

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Magistrát města Pardubic
Pardubický kraj

Veřejná správa 2014

Sborník příspěvků
z vědecké konference

Univerzita Pardubice 25. 9. 2014



Tato publikace prošla recenzí, za jazykovou úpravu zodpovídá autor příspěvku.

© Univerzita Pardubice, 2014

ISBN 978-80-7395-828-2

Úvodem

Fakulta ekonomicko-správní Univerzity Pardubice pořádá dne 25. září 2014 již po desáté konferenci na téma „Veřejná správa“. Jejím hlavním záměrem je vytvořit prostor pro dlouhodobější propojování poznatků z oblasti ekonomiky, informačních technologií, teorie a praxe výkonu správní činnosti.

Letošní ročník se koná přímo na půdě Univerzity Pardubice. Přejeme si, aby se konference stala inspirativním setkáním vědecko-výzkumných a vědecko-pedagogických pracovníků s fundovanými odborníky z praxe. V jejím průběhu budou z pohledu nejen české, ale i evropské dimenze diskutovány vysoce aktuální problémy, zaměřené především na problematiku kvality a efektivnosti výkonu veřejné správy. Pozornost bude také věnována otázkám regionálního rozvoje a regionální politiky, financování a managementu veřejného sektoru, aktuálním otázkám sociální politiky a hodnocení kvality v podnikatelském sektoru.

Domníváme se, že konference naplní nejen své odborné poslání, ale přispěje rovněž k vytvoření a prohloubení spolupráce a nezbytných odborných kontaktů. Naším cílem bude obdobné setkání praktiků i teoretiků v oblasti veřejné správy uspořádat i v dalších letech.

doc. Ing. et Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka Fakulty ekonomicko-správní
Univerzity Pardubice

OBSAH

ÚČINNOST REGIONÁLNÍ POLITIKY Z HLEDISKA ZAMĚSTNANOSTI (PŘÍKLAD ROP SEVEROVÝCHOD) THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL POLICY IN TERMS OF EMPLOYMENT (EXAMPLE ROP NE)	
APPOVÁ PETRA	7
AKTUÁLNÍ PROBLÉMY REALIZACE BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY CURRENT ISSUES IMPLEMENTATION OF SECURITY POLICY CZECH REPUBLIC	
BLAHA JAROSLAV	20
VZTAH ZADLUŽENOSTI OBCÍ K JEJICH EKONOMICKÉ ODOLNOSTI (PŘÍPAD KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE) RELATION OF MUNICIPAL DEBT TO THEIR ECONOMIC RESILIENCE (CASE OF THE HRADEC KRÁLOVÉ REGION)	
BLAŽKOVÁ PETRA, KRAFTOVÁ IVANA	32
DLHOVÁ KRÍZA A KVALITA PODNIKATELSKÉHO PROSTŘEDÍ V SR DEBT CRISIS AND THE QUALITY OF THE BUSINESS ENVIRONMENT IN SLOVAKIA	
ČULKOVÁ KATARÍNA, MIHALIKOVÁ EVA, TAUŠOVÁ MARCELA	41
FINANCOVÁNÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V MORAVSKOSLEZSKÉM KRAJI FUNDING IN NON-GOVERNMENTAL UNPROFITABLE ORGANIZATIONS OF SOCIAL SERVICES IN MORAVIAN-SILESIA REGION	
FILIPCZYKOVÁ HANA	52
ÚVOD DO ETIKY V ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ INTRODUCTION TO ETHICS IN THE CZECH PUBLIC ADMINISTRATION	
FUKA JAN	62
SUSTAINABILITY AND THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF LIFE, THE RULE OF THE PUBLIC SECTOR	
GAZZOLA PATRIZIA, PELLICELLI MICHELA	71
ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY A PŘÍSTUPY V POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT AND APPROACHES TO PROVISION OF PUBLIC SERVICES	
HALÁSKOVÁ MARTINA	83
HODNOCENÍ EFEKTIVITY SAMOSPRÁVY – PŘÍKLADY Z ÚSTECKÉHO KRAJE THE EVALUATION OF LOCAL AUTHORITY ACTIVITIES – EXAMPLES FROM ÚSTECKÝ REGION	
HELLEBRANDOVÁ LENKA	95
POSTAVENIE DOPRAVNEJ INFRAŠTRUKTÚRY V EKONOMICKOM ROZVOJI REGIÓNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY ROLE OF THE TRANSPORT INFRASTRUCTURE IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS OF SLOVAK REPUBLIC	
HRABOVSKÁ ZUZANA	106
KOMUNITNÍ PŘÍSTUPY K ROZVOJI VENKOVA: ÚČINNÝ NÁSTROJ REGIONÁLNÍ POLITIKY PO ROCE 2014? COMMUNITY BASED APPROACHES TO THE RURAL DEVELOPMENT: AN EFFECTIVE INSTRUMENT OF REGIONAL POLICY AFTER 2014?	
KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ ZUZANA, JELÍNKOVÁ MICHAELA	119

SYSTÉMOVÁ DYNAMIKA JAKO NÁSTROJ PRO ANALÝZU KONKURENCESCHOPNOSTI KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY <i>SYSTEM DYNAMICS AS A TOOL FOR ANALYSIS OF COMPETITIVENESS OF THE REGION IN THE CZECH REPUBLIC</i>	
KNĚŽÁČKOVÁ RADKA	130
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF POLAND AFTER 10 YEARS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION	
KOŁODZIEJCZAK MALWINA EWA.....	138
VYUŽITÍ SOCIÁLNÍCH DAT V PROCESU MODELOVÁNÍ NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI <i>SOCIAL DATA EXPLOITATION IN MODELLING PROCESS AT THE REGIONAL LEVEL</i>	
KŘUPKA JIŘÍ, VANIČKOVÁ PAVLA, MANDYS JAN.....	147
REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY A UDRŽITELNÝ ROZVOJ <i>PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT</i>	
LACINA KAREL.....	160
KORUPCE V REGIONECH SOUDRŽNOSTI ČR <i>CORRUPTION IN THE NUTS II REGIONS OF CZECH REPUBLIC</i>	
LINHARTOVÁ VERONIKA	170
STÁŘÍ JAKO PŘEDMĚT ZÁJMU SOCIÁLNÍ POLITIKY <i>OLD AGE AS A SUBJECT OF INTEREST OF SOCIAL POLICY</i>	
MANDYS JAN, KŘUPKA JIŘÍ, JIRAVA PAVEL, KAŠPAROVÁ MILOSLAVA	180
HODNOCENÍ KVALITY SLUŽEB ÚŘADŮ PRÁCE NA SLOVENSKU: JE NUTNÁ REFORMA? <i>QUALITY ASSESSMENT OF LABOR OFFICES SERVICES IN SLOVAKIA: IS THE REFORM NECESSARY?</i>	
MARIŠOVÁ ELEONÓRA, SCHULTZOVÁ EVA, MALATINEC TOMÁŠ, GREŠOVÁ LUCIA	193
KULTURA ORGANIZACE A JEJÍ VLIV NA PRACOVNÍKY ÚŘADU PRÁCE <i>ORGANIZATION'S CULTURE AND ITS INFLUENCE ON WORKERS LABOUR OFFICE</i>	
NOVÁKOVÁ NIKOLA, REINBERGROVÁ JANA, ŠPŮROVÁ NIKOLA	203
PŘENOS ZNALOSTÍ MEZI UNIVERZITOU A VEŘEJNOU SPRÁVOU A OCHRANA DUŠEVNÍHO VLASTNICTVÍ V KONTEXTU EVROPSKÉHO POHLEDU <i>KNOWLEDGE TRANSFER BETWEEN UNIVERSITIES AND PUBLIC ADMINISTRATION AND INTELLECTUAL PROPERTY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN PERSPECTIVE</i>	
PAKOSTA JAROSLAV, NIEDOSTADEK ANDRÉ, BRODSKÝ ZDENĚK	213
DOPAD KONSOLIDÁCIE VEREJNÝCH FINANCIÍ NA VÝVOJ PRÍJMOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH SR <i>THE IMPACT OF PUBLIC FINANCES CONSOLIDATION ON DEVELOPMENT OF LOCAL SELF – GOVERNMENT INCOMES IN SLOVAKIA</i>	
PAPCUNOVÁ VIERA, GECÍKOVÁ IVANA.....	223
VNÍMÁNÍ PRACOVNÍ ZÁTĚŽE ZAMĚSTNANCI OSPOD <i>THE PERCEPTION OF WORKLOAD STAFF OF THE DEPARTMENT SOCIAL AND LEGAL PROTECTION OF CHILDREN</i>	
PAULÍK KAREL	233
MEZIGENERAČNÍ MENTORING JAKO FORMA AKTIVNÍHO STÁRNUTÍ <i>INTERGENERATIONAL MENTORING AS A FORM OF ACTIVE AGEING</i>	
PECHKOVÁ ŠÁRKA, BRÍZOVÁ BOHDANA	244
REGIONÁLNÍ ROZDÍLY VE FINANCOVÁNÍ ZZS V ČESKÉ REPUBLICE <i>REGIONAL DIFFERENCES IN THE EMS FUNDING IN THE CZECH REPUBLIC</i>	
PROCHÁZKA MIROSLAV, HALAJČUK TOMÁŠ, VANĚK JAN.....	254

ANALÝZA FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI U VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ <i>ANALYSIS OF FINANCING OF DELEGATED COMPETENCE IN SELECTED MUNICIPALITIES WITH EXTENDED COMPETENCE</i> PROVAZŇÍKOVÁ ROMANA.....	265
HEALTH SPENDING AS A DRIVING FORCE FOR THE GROWTH OF A COUNTRY: THE LOW COST HIGH VALUE HEALTH CARE AS A COMPLEMENT TO NATIONAL HEALTH SYSTEMS QUERCI ELENA	277
FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ PODOBU SOCIÁLNÍ PRÁCE NA ÚŘADECH PRÁCE <i>FACTORS AFFECTING THE FORM OF SOCIAL WORK AT THE LABOR OFFICES</i> REINBERGROVÁ JANA, HLOUŠEK JAN, NOVÁKOVÁ NIKOLA, ŠPŮROVÁ NIKOLA.....	290
ZÁVISLOST STŘEDNÍ DÉLKY ŽIVOTA V EVROPSKÝCH REGIONECH ÚROVNĚ NUTS 2 <i>DEPENDENCE OF LIFE EXPECTANCY IN NUTS 2 EUROPEAN REGIONS</i> SEINEROVÁ KATEŘINA	297
ODVĚTVOVÁ STRUKTURA A EKONOMICKÁ ODOLNOST REGIONŮ <i>THE SECTORAL STRUCTURE AND THE REGIONAL ECONOMIC RESILIENCE</i> SVOBODA ONDŘEJ	305
VYSOKOŠKOLSKÉ PRÁVO JAKO ANALOGIE PRACOVNÍHO PRÁVA (ÚVAHA NAD REFORMOU VYSOKÝCH ŠKOL) <i>THE UNIVERSITY LAW AS AN ANALOGY OF THE LABOUR LAW (REFLECTION ON HIGHER EDUCATION REFORM)</i> ŠMÍD MARTIN	316
KVALITA PODNIKATELSKÉHO PROSTREDIA A ROZVOJ PODNIKANIA V SLOVENSKÝCH REGIÓNOCH <i>QUALITY OF BUSINESS ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP IN THE SLOVAK REGIONS</i> ŠŮBERTOVÁ ELENA	326
MEZERA V PRODUKTIVITĚ MEZI ČESKOU REPUBLIKOU A EU <i>PRODUCTIVITY GAP CZECH REPUBLIC - EU</i> VOLEK TOMÁŠ, ALINA JIŘÍ	338
PEČOVATELSKÁ SLUŽBA – BUDOUCÍ TREND V PÉČI O SENIORY? <i>COMMUNITY CARE SERVICES – FUTURE TRENDS OF CARE FOR SENIORS?</i> WILDMANNOVÁ MIRKA.....	348
REGIONÁLNÍ ODVĚTVOVÁ ŠTRUKTURA Z HLEDISKA DIVERZITY A JEJÍ VLIV NA VÝKONNOST HOSPODÁŘSTVÍ <i>REGIONAL INDUSTRIAL STRUCTURE IN THE ASPECT OF DIVERSITY, AND ITS IMPACT ON ECONOMIC PERFORMANCE</i> ZDRAŽIL PAVEL	357

ÚČINNOST REGIONÁLNÍ POLITIKY Z HLEDISKA ZAMĚSTNANOSTI (PŘÍKLAD ROP SEVEROVÝCHOD)

THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL POLICY IN TERMS OF EMPLOYMENT (EXAMPLE ROP NE)

Petra Applová

Abstract: *The main thought of this article is to evaluate an influence of interventions of regional policy provided by the Regional Operational Programme NUTS II Northeast (ROP NE) on an important indicator - employment. It has to be done in regards to a successful disbursement of funds and to a low risk of potential under-allocation. For this purpose, a relationship between an amount of newly created jobs within the ROP NE and a level of regional unemployment was examined by using a correlation analysis. The article also summarizes important insights related to cohesion policy in the Czech Republic where an accent was given to the ROP NE. Next a comparison of estimated and actual disbursement of funds is subsumed. The comparison is divided by priority axes, areas of support and territorial orientation of the operational program interventions. The end of article contains an introduction of the specifics of evaluation process of ROP NE project management.*

Keywords: *Regional policy, Regional operational programme, Northeast Cohesion Region, Disbursement of funds of funds, Newly created jobs, Correlation analysis.*

JEL Classification: *R11, O52.*

Úvod

Mezi klíčové politiky Evropské unie (EU) patří kohezní politika, která má za cíl snižovat rozdíly mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů tak, aby došlo k posílení ekonomické, sociální a územní soudržnosti a tím k harmonickému vývoji celé EU. Příčiny vzniku a přetrvávající důležitost této politiky tkví především v rozšiřování evropské integrace o nové členské země, často nižší ekonomické výkonnosti. Je zřejmé, že integrační tendence napříč evropskými ekonomikami budou pokračovat i v budoucnosti a EU se bude rozšiřovat především o ekonomicky „slabší“ země, čímž se budou zvyšovat regionální nerovnoměrnosti v rámci celé integrace a budou proto kladeny vyšší nároky na nezbytné finanční subvence k eliminaci těchto regionálních diferencí.

1 Formulace problematiky

Již před samotným vstupem České republiky (ČR) do EU v květnu roku 2004 čerpala naše ekonomika finanční prostředky v rámci tzv. předvstupní pomoci k podpoře nezbytných hospodářských, politických a správních reforem tak, aby mohla být vhodným způsobem následně implementována legislativa EU a došlo tak k harmonizaci legislativy ČR s legislativou EU. Ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Iniciativ Společenství bylo

ve zkráceném programovacím období 2004-2006 alokováno na území naší ekonomiky prostřednictvím 16 operačních programů téměř 2,6 mil. EUR (cca 80 mld. Kč) [10].

V následujícím programovacím období 2007-2013 byla, resp. je (s ohledem na pravidlo $n+2$), regionální politika v ČR prováděna prostřednictvím 26 operačních programů rozdělených mezi tři cíle kohezní politiky, kdy je možné čerpat finanční prostředky až do výše 26,7 mil. EUR, což představuje značné navýšení alokace vzhledem k předcházejícímu období [9]. Největší důraz je přitom kladen na cíl Konvergence, kdy jsou finanční prostředky alokovány pomocí 15 operačních programů, z nichž 8 je označováno jako tematické, tj. jsou zaměřeny specificky na území celé republiky, a zbylých 7 je tzv. regionálních (ROP).

ROP jsou cíleny na konkrétní regiony soudržnosti a reagující svými cíli na jejich specifické požadavky. Jednotlivé ROP jsou spravovány zvláštními dokumenty a řízeny samostatně Regionální radou příslušného regionu soudržnosti. ROP pokrývají několik tematických oblastí s cílem zvýšit konkurenceschopnost regionů, urychlit jejich rozvoj či zvýšit atraktivitu regionů pro investory. Jedná se např. o dopravní dostupnost a obslužnost, rozvoj území, regionální rozvoj podnikání, rozvoj cestovního ruchu [9]. Jednotlivé podporované aktivity se v jednotlivých NUTS II mohou lišit, a to z důvodu specifických problémů identifikovaných v jednotlivých regionech soudržnosti (odlišnosti dokazují odlišné stanovené prioritní osy ROP).

ROP zaujímají mezi ostatními operačními programy významné místo, neboť je pomocí nich alokováno téměř 18 % z celkové subvence, tj. konkrétně mohou čerpat žadatelé, resp. příjemci v programovacím období 2007-2013 až 4,66 mld. EUR [11], resp. 124 908,8 mil. Kč (dle měsíčního kurzu ke dni 4. 6. 2014 pro podané žádosti, ostatní čerpání přepočteny aktuálním měsíčním kurzem v době záúčtování) [12].

Přestože programovací období 2007-2013 již skončilo, v rámci operačních programů v České republice veškerá administrace projektů stále pokračuje, neboť kohezní politika uplatňuje pro uhrazení závazků pravidlo $n+2/n+3$, tj. v rámci operačních programů budou žádosti příjemců o platbu propláceny až do konce roku 2015 tak, aby mohly být Evropskou komisí závazky vyrovnány dle stanovených podmínek. Čerpání finančních prostředků prostřednictvím jednotlivých operačních programů je nejen v ČR velmi diskutovaným tématem, protože dokládá úspěšnost implementace politiky soudržnosti, s čímž úzce souvisí i problematika evaluace, na kterou je ve vztahu k objemu alokovaných prostředků kladen stále větší důraz.

Ve spojitosti s výše uvedeným je cílem příspěvku posouzení účinnosti regionální politiky regionu soudržnosti Severovýchod, a to i prostřednictvím analýzy čerpání finančních prostředků jednoho z neúspěšnějších operačních programů v ČR (nejen v čerpání, ale i ve stavu zaslaných žádostí do Evropské komise) v rámci cíle Konvergence - Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod (ROP SV).

2 Metody

Vzhledem k již zmíněnému požadavku Evropské komise na hodnocení účinnosti a efektivnosti kohezní politiky, a to i jednotlivých programů a projektů, budou v příspěvku nejprve nastíněny nejvýznamnější evaluační kroky v procesu projektového řízení ROP SV. Následně se výzkum zaměří na provedení komparace skutečného stavu čerpání finančních prostředků a finančního plánu stanoveného před začátkem programovacího období

2007-2013 dle jednotlivých prioritních os a oblastí podpory ROP SV, přičemž bude též analyzována výše získané podpory dle oblastí tohoto regionu soudržnosti.

Podstatou výzkumu je posouzení účinnosti regionální politiky ve vybraném regionu soudržnosti, tj. NUTS II Severovýchod, realizovanou relevantním ROP. Vzhledem ke skutečnosti, že jsou prostřednictvím kohezní politiky poskytovány finanční prostředky mimo jiné i na tvorbu nových pracovních míst tak, aby došlo k naplňování obecného cíle EU - zaměstnanosti, bude za tímto účelem pomocí korelační analýzy zkoumána relace indikátoru „počet nově vytvořených pracovních míst ROP SV“ a úroveň regionální nezaměstnanosti, a to za období 2009-2013, přičemž se, s ohledem na řadu výzkumy potvrzených výsledků o eliminaci regionální nerovnoměrností, předpokládá negativní spojitost. Z důvodu závislosti zvolených ukazatelů na jednotkách měření bude korelační analýze předcházet nezbytná normalizace dat (tzv. min-max standardizace).

Přestože je posuzování účinnosti regionální politiky ve vybraném NUTS II zkoumáno pouze v rámci jediného ROP, je v této souvislosti vhodné uvést, že výzkumem získané poznatky mohou být příhodným podkladem i pro evaluaci národní regionální politiky.

3 Rozbor problému

ROP SV je jedním ze sedmi operačních programů ČR realizovaných v souladu s Národním strategickým referenčním rámcem pro období 2007-2013 a je jedním z celé soustavy programovacích dokumentů připravovaných ČR a jejími regiony. ROP SV je zaměřen na podporu regionu soudržnosti Severovýchod s jednoznačným cílem: zvýšit atraktivitu regionu pro investice, podnikání a život obyvatel. Program poskytuje finanční prostředky ve formě dotací pro inovativní a investiční projekty v Královéhradeckém, Libereckém a Pardubickém kraji, jež tvoří NUTS II Severovýchod. Region soudržnosti Severovýchod svojí celkovou rozlohou 12 441 km² zaujímá 15,7 % rozlohy ČR a na jeho území žije více než 14,3 % z celkové její populace (k 31.3.2014 celkem 1 506 519 obyvatel) [2], [3], [4].

Strategie regionu soudržnosti Severovýchod vychází ze strategických rozvojových dokumentů příslušných krajů a je s nimi plně kompatibilní, přičemž cílem strategie regionu soudržnosti Severovýchod v dlouhodobém horizontu 20 let je, aby region soudržnosti Severovýchod byl atraktivním, prosperujícím a konkurenceschopným regionem se stabilním sociálním prostředím, regionem respektujícím zásady udržitelného rozvoje [17].

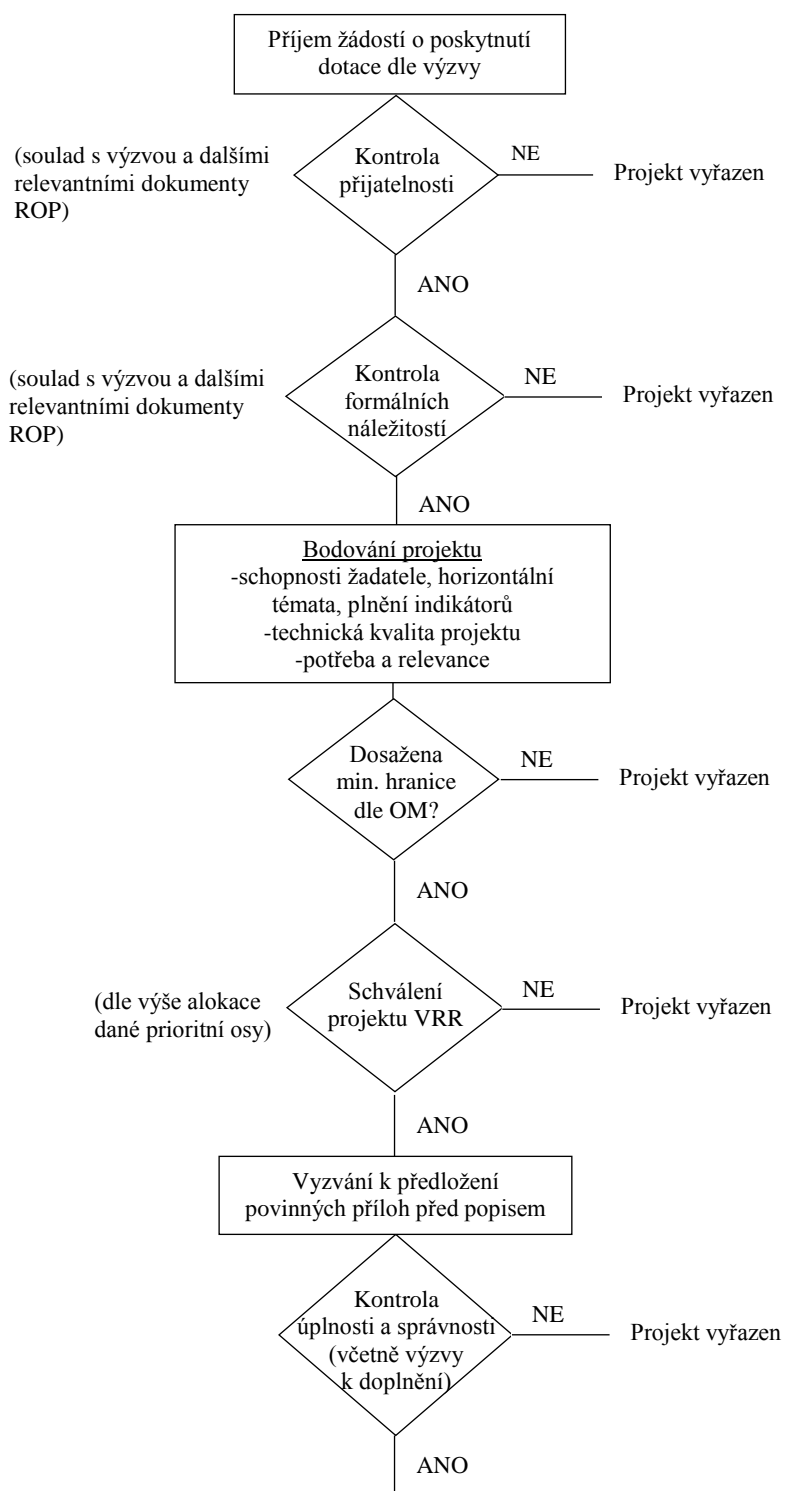
Lze tedy obecně shrnout, že cílem ROP SV je eliminace regionálních nerovnoměrností, tj. dosažení stavu, kdy bude region soudržnosti nedílnou integrální součástí evropského prostoru.

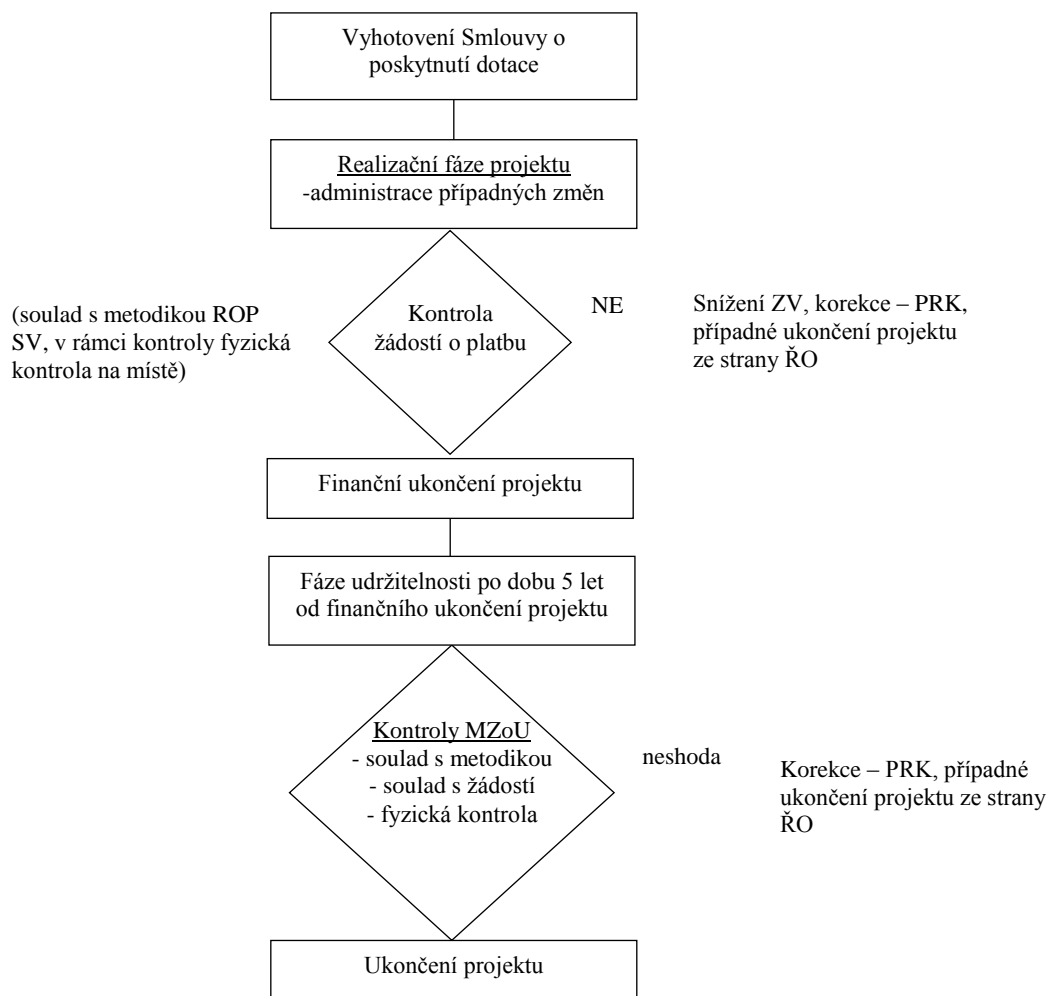
3.1 Evaluace projektů Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod

Regionální politika EU, jednotlivé operační programy, ale i projekty jsou úzce spjaty s problematikou evaluace. Evaluace přispívá k hospodárnosti finančních prostředků vynakládaných při realizaci kohezní politiky, kdy je dále hodnoceno nastavení strategií, politik, programů a projektů, jejich intervenční logiky, implementace a účinků [8].

Na Obr. 1 jsou pomocí vývojového diagramu zachyceny nejvýznamnější evaluační kroky v procesu projektového řízení ROP SV.

Obr. 1: Nejvýznamnější evaluační kroky v procesu projektového řízení ROP SV





Pozn.: OM – Operační manuál ROP SV; VRR – Výbor Regionální Rady; ZV – způsobilé výdaje projektu (z nich je určována výše dotace); PRK – porušení rozpočtové kázně (v případě proplacení neoprávněných finančních prostředků); ŘO – řídicí orgán; MZoU – Monitorovací zprávy o zajištění udržitelnosti projektu.

Zdroj: vlastní zpracování autora.

Celý uvedený proces evaluace projektového řízení ROP SV je doplňován o realizaci tzv. analýz rizik, tj. dalšího evaluačního prvku. Na základě fáze, ve které se projekt nachází, je prováděna relevantní analýza rizik, a to: ex-ante (po bodování projektu), počáteční interim (po podpisu Smlouvy o poskytnutí dotace), průběžné interim (v průběhu realizace projektu), počáteční ex-post (po finančním ukončení projektu) či průběžné ex-post (v rámci udržitelnosti projektu). Dle těchto provedených analýz je následně projekt určen jako rizikový či nikoliv (u rizikového projektu je doporučena zvýšená kontrola).

3.2 Úspěšnost čerpání finančních prostředků Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod

V programovacím období 2007-2013 lze prostřednictvím ROP SV čerpat více než 671 mil. EUR (cca 17 279 mil. Kč) [15] v 5 prioritních osách, které jsou dále členěny do 12 oblastí podpory, přičemž jeho prioritami jsou rozvoj dopravní infrastruktury, měst a venkovských oblastí, cestovního ruchu a podnikatelského prostředí.

V porovnání s ostatními operačními programy zaujímá ROP SV první příčku v proplácení prostředků příjemcům, neboť k 4. 6. 2014 proplatil 73,4 % z celkové své

alokace na dané programovací období [12]. Taktéž ROP SV dominuje mezi ostatními operačními programy ve stavu zaslaných žádostí do Evropské komise vzhledem k celkové své alokaci (68,4 % k 4. 6. 2014) hned po ROP NUTS II Jihovýchod (69,2 % k 4. 6. 2014) [12].

Tab. 1 zachycuje předpokládanou alokaci, tzv. finanční plán, a skutečné čerpání k 30. 6. 2014 dle jednotlivých prioritních os ROP SV a rovněž participaci krajů na tomto reálném čerpání.

Úspěšnost čerpání finančních prostředků ROP SV je neoddiskutovatelná (což potvrzuje i kategorizace ROP jakožto operačního projektu s nízkým rizikem nevyčerpání příslušné alokace [14]), neboť všechny prioritní osy jsou ke konci první poloviny roku 2014 vyčerpány minimálně z 69 %. Jedinou oblastí podpory, ve které lze sledovat prozatímní potenciální problémy čerpání, je oblast 2.1 Rozvoj regionálních center, resp. tzv. Integrované plány rozvoje města (IPRM¹), v rámci kterých byly proplaceny finanční prostředky pouze ve výši necelých 42 % z celkové alokace, což je s ohledem na blížící se konec proplácení v rámci programovacího období 2007-2013 nízká hodnota. Ovšem i přesto lze předpokládat, že ke zvýšení čerpání, resp. k vyčerpání finančních prostředků dojde, neboť je celkem 1 961 223 423 Kč schváleno Výborem Regionální rady ROP SV k alokaci právě v rámci IPRM [16] a dílčí projekty IPRM jsou postupně dokončovány a ze strany ROP SV propláceny předkládané žádosti o platbu. Navíc k naplnění cíle čerpání ROP SV pomáhají i opatření, která byla učiněna již v průběhu celého programovacího období. Jedná se např. o schvalování projektů v tzv. zvláštním režimu, což jsou projekty splňující programem požadované skutečnosti, na které ovšem v době schvalování nestačila volná finanční alokace. Tyto projekty jsou schváleny s tím, že je financují sami příjemci a v případě, že se v budoucnosti nějaké finanční prostředky uvolní, bude příjemcům poskytnuta relevantní dotace. Rovněž za účelem vyčerpání volné alokace ROP SV byla na začátku července 2014 vyhlášena zřejmě již poslední výzva, a to v oblasti podpory rozvoje regionální silniční dopravní infrastruktury.

Při detailnější analýze čerpání finančních prostředků je zřejmé, že největším objem získávají projekty na území Královéhradeckého kraje (cca 36,5 % z celkových již vyčerpaných prostředků), dále na území kraje Pardubického (cca 32 %) a Libereckého (cca 31,5 %) (bez výdajů na technickou pomoc, která je určena k řádné implementaci celého ROP SV). Při zaměření se na poměrový ukazatel alokace vyjádřený pomocí objemu proplacených finančních prostředků na počet obyvatel jednotlivých NUTS II, je zřejmé, že nejvyšší výše připadá na obyvatele Libereckého kraje (9 536,10 Kč), dále na obyvatele Královéhradeckého kraje (8 786,73 Kč) a kraje Pardubického (8 220,10 Kč) [2], [3], [4], [5].

¹ IPRM - základní koordinační rámec navazující na celkovou vizi a strategii rozvoje města za účelem identifikace a řešení problémů rozvojových oblastí města v návaznosti na využití podpory ze strukturálních fondů v programovacím období 2007 - 2013. V rámci ROP SV se jedná o Hradec Králové, Liberec a Pardubice. [15].

Tab. 1: Předpokládané a skutečné čerpání finančních prostředků v rámci ROP SV k 30. 6. 2014 (v mil. Kč)

Prioritní osa	Finanční plán ²	Celkové čerpání	Čerpáno na území LB	Čerpáno na území HK	Čerpáno na území PU	Celkové vyčerpání
1. Rozvoj dopravní infrastruktury	6 986,78	4 878,26	1 715,89	1 546,02	1 616,35	69,82 %
1.1 Rozvoj regionální silniční dopravní infrastruktury	4 411,42	3 149,53	982,65	1 108,02	1 058,86	71,39 %
1.2 Podpora projektů zlepšujících dopravní obslužnosti území	2 351,79	1 495,37	733,24	438,00	324,13	63,58 %
1.3 Rozvoj veřejných mezinárodních letišť	223,57	233,36	-	-	233,36	104,38 %
2. Rozvoj městských a venkovských oblastí	6 799,49	4 729,40	1 453,22	1 869,44	1 406,74	69,56 %
2.1 Rozvoj regionálních center	2 389,64	998,56	479,43	368,92	150,21	41,79 %
2.2 Rozvoj měst	3 184,46	2 354,58	613,14	1 056,56	684,88	73,94 %
2.3 Rozvoj venkova	1 225,39	1 376,26	360,65	443,96	571,65	112,31 %
3. Cestovní ruch	3 382,42	3 163,15	863,25	1 236,89	1 063,01	93,52 %
3.1 Rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu	3 156,20	2 959,09	797,07	1 156,38	1 005,64	93,75 %
3.2 Marketingové a koordinační aktivity v oblasti cestovního ruchu	226,22	204,06	66,18	80,51	57,37	90,20 %
4. Rozvoj podnikatelského prostředí	718,31	502,92	151,19	195,89	155,84	70,01 %
4.1 Podpora rozvoje infrastruktury pro podnikání	387,81	313,60	102,99	99,40	111,21	80,86 %
4.2 Podpora rozvoje spolupráce firem se středními školami a učiteli, dalšími regionálními vzdělávacími institucemi a úřady práce, rozvoj inovačních aktivit v regionu	330,50	189,32	48,20	96,49	44,63	57,28 %
5. Technická pomoc	540,61	400,22	-	400,22	-	74,03 %
5.1 Podpora aktivit spojených s realizací a řízením ROP	489,93	365,23	-	365,23	-	74,55 %
5.2 Podpora absorpční kapacity regionu NUTS II Severovýchod	50,68	34,99	-	34,99	-	69,04 %
CELKEM	18 427,61	13 673,95	4 183,55	5 248,46	4 241,94	74, 20 %

Pozn.: LB – Liberecký kraj; HK – Královéhradecký kraj; PU – Pardubický kraj.

Zdroj:[16]; vlastní výpočty dle [5].

² Dle měsíčního kurz CZK/EUR 27,451 (červen 2014).

3.3 Počet nově vytvořených pracovních míst – prvek účinnosti Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod

Důležitým předpokladem pro posouzení účinnosti poskytované podpory je, nejen v ROP SV ale i v ostatních operačních programech, efektivní využití systému indikátorů, který umožňuje vyjádřit úroveň fyzického pokroku v realizaci programu. Jedná se např. o indikátory: délka nových a rekonstruovaných silnic II. a III. třídy, délka nově vybudovaných cyklotras, plocha regenerovaného a revitalizovaného území či objektů, počet návštěvníků v regionu či počet nově vytvořených pracovních míst. Vzhledem ke skutečnosti, že dle Lisabonské smlouvy [1] patří zaměstnanost mezi obecné cíle EU a k jeho naplňování pomáhá vedle sociální politiky EU rovněž i kohezní politika (prostřednictvím cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a cíle Konvergence jsou alokovány do regionů soudržnosti finanční prostředky za účelem mimo jiné vytvořit nová pracovní místa a snížit tímto způsobem exitující nezaměstnanost), byl daný indikátor zvolen k podrobnější analýze.

V rámci výzkumem zvoleného přístupu se v ROP SV nachází ukazatel „počet nově vytvořených pracovních míst“, který patří k indikátorům tzv. bodovaným (s ohledem na výši jeho plnění za celý operační program), čímž se pro žadatele, resp. příjemce stává, po zvolení v rámci předložení žádosti o poskytnutí dotace, závazným a příjemce musí jeho výši po naplnění (nejpozději do 1 roku od finančního ukončení projektu³) zachovat až do konce udržitelnosti projektu (tj. po dobu 5 let od finančního ukončení). Tab. č. 2 zachycuje roztrídění nově vytvořených pracovních míst vzhledem k regionální participaci a rovněž dle prioritních os a oblastí podpory.

³ Projekt je finančně ukončen v okamžiku, kdy je na účet příjemce připsány poslední finanční prostředky.

Tab. 2: Počet nově vytvořených pracovních míst k 30. 6. 2014

Prioritní osa	Počet nově vytvořených pracovních míst	Vytvořená nová pracovní místa v LB	Vytvořená nová pracovní místa v HK	Vytvořená nová pracovní místa v PU
1. Rozvoj dopravní infrastruktury	505,42	498,42	-	7,00
1.1 Rozvoj regionální silniční dopravní infrastruktury	-	-	-	-
1.2 Podpora projektů zlepšujících dopravní obslužnosti území	501,42	498,42	-	3,00
1.3 Rozvoj veřejných mezinárodních letišť	4,00	-	-	4,00
2. Rozvoj městských a venkovských oblastí	118,94	27,50	59,95	31,49
2.1 Rozvoj regionálních center	6,00	2,00	-	4,00
2.2 Rozvoj měst	64,30	11,50	44,80	8,00
2.3 Rozvoj venkova	48,64	14,00	15,15	19,49
3. Cestovní ruch	404,22	61,90	281,27	61,05
3.1 Rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu	389,22	54,9	275,27	59,05
3.2 Marketingové a koordinační aktivity v oblasti cestovního ruchu	15,00	7,00	6,00	2,00
4. Rozvoj podnikatelského prostředí	50,23	23,00	20,23	7,00
4.1 Podpora rozvoje infrastruktury pro podnikání	31,00	23,00	2,00	6,00
4.2 Podpora rozvoje spolupráce firem se středními školami a učilišti, dalšími regionálními vzdělávacími institucemi a úřady práce, rozvoj inovačních aktivit v regionu	19,23	-	18,23	1,00
CELKEM	1 078,81	610,82	361,45	106,54

Pozn. č. 1: LB – Liberecký kraj; HK – Královéhradecký kraj; PU – Pardubický kraj.

Pozn. č. 2: V rámci prioritní osy 5. Technická pomoc nebylo vytvořeno žádné pracovní místo.

Zdroj: Vlastní výpočty dle[5].

Největším podílem (46,11 %) se na vytvoření celkového počtu nových pracovních míst v rámci ROP SV (k 30. 6. 2014) podílela prioritní osa 1. Rozvoj dopravní infrastruktury, resp. oblast podpory 1.2 Podpora projektů zlepšujících dopravní obslužnosti území, neboť na území Libereckého kraje došlo k vytvoření 498,42 nových pracovních míst. Z Tab. č. 2 rovněž vyplývá, že v Libereckém kraji vzniklo napříč všemi prioritními osami nejvíce pracovních míst (610,82 - více než 56 %), naopak nejmenší počet shledáváme v kraji Pardubickém (106,54 – méně než 10 %).

Ačkoli by se mohlo zdát, že počet nabízených volných pracovních míst v jednotlivých krajích byl i bez vazby na nová pracovní místa vytvořená v rámci ROP SV značný (např. v roce 2013 bylo v rámci NUTS II Severovýchod evidováno v průměru 6 736 volných pracovních míst [7]) a alokované finanční prostředky mohly tak být poskytnuty v rámci naplnění cíle zaměstnanosti do jiných oblastí, je nutné uvést, že z podrobnější analýzy těchto volných pracovních míst vyplynulo (autor dle [7]), že se jedná zejména o pracovní pozice bez požadavku na odborné vzdělání nebo praxi (např. v roce 2013 bylo více než 75 % volných pracovních míst na území NUTS II Severovýchod určeno ekonomicky aktivnímu obyvatelstvu bez vzdělání, se základním vzděláním a se středním vzděláním bez maturity) (autor dle [7]), které v naprosté většině nejsou v rámci ROP SV vytvářeny.

4 Diskuze

Jak již bylo zmíněno, obecným cílem EU je mimo jiného i dosahování napříč regiony integrace plné zaměstnanosti, k níž je přispíváno také vytvářením nových pracovních míst poskytováním finančních prostředků prostřednictvím rovněž kohezní politiky. K posouzení účinnosti regionální politiky, resp. poskytnutých intervencí na snížení nezaměstnanosti je zkoumána závislost dosahované úrovně regionální míry nezaměstnanosti a počtu nově vytvořených pracovních míst. Za tímto účelem je stanovena následující hypotéza: Mezi dosahovanou úrovní regionální míry nezaměstnanosti a počtem nově vytvořených pracovních ROP SV existuje souvislost, která vede k záporné hodnotě korelačního koeficientu (negativní korelace). Za významnou korelaci pak bude považována hodnota korelačního koeficientu v intervalu $<-0,5$ až -1 >. Vzhledem k závislosti zvolených ukazatelů na jednotkách měření (Tab. 3), je ovšem nejprve nutné provést normalizaci dat (zvolena tzv. min-max standardizace - Tab. 4).

Tab. 3: Počet nově vytvořených pracovních míst ROP SV a míra nezaměstnanosti na území NUTS II Severovýchod

	Jednotka	2009	2010	2011	2012	2013
Celkový počet nově vytvořených pracovních míst	Počet	26,85	170,04	603,52	170,73	104,67
Míra nezaměstnanosti na území NUTS II Severovýchod	%	7,1	6,8	6,4	7,6	8,1

Zdroj: [6], vlastní výpočty dle [5].

Tab. 4: Normovaná data počtu nově vytvořených pracovních míst ROP SV a míry nezaměstnanosti na území NUTS II Severovýchod

	2009	2010	2011	2012	2013
Celkový počet nově vytvořených pracovních míst	0	0,248	1	0,249	0,135
Míra nezaměstnanosti na území NUTS II Severovýchod	0,412	0,235	0	0,706	1

Zdroj: [6], vlastní výpočty dle [5].

Z hodnoty korelačního koeficientu ($-0,65129$) vyplývá, že mezi zvolenými indikátory, tj. počtem nově vytvořených pracovních míst v rámci ROP SV a mírou nezaměstnanosti na území NUTS II Severovýchod, existuje nepřímá závislost, kterou je možno označit za významnou, přestože hodnota korelačního koeficientu leží téměř na pomezí stanoveného intervalu $<-0,5$ až -1 >.

Na základě výsledků provedeného výzkumu je možno vyvozovat, že poskytnuté dotace k podpoře regionální zaměstnanosti byly využity v rámci ROP SV efektivně (v rámci výzkumu nebyly uvažovány výdaje vztahující se k nově vytvořeným pracovním místům). Také je nutné neopomenout na další vlivy působící na danou problematiku, např. nejen prostřednictvím ROP SV, ale i v rámci jiných operačních programů byly a jsou poskytovány značné objemy finančních prostředků s cílem zvýšit úroveň regionální, potažmo národní, zaměstnanosti. Rovněž dosahovaná míra nezaměstnanosti je ovlivňována i dalšími vnějšími vlivy, např. následky krize, a to nejen v NUTS II Severovýchod, ale v celé ekonomice (krize se začala projevovat již během prvního analyzovaného roku).

Závěr

Příspěvek pojednává o stále diskutovanějším tématu, kterým je účinnost regionální politiky, a to s ohledem na rostoucí požadavky Evropské komise na hodnocení právě účinnosti a efektivnosti kohezní politiky, jednotlivých programů a i projektů. V úvodu je v krátkosti představena regionální politika v ČR, přičemž dle úspěšného čerpání finančních prostředků a nízké míry rizika možného nevyčerpání alokace je pozornost věnována ROP SV. Vedle nastínění důležitých prvků evaluace v procesu projektového řízení ROP SV následuje i zevrubné prosouzení skutečného stavu čerpání finančních prostředků a předpokládaného finančního plánu.

Samotná účinnost regionální politiky je zkoumána pomocí vztahu mezi zvolenými indikátory politiky soudržnosti, tj. mezi počtem nově vytvořených pracovních míst ROP SV a úrovní regionální nezaměstnanosti v letech 2009-2013. Jako vhodná metoda je identifikována korelační analýza, které předchází nutná normalizace dat.

Provedená korelační analýza potvrzuje očekávaný předpoklad a verifikuje stanovenou hypotézu, tj. je potvrzen s významnou intenzitou existující nepřímý vztah mezi počtem nově vytvořených pracovních míst v rámci ROP SV a mírou nezaměstnanosti na území NUTS II Severovýchod.

Uvedený způsob hodnocení je ovšem pouze jednou z možných eventualit nahlížení na hodnocení účinnosti regionální politiky, jenž může přispět k jejímu celkovému posuzování.

Poděkování

Tento příspěvek byl zpracován v rámci projektu č. SGSFES-2014002 IGA Univerzity Pardubice.

Reference

- [1] CONSILIUM. Rada Evropské unie: Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie [online]. [cit. 2014-06-24]. Dostupné z WWW: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/08/st06/st06655-re04.cs08.pdf>>.
- [2] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Nejnovější údaje: Královéhradecký kraj [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/x/krajedata.nsf/krajenejnovejsi/xeh>>.
- [3] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Nejnovější údaje: Liberecký kraj [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/x/krajedata.nsf/krajenejnovejsi/xl>>.

- [4] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Nejnovější údaje: Pardubický kraj [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/x/krajedata.nsf/krajenejnovejsi/xe>>.
- [5] Interní dokumenty ROP SV
- [6] EUROSTAT. Regional statistics by NUTS classification - Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions [online]. [cit. 2014-07-13]. Dostupné z WWW: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database#>.
- [7] MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. Statistická ročenka trhu práce v České republice 2013 [online]. [cit. 2014-08-31]. Dostupné z WWW: <https://portal.mpsv.cz/sz/stat/stro/statisticka_rocenka_trhu_prace_v_cr_v_roce_2013.pdf>.
- [8] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Metodický pokyn pro evaluace v programovém období 2014-2020. [cit. 2014-06-09]. Dostupné z WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/297b4155-8f4d-4ac5-9572-b45951b4f13b/MP_evaluace-v2_final.pdf>.
- [9] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Operační programy 2007-2013 [online]. [cit. 2014-07-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013>>.
- [10] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Programy 2004-2006 [online]. [cit. 2014-06-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006>>.
- [11] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Regionální politika EU [online]. [cit. 2014-06-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>>.
- [12] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Stručný přehled čerpání – květen 2014 [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/397d96c7-3213-4fb5-975a-345b9c5e5571/Strucny-prehled-cerpani_2014_web_05.pdf>.
- [13] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.mmr.cz/getmedia/df1946f5-8c8f-44b6-8da0-d4ff5fe4482d/Metodika-MMR-pro-Integrované-plany-rozvoje-mest.pdf>>.
- [14] NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. EU report 2014 – Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR [online]. [cit. 2014-07-14]. Dostupné z WWW: <<http://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2014-cz.pdf>>.
- [15] REGIONÁLNÍ RADA NUTS II SEVEROVÝCHOD. Měsíční analýza ROP SV červen 2014 [online]. [cit. 2014-07-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.rada-severovychod.cz/file/5723/>>.
- [16] REGIONÁLNÍ RADA NUTS II SEVEROVÝCHOD. Stav realizace Integrovaných plánů rozvoje měst k 2.7.2014 [online]. [cit. 2014-07-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.rada-severovychod.cz/file/5276>>.

[17] REGIONÁLNÍ RADA NUTS II SEVEROVÝCHOD. Výroční zpráva o realizaci ROP SV za rok 2013 [online]. [2014-07-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.rada-severovychod.cz/file/5545/>>.

Kontaktní adresa

Ing. Petra Applová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní

Ústav regionálních a bezpečnostních věd

Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika

Email: petra.applova@upce.cz

Tel. číslo: +420 466 036 665

AKTUÁLNÍ PROBLÉMY REALIZACE BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY

CURRENT ISSUES IMPLEMENTATION OF SECURITY POLICY CZECH REPUBLIC

Jaroslav Blaha

***Abstract:** We are standing in the middle of a period defined by deep radical changes of international relations. New and unexplored challenges of human, ethnic and religious nature unfold. We are witnessing a very differentiated approach towards the global religious concepts. To tackle these challenges, we need to carefully evaluate impact of humanitarian and human-right issues. Czech Republic is not excluded from the current military-political processes where a large number of new solutions in the field of security appears. Prevention is a critically important element of security systems aiming at the protection against crisis situations. In the sphere of politics, it is mainly about the dialogue between the Czech Republic and other states. The main goal of a state security policy is to use all available political (and peaceful) means to face potential threats, crisis and military conflicts of various intensity. Any substantial international political activity of any state, the Czech Republic included, can provoke actions of international terrorist groups. It is vitally important for the Czech Republic to optimize systems of public protection on the basis of a well established and regularly updated threat analysis. All this will require to emphasise not only military protection but also solutions of exponential social conflicts. The complexity and cohesion of security risks in Europe (and the Czech Republic as its part) call for defining different solutions in the material and also social and psychological spheres.*

***Keywords:** Terrorism, risk, Corruption, Criminality, Extreme movements, Social and psychological problems.*

***JEL Classification:** A19.*

Úvod

Po celou svou dosavadní existenci se lidstvo střetává s mimořádnými událostmi, které ohrožují životy a zdraví lidí, jejich majetek nebo životní prostředí. Lidská společnost se snaží následkům mimořádných událostí zabránit, případně je alespoň eliminovat na přijatelnou míru. V závislosti na stupni svého vývoje proto buduje různě účinné obranné a ochranné mechanismy.

Lze konstatovat, že většina rizik a ohrožení, kterými se řada institucí ve státě zabývá jsou rizika přírodní povahy, která vznikají a působí více či méně nezávisle na lidském vědomí a jednání. Tento článek je pokusem o doplnění výkladu příčin a možného vývoje základních rizik, která ohrožují nebo by mohla ohrožovat Českou republiku. Ekonomická napětí, etnické spory, přelidnění, utečenci, náboženský fundamentalismus, terorismus, rozšiřování zbraní hromadného ničení a transfer konvenčních zbraní se stále více stávají doménou mezinárodní agendy. Z tohoto širokého výčtu problémů bude, vzhledem k možnostem

tohoto příspěvku, věnována pozornost pouze dopadům rozdílných přístupů k filozofickému a náboženskému pojetí světa, dopadům masové migrace jako jedné z příčin narůstajících etnických sporů. Cílem je ukázat, možný vliv globálního charakteru ohrožení bezpečnosti státu i občanů.

Bezpečnost státu je založena na principu zajištění bezpečnosti jednotlivce, komunity a zabezpečení funkce společnosti, k jehož úspěšnému uplatnění je nezbytné zajistit funkčnost dotčených orgánů státní správy a samosprávy, právnických a podnikajících fyzických osob a rozvíjení procesů a nástrojů, které slouží k posilování bezpečnosti a ochrany obyvatelstva.[6, s. 3]

Důležitým prvkem v systému ochrany před následky mimořádných událostí resp. krizových situací je prevence. Ale ani ta vždy nedokáže jejich vzniku a šíření zabránit. Proto jsou zřizovány záchranné systémy a vytvářeny další nástroje. Schématicky a do určité míry pouze rámcově byly v příspěvku naznačeny problémy potenciálního nebezpečí teroristických akcí jak ze strany extremistických organizací uvnitř České republiky, tak i ze strany mezinárodního terorismu a jejich vliv na psychiku obyvatel. Je tedy nezbytné i přes určité ekonomické, materiální překážky trvale analyzovat možné negativní dopady na území státu a jeho obyvatel. Vytvářet tak nezbytné předpoklady k maximální eliminaci možných důsledků krizových situací a mimořádných událostí.

Vážným rizikem, kterému, jak se domnívám, není věnována odpovídající pozornost, je narůstající nebezpečí teroristických akcí jak ze strany extremistických organizací uvnitř státu, tak i ze strany mezinárodního terorismu a jejich dopadů na psychiku obyvatel.

1 Mezinárodní vliv na možný vznik krizových situací

Je nutno zdůraznit, že v současném světě sílí a trvale se prohlubují globalizační vlivy, které s sebou přinášejí nové a dosud neprozkoumané problémy. Vedle ekonomických jsou to problémy lidské, etnické či náboženské. Ty musí být řešeny s větším důrazem na prosazení humanitární otázky a lidská práva. V řadě případů je veřejnosti prezentována válka proti teroru jako forma obrany „západních“ hodnot. Západ v čele se Spojenými státy americkými se zejména v současné době staví do role ochránce lidských práv a garanta boje proti teroristickým organizacím muslimského světa. I když lze tento postup ve světle hrůz z 11. září 2001 pochopit, je nezbytné vidět, že je to voda na mlýn fundamentalistů, kteří zneužívají náboženské a etnické cítění k realizaci svých teroristických akcí.

Jedním z velmi vážných důvodů, které významným způsobem podněcují teroristické aktivity je rozdílný přístup k filozofickému, náboženskému pojetí světa. Jedná se o jinou hierarchii hodnot a řazení priorit, rozdílný historický vývoj a to vše v úplném souhrnu etnických, sociologických, politických a ekonomických vztahů a náboženských imperativů.

Prvním hlediskem je dimenze globální, posuzující současný stav a možnosti jeho budoucího vývoje. Bere ohled na třecí plochy, definované čarami dotyku mezi kulturním komplexem, ve kterém žijeme a který bychom mohli nazvat nejspíš euroamerickým, s kulturními komplexy, založenými na jiné filozofii, jiné hierarchii hodnot a řazení priorit, jiném historickém vývoji.

Přitom se tento náš křesťansky definovaný svět uvnitř dělí na subkomplex západoevropský, vycházející z tradic současného anebo historického katolictví a protestantství a subkomplex východní, opírající se o tradici ortodoxní církve východní, pravoslavné.

Navenek euroamerický komplex sousedí, dotýká se a na jižní a jihovýchodní hranici i prolíná s komplexem kultury islámské. Třetí a rovněž zcela odlišná kulturní entita, definovaná jako kultura staročínských filozofií, naráží na naše představy o uspořádání světa jak na Dálném Východě, přes asijskou část Ruska, tak i ze Západu přes pacifické pobřeží Severní Ameriky. Ostrovní postbudhistická kultura dnešního Japonska doplňuje současnou čtveřici pretendentů, kterým historická skutečnost rozdala karty k sehrání partie o příští podobu tohoto světa.

Kultura hinduistická, pátý relevantní účastník světového dění, je v současnosti natolik soustředěna na vlastní problémy, že na hranicích jejich mocenských ambicí s výjimkou regionálních střetů s Islámem by v dohledné době nemělo dojít k jiskření, které by ohrozilo světový vývoj v jeho globálním rozměru. [1, s. 34]

Vnitroeurovropský aspekt bezpečnostní situace je druhým rozměrem jejího hodnocení. Je určován úsilím evropské politiky o překlenutí příčin a následků možných konfliktů na tektonické zlomové čáře, oddělující kulturní subkomplex západoevropský od subkomplexu, vybudovaného na dědictví někdejší Byzantské říše. Na jižním křídle této hranice dlouhodobě přetrvávají spory mezi původem římskokatolickým Chorvatskem a pravoslavným Srbskem. Peripetie jejich intenzity jsou rozkolísány přítomností islámských enkláv jako společného nepřítele obou válčících etnik. Jejich prostřednictvím hrozí nebezpečí válečného vzplanutí na samém jižním křídle zlomové čáry, tj. v Kosovu, Makedonii a Albánii.

Sledujeme-li rozmezí mezi původním západním křesťanstvím a ortodoxním byzantinismem směrem k severu, narazíme na kritický zlom mezi katolickou haličskou Ukrajinou na západ a pravoslavnou Ukrajinou na východ od Dněstru. Je příznačné, že výrazně zesílený tlak, směřující k obnovení někdejšího sovětského impéria sice pod jinou hlavičkou, ale ve stejných proporcích, se nedotýká západokulturního Pobaltí. I situace na Ukrajině tomu odpovídá: Tlak Evropské unie, USA a Ruska ji hrozí rozlomit podle zmíněné čáry mezi Ukrajinci západokřesťanskými a východokřesťanskými.

S tímto konstatováním minulosti je nutno konfrontovat nové přístupy a cíle současného prezidenta USA Baracka Obamu. Bílý dům už musel odpovědět a právě ohlášený odchod z Afghánistánu se stal příležitostí, aby Barack Obama definoval svoji novou "doktrínu" - po ukončení dvou válek, ale s mnoha doutnajícími problémy na horizontu před ním. Jeho nechť angažovat se v zahraničí souzní s postojem americké veřejnosti. Podle průzkumů panují v zemi nejsilnější izolacionistické nálady za posledních padesát let. Tím paradoxem však je, že zároveň Američané chtějí, aby Spojené státy a právě jejich prezident směrem do světa projektovali rozhodnost a sílu.

V souvislosti s vojenským konfliktem v Iráku narůstají Baracku Obamovi nové problémy. Ukazuje se, že více méně překotný odchod amerických vojsk z Iráku v roce 2011 založil vážné latentní nebezpečí. Současná situace tak představuje nulový efekt potlačení sunnitských radikálů v roce 2007, a jak se zdá i oběť téměř 4.500 amerických vojáků, kteří v Iráku položili své životy.

S politováním je nutno konstatovat, že Spojené státy americké, vzhledem k vývoji na Středním Východě, klesly v zahraničně politické mizérii tak hluboko, že jim nezbyvá než se spojit s Íránem, aby Irák nezkolaboval jako stát.

Všechny chyby Západu, Evropské unie zvláště, mohou negativně zasáhnout ještě dalekou budoucnost. Neschopnost (možná nechota) správně analyzovat probíhající události

a vyhodnocovat scénáře příštích dějů je pro Evropskou unii i NATO varující. Příkladem může být špatně zvolená strategie angažovanosti USA, a některých zemí Evropské unie v arabském světě v posledních letech. Je nutno si uvědomit, že v rozmezí posledních let vznikly v bezprostřední blízkosti Evropy čtyři zóny konfliktů, s významným podílem Západu. Nelze aktivity EU a NATO ve vztahu k Ukrajině posuzovat obdobně?

Už jen při rámcovém prohlížení historických dokumentů lze zjistit, že Evropané, kteří tolik zdůrazňují potřebu morálky a etiky v politice, prodávali zbraně největším severoafrickým a blízkovýchodním autokratům.⁴ Jak se v řadě zemí tohoto regionu začíná stupňovat odpor vůči stávajícím diktátorům, musí se Unie připravit na novou éru. V současnosti nelze s dostatečnou mírou pravděpodobnosti předpokládat, jaké režimy nakonec v arabských zemích vzniknou. Co lze ale s vysokou mírou pravděpodobnosti tvrdit, je skutečnost, že tento proces bude trvat řadu let a bude provázen výraznou nestabilitou.

2 Bezpečnostní politika v podmínkách České republiky

Nejen z výše uvedených, byť velmi schématicky podaných informací, je zřejmé, že Česká Republika nestojí stranou současného vojenskopolitického procesu, který v bezpečnostní sféře nabízí některé nové podněty pro rozhodování o bezpečnostní politice. Cílem bezpečnostní politiky je hrozbám, krizím a ozbrojeným konfliktům různé intenzity čelit všemi dostupnými politickými (mírovými) prostředky, kterými stát disponuje.

Bezpečnost obyvatelstva je chápána jako kontinuální, nikdy nekončící proces postavený na zdokonalování schopností a dovedností všech zainteresovaných složek. Cílem je zajistit dostatečnou míru bezpečí pro obyvatele státu a zároveň jim poskytnout dostatečné množství informací a návodů k aktivnímu zapojení se do procesu sebeochrany a vzdělávání. [6, s. 15]. Problémem, který dosud není v potřebném rozsahu řešen je míra dopadu na sociální situaci, psychiku a nálady obyvatelstva. Tento fakt absentuje také v dokumentu „Koncepte ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030 MV ČR [6]

Rostoucí četnost výskytu mimořádných událostí, růst a zvyšující se „efekt“ jejich následků zvyšují riziko vzniku krizových situací. Obecně platí, že čím jsou možné následky mimořádných událostí větší, tím je větší i nutnost koordinace zainteresovaných institucí při jejich řešení.

V některých materiálech jsou charakterizována jako rizika nevojenská. Do této kategorie patří zejména:

- Živelní pohromy – zemětřesení, povodně, požáry,
- průmyslové havárie a závažné dopravní nehody, spojené se značným rozsahem destrukce objektů, únikem škodlivých látek a zamořením životního prostředí,
- hromadné epidemie osob i zvířat.

⁴ Podle listu *Suddeutsche Zeitung* a severoněmecké televize mělo Německo mnohem větší podíl na syrské výrobě chemických zbraní, než se dosud vědělo. Konstatuje to zpráva Organizace pro zákaz chemických zbraní (OPCW). V letech 1982 až 1993 německé firmy realizovaly asi 50 zakázek pro syrský program. Podle OPCW do Sýrie prodaly i řídicí zařízení pro výrobu, pumpy, kontrolní ventily, detektory plynu, čistírnu chemických látek a 2400 tun kyseliny sírové, která může být použita k výrobě sarinu. Kromě firem ze SRN se nadvýrobě podílely i podniky z Ruska, Francie a Číny. (in: *Právo*, 24. 3. 2014, s. 11)

2.1 Oblast politická

V politické oblasti jde o úsilí České republiky dávat přednost dialogu s ostatními státy. Česká republika patří k zemím, kde (zatím) nedochází k otevřeným projevům mezinárodního terorismu. Situace je z uvedeného hlediska klidná. Ve státě otevřeně neoperuje žádná z mezinárodních teroristických organizací. Dopad mezinárodního terorismu na Českou republiku zůstává spíše zprostředkovaný. Nevhodně mohou působit některé výroky představitelů naší republiky. Např.: Výzva V. Havla (7. 3. 2011) k vojenskému zásahu v zemi (Lýbie), kde vládne „šílený zločinec a vrah“. S řadou výhrad v arabském světě se v současné době setkávají i, do určité míry povrchní, výroky prezidenta Miloše Zemana o arabském světě, islámské ideologii. „Prezident svými výroky zbytečně posunuje Českou republiku do středu zájmů teroristů.“⁵

V České republice rovněž nebyla zaznamenána ani klasická teroristická akce motivovaná vnitrostátními pohnutkami (kdy je politicky motivované násilí prostředkem k vyvolání atmosféry strachu ve společnosti), ačkoli několik událostí z doby po roce 1989 některé rysy či znaky teroristické akce částečně nese.⁶

To platí o některých formách násilné kriminality (zejména za použití - či pohružky použití - nástražných výbušných systémů, biologických a chemických látek - antrax, kyanid, salmonelosa), případně kriminality počítačové⁷ (hackerské útoky či pokusy o ně), které však nejsou motivovány politicky, ale spadají do skupiny vyřizování účtů mezi zločineckými skupinami. Jsou motivovány touhou po zisku (vydírání státu, firem nebo jednotlivců), případně se jedná o činy osamocených nespokojenců či psychicky nevyrovnaných jedinců (včetně množství případů šíření poplašné zprávy).

Bylo by však nezodpovědné považovat výše uvedený stav za trvalý a nevěnovat problematice boje proti mezinárodnímu terorismu odpovídající pozornost. Současné i předpokládané extrémistické akce jsou a budou příčinou nárůstu sociální napětí mezi občany. Stále častěji se objevuje teze, že přistěhovalci berou Čechům práci. Mnoho občanů ČR se tak připojuje k akcím „Čechy Čechům“. Z českých radikálů se mohou stát i teroristé. Varují před tím odborníci na extremismus ve své nejnovější studii, kterou vypracovali pro ministerstvo vnitra.

Uvádí v ní, že v České republice je asi 4 000 militantních neonacistických aktivistů, přičemž tvrdé jádro tvoří asi 400 lidí. Neonacistická scéna je z hlediska obecné i násilné kriminality trvalou hrozbou. Právě u části neonacistů přitom skrytě hrozí, že by se mohli uchýlit k teroristickým útokům. V příštích pěti letech, s dostatečnou mírou pravděpodobnosti lze očekávat nárůst individuálních útoků na Romy.

Pravicový extremismus v České republice má v posledních letech několik hlavních rysů, které jsou spolu vzájemně provázané. Prvním ideovým rysem byla velká heterogenita extrémně pravicových proudů. Druhým rysem, organizačním, byla pro ultrapravicí situace,

⁵ PEHE J.: Lidská práva a islám. Dvojí měřítka české politiky. Právo. 14. 6. 2014.

⁶ Přitom „skutečných“ teroristických činů za dobu existence ČR - tedy činů vyšetřovaných podle paragrafu 93 a 93a Trestního zákoníku - je nesmírně málo - celkem 2: jedna roku 1993 a jedna roku 2002. Většina ostatních případů je definována zejména jako vydírání nebo čin obecného ohrožení.

⁷ Mezi oběti hackerů patří například bývalá ministryně pro lidská práva a národnostní menšiny Džamila Stehlíková, současný ministr kultury a teolog Tomáš Halík, bývalý ministr zahraničí Jan Kavan, bývalý premiér Vladimír Špidla, bývalá místopředsdkyně Strany zelených Kateřina Jacques, moderátorka Ester Janečková či festival Prague Pride.

že vedle sebe existovaly, či se navzájem překrývaly různé organizační formy pravicového extremismu. Třetím časovým rysem je fakt, že po roce 1989 česká pravicová extrémistická scéna procházela krátkými stádii vzniku, zániku, přeskupování do jiných subjektů s často se měnící ideologií. Jako poslední, čtvrtý rys pravicového extremismu je uváděn rys geografický, kdy se extrémistické subjekty formovaly na základě místa jejich existence. [3] Takto definuje český extremismus Miroslav Mareš, který se, jakožto současný akademik vyprofiloval ze sdružení Mladých konzervativců.

Pro extrémistické skupiny je příznačné, že jsou přesvědčeny o své výjimečnosti a nadřazenosti vůči ostatní části společnosti. Kritizují stávající společnost a státní zřízení a zpochybňují smysl jejich existence. S tím souvisí i zpochybňování základních lidských práv, jimiž jsou důstojnost, rovnost a svoboda všech bez rozdílu. [5]

V oblasti extrémistické trestné činnosti jsou evidovány situační střety mezi občany České republiky, kteří jsou příslušníky pravicově a levicově extrémistických hnutí. Pokračuje napadání osob z řad některých minoritních komunit a etnik ze strany příznivců pravicově extrémistických hnutí. V současné době neexistují konkrétní poznatky o radikalizaci extrémistické levicové scény. Oba extrémní tábory však v nemalé míře využívají sociálních sítí pro propagaci svých postojů, včetně výhrůzek teroristickými a jinými násilnými činy.

2.2 Oblast mezinárodního terorismu

Pokud se jedná o celková bezpečnostní rizika pro Českou republiku v oblasti mezinárodního terorismu, ta, i přes dosud klidnou situaci, vyplývají zejména ze zahraničně politické orientace státu.

V některých arabských zemích se dosavadní režimy mohou, pomocí ústupků, brutality, teroru udržet. V jiných zemích mohou vzniknout nové, liberálnější nebo i demokratičtější režimy. Je nutno ale konstatovat, že žádný z nich nedokáže hned a v očekávaném rozsahu splnit sny současných rebelantů o odstranění bídy a chudoby. Zklamání z přetrvávající bídy a chudoby zřejmě povede k značnému nárůstu migrace.

Nárůst počtu migrantů se stává ekonomickým, sociálním, kulturním a často též kriminálním problémem pro cílové i tranzitní země. Další z problémů nezvládnutí tohoto procesu je příčinou izolace migrantů, jejich deprivace. V krajním případě může dojít i k vyhrocení otevřeného konfliktu s domácí společností, např. formou teroristických útoků, kriminálních aktivit apod. [2. s. 24]

Za imigranty přijdou do Evropy i České republiky nepokoje, fanatismus, násilí. Za nepokoji nutně následuje snížení životné úrovně domácích obyvatel. S tím poroste sociální napětí a nenávist vůči přistěhovalcům.

Významnou oblastí rizik pro Českou republiku jsou trvale rizika teroristických útoků. Mohou být vyvolána jak nespokojeností imigrantů z arabských zemí žijících na našem území, tak i zahraničních teroristických skupin, které pod rouškou a "ve jménu" svého vyznání mají snahu se mstít za některé, v mnoha případech i neuvážené, výroky politiků České republiky.

Nejnebezpečnější jsou teroristé, jejichž motivace je dovedně ukrývána a vychází z náboženského nebo rasistického fanatismu, protože (na rozdíl od politicky motivovaných skupin) tito teroristé se nikomu nezodpovídají za své akce a nezáleží jim na veřejném mínění. Nejvyšším cílem nových teroristů je samotné ničení, ničení pro ničení. Prohlubuje

se snaha o vyvolávání paniky, sociálního napětí. Současní teroristé jsou principiálně ochotni použít k upoutání pozornosti jakýkoliv druh násilí, jsou stále bezohlednější, sofistikovanější a kvalifikovanější. Cílem jejich útoků mohou být převážně městské části s velkou koncentrací obyvatelstva, komunikační centra, úřady státní správy, metro, obchodní domy, sportovní či společenské akce a jiné uzavřené systémy.

Dalším a daleko vážnějším sociálním problémem a možným podnětem pro vznik krizové situace je potenciální možnost návratu jednotlivců ze zemí Evropské unie, kteří v současné době bojují na straně rebelů v Iráku nebo v Sýrii.⁸ S vysokou mírou pravděpodobnosti lze konstatovat, že většina z těchto lidí, pokud přežijí, se do EU vrátí. Hrozí tak velké nebezpečí jejich teroristických aktivit na cíle v Evropě. Jako příklad mohou sloužit i projevy nacismu a nacionalismu na přílbách čs. vojáků v Afghánistánu.

V tomto smyslu nelze vyloučit ani případné teroristické akce migrujících extrémistů ukrajinského Pravého sektoru, navazujícího na odkaz Stepana Bandery. Lze zde vyvodit pro Českou i Slovenskou republiku i určité historické reminiscence.

Vývoj na Ukrajině může v České republice odstartovat největší vojenské manévry od 11. září 2001. Vedení armády počítá se sérií kroků, kterými by reagovalo na zhoršení situace: až 1200 vojáků by mohlo vyrazit na hranice, aby s policií zajistili jejich ochranu.

Další jednotky by pak zabezpečily strategické objekty, jako jsou jaderné elektrárny či rozvody energií. Ta krize už pálí i nás. Pokud by ruská armáda překročila ukrajinské hranice, znamenalo by to pro Českou republiku řadu problémů, říká v rozhovoru pro Hospodářské noviny náčelník generálního štábu Petr Pavel.

Zřejmě jako přípravu k realizaci avizovaných opatření slovenská a česká armáda připravují společné cvičení, do kterého se letos na podzim ve vojenských výcvikových prostorech na Slovensku zapojí 1300 vojáků. Podle slovenského ministerstva obrany si vojáci procvičí plnění úkolů kolektivní obrany vyplývající z členství v NATO. Konání cvičení potvrdil i mluvčí českého ministerstva obrany Jan Pejšek.⁹

V podstatě jakákoli viditelnější mezinárodněpolitická aktivita může pro kterýkoli stát světa, Českou republiku nevyjímaje, znamenat vytváření nových nepřátel, tedy i nástup akcí mezinárodních teroristických skupin, které do této doby na území nebo proti zájmům státu teroristickou činností dosud neprováděly. Přitom nelze opomíjet rizika spojená s šířením radikální platformy islámu i s tím spojené snahy o vybudování dalších islámských center. Tato střediska mohou v budoucnu sloužit jednak jako prostředek ke skrytému financování teroristických organizací i jako skladiště zbraní, úkryty hledaných osob či základny zpravodajských organizací.

Latentní riziko zůstává u některých členů arabské komunity. Někteří z nich se zdržovali na českém území již v minulosti. Získávají informace a udržují kontakty do zemí původu. Dalšími jsou přistěhovalci, kteří zde pobývají převážně nelegálně a mohou se podílet na celém spektru trestné činnosti.

⁸ Tajné služby jednotlivých států jen odhadují jejich počty. Francie – asi 800 občanů, Belgie mluví o dvou stovkách, Britové vyslovili předpoklad – kolem 400, Německá tajná služba odhaduje počet bojovníků s německým pasem na 320.

⁹ I.hned.cz 10. 6. 2014

V Evropské unii žije přibližně 12 milionů muslimů.¹⁰ Lze s vysokou mírou pravděpodobnosti konstatovat, že jejich integrace se podle plnění základních kritérií, včetně tak zvané myšlenky *euroislamismu* zrozené v útrobách bruselské byrokracie a s ohledem na aktivity USA a NATO jeví nereálnou. Absorpční schopnost Evropy je na hranici možností. Další možná migrační vlna by se mohla stát opravdovou bezpečnostní hrozbou. Může mít značné materiální dopady, ohrožení zdraví a životů obyvatel a s tím spojený nárůst sociálního napětí a stresu.

Důležitým rizikem zůstává nadále i možnost radikalizace domácích extremistických hnutí levicové či pravicové orientace. Některé tyto organizace mohou být snadno zneužitelné k destabilizaci politické scény či násilnému prosazování partikulárních politických, ekonomických, případně tzv. radikálně ekologických zájmů.

Může se jednat o běžné teroristické akce, nebo o přepady jadernými, chemickými či biologickými zbraněmi s účinkem na celém území našeho státu. Mohou to být útoky na jaderné elektrárny nebo zamoření přehrad s pitnou vodou toxickými látkami. Účinky těchto zbraní se mohou projevit na našem území i v případě, že budou použity proti sousedním státům.

S ohledem na mezinárodněpolitické souvislosti je na území ČR koncipována ostraha řady objektů, vyhodnocených jako potenciálně ohrožené teroristickým útokem (zastupitelské úřady USA, Spojeného království, Izraele, o zvýšenou ostrahu v některých obdobích požádal i zastupitelský úřad Turecka, Japonska a Úřad OSN v Praze; budova rozhlasových stanic Rádio Svobodná Evropa, Rádio Svobodný Irák, Rádio Svobodný Írán; objekty ústředních orgánů státní správy, jaderné elektrárny, objekty chemických továren, vodních děl, atd.). Tato ostraha je v některých případech prováděna na základě příslušných nařízení vlády i formou účasti Armády České republiky na plnění úkolů Policie České republiky.

Jako další potenciální cíle je možné uvést státní návštěvy a delegace, zahraniční letecké společnosti a komerční firmy (i z hlediska akcí extrémních ochránců přírody), místa s velkou koncentrací turistů z některých zemí (USA, Izrael, země NATO), objekty Židovské obce nebo objekty, spojené s Ruskou federací (s ohledem na situaci na Kavkaze a na Ukrajině).

3 Možné budoucí aktivity společnosti v oblasti krizového řízení

Společnost nedokáže vždy zabránit vzniku a šíření mimořádných a krizových situací. Proto stát k zajištění své vlastní bezpečnosti a bezpečnosti svých občanů vytváří bezpečnostní systém. Ten lze definovat jako soustavu:

- Správních úřadů;
- orgánů územních samosprávných celků;
- ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů;
- havarijních služeb;
- právnických a fyzických osob.

¹⁰ Různé statistické materiály uvádějí, že muslimové tvoří kolem 95% obyvatel Turecka, 90% Kosova, 70% Albánie, 40% Bosny a Hercegoviny, asi 30% Makedonie, necelých 20% Černé Hory, 10 až 15% Ruska, 10% Bulharska a Francie, asi 5% Nizozemska, Dánska a Švýcarska, Rakouska a Řecka a téměř 3% obyvatel Velké Británie.

Jejich vzájemné vazby a činnosti zabezpečující koordinovaný postup umožňující naplnění základních povinností státu při zajištění:

- Svrchovanosti a územní celistvosti republiky,
- ochrany demokratických základů státu a ochrany životů, zdraví, a majetkových hodnot jeho obyvatel.

Na základě vytvořené a trvale aktualizované analýzy hrozeb pro území ČR bude nezbytné optimalizovat systém ochrany obyvatelstva, který bude schopen adekvátně reagovat jak na existující, tak na nově poznané (pojmenované, určené) hrozby s cílem těmto hrozbám přecházet a být připraven na jejich odvrácení a minimalizaci z nich vyplývajících rizik.

Bude nezbytné položit důraz nejen na vojenskou ochranu, ale také na řešení exponenciální řadou narůstající možnosti vzniku konfliktů v sociální oblasti.

Úkolem orgánů samosprávy je zajišťovat bezpečnost a ochranu obyvatelstva. Pro snižování hrozeb a rizik je potřebné též aktivně spolupracovat s dalšími orgány veřejného sektoru, obyvatelstvem, právníckými a podnikajícími fyzickými osobami na jimi spravovaném území.

Pod pojmem krizové řízení je možno tedy chápat komplex opatření a úkolů, které plní veřejná správa (veřejné instituce) spolu s dalšími organizacemi při vzniku nebo výskytu mimořádných událostí případně krizových situacích pro zajištění ochrany obyvatelstva, což lze vyjádřit následujícími závěry:

- Udržení funkčnosti veřejné správy,
- udržení fyzického a duševního zdraví obyvatelstva,
- zajištění dostupnosti životně důležitého zboží a služeb,
- uchování soukromého a veřejného majetku,
- humanitární pomoci.

Krizové řízení lze rovněž definovat jako souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů, zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s řešením krizové situace. [7]

Krizové řízení v působnosti městského úřadu lze chápat jako ucelený soubor přístupů, názorů, zkušeností, doporučení, metod a opatření, které vedoucí pracovníci užívají ke zvládnutí specifických činností a to při:

- Bránění vzniku a eskalaci krizových situací (prevenci);
- přípravě na činnost v krizových situacích (připravenost);
- rychlém překonání mimořádné události tak, aby byly minimalizovány její následky (odezva);
- odstraňování následků působení negativních faktorů krizové situace (obnově).

Záchranný systém, který by pamatoval na nutnost řešit vedle materiálních i sociální potřeby lidí, jejich psychický stav, u nás zatím vytvořen není. Některé aktivity v tomto smyslu se objevují u policie. Psychosociální krizová pomoc lidem zasaženým mimořádnou

událostí má za úkol zajišťovat nejprve základní potřeby (jídlo, pití, hygiena, léky, oblečení, ubytování), dále zajistit klidné a bezpečné prostředí (dodávání informací, zajištění soukromí, evakuační centra), podporovat vzájemnou oporu (spojení a setkání s rodinami, podpora vztahů, doprovázení), zajišťovat spravedlivé zacházení a spravedlivé informace, a tím redukovat pocity ponížení, studu a viny (ochrana zasažených osob před novináři a přihlížejícími, etické nakládání s ostatky, podpora při identifikaci a truchlení, informační centra).

Úkoly krizového řízení spojené s řešením mimořádné události se z hlediska času jejich vykonávání dělí do tří skupin – úkoly před, při a po mimořádné události. Základ psychosociální krizové pomoci spočívá v předpokladu, že všechny počiny v kontinuu prací záchranných, likvidačních a pracích na obnově a připravenosti mají kromě technických parametrů svoje důrazy a postupy psychosociální.

Právnícké a podnikající fyzické osoby by měly realizovat pro zvýšení úspěchu ve své činnosti aktivní a systematickou práci s rizikem, která je náplní managementu rizika podnikatelské sféry. Podnikatelské subjekty plní úkoly ochrany obyvatelstva ve vztahu ke svým zaměstnancům. Informují je o možných hrozcích mimořádných událostech a plánovaných opatřeních, varování, evakuaci, popřípadě ukrytí a organizování záchranných a likvidačních prací. Při vzniku mimořádných událostí, taktéž na vyžádání, spolupracují v rámci záchranných a likvidačních prací s hasičským záchranným sborem.

Určené právnícké a podnikající fyzické osoby by se měly aktivně podílet na minimalizaci rizik provozovaných objektů a nést odpovědnost za jejich bezpečný provoz. [6, s. 19]

Preventivní opatření věnující se předsudkům, radikalismu, xenofobii a intoleranci musí splňovat následující charakteristiky; musí být systematické, kontinuální (tj. dlouhodobé a koncepční), zacílené (na primární, sekundární i terciární oblast prevence), odborné (vykonávaná pouze erudovanými odborníky v této oblasti, např. sociálními pedagogy, preventisty atp.) a kritické (schopné zpětné vazby a sebereflexe).

Z hlediska prevence je nutné jednotlivé aktivity koordinovat, protože identické činnosti jsou často realizovány mnoha ministerstvy (kultury, školství, mládeže a tělovýchovy či vnitra) či nevládními organizacemi. I proto je nutné rozlišit preventivní aktivity na státní úrovni a preventivní aktivity nevládních organizací.

Z obecného hlediska protiextremistické politiky je pedagogické působení důležité především v preventivní oblasti. Má však významnou úlohu i ve vztahu k následkům extremismu, a to tehdy, pokud jsou již žáci a studenti seznamováni s možnými negativními dopady aktivit extremismu. Pedagogické působení je především diskursivní. V tomto smyslu působí škola a vzdělávání jako jeden z pilířů vedle rodiny, struktur občanské společnosti, médií a politické kultury. Represe je v této oblasti sice možná (snížené známky z chování vyloučení ze školy za extremistické jednání na půdě školy apod.), ale není častá a je zpravidla málo efektivní ve vztahu k celkovému cíli eliminovat extremismus mládeže. Represivní působení je tak především doménou policejních a justičních složek státu. [6]

Krizové řízení představuje nezbytnou nadstavbu pro řešení narůstajících dopadů mimořádných událostí a krizových situací nebo jiného nebezpečí či narušení funkčnosti kritické infrastruktury, kdy již není možné nastalou situaci vyřešit prostřednictvím standardních postupů orgánů veřejné správy, složek Integrovaného záchranného systému nebo soukromých subjektů. Krizová opatření, jako organizační nebo technické opatření

pro řešení krizové situace, představují účinný nástroj pro využití nadstandardních postupů či sil a prostředků (např. prostřednictvím zásahu do základních lidských práv a svobod) a tím napomáhají k vyřešení krizové situace. Nedílnou součástí systému krizového řízení je od počátku roku 2011 také problematika ochrany kritické infrastruktury.

Závěr, budoucnost

Důležitým aspektem může být projev solidarity vyjádřený poskytnutím pomoci ostatními státy při krizových situacích. Velmi důležitou roli sehrává také výměna informací. Členství ČR v mezinárodních organizacích (např. EU a NATO) není pro problematiku krizového řízení příliš svazující či limitující. Stávající činnosti se v mezinárodních organizacích dotýkají spíše obecných principů výměny informací či řešení mimořádných událostí. Jedinou významnou oblastí pro řešení rozsáhlých krizových situací je problematika humanitární pomoci, která je podrobně popsána v rámci oblasti „úkoly ochrany obyvatelstva“. [6 s. 42]

Přestože samotná Česká republika pravděpodobně není významným cílem organizací typu Al-Qaeda, Taqwir wal Hijra nebo salafistických skupin, existuje stále možnost teroristických útoků v reakci na mezinárodní vývoj, např. válečné akce či protiteroristické kampaně. Je třeba rovněž připomenout rizika plynoucí z náboženského fundamentalismu a radikalismu některých extremistických skupin hlásících se k islámu z hlediska jejich možného propojení na teroristické organizace ve světě.

Nebezpečí představuje i další propojování domácích a zahraničních extremistických organizací. Toto propojování a koordinaci některých společných akcí či protestů výraznou měrou v dnešní době usnadňuje rozvoj komunikačních technologií, zejména internetu.¹¹ Tím je dána i ztížená možnost monitoringu těchto aktivit ze strany příslušných orgánů. O to více je třeba věnovat veškeré úsilí preventivně bezpečnostním opatřením, která úzce souvisí s opatřeními, která jsou zaváděna na mezinárodní úrovni, resp. v úzké kooperaci se zeměmi euro-amerického prostoru.

Medializace případů teroristických a extremistických veřejných akcí, projevů a vystoupení určitých jedinců a organizací vede k napodobování. Proto nelze vyloučit ani teroristické (resp. obdobné násilné) akce, spáchané osamělým pachatelem, a to včetně útoků za pomoci nástražných výbušných systémů.

Schématicky a do určité míry pouze rámcově byly v příspěvku naznačené problémy potenciálního nebezpečí teroristických akcí jak ze strany extremistických organizací uvnitř České republiky, tak i ze strany mezinárodního terorismu a jejich vliv na psychiku obyvatel. Je tedy nezbytné i přes určité ekonomické, materiální překážky trvale analyzovat možné negativní dopady na území státu a jeho obyvatel. Vytvářet tak nezbytné předpoklady k maximální eliminaci možných důsledků krizových situací a mimořádných událostí.

Reference

- [1] BLAHA, J.: Bezpečnostní a ekonomická rizika České republiky ve světle vývoje arabského světa. Sborník 16. mezinárodní vědecké konference „Riešenie krízových

¹¹ Moderní komunikační technologie jsou rovněž zneužívány k samotné trestné činnosti, např. k šíření národnostní, rasové, etnické, sociální a politické nesnášenlivosti nebo k výzvam k násilným akcím.

situácií v špecifickom prostredí, s.33 až 42. Žilinská univerzita v Žilině, 2011. ISBN 978-80554-0366-3

- [2] JANOŠEC, J.: Bezpečnost a obrana České republiky 2015 – 2025. Praha: Ministerstvo obrany ČR, 2005. s. 24. ISBN 80-7278-303-3
- [3] MAREŠ, M.: Pravicový extremismus a radikalismus v ČR. Barrister a Principál, Praha: 2003, s. 175 - 176. ISBN 80-86598-45-4
- [4] MAREŠ, M., SMOLÍK, J.: Školní výuka a extremismus. Pedagogická orientace, roč. XX, č. 2, 2010, s. 40-54.
- [5] PIDRMANOVÁ, T.: Mediální reprezentace extremismu a „romského problému“ v ČR. Bakalářská práce. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni 2011, s. 17
- [6] Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030. MV ČR GŘ HZS ČR, Praha 2013
- [7] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Kontaktní adresa

doc. Ing. Jaroslav Blaha, CSc.

Vysoká škola finanční a správní Praha, Fakulta ekonomických studií

Estonská 500, 101 00 Praha10, Česká republika

Email: blaha.jaroslav@cmail.cz

Tel. číslo: +420 724 219 044

VZTAH ZADLUŽENOSTI OBCÍ K JEJICH EKONOMICKÉ ODOLNOSTI (PŘÍPAD KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE)

RELATION OF MUNICIPAL DEBT TO THEIR ECONOMIC RESILIENCE (CASE OF THE HRADEC KRÁLOVÉ REGION)

Petra Blažková, Ivana Kraftová

Abstract: *A considerable attention is paid to management of municipal debt in the Czech Republic. It is not only monitored by the central government, but it represents a significant moment of economic resilience of municipalities. The fact that municipalities with long-term negative balance of their budgets tend to use of debt financing is understandable. However a question remains, whether the use of debt does not reduce or even does not eliminate economic resilience of municipality. The aim of this paper is on the one hand to determine the position of municipalities of the Hradec Králové Region across the Czech Republic in terms of municipal debt, on the other hand to assess the economic resilience of municipalities in this region in terms of two basic monitoring indicators - total debt and total liquidity. Economic resilience is assessed on a four point scale (higher, lower, zero + gray zone) with a link to the test criteria specified by the Ministry of Finance of the Czech Republic. In connection to results of the analysis, the article tries to turn attention to possible complement of the existing tools of municipal debt management in the country.*

Keywords: *Public budget, Municipal debt, Economic resilience of municipality, Hradec Králové Region, Total debt, Total liquidity.*

JEL Classification: *H63, R38.*

Úvod

Financování potřeb veřejného sektoru pomocí dluhu je problematické. Implicitně neziskově orientované subjekty veřejného sektoru nemohou využít pozitivní působení finanční páky, neboť jejich cílem není dynamizovat rentabilitu vlastního kapitálu před rentabilitou majetku. S ohledem na své specifické postavení v daňovém systému i na zmíněnou neziskovost nejsou s to využít efektu daňového štítu. Přesto však dluhové financování – nikoli pouze průběžné pomocí běžných neúročených závazků, ale i úročený dluh v podobě úvěru (cca $\frac{3}{4}$) či jiných forem dluhů (cca $\frac{1}{4}$) - obce ČR využívají. V roce 2013 přesáhl již dluh obcí úroveň 92 mld. Kč, přičemž téměř 58 % v tom představuje dluh čtyř největších měst – Prahy, Brna, Ostravy a Plzně; menší díl pak připadá na ostatní obce ČR [9].

Pro určení míry zadluženosti lze využít podíl dluhu na celkových příjmech územních rozpočtů, které v roce 2013 představovaly 456,5 mld. Kč (počítáno jako rozdíl příjmů veřejných rozpočtů a státního rozpočtu) [10]. Míra zadluženosti obcí takto vypočtená přesáhla 20 %, což není možné označit za zanedbatelnou hodnotu.

Obce dluhem financují rekonstrukci a výstavbu technické infrastruktury, rekonstrukci, regeneraci, zateplování a rozšíření objektů občanské vybavenosti (školská zařízení, sportovní areály, bytový fond), v neposlední řadě ale využívají dluh také na předfinancování

investičních projektů spolufinancovaných z fondů EU [9]. To ale není typické jen pro obce ČR, ale veřejných výdajů realizovaných i v ostatních zemích EU na místní úrovni [4].

Nastoluje se otázka vztahu zadluženosti obcí k jejich ekonomické, resp. sociálně-ekonomické odolnosti. S využitím poznatků psychologie a ekologie [2],[3] lze vymezit sociálně-ekonomickou resilienci obce jako

- a) Schopnost získat prostředky pro uspokojení potřeb z potenciálně disponibilních zdrojů;
- b) schopnost prevence nepříznivého stavu, resp. pozitivní adaptace při vystavení nepřízni;
- c) dynamickou minimalizaci zranitelnosti nečekanými nepříznivými vlivy plynoucími z rozličných hrozeb.

Sociálně-ekonomická odolnost obce je tedy dána dostatečností prostředků na prevenci či zamezování působení negativních jevů a zastřešuje dvě oblasti. Projevuje se v ní čistě ekonomická odolnost - adekvátní zdroje a jejich efektivní užití, v případě dluhových zdrojů je nutno uvažovat i jejich návratnost, v případě rozpočtových příjmů schopnost eliminace výkyvů v daňových výnosech způsobených např. hospodářskou recesí. Stejně významný je ale i sociální aspekt resilience spojený zejména s kvalitou života občanů obce ve smyslu bezpečné a účelné infrastruktury (místní komunikace, kanalizace, čistírny odpadních vod, vodovody) a služeb s charakterem čistého veřejného produktu, resp. smíšeného veřejného produktu zejména s nízkou mírou privatizace užitku.

1 Formulace problematiky

Hospodaření obce zahrnuje nakládání s jejím majetkem a financování činností, jimiž naplňuje své poslání, tj. podle § 2 odst. 2 zákona o obcích [11] péči „...o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“ Současně je obci uloženo hospodařit efektivně, zákon o obcích dokonce využívá s tímto záměrem klasické pojetí efektivnosti, která je chápána jako součin hospodárnosti a účelnosti, když v § 38 odst. 1 ukládá: „Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně...“ [11].

Pro finanční řízení – plánování, analýzu i kontrolu – v oblasti zadluženosti obcí je v české praxi užíváno několik základních ukazatelů, které mají svůj základ v teorii finančního řízení a finanční analýzy a jsou v jistém smyslu modifikovány pro podmínky českého veřejného sektoru [5], resp. veřejné správy. Přehled relevantních ukazatelů zachycuje Tab. 1.

O tom, že se otázce zadluženosti obcí věnuje v ČR dlouhodobě pozornost, svědčí i usnesení vlády, týkající se této oblasti – 346/2004 o regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby, jež bylo v roce 2008 zrušeno a nahrazeno usnesením vlády o monitoringu hospodaření obcí 1395/2008, které bylo již dvakrát aktualizováno (695/2010 a 722/2012). Za dva hlavní monitorované ukazatele jsou nyní považovány: ukazatel celkové zadluženosti a celkové likvidity (v tab. 1 tučně zvýrazněné), pro něž jsou stanoveny intervaly nežádoucích hodnot:

pro ukazatel celkové likvidity k 31. 12. daného roku interval $<0; 1>$

a pro ukazatel celkové zadluženosti překročení hranice 25 %.

Tab. 1: Přehled relevantních absolutních a relativních ukazatelů

Název a symbol ukazatele	Stručná charakteristika	Výpočet ukazatele
Absolutní ukazatele		
Cizí zdroje (CZ)	Samostatná položka rozvahy zahrnující dlouhodobé a krátkodobé závazky vč. přechodných pasiv.	CZ
Dluh (D)	Zahrnuje úvěry (U), komunální dluhopisy (KD), přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy (OVD), nezapočítává neúročené závazky	$D = U + KD + OVD$
Dluhová základna (DZ)	Zahrnuje daňové příjmy (PD), nedaňové příjmy (PN) a přijaté dotace (DO) souhrnného finančního vztahu	$DZ = PD + PN + DO$
Dluhová služba (DS)	Zahrnuje zaplacené úroky (I), uhrazené splátky emitovaných dluhopisů (SKD), splátky úvěrů (SU), splátky leasingu (SL).	$DS = I + SKD + SU + SL$
Relativní ukazatele		
Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům	Udává v % míru, v jaké se podílí veškeré cizí zdroje na krytí majetku. (*) Představuje celkovou zadluženost obce.	$z' = (CZ/A)*100$
Podíl dluhu na cizích zdrojích	Udává v % míru dluhu (D) na celkových cizích zdrojích (CZ).	$d' = (D/CZ)*100$
Ukazatel dluhové služby	Udává v % míru, v jaké zatěžuje dluhová služba dluhovou základnu.	$uds' = (DS/DZ)*100$
Celková likvidita	Jde o tzv. běžnou likviditu (L_{III}), která představuje poměr oběžných aktiv (OA) ke krátkodobým závazkům KZ).	$L_{III} = OA/KZ$

(*) Od roku 2012 došlo ke změně metodiky, aktiva jsou ve výpočtu uvažována v brutto hodnotě. To může značně vylepšit hodnotu ukazatele, pokud se brutto a netto hodnota aktiv výrazně liší.

Pozn.: V prezentovaném přehledu není zařazen ukazatel „zadluženost obce“, přestože se hojně užívá. Nejde totiž o explicitně vymezený ukazatel, ale pouze popisnou charakteristiku obce, která má dluh typu D.

Zdroj: vlastní zpracování s využitím [1], [7], [8]

Cílem tohoto článku je zhodnotit situaci v oblasti zadluženosti obcí Královéhradeckého kraje (KHK) ve vztahu k jejich ekonomické odolnosti, a to zejména ověřit platnost hypotéz:

H (1): Míra obcí KHK s dluhem nepřevyšuje stav celé ČR, tj. lokalizační kvocient je menší než 1.

H (2): Obce KHK se prokazatelně vyznačují z hlediska obou monitorovaných indikátorů ve střednědobém horizontu ekonomickou odolností.

2 Metody

Za zkoumaný vzorek obcí byly vybrány obce KHK v období 2010-2012. Byla soustředěna data o 448 obcích KHK – jejich počtu obyvatel, salda rozpočtu obce, výše dluhu (D), data pro výpočet celkové zadluženosti a celkové likvidity. Při zkoumání

financování potřeb dluhem byla zaměřena pozornost na počet obcí KHK, které a) dluh nevyužívají, přestože mají ve střednědobém horizontu pěti let (2008-2012) kumulované záporné saldo rozpočtu; b) dluh využívají, aniž by měly záporné saldo rozpočtu; c) dluh využívají a mají záporné saldo rozpočtu v uvedených pěti letech. Otázka pozice obcí KHK v rámci celé ČR byla v letech 2010-2012 posouzena pomocí lokalizačního kvocientu (1) doplněného o procentní podíl na celkovém dluhu obcí ČR.

$$LQ = \frac{o_{DR}^i / o_{TR}^i}{o_{DS}^i / o_{TS}^i} \quad (1)$$

Legenda:

O = obce	i = i -té období
DR = obce regionu s dluhem D	TR = obce regionu celkem
DS = obce státu s dluhem D	TS = obce státu celkem

Ekonomická odolnost byla posuzována ve vztahu dosahované hodnotě celkové zadluženosti obce a celkové likvidity. Bylo testováno, zda ve sledovaných letech obec naplnila podmínku (2), resp. (3):

$$\frac{CZ}{A} \geq 25\% \quad (2)$$

$$L_{III} \in \langle 0; 1 \rangle \quad (3)$$

Pokud byla každá jednotlivá podmínka splněna, pak bylo posuzováno, zda obec prokazuje ekonomickou odolnost (EO), která byla hodnocena ve dvou úrovních:

- Vyšší EO = test je naplněn pouze v jednom období, zatímco v následujícím se obec nachází opět ve zdravé zóně;
- nižší EO = test je naplněn ve dvou po sobě jdoucích obdobích, ale ve třetím se vrací zpět do zdravé zóny;
- absence EO = test je naplněn ve všech třech sledovaných obdobích.

V případě naplnění testu v posledním sledovaném roce (ať jako jediný případ, či dva v hodnoceném období), hodnotící verdikt není obci stanoven. Lze konstatovat, že se obec nachází v tzv. „šedé zóně“.

3 Rozbor problému

Analýza problému je rozdělena do tří částí, které se týkají pozice obcí KHK v rámci celé ČR z hlediska jejich dluhů, dále posouzení celkové zadluženosti a celkové likvidity.

3.1 Využití financování dluhem obcemi KHK v porovnání s celou ČR

Mezi 448 obcemi KHK se vyskytuje 161 obcí s kumulovaným záporným saldem rozpočtu za období 2008-2012, tj. motiv k využití dluhového financování se u nich vyskytuje. Z tohoto počtu 54 obcí (tj. zhruba 1/3) dluhu pro své financování nevyužívá. Zbývajících 107 obcí se záporným rozpočtem naopak dluh využívá. Současně platí, že žádná obec, která má kladné saldo rozpočtu, se k dluhovému financování svých potřeb neuchyluje.

Tab. 2 zachycuje pozici obcí KHK v oblasti využívání dluhu pro financování svých potřeb v rámci celé ČR.

Tab. 2: Pozice obcí KHK v oblasti dluhového financování v rámci ČR

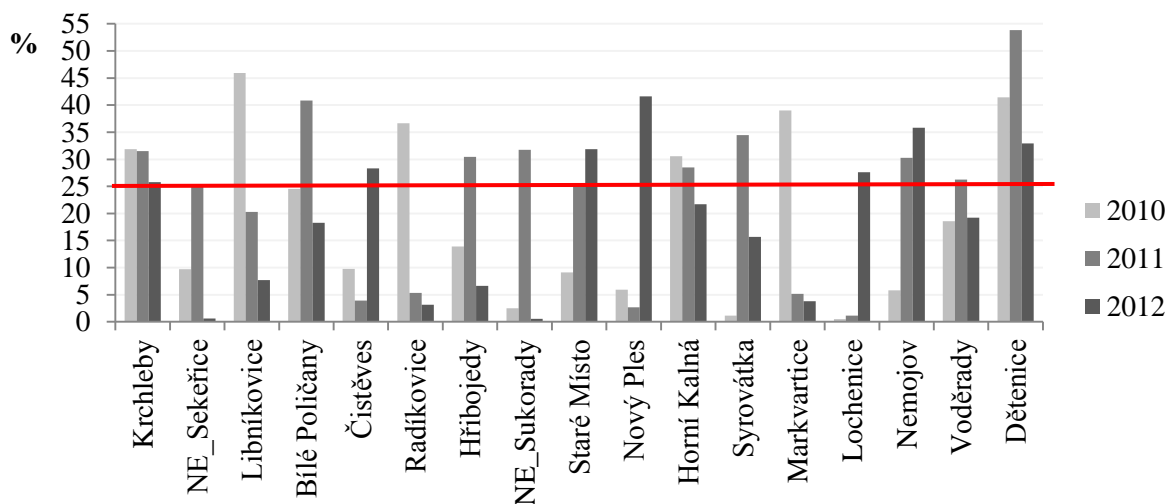
ukazatel/rok	2010	2011	2012
obce s dluhem v KHK (%)	17,63	19,87	21,65
obce s dluhem v ČR (%)	49,83	49,46	51,50
LQ	0,35	0,40	0,42
podíl obcí KHK na celkové finanční částce dluhu obcí ČR (%)	2,39	2,61	2,65

Zdroj: vlastní zpracování s využitím [1], [9]

3.2 Posouzení celkové zadluženosti obcí KHK z hlediska jejich ekonomické odolnosti

Celková zadluženost podle stanovených pravidel je považována za akceptovatelnou, pokud nedosáhne hodnoty 25 %. Nad tuto hranici už je obci věnována zvýšená pozornost ze strany MF ČR, a to zejména, pokud je hranice 25 % přesahována opakovaně a pokud je spojena i s nepříznivým stavem celkové likvidity.

Obr. 1: Míra překročení limitní hranice celkové zadluženosti obcemi KHK v letech 2010-2012



Zdroj: vlastní zpracování s využitím [1]

Z provedené analýzy vyplynulo, že v KHK je 17 obcí, které svou hodnotou celkového zadlužení přesáhly v průběhu let 2010-2012 testovací kritérium (viz zvýrazněná linie na Obr. 1). Přitom překvapivě ve dvou případech šlo o obce, které dluhu D (viz vymezení v Tab.1) nevyužívají. Na Obr. 1 je předraženo názvům těchto obcí „NE_“. Současně je třeba konstatovat, že jde ve všech případech o malé obce do 1000 obyvatel (ve 13 případech dokonce pouze do 500 obyvatel), jež se vyznačují nižší hodnotou majetku, a tudíž jsou citlivější na jakýkoli výkyv závazků.

3.3 Posouzení celkové likvidity obcí KHK z hlediska jejich ekonomické odolnosti

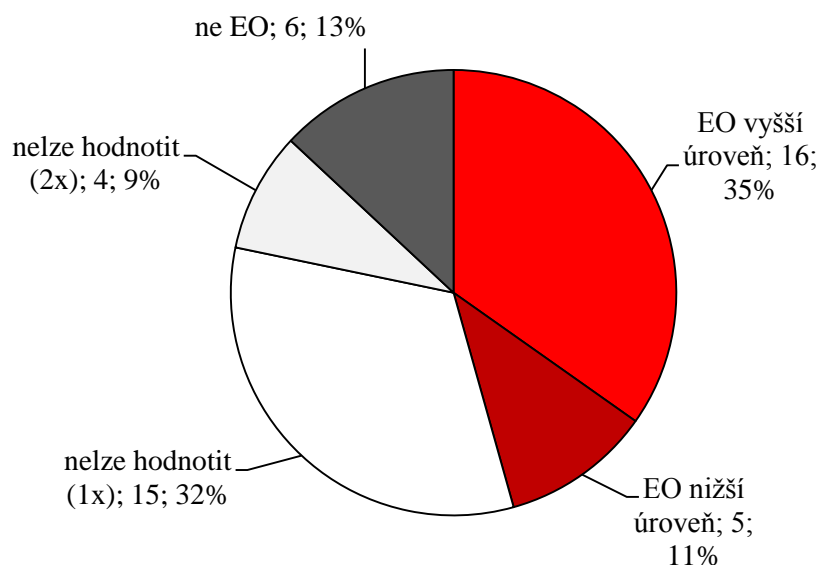
Z krátkodobého hlediska je likvidita závažnější problém než ztrátovost či vyšší míra zadluženosti. Ovšem při hodnocení tohoto ukazatele je nutno brát v potaz, že jde o okamžikový ukazatel (k 31. 12.), který zachycuje stav (nikoli kumulované či průměrné hodnoty) k určitému datu. Zároveň je třeba připomenout, že běžná likvidita obcí, které

zpravidla neoplývají vysokou úrovní zásob, bude blízká likviditě pohotové, u níž je považována jako standardní hodnota „1“, tj. stav, kdy jsou krátkodobé závazky rovny peněžním prostředkům a krátkodobým pohledávkám v jejich součtu.

Nežádoucí interval je tedy stanoven mezi nulou (záporný majetek ani závazky se nepředpokládají) a jedničkou. Pro obce není stanovena horní hranice „žádoucího“ intervalu pro běžnou likviditu, což odpovídá akcentu opatrnosti před efektivností (výnosností) oběžných aktiv ve veřejném sektoru.

V případě celkové likvidity je už situace u obcí KHK horší než při hodnocení celkové zadluženosti. Počet „postižených“ obcí se zvýšil ze 17 (necelá 4 %) na 46 (více než 10 %). Příslušné počty obcí ve vazbě na jejich ekonomickou odolnost v oblasti celkové likvidity zachycuje Obr. 2.

Obr. 2: Obce s nežádoucí nízkou likviditou a míra jejich ekonomické odolnosti v letech 2010-2012



Zdroj: vlastní zpracování s využitím [1]

Na rozdíl od celkové zadluženosti jsou problémy s celkovou likviditou ve sledovaném období postiženy nejen obce do 1000 obyvatel, ale i 8 větších obcí, z toho 6 měst (tj. s počtem obyvatel vyšším než 3000). Z uvedených 46 obcí je 9, které nevyužívají dluh D, většina je však takovým dluhem a tedy i nutností zajišťování dluhové služby zatížena.

4 Diskuze

Z údajů v Tab. 2 je patrné, že ve sledovaných letech 2010-2012 se počet obcí v KHK využívajících dluh pro své financování zvyšoval (z necelých 18 % na cca 22 %), a to rychleji než v celé ČR, kde se však pohybuje počet obcí s dluhovým financováním kolem 50 %. Lokalizační kvocient je stále výrazně pod hodnotou 1, která by signalizovala analogický stav v KHK jako v celé ČR, ale jeho nárůst ilustruje právě zmíněnou vyšší dynamiku růstu počtu obcí s dluhem v KHK oproti celé ČR. S tím koresponduje i mírné zvyšování podílu obcí KHK na celkovém dluhu obcí ČR za sledované období, a to o 0,26 p. b.

Nicméně s ohledem na dosahovanou hodnotu LQ, a to ve všech třech sledovaných letech, lze potvrdit hypotézu H (1).

Ze 17 obcí KHK, které překročily testovací kritérium celkové zadluženosti, patří 9 (tj. více než polovina) do kategorie obcí s vyšší ekonomickou odolností, jedna obec prokázala nižší ekonomickou odolnost z hlediska celkové zadluženosti. U pěti obcí nelze vyslovit verdikt, neboť ve třech případech byla stanovená hranice překročena až v roce 2012, ve dvou případech v roce 2011 s nárůstem hodnoty do roku 2012, tj. opakovaně. Dvě obce vykazují překročení hranice ve všech sledovaných letech, i když i jejich pozice má specifické rysy: „malé“ Krchleby se se svou celkovou zadlužeností potýkají se setrvale klesajícím trendem, ale ještě i v roce 2012 se ocitají na úrovni 25,79 %; turisticky známé Dětenice jsou se svými 723 obyvateli největší obcí ve sledované skupině a vývoj jejich zadluženosti dosahující hodnot: 41,42 % - 53,87 % - 32,9 % je vskutku problematický. Tyto dvě obce je nutno zařadit do třídy „absence ekonomické odolnosti z hlediska celkové zadluženosti“.

Do hodnocení obcí s problematickou celkovou likviditou je v KHK zařazeno 46 obcí. Ve srovnání s hodnocením celkové zadluženosti je zde již daleko vyšší absolutní počet obcí, které vykazují absenci odolnosti z hlediska celkové likvidity (tj. 6) – relativně jde o rozdíl cca 1 p. b. Poněkud znepokojující je ale fakt, že poslední sledovaný rok 2012 znamená u cca 1/3 obcí s problematickou likviditou „pád“ do šedé zóny a že je tedy otázkou, zda v blízkém budoucnu prokáží svou ekonomickou resilienci v oblasti likvidity.

Hypotézu H (2) je tedy nutno zamítnout. Při posuzování každého z ukazatelů byly v KHK identifikovány obce s absencí ekonomické odolnosti - v oblasti celkové zadluženosti (2 ze 17), v oblasti celkové likvidity (6 ze 46).

Co je ale nutno zmínit, je fakt, že u žádné obce nedochází ve sledovaných letech k souběhu absence ekonomické odolnosti v obou oblastech. Krchleby, jejichž problém s celkovou zadlužeností se snižuje, třebaže stále nedosahuje požadované přijatelné úrovně, problém s likviditou nevykazují. Dětenice mají výrazné problémy se zadlužeností, které byly v letech 2010 a 2011 provázeny i problémy s likviditou, avšak rok 2012 v tomto ohledu už znamená pozitivní posun – Dětenice se dostávají do „pozitivní“ zóny, tj. nad hodnotu 1 (těsně).

Závěr

Česká republika je zemí, kde je zadlužení obcí regulováno poměrně volným způsobem. Obce si mohou vypůjčit na cokoliv, jakýkoliv objem peněz a za jakýchkoli podmínek. Záleží na tom, jak se mezi sebou obec a její věřitel dohodnou. Ve smluvních podmínkách je také upravena situace, pokud obec nebude z nějakého důvodu schopna dostát včas a řádně svým závazkům. Přitom platí, že stát za závazky obcí neručí. [1]

Na příkladu obcí KHK je vidět, že obce v KHK sice nejsou prosty problémů v oblasti financování, ale zároveň je patrná jejich značná ekonomická odolnost v tomto směru. Nicméně hrozba absence této resilience existuje a je třeba zvažovat, zda nastavené prostředí dostatečně působí na její zvyšování.

V současnosti existuje několik nástrojů k řízení zadluženosti obcí – některé mají širší aplikační záměry (systém finanční kontroly zavedený zákonem v roce 2001 [12]; audit či přezkoumání hospodaření), jiné jsou v čase vyvíjeny úzce intencionálně (regulatorní sledování ukazatele dluhové služby - uds' - v letech 2004-2008, posléze přechod k monitoringu hospodaření obcí pomocí SIMU, tj. soustavy informativních a monitorujících ukazatelů). Je třeba zdůraznit, že s výsledky monitoringu pracuje aktivně přímo MF ČR,

jednak ve vztahu k obcím, jednak je každoročně informována o výsledcích monitoringu vláda. Kromě nástrojů uplatňovaných „uvnitř“ veřejného sektoru se angažuje v této oblasti i soukromý sektor. Např. Czech Credit Bureau (akciová společnost s italským většinovým vlastníkem) provádí rating obcí jako na základě kombinace finanční a nefinanční bonity.

Další dva nástroje mají kolem sebe prozatím jisté otazníky. Jde o institut „správce obce“, který však podle platné právní úpravy nemá pravomoci jednat s bankovními institucemi či jinými subjekty (například krajem nebo státem), tuto pravomoc má pouze zastupitelstvo. Správce obce tedy nemá během svého působení možnosti oddlužit obci [6]. Druhým je pak tzv. finanční ústava, jejíž návrh spatřil světlo světa v roce 2012 a která má mít podobu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. Návrh je vnímán jako poněkud kontroverzní, nicméně stávající exekutiva hodlá o jeho přijetí nadále usilovat.

K dalším nástrojům řízení zadluženosti obcí by mohly přispět i další, které se osvědčily např. v zahraničí, někdy by ale stačilo „pouze“ zdokonalit dosavadní uplatňované nástroje [1], jako např.:

Činnost volených orgánů v případě zadluženosti: Představitelé obce by měli mít možnost navrhnout kroky ke zlepšení finanční situace obce. Měl by zde zůstat prostor pro aktivní snahu současného zastupitelstva o nápravu vytvořením ozdravného plánu, jehož závaznost by přesahovala volební období.

omezení činnosti obcí v souvislosti se zadlužeností: Obecně by mělo u municipalit platit, že územní samospráva může využívat dluh pouze pro financování investičních výdajů, nikoli výdajů běžných. Výše dluhu by měla korespondovat s rozsahem, stabilitou a předpokládaným vývojem jejich vlastních příjmů. Měl by být definován majetek, který lze v rámci zadluženosti zastavit. Například majetek sloužící k uspokojení základních veřejných služeb (radnice, školy, nemocnice, komunikace) by neměl být zastavitelný.

institucionální pravidla: I přes dobře fungující systém monitoringu hospodaření obcí jsou oblasti, kde by se mohl tento systém zlepšit. MF ČR tímto způsobem do jisté míry reprezentuje monitorovací orgán, avšak představitelé zastupitelstva obce nemají možnost vzájemného porovnání ukazatelů – např. s obcemi podobné velikostní kategorie.

legislativní úpravy: Závazný požadavek kvalifikovaného hlasování o přijetí úvěru, který přesahuje 50 % běžných příjmů obce (např. rozhodování třípětinová či vyšší většinou zastupitelstva). Dále úprava bankrotu územních samospráv, která by jasně definovala postupy řešení v případě platební neschopnosti obcí a poskytovala jasné signály ze strany ústřední vlády finančním trhům, že jejich dluhy nejsou implicitně ani explicitně kryty ústřední vládou.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou interního výzkumného projektu Ústavu regionálních a bezpečnostních studií FES Univerzity Pardubice „Rizika efektivního rozvoje regionu“.

Reference

- [1] BLAŽKOVÁ, P. *Analýza zadluženosti obcí v Královéhradeckém kraji*. Diplomová práce. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2014.

- [2] BLAŽKOVÁ, P. *Ekonomická resilience regionů na pozadí společenských a environmentálních změn*. Interní materiál. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2014.
- [3] FOSTER, K. A. A Case Study Approach to Understanding Regional Resilience. IURD Working Paper Series 2007-08. [cit. 2014-07-11]. Dostupné na WWW: <<https://escholarship.org/uc/item/8tt02163>>.
- [4] HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. Interrelations of Public Expenditures on Public Services in EU Countries. In: *Finance and the Performance of Firms in Science, Education and Practice*. Proceedings of the 6th International Scientific Conference. Zlín: UTB, FEM, 2013, pp. 255 – 269. ISBN 978-80-7454-246-6.
- [5] KRAFTOVÁ, I. *Finanční analýza municipální firmy*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-778-2
- [6] KYPETOVÁ, J. *Prevence a řešení předluženosti obcí*. [online] Praha: Triada, s.r.o., 2012 [cit. 2014-03-05]. Dostupné na WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6568690>>.
- [7] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: GRADA Publishing, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [8] MF ČR: *Monitoring hospodaření obcí za rok 2012*. [online] 2013 Dostupné na WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2012/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-2012-11641>>.
- [9] MF ČR. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2012*. [online] 2013 Dostupné na WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2012/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-2012-11641>>.
- [10] MF ČR. *Státní závěrečný účet ČR za rok 2013*. [online] 2014 Dostupné na WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpocetu/2013/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2013-17756> cit. 2014-07-11>.
- [11] Zákon č. 128/2000 Sb. obcí (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů
- [12] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole) ve znění pozdějších předpisů

Kontaktní adresa

doc. Ing. Ivana Kraftová, CSc.

Univerzita Pardubice, URBV

Studentská 95, 532 10 Pardubice, ČR

Email: Ivana.Kraftova@upce.cz

Tel. číslo: 466 036 711

Ing. Petra Blažková

Univerzita Pardubice, URBV

Studentská 95, 532 10 Pardubice, ČR

Email: <st26511@student.upce.cz>

Tel. číslo: 466 036 711

DLHOVÁ KRÍZA A KVALITA PODNIKATEĽSKÉHO PROSTREDIA V SR

DEBT CRISIS AND THE QUALITY OF THE BUSINESS ENVIRONMENT IN SLOVAKIA

Katarína Čulková, Eva Mihaliková, Marcela Taušová

Abstract: *The debt crisis in the European Union Affects the economy of each member country. Has a negative impact on business activities. Stagnant trade in all sectors of the national economy leads to financial problems of the companies as well as an increase in unemployment of the population. It follows the loss of purchasing power of the population and the subsequent deepening of the crisis to other areas. Individual countries, including Slovakia adopted consolidation measures affecting the business entities. The aim of this paper is to highlight the impact of the debt crisis and the impact of the introduction of consolidation measures on the quality of the business environment in Slovak. The whole issue is assessed through trial Corruption Perceptions Index indicators (in 2013), Global Competitiveness report (for years 1997-2012) and the Doing Business report for 2012-2013. Slovakia is a country located in the process of balancing to the level of the most advanced post-industrial economies. Therefore, the improvement of business conditions in Slovakia is enormous importance and represents an important factor of competitiveness.*

Keywords: *Debt crisis, Debt, Government measures, Businesses, The quality of business.*

JEL Classification: *F650, M210.*

Úvod

Predmetom predkladaného článku je aktuálna problematika dlhovej krízy. Dlhová kríza v krajinách EÚ je pokračovaním hypotekárnej, finančnej a hospodárskej krízy vo svetovom hospodárstve. Verejný dlh je vo väčšine štátov eurozóny neúmerne vysoký a v blízkom časovom horizonte sa nedá uvažovať o tom, že by sa výrazne znížil. Skôr sa počíta s tým, že staré dlhy budú krajiny splácať prostriedkami získanými z predaja nových štátnych dlhopisov. Jednotlivé aspekty krízy sa posudzujú často trochu jednostranne. V skutočnosti sme svedkami jednej veľkej pokračujúcej krízy, ktorá sa prejavuje v každom štáte odlišne, v závislosti na konkrétnej kombinácii príčin, ich riešení a následkom. Každý štát prijíma na korigovanie následkov krízy rôzne konsolidačné opatrenia, ktoré majú vplyv aj na podnikateľské prostredie v krajine. Cieľom príspevku je poukázať na dopad dlhovej krízy na kvalitu podnikateľského prostredia na Slovensku.

1 Formulácia problematiky

Globálna kríza v Európe je následkom dlhodobu akumulovaných problémov, ktoré vyvrcholili medzinárodnou hospodárskou krízou v rokoch 2008-2009. Dlhová kríza v Európskej únii nie je len vlastná dlhová kríza jednotlivých štátov, ale týka sa aj zadlženosti európskeho obyvateľstva a podnikov.

Hlavným problémom je celý finančný systém, ktorý umožňuje jednotlivým ekonomikám nadmerne sa zadlžovať a hospodáriť s deficitom. Dnes prevláda teória, že príčinou dlhovej krízy v Európskej únii je nadmerný a nákladný sociálny model. Sú to výdavky, ktoré sa doteraz kumulovali a tie spôsobili deficit jednotlivých národných rozpočtov. Podiel na zvýšení dlhovej záťaže je aj následkom iných faktorov ako dotácií v poľnohospodárstve alebo subvenciami vo výrobnom sektore. [7]

Konštatovania, že problémom je zvyšovanie nákladovosti štátnych dlhopisov a ich prefinancovanie, sú diskutabilné. Skôr ich môžeme považovať za následok, nie podstatu problému. Neriešime tak príčinu, ale iba problém prefinancovania deficitov rozpočtu krajín, príčiny tak budú pôsobiť ďalej a aj keď sa tým krátkodobou situácia zlepší, po čase sa následne znovu objavia rizikové a krízové faktory, aby sa premietli do zvýšenia rizikovej prirážky na štátnych dlhopisoch.[7]

Ako reakcia na recesiu na prelome roku 2008 a 2009, prijímali európske krajiny fiškálne a monetárne opatrenia, ktoré v nasledujúcom roku priniesli mierne oživenie.

Tieto opatrenia však zvýraznili fiškálnu nerovnováhu spôsobenú politikami uplatňovanými pred krízou a nedodržaním pravidiel Paktu stability a rastu. Pakt stability sa tak paradoxne stáva nestabilným, pretože najväčšie krajiny eurozóny dlhodobo ignorujú pravidlá, ktoré by mali zaručovať stabilitu eura, čím porušili zámer Lisabonskej zmluvy. Článok 125 totiž hovorí o tom, že dlhy jednej krajiny ostanú jej dlhmi. Využila sa však možnosť, ktorú túto zmluva umožňuje a to, že niektoré krajiny v rámci nejakého spoločného projektu môžu užšie spolupracovať. Euroval označili práve ako takýto projekt, t.j. že niektoré krajiny sa rozhodnú dobrovoľne vytvoriť finančné rezervy.

Tu je treba vidieť úlohu a politiku Európskej Centrálnaj Banky v boji s dlhovou krízou:

- Zvyšovaním sadzby ECB – zdražuje úvery a zvyšuje úroky na vkladoch, menej peňazí v obehu potom brzdí rast cien;
- poklesom sadzby ECB – zlacňuje úvery, alebo zabraňuje ich zdražovaniu v čase kríz, aby viac peňazí rozbehlo ekonomiku;
- ECB – tiež v boji s krízou kupuje dlhopisy zadlžených štátov, aby sa im neprimerane nepredražili dlhy, rizikom je inflácia;
- ECB ponechala základnú úrokovú sadzbu na úrovni 0,75 %;
- ECB sa rozhodla nakupovať talianske a španielske dlhopisy s krátkou dobou splatnosti.

Mnoho štátov na svete dnes pracuje s vysokým rozpočtovým deficitom, ktorý financujú štátnymi dlhopismi. Ďalšou skupinou sú tie krajiny, ktoré trpia vysokými dlhmi a už dnes majú problém tieto dlhy splácať, v dôsledku čoho ich zadlženie rastie.

Dnes sú dlhy v niektorých štátoch eurozóny také vysoké, že hrozí tretia fáza krízy – kríza verejných financií ako dôsledok kombinácie dvoch faktorov [6]:

- Dlhodobej neudržateľnosti súčasných systémov verejných financií;
- špecifických dopadov podstaty a riešenia finančnej a ekonomickej krízy.

2 Metódy

Objektom skúmania je podnikateľské prostredie na Slovensku. Vzhľadom na to, že existuje viacero definícií podnikateľského prostredia, vychádzame z identifikácie podnikateľského prostredia ako súboru zložiek a faktorov, ktoré ho tvoria. Za významné faktory môžeme považovať:

- Tie ktoré sa týkajú právneho systému, verejných orgánov, výkonnosti ekonomiky, nezamestnanosti, infraštruktúry, politického a spoločenského systému, medzinárodných zmlúv, geografických predpokladov krajiny a je možné ich rozdeliť na priame a nepriame,
- z hľadiska ovplyvniteľnosti a dĺžky času potrebného k adaptácii je možné faktory členiť na krátkodobé, strednodobé a dlhodobé. Medzi krátkodobé môžeme zaradiť právny systém, zmeny v legislatíve a kompetenciách verejných orgánov, za strednodobé môžeme považovať úroveň infraštruktúry a jej rozvoj, a k dlhodobým možno zaradiť zložky prírodného a ekologického prostredia, politický a spoločenský systém, ako aj stav iných ekonomík,
- faktory pôsobiace na podnikateľské prostredie abivalentne, tzn. že spolupôsobia a dotvárajú celkový charakter podnikateľského prostredia. Môžeme ich deliť na pozitívne a negatívne, ide ale o faktory pri ktorých je veľmi ťažko striktne určiť ich pôsobenie.

Podnikateľské prostredie Slovenskej republiky je v poslednom období vystavené tlaku neustále sa meniacich zákonov. Konsolidačné opatrenia vlády týkajúce sa daňovo - odvodového zaťaženia podnikateľských subjektov spôsobujú prepád v hodnotení nášho podnikateľského prostredia tak ako je zrejmé z indexov GCI, CPI a správy Doing Business, rovnako ako aj slabá vymožitelnosť práva vyplývajúca zo zlého stavu súdnictva. Negatívne na podnikateľské prostredie vplýva aj uplatňovanie princípu rovnosti, pričom dochádza k zvýhodňovaniu významných podnikov, selektívne a netransparentné pridelovanie dotácií a príspevkov, ktoré deformujú podnikateľské prostredie a zároveň znemožňujú alebo obmedzujú hospodársku súťaž.

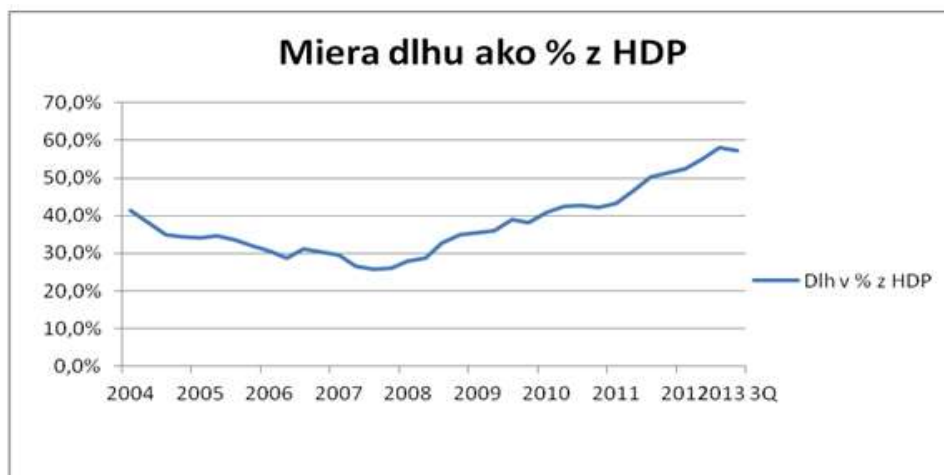
3 Rozbor problému

Vstup Slovenska do menovej únie priniesol množstvo výhod, avšak ukázalo sa že jednotná mena nie je vždy jednoznačne výhodou. Jednotlivé krajiny stratili kontrolu nad menou, čo prináša nevýhody práve v prípade problémových situácií, v ktorých sa väčšina krajín menovej únie nachádza a ktoré by devalváciou národnej meny mohli aspoň sčasti kompenzovať, čo v menovej únii nie je možné.

Iným významným faktorom je rastúci deflačný tlak v časti eurozóny. Podľa údajov štatistického úradu spotrebiteľské ceny na Slovensku klesli, čo by mohlo znamenať, že sa nachádzame na začiatku deflácie. Tá je veľkou hrozbou pre proces oživenia ekonomiky, pretože má negatívny dopad na príjmy do štátnej pokladne.

Ako vidíme na nasledujúcom obrázku (Obr.1) štátny dlh Slovenska zaznamenáva od roku 2007 neustály nárast. V roku 2013 bol v podstate v každom štvrtroku zaznamenaný rast (1. štvrtrok 46,4 % z HDP, 2. štvrtrok 42,8 % z HDP, 3. štvrtrok 50,1 % z HDP a 4. štvrtrok 52,2 %). Nárast pokračoval aj v roku 2014, kedy sa hodnota dlhu dostáva zatiaľ na hodnotu 55,2 % z HDP. [11]

Obr. 1: Hrubý konsolidovaný dlh verejnej správy SR ako % z HDP



Zdroj: [11]

Slovensko sa tak rastom svojho dlhu zaradilo medzi fiškálne nezodpovedné krajiny. Nie je to dobrý výsledok a ani skutočnosť, že dlh SR bol na začiatku nízky, pretože ide o nárast v porovnaní s HDP – v pomere s ekonomikou každej krajiny. Nárast dlhu je porovnateľný s celkovým výberom DPH a spotrebných daní.

Za rast slovenského dlhu môže do istej miery predzásobenie (tzv. dlhová brzda) – to znamená, že správca dlhu si požičal istú časť prostriedkov dopredu (cca 3-4% HDP), keďže investori boli ochotní nakúpiť viac slovenských dlhopisov za výhodný úrok.

Dlhová brzda je politická dohoda prijatá ústavnou väčšinou. Predzásobenie sa znamená, že štát predá svoje dlhopisy skôr, ako potrebuje peniaze na prefinancovanie deficitu a splátky starých dlhov. Drží tak aktívum - hotovostnú rezervu. Keďže však už záväzok vznikol, táto suma vstupuje do výpočtu dlhu (hoci ju štát ešte nepoužil, teoreticky by tento záväzok mohol okamžite splatiť). Prekročenie danej výšky dlhu v pomere k HDP, vedie následne automaticky k penalizáciám – resp. k prísnejšej rozpočtovej politike. Napriek tomu rezervy sú nevyhnutnou súčasťou riadenia nášho dlhu. Investori požadujú od Slovenska ešte väčšie rezervy, pričom ich správanie signalizuje zvyšujúcu sa opatrnosť voči slovenskému ekonomickému prostrediu a súčasnému neúmernému deficitnému hospodáreniu.

Okrem požadovaných rezerv mala vláda SR podľa pôvodného plánu splácať hotovostný vklad do trvalého eurovalu v postupných splátkach vo výške 131,84 miliónov eur. Splácanie bolo rozvrhnuté na päťročné obdobie a malo byť ukončené v roku 2016. Vo februári 2013 však došlo k prehodnoteniu pôvodného plánu. Rozhodlo sa o zrýchlenom splácaní, čím dôjde k úplnému splateniu už v roku 2014. Napriek tomu, že samotná splátka základného imania nemá vplyv na deficit verejných financií, zvýšenie objemu zdrojov financovania štátneho dlhu bude mať negatívny vplyv na výšku zadlženia SR podľa maastrichtských kritérií.

Globálna dlhová kríza zasiahla výrazne aj podnikateľské subjekty. Najviditeľnejšie sa prejavila poklesom dopytu, tlakom na znižovanie cien tovarov a služieb, zhoršovaním finančnej situácie podnikov, poklesom využívania ich výrobných kapacít, rastom nezamestnanosti a pod. Zvlášť v turbulentnom krízovom prostredí je na podniky vyvíjaný zvýšený tlak, aby dokázali zaistiť svoju existenciu. Hlavné zmeny ktoré nastávajú sú [3]:

1. Vyčírenie ekonomiky, ktoré je charakteristické tým, že prežijú len podniky, ktoré sa dokážu prispôbiť trhovým podmienkam,
2. zdôraznenie likvidity, likvidita je základom prežitia. Podniky zaťažené dlhmi sú pri klesajúcich tržbách v čase krízy ohrozené.
3. tlak na ceny, podniky sa budú snažiť stláčať ceny na najnižšiu možnú hranicu, aby si získali odberateľov.
4. reštrukturalizácia výroby, aby zodpovedala novým trhovým podmienkam. Spotrebiteľia v čase krízy inklinujú tiež k šetrnosti, tj. že upustia od nárokov na vysokú kvalitu, čo vedie podniky k znižovaniu nákladov na materiál a kvalitu.

V nasledujúcej časti vyhodnotíme aktuálny stav podnikateľského prostredia v Slovenskej republike na základe vybraných analýz uskutočnených agentúrami zaoberajúcimi sa hodnotením podnikateľského prostredia prostredníctvom viacerých indexov, z ktorých vyberáme: Index vnímania korupcie 2013, Index globálnej konkurencieschopnosti 2012/2013 a Správu Doing Business 2013.

3.1 Index vnímania korupcie (Corruption Perception Index)

Korupcia sa vzťahuje predovšetkým na problematiku fungovania právneho štátu. Korupcia je jedným zo základných problémov modernej spoločnosti, čo potvrdzujú rôzne medzinárodné analýzy. Výsledky jasne poukazujú na relatívne vysokú mieru korupcie na Slovensku, ktorá má jednoznačne negatívny vplyv na všetky stránky fungovania spoločensko-ekonomických vzťahov. Index vnímania korupcie (CPI) je počítaný centrálou Transparency International v Berlíne.

V prípade Slovenskej republiky index zahŕňa 10 prieskumov od siedmych inštitúcií (Svetové ekonomické fórum WEF, Freedom House, The Economist Intelligence Unit, Inštitút pre rozvoj manažmentu IMD, Bertelsmannova nadácia a analytické agentúry IHS Global Insight a Political Risk Services) uskutočnených v roku 2013. Prieskumy boli uskutočnené medzi domácimi, zahraničnými podnikateľmi a analytikmi. Týkali sa výlučne iba korupcie vo verejnom sektore.

Transparency International hodnotí korupciu na základe stupnice od 0 (vysoká miera korupcie) po 100 (tzv. „čistá krajina“).

V nasledujúcej tabuľke je znázornené umiestnenie jednotlivých krajín v ktorých bol sledovaný index CPI pre rok 2013:

Tab. 1: Index vnímania korupcie (CPI) pre rok 2013

Poradie	Krajina	Skóre CPI	Umiestnenie v rámci
1	Dánsko	91	1
3	Fínsko	89	2
3	Švédsko	89	2
5	Nórsko	86	
7	Švajčiarsko	85	
8	Holandsko	83	4
11	Luxemburg	80	5
12	Nemecko	78	6
12	Island	78	
14	Veľká Británia	76	7
15	Belgicko	75	8
21	Írsko	72	9
22	Francúzsko	71	10
26	Rakúsko	69	11
28	Estónsko	68	12
31	Cyprus	63	13
33	Portugalsko	62	14
38	Poľsko	60	15
40	Španielsko	59	16
43	Litva	57	17
43	Slovinsko	57	17
45	Malta	56	19
47	Maďarsko	54	20
49	Lotyšsko	53	21
57	Chorvátsko	48	
57	Česká republika	48	22
61	Slovensko	47	23
69	Taliansko	43	24
69	Rumunsko	43	24
77	Bulharsko	41	26
80	Grécko	40	27

Zdroj: [9]

V rebríčku 177 krajín, ktoré boli hodnotené, sa Slovensko umiestnilo na 61 mieste. Je to 5 najhoršie umiestnenie z krajín EÚ a najhoršie z krajín bývalej V4, rovnako ako tomu bolo pred rokom. Umiestnenie Slovenska je negatívnym signálom pre investorov a jedným zo znakov „nezdravého“ podnikateľského prostredia.

3.2 Index globálnej konkurencieschopnosti 2012-2013 (Global competitiveness report - GCI)

Konkurencieschopnosť môžeme chápať ako schopnosť neustále vykazovať rast produktivity, tj. dosahovať s obmedzenými vstupmi práce a kapitálu vyšších výstupov, čo sa prejaví ziskom, udržaním a zvyšovaním podielu na národných i medzinárodných trhoch [2]. Na zvyšovanie konkurencieschopnosti má veľký vplyv inovačný systém a intenzita využívania informácií a znalostí, ktoré sú v dnešnej informačnej spoločnosti považované za veľmi dôležitý výrobný faktor. Na konkurencieschopnosť vplýva mnoho ako externých

(výkonnosť ekonomiky, verejné financie, legislatíva...), tak aj interných (finančná štruktúra, náklady, kvalifikácia...) faktorov.

Slovenská republika sa v hodnotení konkurencieschopnosti prepadla oproti minulému roku o 2 miesta a skončila na 71. mieste v rebríčku 144 krajín. Umiestnenie vyplýva zo Správy o globálnej konkurencieschopnosti 2012-2013, ktorú zverejnilo Svetové ekonomické fórum (WEF). Ide o najhoršie umiestnenie v histórii Slovenska od jeho zaradenia do tohto prestížneho medzinárodného porovnania v roku 1997. Slovensko sa dostalo do pozície tretej najmenej konkurencieschopnej krajiny EÚ, keď nižšie v rebríčku sa nachádzajú už len Rumunsko (78. miesto) a Grécko (96.) Slovensko v rebríčku kleslo už po šiesty krát v rade a stále viac zaostáva za ostatnými krajinami V4. Vývoj konkurencieschopnosti SR za posledných 16 rokov je znázornený v nasledujúcej tabuľke.

Tab. 2: Vývoj pozície SR v rebríčku konkurencieschopnosti Svetového ekonomického fóra

<i>Rok</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pozícia	35	48	45	38	40	49	43	43
Zmena		-13	+3	+7	-2	-9	+6	0
<i>Rok</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pozícia	41	37	41	46	47	60	69	71
Zmena	+2	+4	-4	-5	-1	-13	-9	-2

Zdroj: [12]

Neustály pád Slovenskej konkurencieschopnosti v rebríčku konkurencieschopnosti Svetového ekonomického fóra od roku 2007 má viaceré dôvody. Svetové ekonomické fórum identifikovalo niekoľko páľčivých problémov, ktoré spôsobujú konkurenčnú nevýhodu Slovenska. Ide o nízku vymožitelnosť práva, nízku nezávislosť súdnictva, klientelizmus v krajine, vysoké administratívne zaťaženie podnikania, slabú kvalitu služieb zo strany štátu na podporu podnikania, prílišnú orientáciu zákazníkov na cenu a nie na kvalitu. Ďalšie problémy súvisia s netransparentnosťou pri nakladaní s verejnými financiami, nefungujúcim kapitálovým trhom, vysokým deficitom verejných financií, neefektívnou štruktúrou verejných výdavkov, neefektívnou poľnohospodárskou politikou, nedostatočnou leteckou infraštruktúrou, ako aj povahou našich konkurenčných výhod, ktoré sú postavené viac na lacnej pracovnej sile ako na vyspelých technológiách.

3.3 Správa Doing Business 2013

Správa Doing Business publikovaná Svetovou bankou je ďalším veľmi známym a uznávaným ukazovateľom monitorujúcim stav podnikateľského prostredia.

Výhodou Doing Business oproti ostatným rebríčkam merajúcim kvalitu podnikateľského prostredia, je sústredenie sa na domáce, predovšetkým malé a stredné podniky a na meranie regulácie, ktorá ich existenciu do značnej miery ovplyvňuje ako i podmienky na začatie a ukončenie podnikania.

Nevýhodou je, že neskúma iné faktory ovplyvňujúce podnikanie ako napríklad kvalitu ľudského kapitálu, infraštruktúru alebo makroekonomickú politiku. Údaje jednotlivých krajín pochádzajú z najväčšieho mesta krajiny a nemusia dobre vystihovať situáciu v ostatných regiónoch. Vzťahujú sa len na jednu právnu formu podnikania - spoločnosť s ručením obmedzeným a nemusia byť preto indikatívne pre iné formy podnikania.

Report Doing Business 2013 zahŕňa aj oblasť Zamestnávanie ľudí, z ktorej však len vyplývajú podmienky zamestnávania v SR a Svetová banka túto oblasť nehodnotí, neporovnáva a nezostavuje rebríček svetových ekonomík.

Celkové hodnotenie výkonnosti jednotlivých ekonomík sveta v porovnaní s inými krajinami nevytvára podrobne o podnikateľskom prostredí danej krajiny, ale je dôležitým pre politikov, ktorí podnikateľské prostredie do značnej miery ovplyvňujú.

Vysoké hodnotenie ekonomiky znamená priaznivé prostredie vytvorené vládou danej krajiny pre podnikateľskú činnosť.

Nasledujúca tabuľka vyjadruje hodnotenie jednotlivých oblastí podnikateľského života v ekonomike Slovenskej republiky. V tabuľke sú zahrnuté oblasti počnúc začiatkom podnikania a končiac vymáhaním zmluvných práv a ukončením podnikania.

Tab. 3: Umiestnenie SR v hodnoteniach všetkých oblastí Doing Business 2012 a 2013

Jednotlivé oblasti umiestnenia Slovenskej republiky v DB 2012- 2013	DB		Medziročný posun v rebríčku 2012-2013
	2013	2012	
Kvalita podnikateľského prostredia	46	46	0
Začatie podnikania	83	78	-5
Licenčné konania	46	48	2
Prístup k elektrickej energii	100	101	1
Registrácia majetku	8	8	0
Dostupnosť úverových zdrojov	23	23	0
Ochrana investorov	117	114	-3
Daňové povinnosti firiem	100	126	26
Cezhraničné obchodovanie	98	100	2
Vymáhateľnosť zmlúv	69	70	1
Riešenie platobnej neschopnosti	38	36	-2

Zdroj: [1]

Aj podľa aktuálnych hodnotení si Slovensko podľa správy Svetovej banky (SB) Doing Business 2014, v celosvetovom poradí v porovnaní s minulým rokom opäť pohoršilo a to o šesť miest, keď sa umiestnilo na 49. mieste. Najhoršie dopadlo v kategórii ochrany investorov - na 115. mieste, v kategórii zakladania firiem rovnako ako cezhraničnom obchode - na 108. mieste a v kategórii platenia daní - na 102. mieste. [4]

4 Diskusia

Slovensko v súčasnom období prechádza problematickým obdobím rovnako ako iné štáty Európskej Únie. Súčasná dlhová kríza zvyšuje potrebu zdrojov, čo vyvíja stále väčšiu tlak na konsolidáciu verejných financií. Štát na plnenie svojich úloh v sociálnej oblasti, ako aj na korekciu zlyhaní trhového mechanizmu potrebuje značný objem finančných prostriedkov.

Najdôležitejšie postavenie vo financovaní štátu majú dane a sociálne odvody, ktoré platia štátu občania. Daňové a odvodové zaťaženie občanov vyjadruje, aká vysoká je miera zdanenia, alebo aká časť z HDP je tvorená zaplatenými daňami a odvodmi, resp. koľko zdrojov má krajina k dispozícii na prerozdelenie prostredníctvom verejných financií. [5] Vo väčšine krajín Európskej únie sa daňové zaťaženie zvýšilo. Jeho priemerná hodnota podľa OECD v roku 2012 bola 35, 6 % a najvýraznejší rast zaznamenali daňoví poplatníci v Holandsku, Poľsku a Slovensku.

Treba ale poznamenať, že vo väčšine štátov celkové daňové zaťaženie rástlo v dôsledku vyšších vymeriavacích základov, pričom samotná sadzba dane z príjmu sa medzi rokmi 2010 a 2012 zvýšila iba v šiestich krajinách [10].

Predmetom mnohých diskusií medzi odborníkmi je práve hranica tohto zaťaženia. Príliš vysoké daňové a odvodové zaťaženie má za následok stratu alebo postupné znižovanie motivácie k práci a zároveň vedie k pocitu nespravodlivosti systému.

Vláda Slovenskej republiky v posledných dvoch rokoch prijala mnohé opatrenia v snahe o nevyhnutné posilnenie oživenia hospodárstva z krátkodobého hľadiska a rast kvality života v strednodobom horizonte. Opatrenia spadajú do dvoch nasledujúcich oblastí:

- Fiškálna konsolidácia v záujme zlepšenia makroekonomickej stability,
- štrukturálne reformy zvyšujúce ekonomický rast, zamestnanosť a kvalitu života,

a ich cieľom je zabezpečenie trvalo udržateľného ekonomického rastu a tvorby pracovných miest vrátane prekonania ekonomickej krízy.

Prioritou vlády je zvýšiť aj kvalitu podnikateľského prostredia, pretože je základom dlhodobej konkurencieschopnosti a rastu každej trhovej ekonomiky. Za kvalitné podnikateľské prostredie považujeme prostredie, v ktorom štát podporuje a chráni hospodársku súťaž, vytvára jasné a stabilné pravidlá podnikania a zároveň minimalizuje administratívne prekážky smerom k podnikateľom.

Záver

Pre Slovensko, ako krajinu nachádzajúcu sa v procese vyrovnávania sa na úroveň najrozvinutejších post industriálnych ekonomík, má zlepšovanie podmienok pre podnikanie obrovský význam a predstavuje dôležitý faktor konkurencieschopnosti. Skúsenosti z predchádzajúcich rokov ukázali, že systematické zavádzanie pozitívnych zmien v podnikateľskom prostredí SR môže výrazne akcelerovať rozvoj ekonomiky a zvyšovať zamestnanosť. Zároveň je potrebné prijímať jednotlivé zmeny postupne, aby sa podnikateľské subjekty postupne prispôbovali. Prijímanie viacerých zmien naraz a v krátkom čase pôsobí zmätočne a potenciálnemu investorovi dáva predstavu nestabilného prostredia, čo ho môže viesť k znechuteniu investovať a podnikat'.

Referencie

- [1] *GAP analýza zlepšenia pozície SR v rebríčku Doing Business Svetovej banky.* [cit. 2014-06-25]. Dostupné na WWW: www.economy.gov.sk/gap-analyza...sr-v...doing-business.../140284s
- [2] KISLINGEROVÁ, E. A KOL. *Inovace nástroju ekonomiky a managementu organizací.* 2008. Praha: C.H.BECK, ISBN 978-80-7179-882-8

- [3] KUCAK, M. *Vplyv hospodárskej krízy na podniky a podnikanie*. [cit. 2014-05-20]. Dostupné na WWW: <http://fsi.uniza.sk/kkm/files/konferencie/hkoz/kucak.pdf>
- [4] *Malatinský vidí za zhoršením v hodnotení Svetovej banky aj konsolidáciu*. [cit. 2014-06-23]. Dostupné na WWW: <http://hn.hnonline.sk/ekonomika-a-firmy-117/malatinsky-vidi-za-zhorsenim-v-hodnoteni-svetovej-banky-aj-konsolidaciu-592749>
- [5] MARČANOVÁ, M.-ODOR, Ľ. *Efektívnosť daňového zataženia v SR*. 2008. [cit. 2014-05-25]. Dostupné na WWW: http://www.nbs.sk/_img/Documents/PUBLIK/08_kol2.pdf
- [6] MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol.: *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva. 2011. ISBN 978-80-89393-46-6
- [7] OBADI, S. M. a kol. *Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky. Medzi stagnáciou a oživením. 2012*. Bratislava, 347 s. ISBN 978-80-7144-197-7
- [8] OBADI, S. M. a kol. *Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky. Spomalenie rastu a vysoká nezamestnanosť*. 2011. Bratislava, 261 s. ISBN 978-80-7144-185-4
- [9] *Slovensko v boji proti korupcii stagnuje*. [cit. 2014-05-25]. Dostupné na WWW: http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/TS_CPI2013.pdf
- [10] *Vo väčšine krajín OECD sa daňové a odvodové zataženie zvýšilo* [cit. 2014-05-24]. Dostupné na WWW: <http://openiazoch.zoznam.sk/cl/132103/Vo-vacsine-krajin-OECD-sa-danove-a-odvodove-zatazenie-zvysilo>
- [11] *Vybrané ekonomické a menové ukazovatele SR*. [cit. 2014-05-20]. Dostupné na WWW: http://www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/OstatnePublik/ukazovatele.pdf
- [12] *Výsledky Správy o globálnej konkurencieschopnosti 2012-2013* [cit. 2014-06-18]. Dostupné na WWW: <http://alianciapas.sk/sprava-o-globalnej-konurencieschopnosti-2012-2013/>

Kontaktná adresa

doc. Ing. Katarína Čulková, PhD.

Technická univerzita v Košiciach, Fakulta BERG
 Ústav podnikania a manažmentu
 Park Komenského 19
 042 00 Košice, Slovenská republika
 katarina.culkova@tuke.sk

Ing. Eva Mihaliková, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy
 Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
 Popradská 66
 040 11 Košice, Slovenská republika
 eva.mihalikova1@upjs.sk

Ing. Marcela Taušová, PhD.

Technická univerzita v Košiciach, Fakulta BERG

Ústav podnikania a manažmentu

Park Komenského 19

042 00 Košice, Slovenská republika

marcela.tausova@tuke.sk

FINANCOVÁNÍ NESTÁTNÍCH NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V MORAVSKOSLEZSKÉM KRAJI

FUNDING IN NON-GOVERNMENTAL UNPROFITABLE ORGANIZATIONS OF SOCIAL SERVICES IN MORAVIAN-SILESIA REGION

Hana Filipczyková

Abstract: *Non-governmental organizations, especially unprofitable organizations have a very important role in society. These organizations are an integral part of all developed democratic societies, being a kind of institutionalized form of civil society and fulfilling important social, economic and political tasks in society by means of providing services. The mission of social work is provision of social services to individuals, families, groups or communities. This paper illustrates significance and methods of financing in nonprofit organizations of social services. This article is divided in two parts. The theoretical part is focused on the terms regarding to non-profit organizations of social services and funding of the non-profit organizations. The research part is focused on the research and evaluation which had been realized in organizations providing social services. In the research section are evaluated the used financial sources of non-governmental organizations engaged in the social work in the district of Moravian-Silesian. The goal is a comprehensive look at funding in non-governmental organizations and evaluation process of acquisition finance for the functioning of non-governmental organizations.*

Keywords: *Non-governmental organization, Unprofitable organization, Social services, Funding, Fundraising, Financial sources, Research, Long-term financial plan.*

JEL Classification: *G39.*

Úvod

V každé společnosti mají neziskové organizace, a zejména ty z nich, které jsou zaměřeny na poskytování sociálních služeb, významnou úlohu. Každá z těchto organizací se snaží naplnit své poslání a pomoci lidem v těžkých životních situacích. Tyto organizace jsou nedílnou součástí všech rozvinutých demokratických společností, jsou jakousi institucionalizovanou formou občanské společnosti. Prostřednictvím neziskových organizací mohou občané reprezentovat, prosazovat a uspokojovat své zájmy v současné společnosti. Neziskové organizace plní důležité sociální, ekonomické a politické role ve společnosti formou poskytování služeb, ale jsou také zaměstnavateli a zastánci jednotlivých občanů.

Neziskové organizace tím, že nejsou zřizovány či zakládány za účelem tvorby zisku, jsou závislé zejména na vnějších finančních zdrojích. [1] Měly by proto věnovat dostatek pozornosti udržování pravidelných zdrojů financí a získávání nových. V současné době existuje poměrně málo přístupných státních zdrojů, které by dokázaly stabilně financovat nestátní neziskové organizace, proto jsou tyto organizace do značné míry závislé na podpoře z jiných zdrojů. Je pro ně životně důležité zajistit si pro svou činnost co nejširší spektrum finančních zdrojů. Je tedy žádoucí sledovat, jaké zdroje financování u těchto organizací

převládají, jakým způsobem tyto zdroje získávají a zda je tento proces součástí jejich finančního plánování nebo je prováděn intuitivně.

1 Formulace problematiky

1.1 Neziskové organizace

Pojem nezisková organizace není v ČR definován platným právním předpisem. Hromadně se však o neziskových organizacích zmiňuje zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, avšak pojem zde není výslovně definován, pouze uvádí jejich výčet. Společný pro všechny neziskové organizace je předpoklad, že se jedná o právnické osoby, jež nebyly zřízeny či založeny za účelem podnikání, mají svého zřizovatele, zakládají se dle různých právních předpisů a podléhají registraci na místech určeným příslušným zákonem. [3]

Prvním krokem při zakládání neziskové organizace je formulace vize a poslání. Vize představuje základní orientaci organizace, tedy čím by organizace měla být a kam se chce ve své činnosti dostat. Poslání poté znázorňuje účel, pro který byla nezisková organizace zřízena a směr dalšího vývoje. Její činnost a případný zisk finančních prostředků směřuje vždy k naplňování předem stanoveného účelu.

Pro naplnění právní formy organizace je tedy nutná volba takového poslání, s nímž budou zaměstnanci vnitřně ztotožněni. Mezi znaky dobrého poslání neziskové organizace patří stručnost, srozumitelnost, jednoduchost, motivace, vyjádření jedinečnosti organizace a popis její činnosti a cílových skupin. Poslání předurčuje právní formu organizace, vymezuje důvod její existence, reaguje na společenské potřeby, vycházejí z něj hodnoty organizace, informuje o přínosu organizace veřejnosti a utváří její image.

Po zformulování poslání přechází organizace do stádia výběru nejvhodnější právní formy. Je vhodné si před výběrem právní formy určit způsob rozhodování a řízení organizace, možnost vlivu zakladatelů na její fungování, přístup k veřejným a soukromým zdrojům financí, daňové výhody, účetní systém či možnost podnikání formou vedlejší činnosti.

Šimková považuje za nejvhodnější členění organizací působících v neziskovém sektoru do pěti skupin s následujícími typologickými znaky odvozenými z globálního charakteru jejich poslání: [14]

1. Neziskové soukromoprávní organizace vzájemně prospěšné, s globálním posláním vzájemně prospěšné činnosti (např. spolky či profesní komory, apod.).
2. Neziskové soukromoprávní organizace veřejně prospěšné, s globálním posláním veřejně prospěšné činnosti (např. nadace a nadační fondy, politické strany a politická hnutí, církve a náboženské společnosti, apod.).
3. Neziskové veřejnoprávní organizace typu organizačních složek a příspěvkových organizací a samosprávných územních celků, s globálním posláním veřejné správy a veřejně prospěšné činnosti (např. organizační složky státu a územních samosprávných celků, příspěvkové organizace, obce, kraje, vězeňská služba, apod.).
4. Neziskové ostatní veřejnoprávní organizace, s globálním posláním veřejně prospěšné činnosti (Český rozhlas, Česká televize, Česká národní banka, veřejná vysoká škola či státní fondy, apod.).

5. Neziskové soukromoprávní organizace typu obchodních společností s možností globálního poslání veřejně i vzájemně prospěšné činnosti (akciová společnost, společnost s ručením omezeným, apod.).

1.1.1 Nestátní neziskové organizace

Nestátní neziskové organizace se vyznačují kromě obecných znaků neziskových organizací navíc těmito charakteristikami:

- Mají ze zákona povolenou svou autonomii (tj. nejsou řízeny z vnějšího okolí),
- členství v těchto organizacích je realizováno výhradně na principu dobrovolnosti (s výjimkou některých profesních komor),
- vytváří neformální členské struktury, ale vždy v rámci legislativy, podle které byly založeny a podle které realizují svou činnost. [8]

Funkcemi je naplňováno poslání organizace a je zabezpečován realizační proces organizace. Naplňují se souborem činností. Jejich výsledkem je produkce statků/služeb nebo podmínky pro produkci těchto statků. Můžeme je rozdělit na primární (hlavní), sekundární (zabezpečovací) a řídicí. [13]

Primární funkce naplňují prostřednictvím svých činností poslání organizace. Jsou velmi diferencované, neboť souvisí s diferencovaným posláním, proto je obsah činností velmi rozmanitý, často a obtížně definovatelný. Sekundární funkce vytvářejí podmínky pro plnění primárních funkcí. [15] Mají téměř ve všech organizacích neziskového sektoru stejnou strukturu, protože plní funkci personální, provozní, správní a funkci komplexního hospodaření. Funkce řídicí působí samostatně. Vykonávají je ve většině organizací pracovníci, kteří zabezpečují současně primární funkce.

Autorky Rakušanová a Stašková zmiňují faktory ovlivňující vznik a životaschopnost nestátních neziskových organizací [12]. Těmito faktory jsou:

- Teorie kolektivní identity
- Právní prostředí
- Organizační kapacita
- Poskytování služeb
- Obraz neziskové organizace na veřejnosti
- Finanční životaschopnost
- Mezinárodní vliv
- Politické prostředí

1.2 Sociální služby

Sociální práce se realizuje především v oblasti sociálních služeb. Profesionální sociální pracovníci jsou prostřednictvím sociálních služeb zaměstnávání sociálními subjekty k naplňování jejich sociálních cílů a programů. Posláním sociální práce je poskytování sociálních služeb jednotlivcům, rodinám, skupinám nebo komunitám. Účelem poskytovaných služeb je omezit nebo odstranit problémy, které lze vyřešit a přispět tak ke zlepšení stávající situace.

Sociální služby jsou v současné době legislativně upraveny zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a navazující vyhlášky č. 505/2006 Sb., které přinesly zásadní změny do sociální oblasti: vznik nové typologie sociálních služeb, plán rozvoje sociálních služeb, dotace státu na financování sociálních služeb, předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka, příspěvek na péči uživateli, smluvní princip mezi uživatelem a poskytovatelem a systém registrace poskytovatelů u krajských úřadů.[17], [16]

Dalším důležitým dokumentem týkajícím se sociálních služeb v České republice je také Bílá kniha v sociálních službách z roku 2003. Uvádí mimo jiné vůdčí principy, které tvoří základ sociálních služeb. Principy rozhodují o způsobu, jak jsou sociální služby plánovány, organizovány, doručovány a financovány. [2]

Ze zákona také vyplývá povinnost dodržovat standardy kvality sociálních služeb. Tyto standardy vytvářejí soubor kritérií stanovených jako norma kvality poskytované sociální služby. Plné znění standardů předkládá příloha č. 2 Vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 505/2006 Sb. Sociální standardy vypracované pro Českou republiku jsou plně v souladu s požadavky Evropské unie (EU), principy Evropského sociálního modelu a s politikou sociálního začleňování. Vztahují se na všechny druhy služeb a jejich náplň je uvedena v dokumentu Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe a v Průvodci pro poskytovatele. Každý poskytovatel je podle druhu rozpracuje a modifikuje na své podmínky a pro vybranou cílovou skupinu tak, aby co nejvíce odpovídaly skutečné situaci a vyhovovaly potřebám uživatelů. [16]

1.3 Financování nestátních neziskových organizací poskytujících sociální služby

Sociální služby se částečně překrývají s širší kategorií veřejných služeb, jež jsou poskytovány v zájmu veřejnosti. Od komerčních služeb se liší zejména financováním z veřejných rozpočtů a podrobnější legislativou.

Nestátní neziskové organizace sociálních služeb mohou být financovány zejména z těchto zdrojů:

- Strukturální fondy Evropské unie, v sociální oblasti zejména Evropský sociální fond,
- fondy a nadace,
- granty a dotace,
- dárcovství,
- samofinancování,
- členské příspěvky
- příspěvky na péči aj. [5]

2 Metody

V období mezi listopadem 2013 až únorem 2014 byl autorkou příspěvku prováděn rozsáhlý kvantitativní i kvalitativní výzkum mezi organizacemi sociálních služeb v Moravskoslezském kraji, který mapuje komplexně problematiku finančního managementu v těchto organizacích. Na výzkumu participovali také 4 studenti navazujícího oboru Management organizací služeb sociální práce. V příspěvku je věnována pozornost výsledkům dílčí části výzkumu, který se zaměřoval na zjišťování hlavních zdrojů financování těchto organizací.

V této oblasti byl realizován kvantitativní metodologický přístup. Kvantitativní šetření je používáno na zkoumání vztahů mezi proměnnými, jimiž je zachycována realita. Tyto vztahy proměnných je možno zkoumat experimentálními metodami nebo častěji používanými neexperimentálními metodami. U experimentálních metod je pro vědecké záměry manipulováno proměnnými tak, aby byly zkoumány jejich efekty. Výzkumník je však limitován omezenou škálou výzkumných otázek, na které by bylo možno odpovídat touto metodou. [7]

Neexperimentálními metodami jsou označovány metody kvantitativního šetření, které zkoumají vztahy mezi proměnnými, kde mohla být aplikována logika experimentu na neexperimentální výzkumnou situaci. Kvantitativní šetření je tedy navrženo tak, aby byla měřením proměnných získána numerická data.[11]

Jako forma sběru dat bylo zvoleno dotazníkové šetření, které poskytuje požadované informace získávané různými technikami. [4] V daném případě bylo zvoleno osobní dotazování, které přináší informace obohacené o pozorování, čímž se blíží kvalitativním metodám. Přítomnost tazatele sice může vést respondenta k pocitu ztráty anonymity, ale naopak tazatel může vysvětlit nejasnosti respondenta při složitějších dotazech, využívat grafické podklady a zároveň částečně provádět kontrolu odpovědí, ale také poskytuje respondentovi větší prostor pro vyjádření, což autorka považuje za hlavní přednost této techniky.

Výzkumná otázka konstatuje specifickou otázku, která se týká výzkumného problému a na kterou hledá výzkumník odpověď. [4] V realizovaném výzkumu byly stanoveny tyto výzkumné otázky:

VO1. Využívají nestátní neziskové organizace pro financování všechny dostupné zdroje?

VO2. Mají nestátní neziskové organizace vytvořen dlouhodobý plán financování?

VO3. Jaká kritéria výběru možnosti oslovení používají nestátní neziskové organizace při výběru potencionálních dárců?

VO4. Využívá nestátní nezisková organizace při získávání finančních prostředků fundraisera?

Na základě telefonických rozhovorů vedených s řediteli nebo finančními manažery nestátních neziskových organizací před samotnou realizací výzkumu byly stanoveny dvě hypotézy, které mělo provedené dotazníkové šetření potvrdit nebo vyvrátit: [6]

1. Alespoň 60% nestátních neziskových organizací využívá k financování dary.

Hypotéza byla testována otázkou: Jaké zdroje financování používáte? Na základě této hypotézy byla v rámci operacionalizace stanovena nezávislá proměnná a to jsou nestátní neziskové organizace a závislá proměnná: možnosti zdrojů financování.

2. Minimálně 20% nestátních neziskových organizací má mezi svými zaměstnanci profesionálního fundraisera.

Hypotéza byla testována otázkou: Kdo se ve Vaší organizaci zabývá fundraisingem? Na základě této hypotézy byla v rámci operacionalizace stanovena nezávislá proměnná: nestátní neziskové organizace a závislá proměnná: typy fundraiserů.

Jako výzkumný vzorek autorka určila nestátní neziskové organizace zabývající se sociálními službami v Moravskoslezském kraji. V Regionálním informačním servisu bylo

nalezeno 65 nestátních neziskových organizací, zabývajících se sociální prací, sociálními otázkami, sociálními službami, sociálním poradenstvím, organizacemi poskytujícími sociální oporu a organizacemi, které mají tématickou působnost jako domovy a ústavy. Do výzkumného šetření se zapojilo 58 z těchto organizací. 7 organizací odmítlo se výzkumu účastnit, neúčast byla nejčastěji zdůvodňována nedostatkem času a nezájmem o danou problematiku.

Dotazník byl vytvořen technikou uzavřených otázek s výběrem více odpovědí, nebo jen s jednou odpovědí „Ano“ či „Ne“. Dotazník se skládá z 10 otázek. K VO1 se vztahují otázky týkající se kategorizace všech zdrojů financování používaných v dané organizaci, zdrojů využívaných pravidelně, zdrojů využívaných občas a kategorizace dárců. K VO2 se vztahují otázky, zda organizace sestavuje dlouhodobý plán financování, nebo o tom v budoucnu uvažuje, je-li dlouhodobý finanční plán samostatným dokumentem nebo součástí strategického plánu, popř. je sestavován jen pro jednotlivé projekty. K VO3 byly v dotazníku otázky týkající se kritérií, podle kterých organizace oslovují potenciální dárci - fyzické osoby a firmy, jaké formy oslovení používají, zda spolupracují dlouhodobě s dárcem, který je podporuje pravidelně a zda poskytují dárcům zpětnou vazbu o využití daru. K VO4 se vztahuje otázka, kdo se v organizaci zabývá fundraisingem.

3 Rozbor problému

Pro lepší analýzu dotazníku byla zjištěná data nejprve uspořádána pomocí program Excel, kde byla data z dotazníku zanesena a vytvořeny tabulky s uvedením počtu relativních odpovědí. Takto seřazená data sloužila jako podklad pro vyjádření relativní četnosti v procentech a byla následně zanesena do grafů. Výsledky dotazníkového šetření byly seřazeny podle výzkumných otázek a k nim odpovídajících otázek vytvořených v dotazníku. Výsledky výzkumu můžeme shrnout do následujících oblastí.

3.1 Zdroje financování a jejich plánování

Obecně můžeme shrnout, že nejvíce jsou využívány dary, následují granty a dotace, poté zdroje financování ze státní správy a samosprávy, dále se využívají fondy a nadace. Členské příspěvky jsou také využívány v menším množství a nejméně organizace využívají možnost samofinancování.

Ze šetření vyplývá, že jako hlavní, nejvíce využívaný zdroj 37 % organizací využívá darů, dále následují možnosti financování v tomto pořadí: 27 % granty a dotace, 24% finance ze státní správy a samosprávy, 9 % fondy a nadace, z 3% organizace nejvíce využívají členské příspěvky a vůbec (0%) není jako hlavní zdroj využíváno samofinancování.

Jako občasné zdroje financování ve 28 % zkoumaných organizací využívají finanční zdroje z fondů a nadací, dále následují zdroje z členských příspěvků ve 21 %. Financování ze státní správy a samosprávy a samofinancování využívá shodně 17 % organizací. Poté jsou v objemu 11 % granty a dotace a jako poslední možnost financování se umístily dary – 6%.

Zdroje, které organizace nevyužívají vůbec, jsou uvedeny v následujícím pořadí. Samofinancování zaujímá 53 %, téměř třetina organizací (35 %) nemá finance z členských příspěvků. Fondy a nadace, granty a dotace nejsou vůbec využívány jako možnosti financování shodně v 6 % organizací.

93 % organizací má vytvořen dlouhodobý plán financování organizace, z toho v 58 % jako samostatný dokument, v 19 % jako součást dlouhodobého strategického plánu a ve 23 % pouze pro jednotlivé projekty. Organizace, které zatím dlouhodobý plán financování nemají, všechny deklarují nutnost jeho sestavení v budoucnu. Dlouhodobý plán financování organizace sestavuje v 72 % vedení organizace, ve 24 % finanční manažer a ve 4 % účetní.

3.2 Fundraising

79 % organizací spolupracuje s nějakou firmou, která poskytuje pravidelně finanční prostředky na činnost organizace, z nich 86 % vždy informuje o využití daru. Při výběru oslovení potenciálních dárců fyzických osob je hlavním kritériem (65 %) oblast zájmů dárce, vedlejším kritériem (35 %) je věk. Při výběru potenciálních dárců – firem jsou hlavním kritériem výběru (52 %) projekty, které firma v současnosti podporuje, ve 40 % oblast, kterou firma podporuje a v 8 % velikost obrátu. 43 % organizací využívá se svým financování dary od svých zaměstnanců, z nich dokonce 50 % pravidelně.

Při sledování forem oslovování potenciálních dárců byly zastoupeny téměř všechny známé formy, a to ve škále nejvíce, občas, vůbec.

Pětina respondentů využívá ve škále - nejvíce jako formu oslovování osobní dopis – 20 %. O 1 % méně -19 % volí osobní návštěvu, která je považována jako jedna z nejúspěšnějších forem oslovování. 17 % respondentů uvedlo jako možnou formu oslovování dárců telefonický hovor. Benefiční akce využívá 15 % a veřejnou sbírku 13 % organizací. 9 % organizací jako možnost odpovědi nejvíce využívá fundraising “od dveří ke dveřím”. V těsném závěsu je přímý poštovní styk se 7%.

U výběru odpovědi z možností forem oslovování potenciálních dárců – občas se pořadí možností nejvíce obrátilo. Občas využívá jako formu oslovování fundraising “od dveří ke dveřím” celkem 23 % organizací a ihned s 22 % následuje přímý poštovní styk. Shodně po 13 % organizací využívá při oslovování telefonický hovor, osobní návštěvu a benefiční akce. A rovněž shodně 8 % organizací využívá občas k oslovování osobní dopis a veřejnou sbírku.

Ve své organizaci vůbec nevyužívá jako formu oslovování přímý poštovní styk a fundraising “od dveří ke dveřím”. shodně 13 % organizací. Veřejnou sbírku nepořádá 12 % nestátních neziskových organizací a benefiční akce a telefonický hovor nepovažuje za nutné při oslovování potenciálních dárců shodně 7 % organizací.

Každá ze zkoumaných organizací využívá osobu fundraisera, odpovědi se liší v tom, kdo tuto činnost v organizaci provádí. V 64 % je to ředitel organizace, ve 29 % externista, v 7 % profesionální fundraiser. Dobrovolníky ani vlastní zaměstnance nevyužívá žádná ze zkoumaných organizací.

4 Diskuze

Nestátní neziskové organizace využívají ke svému financování různé formy. Jednou z velmi využívaných forem je poskytování darů. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že tento způsob získávání finančních prostředků upřednostňuje ve stupnici nejvíce 86 % organizací a ve stupnici občas tuto možnost využívá 14 % organizací. Je tedy možno říci, že všechny zkoumané organizace tuto formu získávání finančních prostředků využívají a tudíž hypotéza č. 1 se potvrdila.

Překvapující zjištění je, že organizace získávají i dary, které poskytují pracovníci organizace, někteří z nich pravidelně. Je všeobecně známou skutečností, že mzdové ohodnocení v nestátním neziskovém sektoru je nedostatečné, sociální pracovníci vykonávají více funkcí najednou, a přesto jsou ochotni poskytnou finanční dar organizaci, ve které pracují.

Aby organizace při získávání finančních prostředků byla úspěšná, měla by mít ve své organizaci profesionálního fundraisera. Ale je jisté, že nestátní neziskové organizace neoplývají dostatkem financí, neboť nejsou vytvořeny pro zisk a tudíž si profesionálního fundraisera většinou nemohou dovolit.

Výzkumným šetřením mělo být dále zjištěno, zda v organizacích působí profesionální fundraiser. Při stanovení této hypotézy bylo vycházeno z informací nestátních neziskových organizací, že v rámci různých projektů Evropské unie je možno čerpat dotace také na profesionální fundraisery.

Jak vyplývá z výsledků dotazníkového šetření, v nadpoloviční většině působí v organizaci jako fundraiser ředitel(ka) organizace – v 64 %. Mezi pracovníky organizace má profesionální fundraiser rovněž své místo, ale tuto možnost v dotazníku označilo pouze 7 % respondentů. Dále 29 % organizací využívá služeb externisty.

O splnění či nesplnění hypotézy č. 2 lze diskutovat a pohlížet na ni ze dvou úhlů pohledu. Hypotéza se nepotvrdila v tom, že v nestátních neziskových organizacích nepůsobí alespoň 20 % profesionálních fundraiserů, ale pouze 7 % pracovníků, kteří tuto činnost mají jako hlavní pracovní náplň a jsou v ní proškoleni. Nicméně 93 % organizací má ve svých řadách osobu, která činnost fundraisera vykonává, i když pouze jako jednu z pracovních činností. V 64 % organizací činnost fundraisera vykonává ředitel(ka) organizace. Externisty využívá 29 % organizací. Přitom bylo zjištěno, že jak externisté, tak ředitelé organizací, kteří vykonávají činnost fundraisera, byli v této oblasti určitým způsobem vzděláni – studiem odborné literatury, absolvováním kurzu apod.

Výsledky výzkumu v Moravskoslezském kraji se poněkud odlišují od výsledků celostátních průzkumů, uváděných zejména v pracích autorů Pospíšila, Prouzové, Almani – Tůmové, a to zejména v oblasti četnosti využívání jednotlivých finančních zdrojů a plánování financování organizace, ale také od výsledků dřívějších výzkumů autorky [9, 10]. V obou směrech je možno zaznamenat pozitivní posun, což dává možnost diskuse nad příčinami tohoto pozitivního jevu. Jako hlavní příčinu je možno chápat vyšší uvědomění si významu vícezdrojového financování a jeho plánování pro udržení činnosti organizace, zejména s trendem klesajících zdrojů ze státní správy a regionální podpory. Dále je možno zaznamenat trend obliby a módnosti fundraisingu, s tím souvisí i vyšší informovanost zainteresovaných pracovníků neziskových organizací i široké veřejnosti.

Závěr

Financování je náročný proces získávání finančních prostředků a jejich následného využití pro fungování organizací. Hlavním měřítkem zde není zisk, ale schopnost naplňovat poslání organizace a často dochází k situacím, kdy nestátní neziskové organizace doslova bojují o přežití. Stále přítomným jevem je u nestátních neziskových organizací přetrvávající finanční nejistota.

Existuje sice několik způsobů získávání finančních prostředků, ale jde náročný proces, někdy spojený s přílišnou byrokracií, což může být důvodem toho, že nestátní neziskové

organizace určitou možnost financování nevyužívají, hlavně z důvodu nedostatku pracovníků v organizaci, kteří se získáváním finančních zdrojů zabývají. Je nutné zdůraznit, že zajistit dostatek financí na provoz nestátní neziskové organizace by se nemělo v žádném případě stát hlavní náplní činnosti poskytovatelů sociálních služeb. Tato potřeba by nikdy neměla zastínit pravé poslání organizace. Pravým posláním organizace je poskytnutí pomoci svým uživatelům, aby mohli uskutečnit pozitivní změny ve svém životě. Proto by se organizace měla postarat o to, aby její fundraisingové aktivity byly kvalitní, aby vztahy s dárci plně fungovaly a aby závislost organizace na nejistých finančních zdrojích z veřejných rozpočtů klesala.

Reference

- [1] BACHMAN, P. *Management neziskové organizace*. 1. vydání. Hradec Králové: Gaudeamus, 2011. 280 s. ISBN 978-80-7435-130-3
- [2] *Bílá kniha* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf
- [3] BOUKAL, P. *Nestátní neziskové organizace*. 1. vydání. Praha: Oeconomica, 2009. 304 s. ISBN 978-80-245-1650-9
- [4] DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost*. 3. vydání. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 978-80-246-0139-7
- [5] HLOUŠEK, J., HLOUŠKOVÁ, Z. *Získávání zdrojů na aktivity NNO působící v sociální oblasti*. 1. vydání. Hradec Králové: Gaudeamus. 2011. 158 s. ISBN 978-80-7435-121-1
- [6] HUBÍK, S. *Hypotéza*. 1. vydání. České Budějovice: Jihočeská univerzita, 2006. ISBN 80-7040-842-1.
- [7] *Kvantitativní výzkum*. [online]. Sociologické projekty. 2014. [citace 2014-01-10]. Dostupné na WWW: <http://haltmarova.cz/metody/kvantitativni/>
- [8] NOVOTNÝ, J., LUKEŠ, M. *Faktory úspěchu nestátních neziskových organizací*. 1. vydání. Praha: Oeconomica. 2008. 223 s. ISBN 978-80-245-1473-4
- [9] POSPÍŠIL, M. a kol. *Economic crisis: a hard blow or a challenge for nonprofits?* In Špalková Dagmar, Furová Lenka. *Proceedings of the 17th International Conference. Current Trends in Public Sector Research*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6159-0.
- [10] PROUZOVÁ, Z., ALMANI – TŮMOVÁ, K. *Rozbor financování nestátních neziskových organizací z veřejných rozpočtů v r. 2011*. Dostupné na WWW: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/rozbor_2011.pdf
- [11] PUNCH, K., F. *Základy kvantitativního šetření*. 1. vydání. Praha: Portál, 2008. ISBN 978-80-7367-381-9.
- [12] RAKUŠANOVÁ, P., STAŠKOVÁ, B. *Organizovaná občanská společnost v České republice*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing Praha. 2007. ISBN 978-80-86946-22-1.
- [13] REKTOŘÍK, J. *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. 2. vydání. Praha: Ekopress, s.r.o. 2007. 177 s. ISBN 80-86119-41-6.

- [14] ŠIMKOVÁ, E. *Management a marketing v praxi neziskových organizací*. 1. vydání. Hradec Králové: Gaudeamus, 2006. 186 s. ISBN 80-7041-859-1.
- [15] ŠEDIVÝ, M., MENDLÍKOVÁ, O.. *Úspěšná nezisková organizace*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Grada Publishing. 2011. 155 s. ISBN 978-80-247-4041-6
- [16] *Vyhláška MPSV č. 505/2006 Sb.*, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.
- [17] *Zákon č. 108/2006 Sb.*, o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů.

Kontaktní adresa

Doc. Dr. Ing. Hana Filipczykova

Ostravská univerzita, Fakulta sociálních studií, katedra sociální práce

Fráni Šrámka 3, Ostrava-Mariánské Hory, 709 00, Česká republika

Email: hana.filipczykova@osu.cz

Tel. číslo: 00420 553 463 145

ÚVOD DO ETIKY V ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

INTRODUCTION TO ETHICS IN THE CZECH PUBLIC ADMINISTRATION

Jan Fuka

Abstract: *This article deals with the basic facts concerning the relationship between the Czech government and ethics. After 1989 public administration in the Czech Republic passed number of significant reforms that make it closer to advanced foreign models. The aim was decentralization of public administration system, establishment of regional administration, implantation of information technology and elements of management. Challenge was also adaptation of Czech public sector to requirements of European Union. The result is today's public administration system, which can be divided into two basic subsystems - state and local governments. Neglected but for many authors, key area or even the condition for the functioning of modern public administration is ethics. History of Czech society shows the historical period that negatively affected ethics, and therefore the role of ethics in the Czech public administration system should be properly understood and considered by public policy makers as an important part of their work.*

Keywords: *Public administration, Ethics, History, Czech Republic.*

JEL Classification: *H79.*

Úvod

Po pádu komunismu započala v devadesátých letech minulého století ve státech bývalého východního bloku transformace státních zřízení z totalitního systému do některé z podob parlamentní demokracie. Součástí změn byly i reformy veřejné správy směrem k její decentralizaci a modernizaci. Cílem reforem byla zejména decentralizace veřejné správy, zavedení systému krajských a obecních samospráv, modernizace veřejné správy spojená se zaváděním informačních technologií a vybraných prvků řízení a přizpůsobení se požadavkům Evropské unie na podobu a funkci veřejné správy. V České republice probíhají určité etapy reforem započatých v devadesátých letech minulé století do současnosti. Reformy byly zaměřeny především na ekonomickou, organizační a funkční oblast veřejné správy s tím, že oblast etiky, která by měla být základem každé vyspělé demokracie, byla a je opomíjena. Cooper [3] říká, že „*Úředníci pracují v byrokratických organizacích, ve kterých jsou hierarchické vazby a povinnosti důležité, ale je také potřeba kultivovat horizontální vazby a závazky k občanům, kteří jsou zastupováni*“. Etické standardy přitom kromě určení obecných principů chování úředníků napomáhají k boji proti současným negativním fenoménům české veřejné správy, jakými jsou korupce a korupční jednání. Ztráta etického rozměru veřejné správy může vést k závažným problémům jakými je například neúčast občanů ve volbách, nárůst populistických vyjádření politiků či obecná nedůvěra k veřejnému sektoru. Cílem článku je uvést základní fakta ukazující na důležitost etiky v systému české veřejné správy.

V první části práce jsou definovány základní pojmy spojené s předkládanou problematikou a to zejména organizace české veřejné správy. Dále následuje kapitola zabývající se v teoretické rovině etikou a s ní spojenými pojmy a pohledy. Práce pokračuje

kapitolou, která určuje základní historické souvislosti, jež od roku 1620 formovaly nejen českou veřejnou správu, ale také společenské a morální hodnoty českého národa. Následuje pojednání o významu etiky založené na rešerši autorů, kteří se zabývají tzv. správní etikou. V závěru práce jsou zmíněny etické kodexy, jako možné nástroj sloužící k zakotvení etického chování ve veřejné správě.

1 Veřejná správa

Veřejný sektor a jeho správa patří mezi základní funkce veřejné správy, která má na českém území významnou historickou tradici, díky níž spadá do tzv. kontinentálního systému. Česká veřejná správa produkuje veřejné služby a uspokojuje společenské potřeby ve veřejném zájmu. Správní činnost je úzce propojena s legislativou a je určena správním řádem, který vymezuje rámec činnosti veřejné správy. Správní činnost je financována zejména z veřejných rozpočtů, hospodaří se s veřejným majetkem a v některých případech se rozhoduje pomocí veřejné volby. Podoba veřejné správy souvisí (nebo je přímo závislá) na politickém uspořádání státu, které více či méně připouští účast občanů na veřejné moci. V případě některé z formy diktatur nebo totalismu je veřejná moc soustředěna v rukou jedince či jedné skupiny. Pokud je státní uspořádání demokratické, potom je stát řízen pomocí následujících principů:

- Míra účasti občanů na vládě prostřednictvím voleb,
- míra účasti občanů na státní moci,
- zajištění občanských práv a občanských svobod,
- politický systém a řízení státu,
- způsob voleb do zastupitelských orgánů,
- ochrana menšin,
- ochrana svobod jednotlivce a právních jistot. [13]

Veřejnou správu je možné dělit a organizovat podle různých přístupů a lze ji popsat množstvím různých definic, jejichž náplň je většinou závislá na pohledu, pomocí kterého je správa zkoumána. Hendrych ve své publikaci Správní věda [9] tvrdí, že existuje řada definic veřejné správy, které často nepřinášejí uspokojivý výsledek a následně dělí veřejnou správu dle územního a právního hlediska. Uvádí také, že konkrétní činnost veřejné správy je vymezena úkoly, jejichž plnění je vlastně jejím účelem a zároveň významným hodnotícím kritériem. Podle Horzinkové a Novotného [11] je možné chápat veřejnou správu ve smyslu materiálním (funkčním) a organizačním (formálním), kdy materiální pojetí je spojeno s určením obsahu výkonu veřejné správy a organizační přístup klade naopak důraz na vykonavatele jednotlivých činností. Konkrétní podobu, jak již bylo zmíněno, získává veřejná správa ve vazbě na politický systém jednotlivých států. Česká republika (ČR) je unitární a demokratický stát mající právní řád, volební systém, státní symboly a systém veřejné správy, který je tvořen dvěma subsystemy - státní správou a samosprávou. Do systému veřejné správy lze zahrnout také subjekty, kterým je zadáno veřejnou správou vykonávat (nadace, soukromé osoby, fondy). ČR je součástí Evropské unie, Visegrádské skupiny, Organizace spojených národů, Severoatlantické aliance a dalších nadnárodních organizací. Zákonodárná moc je prezentována zejména Parlamentem České republiky, výkonná moc Vládou České republiky a prezidentem republiky (má specifické postavení) a soudní moc soustavou soudů.

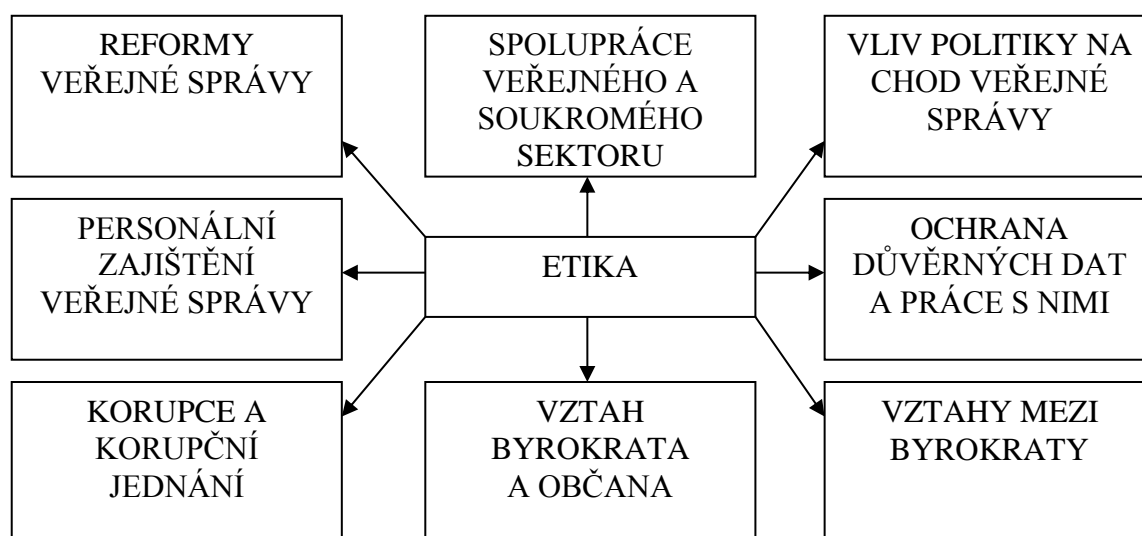
2 Etika

Vzhledem k tomu, že cílem článku je v obecné rovině uvést problematiku etiky a etického jednání ve veřejné správě, je třeba definovat základní pojmy týkající se této oblasti. Aristotelés v knize Etika Níkomachova [1] definuje dvojí podobu ctnosti, přičemž užívá pro ctnost mravní pojmu éthiké. Etiku nepovažuje za věc, která je lidem dána přirozeně, ale spíše za záležitost zvyku, za cosi, co je postupem času nabýváno. „*Je-li dvojí ctnost, jedna rozumová a druhá mravní, má ctnost rozumová vznik a vzrůst většinou z učení, proto potřebuje zkušenosti a času, kdežto ctnost mravní (éthiké) vzniká ze zvyku, odtud obdržela i jméno, které se jen málo odlišuje od slova zvyk (ethos).*“ [1] Nauka o etice se v průběhu času stala součástí nejen filozofických oborů a proto existuje v současnosti řada definic, pohledů a škol zabývajících se touto oblastí. Weischedel [21] například uvádí a popisuje Aristotelův přístup, Augustinův přístup, Kantův přístup. Anzenbacher [2] v knize Úvod do etiky nahlíží na etiku pomocí utilitarismu, hédonismu, historického materialismu, představuje přístup Tomáše Akvinského, Platóna, Schillera a dalších. Rotter [18] se zabývá v závěru publikace Osoba a etika vztahem mezi normou a etikou a tím, zda plnění společenských norem, jakožto obecně platných závazků, je vždy v souladu s etikou a nedochází k tomu, že „*splnění normy může být mravně správné, ale může být též mravně indiferentní nebo dokonce špatné.*“ Etické normy ve vztahu k veřejné správě jsou popsány v publikaci Etika podnikání a veřejné správy [5] a to zejména ve vztahu k rozhodování. Jsou zde vedeny tři oblasti rozhodování, které jsou úzce spjaty s etikou:

- Volba právního postoje,
- volba morálního postoje,
- volba preference zájmu.

Etická dilemata jsou přítomna ve veřejné správě v množství oblastí, což demonstruje následující obrázek.

Obr. 1: Možné oblasti etických dilemat ve veřejné správě



Zdroj: [autor]

3 Česká veřejná správa a vybrané historické souvislosti

Struktura veřejné správy je formována mimo jiné historií jednotlivých států a výjimkou není ani Česká republika. Historický vývoj utváří zároveň systém společenských

a morálních hodnot občanů a společnosti. V tomto ohledu je třeba zdůraznit již bělohorskou porážku českých stavů v roce 1620, která znamenala kromě jiného dědičnost českého trůnu pro habsburskou dynastii, zrovnoprávnění češtiny a němčiny a výraznou centralizaci státní moci. České země a jejich občané se tak staly součástí nadnárodních struktur centralisticky řízené monarchie, ve které byly po dobu více než 300 let ve více či méně podřízené pozici. Publikace Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost [12] hovoří o tomto roce jako o „základním přelomu nejen v našich národních dějinách, nýbrž i v dějinách správy, do které pronikaly některé nové rysy. Důsledkem byla refeudalizace projevující se v upevnění feudálních vztahů.“

Roky 1918 – 1938 znamenaly pro českou (československou) státnost relativní samostatnost a autonomii, i když právní a správní systém byl tzv. recepčním zákonem převzat z rakousko-uherského modelu s tím, že profesionální a apolitický úředník byl nahrazen byrokratem s politickou příslušností, podle které byly velmi často obsazovány funkce na všech stupních veřejné správy. I přes negativa plynoucí z vnitřní a mezinárodní situace, které eskalovaly koncem třicátých let zánikem Československé republiky, lze konstatovat, že dvacet let trvající období první Československé republiky znamenalo krátký, ale významný časový úsek nejenom pro českou veřejnou správu, ale také pro národní sebeurčení.

Období německé okupace v letech 1938 – 1945, které znamenalo faktický zánik Československé republiky, představovalo přechod od parlamentního demokratického systému suverénní prvorepublikové Československé republiky k totalitnímu, vůdcovskému zřízení a k naprosté podřízenosti tehdejšími německými strukturám. Příkladem může být dvojkolejná veřejná správa, která byla typická tím, že vedle české protektorátní správy existovala nadřazená německá správa, v jejímž čele stál tzv. protektor s rozsáhlým spektrem kompetencí. „Byl jmenován Hitlerem a pouze jemu byl odpovědný, zastupoval jej a celou německou vládu s úkolem pečovat, aby bylo dbáno politických směrnic vůdce. Mimo to měl ovšem i značná práva vůči české správě, protože potvrzoval protektorátní ministry, byl oprávněn se nechat podle volné úvahy informovat o všech opatřeních protektorátní vlády a podávat námítky proti opatřením, která podle jeho soudu mohla poškodit říši a seznal-li, že existuje možnost nebezpečí z prodlení, byl zmocněn vydat nařízení.“ [12]

Situace po II. světové válce, výsledky voleb v roce 1946, ve kterých výrazně zvítězila Komunistická strana Československa a další mezinárodní i vnitrostátní události vedly k tomu, že poválečné Československo nenavázalo na demokratickou tradici první republiky, ale stalo totalitním komunistickým státem s výraznými vazbami na tehdejší Svaz sovětských socialistických republik. Došlo k centralizaci moci, výrazné ideologické zabarvenosti správy a zvýšení počtu represivních složek, přičemž veřejná správa byla mimo centrální orgány prezentována zejména systémem národních výborů, které měly vykonávat většinu jejich úkolů.

Rok 1989 a s ním spojený pád komunismu znamenal pro československý stát a jeho správu množství výzev. Příkladem může být, kromě již samotného přechodu k demokracii, například příprava pluralitních parlamentních voleb, otázka státoprávního uspořádání českého a slovenského území, vymezení pravomocí federálních orgánů a státních orgánů, vznik nových politických stran a hnutí.

3.1 Postavení etiky ve veřejné správě

Vznik České republiky v roce 1993, který byl ustanoven zákonem č.542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské federativní republiky, znamenal nejenom významné změny z hlediska veřejnosprávního a hospodářského uspořádání, ale také změny v uspořádání společenském, se kterým úzce souvisí identita národa a systém jeho hodnot. Český národ, jehož etické standardy byly od výše zmíněného roku 1620 formovány tím, že většinu své existence podléhal nějakému nadnárodnímu celku, získal možnost vybudovat suverénní český stát. Brown [17] v knize *Veřejná politika* polemizuje nad tím, zda a na kolik je možné transformovat původně totalitní a závislý stát na suverénní a demokratický a jakou roli hraje v tomto procesu etika. „*Ve střední a východní Evropě je běžné, že se obyčejní občané i vrcholní představitelé vyjadřují cynicky o někom, kdo tvrdí, že má dobré úmysly. A proč by tomu mělo být jinak, když lidé prošli dvěma generacemi systematického (oficiálního) lhaní, zneužívání úřední moci a vládních zásahů do autonomie každého jednotlivce a organizace.*“ Autor v předchozích větách naráží na období komunistické diktatury ve střední a východní Evropě a na to, jak toto období formovalo myšlení občanů i celé společnosti. Zásadní změny, kterými prochází česká veřejná správa, mají nejenom významný dopad v rovině organizačního uspořádání, ale také v poskytování veřejných služeb. V nově vzniklé České republice probíhala devadesátá léta minulého století ve znamení nutných reforem v uspořádání a fungování veřejné správy a také v zavádění vybraných nástrojů New public managementu (NPM), který mimo jiné užívá méně formální postupy a metody. Takový vývoj musel nutně ovlivnit etiku ve veřejné správě obecně i v jednotlivých agendách. Lawton [15] ve svém článku zabývajícím se etikou veřejné služby polemizuje nad tím, zda je možné určit obecně obsah pojmu etika veřejné správy a uvádí čtyři možné oblasti, které v závislosti s užitím NPM úzce souvisí s etikou.

- a) Vznik nových (regulačních) orgánů a výkonnost
- b) Změny organizační struktury, vztahy a partnerství
- c) Charakter veřejné služby
- d) Individuální ctnost

Vzhledem k neklesajícímu nárůstu agend, které veřejný sektor spravuje, lze tvrdit, že v budoucnu bude veřejná správa složitější a její chod bude vyžadovat rovnováhu mezi ekonomickými nároky a etikou. Současná veřejná správa (a NPM) pracuje s pojmy efektivnost, konkurence, snižování nákladů a zde existují rozdílné názorové proudy na to, zda je možné nalézt konsensus s etickým chováním a zda koncept NPM není obecně nevhodný pro veřejný sektor. Někteří autoři uvažují určité rozpory s oblastí etiky a poukazují na fakt, že je velmi problematické sloučit hodnoty a cíle veřejného a soukromého sektoru. Příkladem může být změna dodavatele soukromých služeb v případě, že je zákazník nespokojen. V případě poskytování služeb veřejných taková volba často není možná, protože možným dodavatelem bývá zákonem určený orgán. „...*současný důraz na etiku veřejného sektoru lze považovat za reakci proti trendům New public managementu. Z těchto důvodů je možné tvrdit, že je nezbytné posílení (nebo dokonce "přerod"), veřejné etiky v současné veřejné správě.*“ [20] Jiní autoři tvrdí, že změny, které NPM přináší, je možné sloučit s tradičním pojetím veřejné správy a že je třeba tento vývoj přijmout pozitivně. Hood [10] uvádí sedm významných změn, které veřejné službě přinesl NPM:

- a) Posun směrem většímu členění veřejných organizací,

- b) posun směrem k větší konkurenci,
- c) zvýšený důraz na řízení ve stylu soukromého sektoru,
- d) větší důraz na disciplínu a šetrnost při využívání zdrojů,
- e) větší důraz na viditelném "hands-on" (přímém) řízení,
- f) zvýšené využívání explicitních formálních měřitelných standardů výkonnosti,
- g) větší důraz na výstupní kontroly.

Podle tohoto přístupu je třeba přijmout změny jako výzvu pro zlepšení chodu veřejné správy a považovat za pravděpodobné, že výše zmíněné oblasti nabízejí možnost vzniku nových etických pravidel a hodnot. Jednou ze základních hodnot a zároveň zásadním principem úředníka by měla být čestnost, přičemž někteří autoři ji dokonce považují za historicky ústřední podmínku fungování veřejné správy. Lawton a Macaulay [16] otevírají ve svém článku diskusi o změnách, které přináší v oblasti etiky přechod z tradičních systémů veřejné správy na manažersky řízené. „Užívají termín „virtue“, který je možné přeložit jako „ctnost“ či „dobrá vlastnost“ a kladou si otázku, zda a které „ctnosti“ jsou v dnešní veřejné správě třeba. „*Tato práce má za cíl zjistit, které ctnosti, pokud existují, jsou stále potřebné pro veřejnou službu a zda tyto ctnosti nebyly odsunuty užitím manažerských pojmů a kompetencí jako zásadami pro poskytování veřejných služeb.*“ Autoři docházejí k závěru, že zavádění manažerských metod do veřejné správy rozhodně není v rozporu s etikou. Logicky argumentují tím, že manažerské kompetence nenahrazují „dobré vlastnosti“ tradičního úředníka, protože ty jsou nedílnou součástí kvalitního řízení.

3.2 Etický kodex

Základním dokumentem, který formálně zastupuje etiku je etický kodex. „*Etický kodex je soubor pravidel či zásad, kterými se orgány státní správy a všichni její zaměstnanci řídí. Smyslem etického kodexu je zavést pravidla, která jsou platná pro všechny zaměstnance orgánů státní správy.*“ [4] Etické kodexy jsou běžné ve většině demokratických států, mohou být zpracovány pro celou veřejnou správu i soukromý sektor nebo mohou zahrnovat jednotlivá odvětví. „*Ve Spojených státech amerických najdeme mnoho etických kodexů (nikoli zákonů) vytvořených pro vládu jako celek, pro veřejné úředníky a pro většinu profesních skupin. Jde o etické kodexy pro auditory, účetní, rozpočtové analytiky, lékaře právníky či plánovače. Tyto kodexy obvykle určují, jaké jednání je po etické stránce přijatelné, a jaké nikoli.*“ [17] V Evropské unii jsou reformy, jejichž je etika součástí, spojeny zejména s Radou Evropy, která představuje nadnárodní orgán hrající významnou roli při integraci systémů veřejné správy jednotlivých členských států. Důraz je kladen na tzv. Good Governance, což lze volně parafrázovat jako správné či dobré řízení veřejné správy. Dalším významným aktérem, který se zabývá etikou (nejenom etikou) ve veřejné správě na nadnárodní úrovni je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), která na základně provedených studií, jejichž součástí byla i Česká republika, schválila 12 principů sloužících jako pomocný nástroj při zavádění etických hodnot do veřejné správy. V roce 2001 bylo Evropským parlamentem přijato usnesení o evropském kodexu řádné správní praxe, které mimo jiné obsahuje etické normy a pravidla ve veřejné správě.

V České republice byla norma týkající se etiky zaměstnanců ve veřejné správě schválena vládou v roce 2001, tedy více než deset let po začátku reformy. V současné době lze na oficiálním webovém portálu Vlády České republiky najít přepracovaný Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku

2001, který byl schválen usnesením Vlády České republiky, v obecné rovině uváděl etické chování zaměstnanců veřejné správy a jeho primárním cílem bylo zavedení pozitivního přístupu a etického chování zaměstnanců. Při jeho interpretaci a naplňování bylo možné kromě značné stručnosti a obecnosti najít konkrétní sporné oblasti. Jako problematická se mohla například jevit závaznost dokumentu, kde bylo v Článku 1, odstavec 1 uvedeno, že kodex je pouze doporučením pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy je pro tento případ doplněn Článkem 13, který upravuje uplatnitelnost a vymahatelnost. „*Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.*“ [6] V České republice existují kromě Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy další dílčí etické kodexy vztahující se k jednotlivým oblastem veřejné správy. Příkladem může být Etický kodex zaměstnanců Úřadu vlády ČR, který vymezuje etické standardy chování a jednání zaměstnanců. Na úrovni místní samosprávy existují kodexy v rámci krajských úřadů a municipalit.

Publikace vydaná Ministerstvem vnitra České republiky Etika veřejné správy na místní úrovni [7] uvádí v úvodní kapitole, že „*Jednání, které veřejnost veřejně odsuzuje jako morálně nepřijatelné, lze vymýtit jedině tím, že budou přijata jasná pravidla, transparentní postupy a účinné sankce*“ S tímto vyjádřením by bylo možné polemizovat. I přesto, že etika je formálně zakotvena v české veřejné správě formou výše popsaných etických kodexů a že jasná pravidla či transparentní postupy včetně možných postihů za neetické chování jsou pozitivní kroky, je třeba zdůraznit fakt, že oblast morálky a etiky je nutné vnímat také v rovině neformální. Tedy jako dlouhodobé a přirozené, tedy spíše zvykové, formování morálních hodnot společnosti jejím historickým vývojem a to, zda a nakolik je možné a správné určit etický rozměr normou či zákonem. Cooper [3] zdůrazňuje hodnotu neformálního etického uvědomění společnosti a tvrdí, že „*Veškeré racionální analýzy morálně vypjatých situací, etické principy, občanské povinnosti, a režim hodnot bude k ničemu, bez našeho přesvědčení.*“ Pozitivním faktem ale je, že již samotný akt zavedení etického kodexu a s tím spojené iniciativy jsou signálem, že problematika etiky se postupně stává vedle jiných současných trendů ve veřejné správě dalším diskutovaným a aktuálním tématem.

Závěr

Občané České republiky podobně jako občané ostatních zemí střední a východní Evropy, které před rokem 1989 náležely do východního bloku, získali pádem komunismu osobní svobody a možnost ovlivňovat dění ve své zemi. Veřejná správa je reformována směrem k decentralizaci, vyšší efektivnosti a pružnosti. Je kladen důraz na modernizaci, zvyšování výkonů a produkci kvalitnějších veřejných služeb. Občanům jsou tvůrci veřejných politik předkládány příklady dobré praxe z vyspělých evropských demokracií s doložkou, že takto by to mohlo v české veřejné správě fungovat také. Významnou a v České republice často opomíjenou oblastí je správní etika. Na etiku ve veřejné správě existují dva zásadní názorové proudy. Jeden skepticky poukazuje na to, že NPM, který je v současnosti významným nástrojem veřejné správy, nemůže na základě principů užívaných v soukromém sektoru reflektovat potřeby sektoru veřejného a tím také oblast etiky a morálky zaměstnanců veřejné správy. Autoři reprezentující tento skeptický pohled zdůrazňují, že přílišný důraz na ryze ekonomické hodnoty může vést k degradaci morálky a etiky. Autoři zastávající

druhý pozitivní proud naopak tvrdí, že NPM lze úspěšně užít ve veřejné správě a že díky aplikaci jeho nástrojů vznikají nové etické hodnoty a standardy. Společné pro oba směry je, že kvalitní a vyspělé veřejné správy není možné dosáhnout, pokud společnost nepřijme základní etické standardy. V případě občanů České republiky, jejichž morální hodnoty byly v minulosti deformovány různými formami totalitních zřízení, by měl být etický rozměr považován za prioritu a nutnou podmínku dalšího rozvoje a to nejenom v rámci veřejné správy.

Reference

- [1] ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. 3. vyd. 2009. Praha. Petr Rezek. 291 s. ISBN 80-86027-29-5
- [2] ARZENBACHER, A. *Úvod do etiky*. 1. vyd. 1994. Praha. Zvon. 292 s. ISBN 80-7113-111-3
- [3] COOPER, T, L. *Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort*. [online]. [2014-09-26].
Dostupné na:
<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2004.00386.x/abstract>>
- [4] CUPALOVÁ, M. *Etické kodexy ve státní správě ve vybraných zemích EU*. [online]. [2014-09-28].
Dostupné na: <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=130313>
- [5] DYTRT, Z., ROUDNÝ, R., SKIPALA, J., VOLEJNÍKOVÁ, J. *Etika podnikání a veřejné správy*. 1997.
- [6] *Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy*. [online]. [2014-09-27].
Dostupné na:
<http://www.vlada.cz/assets/mediacentrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf>
- [7] FEJTEK, P., PÁNKOVÁ, M. *Etika veřejné správy na místní úrovni*. 2003. Praha.
- [8] HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 9788074000492.
- [9] HENDRYCH, D. *Správní věda*. 1. vyd. 2003. ASPI Publishing. 195 s. ISBN 80-86395-86-3
- [10] HOOD, C. *The 'new public management' in the 1980s; variations on a theme, Accounting, Organizations and Society* [online]. [2014-09-28].
Dostupné na:
<[http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM\(1995\).pdf](http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM(1995).pdf)>
- [11] HORZINKOVÁ, E. NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2008. Plzeň: Aleš Čeněk. 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3
- [12] JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu až po současnost*. 2005. Praha. NLN, s.r.o. 568 s. ISBN 80-7106-709-1
- [13] KÁŇA, P. *Základy veřejné správy*. 2. vyd. 2007. Ostrava: Montanex. 375 s. ISBN 978-08-7225-244-2

- [14] KOUDELKA, Z. *Samospráva*. 2007. Linde Praha, a.s. 397 s. ISBN 978-80-7201-665-5
- [15] LAWTON, A. *Public service ethics in a changing world* [online]. [2014-09-26]. Dostupné na WWW: [#>](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328704000813)
- [16] LAWTON, A. MACAULAY, M., *From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service*. [online]. [2014-09-25]. Dostupné na: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00635.x/full>>
- [17] POTŮČEK, M. *Veřejná politika*. 2005. Praha. Sociologické nakladatelství. 399 s. ISBN 80-86429-50-4
- [18] ROTTER, H. *Osoba a etika*. 1. vyd. 1997. Brno. Centrum pro studium demokracie a kultury. 123 s. ISBN 80-85959-18-6
- [19] SCHELLE, K. *Vývoj české veřejné správy*. 2008. Ostrava. KYE Publishing, s.r.o. 431 s. ISBN 978-80-87071-92-2
- [20] STENSÖTA, O, H. *The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethic* [online]. [2014-09-26]. Dostupné na WWW: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2010.02137.x/full>>
- [21] WEISCHEDEL, W. *Skeptická etika*. 1999. OIKOYMENH. 165 s. ISBN 80-86005-84-4

Kontaktní adresa

Ing. Jan Fuka, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav správních a sociálních věd
Studentská 95, 532010, Pardubice, Česká republika

Email: jan.fuka@upce.cz

Tel. číslo: +420 777 559 358

SUSTAINABILITY AND THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF LIFE, THE RULE OF THE PUBLIC SECTOR

Patrizia Gazzola, Michela Pellicelli

Abstract: *The aim of the paper is to analyze the evolution of the concept of sustainability and the central role of the public sector organizations for the delivery of sustainable development. Nowadays sustainability is at the forefront of many organization's agenda. There is a disjoint between the public sector's central role in sustainable development and its actual participation in the endeavor. The reason behind this is the difficulty in integrating the numerous needs of citizens and requirements of different cultures.*

The work shows a model that explains how sustainability can help to improve the quality of the life of citizens. This paper explores the link between culture and sustainability from a public sector perspective and it examines how culture must be integrated within public sector organizations planning.

The research considers that the goal of sustainable development is to enable all people throughout the world to satisfy their basic needs and enjoy a better quality of life, without compromising the quality of life of future generations. In this paper we argue that sustainable development offers the most appropriate set of values for the creation and maintenance of public value.

Keywords: *Sustainability, Public sector, Eevelopment, Quality of life, Well-being.*

JEL Classification: *Q01, M14.*

Introduction

Attention to sustainability has led to an expansion of the concept to include more aspects. It has become a value-laden concept comprising many ideals such as equity, choice, confidence, and quality. Given that the term now has economic, social, and political dimensions, a broad, undifferentiated use of the term makes sustainability difficult to understand. At the same time, a focus on spending alone will not resolve the full range of concerns being expressed regarding sustainability.

Every aspect of their role, from education to environmental services, and from planning to social care, shapes how people live their lives. If public sector bodies do not take on this leadership challenge, citizens may find themselves cut off from sustainable lifestyles.

The recent evolution in the role of public organizations has led to the recognition of a social and environmental aspect to their activities which obliges them to seek sustainable growth and not one "at all costs"; this requires that they modify the concept of growth and its sustainability.

Sustainable growth does not represent an option but is rather a necessary condition for success in the medium-long term; social responsibility becomes an important strategic factor [8] also for public sector organizations.

Growth and development must be compatible with the needs and expectations of the citizens: consensus and social legitimization favor the conditions of trust necessary to achieve earnings and competitive advantages [22].

At a time when sustainability is at the forefront of many organization's agenda, there is a disjoint between the public sector's supposedly central role in sustainable development and its actual participation in the endeavor. The reason behind this is the difficulty in integrating the numerous needs and requirements of different cultures and localities into a single, comprehensive blueprint.

The difficulty in mapping out sustainable practices for public sector organizations lies in the wide variety of stakeholders [18] and the dynamic tensions between them. What's more, the process doesn't stop upon implementation. Complex decisions must be made constantly, and because these policies and programs do not exist in a vacuum, there is no getting around the learning-by-doing process.

1 Statement of a problem. Defining sustainability. Literature review

Thanks in part to the effects of the energy crisis, at the start of the 1970s an important report entitled "The limits to growth" [30] initiated the international debate on how man should intervene to create a curve of logistic accommodation to resources in order to limit exponential growth in population, food, industrial production, energy consumption, CO₂ emissions, etc., and thus avoid a catastrophe.

The nature of the debate shifted from 'limits to growth' to the concept of 'sustainable development' with the publication of the report: "World Conservation Strategy" (1980) by the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) [25].

During the 1980s and '90s serious environmental problems, such as the reduction in the ozone layer and climate changes, caused a greater focus on the concept of 'sustainable growth'. Nevertheless, the literature at that time still concentrated mainly on humanity's condition, recognizing man's dependence on nature.

The definitions of sustainability found in the literature are numerous and controversial, and these can be divided into three main areas [31]:

- a. Institutional version: these represent definitions by international bodies;
- b. ideological version, based on ideologies such as liberation theology, radical feminism and eco-socialism;
- c. academic version, which can be attributed to conceptualizations by economists, ecologists and sociologists.

The most relevant and quoted definition is the one from the report entitled, "Our Common Future", published by the WCED (institutional version): «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» [4]

In a subsequent interesting adaptation by the Commonwealth of Australia, 'ecologically sustainable development' was described as "development that improves the total quality of life, both now and in the future, in a way that maintains the ecological processes on which life depends" [10]

The modern concepts of sustainability began to take shape during the 1990s, after which there was a growth in the number of definitions in various contexts, even economic, with the introduction of ‘ecological economics’.

Recent years have seen a proliferation in the business and management literature, with an explosion even of the international literature, in which sustainability is the main theme and is used to describe problems related to technology, economic development and managerial approaches in various areas such as ‘sustainable technology’, ‘sustainable economics’, ‘sustainable business’ and ‘sustainable agriculture’.

Thus, in order to progress toward ensuring a sustainable economy, various key areas have been explored, such as environmental effects and the consequences for nature from unconstrained economic growth, along with the prospects for economic activity that takes greater account of the social and environmental consequences of market behavior [27].

Sustainability is usually defined as:

«... a broad interpretation of ecological economics where environmental and ecological variables and issues are basic but part of a multidimensional perspective. Social, cultural, health-related and monetary/financial aspects have to be integrated into the analysis» [36].

Referring to the definition by the “Brundtland Commission” [4], Adams [1, p. 1] observes:

«Over these decades, the definition of sustainable development evolved. ... This definition was vague, but it cleverly captured two fundamental issues, the problem of the environmental degradation that so commonly accompanies economic growth, and yet the need for such growth to alleviate poverty».

With regard to the economics of production units, sustainability means adequately sustaining businesses, avoiding periods of instability and discontinuity, and allowing economic activity to survive over time. The basic idea is that sustainability interfaces with the economy through the social and ecological consequences of economic activities [12]

As Costanza e Patten [11] emphasized, taking the meaning of sustainability from biology, where the term originated:

«Biologically, sustainability means avoiding extinction and living to survive and reproduce. Economically, it means avoiding major disruptions and collapses, hedging against instabilities and discontinuities. Sustainability, at its base, always concerns temporality, and in particular, longevity».

There have thus followed many definitions of sustainability with regard to the economic sphere. We can mention several recurring aspects of the definition of this term [37]:

1. It refers to a way of observing environmental problems in relation to the economy and society;
2. the interconnections are usually described as a triangle, a ‘three-legged stool’; or overlapping circles in a Venn diagram, where the three elements can be diversely described as the economy, environment and society or equity, ecology and the economy (as in Figure 1);

3. despite the fact the specific elements and their relevance can change, what distinguishes sustainability is the observation of the systemic connections and the idea that the constituent elements should be mutually sustaining and reinforcing;
4. the focus on intergenerational equity; that is, guaranteeing to future generations the same conditions available to the present generation;
5. a final aspect shared by the various definitions, and which differs from the traditional way of observing the environment, the economy and society, is the need to go beyond the mere compatibility of existing laws and regulations.

Nevertheless, in general, as Pearce [32, p. 69] has commented: “defining sustainable development is not a difficult issue. The difficult issue is in determining what has to be done to achieve sustainable development, assuming it is a desirable goal”.

Precisely in order to increase the dissemination of sustainable objectives, numerous international, national, state and local government protocols and policies, as well as the ‘mission statements’ of corporations and NGOs, include a commitment to sustainable development.

Based on the guidelines of the “Brundtland Commission” [4], the United Nations has defined a series of Millennium Development Goals (MDGs) to be achieved by 2015. These goals aim at economic development and the elimination of poverty, and the objectives include human rights, health, education and environmental questions. In this context the: “efficiencies of markets, combined with the resources and managerial expertise of large multinationals, are considered crucial success factors in achieving these goals” [35]

In addition, the United Nations Secretary-General, Kofi Annan [2], challenged business leaders to join an international initiative, the Global Compact, that would bring companies together with UN agencies, labor and civil society to embrace a set of shared values and principles in the areas of human rights and labor and environmental standards.

Along with this process to involve firms in promoting sustainable growth, and thanks in part to the publication of Elkington [16], the Triple Bottom Line (TBL) has gained acceptance as a new instrument to measure company performance in line with three approaches: economic, environmental and social [24]

The positive aspect of the TBL is that it focuses the attention of companies not only on the economic value they achieve through their business activities, but also on the environmental and social value they produce or possibly destroy [17].

This emphasis has led, at the international level, to a considerable effort to define the common standards for the drafting of sustainability reports and to identify performance indicators that could highlight the value created in the social and environmental areas as well. There have been a large number of proposed guidelines for sustainability reporting.

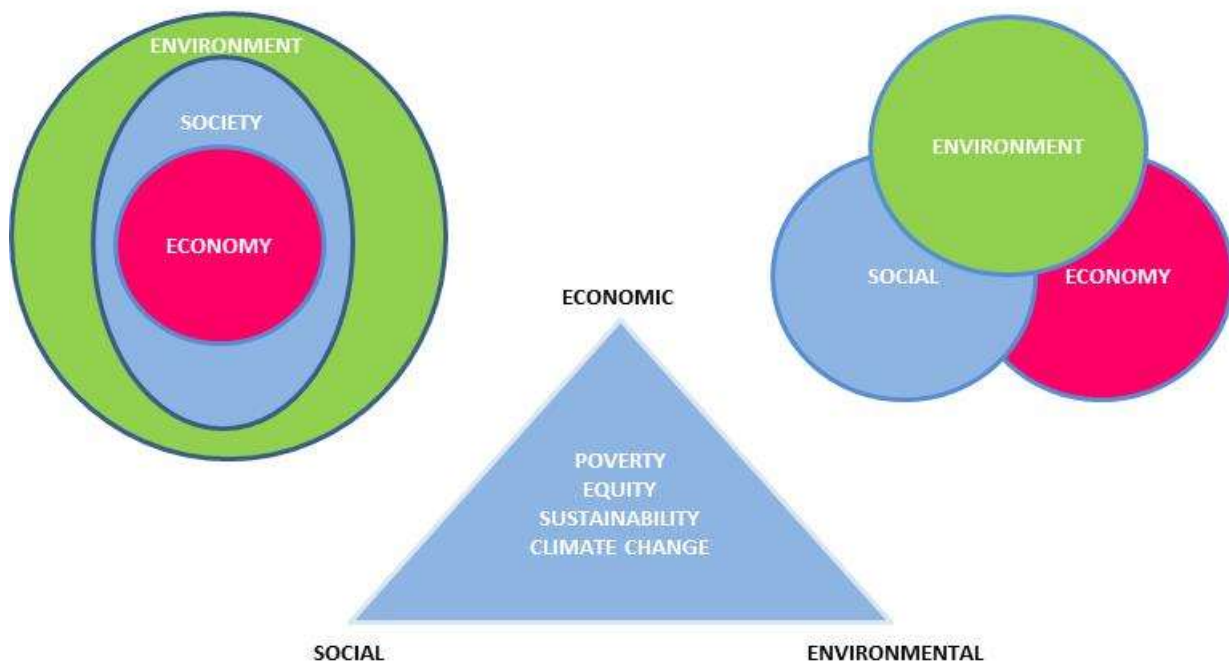
At present the most complete and adopted guidelines are the “Sustainability Reporting Guidelines on Economic, Environmental and Social Performance” [21], published by the Global Reporting Initiative (GRI), a joint project promoted by research institutes, international bodies, environmental and social associations, business coalitions, and certification institutes.

The GRI guidelines indicate the main topics firms should particularly focus on in their sustainability reports and propose performance indicators to communicate the impact of business activity based on three areas:

- Economic, which refers to general aspects regarding the sustainability of corporate business in the long run;
- social, which refers to the impact of corporate activity on the firm's stakeholders;
- environmental, which includes the evaluation of the impact of processes, products and services on natural resources (air, water and soil), biodiversity and human health [19].

Thus today “there is wide consensus that the idea of sustainability figures as one of the leading models for societal development by indicating the direction in which societies ought to develop” [6]

Fig. 1: The main representations of sustainability



Source: Author

2 Methods

The research methodology is based on the theoretical analysis of available literature on sustainability frameworks, as well as methodologies for the integration of development models and decision-making.

For the research the authors use some of the basic methods of the scientific research to obtain the information necessary to the complex systemic processing of the issue. The methods usually complement each other and, in consequence, overlap. The authors predominantly use methods of qualitative research.

The first part is about the literature review. The authors describe and synthesize the literature on the topic of sustainability because it is very wide and varied. The literature

and definitions research was conducted analyzing the lines of thought retrieved in the major and specialized journals. To complete the analysis were also considered the actions introduced by supranational and national organizations and the best practices implemented by companies.

The second part is about the development of one model useful for the public sector organizations to improve the quality of the life of the citizens. The model help to develop the concept of sustainability in publicly service organizations and to solve embraces a wide range of complex questions from “what is socially and ethically acceptable?” to “how do public organizations decide what they can afford?” It is important to ask: “What kinds of investments are most cost-effective to improve the quality of the life?” “In what ways does the system deliver good value for the money we spend now, and where can we do better?”

The main contribution of this line of research is to explain the important relation between the Five Capital Framework of sustainable development [33] and the CSR model integrating the culture.

3 Problem solving

Starting from the main representations of sustainability (fig. 1) we can join the Five Capitals Framework of sustainable development [33, p. 139], adapting it for the public sector organizations (fig. 2). The model provides a basis for understanding sustainability in terms of the economic concept of wealth creation of capital.

The Five Capitals’ Model is widely accepted as a practical expression of the principles of sustainable development Also public sector organizations use five types of capital to deliver its services. A sustainable organization must maintain and where possible enhance these stocks of capital assets, rather than deplete or degrade them.

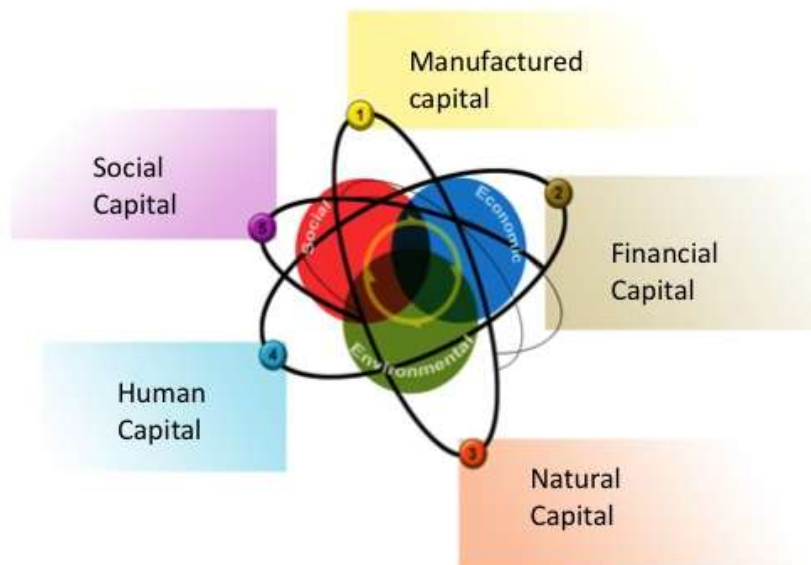
A community is healthy and sustainable when five kinds of capital are present in people’s lives:

- 1) Natural capital (also referred to as environmental or ecological capital): the quality and productivity of the natural environment. It considers any stock or flow of energy and matter that yields valuable goods and services. Natural capital is the basis not only of production but of life itself.
- 2) Human capital: it consists of health, knowledge and motivation. It considers the life skills, social skills and technical skills that give people the self-efficacy to lead autonomous lives.
- 3) Social capital: it takes the form of structures, institutions, networks and relationships which enable individuals to maintain and develop their human capital in partnership with others, and to be more productive when working together than in isolation. It includes families, the web of voluntary organizations like trade unions, clubs and societies, play groups, Land care groups, and so on.
- 4) Manufactured capital: it comprises quality of housing, accessible transport, medical and welfare services, food distribution systems, communication infrastructure, and so on.
- 5) Financial capital: access to liquidity, fair wages. Plays an important role in our economy by reflecting the productive power of other types of capital, and enabling them to be owned and traded. Its value is purely representative of human, social or manufactured capital.

The Five Capitals Model can be used to allow organizations to develop a vision of what sustainability looks like for its own operations and services. This vision is developed considering what an organization needs to do in order to maximize the value of each capital. However, an organization needs to consider the impact of its activities on each of the capitals in an integrated way in order to avoid ‘trade-offs’. Using the model in this way for decision-making can lead to more sustainable outcomes.

The systems conditions established through these relationships (fig. 2) show that the goal may sometimes be achieved at the cost of destruction of value in one or more of the remaining capitals [34].

Fig. 2: Sustainability and five capital model



Source: Author

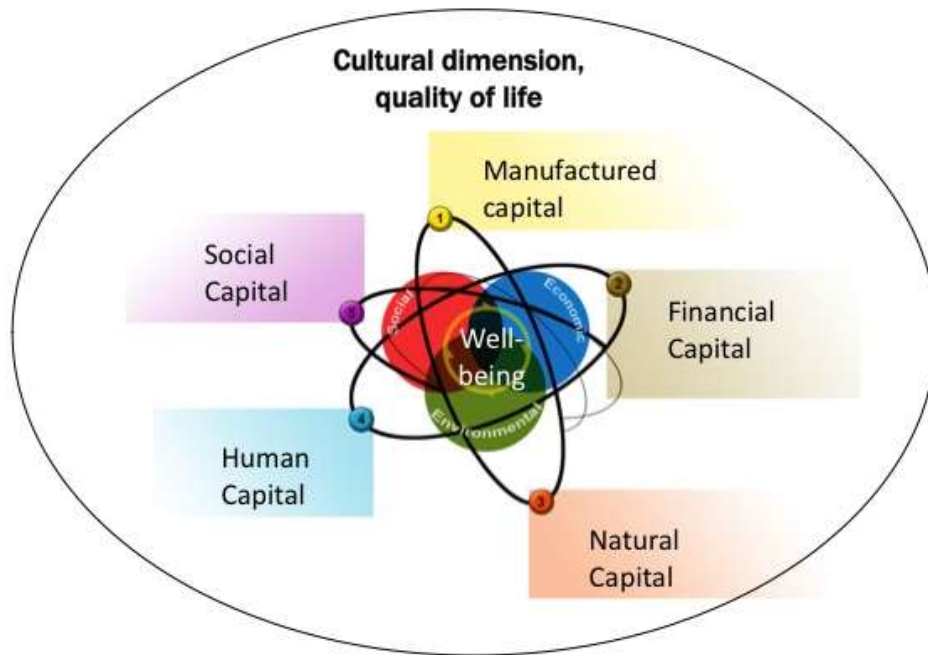
4 Discussion

The governance paradigms and views of what constitutes a healthy and sustainable society would be more effective if cultural dimension were to be included as one of the basic requirements, main conceptual tenets and overriding evaluation streams.

We can define culture as: the “way of life” of a particular set of humans: customs, faiths and conventions; codes of manners, dress, cuisine, language, arts, science, technology, religion and rituals; norms and regulations of behavior, traditions and institutions.

Culture is both the medium and the message, the inherent values and the means and the results of social expression. Culture enfolds every aspect of human intercourse: the family, the education, legal, political and transport systems, the mass media, work practices, welfare programs, leisure pursuits, religion, the built environment, and so on.

Fig. 3: The Culture in the Five Capital Model



Source: Author

In the model of fig. 2 we join the culture because help to achieve the goal (fig. 3). The concept of culture is an invaluable tool that has been largely ignored in these attempts to reconfigure the ways that public sector organizations plan [23].

Public sector organizations must develop a framework that evaluates the cultural impacts on the five capitals and of environmental, economic, and social decisions and plans currently being implemented in cities and communities. The interconnected nature of the five capitals model and the culture support well-being [15]. Where “Well-being, or welfare, refers to the condition or state of being well, contented and satisfied with life ... Well-being (and so quality of life) has several components, including physical, mental, social and spiritual. Wellbeing and quality of life are also used in a collective sense to describe how well a society satisfies people’s wants and needs.’ [14, p. 6] [7].

Conclusion

The concept of sustainable development put emphasis on the social and human dimensions that inherently broaden the scope of ecological and economic pillars of sustainable development. Sustainability is not just about the environment issues such as waste and recycling, energy efficiency, water resource, building design, carbon emission but it is also social equity, economic prosperity and it includes human development, values and differences in cultures. Environmental issues cannot be separated from the wider challenges of social, economic and institutional issues.

Sustainable development that consider the five capital and the culture implies the improvement of quality of life [3] through education, justice, community participation and recreation. The social sustainability [9] is a fundamental component of sustainable development to encompass human rights, labor rights, and corporate governance [26] that is becoming increasingly entwined with the delivery in sustainable community discourse and the urban sustainability discourse. The goals of social sustainability are that future

generations should have the same or greater access to social resources as the current generation [28].

Social sustainability is a life-enhancing condition within communities, and a process within communities that can achieve that condition [13]. Social sustainability developed with the model of fig. 3 can be also defined as the well-being maintenance and improvement of the current and future generations [5]. It incorporates equity of access to key services (including health, education, transport housing and recreation), as well as equity between generations, meaning that future generations will not be disadvantaged by the activities of the current generation [29] [20].

The public sector play a vital role in developing effective platforms and mechanisms to encourage responsible development for the long term. This require a proactive leadership that fosters sustainability thinking and acting, along with appropriate guidance, tools, etc. A distinct ‘tool set’ help formulate and implement activities by which sustainability-based policies and programs are incorporated into public organizations policy. Synergy, or generating results that are more than the sum of separate parts, is also a key aspect in implementation in that there must be cooperation and coordination among a variety of entities oriented towards the same visions and goals.

Without the engagement of the public sector it will be impossible to create a sustainable society. Legislation is gradually pushing public sector organizations in this direction. But there is a good case for public sector organizations to take a leadership role on sustainable development, moving quicker than legislation requires. Just as leading private sector organizations have found that there is a strong business case for sustainable development in enhancing profitability and shareholder value, so there is a corresponding public value case for sustainable development.

Acknowledgement

Paragraph 1 were written by Michela Pellicelli; the others were written by Patrizia Gazzola.

References

- [1] ADAMS, W. M. *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. 2006, Available at: <http://iucn.org>.
- [2] ANNAN, K. *The Global Compact. Corporate Leadership in the World Economy. Symphonya. Emerging Issues in Management*, 2002, Available at: www.unimib.it/symphonya, (2).
- [3] BECK, W., VAN DER MASESN, L. AND WALKER, A. (eds) *The Social Quality of Europe*, Bristol, Policy Press, 1998, 379 p., ISBN 1 86134 086 9
- [4] BRUNDTLAND COMMISSION. *Our common future*. United Nations General Assembly, World Commission on Environment and Development (WCED) - The “Brundtland Commission”, 1987.
- [5] CHIU, R. L. H. (2003) *Social Sustainability, sustainable development and housing development: The experience of Hong Kong*. FORREST, R., LEE, J. (Eds.) *Housing and social change: East-west perspectives*. Routledge, 2003, ISBN 0-203-40263-4

- [6] CHRISTEN, M., SCHMIDT, S. A formal framework for conceptions of sustainability – a theoretical contribution to the discourse in sustainable development. *In Sustainable Development*, 2012, Vol. 20, Iss. 6, pp. 400-410.
- [7] CHRISTIE, I., NASH, L. eds. (1998). *The good life*. London: Demos collection, Iss. 14, 212 p., Available at: <http://www.demos.co.uk/files/thegoodlife.pdf?1240939425>
- [8] CLARKSON, M.B.E. A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *In Academy of Management Review*, 1995, Vol. 20, Iss. 1, pp. 92-117, ISSN 0363-7425
- [9] COLANTONIO, A. Urban social sustainability themes and assessment methods *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Urban Design and Planning*, 2010, Vol. 163, Iss. 2, pp. 79-88, ISSN 1755-0793
- [10] COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, *National Strategy for Ecologically Sustainable Development*, Ecologically Sustainable Development Steering Committee Endorsed by the Council of Australian Governments, 1992, ISBN 0 644 27253 8
- [11] COSTANZA, R., PATTEN, B. C. Defining and predicting sustainability. *In Ecological Economics*, 1995, Vol. 15, Iss. 3, pp. 193-196.
- [12] DALY, H.E., COBB, J.B. *For the Common Good*, Beacon Press, Boston, 1989, pp. 401–455.
- [13] DAVIDSON, K., WILSON, L. *A critical assessment of urban social sustainability*. Adelaide, The University of South Australia, 2009, Available at: http://soac.fbe.unsw.edu.au/2009/PDF/Davidson%20Kathryn_Wilson%20Lou.pdf
- [14] ECKERSLEY, R. (ed) *Measuring Progress: Is life getting better?* CSIRO Publishing, Collingwood, Victoria, pp. 3-34, 1998, Available at: http://www.richardeckersley.com.au/attachments/MP_chapter_1.pdf
- [15] ECKERSLEY, R., *Quality of Life in Australia : An analysis of public perceptions*, *The Australia Institute*, Vol 23, Iss. September 1999, ISSN 1322-5421
- [16] ELKINGTON, J. *Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business*. Dalma Berkovics, April 2010, Majeure Alternative Management, HEC Paris, 1997
- [17] ELKINGTON, J. Enter the triple bottom line. *The triple bottom line: Does it all add up*, 2004, Vol 11, Iss. 12, pp. 1-16. Available at <http://www.johnelkington.com>.
- [18] FREEMAN, R.E. (1984) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 275 p. ISBN 978-0273019138
- [19] GAZZOLA P., DYMCHENKO O., PANOVA O., *The system development of water supply and sewage economy in Ukraine: challenges and prospects of resource-saving strategy*, 18th International Conference: Current Trends in Public Sector Research, Masaryk University, 2014, ISBN 978 80 210 6611 3, ISSN 2336 1239
- [20] GAZZOLA, P., DYMCHENKO, O., SRIBNYI, V., PANOVA, O., *Towards Sustainable Urban Development: Challenges and Opportunities for Ukraine*, 10th Annual International Scientific Conference” “Theoretical and Practical Issues of Public economics and Administration” , 2013 Petr Tomacek, Ivana Vankova editors, ISBN 978-80-248-3129-9

- [21] GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). Sustainability Reporting Guidelines on Economic, Environmental, and Social performance. GRI: Boston, 2000
- [22] GRUPPO DI STUDIO PER IL BILANCIO SOCIALE (GBS), *Principi di redazione del bilancio sociale*, Adnkronos Comunicazione SpA, Roma, 2001, Available at: http://www.irisonline.it/allegati/Principi_di_redazione_BS.pdf
- [23] HAWKES, J., *The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's Essential Role in Public Planning*, Common Ground P/L, Melbourne, 2001, ISBN 1 86335 049 7
- [24] HUBBARD, G. Measuring organizational performance: beyond the triple bottom line. *Business Strategy and the Environment*, 2009, Vol. 18, Iss. 3, pp. 177-191
- [25] IUCN, UNEP, WWF. World conservation strategy: Living resource conservation for sustainable development. Gland, Switzerland, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), 1980
- [26] LAURENT, J. G., VAN DER MASESN, L., WALKER A. (eds) Social Quality. From Theory to Indicators Palgrave Macmillan, January 2012, 336 p., ISBN: 978-0-230-27852-3
- [27] LOVINS, A. B., LOVINS, L. H., HAWKEN, P. A road map for natural capitalism. *In Harvard Business Review*, 2007, Vol. 85, Iss. 7/8, p. 172.
- [28] MAK, M., PEACOCK, C., *Social Sustainability: A Comparison of Case Studies in UK, USA and Australia*, 17th Pacific Rim Real Estate Society Conference, 2011, Available at: http://www.prrs.net/papers/Mak_Peacock_Social_Sustainability.pdf
- [29] MCKENZIE, S., *Social Sustainability towards some definitions*, Hawke Research Institute Working Paper Series No 27, 2004, Available at <http://www.hawkecentre.unisa.edu.au/institute/>
- [30] MEADOWS, D. L., MEADOWS, J. R., RANDERS, J., BEHRENS III, W. W. *The Limits to Growth: A Report to The Club of Rome (1972)*. Universe Books, New York, 1972
- [31] MEBRATU, D. (1998). Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. *In Environmental impact assessment review*, 1980, Vol. 18, Iss. 6, pp. 493-520
- [32] PEARCE, D., MARKANDYA, A., BARBIER, EB. *Blueprint for a green economy*. Earthscan: London, 1989
- [33] PORRITT, J. *Capitalism as if the world matters*. London: Earthscan, 2007, 360 p., ISBN 978-1-84407-193-7
- [34] SCHIENKE, E. W., TUANA, N., BROWN, D. A., KENNETH J. DAVIS, KLAUS KELLER, JAMES S. SHORTLE., BAUM, S. D. (2009). The Role of the National Science Foundation Broader Impacts Criterion in Enhancing Research Ethics Pedagogy. *In Social Epistemology: A Journal of Knowledge, Culture and Policy*, 2009, Vol. 23, Iss. 3/4, pp. 317-336, ISSN 0269-1728
- [35] SEELOS, C., MAIR, J. Social entrepreneurship: Creating new business models to serve the poor. *In Business horizons*, 2005, Vol. 48, Iss. 3, pp. 241-246.

- [36] SÖDERBAUM, P. *Understanding sustainability economics: towards pluralism in economics*. Earthscan, 2008
- [37] VOS, R. O. (2007). Defining sustainability: a conceptual orientation. *In Journal of Chemical Technology and Biotechnology*, Vol. 82, Iss. 4, pp. 334-339.

Contact Address

Prof. Patrizia Gazzola

Insubria University, Department of Economics

Via Montegeneroso, 71, 21100 Varese, Italy

E-mail: patrizia.gazzola@uninsubria.it

Phone number: +39 0332 395529

Prof. Michela Pellicelli

Pavia University, Department of Economics and Management Science

Via S. Felice, 7, 27100 Pavia, Italy

E-mail: michela.pellicelli@eco.unipv.it

Phone number: +39 0382 98 6247

ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY A PŘÍSTUPY V POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT AND APPROACHES TO PROVISION OF PUBLIC SERVICES

Martina Halásková

Abstract: *Continuously increasing demands for efficiency of public services, professionalism of employees and quality of services have called for changes in public administration (PA) development. Currently, PA management combines numerous aspects that were formerly associated with the business sector. New methods of public administration management open new possibilities of enhanced efficiency and bring about alternative ways of providing public services. This paper focuses on trends and the role of public administration in relation to a more efficient provision of public services. One of the key areas for an attainment of higher efficiency, transparency and responsibility is fiscal decentralisation. The application part provides a comparison of fiscal decentralisation (revenues and expenditures) in EU countries (28) in relation to public services over the years 2003-2013. With the use of the cluster analysis, selected categories of public expenditures are further provided, based on three clusters according to the levels of public administration in EU countries. The most marked differences in public expenditures, associated with fiscal expenditure decentralisation, were observed in EU countries belonging to the first and third cluster. By contrast, the least notable differences among the clusters relate to total public expenditures (% of GDP).*

Keywords: *Management, reforms, Public services, Public administration, Fiscal decentralisation, Public expenditures.*

JEL Classification: *H83, H72, H41.*

Úvod

Veřejná správa je pojmem, který má ekonomický, sociální a právní obsah a proto ji můžeme podrobit interdisciplinárnímu vědeckému zkoumání. Využívání poznatků vědy a techniky tvoří základnu pro rozsáhlou modernizaci veřejné správy a inovaci v poskytování veřejných služeb. Vytváří předpoklady pro transparentnější systém vládnutí a umožňuje celkové zlepšení kvality a dostupnosti služeb poskytovaných občanům. Smyslem každé reformy veřejné správy v moderních demokraciích je uspořádání vztahů státu, regionu, obce a občana v zájmu dosažení odpovídající kvality poskytovaných veřejných služeb. Procesy decentralizace veřejné správy a přibližování se standardům Evropské unie přinesly celou řadu postupných změn do oblasti veřejných financí a jsou důležitou podmínkou uspokojování veřejných potřeb. Veřejná správa provádí alokaci a redistribuci veřejných výdajů prostřednictvím soustav veřejných rozpočtů a fondů a stojí před problémem, jak nejlépe alokovat a redistribuovat omezené finanční zdroje k uspokojení veřejných potřeb. Efektivní veřejná správa není jen otázkou organizačního a prostorového definování vládních úrovní, ale jde o mnohem složitější proces, který zahrnuje jasné a přesné vymezení úloh jako i vytvoření systému finančních toků odpovídajících vlastním a přeneseným

kompetencím jednotlivých stupňů veřejné správy při zajišťování veřejných služeb. Jednotlivé úrovně vlády jsou zde garanty objemu a určité úrovně kvality veřejných služeb. [20, 24]. Příspěvek si klade za cíl, poskytnout teoreticko-empirický pohled na řízení veřejné správy v zemích EU a zhodnotit přístupy v poskytování veřejných služeb a jejich finanční možnosti.

1 Teoretická východiska zkoumané problematiky

Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že správní reformy se týkají zejména snižování nákladů na veřejnou správu nebo na její část, zdokonalení struktury rozhodování cestou centralizace nebo naopak decentralizace a dekoncentrace a zavádění nových metod a technik za účelem lepšího chodu veřejné správy a zajištění kvalitnějších veřejných služeb. Konkrétní přístupy k reformě veřejné správy se v jednotlivých zemích lišily podle toho, co bylo základem reformy nebo jaké byly stanoveny strategické kroky na dosažení požadovaných změn.

V zásadě rozeznáváme tři základní směry reformy veřejné správy tj. radikální reformu, umírněnou manažerskou reformu a přírůstková (postupnou) reformu [11, 16, 20, 23, 24]. **Radikální reforma** je založena na New public managementu a opírá se především o aplikaci tržních nástrojů ve veřejném sektoru. Prosazuje při poskytování veřejných služeb potřebnost konkurentů a proto je potřebné některé veřejné statky zprivatizovat a jiné zabezpečit soukromým sektorem ve smyslu zvýšení efektivnosti, účinnosti a kvality veřejných služeb. **Umírněná manažerská reforma** využívá tržní nástroje jen v omezené míře, které se týkaly zejména přehodnocení veřejných výdajů s tendencí k efektivnosti a hospodárnosti, reorganizace veřejné služby, deregulace vládních intervencí nebo decentralizace při zajištění veřejných služeb. **Přírůstková (postupná) reforma** je založená na zachování tradičního systému veřejné správy. Strategii tohoto typu reformy si zvolily země, které se rozhodly uskutečnit postupné změny klasického modelu veřejné správy. Příklady těchto reformních tendencí nacházíme např. ve Francii, Španělsku a Itálii.

Nové nároky na efektivnost fungování veřejné správy, profesionalitu zaměstnanců a kvalitu zabezpečovaných služeb si vyžádaly změny ve vývoji veřejné správy od 70. let 20. století v pohledu na její úlohu a pozici. Rozvíjí se dle celé řady autorů [11, 16, 20, 23, 24] nové koncepty veřejné správy. Jedná se zejména o **Public administration**, který je tradičním chápáním veřejné správy jako soustavy orgánů zabezpečujících výkonnou moc státu a služby veřejnosti. Další z konceptů představuje **Public management**, což je moderní koncepce ve veřejné správě. Přebírá prvky teorie řízení a vychází z rozdílnosti správy a řízení ve veřejné správě. Cílem je zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy a kvality veřejných služeb. **Good governance** pak představuje dobré vládnutí resp. dobré spravování a je ideovou platformou New public managementu.

V souvislosti s novými koncepty veřejné správy, s efektivním zaváděním a řízením změn ve veřejné správě a zajištěním veřejných služeb je třeba interpretovat ještě jeden pojem **Smart Administration**. Tento pojem není v odborné literatuře ani dokumentech EU jasně a jednoznačně vymezen. Někteří autoři např. [16] hovoří o chytré (efektivní) veřejné správě, jiní používají jiný překlad slova smart. Smart Administration rozumíme základní předpoklad a prostředek „dobrého vládnutí“ (good governance). Podstatou Smart Administration je dle takový výkon vládnutí, který se opírá o důsledné uplatňování existujících zákonů, efektivní výkon působnosti veřejné správy a účinnou komunikaci všech aktérů veřejné správy. Pojem Smart Administration začal být používán Evropskou komisí v rámci dokumentů Kohézni politiky EU ve finančním období 2007–2013. Množina jevů

Smart Administration tvoří klíč k implementačnímu úspěchu Smart Administration při rozvoji a správě území na státní, regionální či místní úrovni [16].

Nové řízení veřejné správy kombinuje mnoho prvků, které byly doposud spojovány jen s manažery v podnikatelském sektoru. Dle [16, 21, 23] se jedná o:

- Zaměření na efektivní využití zdrojů pro dosažení vysoké kvality poskytovaných služeb,
- konkurenční prostředí mezi veřejným a soukromým sektorem při poskytování služeb,
- tržně orientovaný přístup, v němž jsou občané vnímáni jako spotřebitelé, které je třeba uspokojit a kteří rozhodují o nákupu služeb.

V druhé polovině 70. let minulého století se rodí nový manažerský přístup k veřejné správě jako kritika zastaralého způsobu řízení veřejné správy, ve kterém má klíčové místo občan jako zákazník veřejné správy. V praxi je tento přístup označován jako „**Reinventing Government**“ (Znovuobjevená vláda). Cílem je vytvoření takového systému řízení veřejné správy, který umožní získat občanům „co nejvíce z toho, co vláda činí“. Můžeme do něho zařadit i teorii známou pod názvem „**New Public Service**“ [2]. New Public Service doporučuje takový způsob výkonu vládnutí, v němž mají klíčovou roli státní zaměstnanci, kteří realizují zájmy občanů a slouží jim v uspokojování jejich potřeb [16].

Uplatňování zdokonaleného řízení veřejné správy s orientací na veřejné služby je spojováno zejména s pojmem **New Public Management (NPM)**, kterým se zabývá mnoho autorů, výzkumů a vědeckých studií [9, 11, 20, 23, 24]. Jedná se v podstatě o soubory manažerských přístupů a dovedností osvědčených v soukromém sektoru, které jsou v rostoucí míře zaváděny i do veřejné správy ve smyslu (3E) tj. zvýšení účinnosti, efektivnosti a hospodárnosti veřejných služeb. Nové metody řízení otvírají možnosti zefektivnění procesu veřejné správy a přináší také alternativní přístupy v poskytování veřejných služeb. Vzhledem k tomu, že se v poskytování veřejných služeb neosvědčil byrokratický systém založený na řídicím vztahu veřejného a soukromého sektoru ani systém založený na konkurenčním vztahu sektorů, novým trendem se staly tzv. „**public governance**“ a různé formy partnerství veřejného a soukromého sektoru.

2 Metody

Při zpracování příspěvku jsou aplikovány zejména metody analýzy, které jsou použity při zkoumání odborné literatury, statistických dat a dokumentace EU zaměřené na systém řízení veřejné správy a veřejných služeb. Dále je využita metoda komparativní analýzy při porovnání fiskální decentralizace v zemích EU (28) za období 2003-2013. Při porovnání vybraných kategorií veřejných výdajů v zemích EU (28) byla aplikována metoda seskupovací analýzy. Zvolenými kritérii byly celkové veřejné výdaje v % HDP, místní veřejné výdaje v % HDP a místní veřejné výdaje jako % z celkových veřejných výdajů resp. fiskální výdajová decentralizace. Seskupovací (shluková) analýza je vícerozměrná statistická metoda, která se používá ke klasifikaci objektů. Slouží k třídění jednotek do skupin (shluků) tak, aby si jednotky náležící do stejné skupiny byly podobnější než objekty ze skupin různých. Umožňuje rozřadit pozorované jednotky (v našem případě země EU) do několika skupin tak, aby se ve stejné skupině vyskytovaly podobné jednotky a naopak, aby se jednotky z různých skupin co nejvíce odlišovaly. Cílem této metody je najít skupiny, hrozny, *klastry* resp. množiny jednotek, které jsou si uvnitř navzájem podobné a které se mezi sebou významnou měrou liší [8]. Pro měření vzdáleností mezi body

intervalových proměnných) jsou používány různé metody nejčastěji pak měření Euklidovskou vzdáleností (Euclidean distance) :

$$d(X, Y) = \sqrt{\sum (X_i - Y_i)^2} \quad (1)$$

popřípadě měření čtvercových Euklidovských vzdáleností (Squared Euclidean distance)

$$(d(X, Y) = (X_i - Y_i)^2): \quad (2)$$

Diagram používaný ke znázornění jednotlivých kroků seskupovací analýzy se nazývá *Dendrogram*. Horizontální osa vyjadřuje vzdálenost mezi jednotlivými shluky. Shluky se sjednocují podle nejkratší vzdálenosti, ať už měřeno Euklidovskou vzdáleností nebo jinou, či použitím jakékoliv metody počítání vzdáleností (nejbližšího souseda, nejvzdálenějšího, centroidní těžiště). Svislou osou je možno hledat požadovanou míru shlukování [8]. V našem případě byla použita hierarchická seskupovací analýza s využitím Wordovy metody a s měřením čtverců vzdáleností. Pro porovnání vybraných kategorií veřejných výdajů v zemích EU byl vytvořen box plot diagram. Horní a dolní kvartil vymezuje rozpětí boxu sledovaných proměnných (celkové veřejné výdaje (v % HDP), místní veřejné výdaje v % HDP a místní veřejné výdaje jako % z celkových veřejných výdajů). Střední hodnota je znázorněna v boxu mediánem. Při zpracování jsou využity statistické data z Eurostatu za rok 2012, které byly zpracovány v programu IBM SPSS Statistic 21. Z obecných vědních metod pak byla použita metoda indukce a metoda dedukce zejména při vyvozování závěrů.

3 Trendy veřejné správy ve vztahu k efektivnímu poskytování veřejných služeb

Ve všech členských státech EU můžeme vysledovat hlavní trendy a role veřejné správy při zabezpečování veřejných služeb. Jde zejména o dvě zdánlivě protichůdné tendence:

- a) ***poevropštění (europeanisation)***, což znamená postupný přechod od tradičního národního rámce služeb v obecném zájmu (jejichž formy se dosud velmi lišily) na postupnou harmonizaci a definování těchto služeb v kontextu společných zásad EU a
- b) zatím ***oddělené organizování odvětví služeb*** telekomunikací, zásobování vodou, elektrickou energií, dopravy, vzdělání nebo zdravotnictví na jednotlivých národních úrovních, odpovídající tradičním i existujícím institucím v jednotlivých zemích [7].

Tyto dva trendy se vzájemně prolínají, jde však o proces pozvolný a jsou zatím definována jen společná východiska v úloze veřejné správy v jednotlivých zemích na všech úrovních (celostátní, regionální a místní). Dalším trendem veřejné správy v zemích EU jsou procesy decentralizace, které mají dopad na oblast veřejných financí a rozvoj veřejných služeb.

3.1 Význam fiskální decentralizace ve vztahu k veřejným službám

Problémy fiskálního federalismu a fiskální decentralizace se týkají zejména zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád a veřejného sektoru při zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi. Proces fiskální decentralizace ovlivňuje mnoho faktorů a zároveň koresponduje se záměry hospodářské politiky vlády. Větší či menší míru decentralizace na území daného státu ovlivňují historické, kulturní nebo geografické faktory. Efektivní naplnění podstaty fiskální decentralizace je v konečném důsledku závislé od cílů, které si stanoví vláda v daném státě [24].

Fiskální decentralizaci můžeme považovat za nosný prvek decentralizace veřejné správy a vycházíme z předpokladu, že poskytování veřejných statků a služeb na lokální úrovni je efektivnější a hospodárnější. Neustálá změna rámcových podmínek ovlivňující decentralizační procesy však způsobuje nejednotný postoj mnoha autorů k definování decentralizace. Řada autorů [1, 4, 6, 10, 13] se shoduje, že decentralizace přispívá k zvyšování efektivnosti a kvality veřejných služeb a to zejména tím že, výdaje víc odpovídají místním prioritám a preferencím, což motivuje místní vlády k zlepšení mobilizace zdrojů a tím k vyšší transparentnosti a zodpovědnosti za vynakládané výdaje. Na nevýhodu decentralizovaného zabezpečení veřejných statků a služeb ale poukazuje např. Stiglitz [17]v souvislosti s jejich kvalitou.

3.2 Role veřejných výdajů v kontextu fiskální decentralizace v zemích EU

Světová banka dělí indikátory fiskální decentralizace na hlavní indikátory a indikátory vycházející ze složení příjmů a výdajů nižších (decentralizovaných) vládních úrovní a indikátory vycházející z příjmů a grantů nižších vládních úrovní [22]. Míra centralizace a decentralizace veřejné správy se nejčastěji vyjadřuje podílem výdajů centrální, regionální a místní správy na celkových výdajích veřejné správy nebo na HDP [24]. Objem výdajů územních rozpočtů neustále roste, což je odrazem zvýšené autonomie a odpovědnosti územní samosprávy za zabezpečování a financování veřejného sektoru na svém území, ale i růstu veřejného sektoru jako celku. Výdaje rozpočtů územních samospráv jsou určeny na financování potřeb lokálního a regionálního sektoru. Povaha a druh veřejných služeb pak určuje strukturu a objem výdajů územních rozpočtů. Rozsah výdajů územních samospráv v jednotlivých zemích ovlivňuje rozpočtové omezení ze strany příjmů a rozsah odpovědnosti i pravomocí obecní a regionální úrovně za zabezpečení veřejných služeb [6, 10, 15, 18]. Fiskální decentralizaci (příjmovou - Rev.FD a výdajovou - Exp.FD) na úrovni EU (28) za období 2003- 2013 a její poměrně vyrovnaný vývoj dokumentuje Tab. 1.

Tab. 1: Fiskální decentralizace v EU (28) za období 2003-2013

FD	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Exp.FD	23,9	24,4	24,2	24,6	24,8	24,6	24,3	24,1	24,0	23,9	23,6
Rev.FD	25,2	25,3	25,1	25,1	25,1	25,5	27,4	26,9	26,2	25,9	25,3

Zdroj:[3], vlastní zpracování autora

Výraznější rozdíly a vývojové změny jsou však charakteristické pro jednotlivé státy EU uvádí Tab. 2.

Tab. 2: Fiskální decentralizace v zemích EU (28)

Země EU	Fiskální decentralizace výdajová			Fiskální decentralizace - příjmová		
	2003	2009	2013	2003	2009	2013
Belgie	13,7	13,2	13,3	15,3	14,9	13,8
Bulharsko	16,3	19,2	21,7	16,0	20,7	23,6
Česká republika	25,4	26,8	24,1	28,2	29,6	25,9
Dánsko	61,3	64,8	65,2	61,3	66,2	66,7
Německo	15,2	16,7	17,4	15,8	17,7	17,7
Estonsko	27,6	25,2	26,1	25,5	25,2	25,2
Irsko	42,2	14,7	11,2	42,4	20,6	13,5
Řecko	5,3	6,1	5,8	6,1	8,6	8,3
Španělsko	15,9	15,8	13,1	15,2	19,1	16,9
Francie	19,3	21,4	21,4	20,9	24,2	22,3
Chorvatsko	28,5	26,4	26,8	29,4	28,2	30,2
Itálie	30,9	32,1	29,6	32,4	35,1	31,4
Kypr	4,0	4,7	3,7	4,2	5,2	4,5
Lotyšsko	26,9	29,2	28,5	28,2	32,2	27,6
Litva	26,3	24	24,3	27,4	29,3	25,1
Lucembursko	13,9	12,8	11,9	13,7	12,8	12,4
Maďarsko	26,8	23,9	15,2	31,1	25,4	21,4
Malta	1,3	1,4	1,8	1,9	1,8	1,9
Nizozemí	35,6	34	30,9	37,6	36,9	31,9
Rakousko	15,4	15,6	15,6	15,9	16,3	16,1
Polsko	29,1	33,2	31,3	32,7	36,8	34,4
Portugalsko	13,9	15	13,1	14,2	19,9	15,3
Rumunsko	20,0	24,5	25,7	21,6	29,6	27,8
Slovinsko	18,6	20,5	16,3	19,7	22,4	21,2
Slovensko	18,2	17,3	16,3	19,2	19,4	18,1
Finsko	37,9	40,6	40,8	34,5	41,4	41,1
Švédsko	44,7	47,9	49,1	45,0	48,1	50,1
Spojené království	29,2	28,1	25,6	31,4	34,8	28,9

Zdroj: [3], vlastní zpracování autora

Je třeba vzít v úvahu, že finanční možnosti každé místní správy jsou ovlivněny celou řadou faktorů (geografickými, místními specifiky, mírou decentralizace veřejných rozpočtů, rozsahem kompetencí při zabezpečování veřejných služeb). Z Tab. 2 vyplývá, že v roce 2003, 2009 a 2013 nejsilnější míru fiskální decentralizace (vyjádřenou podílem výdajů místní správy na celkových veřejných výdajích v %) má Dánsko ale i další skandinávské státy (Švédsko, Finsko). V roce 2003 byla silná míra decentralizace (příjmová i výdajová) také v Irsku, v následujících letech pak vlivem reformních tendencí a změn vykazuje jen nižší míru decentralizace. Mezi státy s vyšší mírou decentralizace veřejné správy lze zařadit Nizozemí, Polsko a Itálii. Střední míru decentralizace pak vykazuje Spojené království, Litva, Lotyšsko, Estonsko a Česká republika. Tyto státy se pohybují nad průměrem nebo kolem průměru EU (28). Maďarsko se za sledované období vyznačuje střední mírou fiskální decentralizace, v roce 2013 však vykazuje výrazný pokles výdajové decentralizace z důvodu poklesu místních veřejných výdajů a snížené autonomie místních rozpočtů. Naopak silnou míru centralizace vzhledem k minimálním finančním vlastním zdrojům pak mají Malta, Kypr a Řecko. Výraznější míra centralizace veřejné správy je také v Irsku, Portugalsku, Španělsku a Lucembursku. Výsledky fiskální decentralizace příjmové i výdajové v letech 2003, 2009 a 2013 dokumentuje Tab. 2.

3.3 Výsledky seskupovací analýzy - Porovnání veřejných výdajů podle úrovně veřejné správy v zemích EU (28)

Pro porovnání kategorií veřejných výdajů v zemích EU na úrovni veřejné správy v byla aplikována metoda hierarchické seskupovací analýzy. Pro porovnání byly zvoleny celkové veřejné výdaje (v % HDP), výdaje místní správy (v % HDP) a výdajová fiskální decentralizace (místní veřejné výdaje jako % z celkových veřejných výdajů) v roce 2012. Hierarchickou seskupovací analýzou byly vyhodnoceny tři seskupení zemí EU (28), které jsou si nejméně podobné z pohledu vnitřní podobnosti (Tab. 3 a Obr. 1).

Tab. 3: Seskupení zemí EU (28) podle vybraných veřejných výdajů

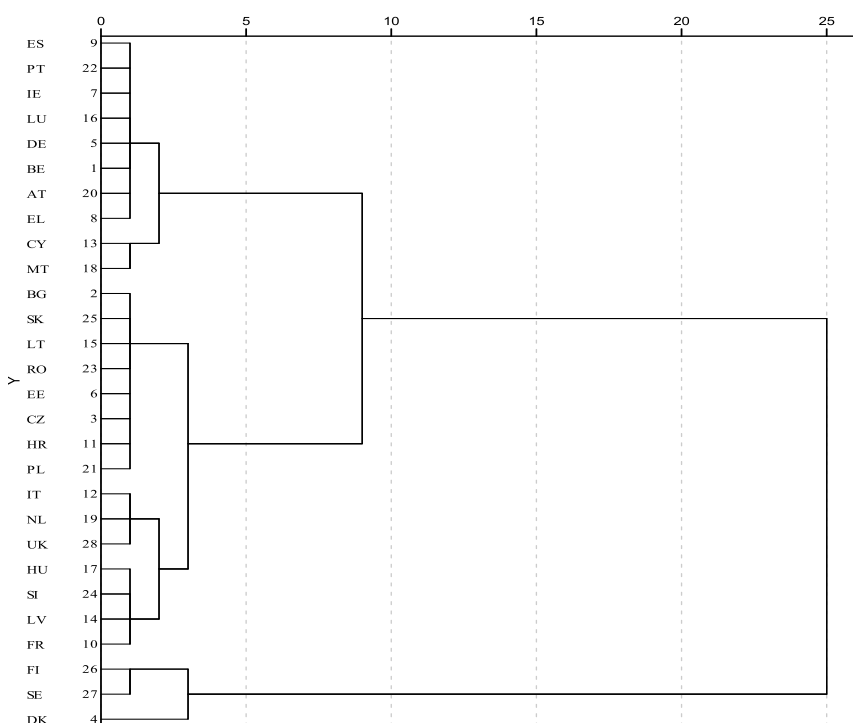
Vytvořené klastry	Země EU
První seskupení	Belgie (BE), Německo (DE), Irsko (IE), Řecko (EL), Španělsko (ES), Kypr (CY), Lucembursko (LU), Rakousko (AT), Malta (MT), Portugalsko (PT).
Druhé seskupení	Spojené království (UK), Slovensko (SK), Slovinsko (SI), Rumunsko (RO), Polsko (PL), Maďarsko (HU), Litva (LT), Lotyšsko (LV), Itálie (IT), Chorvatsko (HR), Francie (FR), Estonsko (EE), Česká republika (CZ), Bulharsko (BG), Nizozemí (NL)
Třetí seskupení	Dánsko (DK), Finsko (FI), Švédsko (SE)

Zdroj: Vlastní zpracování autora

Nejvíce podobné státy v prvním seskupení na základě zvolených kritérií veřejných výdajů představují Belgie, Německo, Irsko, Řecko, Španělsko, Lucembursko, Rakousko a Portugalsko. Stejnou podobnost pak mají také Malta a Kypr. Nejpočetnější zastoupení mají státy EU (28) ve druhém seskupení. Ve druhém seskupení si jsou nejvíce podobné zvolenými veřejnými výdaji Bulharsko, Slovensko, Litva, Rumunsko, Estonsko, Česká republika, Chorvatsko a Polsko. Stejnou podobnost mají také Itálie, Nizozemí a Spojené království a další skupinu podobných států tvoří Maďarsko, Slovinsko, Lotyšsko a Francie.

Třetí seskupení podobných států představují skandinávské státy (Finsko, Švédsko a Dánsko). Největší podobnost má Finsko a Švédsko. O něco menší podobnost je pak u Finska a Dánska (Obr.1).

Obr. 1: Dendrogram vybraných kategorií veřejných výdajů v zemích EU

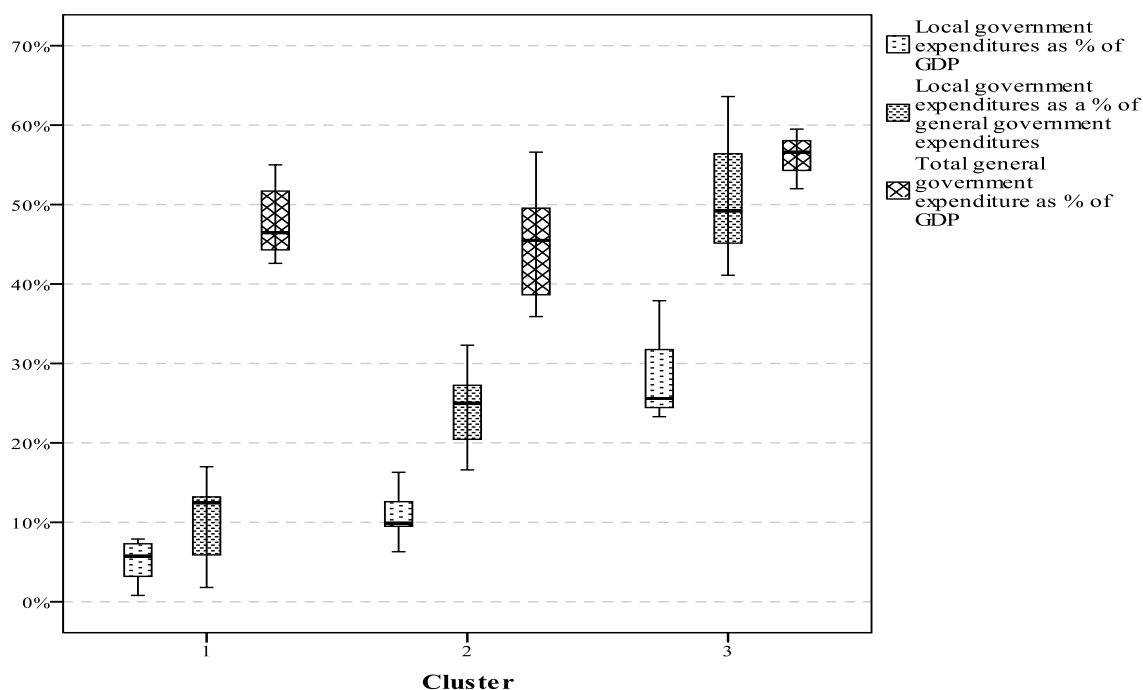


Zdroj: Vlastní zpracování autora

Krabicový diagram -Box plot (Obr. 2) dokumentuje výsledky seskupovací analýzy u vybraných kategorií veřejných výdajů v zemích EU (28). Z výsledků je patrné, že nejnižší hodnoty mají státy v prvním seskupení a nejvyšší hodnoty zvolených kategorií veřejných výdajů mají naopak státy ve třetím seskupení. Největší rozdíly mezi jednotlivými seskupeními zemí EU (28) jsou u míry fiskální decentralizace, kdy fiskální výdajová decentralizace je nejvyšší u zemí ve třetím seskupení a nejnižší u zemí v prvním seskupení. Hodnota mediánu se pohybuje v prvním seskupení kolem 12% (nejvyšší míru fiskální decentralizace vykazuje Německo 17% a nejnižší naopak Malta 1,8%). Ve druhém seskupení se hodnota mediánu u fiskální výdajové decentralizace pohybuje kolem 26%, kdy nejvyšší hodnotu dokumentuje Nizozemí 32,3% a nejnižší Slovensko 16,6%. Ve třetím seskupení je hodnota mediánu fiskální výdajové decentralizace nejvyšší ze všech seskupení cca 49% (nejvyšší je v Dánsku 63,6% a nejnižší ve Finsku 41,1%).

Nejmenší rozdíly v jednotlivých seskupeních zemí EU (28) naopak vykazují celkové veřejné výdaje v % HDP (Obr. 2). Hodnota mediánu se pohybuje v prvním seskupení kolem 45% (nejvyšší výdaje má Belgie 55% a nejnižší Irsko 42,6%). Ve druhém seskupení pak dosahuje hodnota mediánu u celkových veřejných výdajů 46% (nejvyšší výdaje má Francie 56,6% a nejnižší Bulharsko 35,9%). Ve třetím seskupení se hodnota mediánu pohybuje kolem 57% (nejvyšší výdaje má Dánsko 59,4% a nejnižší Švédsko 52%).

Obr. 2: Krabicový graf podle veřejných výdajů v zemích EU (28)



Zdroj: Vlastní zpracování autora

4 Diskuze

Stěžejním problémem v zemích EU je stanovení objemu veřejných výdajů, jejich struktura, na co by měly být vynaloženy, na jaké potřeby s ohledem na dostupné zdroje financování a jednotlivé rozpočty dle vládních úrovní v zemích EU [1, 5, 6, 12]. Na základě komparativních přístupů místní správy a veřejných služeb lze konstatovat, že objem výdajů územních rozpočtů neustále roste, což je odrazem zvýšené autonomie a odpovědnosti územní samosprávy za zabezpečování a financování veřejného sektoru a veřejných služeb na svém území, ale i růstu veřejného sektoru jako celku [10,14,18].

K efektivnímu poskytování služeb přispívá zejména fiskální decentralizace tím že, výdaje víc odpovídají místním prioritám a preferencím, což motivuje místní vlády k zlepšení mobilizace zdrojů a tím k vyšší transparentnosti a zodpovědnosti za vynakládané výdaje. Fiskální decentralizace je považována za nosný prvek decentralizace a řada autorů se shoduje, že poskytování veřejných služeb na místní úrovni je efektivnější a hospodárnější [1, 4, 6, 10, 13, 14, 24]. V souvislosti s fiskální decentralizací můžeme argumentovat také zvýšením ekonomické efektivity a posílením demokracie. Na druhé straně, za zmínku stojí i kritické názory na fiskální decentralizaci např. dle [15,17,19]. Tito autoři vyslovují některé potencionální problémy spojené s fiskální decentralizací v souvislosti s korupcí, narušení daňových struktur, fiskální nerovnováhou nebo sníženou kvalitou služeb.

Vzhledem k tomu, že si ale každý stát vytváří vlastní strukturu a systém řízení veřejné správy včetně nejednotného konceptu financování veřejných služeb, mají na rozdíly v jednotlivých zemích EU vliv i demografické, ekonomické, politické, legislativními a jiné faktory [12]. V této souvislosti zůstává s řízením veřejné správy v zemích EU a s možnostmi poskytování veřejných služeb spojeno mnoho otevřených problémů zejména u redistribučních procesů a fiskální decentralizace příjmové, výdajové a daňové, které mohou být námětem pro další výzkum.

Závěr

Z managementu veřejných služeb v zemích EU vyplývá, že vzhledem k specifickým a rozdílnostem v zemích EU lze vysledovat rozdílné trendy a role veřejné správy spojené s přístupy k zabezpečování veřejných služeb. Projevuje se zde nejednotnost Evropského správního prostoru, kdy postupně dochází k sjednocování a přibližování ve veřejných službách k tzv. Europeizaci a zůstává a udržuje se i tradiční organizace v jednotlivých zemích a regionech u vybraných veřejných služeb. Z porovnání fiskální decentralizace v zemích EU (28) za období 2003- 2013 lze konstatovat, že nejvyšší míru fiskální decentralizace (příjmové i výdajové) mají skandinávské státy, kdy Dánsko se vyznačuje největší mírou fiskální decentralizace ze všech zemí EU kolem 65%. Naopak silnou míru centralizace vzhledem k minimálním finančním vlastním zdrojům pak mají Malta, Kypr a Řecko. Výraznější míra centralizace veřejné správy je také v Irsku, Portugalsku, Španělsku a Lucembursku.

Z výsledků seskupovací analýzy dle zvolených kategorií veřejných výdajů vyplynulo, že země EU (28) lze rozdělit do tří seskupení, které jsou si nejméně podobné z pohledu vnitřní podobnosti. Největší rozdíly ve veřejných výdajích byly zjištěny u zemí EU (28) v prvním a třetím seskupení, kdy nejvýraznější rozdíly představuje fiskální výdajová decentralizace. V prvním seskupení dokumentuje nejvyšší hodnotu Německo 17% a nejnižší hodnotu Malta 1,8%. Naopak ve třetím seskupení byla zjištěna nejvyšší hodnota fiskální výdajové decentralizace u Dánska 63,6% a nejnižší ve Finsku 41,1%. Z výsledků krabicového diagramu (obr. 2) je patrný velký rozptyl fiskální výdajové decentralizace u států zařazených do stejného seskupení. Nejmenší rozdíly v jednotlivých seskupeních zemí EU (28) naopak vykazují celkové veřejné výdaje v % HDP, kdy rozdíl mezi hodnotou mediánu v prvním a druhém seskupení je pouze 1%.

Poděkování

Příspěvek byl zpracován s podporou Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost - Projekt č. CZ.1.07/2.3.00/20.0296.

Reference

- [1] ARISTOVNIK, A. Fiscal Decentralization in Eastern Europe: Trends and Selected Issues. *In Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2012, roč. October, č. 37E, s. 5-22. ISSN 1842-2845.
- [2] DENHARDT, R. B., DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *In Public Administration Review*, 2000, roč. 60, č. 6, s. 549 –559. ISSN 1540-6210.
- [3] EUROSTAT. Statistic database. *Total General Government Expenditure*. 2014. [cit. 2014 - 07-05]. Dostupné na WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>.
- [4] FINŽGAR, M., OPLOTNIK, Ž. J. Comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria. *In Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 2013, roč. 11, č. 3, s. 651-672. ISSN 1581-5374.
- [5] FREYSSON, L. General government expenditure: Analysis by detailed economic function. *In Eurostat, Statistic in Focus*. 2012, č. 33, s. 1-7. ISSN 1977-0316.

- [6] GOVERNATORI, M., YIM, D. European Economy. *Fiscal Decentralisation and Fiscal Outcomes*. 2012. [cit. 2014-06-26]. Dostupné na WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp468_en.pdf>.
- [7] HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. The Role of Public Administration and Public Services in the European Administrative Area. In Honová, I. et al. (ed.). *Proceedings of the 2th International Conference on European Integration 2014*. Ostrava: VŠB-Technical University of Ostrava, 2014, s. 202-210. ISBN 978-80-248-3388-0.
- [8] HENDL, J. *Přehled statistických metod: analýza a metaanalýza dat*. 4. vydání. Praha: Portál nakladatelství, 2012. 736 s. ISBN 978-80-262-0200-4.
- [9] HOOD, Ch. A Public Management for all Seasons? In *Public Administration*, 1991, roč. Spring, č. 69, s. 3-19. ISSN 0033-3298.
- [10] HORVÁTHOVÁ, L., HORVÁTH, J., GAZDA, V., KUBÁK, M. Fiscal Decentralization and Public Debt in the European Union. In *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 2012, roč. 10, č. 3, s. 265-276. ISSN 1581-5374.
- [11] LANE, J. E. *New Public Management*. London: Routledge Taylor Francis Group, 2000. 256 s. ISBN 0-19-834825-X.
- [12] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., HALÁSKOVÁ, R. Income Redistribution and Socio-ekonomick Development. In *Review of Economic Perspectives*, 2014, roč. 14, č. 2, s. 91-104. ISSN 1804-1663.
- [13] NEYAPTI, B. Fiscal Decentralization and Deficits: International Evidence, European. In *Journal of Political Economy*, 2010, roč. 26, č. 2, s. 155-166. ISSN 0022-3808.
- [14] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. 2. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [15] PRUD'HOMME, R. On the Dangers of Decentralization. 1994.[cit. 2014- 06-30]. Dostupné na WWW: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/02/01/000009265_3961005225011/Rendered/PDF/multi_page.pdf>
- [16] PŮČEK, M., OCHRANA, F. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 248s. ISBN 978-80-7357-667-7.
- [17] STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada nakladatelství. 2007. 661 s. ISBN 80-7169-454-1.
- [18] ŠEBOVÁ, M. a kol. *Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. 1. vydání. Košice: Technická univerzita v Košicích, 2012. 184s. ISBN 978-80-553-1264-4.
- [19] TANZI, V. *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization, Economic Reform Project*. 2001. [cit. 2014-06-27]. Dostupné na WWW: <<http://carnegieendowment.org/2001/04/26/pitfalls-on-road-to-fiscal-decentralization/1lj3>>.
- [20] VERHEIJEN, T. Veřejná správa v strednej a východnej Europe. Podstata problému. In *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu*. Bratislava: NISPAcee, 1997. ISBN 80-967616-2-5, s. 195–206.

- [21] VLČEK, P. Process Analysis as an Optimization Support in Public Administration. *In Proceedings of the 9th International Conference WSEAS Data Networks, communications, computers (DNCOCO'10)*. Faro: University of Algarve, 2010, s. 57-61. ISBN 978-960-474-245-5.
- [22] WORLD BANK. *Decentralization & Subnational Regional Economics*. 2014. [cit. 2014-06-29]. Dostupné na WWW: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>>.
- [23] WRIGHT, G., NEMEC, J. *Management veřejné správy – teorie a praxe*. 1. vydání. Praha: Ekopress nakladatelství s.r.o., 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X.
- [24] ŽÁRSKA, E., ČERNĚNKO, T., KOZOVSKÝ, D. *Veřejná správa I*. 1. vydání. Bratislava: Ekonom nakladatelství, 2010. 178 s. ISBN 978-80-225-3113-9.

Kontaktní adresa

doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D.

VŠB- TU Ostrava, Ekonomická fakulta, katedra veřejné ekonomiky

Sokolská tř. 33, 701 21, Ostrava, Česká republika

Email: martina.halaskova@vsb.cz

Tel. číslo: +420 597 322 315

HODNOCENÍ EFEKTIVITY SAMOSPRÁVY – PŘÍKLADY Z ÚSTECKÉHO KRAJE

THE EVALUATION OF LOCAL AUTHORITY ACTIVITIES – EXAMPLES FROM ÚSTECKÝ REGION

Lenka Hellebrandová

Abstract: *The aim of this study is to discuss the possibility of evaluation of local governance in Czechia. In this study there were included municipalities of Ústecký region with more than 2000 inhabitants, which have the same socio-economic characteristics. Based on the analysis of current and capital spending we can identify the major supported sector. Practical part is devoted to comparison of the approaches municipalities to support local/regional development. Local governments in Ústecký region supported non-development activities instead of solving the main problems – high rate of unemployment, social exclusion and economic decline. “Development” investments are concentrated in the promotion of industrial zones in which were managed to create several thousand new jobs. A key role in the promotion of industry tend to have the high levels of government, especially the national government. One of the biggest problems in analysing the governance is the unavailability of certain data related to the outputs of the local authorities activities.*

Keywords: *Local Authorities, Budget, Efficiency, Effectiveness, Governance, Regional Development.*

JEL Classification: *H11.*

Úvod

Veřejná správa, resp. samospráva, jako jedna z jejich součástí, patří k hlavním aktérům regionálního (a lokálního) rozvoje. Právě rozvoj svěřeného území je hlavním úkolem samospráv (především obcí) vyplývající ze zákona¹². Aby mohly samosprávy tuto povinnost plnit, potřebují dostatek finančních prostředků. Jejich objem závisí jak na rozhodnutích vlád na vyšších územně-správních úrovních, tak na aktivitě a schopnostech samotných samospráv, resp. lokálních a regionálních vlád. Klíčovým nástrojem samospráv je rozpočet a záleží pouze na konkrétních vládách jak část „volných“ finančních prostředků využijí. Předpokladem je, že tyto finanční prostředky budou směřovat do rozvojových projektů a také do řešení dlouhodobých problémů.

Práce samospráv zastoupených lokálními vládami by měla přirozeně podléhat určitému hodnocení a kontrole jak ze strany občanů, tak ze strany vyšší úrovně veřejné správy. Ačkoliv v zahraničí se problematice hodnocení efektivity věnuje značná pozornost, v Česku se práce hodnotící efektivitu samospráv ve vztahu k lokálnímu (regionálnímu) rozvoji vyskytují minimálně. Důvodem může být i (nízká) kvalita a nedostupnost vstupních dat využívaných pro hodnocení efektivity. Cílem tohoto příspěvku je analýza financování (v rámci běžného i kapitálového rozpočtu) rozvojových (resp. problémových) oblastí

¹² Podle zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

ze strany vybraných samospráv v Ústeckém kraji a jejich vzájemná komparace. Na základě této analýzy budou určeny oblasti lokálního rozvoje, které jsou nebo nejsou dostatečně financovány. Diskutovány budou i nesrovnalosti v různých databázích obsahujících informace o hospodaření samospráv na příkladu obcí/měst Ústeckého kraje.

1 Teoretické přístupy k hodnocení efektivity vládnutí

1.1 Veřejná správa a vládnutí

Základem každého výzkumu v oblasti veřejné správy a vládnutí je vymezení těchto dvou pojmů. Protože je veřejná správa centrem zájmu řady vědních oborů – především tedy politických věd, ekonomie, sociologie a psychologie [2] – je její vymezení obtížné a vždy závislé na konkrétním přístupu. Na příkladu Česka je pro hodnocení efektivity nutné uvažovat územní členění veřejné správy na ústřední, regionální a obecní úroveň.

Definice vládnutí je, podobně jako u veřejné správy, několik. Základem je anglický termín „governance“, který v sobě ale zahrnuje spíše modernější formy vládnutí, ve kterých je kladen důraz na spolupráci více aktérů. Postupně tedy klesá význam hierarchie ve prospěch horizontálních vztahů a vytváření sítí [6]. Ve většině vyspělých zemí dochází k decentralizaci a přenosu pravomocí na nižší úroveň, což může vést k efektivnějšímu řešení lokálních a regionálních problémů.

1.1.1 Samospráva a lokální rozvoj

Jak bylo zmíněno výše, samospráva by měla usilovat o dlouhodobý rozvoj území. Bohužel rozvoj bývá často zaměňován za ekonomický růst, který může, ale nemusí být jeho součástí. Z pohledu lokálního rozvoje by samosprávy měly podporovat zaměstnanost, podnikání, rozvoj lidských zdrojů, high-tech odvětví a strategické plánování [1]. Formy podpory je nutné přizpůsobit lokálním podmínkám. U většiny částí lokálního rozvoje by samosprávy měly spolupracovat s dalšími aktéry lokálního rozvoje – soukromým sektorem, neziskovými organizacemi a dalšími úrovněmi veřejné správy. Nezanedbatelný význam může mít i spolupráce obcí (včetně té přeshraniční¹³), které se potýkají se stejnými problémy.

1.1.2 Hodnocení efektivity vládnutí

Před samotným měřením a hodnocením efektivity vládnutí je nutné definovat samotný pojem efektivita. V angličtině se využívají dva pojmy, které se do češtiny překládají jako efektivita, prvním je „efficiency“, který je založen na poměrování vstupů a výstupů, a druhým je „effectiveness“, který je založen na splnění dlouhodobých cílů. Přístupy k měření a hodnocení efektivity lze rozdělit do několika skupin, Kostecký a Patočková [7, s. 916] rozlišují čtyři kategorie:

1. „měření výkonů vlády pomocí ukazatelů sociálně ekonomického rozvoje,
2. měření výkonu vlády prostřednictvím subjektivního hodnocení fungování vlády občany nebo odborníky,
3. měření procedurální a institucionální efektivity a kvality činnosti vlády,
4. měření výkonu vlád pomocí agregátních indexů“

¹³ Příkladem může být projekt Inspiration: Sachsen realizovaný od roku 2012, který je založen na sdílení zkušeností práce s rizikovou mládeží (resp. sociální prevencí) mezi vybranými obcemi/městy Ústeckého kraje a německého Saska.

Nejčastěji je využívána metoda procedurální a institucionální výkonnosti vlády, a to díky dostupnosti dat (výstupů) o činnosti vlád. Toto měření často realizují i samotné vlády a úřady, zároveň dochází i k posunu od orientace na výstupy směrem k dlouhodobým dopadům činnosti veřejné správy [8].

Specifickou součástí hodnocení efektivity vládnutí je i měření efektivity hospodaření s veřejnými financemi. Výsledky těchto měření by měly být reflektovány při tvorbě rozpočtů a výdaje vlád/úřadů by také měly být konfrontovány s dosaženými výsledky. Občané mají možnost „kontrolovat“ hospodaření samospráv sledováním zveřejňovaných rozpočtů a jejich plnění, tuto možnost ale v praxi využívají spíše masová média (např. Dror [4]). V praxi se nejčastěji měření efektivity hospodaření věnují ekonomové a využívají k tomu různé statistické metody. Příkladem může být práce Šťastné a Gregora [12], kteří zkoumali vliv různých faktorů (ekonomických, demografických, politických) na efektivitu hospodaření na úrovni ORP. Část ekonomických prací se ale zabývá pouze efektivitou poskytování veřejných služeb. Tato efektivita je ovlivněna především rozdílnými sociálně-ekonomickými podmínkami ve zkoumaných jednotkách a také jejich velikostí. U větších měst je předpoklad, že budou hospodařit efektivněji [5].

2 Metodika

2.1 Datové zdroje

Pro hodnocení efektivity vládnutí (činnosti samospráv) je nutné analyzovat hospodaření a tedy zjistit, zda jsou finanční prostředky směřovány do sféry lokálního (regionálního) rozvoje a s jakými výsledky. V Česku lze primární data o struktuře rozpočtů a výsledcích hospodaření získat z finančních (ekonomických) odborů obecních a městských úřadů¹⁴. Kromě nich jsou informace o hospodaření obcí k dispozici v databázích ARISweb (do roku 2009) a ÚFIS (od roku 2010) zveřejněných Ministerstvem financí. Ačkoliv je členění rozpočtu určeno vyhláškou o rozpočtové skladbě (č. 323/2002 Sb.), neexistuje mezi jednotlivými obcemi shoda při zařazování některých výdajů do konkrétních rozpočtových položek. Na příkladu obcí a měst z Ústeckého kraje¹⁵ se tato skutečnost potvrdila v případě běžných výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti (kdy nebyly zařazovány do položky aktivní politika zaměstnanosti 422x, ale například do položky regionální a místní správa 617x nebo do položky péče o vzhled obcí a veřejnou zeleň 3745) a také u řady kapitálových výdajů – nejasné zařazování výdajů směřujících do výstavby průmyslových zón a podnikatelských inkubátorů. Tato skutečnost víceméně znemožňuje využívat databáze Ministerstva financí jako jediný zdroj dat pro analýzu efektivity hospodaření a vládnutí.

2.2 Rozvojové výdaje

Zkoumané území (Ústecký kraj) se potýká s vysokou mírou nezaměstnanosti, horší vzdělanostní strukturou a v posledních letech rostoucí hrozbou sociálního vyloučení. Tyto hlavní problémové oblasti vymezené v Problémové analýze Ústeckého kraje [11] umožňují definovat následující rozvojové oblasti, do kterých by samosprávy v Ústeckém kraji měly dlouhodobě směřovat finanční prostředky (v rámci kapitálového i běžného rozpočtu):

1. Podpora podnikání, inovací, průmyslu a průmyslových zón, exportu;
2. podpora vědy, výzkumu a vysokého školství;

¹⁴ Užitečným nástrojem pro získání dat je možnost podat žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

¹⁵ Celkem bylo analyzováno hospodaření za období 2002-2012 u 30 obcí a měst s více než 2000 obyvateli.

3. aktivní politika zaměstnanosti;
4. oblast sociální prevence a využití volného času dětí a mládeže.

Některé zmiňované rozvojové výdaje mají svůj význam (i smysl) pouze u velkých měst – především výstavba průmyslových zón, podnikatelských inkubátorů a také podpora vysokého školství.

3 Hodnocení efektivity samosprávy

3.1 Srovnávací studie vybraných obcí a měst

Analýza hospodaření samospráv v Ústeckém kraji ukázala na řadu trendů v oblasti financování rozvojových i nerozvojových aktivit. Z výše zmiňovaných rozvojových oblastí je v rámci běžných výdajů nejčastěji podporována oblast sociální prevence a volnočasových aktivit dětí a mládeže. Podíl těchto výdajů na běžných výdajích je relativně malý, s výjimkou Obrnic nedosahuje ani 1 %. Z větších měst mají dlouhodobě vyšší podíl těchto výdajů pouze Litoměřice, Klášterec nad Ohří, Děčín a Most (*Tab. 1*). Vedení města Most se navíc rozhodlo zdarma zpřístupnit veřejnosti veškerá sportoviště u základních škol, což je pro většinu ostatních měst nemyslitelné. Vzhledem k rostoucímu sociální napětí doprovázenému demonstracemi v některých městech (např. Duchcov, Krupka, Varnsdorf) jsou tyto výdaje velmi potřebné, především pro svůj „preventivní“ účinek. Bohužel u řady měst došlo v období hospodářské krize (2010 až 2011) k poklesu absolutních částek směřujících do těchto oblastí, což ukazuje na skutečnost, že priority lokálních vlád jsou úplně jiné. Výdaje směřované do volnočasových aktivit dětí a mládeže jsou řádově mnohem nižší než podpora profesionálních sportovců (klubů), která se u velkých měst (např. Chomutov) pohybuje ročně v řádech desítek milionů Kč.

Tab. 1: Běžné výdaje do oblasti sociální prevence a volného času

	Podíl výdajů na sociální prevenci a volnočasové aktivity mládeže na běžných výdajích [%]										
Město/ obec	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obrnice	0	0	0	0,05	0	0	0	0,21	5,15	9,67	1,66
Trmice	0	0	0	0	0	0,37	0,03	0,23	0,35	0,23	0,28
Šluknov	0,02	0,01	0,05	0,01	0,01	0,03	0,46	0,02	0,33	0,29	0,63
Podbořany	0,12	0,01	0	0	0,01	0	0	0,01	0,01	0,01	0,01
Lovosice	0,18	0,17	0,16	0,10	0,10	0,10	0,07	0,20	0,06	0,14	0,19
Duchcov	0,12	0,08	0,09	0,14	0,08	0,15	0,29	0,28	0,19	0,24	0,32
Rumburk	0	0	0	0	0	0,03	0,03	0,07	0,09	0,10	0,20
Roudnice nad Labem	0,30	0,43	0,40	0,14	0,21	0,18	0,16	0,10	0,15	0,13	0,20
Krupka	0,55	0,49	0,45	0,30	0,23	0,33	0,37	0,39	0,32	0,22	0,24
Kláštrec nad Ohří	0,41	0,39	0,40	0,27	0,30	0,25	0,17	0,24	0,23	0,25	0,34
Jirkov	0,31	0,35	0,35	0,16	0,18	0,19	0,32	0,18	0,21	0,20	0,19
Litoměřice	0,42	0,44	0,55	0,54	0,49	0,48	0,43	0,40	0,63	0,55	0,74
Litvínov	0	0,02	0	0	0	0,08	0,07	0,10	0,08	0,06	0,10
Chomutov	0	0	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0	0
Teplice	0,03	0,04	0,10	0,12	0,07	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05	0,06
Děčín	0,21	0,21	0,32	0,14	0,14	0,14	0,14	0,17	0,25	0,25	0,39
Most	0,14	0,12	0,12	0,16	0,18	0,24	0,27	0,31	0,31	0,26	0,33
Ústí nad Labem	0,09	0,01	0,01	0,01	0,01	0,06	0,05	0,09	0,09	0,08	0,11

Zdroj: [13], vlastní zpracování

Z hlediska kapitálových (investičních) výdajů směřovaných do oblasti sociální prevence a volnočasových aktivit dětí a mládeže existují mezi obcemi a městy značné rozdíly (Tab. 2). Nejvíce finančních prostředků za sledované desetileté období směřovala do této oblasti velká města. Je to dáno velikostí jejich rozpočtu, ačkoliv i mezi menšími městy existují pozitivní příklady (např. Obrnice). Kromě nově postavených dětských hřišť a sportovišť (např. skateparky) se investovalo i do vytvoření sítě zařízení sociální prevence – především nízkoprahových zařízení pro děti a mládež, které kromě poradenství nabízí možnost „smysluplného“ trávení volného času. Kapacita těchto zařízení je ale stále nedostatečná a problémem je i dříve zmíněné „podfinancování“ poskytování služeb sociální prevence v rámci běžných výdajů.

Tab. 2: Investice a fungující infrastruktura v oblasti sociální prevence

Město/obec	Počet zařízení soc. prevence 2011/2012			Investice do sociální prevence a volnočasových aktivit dětí a mládeže
	Nízkopraha	Azylové domy	Sociální poradny	kumulovaný součet 2002 - 2012 v tis. Kč
Obrnice	0	0	0	3734,41
Trmice	1	0	1	280,31
Šluknov	1	0	0	1576,52
Podbořany	0	0	1	9399,43
Lovosice	1	0	1	1933,29
Duchcov	1	1	1	6604,86
Rumburk	2	1	1	2167,56
Roudnice nad Labem	1	2	1	2554,17
Krupka	0	1	0	1898,69
Klášterec nad Ohří	0	1	0	15398,19
Jirkov	1	1	1	8389,24
Litoměřice	1	3	3	8300,83
Litvínov	1	0	2	7155,93
Chomutov	2	1	4	40875,02
Teplice	2	0	6	41977,43
Děčín	1	1	7	5658,14
Most	3	2	8	215993,09
Ústí nad Labem	4	2	16	22349,79

Zdroj: [3],[11], vlastní zpracování

Další oblast lokálního rozvoje – věda, výzkum a vysoké školství – je z pohledu běžných výdajů zanedbávaná, kdy pouze největší města Ústeckého kraje směřují do této oblasti maximálně 0,1 % běžných výdajů. Překvapivá je nízká angažovanost v této podpoře u krajského města Ústí nad Labem, kde sídlí relativně velká Univerzita J. E. Purkyně. V případě investičních výdajů je situace podobná, většina z nich se koncentruje do další rozvojové oblasti – podpory průmyslu, resp. hlavně do výstavby průmyslových zón. Kromě samotných obcí a měst jsou tyto zóny financovány i z krajského a především státního rozpočtu. Úspěšnost průmyslových zón, resp. počet vytvořených pracovních míst, závisí na velikosti průmyslové zóny, úspěšnosti vyjednávání s investory (samozřejmě ve spolupráci s dalšími úrovněmi veřejné správy – regionální/kraje a národní) a jedním z faktorů může být i výhodnější dopravní poloha (např. napojení na dálnici v případě Lovosic). Z tohoto pohledu patří mezi nejuspěšnější průmyslové zóny Industrial Park Verne v zázemí Klášteřce nad Ohří, Krupka a také Lovosice (Tab. 3). Lovosice jsou ostatně městem s absolutně nejvyššími výdaji do této oblasti. Kromě těchto investičních výdajů je vhodné, aby samosprávy dále financovaly z běžných výdajů podporu podnikání a průmyslu jako doplněk fungování průmyslových zón. Většina zkoumaných samospráv také uvádí, že je s investory v průmyslových zónách pravidelně v kontaktu a vychází jim vstříc.

Tab. 3: Investice a vytvořená pracovní místa v průmyslových zónách

Město/obec	Kumulovaný součet investic [tis. Kč] na podporu zaměstnanosti, výzkumu, VŠ a podnikání za období 2002 - 2012	Průmyslová zóna	Přírůstek počtu pracovních míst mezi roky 2002 - 2012
Podbořany	1530,78	Průmyslová zóna Alpka	593
Lovosice	217450,35	Lovosice	1013
Rumburk	93966,03	Rumburk	753
Krupka	6015,2	Průmyslová zóna Krupka	1285
Klášterec nad Ohří	59153,26	Industrial Park Verne	1306
Jirkov	3,83		
Litvínov	44746	Louka u Litvínova	393
Chomutov	94934,92	Nové Spořice	508
Teplice	88		
Děčín	27364		
Most	75362,85	Joseph, RZ Pod Lajsníkem	714
Ústí nad Labem	176690,38	Severní Předlice	416

Zdroj: [13],[10], vlastní zpracování

Oblast podpory aktivní politiky zaměstnanosti (dále jen APZ) je navzdory relativně vysoké míře nezaměstnanosti ve většině sledovaných samospráv stále podfinancována. Důležité je zmínit, že většina finančních prostředků do APZ pochází ze státního rozpočtu. Základními nástroji APZ jsou [9]:

- Rekvalifikace,
- společensky účelná pracovní místa,
- veřejně prospěšné práce,
- investiční pobídky,
- překlenovací příspěvek,
- příspěvek na zapracování,
- příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program.

Samosprávy mohou využívat především veřejně prospěšné práce a vytváření společensky účelných pracovních míst. Výdaje na APZ ovšem u obcí a měst v Ústeckém kraji tvoří pouze několik % celkových běžných výdajů (Tab 4). Nejvyšší podíl těchto výdajů na celkových běžných výdajích mají menší města – Obrnice a Šluknov, které se kromě

nezaměstnanosti potýkají i s problémy spojenými se sociálně vyloučenými lokalitami. Většina vytvořených pracovních příležitostí je v oblasti údržby města a péči o zeleň. Další možnosti, jako jsou např. praxe absolventů, jsou obcemi a městy využívány minimálně. Počet takto vytvořených pracovních míst je nízký a problematická je i jejich dlouhodobá udržitelnost. V současnosti navíc příliš nefunguje spolupráce mezi úřady práce, samosprávami a podnikatelskou sférou. Jak samosprávy, tak úřady práce, realizují vlastní projekty APZ, které jsou často podobně zaměřeny, nehledě na skutečnost, že mnohonásobně více pracovních míst je vytvořeno v rámci projektů od úřadů práce.

Jednou z možností, jak podpořit zaměstnanost, je i sociální podnikání. Sociální podniky se často zaměřují na integraci sociálně nebo zdravotně znevýhodněných osob na trhu práce. Ačkoliv mají tyto podniky nižší konkurenceschopnost, zákon o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.) umožňuje samosprávám při výběrových řízeních zadávat podmínky týkající se např. zaměstnanosti. Další možností je začlenit sociální podniky do systému poskytování veřejných služeb, tak jak se tomu např. v Jirkově, kde působí městská sociální firma ONZA a.s., které zajišťuje úklid města a péči o zeleň a zaměstnává obyvatele ze sociálně vyloučených lokalit.

Tab. 4: Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti za období 2002-2013

	Podíl výdajů na APZ na běžných výdajích [%]										
Město/obec	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obrnice	2,5	1,91	1,5	2,46	3,17	2,92	4,16	2,38	4,12	3,81	3,85
Jiříkov	0,57	1,41	1,00	1,28	2,36	1,52	1,93	2,40	3,03	1,51	1,60
Šluknov	1,09	0,75	0,5	1,01	1,31	1,96	2,62	5,41	4,37	2,48	2,41
Podbořany	0,43	0,47	1,18	1,21	1,4	0,67	1,06	0,69	0,78	0,78	1,21
Jirkov	0	0	0,27	0,07	0,10	0,06	0,04	0,01	0,03	0,05	0
Litvínov	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0,04	0,01
Chomutov	0,02	0,01	0,19	0,21	0,19	0,24	0,35	0,4	0,3	0,32	0,36
Most	0,01	0,02	0,03	0,05	0,05	0,05	0,03	0,04	0,04	0,01	0,003

Zdroj: [13], vlastní zpracování

3.2 Efektivita?

K určení efektivity samospráv je nutné vztáhnout rozvojové výdaje k určitému výsledku nebo dlouhodobému dopadu (s ohledem na lokální rozvoj). Jako první možnost se nabízí srovnání s vývojem míry nezaměstnanosti. Ta ovšem mnohem více než na rozhodnutí a politiku lokálních vlád reaguje na celostátní a také celosvětový ekonomický vývoj. Výjimku tvoří jen některé menší obce¹⁶, kde lze s využitím aktivní politiky zaměstnanosti míru nezaměstnanosti výrazněji snížit. Běžné výdaje i investice do lidského kapitálu (nejen ve formě podpory volnočasových aktivit dětí a mládeže) přinesou své výsledky až za několik (i více než 10) let. V Česku na všech územně-správních úrovních chybí dlouhodobé koncepce (ano mohou existovat na papíře, ale v praxi se často nerealizují – viz různé komunitní plány, jejichž plnění není na rozdíl od zahraničních zemí závazné). Spíše než míra nezaměstnanosti by se hodil ukazatel vytvořených pracovních příležitostí za menší územní jednotky. Ten však v Česku k dispozici není, statistiky existují pouze u konkrétních realizovaných projektů od úřadů práce případně u některých průmyslových zón.

Jaké samosprávy lze tedy označit jako ty efektivní? Ty, které směřují více finančních prostředků do rozvoje, jsou více zodpovědné, než ty, které do rozvoje neinvestují. Pro hodnocení efektivity vynaložených prostředků by bylo nutné provést některou ze statistických analýz. U některých služeb (např. u sociální prevence) je orientace na náklady kontraproduktivní, protože oficiálně objem poskytovaných služeb odpovídá zadávacím požadavkům ve veřejné zakázce, ale neumožňuje rozvíjet sítě mezi účastníky a provozovateli a poskytovat další služby nad stanovený rámec. Proto je otázkou do diskuze co je cílem těchto služeb resp. jak by měly být „zhodnoceny“ investované finanční prostředky?

4 Závěr

Tento článek je úvodním vstupem do problematiky hodnocení efektivity vládnutí na lokální úrovni v kontextu podpory lokálního a regionálního rozvoje. Jako zkoumané území byl vybrán Ústecký kraj, který má poměrně jednoznačně definované problémové oblasti. Základní předpoklad, že vybrané obce a města budou přednostně směřovat finanční prostředky do těchto problémových oblastí (resp. do řešení vysoké míry nezaměstnanosti, prevence sociálního vyloučení, podpory podnikání a průmyslových zón, vědy a výzkumu), se ale u zkoumaného vzorku nepotvrdil. Jedním z hlavních problémů při hodnocení efektivity samospráv je nedostupnost některých dat a také nesrovnalosti (nejednotnost) v zařazování rozpočtových položek u konkrétních obcí a měst.

Základem hodnocení efektivity samosprávy tedy bylo srovnání objemu a podílu finančních prostředků (jak z běžného tak kapitálového rozpočtu) směřovaných do rozvojových (problémových) oblastí, vymezených v Problémové analýze Ústeckého kraje, vybranými obcemi a městy. Většina větších měst v Ústeckém kraji směřuje své investice do nerozvojových projektů – typicky do stavby „předimenzovaných“ sportovních areálů – namísto investic do rozvoje lidského kapitálu. Nedostatečné jsou i investice do volnočasových aktivit dětí a mládeže, protože většina postavených sportovišť je pro profesionální sportovce a poplatky za jejich využívání odrazují zájemce z řad veřejnosti (dětí). Z rozvojových investic jsou nejvýznamnější průmyslové zóny, ovšem nelze je brát jako záruku budoucího (ekonomického) rozvoje. Poukazují tím na skutečnost, že někteří

¹⁶ Příkladem může být obec Obrnice, kde mezi roky 2002-2012 poklesla míra nezaměstnanosti o téměř 20 procentních bodů.

investoři zónu po krátkém období opustí a k diskuzi je i samotná „kvalita“ vytvořených pracovních míst u firem zaměřených na montáže. I přes tuto skutečnost je vytvoření stovek až tisíců pracovních míst v průmyslových zónách (nejvíce v I. P. Verne u Klášterce nad Ohří a Krupce) pozitivní jev i s ohledem na vyšší míru nezaměstnanosti v celém regionu. Z hlediska rozvojových investic lze pozitivně hodnotit vytvoření sítě zařízení poskytující služby sociální prevence (nizkoprahová zařízení, azylové domy, terénní programy, poradenství) téměř ve všech zkoumaných obcích a městech. Nejvíce finančních prostředků (investic) do oblasti sociální prevence směřovala největší města. V rámci běžných výdajů je především u větších měst nedostatečně financována aktivní politika zaměstnanosti, která se obvykle omezuje na financování veřejně prospěšných prací v rámci městských služeb (údržba, péče o zeleň). Zároveň v této oblasti chybí i spolupráce mezi dotčenými samosprávami a úřady práce. Také podpora vědy, výzkumu a vysokých škol je vzhledem ke své povaze a lokalizaci v největších městech minimální. Nízký podíl (u většiny obcí a měst méně než 1 %) na běžných výdajích mají i výdaje do oblasti sociální prevence a volnočasových aktivit dětí a mládeže. S ohledem na budoucí vývoj regionu by bylo vhodné, aby zkoumané obce a města směřovaly více finančních prostředků do podpory zaměstnanosti i sociální prevence, tak aby nedocházelo k zhoršování sociální situace (resp. sociálního vyloučení).

Reference

- [1] BLAKELY, E. J. *Planning local economic development: theory and practice*. Sage publication, USA, 342 s., 1994, ISBN 0-8039-5210-4
- [2] BOVAIRD, T. *Public management and governance*. In *Vigota-Gadot, E. (eds.). Public Administration: An interdisciplinary critical analysis*. CRC Press, New York. 416 s., 2002, ISBN 9780824707170
- [3] Český statistický úřad. *Městská a obecní statistika*. 2014. [cit. 2014-7-13]. Dostupné na WWW: <http://vdb.czso.cz/mos/>
- [4] DROR, Y. *Transparency and openness of quality democracy*. In *Kelly, M. Openness and transparency in governance: Challenges and Opportunities*. NISPAcee Press, Bratislava, 235 s., 1999, ISBN 8089013015
- [5] FOGARTY, J., MUGERA, A. *Local government efficiency: Evidence from Western Australia*. In *Australian Economic Review*, 2013, roč. 46, č. 3, s. 300-311, ISSN 0004-9018
- [6] GRIFFIN, L. *Where is power in governance? Why geography matters in the theory of governance*. In *Political studies review*, 2012, roč. 10, č. 2, s. 208-220.
- [7] KOSTELECKÝ, T., PATOČKOVÁ, V. *Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém měření výkonu vlád („government performance“)*. In *Sociologický časopis*, 2006, roč. 42, č. 5, s. 913-936.
- [8] MELKERS, J., WILLOUGHBY, K. *Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication and lasting effects*. In *Public Administration Review*, 2005, roč. 65, č. 2, s. 180-190.
- [9] Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Poskytování finančních příspěvků na jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2014*. [cit. 2014-7-14]. Dostupné na WWW: <https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/lbk/kop/liberec/apz>

- [10] Ministerstvo spravedlnosti. *Veřejný rejstřík a sbírka listin*. 2014. [cit. 2014-7-14]. Dostupné na WWW: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>
- [11] *Problémová analýza Ústeckého kraje*. 2011. [cit. 2014-7-13]. Dostupné na WWW: http://www.kr-ustecky.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1666198
- [12] ŠŤASTNÁ, L., GREGOR, M. *Local government efficiency: Evidence from the Czech municipalities*. IES Working paper No. 14/2011, IES FSV UK, 69 s.
- [13] *Závěrečné účty za období 2002-2012* poskytnuté jednotlivými obecními a městskými úřady.

Kontaktní adresa

Mgr. Lenka Hellebrandová

Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta,

Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Albertov 6, 128 43, Praha 2

Email: lenka.hellebrandova@natur.cuni.cz

Tel. číslo: 607661139

POSTAVENIE DOPRAVNEJ INFRAŠTRUKTÚRY V EKONOMICKOM ROZVOJI REGIÓNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

ROLE OF THE TRANSPORT INFRASTRUCTURE IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS OF SLOVAK REPUBLIC

Zuzana Hrabovská

Abstract: *Transport is one of the key factors that affects an economic development and the organization of the national economy. The basic prerequisite for the development of each state is developed and functionally related transport infrastructure, because determines other parts of the condition of the development of a globalized world. The Transport infrastructure and transport services are provided as an indispensable elements of our daily lives. We consider that it not only an important element of economic development of the regions, but it can be regarded as a means for enhancing the quality of life. In the present paper we describe the basic identifying the trends in passenger and rail transport in the Slovak Republic at NUTS 3 regions in the years 2007 to 2012 in the context of the level of development of transport infrastructure and the gross domestic product per capita. Through the analysis of transport infrastructure we try to identify the key regional differences in the transport sector in the regions of Slovakia. Contribution of the paper is to evaluate the influence of transport infrastructure for economic development of the regions of Slovakia.*

Keywords: *Transport infrastructure, Road transport, Rail transport, Regional development, Slovak Republic.*

JEL Classification: *O18, R11.*

Úvod

Základným predpokladom pre rozvoj každého štátu je rozvinutá a funkčne prepojená dopravná infraštruktúra, pretože podmieňuje rozvoj ďalších častí globalizovaného sveta. Má veľký význam pre medzinárodný aj domáci obchod, umožňuje prekonávať vzdialenosti, poskytuje možnosti na zlepšenie del'by práce v rámci výroby, podporuje rast prosperity a konkurencieschopnosti ekonomiky. Vo všeobecnosti možno povedať, že dopravná infraštruktúra je pre spoločnosť prospešná, prináša ekonomicko-spoločenské úžitky, zabezpečuje mobilitu výrobných faktorov, zlepšuje prístup obyvateľstva k vzdelaniu, službám, pracovným príležitostiam. Možno teda konštatovať, že úroveň dopravnej dostupnosti na určitom území má úzky súvis s dosahovanou úrovňou ekonomického rozvoja územia.

1 Teoretické súvislosti dopravnej infraštruktúry a faktorov ekonomického rozvoja regiónov

Regionálne problémy môžu byť spôsobené mnohými faktormi ekonomickej a neekonomickej povahy. Hlavnými faktormi môže byť napríklad nízka mobilita pracovnej

sily, kapitálu, ale aj geografická odľahlosť, nedostatočné prírodné zdroje. Ďalšími faktormi sú ekonomická štruktúra regiónu, inštitucionálne faktory a psychologické faktory. K nerovnomernému regionálnemu rozvoju prispievajú aj sekundárne faktory, ako napríklad technická, finančná, infraštruktúrna ekonomika, demografická situácia, nižšia úroveň vzdelanosti, široký rozsah regionálnej uniformity miezd pre určité kvalifikačné skupiny, regionálna diferenciácia v inováciách a celý rad ďalších faktorov rôznej povahy [15, s. 22].

Rozvojový potenciál daného územia tvorí určitý súbor faktorov, ktoré región ovplyvňujú. Ak má nastať rozvoj na určitom území, musí mať pre rozvoj určitý potenciál. Pri otázke ako dosiahnuť rozvoj sa dostávame ku stratégií rozvoja. Stratégie sú zmesou dvoch prístupov, ktoré sa opierajú o exogénne impulzy rozvoja regiónu a stratégie, ktoré do popredia dávajú mobilizáciu a rozvoj endogénnych faktorov [5, s. 18].

Podľa Hudeca [5, s. 25] je základným determinantom rozvoja regiónov tlak na rast konkurencieschopnosti regiónov. Jednou teoretickou líniou, ktorá sa zaoberá konkurencieschopnosťou regiónov, je skúmanie regiónu ako miesta exportnej špecializácie. V tejto súvislosti sa región sa spája s dynamikou priemyselnej lokalizácie a s faktormi, ktoré ovplyvňujú lokalizáciu ekonomických aktivít. Lokalizácia je vysvetlená pomocou lokalizačnej funkcie závislej na lokalizačných premenných, ktorými sú dostupnosť zdrojov, ponuka pracovnej sily, prístup na trhy, atď. V regiónoch nastáva situácia, že regióny súťažia medzi sebou o lokalizáciu ekonomických aktivít a tým sa snažia predovšetkým využiť svoje konkurenčné výhody, čo ich následne vedie ku špecializácií.

Vychádzajúc z dostupných teoretických poznatkov skúmajúcich faktory rozvoja regiónov môžeme konštatovať, že endogénny prístup k regionálnemu rozvoju je orientovaný najmä na ľudský kapitál, inovácie, technológie a inštitucionálny rámec. Za významný faktor rozvoja regiónov v zmysle záverov lokalizačných teórií môžeme považovať aj dopravnú infraštruktúru. Tento dôležitý faktor pôsobí vo veľkej miere na ekonomickú situáciu regiónu, konkurencieschopnosť, zamestnanosť, mobilitu obyvateľstva, rozvoj územnej del'by práce. Dopravná infraštruktúra teda vytvára základné predpoklady ekonomického rozvoja štátu a jeho regiónov. Na jednej strane zabezpečuje mobilitu osôb, peňazí a informácií, čo zaručuje dostatočnú rezervu ľudských zdrojov, spoľahlivú logistiku, pružnú komunikáciu v podnikaní a na druhej strane sprostredkúva ponuku investične pripravených pozemkov a stavieb, ktorá je zárukou rýchleho začatia podnikateľského zámeru v danej krajine.

Doprava sa chápe ako súhrn všetkých činností, ktorými sa uskutočňuje pohyb dopravných prostriedkov po dopravných cestách a premiestňovanie materiálov alebo osôb dopravnými prostriedkami a zariadeniami [6, s. 41]. Dopravná infraštruktúra je súčasťou nášho každodenného života, ale nepatrí medzi základné funkcie územia, ktorými sú rekreácia, práca, bývanie. Avšak je od uvádzaných funkcií závislá a je nimi podmienená. Na druhej strane najmä cestná doprava ovplyvňuje štruktúru územia. Cesty, dopravné prostriedky a ich ponuka majú jednoznačný vplyv na rozmiestňovanie jednotlivých funkcií mesta [12, s. 6].

Všetky hlavné teoretické prúdy akceptujú podporu budovania dopravnej infraštruktúry. Podľa neoklasickej teórie dopravná infraštruktúra umožňuje priblíženie sa optimálnym teoretickým podmienkam, podľa teórií rastu predstavuje znižovanie peripetiality regiónov a tým zlepšovanie pozícií zaostalých regiónov [1, s. 164].

Budovanie dopravnej infraštruktúry patrí medzi najdôležitejšie nástroje štátu v oblasti regionálneho rozvoja avšak určenie správnej miery potreby dobudovania dopravnej infraštruktúry je z pohľadu štátu problematické. Mnohé názory hovoria, že úlohou štátu je čo najrýchlejšie dobudovanie dopravnej siete, čo je pre štát jednou z finančne najnáročnejších aktivít. Neefektívne budovanie môže totiž spôsobiť problémy v udržaní stability verejných financií [1]. Rozvoj v oblasti dopravnej infraštruktúry musí byť realizovaný najmä s ohľadom na rovnomerné využitie vybudovaných sietí, vo všetkých druhoch dopravy tak, aby nedošlo k zníženiu konkurencieschopnosti v tých segmentoch prepravného trhu, v ktorých je z celospoločenského hľadiska potrebné využiť ich komparatívne výhody, napríklad menší negatívny vplyv na životné prostredie alebo nižšia spotreba energie a pod.

Dopravná infraštruktúra SR má strategický význam nie iba z domáceho, ale aj z medzinárodného hľadiska. Vychádzajúc z Národnej stratégie regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (pre roky 2007 – 2013) možno konštatovať, že problematike skvalitnenia dopravnej infraštruktúry bola venovaná značná pozornosť. Realizovaním cieľov operačného programu Doprava sa v období 2007 – 2013 prispievalo hlavne k zlepšeniu dostupnosti SR, jednotlivých regiónov a ich vzájomného prepojenia, a v synergii s cieľmi ostatných operačných programov aj k znižovaniu regionálnych disparít a k podpore rozvoja ekonomických aktivít a zvyšovaniu konkurencieschopnosti SR [7]. Kľúčovým problémom Slovenskej republiky je však aj naďalej nekvalitná a nedostatočne vybudovaná dopravná infraštruktúra. Jednou z hlavných príčin tohto stavu dopravy sú vysoké náklady na realizáciu dopravných stavieb a tiež nedostatok verejných zdrojov na ich údržbu a rozvoj. Bez komplexného prístupu a bez úzkej vzájomnej spolupráce nemôžeme očakávať zvýšenie ekonomickej efektivity dopravy, zlepšenie dopravnej obsluhy územia a nevyriešia sa problémy poskytovania.

2 Metódy

Cieľom predkladaného príspevku je analyzovať úroveň rozvoja dopravnej infraštruktúry v samosprávnych krajoch Slovenskej republiky v programovom období rokov 2007 – 2013 ako aj zhodnotiť vzájomný vzťah úrovne rozvoja dopravnej infraštruktúry a hrubého domáceho produktu na obyvateľa dosahovaného v samosprávnych krajoch SR ako ukazovateľa hodnotenia úrovne rozvoja regiónov. Stanovený cieľ bol napĺňaný na základe analýzy dostupných štatistických údajov za obdobie rokov 2007 – 2012 (resp. 2011), keďže v čase spracovania príspevku neboli dostupné údaje za posledný rok programového obdobia, t.j. rok 2013 (resp. pri ukazovateli hrubý domáci produkt na obyvateľa za roky 2012 a 2013).

Štatistické údaje sme čerpali z databázy RegDat Štatistického úradu SR ako aj z dostupných dokumentov Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Slovenskej správy ciest a z ďalších publikácií a elektronických dokumentov. Vzhľadom na odporúčaný rozsah príspevku sa zaoberáme prioritne cestnou a železničnou dopravou, ktoré majú dominantný podiel na dopravnej infraštruktúre Slovenskej republiky.

Hlavnou metódou skúmania bola analýza dostupných sekundárnych štatistických údajov. Metódy komparácie, popisnej štatistiky a tabuľkového a grafického sme využili na identifikáciu dominantných vývojových tendencií vzájomného vzťahu úrovne rozvoja dopravnej infraštruktúry a hrubého domáceho produktu na obyvateľa.

3 Dopravná infraštruktúra v Slovenskej republike

Územie Slovenska sa nachádza v strede európskeho kontinentu a poloha voči významným hospodárskym jadram a prístavom spôsobuje, že v tomto priestore dochádza k stretu viacerých významných transkontinentálnych dopravných smerov.

Dopravná infraštruktúra SR je pomerne dobre rozvinutá, no v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ je negatívne hodnotená jej kvalita. Regionálne rozdiely v kvalite dopravných sietí môžu spôsobovať nárast ďalších ekonomických a sociálnych rozdielov medzi regiónmi. V nasledujúcej časti príspevku sa pokúsime o stručnú analýzu úrovne rozvoja cestnej a železničnej dopravy v ôsmich samosprávnych krajoch Slovenskej republiky.

3.1 Cestná doprava

Cestná infraštruktúra SR sa vyznačuje pomerne hustou sieťou ciest s nízkym podielom diaľnic a rýchlostných ciest. Sieť diaľnic a rýchlostných ciest je výrazne fragmentovaná, tvoria ju zatiaľ neprepojené úseky. Na medzinárodných cestných spojeniach ide hlavne o prekročenie kapacít a dochádza tým aj k spomaľovaniu dopravy.

Tab. 1: Dĺžka cestných komunikácií v SR v období 2007 – 2012 (v km)

Ukazovateľ	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Diaľnice	372	384	391	416	419	419
Rýchlostné cesty	159	159	180	190	229	234
Cesty I. triedy	3365	3 275	3 317	3 318	3 317	3 312
Cesty II. triedy	3742	3 686	3 644	3 643	3 639	3 637
Cesty III. triedy	10402	10 402	10 406	10 408	10 411	10 415
Spolu	17881	17 916	17 947	17 985	18 040	18 044

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

Základnú kostru cestnej siete Slovenska tvoria diaľnice, rýchlostné cesty a cesty I. triedy (Tab. 1), aj napriek tomu, že tvorili v roku len 22,2 % celkovej dĺžky cestných komunikácií SR. Podľa údajov Slovenskej správy ciest majú cesty I. triedy význam najmä pre medzinárodnú a celoštátnu dopravu. Zabezpečujú súvislé prepojenie sídiel krajov a prepojenie hraničných priechodov a vzhľadom na ich technické parametre by mali zabezpečovať rýchlu a bezpečnú dopravu a obchádzať mestá a obce za účelom znižovania negatívnych účinkov exhalátov a hluku z dopravy [12]. Rozsah ciest II. triedy v roku 2012 predstavoval 3 637 km, čo je 20,2 % z celkovej dĺžky cestnej siete. Tieto cesty zabezpečujú prepojenie miest okresného významu, spájajú väčšinou centrá regiónov a dopĺňajú sieť diaľnic a ciest I. triedy.

Najvýraznejší podiel na celkovej dĺžke ciest SR majú cesty III. triedy, ktoré zabezpečujú napojenie vidieckych obcí na cestnú sieť vyššej úrovne. V roku 2012 tvorili až 57,7 % dĺžky cestnej siete. V porovnaní s rokom 2007 nedošlo k zásadným zmenám v dĺžke ciest I., II. a III. triedy. Okrem štátnych ciest je na území obcí v Slovenskej republike ešte približne 24 000 km miestnych komunikácií.

Dĺžka cestných komunikácií v samosprávnych krajoch SR je však rôzna. V Tab. 2 sú sumarizované údaje o dĺžke cestných komunikácií a hustote cestnej siete v rokoch 2007 a 2012 ako hraničných rokoch sledovaného obdobia.

Tab. 2: Cestné komunikácie v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2007 a 2012 (v km)

Samosprávny kraj	Rok	Diaľnice + diaľničné privádzače	Rýchlost- né cesty + privádzače	Cesty I. triedy	Cesty II. triedy	Cesty III. triedy	Spolu	Hustota cestnej siete (km/tis.km ²)
Bratislavský	2007	110,05	0	131,66	210,42	353,02	805,14	392,1
	2012	113,57	0	131,70	210,53	354,05	809,84	394,5
	2012/2007	1,0319	---	1,0003	1,0005	1,0029	1,0058	1,0061
Trnavský	2007	67,24	0	291,01	535,87	1 056,91	1 951,04	470,5
	2012	67,24	26,254	264,22	529,16	1 065,51	1 952,38	470,9
	2012/2007	1,0000	---	0,9079	0,9875	1,0081	1,0007	1,0008
Trenčiansky	2007	80,34	0	307,66	349,41	1 139,40	1 876,81	416,9
	2012	90,48	2,681	304,90	349,37	1 141,23	1 889,08	419,6
	2012/2007	1,1315	---	0,9910	0,9999	1,0016	1,0065	1,0066
Nitriansky	2007	0	0	517,75	500,22	1 541,20	2 559,17	403,4
	2012	0	67,974	493,48	500,25	1 540,52	2 602,22	410,2
	2012/2007	---	---	0,9531	1,0000	0,9996	1,0168	1,0168
Žilinský	2007	69,13	0	511,95	318,06	1 120,82	2 019,95	296,7
	2012	69,53	17,584	506,12	328,04	1 118,24	2 039,52	299,6
	2012/2007	1,0058	---	0,9886	1,0314	0,9977	1,0097	1,0097
Banskoby- strický	2007	0	0	612,89	718,37	1 853,48	3 184,74	336,8
	2012	0	104,93	642,41	609,70	1 854,05	3 211,09	339,6
	2012/2007	---	---	1,0482	0,8487	1,0003	1,0083	1,0083
Prešovský	2007	40,43	0	626,36	523,78	1 916,27	3 106,84	0,3462
	2012	85,92	4,534	626,94	523,07	1 920,81	3 161,28	0,3523
	2012/2007	2,13	---	1,0009	0,9987	1,0024	1,0175	1,0176
Košícký	2007	5,33	0	366,65	586,25	1 420,97	2 379,19	352,3
	2012	5,33	24,292	342,40	586,54	1 420,32	2 378,87	352,2
	2012/2007	1,0000	---	0,9339	1,0005	0,9995	0,9999	0,9996
Spolu	2007	372,52	0	3 365,90	3742,38	10 402,07	17 882,89	364,7
	2012	432,07	248,249	3 312,17	3636,65	10 414,73	18 044,28	367,9
	2012/2007	1,1610	---	0,9840	0,9717	1,0012	1,0090	1,0090

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

Poznámka: Od roku 2011 sú Rýchlostné cesty uvádzané vrátane privádzačov, Rýchlostné cesty boli uvádzané samostatne od roku 2009. Rýchlostné cesty boli do roku 2008 zahrnuté medzi cesty I. triedy.

Podľa štatistických údajov uvedených v Tab. 2 bola v roku 2012 hustota cestnej siete v rámci SR 367,9 km ciest na tis. km², pričom v porovnaní s rokom 2007 nedošlo k zásadnej zmene – celkovo sa hustota cestnej siete zvýšila o necelé 1 %. Najhustejšou cestnou sieťou disponuje Trnavský kraj, v ktorom dosahuje ukazovateľ hustoty cestnej siete hodnotu 470,9 na km/tis. km². Najvyšší počet km ciest mal v roku 2012 Nitriansky kraj (2 602,22 km). V súčasnosti sa veľká pozornosť sústreďuje na výstavbu diaľnic a rýchlostných ciest, ale aj napriek tomu najvýznamnejšou časťou cestnej siete z hľadiska dopravných výkonov predstavujú cesty I. triedy. Stavba rýchlostných ciest bola v najväčšom objeme realizovaná v Banskobystrickom kraji a Nitrianskom kraji (R1). Najdlhšia časť diaľnice prechádza cez Bratislavský a Trenčiansky kraj, čo predpokladá lepšie prepojenie týchto krajov. Dobudovaním diaľnice D1 dôjde k vzájomnému prepojeniu Bratislavského kraja (cez Trnavský, Trenčiansky, Žilinský, Prešovský) s Košíckym krajom. Celkovo možno konštatovať, že v sledovanom období nedošlo k zásadným zmenám v štruktúre cestnej siete

v Slovenskej republike a relatívne zmeny jednotlivých druhov cestných komunikácií (uvedené v Tab. 2) sú zanedbateľné. Významnejšou zmenou je nárast počtu kilometrov dokončených diaľnic v Prešovskom kraji o 45,488 km v sledovanom období. Cestná doprava má významné postavenie na dopravnom trhu Slovenskej republiky. Dôkazom toho je objem realizovaného prepravného výkonu cestnou dopravou z celkového prepravného výkonu uskutočneného v danom území ostatnými druhmi dopravy (Tab. 3). Z hľadiska výkonov sú dôležité najmä cesty I. triedy. V roku 2012 bola ich dĺžka 3 312 km, pričom sa na nich realizovalo približne 51% výkonov z celej cestnej siete. Najdlhší úsek ciest I. aj II. triedy prechádza Banskobystrickým krajom SR.

Tab. 3: Vývoj výkonov cestnej nákladnej dopravy SR (v mil. tonokilometroch)

Samosprávny kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Bratislavský	1 716	2 587	2 762	3 419	3 514	5 631	3,2815
Trnavský	1 290	1 575	1 381	1 852	2 196	1 867	1,4473
Trenčiansky	1 061	1 148	1 235	1 727	2 278	2 099	1,9783
Nitriansky	1 519	1 789	1 430	1 078	1 810	1 531	1,0079
Žilinský	1 348	1 325	1 091	1 100	1 721	1 013	0,7515
Banskobystrický	1 167	1 451	1 670	1 382	974	1 451	1,2434
Prešovský	1 235	1 905	2 112	2 300	2 314	2 181	1,7660
Košický	1 378	1 210	1 283	1 216	1 691	1 299	0,9427
Výkony celkom	10 714	12 990	12 964	14 074	16 498	17 072	1,5934
Preprava tovaru (v tis. ton)	41 169	42 639	36 920	44 617	44 529	44 940	1,0916

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

Na základe vývoja výkonov cestnej nákladnej dopravy v sledovanom období v Tab. 3 môžeme povedať, že intenzita využitia cestnej dopravy v SR neustále narastá. V prepravnom výkone bol zaznamenaný nárast o 59 %, pričom cestná nákladná doprava v roku 2012 dosiahla výkon 17 072 mil. tkm. Nepatrný pokles výkonov sme zaznamenali len v roku 2009 a jednou z hlavných príčin môže byť prepuknutie hospodárskej krízy aj na Slovensku. V roku 2010 už výkony stúpili o 1 110 mil. tkm a narastali aj v nasledujúcich rokoch. Najväčší nárast sme zistili v období 2010 až 2011, kde výkony stúpili o 2 424 mil. tkm.

V Bratislavskom kraji vzrástol objem výkonov v sledovanom období viac ako 3-násobne o 3 915 mil. tkm. V sledovanom období sme zistili pokles výkonov v Žilinskom kraji o 24,9 % a v Košickom kraji o 5,7 %. Najvýraznejší podiel výkonov v roku 2012 mal Bratislavský kraj a na druhej strane najnižší podiel výkonov sa realizoval v Žilinskom kraji.

Vývoj výkonov cestnej osobnej dopravy (Tab. 4) nie je až taký priaznivý ako vývoj cestnej nákladnej dopravy, keďže objem prepravených osôb poklesol za sledované obdobie až o 3 012 mil. oskm, čo predstavuje pokles o 39,7 % a vo všetkých krajoch SR sme zaznamenali pokles výkonov cestnej osobnej dopravy pričom najvyšší pokles evidujeme v Banskobystrickom kraji o takmer 50 %.

Tab. 4: Vývoj výkonov cestnej osobnej dopravy SR (v mil. osobokilometroch)

Samosprávny kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Bratislavský	478	449	360	364	411	427	0,8933
Trnavský	780	676	521	513	524	506	0,6487
Trenčiansky	1 084	706	586	666	645	666	0,6144
Nitriansky	1 212	997	785	723	748	712	0,5875
Žilinský	937	747	620	567	602	615	0,6564
Banskobystrický	1 208	954	567	578	603	606	0,5017
Prešovský	945	1 081	598	568	550	536	0,5672
Košický	952	836	501	457	528	516	0,5420
Výkony celkom	7596	6446	4538	4436	4611	4584	0,6035
Preprava osôb (tis.)	384 637	365 519	323 142	312 717	299 579	289 228	0,7520

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

3.2 Železničná doprava

Železničná doprava Slovenskej republiky je charakterizovaná vysokou hustotou železničnej siete. Jej súčasná podoba, rozloženie železničných tratí a uzlov je výsledkom zložitého vývoja už od roku 1939, kedy sa začala výstavba prvej železnice z Bratislavy do Trnavy a Serede.

V poslednom období význam železničnej dopravy poklesol a najmä v osobnej preprave je viac preferovaná cestná doprava vďaka jej väčšej flexibilitě. Hoci železnice v súčasnosti už nemajú taký výrazný vplyv na koncentráciu ekonomických aktivít ako v minulosti, aj napriek tomu najvýznamnejšie trate predstavujú aj naďalej významný prvok dopravnej infraštruktúry, ktorý je ešte stále atraktívny aj pre niektoré investície do výroby, prípadne nevýrobnej sféry. Celková dĺžka železničných tratí je uvedená v nasledujúcej Tab. 5.

Tab. 5: Vývoj dĺžky železničných tratí SR v období 2007 – 2012 (v km)

Dĺžka železničných tratí	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Spolu	3 629	3 623	3 623	3 622	3 624	3 631	1,0006
Z toho: elektrifikované	1 578	1 577	1 577	1 578	1 578	1 586	1,0051
dvojkoľajové	1 019	1 016	1 015	1 015	1 017	1 017	0,9980

Zdroj: Ročenka dopravy, pôšt a telekomunikácií 2010, 2013

Vývoj dĺžky železničných tratí v sledovanom období nezaznamenal zásadné zmeny. Stavebné úpravy a modernizácia železničných tratí spôsobovala nepravidelný vývoj sledovaných ukazovateľov, a preto dochádzalo v sledovanom období minimálnym zmenám dĺžky tratí. Od roku 2007 do roku 2012 sa dĺžka tratí predĺžila len o 2 km. V roku 2008 nastal výrazný pokles vo vývoji dĺžky železničných tratí, ktorý bol spôsobený zrušením niektorých tratí z dôvodu ich neefektívnosti najmä v osobnej doprave.

V ďalších rokoch sa dĺžka tratí vyvíjala lineárnym tempom až do roku 2010 na úroveň celkovej dĺžky 3 622 km s miernym nárastom na dĺžku 3 624 km v roku 2011. Do roku 2012 sa dĺžka tratí výrazne predĺžila o 7 km na dĺžku 3 631 km. Pri analýze železničnej dopravy je kľúčovým ukazovateľom aj stupeň elektrifikácie a dvojkoľajnosť z kvalitatívnej aj kapacitnej stránky. Približne 44% železničných tratí je elektrifikovaných a 28%

dvojkoľajových. Na základe údajov uvedených v Tab. 6 môžeme porovnať dĺžku tratí na úrovni NUTS 3.

Tab. 6: Stavebná dĺžka prevádzkovaných železničných tratí podľa krajov (v km)

Samosprávny kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Bratislavský	243	235	235	235	235	235	0,9671
Trnavský	311	317	317	317	318	318	1,0225
Trenčiansky	326	320	320	320	320	320	0,9816
Nitriansky	563	537	537	537	537	537	0,9538
Žilinský	388	388	388	388	387	395	1,0180
Banskobystrický	670	669	670	670	654	670	1,0000
Prešovský	427	420	420	420	420	420	0,9836
Košický	702	706	706	705	722	706	1,0057
Spolu	3 629	3 592	3 592	3 592	3 593	3 600	0,9920

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

Z Tab. 6 je zrejmé, že najdlhšou železničnou sieťou v rámci SR disponoval v sledovanom období Košický kraj s prevádzkovanou dĺžkou železničných tratí 706 km (v roku 2012), pričom najkratšia železničná sieť je v Bratislavskom kraji (235 km v roku 2012). Pri porovnaní hustoty železničnej siete (Tab. 7) však možno konštatovať, že práve Bratislavský kraj vykazuje najvyššiu hustotu železničných tratí (114,357 km/tis.km² v roku 2012), čo je spôsobené tým, že tento kraj má spomedzi všetkých samosprávnych krajov najmenšiu rozlohu spravovaného územia.

Tab. 7: Hustota železničných tratí podľa regiónov (v km/tis.km²)

Samosprávny kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Bratislavský	118,462	114,701	114,703	114,683	114,359	114,357	0,9653
Trnavský	75,037	76,37	76,37	76,364	76,715	76,708	1,0223
Trenčiansky	72,339	71,077	71,016	71,017	71,089	71,079	0,9826
Nitriansky	88,749	84,663	84,681	84,701	84,674	84,674	0,9541
Žilinský	56,974	56,975	56,976	56,972	56,87	57,942	1,0170
Banskobystrický	70,81	70,785	70,815	70,904	69,147	70,907	1,0014
Prešovský	47,549	46,783	46,782	46,794	46,795	46,798	0,9842
Košický	103,995	104,528	104,523	104,342	106,909	104,463	1,0045
Spolu	74,013	73,256	73,258	73,253	73,273	73,423	0,9920

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

Druhým krajom s najhustejšou sieťou železničnej infraštruktúry je Košický kraj, ktorý mal v roku 2012 hustotu železničnej siete 104,463 km/tis.km². Hustota siete železničnej infraštruktúry SR sa v sledovanom období rokov 2007 – 2012 zásadne nezmenila (ani v celoslovenskom meradle ani v jednotlivých krajoch) priemerná hustota sa pohybuje od 74,013 km/tis.km² v roku 2007 do 73,423 km/tis.km² v roku 2012. Vychádzajúc z údajov uvedených v tabuľke č. 7 možno konštatovať, že v Prešovskom a Žilinskom samosprávnom kraji je dlhodobo najnižšia hustota železničnej siete, pričom táto skutočnosť je jedným z determinantov ovplyvňujúcich okrem iného aj úroveň ekonomického rozvoja týchto regiónov.

Z hľadiska realizovanej prepravy tovaru nákladnou železničnou dopravou (Tab. 8) dosahuje železničná doprava len 25 %-ný podiel na celkovom objeme prepraveného tovaru a výkony sa pohybujú len na úrovni približne 20 % z celkových výkonov nákladnej dopravy (ak vychádzame z údajov za rok 2012). V počte prepravených osôb má železničná osobná preprava 6,2 % z celkového objemu osobnej dopravy okrem individuálnej automobilovej dopravy a výkony osobnej železničnej dopravy predstavujú približne jednu štvrtinu celkových výkonov v osobnej doprave.

Tab. 8: Vybrané súhrnné ukazovatele železničnej dopravy

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Preprava tovaru nákladnou dopravou (tis. ton)						
železničná doprava	51 813	47 910	37 603	44 327	43 711	42 599
všetky druhy dopravy	232 915	248 895	202 943	190 507	176 733	177 145
Výkony nákladnej dopravy (mil. tkm)						
železničná doprava	9 647	9 299	6 964	8 105	7 960	7 591
všetky druhy dopravy	37 540	39 372	35 678	37 682	38 029	38 173
Preprava osôb (bez osobných automobilov) (tis. osôb)						
železničná doprava	47 070	48 744	46 667	46 583	47 531	44 698
všetky druhy dopravy	840 638	819 763	763 123	746 670	766 138	723 817
Výkony osobnej dopravy (bez osobných automobilov) (mil. oskm)						
železničná doprava	2 165	2 296	2 264	2 309	2 431	2 459
všetky druhy dopravy	15 056	14 886	11 568	8 775	9 165	9 175

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

Železničná doprava v Slovenskej republike má väčší význam v preprave nákladov ako v osobnej doprave (podiel v objeme prepraveného tovaru vo vzťahu k ostatným druhom dopravy je cca 25 %, podiel prepravených osôb je len okolo 6 %). Okrem toho je z údajov v Tab. 8 zrejмый dlhodobý trend poklesu záujmu o využívanie železničnej prepravy na individuálnu prepravu osôb (počet prepravených osôb v sledovanom období poklesol o 2 372).

Na druhej strane výkony osobnej prepravy narástli o 294 mil. oskm. Je zřejмый, že trendom vo využívaní jednotlivých druhov dopravnej infraštruktúry je posilňovanie postavenia osobnej automobilovej a autobusovej dopravy, pričom klesá resp. stagnuje, záujem o železničnú dopravu. Nedostatočné využívanie kapacít železničnej prepravy v Slovenskej republike bolo zistené nie len v osobnej železničnej preprave, ale aj v objeme prepraveného tovaru. V sledovanom období sme zistili aj pokles prepraveného tovaru o 9 214 tis. ton, čo je v porovnaní s rokom 2007 predstavuje pokles o 17,8 %. Údaje o výkonoch v nákladne a osobnej železničnej doprave v jednotlivých krajoch SR sa nám nepodarilo do času odovzdania príspevku získať, avšak predpokladáme, že vzhľadom k tomu, že v sledovanom období sme nezaznamenali zásadné zmeny v celkových výkonoch železničnej dopravy a tiež štruktúra železničných koridorov sa zásadne nezmenila, že dominantný podiel na výkonoch železničnej dopravy budú mať samosprávne kraje s najvyššou hustotou železničnej siete, t. j. Bratislavský a Košický samosprávny kraj.

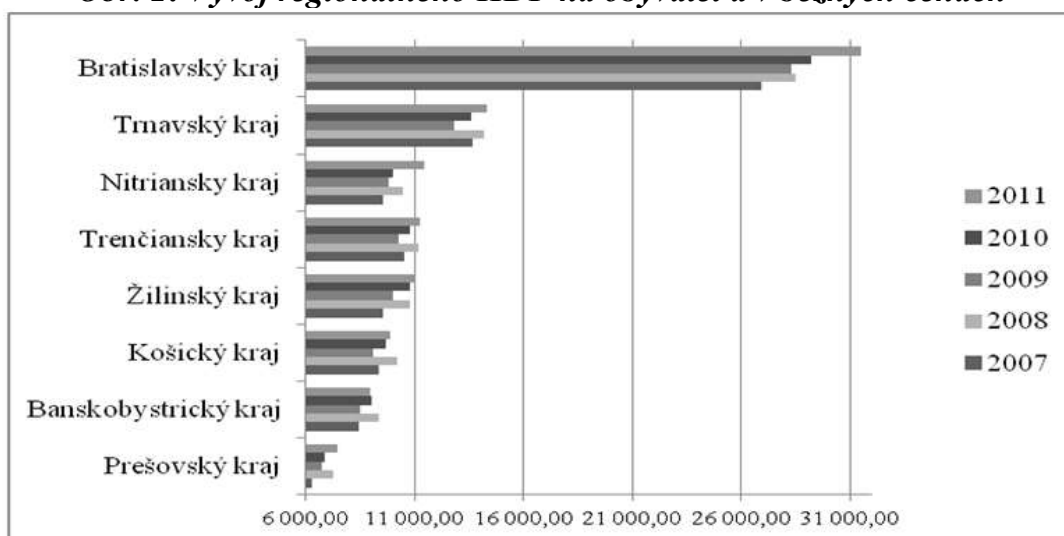
4 Dopravná infraštruktúra a úroveň dosiahnutého hrubého domáceho produktu v samosprávnych krajoch SR

Ekonomický vývoj v regiónoch Slovenskej republiky by mal byť (v zmysle teoretických východísk uvedených v kapitole 1) pozitívne ovplyvnený (samozrejme okrem iných

faktorov – priame zahraničné investície, kvalitatívnej úrovne ľudského kapitálu, dostupnosti vstupných výrobných faktorov a pod.) aj úrovňou dopravnej infraštruktúry. Z nasledujúceho Grafu 1 možno identifikovať základné vývojové tendencie dosahovaného hrubého domáceho produktu na obyvateľa v samosprávnych krajoch v Slovenskej republike v rokoch 2007 – 2011.

Graf 1 ukazuje, že vývoj HDP v sledovanom období mal rastúcu tendenciu vo všetkých krajoch SR. Tento rast bol v roku 2009 mierne utlmený vplyvom globálnej ekonomickej krízy vo všetkých samosprávnych krajoch SR. Výnimkou je Bratislavský kraj, ktorý má osobitné postavenie nielen v porovnaní s krajochmi Slovenska, ale aj s európskym priemerom. Bratislavský kraj zaradujeme medzi najrozvinutejšie regióny v rámci krajín strednej Európy, pretože presahuje výšku HDP na obyvateľa meranú v parite kúpnej sily priemeru krajín EÚ. Ostatné kraje SR dosahujú úroveň HDP v rozsahu 35 – 50 % priemeru EÚ 25. Od roku 2010 evidujeme rast HDP vo všetkých krajoch SR.

Obr. 1: Vývoj regionálneho HDP na obyvateľa v bežných cenách



Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorky

Pri skúmaní ekonomickej situácie v jednotlivých krajoch SR sme prostredníctvom regionálneho HDP zistili najväčšie rozdiely medzi Bratislavským krajom a krajochmi južného a severovýchodného Slovenska – Banskobystrickým a Prešovským krajom. Ekonomická výkonnosť je v Bratislavskom kraji je oproti ostatným samosprávnym krajoch nadpriemerná. Rovnako aj úroveň dopravnej infraštruktúry, resp. objem výkonov jednotlivých druhov dopravy je v porovnaní s ostatnými krajochmi na najvyššej úrovni. V sledovanom období sme zaznamenali v tomto kraji najvyšší rast HDP a rovnako aj najvyšší nárast objemu výkonov v cestnej nákladnej doprave. V tomto prípade má rozvinutá a kvalitná dopravná infraštruktúra pozitívny vplyv na ekonomický vývoj, a preto kladieme dôraz na potrebu budovania a modernizáciu dopravnej infraštruktúry hlavne v menej rozvinutých a problémových regiónoch Slovenska.

Medzi najzaostalejšie kraje z hľadiska ekonomickej výkonnosti patrí Banskobystrický a Prešovský kraj. V týchto krajoch je zároveň nízky podiel diaľnic, rýchlostných ciest a ciest I. triedy a dominuje len cestná a železničná doprava (ostatné druhy dopravy nemajú veľký význam). Aj v týchto krajoch sme zistili nárast výkonov cestnej nákladnej dopravy a mierny rast HDP. Možno teda predpokladať, že budovaním diaľnic, rýchlostných ciest, ciest I.

triedy, modernizovaním železničných tratí a zvyšovaním prepravných výkonov dopravy by malo dôjsť k rastu HDP a v konečnom dôsledku aj k znižovaniu nezamestnanosti.

Podľa úrovne dopravnej infraštruktúry v jednotlivých samosprávnych krajoch je zrejmé, že rozvoj dopravnej infraštruktúry je nevyhnutný najmä v dopravne marginálnych regiónoch severovýchodného a južného Slovenska, a to v Banskobystrickom a Prešovskom samosprávnom kraj. Regionálne rozdiely v kvalite dopravných sietí týchto krajov v porovnaní s rozvinutejšími krajinami SR môžu spôsobovať nárast ďalších ekonomických a sociálnych rozdielov. V týchto krajinách by sme okrem budovania nadradenej cestnej infraštruktúry navrhovali rekonštrukciu, resp. modernizáciu ciest II. a III. triedy, ktoré sú nevyhnutným predpokladom na zabezpečenie základnej dopravnej infraštruktúry medzi regiónmi, resp. jednotlivými mestami. Väčšina týchto ciest je v nevyhovujúcom až v havarijnom stave. Veľkým prínosom by bolo lepšie prepojenie krajov s ostatnými krajinami SR a tiež napojenie na cestnú sieť susedných štátov, najmä s Maďarskom a Poľskom. Dobudovaním chýbajúcich úsekov diaľnice D1, ktoré prechádzajú Prešovským krajom sa podporí dostupnosť a konkurencieschopnosť kraja.

V Banskobystrickom kraji je najdlhšia a pomerne hustá železničná sieť, a preto by bolo vhodné zamerať sa na modernizáciu a prepojenie dopravných ciest prostredníctvom výkonných dvojkolažných železničných tratí na medzinárodné koridory. So zvyšovaním výkonov cestnej nákladnej dopravy sú spojené rôzne negatívne vplyvy na životné prostredie, tak z toho dôvodu by sme chceli navrhnúť, aby sa najmä v tomto smere efektívnejšie využívali zdroje EÚ a zintenzívnila sa ekologickejšia železničná doprava. Jedným z ďalších opatrení na zvýšenie konkurencieschopnosti železničnej nákladnej dopravy je vytvoriť komplexný a kvalitný systém budovania a propagácie výhod železničnej prepravy. V tejto súvislosti je nutné dodať, že je otázne, či budú navrhované opatrenia aj účinné, keďže vo všeobecnosti je železničná doprava je vhodnejšia na prepravu (tovaru/osôb) na väčšie vzdialenosti, a preto možno očakávať, že vo vnútroštátnej preprave bude pre Slovensko zrejme výhodnejšia cestná doprava.

Záver

Dopravnú infraštruktúru považujeme v súčasnosti za určitý predpoklad pre dosiahnutie ekonomického rozvoja regiónov SR. Pôsobí na ekonomickú situáciu regiónu, ale aj na konkurencieschopnosť, zamestnanosť, mobilitu obyvateľstva a uľahčuje prepojenosť firiem. Úroveň dopravnej infraštruktúry sa v jednotlivých samosprávnych krajinách SR odzrkadlila v objeme realizovaných výkonov, keďže poskytovanie prepravných služieb primárne závisí od úrovne vybudovanej dopravnej infraštruktúry. V sledovanom období sme zachytili nárast intenzity cestnej dopravy a zároveň pokles výkonov v železničnej doprave. Táto situácia nastala pravdepodobne z toho dôvodu, že došlo k presunu výkonov zo železničnej na cestnú dopravu. V budúcnosti by bolo vhodné zamerať skúmanie ďalších vzťahov dopravnej infraštruktúry a ekonomického rozvoja regiónov na identifikovanie príčinných vzťahov naznačenej tendencie intenzívnejšieho využívania cestnej dopravy resp. hľadať ďalšie možnosti, ako zefektívniť a zatriktívniť využívanie železničnej dopravy.

Referencie

- [1] BUČEK, M. et al. *Regionálny rozvoj – novšie teoretické koncepcie*. Bratislava : Ekonóm, 2006. 270 s. ISBN 80-225-2151-5.

- [2] GUILD, R. L. *Infrastructure Investment and Regional Development: Theory and Evidence*. Aucland : University of Aucland, 1999. [cit. 2014-06-25]. Dostupné na WWW: <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=271565187>
- [3] HALÁS, M.: *Dopravný potenciál regiónov Slovenska*, 2005. [cit. 2014-06-26]. Dostupné na WWW: <<http://geography.upol.cz/soubory/lide/halas/clanky/Halas-SCGS.pdf>>
- [4] HORŇÁK, M. *Súčasný stav a perspektívy vývoja dopravnej infraštruktúry Slovenskej republiky*, 2004. [cit. 2014-06-24]. Dostupné na WWW: <http://www.humannageografia.sk/clanky/Hornak_2004b.pdf>
- [5] HUDEC, O. *Podoby regionálneho a miestneho rozvoja*. Košice: Ekonomická fakulta TU Košice, 2009. 344 s. ISBN 978-80-553-0117-4.
- [6] JAUROVÁ, M. *Evropská unie: odvetví a infrastruktura*. Praha: Computer Press, 1999. ISBN 80-7226-219-X.
- [7] NÁRODNÝ STRATEGICKÝ REFERENČNÝ RÁMEC 2007 – 2013. [cit. 2014-06-25]. Dostupné na WWW: <<http://www.nsrr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>>
- [8] NÁRODNÁ STRATÉGIA REGIONÁLNEHO ROZVOJA SR. [cit. 2014-06-25]. Dostupné na internete: <<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=93254>>
- [9] ROČENKA DOPRAVY, PÔŠT A TELEKOMUNIKÁCIÍ 2012. [cit. 2013-06-26], Dostupné na WWW: <http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_500/doprava-IKT/rocenka_doprava_2012.pdf>
- [10] RÝSOVÁ, L. *Regióny, regionálny rozvoj, regionálna politika a dosahovanie hospodárskej a sociálnej súdržnosti v rámci Európskej únie*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2009. ISBN 978-80-8083-875-1.
- [11] SEDLÁČKOVÁ, E. *Cestná doprava 1-2*. Bratislava: EXPOL PEDAGOGIKA, 2009. 199 s. ISBN 978-80-8091-158-4.
- [12] SLOVENSKÁ SPRÁVA CIEST SR. *Cesty I., II., III. Triedy*. [cit. 2014-026-26], Dostupné na WWW:<http://www.ssc.sk/files/documents/rozvoj_cestnej_siete/koncepcia/03_cesty.pdf>
- [13] STRATÉGIA ROZVOJA DOPRAVY SR DO ROKU 2020. [cit. 2014-06-26], Dostupné na WWW: <<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=75682>>
- [14] STRATEGICKÝ PLÁN ROZVOJA DOPRAVY SR DO ROKU 2020. [cit. 2014-03-03]. Dostupné na WWW: <www.telecom.gov.sk/index/open_file.php?file=doprava/dopinfra/...pdf>
- [15] WOKOUN, R. a kol. 2008. 1. vydanie. Praha : Linde Praha, 2008. 475 s. ISBN 978-80-7201-699-0.

Kontaktná adresa

Ing. Zuzana Hrabovská, Ph.D.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Popradská 66, P.O. BOX C-2, 04132 Košice, Slovenská republika

Email: zuzana.hrabovska1@upjs.sk

Tel. číslo: +421 55 788 36 42

KOMUNITNÍ PŘÍSTUPY K ROZVOJI VENKOVA: ÚČINNÝ NÁSTROJ REGIONÁLNÍ POLITIKY PO ROCE 2014?

COMMUNITY BASED APPROACHES TO THE RURAL DEVELOPMENT:
AN EFFECTIVE INSTRUMENT OF REGIONAL POLICY AFTER 2014?

Zuzana Khendriche Trhlínová, Michaela Jelínková

Abstract: *Text analysis the potential impacts of the new regional policy instruments to the rural development in the Czech Republic. It presents mainly so-called community lead local development approaches and the possibilities and obstacles of their implementation in rural regions. Community lead projects are based on the local partnership and communication. These principles are not frequently used in all Czech municipalities: partnership is sometimes developed like the artificial tool to achieve the European subsidies. In this context article deals with the question how suitable are the new instruments for the rural development in the Czech Republic? The actual tendencies and problems of the local partnership development and its importance in rural development are presented on the case study of the local action group “Rakovnicko”.*

Keywords: *Regional policy, Subsidies, Efficiency, Community, Local action groups.*

JEL Classification: *H71.*

Úvod

Venkov a venkovské regiony patří mezi prioritní oblasti podpory regionálního rozvoje jak na úrovni jednotlivých národních států, tak i Evropské unie. Venkov představuje specifickou formu kulturního dědictví Evropy, jeho rozvojový potenciál je ovlivněn sociálními, kulturními, urbanistickými, environmentálními i ekonomickými specifiky, které mohou být činitelem a zároveň i bariérou posilování kvality života obyvatel malých sídel a obcí. Specifickou roli v rozvoji venkova hraje tzv. sociální kapitál, resp. vzájemné vztahy, sítě a důvěra. Intenzita a rozsah vzájemných vazeb determinují produktivitu dalších typů kapitálu (fyzického, finančního, lidského) a v tomto smyslu je jeho posilování i jedním z předpokladů pro rozvoj místní ekonomiky [4].

Venkovské oblasti jsou považovány za tzv. zaostalé, resp. méně vyspělé regiony (s výjimkou venkovských sídel v suburbanizovaných oblastech s vysokou dynamikou růstu). Podpora jejich rozvoje je jednou ze základních priorit evropských i národních politik zemí EU [7]. Řešení vybraných problémů rozvoje venkova je realizováno nejen prostřednictvím společné zemědělské politiky, ale i prostřednictvím regionální, resp. kohezní politiky. Regionální politika pak disponuje prostřednictvím evropských investičních strukturálních fondů řadou nástrojů, které mohou být využity při řešení mnoha rozdílných problémů venkovských regionů, mezi jinými např. vybavenost území, lidské zdroje, zaměstnanost, místní kultura, lokální identita, veřejný prostor i budování image a značky jednotlivých obcí a venkovských regionů např. s cílem podpory rozvoje venkovského cestovního ruchu.

Finanční podpora rozvoje venkovských oblastí prostřednictvím regionální politiky je vázána řadou principů a pravidel, které mají garantovat co největší efektivitu vynakládaných prostředků, jejich zacílení na reálné potřeby příslušné lokality nebo regionu i dlouhodobou udržitelnost výsledků realizovaných projektů [7]. S ohledem na vysoké výdaje evropského rozpočtu na regionální politiku, by mělo naplňování těchto principů garantovat vysokou kvalitu realizovaných projektů i jejich potenciál přispívat k naplňování dlouhodobých rozvojových potřeb nejen samotných regionů, ale i Evropské unie jako celku.

Jedním z principů regionální politiky je princip partnerství, který je chápán jako spolupráce dvou a více subjektů na dosahování společných cílů, zejména na realizaci projektů podporujících řešení problémů a priorit dané komunity [2]. Vzájemná spolupráce může být významná i pro identifikaci vybraných problémů v území, kterým by měla být věnována zvláštní pozornost (chudoba, konflikty v komunitě, nedostatečné řešení vybraných oblastí apod.). Vzájemná spolupráce partnerů z veřejné, soukromé i občanské sféry má podpořit možnosti cíleněji a efektivněji dosáhnout požadovaných strategických rozvojových cílů obcí a měst, podpořit řešení dílčích problémů i dosáhnout synergických rozvojových efektů v území [3].

Budování a posilování vzájemných sítí a vazeb prostřednictvím partnerství není však v rámci evropské regionální politiky jen podmínkou a principem, který je nezbytné deklarovat v projektové žádosti. Vytváření a rozvíjení partnerství a vztahů mezi různými subjekty v obci nebo ve městě je často také cílem, popř. jedním z cílů realizace podporovaných rozvojových projektů. V tomto smyslu Evropská unie podporuje projekty zaměřené na rozvíjení sociálního kapitálu, tj. na budování a zvyšování počtu a kvality vzájemných vztahů mezi různými typy aktérů v území, na posilování kapacit komunit řešit jednotlivé problémy samy, tj. prostřednictvím endogenních zdrojů, na podporu budování sociálních vztahů jak v rámci samotných komunit, tak i vnějších vztahů, na budování a rozšiřování veřejného prostoru a komunikačních bodů v lokalitě.

Jedním z významných nástrojů podpory budování a posilování kapacity sociálního kapitálu prostřednictvím evropských fondů byla v minulých letech iniciativa Leader zaměřená na posilování místního kapitálu venkovských komunit. Pro nadcházející období 2014-2020 bude tato iniciativa stále aktuální, Evropská unie však rozšiřuje nástroje, které mají podpořit územní provázanost jednotlivých projektů, zapojení více partnerů do těchto projektů i dlouhodobou udržitelnost realizovaných výstupů projektů. Mezi tyto nové nástroje patří tzv. integrované přístupy, mezi něž kromě jiného spadá i tzv. místní rozvoj vedený komunitami, resp. komunitně vedený místní rozvoj (community lead local development, CLLD). Na projekty zpracované v rámci tohoto konceptu jsou vyčleněny zvláštní prostředky ze strukturálních fondů, které mají podpořit budování kapacit obcí a měst nezbytných pro ekonomický rozvoj lokalit, pro rozvoj podnikání, inovací a dalších oblastí s ohledem na cíle a priority Evropy 2020 [1]. Při hodnocení projektů, které budou mít obce a další aktéři zájem realizovat s finanční podporou ze strukturálních fondů, budou prioritně podporovány ty projekty, které budou řešené na bázi širokého partnerství, resp. které budou iniciovat další rozvoj partnerství [1].

1 Komunitně vedené projekty a strategie: univerzální nástroj udržitelného rozvoje venkova?

Podpora integrovaných přístupů k rozvoji území, pro obce a města zejména podpora místního rozvoje vedeného komunitami, je cílena na posílení efektivity, transparentnosti

i dlouhodobých dopadů evropské regionální politiky. Regionální politika EU bývá často kritizována pro její limitované působení na reálné snižování meziregionálních rozdílů v rámci evropských regionů, zbytečnou vysokou administrativní zátěž při přípravě a realizaci projektů i ne vždy adekvátní požadavky a kritéria při posuzování jednotlivých projektů. Ekonomové i další odborníci pak upozorňují na významný rozsah projektů, které neměly z hlediska dlouhodobých potřeb území významnější účinky, na předražené zakázky při realizaci projektů podpořených z evropských peněz i na problém „utopených dotací“, resp. prostředků, které byly vyčerpány, ale deklarované investice nebyly realizovány (s tímto problémem se v důsledku nedostatečné kontroly nesetkávají jen země střední a východní Evropy, ale i země tzv. EU-15).

EU a její instituce výše zmíněnou kritiku efektivity evropské regionální politiky reflektuje a pro nadcházející období 2014-2020 přichází s řadou nových přístupů k její implementaci, jež mají přispět ke snižování vybraných negativních efektů evropské regionální politiky. Vedle důrazu na tematické zaměření projektů na cíle strategie Evropa 2020 jsou tímto novým nástrojem i územní integrované investice. V konceptu integrovaných přístupů má být posílen důraz na takové projekty rozvoje obcí, měst a regionů, které budou propojovat aktéry jak v jednotlivých lokalitách, tak i mezi jednotlivými hierarchickými úrovněmi správy a vytvářet tak víceúrovňovou strukturu vládnutí a řízení rozvojových projektů. Projekty realizované v rámci konceptu komunitně vedeného rozvoje pak mají být iniciovány zdola na základě konsensu tzv. místních akčních skupin (MAS).

Předpokládané posílení efektivity a pozitivních dopadů projektů podpořených ze strukturálních fondů vychází zejména z předpokladu, že se do přípravy, realizace, správy i kontroly jednotlivých investičních prostředků zapojí více aktérů na místní a regionální úrovni, což přispěje k vyšší míře formální i neformální kontroly projektů, diferenciaci zdrojů spolufinancování i větší cílenosti projektů na řešení místních problémů a priorit různých sociálních skupin. Komunitně vedené přístupy umožní vyšší míru reflexe aktuálních a často i skrytých potřeb místních obyvatel a dalších subjektů a umožní představitelům obcí a měst zaměřit se více prostřednictvím rozvojových projektů na tyto problémy [1]. Očekává se, že komunitně vedené rozvojové projekty rozšíří potenciál využívání místního potenciálu, umožní realizovat více projektů nebo lépe cílených projektů při současném zachování nezbytných výdajů místních rozpočtů.

Zájem evropských společenství na podporu budování partnerství prostřednictvím různých nástrojů regionální politiky vychází ze stávajících odborných diskusí o významu sociálního kapitálu pro podporu místní ekonomiky i pro snižování rozdílů v ekonomickém rozvoji mezi jednotlivými regiony. V teoretických konceptech ekonomické vědy, ale i sociologie, politologie a v dalších disciplínách se stále více pracuje s tzv. měkkými, resp. neekonomickými faktory, které mohou ovlivnit stabilitu a dynamiku rozvoje území. Mezi tyto faktory patří i tzv. socio-kulturní faktory jako je např. míra občanské angažovanosti, intenzita vzájemných vztahů v obci nebo městě, politická angažovanost, zájem o dění v místě, sociální a kulturní život apod. Tyto ukazatele jsou základními determinanty sociálního kapitálu, který je jedním z významných činitelů pro zvyšování transparentnosti rozhodování a zvyšování kapacity a efektivity místní nebo regionální vlády [5].

Podpora komunitně vedených přístupů k realizaci rozvojových projektů tak může mít významné dopady nejen z hlediska lepší cílenosti projektů na skutečné potřeby v území, ale i z hlediska posilování kvality řízení ve veřejné správě a tím i posilování

konkurenceschopnosti a atraktivity území. Koncept sociálního kapitálu se tak dostává do oficiálních doktrín politiky podpory rozvoje území a regionální politiky nejen na úrovni jednotlivých států, ale i Evropské unie při respektování závěrů studií realizovaných např. Putnamem a dalšími autory [5]. Spolupráce a partnerství jsou chápány jako základní principy v procesu prostorového plánování, územního plánování i strategického řízení, koncepční dokumenty i zaměření finančních nástrojů považuje partnerství za přirozenou a nedílnou součást rozvojových procesů.

Výše zmíněné potenciální efekty komunitně vedených přístupů vychází z pozitivních zkušeností a pozitivních příkladů realizace rozvojových projektů v takových komunitách, kde je partnerství přirozenou součástí veřejného života, kde je toto partnerství dlouhodobě podporováno a rozvíjeno a kde je účast různých typů subjektů na přípravě i realizaci projektů běžnou součástí tvorby a implementace místní politiky. V těch obcích a městech, kde je partnerství vnímáno jako přirozený prvek celého systému rozhodování a řízení jak ze strany občanů, tak i politických představitelů a dalších subjektů, mohou projekty realizované v rámci komunitně vedených přístupů přispívat k vyšší akceptaci jednotlivých projektů ze strany veřejnosti i k vyšší míře efektivity realizovaných projektů. Nejen v ČR, ale i v dalších evropských zemích však není partnerství ve veřejných politikách vždy přirozenou a akceptovanou formou přijímání rozhodnutí a řízení místního rozvoje.

Mezi obcemi a městy existují v akceptaci partnerství jako jedné z technik přijímání veřejných rozhodnutí významné rozdíly, které jsou dány postoji politických reprezentantů, kulturními zvyky a normami, úrovní sociálního kapitálu, rozvinutostí občanské společnosti, motivací občanů a dalších skupin vstupovat do partnerských vztahů i dalšími faktory. V obcích a městech, kde je partnerství dlouhodobě posilováno a budováno může dotační podpora prostřednictvím komunitně vedených přístupů podpořit řešení stávajících priorit a posílit dlouhodobé rozvojové trendy a politiky.

Nicméně už v předešlých obdobích podpory rozvoje venkova můžeme identifikovat řadu negativních zkušeností, kdy s ohledem na možnosti získávání evropských dotačních titulů ve vazbě na „existující partnerství“, byla řada partnerství zakládána zcela účelově a existovala formálně jen pro čerpání různých typů dotačních titulů. Vedle dobrovolných svazků obcí (tzv. mikroregionů), které vznikaly již od začátku devadesátých let v souvislosti s Programem obnovy venkova, se řada účelových partnerství vytvořila po roce 2004 s ohledem na nové možnosti financování rozvoje venkova prostřednictvím iniciativy Leader, která je rovněž založená na spolupráci mezi tzv. veřejným, soukromým a občanským sektorem. Pro účely čerpání evropských dotačních titulů začaly v území vznikat tzv. místní akční skupiny, které byly buď transformací stávajících dobrovolných svazků obcí, nebo fungovaly (a dodnes fungují) souběžně s těmito svazky, popř. vznikaly úplně nové svazky mezi subjekty, které spolu dříve formálně z různých důvodů nespolupracovaly.

Místní akční skupiny pokrývají v současnosti přes 90% venkovského prostoru, jejich aktivity a význam v rozvoji území se do jisté míry liší. Některé MAS úspěšně rozvíjí vztahy jak v rámci svých komunit, tak i mezi obcemi a subjekty v území. Jejich strategie a projekty přispívají k řešení mnoha závažných problémů, ke zvyšování atraktivity území např. pro cestovní ruch a ke zvyšování potenciálu místní ekonomiky (např. MAS Říčansko, Posázaví, Podlipansko a mnohé další). Některé MAS ale vznikly zcela účelově, kdy partneři byli účelově vytipováni a partnerství v pravém slova smyslu v těchto regionech nefunguje, resp. má jen „umělou značku“ místní akční skupiny. Někteří představitelé obcí a měst v rámci

osobních rozhovorů deklarovali, že budování partnerství s místními aktéry nebo s okolními obcemi pro ně není prioritou a nevidí v něm příliš smysl. Základní motivací pro vytvoření organizace MAS bylo v těchto obcích rozšíření možností získávání dotačních titulů na financování rozvojových investic a potřeb.

Spolupráce v těchto typech místních akčních skupin je pak čistě účelová a kromě společné koordinace činností nezbytných pro čerpání dotačních titulů tato spolupráce nepřináší do území požadovanou přidanou hodnotu např. v koordinaci a společném postupu při realizaci investiční politiky, vzdělávací politiky, kulturní politiky, marketingu území apod. Otázkou zůstává, zda má smysl, aby tato partnerství vznikala a byla dále účelově podporována z vnějších zdrojů. Po ukončení dotačních titulů stávající nefunkční svazky zanikají (hlavním motivem jejich vzniku je získání dotací a v případě, kdy se nedaří dotace získávat, obce z nich vystupují) a realizované projekty nebudou mít dlouhodobější širší územní dopady. Komunitně vedené přístupy tak mohou být funkčním nástrojem efektivní dotační politiky např. v anglosaských zemích nebo Francii, kde vzájemné vztahy, vazby a tradice venkovských komunit nebyly přerušeny. V případě českých obcí a měst nemusí tento přístup přinášet vždy předpokládané dopady. Potenciál využití komunitně vedených přístupů k dynamizaci rozvoje venkova je značně diferenciován, ne ve všech lokalitách může být využit jako efektivní nástroj podpory rozvoje venkova. Kromě možné změny pohledu na význam partnerství v důsledku politické výměny zastupitelů obcí, je využití těchto přístupů limitováno i vztahy majitelů půdy a pozemků na venkově k jednotlivým sídlům (řada majitelů ve venkovském prostoru nežije a pozemky pronajímá), složitou ekonomickou situací venkovských obcí a jejich obyvatel zejména v periferních venkovských regionech (např. dojíždka do zaměstnání limituje možnosti participovat na životě obce, dlouhodobá nezaměstnanost demotivuje k účasti na veřejném dění), v některých obcích nedostatečně rozvinutou sítí občanských asociací a spolků i rozdílnými pohledy na priority rozvoje území mezi jednotlivými obcemi.

Přestože je počet místních akčních skupin vysoký a jejich představitelé připravují rozvojové strategie s ohledem na priority regionální politiky v nadcházejícím období, skutečné přínosy, význam a možnosti rozvoje venkovských oblastí v kontextu komunitně vedených přístupů nejsou jednoznačné a je nezbytné o dopadech těchto přístupů diskutovat. V tomto smyslu je žádoucí realizovat detailní studie a analýzy přínosů činnosti těchto skupin i možných metod, které by mohly být využity na podporu partnerství i v těch lokalitách, kde vzájemná spolupráce není přirozenou součástí řízení nebo kde se rozvíjení této spolupráce setkává s řadou příkladů.

Role partnerství v rámci místních akčních skupin i vybrané překážky dalšího budování partnerství a využití výzev komunitně vedených přístupů jsou představeny na případové studii MAS Rakovnícko.

Hlavním cílem příspěvku je zhodnotit možnosti využití tzv. komunitně vedených přístupů v řešení hlavních rozvojových problémů venkovských obcí v České republice. Základní výzkumnou otázkou je, zda nově definovaná pravidla a podmínky pro finanční podporu rozvoje venkova mohou být účinná v řešení dlouhodobých potřeb a rozvojových priorit venkovských regionů.

2 Metody

Analýza a závěry představené v příspěvku jsou výsledkem terénních šetření a osobních rozhovorů realizovaných s představiteli místních akčních skupin i s dalšími zástupci místní

samosprávy, zejména ve Středočeském kraji. Pro zpracování příspěvku byla zároveň využita metoda „desk research“ postavená na studiu odborných článků a strategických dokumentů a koncepčních doporučení publikovaných v ČR i v EU.

3 Potenciál a limity rozvoje partnerství: případová studie MAS Rakovnicko

Místní akční skupina Rakovnicko vznikla v roce 2006 z iniciativy několika místních aktivních jedinců, kteří měli zájem neřešit vybrané problémy jen na úrovni samotných obcí, ale koordinovat rozvoj i odpovědnost za rozvoj Rakovnicka na vyšší, mikroregionální úrovni. Hlavním cílem Místní akční skupiny Rakovnicko byla podpora a vzájemná spolupráce na rozvoji regionu s využitím místního přírodního, lidského a historického potenciálu. Mezi hlavní priority rozvoje oblasti patří podpora cestovního ruchu s důrazem na venkovskou turistiku, podpora místních výrobků, řemesel, kulturních a volnočasových akcí.

Na území MAS Rakovnicko žije 54 471 obyvatel. MAS působí na území 77 obcí, z nichž 50 obcí má méně než 500 obyvatel, 32 obcí má méně než 250 obyvatel. Celková rozloha místní akční skupiny činí 849,80 km², hustota zalidnění je 64,1 obyvatele na km² [6].

V současné době má MAS Rakovnicko 22 partnerů, mezi něž patří obce, svazky obcí, příspěvkové a neziskové organizace i soukromý sektor, jenž obsahuje právnické osoby, zemědělce, drobné podnikatele a aktivní jedince. MAS Rakovnicko zaměstnává na administraci a realizaci projektů čtyři zaměstnance. Roční rozpočet MAS v minulých letech činil průměrně 5 až 6 milionů Kč, pro letošní rok má rozpočet 3,7 milionu Kč [6].

Zpříšňování podmínek pro čerpání evropských dotačních titulů se promítá kromě jiného i do projektových opatření venkovských obcí v rámci konceptu komunitně vedeného rozvoje. Podmínky a nařízení týkající se evropských dotačních titulů vymezují pro venkovské obce povinnost splnit určité, předem dané, standardy, jejichž splnění ze strany MAS je jednou ze základních podmínek pro pozdější čerpání prostředků na rozvoj venkova. Tyto standardy se týkají územní celistvosti oblastí, kde MAS působí (MAS by měly tvořit celistvé územní celky), institucionální základy MAS, počtu a typu partnerů z jednotlivých sektorů, požadavků na tyto partnery, povinných orgánů MAS, požadavků na administrativní zázemí, internetové stránky, účetnictví i právních norem, které vymezují status a činnosti MAS.

Splnění těchto standardů má být zárukou, že obce budou schopny podílet se na implementaci programů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů. Jedním ze záměrů zavádění standardů je vytvoření takové struktury místních akčních skupin, které podpoří široká a otevřená místní partnerství s vysokou mírou transparentnosti a rovnosti. Vymezení těchto standardů a jejich splnění jako podmínka pro čerpání dotací může být důležitým nástrojem pro snižování podpory čistě účelových partnerství a zvyšování možností pro rozvoj těch skupin, kde partnerství dlouhodoběji funguje. Nicméně některé standardy bude obtížné splnit i v rámci skupin, které se na rozvojových aktivitách podílejí dlouhodobě a komplexně. Např. pro MAS Rakovnicko bude v rámci standardizace MAS nutné změnit vedle partnerských smluv i minimální počty partnerů. Bude dán limit jeden partner na 2 tisíce obyvatel, což nyní MAS Rakovnicko nesplňuje. To znamená, že momentální prioritou je sehnat více partnerů pro dosažení této normy. Otázkou je, jaká motivace bude těchto partnerů k účasti na aktivitách MAS a jaký bude skutečný přínos rozšíření počtu partnerů s ohledem na stávající potřeby regionu.

Místní akční skupina Rakovnicko se dlouhodobě potýká, podobně jako i jiné skupiny nebo obce, s nedostatečným zájmem a motivací potenciálních partnerů k zapojení se do činností MAS. Představitelé místní akční skupiny sami aktivně oslovují obce, podnikatele, popř. další potenciální partnery, jejich aktivní přístup k rozšiřování členské základny však není vždy úspěšný. Vedle toho však žijí na území obcí zapojených do MAS Rakovnicko aktivní jednotlivci, kteří sami iniciují projekty a investiční možnosti (např. v oblasti školství), kteří se podílí na přípravě strategie rozvoje regionu i na propagaci MAS Rakovnicko. Aktivní jednotlivci z řad veřejnosti jsou významnými aktéry fungování místní akční skupiny a nositeli místního rozvoje. Význam a zapojení těchto jednotlivců do činností MAS je však ve standardech reflektováno jen velice nedostatečně, přestože jsou jejich aktivity z hlediska rozvojových potřeb MAS efektivnější než aktivity formálních partnerů.

Cílem MAS Rakovnicko bylo od samého vzniku tohoto sdružení podporovat zvyšování kvality života ve venkovských oblastech s důrazem na podporu rozvoje cestovního ruchu. Při koncipování základních priorit rozvoje cestovního ruchu a aktivit zaměřených na rozvoj této oblasti se však zástupci MAS setkali s vysokou mírou pasivity některých členů sdružení, kteří nebyli vždy ochotni se finančně, popř. jinými cestami, podílet na přípravě a na realizaci jednotlivých projektů zaměřených na rozvoj turistiky. S ohledem na tuto skutečnost bylo zástupci MAS Rakovnicko dohodnuto opustit primární cíl vzniku společnosti a soustředit se zejména na vypracování strategie a na získávání a přerozdělování dotací. Z tohoto příkladu je zřejmé, že rozvoj partnerství není jednoduchý a i přes oficiální podporu ze strany představitelů veřejné správy může budování partnerství narážet na řadu překážek, včetně malého zájmu ze strany veřejnosti a dalších potenciálních partnerů.

V rámci programového období 2014 – 2020 se bude MAS Rakovnicko vedle podpory místních podnikatelů a ekonomiky soustředit především na podporu školství a mládeže. V oblasti školství MAS Rakovnicko spolupracuje s MAS Posázaví a toto partnerství považuje za velmi smysluplné. Vizí MAS a starostů je vytváření svazkových škol s možností zapojovat do činností učňovské školy a zvýšit nabídku volnočasových aktivit. Po vzoru svazkové školy ve Mšeci je v plánu zřízení stejné právní formy i ve škole v Jesenici. Starosty obcí tíží nedostatečné finanční prostředky na provoz škol a investice do škol, problémem rozvoje venkovských škol je rovněž odchod učitelů za lepšími platovými podmínkami. Zřízení svazkových škol a sdílení nákladů na provoz škol by mohlo tento problém částečně řešit. Tato spolupráce mezi obcemi i jednotlivými MAS z různých regionů navíc podporuje rozvoj vzájemných vazeb a vztahů nad rámec vlastního území MAS a může mít významné přínosy z hlediska řešení vybraných rozvojových problémů, které jsou pro jednotlivé MAS společné.

Od roku 2009 bylo na Rakovnicku prostřednictvím místní akční skupiny podpořeno 43 projektů obcí, zájmových sdružení a farmářů. Vedle toho se MAS Rakovnicko stala úspěšným realizátorem deseti projektů spolupráce podporovaných rovněž z Programu rozvoje venkova. Místní akční skupina Rakovnicko patřila v programovém období 2007 - 2013 mezi nejlépe hodnocené místní akční skupiny v České republice. Stala se držitelem ocenění „Nejlepší MAS“ udělené ministrem zemědělství. Na konci programového období 2007 - 2013 a začátku období nového byla MAS Rakovnicko označena jako vzorově fungující místní akční skupina v České republice.

MAS Rakovnicko se může dále pyšnit např. tím, že se jí podařilo zvýšit povědomí o tradici chmelařství a pivovarnictví na Rakovnicku, zpracovat soupis pamětihodností

a přírodních zajímavostí Rakovnicka, vytrvale podporovat rozvoj turistiky na Křivoklátsku a Rakovnicku, převzít organizaci dobrovolnického vodáckého čištění řeky Berounky pod názvem Čistá Berounka (Svazek měst a obcí Rakovnicka).

Za další významný počín lze považovat rozvoj a zvýšení počtu aktivit konaných na hradě Křivoklát a na zřícenině hradu Krakovec. Mezi další činnosti MAS Rakovnicka patří podpora komunitních center. Za nejlepší projekt můžeme považovat podporu Společenství Dobromysl v obci Srbeč. Společenství začalo fungovat jako týdenní stacionář a v roce 2013 zde byl úspěšně zahájen provoz Informačního a kulturního centra Dobromysl. Činnost tohoto zařízení, jehož součástí je také internetová kavárna, naráží na nesouhlas a nepochopení ze strany místních obyvatel, kteří jeho provozování považují za zbytečné.

Jednou z aktivit MAS Rakovnicko je uvedení na trh vlastní značky produktů „To právě“, jejichž prostřednictvím místní akční skupina aktivně propagovala regionální výrobky místních producentů. Tato aktivita je v současnosti dočasně zastavena. Reklama i prodej lokálních výrobků byly realizovány v prostorách hradu Křivoklát, kde byla spolupráce z různých důvodů v současné době přerušena. Aktivity zaměřené na propagaci místních výrobců a podporu místních podnikatelů tak nezávisí jenom na schopnostech místní akční skupiny a zájmu jejích členů, ale i na vnějších partnerech, resp. na jejich zájmu a motivaci s danou skupinou spolupracovat.

MAS Rakovnicko je velmi aktivním členem a podstatným subjektem v oblasti rozvoje rakovnického regionu, ovšem bez podpory, zájmu a zvýšení aktivity jejích členů je činnost MAS znesnadněna a limitována. Analýza aktivit místní akční skupiny ukazuje na typické příklady a problémy rozvoje partnerství na lokální úrovni v ČR. Překonání těchto problémů nemůže být vyřešeno nově stanovenými standardy ani dalšími podmínkami komunitně vedených přístupů k místnímu rozvoji. Budování partnerství mezi jednotlivými subjekty na úrovni obcí a měst je dlouhodobým procesem, který vyžaduje systematickou institucionální podporu a učení se dosahování společného konsensu. Při rozvíjení partnerství je také nezbytné reflektovat sociální, finanční, kulturní a další specifika dané lokality. Pro budování vzájemných vztahů neexistuje jediná cesta nebo metoda. Rozvoj spolupráce musí vždy vycházet z aktuálního potenciálu a charakteru lokality, standardizace a další podmínky mohou tato specifika reflektovat jen do omezené míry.

4 Diskuze

Komunitně vedené přístupy k rozvoji území se jeví jako důležitý systematický nástroj podpory místních společenství, které hrají zásadní roli v rozvoji venkovských komunit. Studie stávajícího charakteru partnerství a tendencí rozvíjení partnerství však ukazují na několik okruhů problémů, které bude nutné při aplikaci evropských dotačních titulů reflektovat. Mezi oblastmi zvýšeného zájmu ze strany představitelů obcí, krajů, ústředních institucí i odborné veřejnosti by měly patřit následující otázky:

- Do jaké míry má být komunitně vedený přístup vymezeným nástrojem pouze nástroj pro venkov. Proč není zvažován i pro městské komunity nebo čtvrtě, kde je mnohdy rozvinutější občanská společnost a partnerství může mít diferenciovanější podobu?
- Jak podpořit partnerství mezi subjekty s odlišnými zájmy a cíli, jako jsou např. spolky, o.p.s. nebo firmy?

- Jak překonat bariéru tzv. politického času, kdy se po komunálních volbách v případě změny zastupitelů začíná s partnerstvím „nanovo“?
- Jak rozlišit „dobré partnerství“ od účelového partnerství při posuzování žádostí z evropských dotačních titulů?
- Jak zhodnotit vyšší míru efektivity integrovaných přístupů?
- Mají být komunitně vedené přístupy univerzálním nástrojem? Nemělo by se diferencovat podle toho, jak skutečně partnerství funguje a jak naplňuje zájmy v území?

Aktivity místních akčních skupin jsou založeny především na dynamice a participaci vybraných jedinců, často představitelů místních samospráv. Zapojení dalších aktérů bývá velice komplikované, subjekty soukromého a občanského sektoru nemusí mít dostatečné časové i profesní dispozice pro pravidelné aktivity v rámci místních akčních skupin. V souvislosti s implementací nových nástrojů k rozvoji venkova prostřednictvím komunitně vedených přístupů se tak opět otevírá otázka potřebnosti legislativní úpravy, která by vymezovala vzájemnou spolupráci mezi jednotlivými obcemi při zajišťování veřejných služeb a dalších rozvojových potřeb a která by jasně vymezovala rámec této spolupráce.

Příkladem zde může být Francie, která má podobnou sídelní strukturu jako Česká republika, tj. vysoký podíl malých obcí, a kde právní institucionalizace spolupráce obcí v území přispěla k lepšímu vymezení pravomocí i odpovědnosti obcí a jejich představitelů při výkonu místní samosprávy [3]. Francouzské obce a města přistupují v současnosti ke stále většímu přenášení kompetencí za výkon vybraných veřejných služeb na organizace meziobecní spolupráce, např. v oblasti odpadového hospodářství, vzdělávání, sociálních služeb apod. Tento model jim umožňuje hospodárnější využívání finančních zdrojů za současného zachování místní demokracie. Podmínkou pro fungování úspěšného partnerství v území je stabilní právní prostředí, které reflektuje specifika možností a potřeb spolupráce obcí s ohledem na jejich velikost, regionální polohu i rozvojové problémy.

Závěr

Vytváření a rozvíjení různých typů institucí a organizací fungujících na bázi partnerství patří mezi základní priority stávajícího období evropské regionální politiky (období 2014-2020). Regionální politika se v novém období zaměřuje na vytváření podmínek pro rozvoj a budování sítí, vztahů a spolupráce v území, které dále podpoří endogenní regionální růst ve formě výzkumu a vývoje, inovací a podnikání. Vedle komunitně vedených přístupů k rozvoji území mají být vytvářeny i další instituce a organizace, např. tzv. operační skupiny, jejichž cílem je budování a rozvíjení vztahů mezi soukromým (podnikatelským) sektorem ve venkovských obcích a zástupci výzkumných a vědeckých institucí za účelem podpory inovací a výzkumných aktivit ve venkovském prostoru.

Tato iniciativa potvrzuje dlouhodobou prioritu EU posílit principy subsidiarity a zodpovědnosti dotčených aktérů za rozvoj území, kde žijí nebo podnikají, a zároveň koordinovat cíle rozvoje s hlavními koncepčními záměry Evropy 2020, územní agendy apod. Komunitně vedené přístupy a jejich využití v rozvojových projektech má potenciál podporovat řešení místních specifických problémů, vytvářet a rozvíjet různé typy partnerství mezi různými typy subjektů (obce, školy, rodiny, spolky, podnikatelé apod.) a integrovat lépe do řešení rozvojových problémů potřeby různých sociálních skupin. Komunitně vedené

přístupy mohou být prostřednictvím dotačních titulů nástrojem k vytváření a rozvíjení sociálního kapitálu jako základního zdroje ekonomiky místa nejen v rámci jednotlivých komunit, ale i mezi jednotlivými obcemi a dalšími subjekty (kraje, zástupci státu, zahraniční partneři apod.). Vytváření tohoto potenciálu však nemůže být motivováno „uměle“ prostřednictvím evropských dotačních titulů, ale musí vycházet z přirozených vazeb a procesů v daném území, tj. dlouhodobě nastavenými komunikačními strategiemi, existencí jasného leadera nejen obcí, ale také celé MAS, profesionálním přístupem a dostatečnými personálními kapacitami.

Domníváme se, že dotační tituly prostřednictvím komunitně vedených přístupů by neměly být bezpodmínečně univerzálním nástrojem, ale jejich využití by mělo reflektovat dlouhodobou spolupráci, aktivity a zapojení jednotlivých subjektů do lokálního života a dopady vzájemné spolupráce do rozvoje širšího regionu. Účelově vytvářená partnerství nemají z hlediska dlouhodobých rozvojových efektů významnější dopady, řešení rozvojových problémů a priorit těchto obcí a měst však může být realizováno jinými prostředky a v jiném kontextu. Partnerství a komunitní přístupy by neměly být chápány jako jediný model realizace rozvojových projektů, ale v lokalitách, kde je partnerství přirozenou součástí veřejných politik mohou být významným přínosem pro rozvoj a pro řešení závažných rozvojových problémů.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu Specifického vysokoškolského výzkumu na rok 2014, číslo 7427, „Analýza institucionální podpory socio-ekonomického rozvoje venkova“. VŠFS o.p.s. Praha.

Reference

- [1] EVROPSKÁ KOMISE. *Komunitně vedený místní rozvoj: Politika soudržnosti 2014-2020*. Březen 2014. [online]. [cit. 2014-06-19]. Dostupné z WWW: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_cs.pdf
- [2] KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 297 s. ISBN 978-807-3579-104.
- [3] KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014, 233 s. ISBN 978-80-87284-44-5.
- [4] MAJEROVÁ, Věra, Tomáš KOSTELECKÝ a Luděk SÝKORA. *Sociální kapitál a rozvoj regionu: příklad Kraje Vysočina*. Praha: Grada, 2011, 221 s. Sociologie (Grada). ISBN 978-802-4740-935.
- [5] STACHOVÁ, Jana, Josef BERNARD a Daniel ČERMÁK. *Sociální kapitál v České republice a v mezinárodním srovnání*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, 121 s. Sociologické studie (Sociologický ústav AV ČR). ISBN 978-807-3301-668.
- [6] SVAZEK MĚST A OBCÍ RAKOVNICKA. *Integrovaná rozvojová strategie Rakovnicka „Jak žít na Rakovnicku“*. MAS Rakovnicko, Příprava na programové období 2007-2013. Rakovník 2007. 39 s. [online]. [cit. 2014-06-28]. Dostupné z WWW: http://www.rakovnicko-mas.cz/cz/area.asp?place_id=3&area_id=86

[7] WOKOUN, René, Pavel MATES a Jaroslava KADEŘÁBKOVÁ. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 474 s. Monografie (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3803-049.

Kontaktní adresa

Ing. Zuzana Khendriche Trhlínová, Ph.D., Bc. Michaela Jelínková

Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., Fakulta sociálních studií, Katedra veřejné správy
Estonská 500, 101 00 Praha 10, Česká republika

Email: trhlinova@email.cz, michaela.jelinkova06@gmail.com

Tel. číslo: +420 210 088 831

SYSTÉMOVÁ DYNAMIKA JAKO NÁSTROJ PRO ANALÝZU KONKURENCESCHOPNOSTI KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY

SYSTEM DYNAMICS AS A TOOL FOR ANALYSIS OF COMPETITIVENESS OF THE REGION IN THE CZECH REPUBLIC

Radka Kněžáčková

Abstract: *The competitiveness is important indicator tells us more about the economic and social situation in the areas. The approaches to the evaluation of competitiveness are many but there is no widely accepted, single principle. The article deal is describing the possibility of using system dynamics for evaluating and analyzing competitiveness of region in the Czech Republic. A method allows exploring comprehensively the system, its structure and relationships with others. Using this method it is possible to analyze the influence of only one factor on competitiveness and it is suitable for modeling of impacts of the changes in the indicator; because a change in one factor will have an impact on competitiveness, but also on other indicators in the system. The impact on target variable can be much higher, but also negligible.*

Keywords: *Chart of stocks and flows, Competitiveness, Development of regions, Indicators of competitiveness, System Dynamics.*

JEL Classification: *F47, R11.*

Úvod

Konkurenceschopnost neboli schopnost prosadit se, je složitým a komplexním jevem, který vypovídá o stupni rozvoje vybrané oblasti. Celkový odraz konkurenceschopnosti je determinován a podmiňován řadou ekonomických, ale také neekonomických faktorů, a vazbami mezi nimi. Působením těchto faktorů je vytvářeno prostředí pro život lidí a fungování firem v oblasti. Jde tedy o komplexní jev vzájemně provázaných procesů, jehož zachycení a popsání není zpravidla možné bez značného zjednodušení.

Předkládaný článek se zabývá využitím systémové dynamiky jako nástroje pro analýzu konkurenceschopnosti krajů v České republice. Tato metoda umožňuje zachytit vztahy mezi jednotlivými subjekty, mezi jednotlivými procesy, poskytuje zpětnou vazbu a dává podklady pro detailnější analýzu míry vlivu změny jednoho ukazatele na celkové chování systému. Cílem článku je popsat možnost využití této metody pro potřeby analýzy konkurenceschopnosti, na kterou lze pohlížet jako na systém prvků a vzájemných vazeb.

1 Konkurenceschopnost

Konkurenceschopnost, neboli schopnost prosadit se, je složitým jevem, na který je možno nahlížet z mnoha úhlů pohledu. Přestože jde o rozsáhlý problém, nebyla dosud vytvořena komplexní definice konkurenceschopnosti, která by danou problematiku jednoznačně vymezovala. Tato skutečnost vyplývá z dvojího chápání konkurenceschopnosti. Konkurenceschopnost je rozlišována na úrovni mikroekonomické a na úrovni makroekonomické. Mikroekonomické pojetí konkurenceschopnosti je starší,

konkurenceschopnost firmy vychází z konkurenční výhody, kterou firmy získaly během působení na trhu v porovnání s dalšími firmami. Obecně jde tedy o schopnost firmy poskytovat výrobky a služby stejně efektivně nebo efektivněji než jejich konkurenti. [4] Vymezení makroekonomického pojetí konkurenceschopnosti již tak jednoznačné není. Základní problém vyvstává v soutěživosti. Odborníci si kladou otázku, zda mohou mezi sebou soutěžit územní celky. Například přirovnání územního celku k firmě odmítá Krugman. [5] Na druhé straně řada studií mezinárodních organizací (The World Competitiveness Yearbook, The Global Competitiveness Report) uvádějí, že území (obce, města, regiony, státy) mezi sebou soutěží při vytváření podmínek a příznivého prostředí pro přitáhnutí a udržení firem a jednotlivců na svém území. Konkurenceschopnost na makroekonomické úrovni je pak považována za schopnost dosahovat vysoké a rostoucí životní úrovně, kdy životní úroveň bývá nejčastěji hodnocena pomocí výstupu ekonomiky na jednotku práce nebo na jednotku kapitálu.

Komise Evropské unie v Šesté zprávě o sociální a ekonomické situaci a rozvoji regionů v Evropské unii z roku 1999 definuje konkurenceschopnost na národní úrovni jako „schopnost produkovat zboží a služby, které vyhovují podmínkám mezinárodních trhů, a současně schopnost dosahovat vysokých a udržitelných příjmů...“ in [4]

Velká ekonomická encyklopedie definuje konkurenceschopnost jako „pojem, který syntetickým způsobem vyjadřuje schopnost země proniknout svým zbožím a službami na zahraniční trhy a z mezinárodní směny získávat komparativní výhody. Nejde o úzce vymezený jev, který by bylo možné měřit jednotlivým ukazatelem konkurenční schopnosti, jde o komplexní skutečnost, jejíž některé složky lze kvantifikovat, jiné nikoliv, a to proto, že se jedná o složky kvalitativní neměřitelné povahy.“ [12]

S ohledem na stále se zvyšující význam regionů, se stále častěji odborníci zabývají konkurenceschopností regionální než konkurenceschopností národní. Regiony jsou v globální ekonomice považovány za hnací motory ekonomického rozvoje a růstu národních ekonomik. Dochází zde ke specializaci v odvětví, na regionální úrovni je možné lépe realizovat koncepty klastrů a jiných forem spolupráce než na úrovni národní. Regionální konkurenceschopnost leží na pomezí konkurenceschopnosti mikroekonomické a makroekonomické. Lze říci, že regionální konkurenceschopnost je založena na mikroekonomickém pojetí konkurenceschopnosti, především na výkonu jednotlivých firem, ale nejedná se o pouhou agregaci. Garelli [3] říká, že regionální konkurenceschopnost je ekvivalent produktivity a veřejná správa by se měla snažit vytvořit takové prostředí pro podnikání, které přiláká do regionu nové firmy. Na druhé straně pouze mikroekonomické hledisko na vymezení regionální konkurenceschopnosti není dostačující. Působí na ni také úroveň příjmů obyvatel, míra zaměstnanosti, životní prostředí. Makroekonomický pohled zdůrazňoval například Storper [8], který definoval regionální konkurenceschopnost „*jako schopnost místní ekonomiky přitáhnout firmy se stabilními nebo rostoucími podíly na trhu a současně schopnost této regionální ekonomiky zajistit stabilní nebo rostoucí životní standard participujících stran.*“ S makroekonomickým pohledem ale nelze ztotožňovat regionální konkurenceschopnost úplně, národní úroveň konkurenceschopnosti, kde je pohled makroekonomický zřejmý, je mnohem více heterogenní, vláda disponuje vyšší mocí pro nastavení podmínek makroekonomického prostředí.

Konkurenceschopnost není determinována pouze jedním faktorem. Je podmíněna celou řadou vzájemně provázaných faktorů, které odráží fungování ekonomiky dané oblasti. Wokoun [10][9], [11] uvádí, že konkurenceschopnost je funkcí čtyř faktorů

– konkurenceschopné ekonomiky (progresivní průmyslová odvětví, výzkum, vývoj, inovační centra, pružný trh práce, kvalifikovaná a flexibilní pracovní síla), *otevřené a flexibilní společnosti* (společnosti, která využívá příležitostí, zvyšuje vzdělanostní potenciál), *kvalitního fyzického prostředí* (kvalita dopravního spojení, ochrana životního prostředí), *vyváženého rozvoje území* (snižování disparit, udržitelný rozvoj oblasti).

Tab. 1: Faktory konkurenceschopnosti

Přehled faktorů regionální konkurenceschopnosti		
Infrastruktura a dostupnost	Lidské zdroje	Produktivní (výrobní)
<p>Základní infrastruktura Silniční doprava Železniční doprava Letecká doprava</p> <p>Technologická infrastruktura Informační a komunikační technologie Telekomunikace Internet</p> <p>Znalostní infrastruktura Vzdělávací zařízení</p> <p>Kvalita lokality Bydlení Přírodní prostředí Kulturní zařízení bezpečnost</p>	<p>Demografické trendy Migrace vzdělaných pracovníků Pestrá struktura profesí</p> <p>Vysoce kvalifikovaní pracovníci Znalostní kapacita a dovednosti</p>	<p>Podnikatelská kultura Malé bariéry vstupu Kultura podporující podstupování podnikatelského rizika</p> <p>Koncentrace odvětví Rovnováha/závislost Koncentrace zaměstnanosti Aktivity s vysokou přidanou hodnotou</p> <p>Internacionalizace Exporty/globální prodeje Investice Business culture povaha PZI</p> <p>Inovace Patenty Úroveň VaV Výzkumné instituce a univerzity Vazby mezi firmami a VaV</p> <p>Vláda a institucionální kapacita</p> <p>Dostupnost kapitálu</p> <p>Specializace</p> <p>Povaha konkurence</p>

Zdroj: [6]

Faktory konkurenceschopnosti se zabýval také Martin, který rozdělil jednotlivé ukazatele do tří skupin: *faktory charakterizující infrastrukturu v regionu a dostupnost, faktory vypovídající o kvalitě pracovních sil v regionu a o výrobním prostředí*. Přehled faktorů zařazených do jednotlivých skupin je znázorněn v tab. 1.

Obdobně jako definice, nebyl vytvořen ani jednotný přístup k hodnocení regionální konkurenceschopnosti a způsobů jak konkurenceschopnost posuzovat existuje celá řada. Evropská komise v šesté periodické zprávě o sociální a ekonomické situaci a vývoji regionů Evropské unie považuje za hlavní ukazatele konkurenceschopnosti produktivitu a zaměstnanost. Hančlová a kol. poukazují [4] na úzké propojení těchto faktorů s dalšími ukazateli. Produktivita je výsledkem působení dalších faktorů, k jejímu růstu přispívá množství investic v zemi, rozvoj výzkumu a vývoje, přímé zahraniční investice, úroveň kapitálu v zemi. Vysoká úroveň produktivity následně přináší vyšší mzdy, tedy vyšší životní úroveň a zaměstnanost. Přístup k hodnocení konkurenceschopnosti podle Ročenky konkurenceschopnosti České republiky je postaven na analýze ekonomické výkonnosti, inovační výkonnosti a kvalitě života. Úzkou vazbu konkurenceschopnosti na produktivitu regionu potvrzuje také Porter.

Odlíšný přístup k měření konkurenceschopnosti přinesl Huggins, in [4] který sestrojil index konkurenceschopnosti ve Velké Británii. Šlo o první snahu postihnout konkurenceschopnost jedním číslem. Do této doby byla konkurenceschopnost posuzována pouze pomocí jednotlivých ukazatelů. Huggins se snažil do indexu zahrnout ukazatele hodnotící vstupy, výstupy a výsledky ekonomiky. Index regionální konkurenceschopnosti byl dále rozpracován Evropskou unií. Byl vytvořen Regional competitiveness index (RCI), který porovnává regiony Evropské unie úrovně NUTS2 z hlediska jejich konkurenceschopnosti.

2 Systémová dynamika

Předmětem systémové dynamiky je vytváření modelů, kdy model je odrazem reálného světa. Systémová dynamika je metodou používanou pro porozumění fungování systému v čase.

Systémová dynamika vznikla v 50. letech 20. stol., za jejího zakladatele je považován elektrotechnický inženýr Jay W. Forrester, který se pokusil praktické poznatky z budování elektronických a kybernetických systémů aplikovat na management a řízení organizací. V roce 1961 vydal knihu *Industrial Dynamics*, čímž položil základy systémové dynamiky jako vědní disciplíny.

Systémová dynamika byla původně využívána pouze v soukromé sféře jako nástroj managementu a marketingu. Modely je možné využít při testování strategií firem, v projektovém řízení, pro rovnovážné nastavení cílů a ukazatelů. V 60. letech se využití tohoto modelu postupně rozšiřuje i na problematiku modelování měst. První model, který se zabýval modelováním municipalit, vytvořil Forrester *Urban Dynamics* model, který se zabýval otázkou, proč vznikají ve městech vyčleněné chudinské čtvrti, slumy a oblasti s vysokou kriminalitou. Tento model byl postupně rozšířen o další modely – *System Dynamics National Model*, *World Dynamics*. Při jejich konstrukci Forrester vycházel z předpokladu, že pomocí systémové dynamiky je možné zachytit složité vztahy nejen tedy v technickém, ale také manažerském, ekonomickém a sociálním světě.

Přístup systémové dynamiky vychází z předpokladu, že reálné prostředí lze zachytit jako systém, tedy jako množinu prvků a vazeb mezi nimi. Nejedná se o jednorázový proces s pevným začátkem a koncem, jde o kontinuální reakce probíhající mezi prvky systému, zachycující také zpětnou vazbu. Dle Burianové [1] dynamický systém je „*soubor vzájemně propojených prvků, jejichž hodnoty se vyvíjejí v čase a navzájem se ovlivňují.*“

Systemová dynamika vychází ze systémového myšlení. Systémové myšlení představuje způsob uvažování a metodologii řešení systémových problémů. Jak uvádí Vojtko a Mildeová [9], systémové myšlení je specifický způsob pohlížení na svět, který se snaží respektovat a překonávat omezení každodenního myšlení, která mohou být dána přírodou, výchovou, vzděláním. Dle Burianové [1] hlavním cílem systémového myšlení je hledání klíčových bodů systému, v nichž i malá změna bude mít velký dopad na chování celku. Zjednodušeně řečeno, systémové myšlení je myšlení o systémech. Je to nástroj pro vytváření lepších modelů a kvalitnějších.

3 Popis metodiky

Přístup vychází z předpokladu, že konkurenceschopnost regionu a její ukazatele si lze představit jako systém, kde jednotlivé faktory jsou prvky systému a interakce mezi nimi vazby. Systémově dynamický přístup dává ucelený pohled na zkoumaný systém, jeho strukturu a vazby s okolím. Přínosem tohoto modelu je jeho schopnost zaznamenat změny v chování jednotlivých prvků a provázat je s ostatními jevy. Model také umožňuje předpovědět, jak se změní chování systému, při změně vstupních podmínek. Dle Burianové [1] dynamický model je vhodným nástrojem pro simulaci fungování vzájemných vztahů a vazeb mezi prvky ve skutečném světě, kdy je možné interaktivně ovlivňovat chování modelu. Sestavením modelu systémové dynamiky zachycující konkurenceschopnost regionu by bylo možné porovnávat vliv jednotlivých faktorů na prostředí v regionu.

Proces tvorby dynamického modelu lze rozdělit do pěti po sobě jdoucích kroků. Na počátku je důležité definovat účel sestavování modelu. Uvědomění si důvodu následně pomůže stanovit časový horizont, který bude model popisovat a podstatné proměnné, které do modelu budou vstupovat.

Druhá fáze je zaměřena na vysvětlení chování systému a hledání zpětných vazeb. V průběhu této fáze jsou formulovány dynamické hypotézy. Pro znázornění chování systému lze použít [7] například diagramy hranic systému, diagramy subsystémů, příčinné smyčkové diagramy, diagramy stavů a toků. Vytvořené grafy v této fázi zachycují identifikované prvky systému a vztahy mezi nimi, kdy vztahy mohou být pozitivní nebo negativní. Model v této fázi je znázorněn pouze graficky, nejedná se zatím o dynamický model.

Třetím krokem dynamického modelování je sestavení simulačního modelu. Simulační modely jsou vytvářeny ve speciálních softwarových programech (Powersim, Stella, iThink, NetLogo). Modely jsou sestaveny na základě diagramu vytvořeného v předchozí fázi modelování, který je doplněn o kvantifikační vyjádření. Vzájemné vztahy mezi veličinami, lze vyjádřit matematicky pomocí systému nelineárních diferenciálních rovnic. Pro vztahy platí následující podmínky, jestliže funkce Y představuje funkci definující přírůstek proměnné x , mezi prvky existuje pozitivní smyčka (pozitivní zpětná vazba):

$$\frac{\partial Y}{\partial X} > 0, \quad (1)$$

Negativní smyčka (záporná zpětná vazba) je definována podmínkou (2):

$$\frac{\partial Y}{\partial X} < 0, \quad (2)$$

Je-li sestaven model, proces vstupuje do čtvrté fáze, kdy probíhá testování vytvořeného modelu. V této fázi jsou stanoveny extrémní podmínky, citlivost modelu, testují se reakce modelu na změny jednotlivých veličin, na základě kterých se rozhoduje o přijetí nebo zamítnutí nulové testované hypotézy.

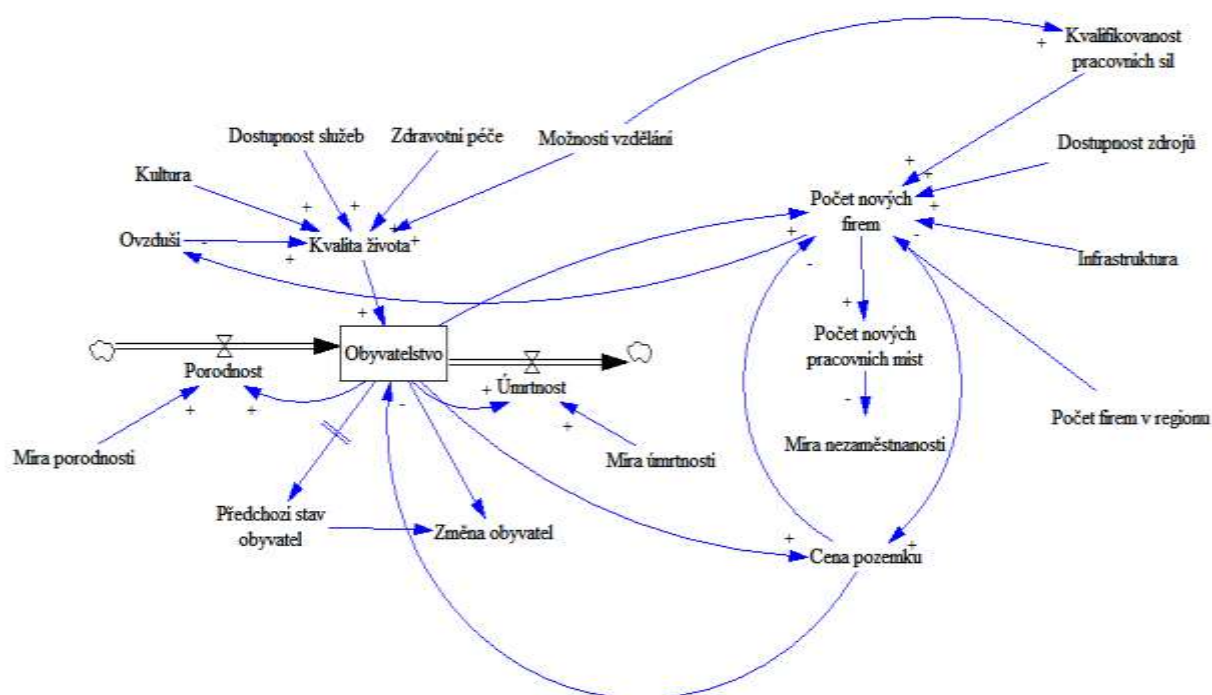
Na závěr jsou stanovena opatření, strategie a jednotlivé scénáře pro posouzení variant, které by mohly nastat.

Předkládaný článek přináší vstupní údaje pro model konkurenceschopnosti regionu. Zabývá se obyvatelstvem v regionu, které je jedním z důležitých determinantů konkurenceschopnosti a definuje nejdůležitější ukazatele ovlivňující počet obyvatel v regionu a vazby mezi nimi. Model (obr. 1) vychází ze základního modelu obyvatelstva, kdy počet obyvatel v oblasti je dán mírou porodnosti a mírou úmrtnosti. Na celkový počet obyvatel mají vliv ale i vnější faktory, které ovlivňují migrační toky mezi regiony. Lidé při rozhodování o přestěhování uvažují ekonomické faktory, ale také na jejich rozhodnutí budou mít vliv faktory neekonomické. Za nejdůležitější ukazatele, které ovlivní počet obyvatel v regionu lze označit počet firem, které v daném regionu působí a ovlivňují počet pracovních míst a situaci na trhu práce, cenu bydlení a kvalitu života, kam můžeme zařadit dostupnost služeb, rozšířenost zdravotní péče, možnosti vzdělávání nebo kvalitu ovzduší. Spolu se základními ukazateli model znázorňuje i polaritu vazby mezi ukazatelem a počtem obyvatel a mezi ukazateli navzájem. Vazby nemusí být pouze jednosměrné, například rostoucí počet obyvatel v regionu vede k navyšování cen pozemků, rostoucí ceny pozemků ale mohou následně mít negativní dopad na rozhodnutí o přistěhování do daného regionu a na počet obyvatel působí záporně.

Například v Pardubickém kraji příchod nových firem bude determinován chemickým průmyslem a již působícími firmami. Na příchod nových obyvatel do regionu bude mít vliv i vybudovaná infrastruktura a dobré spojení s významnými průmyslovými centry republiky, nabídka vysokého vzdělání.

Výše popsany model lze využít pro následnou analýzu motivů příchodu obyvatelstva do jednotlivých krajů České republiky. Pomocí vzájemných vazeb a interakcí lze zkoumat vliv jednotlivých faktorů na zkoumanou veličinu v oblastech. Model by tak mohl ukázat významnost jednotlivých faktorů v kontextu ostatních ukazatelů a na základě výsledků by bylo možné porovnat kraje mezi sebou.

Obr. 1: Model obyvatelstva v regionu



Zdroj: vlastní zpracování autora

Závěr

Míra konkurenceschopnosti regionu je důležitým ukazatelem vypovídající o ekonomickém, sociálním a politickém prostředí v regionu. Přestože se jedná o aktuální téma, jednotná obecně platná definice konkurenceschopnosti ani metoda pro hodnocení konkurenceschopnosti nebyla vytvořena. Situace vychází z problematiky mnoha přístupů a pojetí samotné konkurenceschopnosti.

Cílem článku bylo popsat možnost využití systémové dynamiky při analýze konkurenceschopnosti krajů České republiky jako nástroje, který by umožnil porovnat významnost jednotlivých faktorů a zachytil i dopad jejich změn na region. Na základě analýzy by bylo možné zkoumat vliv a důležitost ukazatelů v jednotlivých regionech a odhalit silné a slabé stránky daných oblastí. Předpokladem je popsání ukazatelů a vazeb mezi nimi. V článku byl vytvořen model obyvatelstva v regionu, které je jedním z hlavních nositelů konkurenceschopnosti, kdy byly popsány hlavní ukazatele ovlivňující počet obyvatel v regionu a vazby mezi nimi.

Reference

- [1] BURIANOVÁ, E. Simulace dynamických modelů s využitím metod systémové dynamiky. In ISKI 2007. Nitra: Katedra informatiky FPV UKF v Nitre, 2007.s. 19. – 29. ISBN 978-80-8094-167-3.
- [2] FORRESTER, J. W. Industrial Dynamics. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1961, 464 s.

- [3] GARELLI, S. Competitiveness of Nations: The Fundamentals. World Competitiveness Yearbook. Lausanne: International Institute for Management Development, 2002, s. 1-12.
- [4] HANČLOVÁ, J. a kol. Makroekonomické modelování české ekonomiky a vybraných ekonomik EU. Ostrava: VŠB - TU Ostrava, 2010. ISBN 978-80-248-2353-9.
- [5] KRUGMAN, P. Competitiveness: A Dangerous Obsession. Foreign Affairs, 1994, March/April: s. 28-44.
- [6] MARTIN, R. L. A Study on the Factors of Regional Competitiveness. Cambridge: Cambridge Econometrics a Rotterdam: ECORYS-NEI. [online]. 2004 [cit. 2014-05-30]. Dostupné na WWW: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf>.
- [7] STERMAN, J. D. Business Dynamics. Systems Thinking and Modeling for a Complex World. USA: McGraw-Hill Higher Education, 2000.
- [8] STORPER, M. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. New York: Guilford Press, 1997.
- [9] VOJTKO, V., MILDEOVÁ, S. Dynamika trhu. Praha: Profess consulting. 2007. ISBN 978-80-7259-052-0.
- [10] WOKOUN, R. Regionální konkurenceschopnost a faktory regionálního rozvoje v ČR. In XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- [11] WOKOUN, R. Regional Competitiveness and Regional Development Factors in the Czech Republic. In 3rd Central European Conference in Regional Science. Košice, 2009. ISSN 898-905.
- [12] ŽÁK, M. a kol. Velká ekonomická encyklopedie. Praha: Linde, 2002, 887 s. ISBN 80-720-1381-5.

Kontaktní adresa

Ing. Radka Kněžáčková

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomických věd
 Studentská 95, 532 10 Pardubice, Česká republika
 e-mail: Radka.Knezackova@upce.cz
 tel.č. 466 036 668

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy,
 Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
 Popradská 66, P.O. BOX C-2, 04132 Košice, Slovenská republika
 Email: zuzana.hrabovska1@upjs.sk
 Tel. číslo: +421 55 788 36 42

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF POLAND AFTER 10 YEARS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Malwina Ewa Kolodziejczak

Abstract: *The public administration is one of the key elements of an efficient state, directing its policy and determining strategy. That is why it is so important to function adequately and properly.*

Polish accession to the European Union marked the beginning of a cascade of changes in the adaptation the public administration to the new rules of operation. Of course, altering the was initiated much earlier. This would not be possible if not obtained financing from structural funds and assistance programs through which public administration and officials could change.

This article will describe the key changes that have taken place over the last 10 years in public administration and those areas in which changes were greatest. An attempt to explain why these changes were possible and which had the greatest impact on them.

The author will try to answer the question whether, if Poland does not joined the European Union the most important changes would be at all possible? However, the author also notes that the last 10 years is not the band every success, but also some controversial decisions (political?), which is also included in this article.

Keywords: *Public administration, 10 years in European Union, the Republic of Poland, Civil service, Integration.*

JEL Classification: *K39.*

“If there is one area where knowledge must be supplemented and updated on a regular basis, it is certainly in the conception and organization of public administration and the public service in the Member States of the European Union” [2, preface].

Prof. Dr Gérard Druesne

Introduction

The Polish public administration for several years, is constantly changing. The current direction of these changes is the result of Polish accession to the European Union. That's membership in the European Union determines and defines most of the changes.

Action of public administration from the 90s can be divided into 3 stages. The first was the functioning of public administration before joining the European Union, when Poland began to apply for membership. Step two - changes and improvements after Polish accession to the European Union. The third stage is the public administration in the last few months - changes in practice, the time of the Polish Presidency, but also the next reform of the ministries related to the modernization and introduction of e-Government.

The aim of this paper is characterization of the key changes in the Polish government, which occurred in connection with the accession to the European Union. Therefore, we can

ask: how Polish accession to the European Union resulted in changes in public administration? This article attempts to resolve the following problems:

- How the public administration functioned before the Polish accession to the European Union?
- How Polish public administration looked shortly after joining the European Union?
- How public administration operates now - 10 years after the Polish accession to the European Union?

The main hypothesis is the assumption that the Polish accession to the European Union marked the beginning of huge changes in the structure of public administration, the functioning and quality of services. It seems that these changes are appropriate and moving in the right direction, but are not yet sufficient to complete all challenges of the European Union. Working hypotheses which might help solve problems specifically focus on a few of assumptions:

1. It can be expected that the public administration in Poland demanded reforms and changes, because before accession did not function properly. The changes began with the transformation of the system, but the first years it was difficult to talk about the spectacular successes.

2. Changes in public administration didn't begin with the accession to the European Union, but much earlier. Poland was initiated these changes through the structural funds of the European Union aid programs such as PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) [15]. Therefore, should be assumed that the condition of the public administration shortly after joining the European Union drew up relatively well. However, it is difficult to conclude that in the first months the difference was visible.

3. It can be expected that 10 years of Polish membership in the European Union had a positive effect on the Polish public administration. Changes consisted mainly of administrative decentralization, smooth adaptation of the administration to cooperate with the European Union institutions and the European administration, the implementation of European law and qualitative changes. A special role was played by the Polish presidency in the Council of the European Union.

The main method of research from the theoretical methods is the analysis of sources, including legislation and literature on public administration. Then, the comparison method will be used, particularly in determining the changes that have occurred in public administration in 10 years Polish membership in the European Union. In connection with the collection of a number of scientific facts from the border of many disciplines (science of security, law, sociology and political science, etc.), also the method of synthesis, deduction and reduction will be used, allowing to extract and merge the results. At the same time, the synthesis of the research method will be used to develop applications and proposals for solutions.

1 Public administration in Poland before and shortly after joining the European Union

The process of adapting of Poland to become a member of the European Union it was a clerical process. Poland not only has to adopt European law, but also the manner of its use.

For Polish officials it was a "culture shock". Determine, that the Polish accession to the European Union was dependent on the efficiency of the administration [9].

It should be noted that administrative system before Polish accession to European Union had a lot of Leninist principles. One of it was centralism in every step, in every level of administration, because whole system during communism was extremely centralized. This meant that the central government had full control over economy, administration, justice, finance and even medias. The government and central administration staff was in 1989 mostly badly paid, low motivated and, what it should to say – incompetent, because of communism custom also occurred lack of loyalty to the state and great corruption [8].

Changes in the 90s were not free from errors. Although the changes introduced in stages, but ideas and visions successive ruling governments were completely different, and the changes have not been consistently implemented. From the perspective of many years it can be stated that in first step of transformation it was missing consequent line of reformatory parties in reference to the administration reform.

Although it is difficult to believe in the years 1991 – 2004, in Poland nine times chosen **Prime Minister** (we had 8 Prime Ministers, because one of them was selected 2 times), and every party had own idea, also own interests, so parties to manipulate and dominate in the administrative system [12].

Therefore, one of the most important change in transformation during 90s. was passage of centralization to decentralization. One of this process, was reform of administration law and system. In this time changes were related with creation of dualism of government. The decentralization process has begun: in 1990 created *commune* (in Polish called “gmina”) as a basic unit of government and as legal entity. Subsequently created *districts* (in Polish called “powiat”) and divided state into regions – *provinces* (in Polish called “voivodeship”) with regional government. Currently (data from 01.01.2013) Poland has 16 provinces, 314 districts and 2 479 communes (306 it is urban municipalities - including 66 cities with special rights, what means that city has status of municipality and at the same time right to perform a task of districts and 602 urban-rural municipalities and 1 571 rural municipalities) [13]. Nowadays, article 163 of the Constitution provides that: "Local government shall perform public tasks not reserved by the Constitution or statutes to the organs of other public authorities" [14].

The reform involved a greater public participation of citizens in governing in the operation and the creation of "civil society", which for years could not work for the local community, provide to make decisions.

2 Public administration in Poland already after joining the European Union

Before joining the European Union Polish public administration required modification. However, the negative trend could be observed that all the changes in the public administration were associated with political changes. When a new political party reached power changed also direction of administrative reforms.

However, certain was that major changes should apply to streamline administration and complete transformation system and the introduction of the legitimacy of the political elite. It has also been suggested to increase the number of officials. Most of all noted the need for fundamental changes in the structure and functioning of the various institutions [4, p. 126-127].

In the first years of the Polish accession to the European Union financial assistance addressed to the public administration devotes a continuation of the work, to improve structures and adapt to European standards, and the implementation of the *acquis communautaire* (is a French term referring to the cumulative body of European Community laws, substantive objectives, rules and the legal European order) [16]. Activities included: training and professionalization of officials and civil servants, training for judges and judicial staff and investments in facilities and technical information for applying the standards and European law [7, p. 510-511]. Funds for these activities came primarily from the Transition Facility Program, which allowed for a smooth transition from the Program PHARE which funded and adapted in similar areas.

During this period, the funds directed to the public administration benefit mainly the following administrative departments (departments in accordance with Art. 5 of the Act of 4 September 1997 on government administration [11]):

- Justice;
- internal affairs;
- public finances;
- financial institutions;
- agriculture;
- rural development;
- protection of the environment [7, p. 513-514].

It seems that using the correct terminology of finance availed only 7 of the 34 departments of the administration. Cannot be agree with this, because the public administration itself is treated under the Act as a separate department. Thus, it seems that benefited all 34 departments.

A very important project was the collaboration with other administrations on the basis of twinning. Prior to joining the European Union twinning cooperation concerned the Polish government and the countries already in the European Union, in order to study, use of the best experiences of others, as well as the use of solutions developed there.

However, it seems that the biggest challenge was to adapt the legislative procedures and the implementation of European Union legislation. Accession to the European Union was associated with new legislative rules. Since 2004, came into force, in addition to national law, Community law. This required the implementation of more than 1,600 European directives. We are also developing a new, demanding the implementation by Member States. Currently, 91 directives are waiting for implementation and effect into the Polish legal system. It should be noted, that for 20 directives time of implementation has gone and Poland can pay penalty for late [1].

3 Public Administration in Poland after 10 years in the European Union

Analyzing the period of 10 years of the Polish public administration in the European reality is not difficult to identify the most important achievements. However, this period is not the only success story. Some shortcomings are still, in spite of 10 years of experience as a member of the Poland in the European Union.

Membership in the European Union requires a strengthening of the public administration in Poland. It happened by increasing the officials, digitization, improving technology - these aspects have been achieved, but there are still gaps, weaknesses etc.

On the basis of twin's program was strengthened tools and administrative structures, and the effectiveness in the implementation of the European Community law. It is worth to point out that first of all, in the 10 years of the role of the recipient Poland has evolved into a donor of financial assistance to candidate countries. And now that Poland is a model and often participates in twin's program with the current candidate countries (including Balkan countries and Georgia and Ukraine).

It is worth noting that within 10 years the civil service has changed. Above all, seeks to train officials, also in terms of their mentality. During this period, 100 million was spent on courses, training and programs for officials, but it was financed from European Union funds "Human Capital"[2].

After 10 years of operation in the Union, it should be noted that after the entry into the European Union has changed the way of public administration. First of all, it was connected with the implementation of the European laws. Secondly, the structures and activities of some institutions had to be changed. In addition, the emphasis on socialization decisions, administrative decentralization which was associated with certain restrictions competence of the central administration and the professionalization of the civil body. The administration had to prepare to skillfully acquire and use of European funds.

It has been mentioned about the good practices which, thanks to the twinning may be or have already been introduced. It is important to emphasize that such patterns also derive from the same European Union institutions. On 6 September 2001 the European Parliament adopted the European Code of Good Administrative Behavior. According to the Code citizens have the right to express themselves and submit their arguments before administrative measures that could adversely affect their situation. Then the Code is recognized that every person has the right to demand compensation from the Community for damage caused to it by any official in the decisions made by them. There also set out the principles which should guide every officer, include: rule of law, the principle of non-discrimination, prohibition of abuse of rights, the principle of impartiality and independence, the principle of objectivity, fairness principle, the principle of courtesy, *etc.* [6, p. 34-35].

Both, the observation and a number of cases reported by the media, it can be stated that in Poland, yet all the time officials have to work on certain principles. However, more and better access to information about the activities of the public administration is also a pattern taken from the European Union.

It is worth to point out that in the 80s and 90s the then European Union Member States already subject to certain trends. These included:

- The trend towards the growing significance of collective agreements and or social dialogue in the fixing of salaries;
- The trend towards more flexible daily, weekly or even annual working time;
- Trend towards more cost-effective pension schemes, including the reform of early-retirement schemes;

- Trend towards modernized system of recruitment;
- Trend towards increase the quality and quantity of training for officials;
- Trend towards equality between men and women, etc. [2, p. 250-251].

Unfortunately, it seems that in Poland, despite 10 years of experience as a member of the European Union has not yet achieved satisfactory results in many of these points.

Recently, the OECD conducted a similar study, this time in the 27 countries of the analysis Which Maintains That there is:

- A transition from a centralized this decentralized determination of employment condition;
- a shift from a contractual or statutory managerial governance;
- a career development systems from a post-bureaucratic (position) systems;
- the delegation of responsibilities that managers;
- an alignment of pay levels with private sector practices;
- a change of special retirement schemes [3, p. 7].

Noted, however, that the analysis would be complete with identical assumptions that are quite different among countries, cultures, economic situations cannot be assumed.

Conclusions

In conclusion it can be state that last 10 years, when Poland was in the European Union, despite some shortcomings, has brought many benefits to the changes in the functioning of public administration. Changes have occurred in the structure of Polish public administration, as well as its processes and, perhaps above all, the organizational culture and quality. Through Polish membership in the European Union Polish officials have impact on policy development and functioning of the Union It seems that Polish public administration has never had such power, but it gained thanks to the Polish accession to the European Union. The decision-making process involving state membership by action groups of the European Union Council, preparatory committees of the European Commission, COREPER (Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the European Union) [17]. But, for the preparation and presentation of the substantive positions of the countries correspond to opinion of the public administrations, especially central administration of every member European Union.

With all the changes related to the accession to the European Union that have taken place in the functioning of the public administration cannot forget about one of the most important, but not at all commented widely. Polish accession to the European Union caused the previous classic design of the executive and the legislature was in some way overvalued. According to Polish law “legislative power in the Republic of Poland shall be exercised by the Sejm and Senate” [art. 95, 14]. Of course, it is still the Parliament (Sejm and Senate) it is form the legislative and retain political position. However, it should be agreed with R. Grzeszczak, which considers the Sejm and the Senate lost a legislative monopoly, and to some extent have become executers of decisions taken by governments and officials in Brussels [5, p. 87-89].

It should be emphasized that Polish accession to the European Union, and then the Polish Presidency in European Union Council fueled by years of development of the Polish administration.

In view of the changes that have occurred in recent years can wonder about how some decisions resulted from the European Union requirements set by the formal requirements in force in the European Union, and how many of these decisions were dependent only on the political steps makers in Poland?

Recent changes in the public administration led to the separation of the Prosecutor General and Minister of Justice. There was also an unexpected division of the Ministry of Internal Affairs and Administration for two ministries - the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Administration and Digitization. There has been also transformation of the Ministry of Transport, Construction and Marine Economy in the Ministry of Infrastructure and Development. But it is difficult to indicate why has done it?

The most controversial is the recent reform on the military plane - have been created 2 Command - Operational Command of the Armed Forces and General Command of the Armed Forces. This involves constitutional implications, as it allows of the President of the Republic of Poland to appointment only 2 relevant commanders. It should be noted that the Constitution provides for the appointment by the President of the "commanders of the armed forces" in the context of the commanders of the different types of armies. This reform came into force a few months ago, and still makes the huge gaps legislative, legal uncertainty and organizational chaos. The reform raises a lot of controversy and has been referred to the Constitutional Court. It should be noted, that this organization has no connection with decisions from the European Union. But if reform proves to be incompatible with the Constitution, did public administration draw any conclusions from 10 years in the European Union (and in this context, 15 years in NATO)?

Focusing on the benefits to the public administration resulting from 10 years of functioning in the European Union can be wonder whether similar changes could occur without our accession to the EU? With high probability it would not be possible, even though many of the changes resulting from the changes taking place in the modern world, and not related to the European Union.

Leaving aside the issue of financial, although it definitely played one of the most important roles, these changes could not be introduced if not change the mentality of the officials and the ability to use appropriate patterns of administration of European Union countries.

The most important achievement of concern without a doubt, the first decentralization the public administration, the second increase in the qualifications and the professionalization of civil servants, in particular, the civil service and, thirdly, to improve administrative action which is reflected in the facilitation and access for citizens. At the same time, cannot be forgot that Poland still has the highest rate of cases in front of the European Court of Justice. And, unfortunately, lost.

Therefore, we should wonder if the Polish public administration had done homework and can be an example of model public administration in the European Union? It seems that a lot of work has gone and achieved even more. But, all the time should be improve the quality and think on improving the structure. The closest test will be functioning e-Government, because it still does not work well.

References

- [1] BOROWSKA K., PIETRZYK D., *10 lat w Unii: sami komplikujemy nasz prawo*, [2014-07-18]. Available at WWW: <<http://prawo.rp.pl/artypk/757711,1106195-10-lat-w-UE--sami-komplikujemy-nasze-prawo.html>>.
- [2] BOSSAERT D., DEMMKE CH., et. al., *Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and the New Developments*, EIPA, Maastricht 2001, ISBN 13 978-90-6779-173-1.
- [3] DEMMKE CH., *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, EIPASCOPE 2010/2, [2014-07-18]. Available at WWW: <http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf>.
- [4] GROSSE T. G., *Rola administracji publicznej w procesie integracji europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, No 4. 2003.
- [5] GRZESZCZAK R., *Prawnoustrojowe skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, In: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Ibidem, Łódź 2009.
- [6] ITRICH-DRABAREK J., NOWAK-FAR A., *Polska administracja publiczna w procesie dostosowania do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, No 1. 2008.
- [7] KAŁUŻYŃSKA M., SMYK K., WIŚNIEWSKI J., *5 years of Poland in the European Union*, UKIE, Warszawa 2009, ISBN 978-83-7567-044-8. Available also at WWW: <<http://www.msz.gov.pl/resource/25af1269-1587-432e-8662-bf744fa31ad1:JCR>>.
- [8] MORSE F., *Polish system of public administration*, Silesian Union of Municipalities and Districts, [2014-07-18]. Available at WWW: <www.silesia.org.pl>.
- [9] PIETRAS J., *Polska administracja przed i po przystąpieniu do UE. Szok kulturowy czy ewolucja?*, [2014-07-19], materials from conference available at WWW: <<http://www.ksap.gov.pl/ksap/content/view/1026/94/>>.
- [10] STANISZ P., CZURYK M., OSTASZEWSKI K., ŚWIĘCKI J., *Legal Aspects of the Efficiency of Public Administration*, KUL, Lublin 2013, ISBN: 978-83-7702-786-8.
- [11] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997, Nr 141, poz. 943 z późn. zm.), art. 5.
- [12] Official website of the Chancellery of Prime Minister, [08.08.2014], at WWW: <<https://www.premier.gov.pl/en/people.html>>.
- [13] Official website of the Ministry of Administration and Digitization, [08.08.2014], at WWW: <<https://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html>>.
- [14] Official website of the Sejm, Text of Polish Constitution 1997, [08.08.2014], at WWW: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.html>>.
- [15] Official website of the European Union with information of Program PHARE, [22.08.2014], at WWW: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.html>.

- [16] Official website of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, [22.08.2014], at WWW: <<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/acquiscommunnautaire.html>>.
- [17] Official website of the Council of the European Union, [22.08.2014], at WWW: <<http://www.consilium.europa.eu/council/committees-and-working-parties?tab=Coreper&lang=en>>.

Contact Address

Malwina Ewa KOŁODZIEJCZAK, PhD Candidate

University of National Defence, Faculty of National Security

Institute of Law and Administration

al. Jana Chruściela "Montera" 103, 00-910 Warsaw, Poland

Email: malwina.mali@gmail.com

Phone number: +48 668 277 252

VYUŽITÍ SOCIÁLNÍCH DAT V PROCESU MODELOVÁNÍ NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI

SOCIAL DATA EXPLOITATION IN MODELLING PROCESS AT THE REGIONAL LEVEL

Jiří Křupka, Pavla Vaníčková, Jan Mandys

Abstract: *The article discusses the possibilities of quality life modelling in decision making processes of regional management in the social field. The models concern the issue of quality of life of citizens in the Pardubice region. Models operate with real data from surveys. Logistic regression and decision tree algorithm CHAID were used for design of quality life regional models. Finally, the paper discusses the achieved outputs of modelling.*

Keywords: *Decision tree, Descriptive statistic, Logistic regression, Quality of life, Planning, Region.*

JEL Classification: *C63, H75.*

Úvod

Kvalita života (KŽ) znamená pro regionální management zastupující systém veřejné správy na místní úrovni výsledný cíl všech aktivit, které realizuje pro zajištění fungování území, jež spravuje. Přesto, že se v očích reálné politiky může jednat spíše o filozofický konstrukt, je právě snaha o dosažení kvality stěžením hybným motorem všech změn, které jsou v regionu uskutečňovány [7].

V rámci vědeckých teorií a poznání doposud vznikla celá řada postupů a definic KŽ [21,22,27]. Je možné se přiklonit k tomu, že KŽ je spíše vnímání toho, co osoba subjektivně za kvalitní považuje v rámci svého individuálního posouzení, než to, co můžeme změřit různými objektivními ukazateli, jako např. životní úroveň, hrubý domácí produkt, materiální spotřeba apod. [7].

1 Formulování problému

Zásadním problémem užití indikátoru KŽ (bez ohledu na to jaké naplnění tohoto fenoménu obsahuje) je schopnost veřejné správy definovat obecně parametry informačního systému, který bude sloužit pro rozhodovací procesy. Jinými slovy jedná se o přesnou definici toho, jaká data regionální management považuje za nezbytná. Teoreticky vymezuje plánování sociální politiky systém střednědobého plánování sociálních služeb (SS) na úrovni krajských samospráv a komunitní plánování na úrovni obcí. Komunitní plánování SS je metoda, kterou lze na úrovni obcí nebo krajů plánovat SS tak, aby odpovídaly místním specifikům i potřebám jednotlivých občanů [7].

Posláním komunitního plánování je zajišťování dostupnosti SS. Konkrétně se jedná o zjištění stavu poskytování SS v dané lokalitě a zároveň potřeb, které nejsou naplněny. Tyto dva parametry jsou srovnány s množstvím finančních prostředků, které obec na SS vynakládá [13]. V procesu vzájemných konzultací pak vzniká komunitní plán, který je

konsenzem mezi tím, co je možné, a tím, co bylo označeno jako potřebné či prioritní. V případě, že veřejná správa nedefinuje konkrétní zakázku, stačí pro obecné povědomí zjišťovat informace o KŽ na obecné úrovni. Chceme-li používat koncept KŽ v užším smyslu s tím, že má efektivně upozorňovat na další aspekty sociální politiky než je pouze podrobná deskripce povědomí (informovanosti), hodnocení o SS musíme obsah tohoto pojmu definovat konkrétněji [7].

Na základě dosavadních empiricko-teoretických zkušeností doporučujeme, aby ukazatel KŽ pro potřeby plánování regionální sociální politiky obsahoval kumulované informace i z dalších oblastí spokojenosti s místním společenstvím, tak jak je třeba definují indikátory ECI. Vzhledem k postojům veřejné správy systematicky vytvářet datovou základnu o vybraných jevech na svém území navrhujeme právě tuto kumulaci, neboť díky tomu, bude možné informace použít nejenom v oblastech sociálních, ale i dalších příbuzných, jako například doprava, zdravotnictví, kultura, sport a bezpečnost v obci [7].

Vedle běžného statistického zpracování pro potřeby veřejné zprávy podrobuje tuto datovou základnu další analýze prostřednictvím metod systémového inženýrství, data miningu či operačního výzkumu. Praktické příklady využití těchto metod pro potřeby veřejné správy lze nalézt např. v [5,6,8,9,14-17].

Pro návrh modelů hodnocení subjektivní KŽ na regionální úrovni byl použit datový soubor, který byl sestaven na základě socio-vědního výzkumu na území města Pardubic [6]. Zadavatelem byl Magistrát města Pardubic a řešitelem Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav správních a sociálních věd. Cílem výzkumu bylo získat pohled na situaci v SS na území města Pardubice a interpretovat data pro potřeby jejich využitelnosti v komunitním plánování. Výzkum se prováděl mezi všemi členy/prvky triády [6].

2 Metody

Při řešení problematiky návrhu a analýzy modelů kvality života (KŽ) na regionální úrovni byly použity metody:

- Systémového přístupu, syntetická a analytická při formulaci problému a řešení uvedené problematiky;
- anketní a dotazníkové šetření pro sběr dat z oblasti společensko-vědního výzkumu;
- kvótního výběru pro definování reprezentativního vzorku dat základního souboru;
- logistické regrese a rozhodovacích stromů pro návrh modelů KŽ.

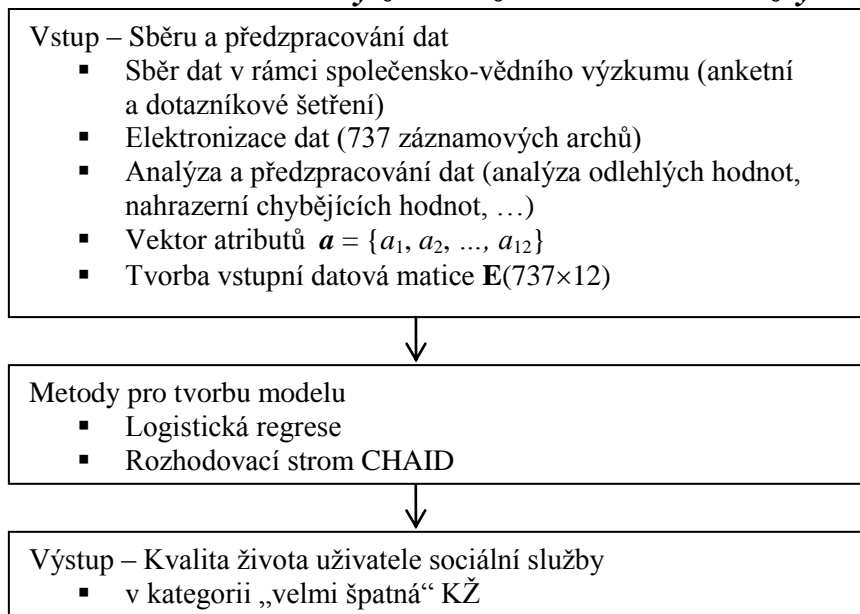
3 Modely kvalita života

Navržený model vyjadřuje postoj respondentů k jejich KŽ. Zkoumá otázku: Jak by respondent hodnotil kvalitu svého života? v závislosti na „specifikaci“ respondenta – spolužití v domácnosti, rodinném stavu, dosaženém vzdělání, ekonomické aktivitě, věku a pohlaví.

Model musí pracovat s reálnou a „věrohodnou“ vstupní datovou maticí. Zvolené metody použité k návrhu modelů musí být voleny přiměřeně k charakteristice použitých dat. Závěrečnou, neméně důležitou fází modelování je interpretace výstupu. V tomto případě jde

o zobecnění závislosti KŽ respondenta na jeho specifikaci. Blokové schéma modelu je na obrázku 1.

Obr. 1: Model kvality života uživatele sociální služby



Zdroj: vlastní

3.1 Sběr a analýza dat

Pro návrh modelů KŽ byl použit reálný datový soubor, který byl sestaven na základě socio-vědního výzkumu na území města Pardubic [6]. Průběh společensko-vědního výzkumu a samotné techniky byly konzultovány s odbornou komunitou, byl vytvořen návrh pilotních nástrojů sběru dat a tyto byly následně testovány v předvýzkumu. Jako základní soubor pro výzkum byli ustanoveni všichni občané žijící na území města Pardubice a jako technika konstrukce vzorku byl použit kvótní výběr [24], který imituje ve struktuře vzorku známé vlastnosti základního souboru [2]. Cílem bylo mít ve vzorku zastoupeny občany ze všech městských obvodů a vyvážené podle věkové kategorie. Byly stanoveny dvě základní metody sběru dat, a to anketní a dotazníkové šetření. Daná metodologie byla zvolena s ohledem na zpracování dat metodami a prostřednictvím nástrojů, které využívá systémové inženýrství, při respektování zásad společenského výzkumu a s ohledem na celkově vymezený čas na realizaci celého výzkumu [6].

Pro potřeby tvorby modelů KŽ byla použita pouze dat týkající se pouze jednoho prvku triády – uživatelů SS. Pojmem „uživatel SS“ je zde chápán nejen jako reálný uživatel, klient SS, ale i veřejnost (potenciální uživatel). Podle „Zákona o sociálních službách“ [29] je potencionálním uživatelem SS každý občan. Sběr dat pro uživatele SS byl realizován dotazníkovým šetřením a pro veřejnost anketním šetřením. Celkem bylo zajištěno 353 záznamových archů pro dotazníkové šetření a 384 archů pro anketní šetření [6].

Data byla sbírána v období duben až květen 2012. Ze záznamových archů byly vybrány tyto původních dotazy:

- Jak by respondent hodnotil kvalitu svého života?
- Respondent žije v domácnosti, vzdělání respondenta, rodný stav respondenta, ekonomická aktivita (EA) respondenta, věk respondenta a pohlaví respondenta.

Na základě nich byly definovány proměnné (atributy) modelu KŽ. Navíc u dotazu k „ekonomické aktivitě“ respondenta měli respondenti možnost zvolit odpověď více kategorií. Byla tedy před další analýzou provedena úprava dat k tomuto dotazu. Podle [25] byla položená otázka rozložena na dílčí dotazy pouze s odpovědí ano nebo ne, což vedlo ke vzniku nových dichotomických proměnných pro kategorie: student, zaměstnaný, osoba výdělečně činná (OSVČ), nezaměstnaný, příjemce starobního důchodu a příjemce invalidního důchodu.

Vznikla tak vstupní datová matice $\mathbf{E}(737 \times 12)$ definovaná pro 737 objektů (záznamů, záznamových archů) a 12 atributů. Vektor atributů \mathbf{a} obsahuje jeden výstupní atribut a_1 a zbylé vstupní atributy modelu, a je charakterizován takto:

$$\mathbf{a} = \{ a_1, a_2, \dots, a_{12} \} \quad (1)$$

kde: a_1 představuje KŽ respondenta, a_2 se týká domácnosti, a_3 je vzdělání, a_4 je rodinný stav, a_5 je EA stud., a_6 je EA zam., a_7 je EA OSVČ, a_8 EA nezam., a_9 EA sratob., a_{10} je EA inval., a_{11} je věk a a_{12} je pohlaví.

Při analýze matice \mathbf{E} nebyly zjištěny odlehle hodnoty, ale byly identifikovány hodnoty chybějící. U některých atributů scházelo maximálně 5 hodnot. Vzhledem k malému počtu chybějících údajů pro jeden atribut byla použita metoda nahrazení (imputace) střední hodnotou, modusem pro kategoriální a mediánem pro ordinální data [25].

Pro matici \mathbf{E} byl definován datový slovník (tabulka 1), který zaznamenává typy jednotlivých proměnných (atributů), popis původního dotazu a varianty odpovědí.

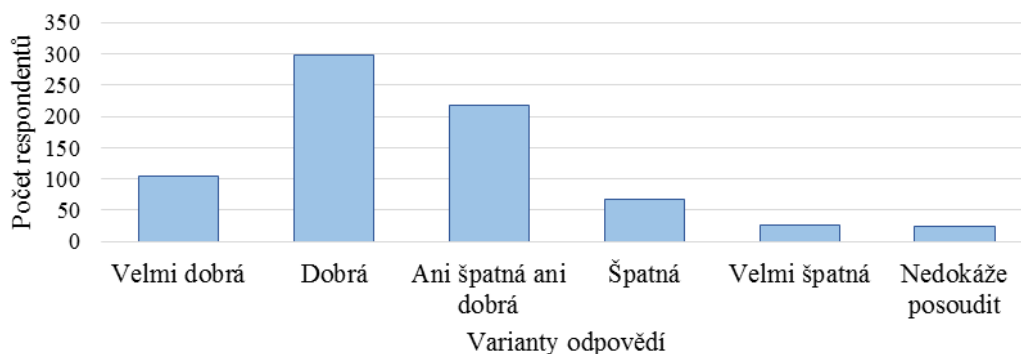
Tab. 1: Datový slovník

Atribut	Typ (type)	Otázka / Popis	Hodnoty atributu
a_1	Ordinální (ordinal)	Jak by respondent hodnotil kvalitu svého života?	1. Velmi dobrá, 2. Dobrá, 3. Ani špatná ani dobrá, 4. Špatná, 5. Velmi špatná, 6. Nedokáže posoudit
a_2	Nominální (nominal)	Žije v domácnosti	1. Sám, 2. S partnerem, 3. S partnerem a dítětem (dětmi), 4. S dítětem (dětmi), 5. S rodiči, 6. S rodiči a sourozencem (sourozenci), 7. Se sourozencem (sourozenci), 8. Jiné
a_3	Ordinální (ordinal)	Vzdělání	1. Základní, 2. Vyučen, střední bez maturity, 3. Střední s maturitou, 4. Vyšší odborné, 5. Vysokoškolské
a_4	Nominální (nominal)	Rodný stav	1. Svobodný/á, 2. Ženatý/vdaná, 3. S druhem/družkou, 4. Rozvedený/á, 5. Vdovec/vdova
a_5	Nominální (flag)	EA stud.	1 Ano, 0 Ne
a_6	Nominální (flag)	EA zam.	1 Ano, 0 Ne
a_7	Nominální (flag)	EA OSVČ	1 Ano, 0 Ne
a_8	Nominální (flag)	EA nezam.	1 Ano, 0 Ne
a_9	Nominální (flag)	EA starob.	1 Ano, 0 Ne
a_{10}	Nominální (flag)	EA inval.	1 Ano, 0 Ne
a_{11}	Nominální (nominal)	Věk	1. Do 17 let, 2. 18 - 26 let, 3. 27 - 35 let, 4. 36 – 50 let, 5. 51 – 65 let, 6. 66 - 80 let, 7. 81 a více let
a_{12}	Nominální (flag)	Pohlaví	1. Muž, 2. Žena

Zdroj: upraveno podle [28]

Pro hodnoty atributů matice **E** je potřebné vytvořit obraz o rozdělení odpovědí na jednotlivé otázky. K tomu jsou používány popisné statistiky. Nejčastěji využívanými základními statistikami jsou absolutní nebo relativní četnosti zobrazeny pomocí jednorozměrných sloupcových či výsečkových diagramů. Na obrázku 2 je zobrazen sloupcový graf absolutní četnosti atributu a_1 .

Obr. 2: Absolutní četnosti hodnocení kvality života



Zdroj: převzato z [28]

Z grafu je patrné, že největší počet respondentů hodnotil kvalitu svého života jako dobrou. Druhou nejčastější odpovědí pak byla možnost ani špatná, ani dobrá, což může nasvědčovat tomu, že respondenti sami nevědí, jak KŽ hodnotit, například na základě jakých parametrů posuzovat, zda je nebo není jejich KŽ dobrá.

Z rozdělení četností dalších atributů vyplynulo, že výzkumu se účastnily spíše ženy než muži (55% žen). Nejčastěji pak respondenti žijí v domácnosti sami (22%), s partnerem (21%) nebo s partnerem a dětmi (20%). S tímto zjištěním korespondují i četnosti týkající se proměnné o rodinném stavu respondenta, zde bylo nejvíce odpovědí svobodný/á (41%) a ženatý/vdaná (28%). Podle věkových kategorií se nejvíce zúčastnili respondenti ve věku 36-50 let (23%), následuje kategorie 27-35 let (19%). Nejčastější nejvyšší dosažené vzdělání je střední s maturitou (34%), oproti tomu vysokoškolsky vzdělaných respondentů bylo pouze 11%. Z pohledu ekonomické aktivity, byly nejčastější odpovědi zaměstnaný (30%) a příjemce starobního důchodu (21%).

Z dalších popisných statistik [18,25] byly použity míry polohy a variability. Charakteristiky polohy určují přibližně polohu hodnot základního souboru na číselné ose. Pro nominální proměnné se jako míra polohy používá modus mo , což je taková hodnota statistického znaku, která má v náhodném výběru největší třídní četnost. Pro ordinální proměnné se jako míra polohy udává medián me , který představuje prostřední hodnotu neklesající posloupnosti hodnot náhodného výběru.

Dalšími charakteristikami, které rozdělují soubor uspořádaných hodnot na dvě části v jiném poměru než 50% jsou obecně kvantily. V práci byl použit dolní kvartil dk a horní kvartil hk [25]. Charakteristiky variability udávají míru rozptýlení hodnot statistického znaku na číselné ose. Používají se především k porovnání variability dvou nebo více statistických znaků a jako míra spolehlivosti informace, kterou dávají charakteristiky polohy. Čím větší je variabilita sledovaného znaku, tím méně reprezentativní jsou charakteristiky polohy [18]. Pro nominální proměnné jako míra variability slouží variační poměr vp , který se spočítá pomocí relativní četnosti modální kategorie $čmk$. Pro ordinální data je pak použito mezikvartilové rozpětí mr [25].

Vypočítané hodnoty pro atributy a_i nerepresentují výraznou variabilitu datového souboru. Hodnoty pro výše uvedené charakteristiky jsou uvedeny v tabulce 2.

Popis dalších metod používaných jako popisné statistiky obsahuje například [3] nebo [11].

Tab. 2: Popisné statistiky datového souboru

a_i	<i>mo</i>	<i>čmk</i>	<i>vp</i>	<i>me</i>	<i>hk</i>	<i>dk</i>	<i>mr</i>
a_1				2	3	2	1
a_2	1	0,221	0,779				
a_3				2	3	1	2
a_4	1	0,407	0,593				
a_5	0	0,830	0,170				
a_6	0	0,691	0,309				
a_7	0	0,936	0,064				
a_8	0	0,849	0,151				
a_9	0	0,786	0,214				
a_{10}	0	0,872	0,128				
a_{11}	4	0,225	0,775				
a_{12}	2	0,551	0,449				

Zdroj: upraveno podle [28]

3.2 Návrh modelu kvality života

Z datové matice byly definovány vstupní nezávislé proměnné a_2, a_3, \dots, a_{12} specifikující respondenta a výstupní, závislá proměnná a_1 vypovídající o KŽ respondenta. Navržený model reprezentuje klasifikační problém [1], kde na základě znalosti hodnot nezávisle proměnných lze klasifikovat (zařadit) objekt (respondenta) do určité skupiny, přičemž počet skupin je dán počtem kategorií závisle proměnné [25].

Při návrhu modelů je potřebné brát do úvahy poznatky vyplývající z analýzy dat o charakteru použitého vstupního datového souboru. S přihlédnutím na kategoriální typ dat byly jako vhodné metody pro návrh klasifikátoru použity logistická regrese [10] a rozhodovací stromy [1].

Logistická regrese je alternativní metodou klasifikace, když nejsou splněny předpoklady vícerozměrného normálního modelu, a může se aplikovat na libovolnou kombinaci diskrétních nebo spojitých proměnných. Vyžaduje však znalost závisle i nezávisle proměnné analyzovaného výběru. Výsledný model pak může být využit k budoucímu klasifikování, když jsou k dispozici pouze vysvětlující, nezávisle proměnné. Od lineární regrese se liší v tom, že predikuje pravděpodobnost dané události, která buď nastala, nebo nenastala [10].

Rozhodovací stromy představují prediktivní model, který zobrazuje data v podobě stromu, kde každý uzel určuje kritérium pro následné rozdělení dat do jednotlivých větví. Strom tak rozděluje veškerá zdrojová data do segmentů, kde každý list odpovídá určitému segmentu definovanému předchozími uzly. Data zařazená do určitého segmentu se vyznačují shodnými vlastnostmi. Při tvorbě rozhodovacího stromu se postupuje metodou rozděli a panuj. Trénovací množina se postupně rozděluje na menší a menší podmnožiny tak, aby v těchto podmnožinách převládaly příklady jedné třídy [1].

Pro práci s kategoriálními proměnnými je definován algoritmus stromu CHAID (Chi-Square Automatic Interaction Detection). Jedná se o strom nebinárního typu, každý

uzel tedy může být rozdělen na větší počet dceřiných uzlů. Algoritmus seskupuje hodnoty kategoriálních proměnných, tzn. že při větvení se nevytváří tolik větví, kolik má proměnná hodnot. Hodnoty proměnné se postupně seskupují z původního počtu až do dvou skupin, pak se vybere proměnná a její kategorizace, která je v daném kroku pro větvení nejlepší [1].

Důležitou roli při tvorbě modelu představuje jejich generalizační schopnost. Ta se interpretuje „výkonností“ (přesností, evaluačním grafem atd.) modelu nad neznámou množinou dat, která nebyla využita k trénování (učení) modelu [12]. Dělení reálné matice vždy závisí na počtu objektů v matici. V případě dostatečného množství objektů se výchozí množina rozdělí na trénovací, testovací a validační množinu. Podle [20] se velikost validační množiny pohybuje v rozmezí od 10% do 50% z celkového počtu objektů. Podle [19] je množina objektů dělena v poměru 50% pro trénování, 25% pro testování a 25% pro validaci. Obecný návod, jakým způsobem dělit výchozí množinu objektů na trénovací, testovací a validační množinu, však neexistuje [19]. V případě nedostatečného množství objektů se používá metoda křížové validace [1,19,23,26] a metoda zvaná bootstrapping [1,19], která je založena na statistickém náhodném výběru s opakováním.

Při realizaci modelů je vždy diskutován pojem „dostatečné velikosti“ množiny a ve většině případů se používá dělení na trénovací a testovací množinu v poměru 50 ku 50, 60 ku 40, 70 ku 30 nebo 80 ku 20. V literatuře se neuvádí správný poměr, ve kterém by měla být matice rozdělena. Závisí to na oblasti, pro kterou je model navrhován. Ve většině případů je množina dělena v poměru 2/3 ku 1/3. V sociální oblasti, kde se pracuje s „měkkými“ daty je většinou použito dělení 70 ku 30 [14].

Použitá datová matic **E** byla pro výpočet a testování modelu dělena na trénovací a testovací množinu v poměru 70 : 30. To znamená 522 záznamů (objektů) v trénovací a 215 objektům v testovací množině.

Dělení množiny bylo zvoleno náhodně (pseudonáhodně) a použito shodně pro tvorbu obou modelů.

Návrhy modelů na bázi logistické regrese a rozhodovacího stromu CHAID byly realizovány pouze pro zájmovou kategorii „**velmi špatná**“ KŽ.

Na následujících obrázcích 3 a 4 jsou zobrazeny evaluační grafy zobrazující přesnost modelů. Je z nich patrné, že modely jsou poměrně přesné jak na testovací, tak na trénovací množině.

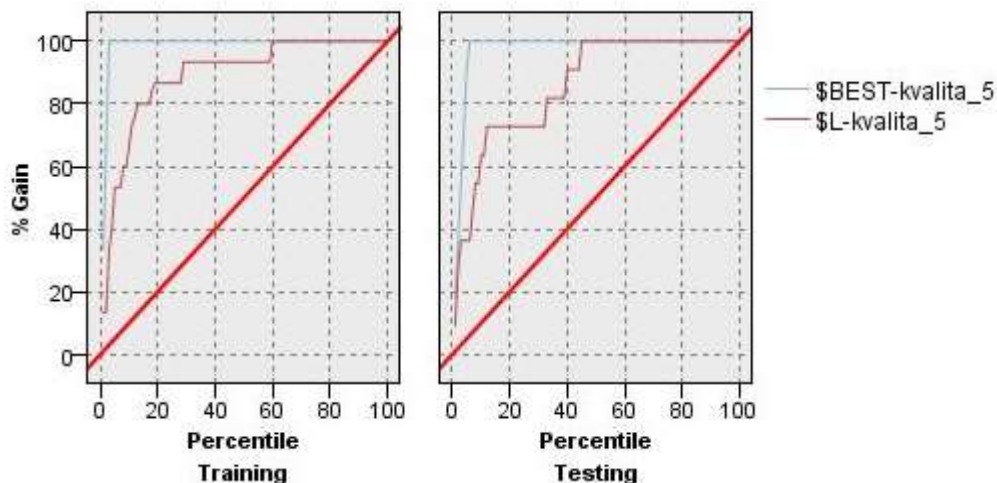
Stejný výsledek potvrzují i výstupy z analýzy přesnosti klasifikace modelů, které udávají 97,1% správně klasifikovaných objektů u trénovacích a 94,9% u testovacích dat (viz. tabulka 3).

Tab. 3: Přesnosti klasifikace modelu

Metoda	Zařazení	Přesnost klasifikace [počet objektů / %]	
		na trénovací množině	na testovací množině
Logistická regrese	Správně	507 / 97,1%	204 / 94,9%
	Špatně	15 / 2,9%	11 / 5,1%
CHAID	Správně	507 / 97,1%	204 / 94,9%
	Špatně	15 / 2,9%	11 / 5,1%

Zdroj: vlastní

Obr. 3: Graf hodnotící model kvality života na bázi logistické regrese



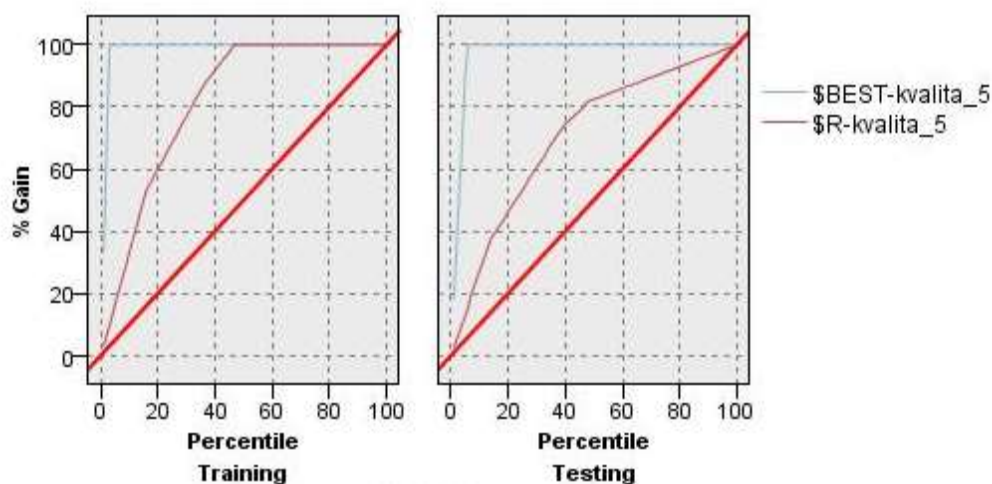
Zdroj: vlastní

4 Diskuze

Posuzovanou otázkou je hodnocení KŽ. Zde měli respondenti hodnotit kvalitu svého života pomocí pěti kategorií. Závisle proměnnou byla stanovena odpověď číslo 5, velmi špatná KŽ.

Z výsledků logistické regrese se o závislosti mezi cílovou (výstupní) a vstupními proměnnými nadá usuzovat, jelikož model neurčil žádný z koeficientů jako statisticky významný. Teoreticky by však mohlo být uvažováno o jistém vlivu proměnných ekonomická aktivita OSVČ a věk, jelikož jejich koeficienty měly vyšší hodnoty a použité Waldovo testovací kritérium může v takových případech selhávat. Tyto případné výsledky však nepodporuje výsledek rozhodovacího stromu.

Obr. 4: Graf hodnocení modelu kvality života na bázi rozhodovacího stromu



Zdroj: vlastní

Podle rozhodovacího stromu mají velmi špatnou KŽ hlavně nezaměstnaní respondenti, v případě, že respondent není nezaměstnaný, je pravděpodobně příjemce starobního důchodce. Třetí úroveň pak tvoří proměnná rodinný stav, kde špatnou kvalitu mají respondenti žijící s partnerem/partnerkou nebo jsou rozvedení. Jedná se o logické výsledky, které nejsou v rozporu s praxí, jelikož se dá očekávat, že lidé bez práce a důchodci budou

hodnotit kvalitu svého života hůře než ostatní. Důvodem by mohla být finanční situace těchto lidí, která nemusí být na základě nižších příjmů příznivá.

Oba modely v tomto případě získaly stejné procentní ohodnocení 97,1% na trénovacích a 94,9% na testovacích datech. Shodné klasifikační výsledky nebývají u dvou různých metod obvyklé. Vysvětlujeme si to tím, že pro dělení datové sady byl sice použit náhodný výběr, ale ten byl realizován již ve fázi předzpracování dat a tyto již dělené (trénovací a testovací) množiny byly použity při návrhu samotných klasifikačních modelů. Při návrhu modelů byly použity standardní uzly použitého softwaru.

Pro hodnocení úspěšnosti modelu jsou směrodatné výsledky dosažené na testovací množině. Výsledky dosažené na trénovací množině se uvádí z důvodu porovnání hodnoty přesnosti a vyloučení možnosti „přeučení“ modelu.

Na základě výše popsaných důvodů se však pro modelování vztahu mezi sledovanými proměnnými jako vhodnější jeví použití rozhodovacího stromu.

Změnou poměrů objektů v trénovací a testovací množině lze ovlivnit výsledky modelů, především pak tvary výstupů v evaluačních grafech. V našem případě nedošlo ke zlepšení přesnosti klasifikace. Jen to potvrdilo náš původní předpoklad, že přirozené dělení dat (2/3 a 1/3) je vhodné pro tento typ řešení klasifikačního problému.

Závěr

Modely byly realizovány prostřednictvím softwarového nástroje IBM SPSS Modeler. Jedná se o rozsáhlou prediktivní analytickou platformu, která je navržena tak, aby podporovala rozhodování jednotlivce, skupin, systémů i podniků pomocí prediktivní inteligence. Poskytuje celou řadu pokročilých algoritmů a technik, které zahrnují analýzy textů, objektů, podporu rozhodování a optimalizaci [4].

Bylo zjištěno, že většina respondentů hodnotí kvalitu svého života jako ani špatnou, ani dobrou. Významným vodítkem v plánovacích procesech by mohlo být vyjádření veřejnosti k subjektivnímu vnímání spokojenosti se svým životem - KŽ, kde by byly posuzovány všechny aspekty života v obci, se zaměřením na hlubší postoje k sociální politice.

Všechny zjištěné informace jsou však pouhým podkladem pro rozhodování a odpovědnost za výsledek plánování, rozhodování a fungování sociální politiky nese regionální management, který by měl umět definovat své priority a za svá rozhodnutí uměl nést politickou odpovědnost. Zároveň je důležité, aby si veřejná správa uvědomovala, zda výzkumy pro svá rozhodování potřebuje či nikoliv a jaká konkrétní data očekává a vyžaduje.

Poděkování

Článek vznikl díky podpoře Interní grantové agentury Univerzity Pardubice v rámci Studentské grantové soutěže Vědecko-výzkumné aktivity v Systémovém inženýrství a informatice, č. SGFES02/2014.

Reference

- [1] BERKA, P. *Dobývání znalostí z databází*. Vyd. 1. Praha: Academia, 2003, 366 s. ISBN 80-200-1062-9.

- [2] DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost: Příručka pro uživatele*. 3.vyd. Praha: Karolinum, 2000, 374 s. ISBN 80-246-0139-7.
- [3] HENDL, J. *Přehled statistických metod: analýza a metaanalýza dat*. 4., rozš. vyd. Praha: Portál, 2012, 734 s. ISBN 978-80-262-0200-4.
- [4] Improve outcomes and decisions with predictive analytics. IBM [online]. [cit. 2014-04-29]. Dostupné na WWW: <<http://www-01.ibm.com/software/analytics/spss/products/modeler/>>.
- [5] JIRAVA, P., KŘUPKA, J., KAŠPAROVÁ, M., MANDYS, J. Analysis of data on hearing-handicapped people at the regional level. In *Recent Researches in Environment, Energy Planning and Pollution*. Atény: WSEAS Press, 2011, s. 55-60.
- [6] MANDYS, J., JIRAVA, P., KAŠPAROVÁ, M., KŘUPKA, J., DUPLINSKÝ, J. *Situace v sociálních službách na území města Pardubice: Závěrečná výzkumná zpráva*. Univerzita Pardubice, 2012, 191 s.
- [7] MANDYS, J., DUPLINSKÝ, J., JIRAVA, P., KAŠPAROVÁ, M. Kvalita života jako využitelný indikátor pro potřeby regionální sociální politiky. In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Kvalita života*, 4. a 5. prosinec 2013, TUL, Liberci, s. 86-96. ISBN 978-80-7494-006-4.
- [8] MANDYS, J., JIRAVA P. Problematika vstupních analýz pro potřeby komunitního plánování. In *Evalvacia sociálnych služieb*. Trnava, Trnavská univerzita v Trnavě, 2012. 5 s.
- [9] MANDYS, J., ČERNAJOVÁ, M. Community planning as a method of regional development in the social sector in practise on example of Pardubice city. In *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 28, 10 D, 2013, s. 80-90. ISSN 1211-555X.
- [10] MELOUN, M., MILITKÝ, J. *Interaktivní statistická analýza dat*. Vyd. 3., Praha: Karolinum, 2012, 953 s. ISBN 978-80-246-2173-9.
- [11] MINAŘÍK, B. *Statistika I: Popisná statistika (I. část)*. 1.vyd. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univ., 2000, 98 s. ISBN 80-715-7421-X.
- [12] KAŠPAROVÁ, M. *Informační predikční model pro financování dopravní obslužnosti v regionu pomocí metod výpočetní inteligence*. [dizertační práce]. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2005.
- [13] Kolektiv autorů. *Průvodce procesem komunitního plánování*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2004, 59 s.
- [14] KŘUPKA, J., KAŠPAROVA, M., JIRAVA, P. Modelování kvality života pomocí rozhodovacích stromů. In *E+M Ekonomie a Management*, 13, 3, 2010, s. 130-146.
- [15] KŘUPKA J., KAŠPAROVÁ M., DUPLINSKÝ J., JIRAVA P. Moderní metodiky a metody jako standardní nástroje regionálních manažerů. In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Kvalita života 2013*, 4. a 5. prosinec 2013, TUL, Liberci, 12 s. s. 74-85. ISBN 978-80-7494-006-4.
- [16] KŘUPKA, J., KAŠPAROVÁ, M., JIRAVA, P., MANDYS, J., FERYNOVÁ, L., DUPLINSKÝ, J. Metodologie měkkých systémů a rozhodování v systému

komunitního plánování. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D*, Vol. 20, No. 29, 2013, s. 68-97. ISSN 1211-555X.

- [17] KŘUPKA, J., FERYNOVÁ L., KAŠPAROVÁ, M. Metodologie měkkých systémů v systému komunitního plánování. In *Sborník příspěvků z konference Veřejná správa 2012*, Univerzita Pardubice, 25.-26.09.2012, s. 60-71. ISBN 978-80-7395-533-5.
- [18] KUBANOVÁ, J. *Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi*. Statis Bratislava, 2008. ISBN 978-80-85659-47-4.
- [19] MAŘÍK, V. et al. *Umělá inteligence (4)*. 1. vyd. Praha: Academia Praha, 2003. 476 s. ISBN 80-200-1044-0.
- [20] NOVÁK, M. a kol. *Umělé neuronové sítě, teorie a aplikace*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck Praha, 1998. 382 s. ISBN 80-7179-132-6.
- [21] PHILLIPS, D. *Quality of Life: Concept, Policy and Practice*. London: Routledge, 2006, 276s.
- [22] RAPLEY, M. *Quality of Life Research: A Critical Introduction*. London: SAGE, 2003, 286 s.
- [23] RUSSEL, S., NORVIG, P. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. 2. vyd. New Jersey: Prentice Hall New Jersey, 2003. ISBN 0-13-080302-2.
- [24] ŘEHÁK, J. Kvótní výběr. In *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review* Roč. 15, Čís. 6 (1979), pp. 601-614. Published by: Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic. [cit. 2014-07-10]. Dostupné na WWW: <<http://www.jstor.org/stable/41129428>>.
- [25] ŘEZANKOVÁ, H. *Analýza dat z dotazníkových šetření: (druhé vydání)*. 2. vyd. Praha: Professional Publishing, 2010, 217 s. ISBN 978-80-7431-019-5.
- [26] SPSS Inc. *Clementine Overview. Clementine* [CD-ROM]. Ver. 7.0.
- [27] VAĐUROVÁ, H., MŮHLPACHR, P. *Kvalita života: teoretická a metodologická východiska*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 145 s.
- [28] VANÍČKOVÁ, P. *Modelování dat ze sociální oblasti pro potřeby veřejné správy*. 2014. [cit. 2014-07-15]. Dostupné na WWW: <<http://hdl.handle.net/10195/>>.
- [29] Zákon ze dne 14. března 2006 o sociálních službách. In: 108/2006 Sb. 2006. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/13640/108_2006_280414.pdf>.

Kontaktní adresa

doc. Ing. Jiří Krupka, PhD.; Ing. Pavla Vaníčková

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav systémového inženýrství a informatiky

Studentská 84, 532 10 Pardubice

Email: Jiri.Krupka@upce.cz; Pavla.Vanickova@outlook.com

Tel. číslo: +420 466036144; +420 466036037

Mgr. Jan Mandys, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav správních a sociálních věd

Studentská 84, 532 10 Pardubice

Email: Jan.Mandys@upce.cz

Tel. číslo: +420 466036171

REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY A UDRŽITELNÝ ROZVOJ

PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Karel Lacina

***Abstract:** The struggle for sustainable development represents one of the most important features of the international relations development. It represents a complicated process with the significant global, continental, national as well as regional dimensions. Its acceleration in the European continent was and is partly connected with reforms of the public administration in the growing number of its states.*

This struggle, of course, was and is not located only in the European continent. As it has been developed more and more intensively also in the Northern America and in other continents the sustainable development conception could be adopted successfully in the United Nations framework in year 1992. The interconnection between democratization of the public administration execution and the sustainable development principles implementation was and is unanimously visible in the European continental and the national levels.

***Keywords:** Sustainable development, Public administration democratization, Conception of public governance, Brundtland report, European Communities and European Union environmental Action Plans, International organizations and sustainable development, EU 2020 Strategy and sustainable development.*

***JEL Classification:** R58, R11, Q01, H70.*

Úvod

Evropská veřejná správa zejména v posledních třech desetiletích prochází důležitými změnami. Tyto jsou v nemalé míře charakterizovány jednak celkovou demokratizací výkonu správní činnosti, jednak aplikací vybraných manažerských - a částečně i marketingových - přístupů, jednak měnícím se vztahem občanů k ochraně životního prostředí.

1 Formulace problematiky

1.1 Teoretické aspekty koncepce Public Governance

V tomto příspěvku jsem si stanovil dvě následující hypotézy, které jsem zkoumal a postupně upřesňoval:

1. Třebaže se stav životního prostředí v četných evropských státech v průběhu minulého století zhoršoval, teprve díky reformám veřejné správy založeným na implementaci zásad demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity, jež byly uskutečňované od přelomu sedmdesátých a osmdesátých let byly na evropském kontinentu vytvořeny reálné předpoklady pro přijetí zásad udržitelného rozvoje.

2. STRATEGIE EU 2020 představuje významný nástroj strategické povahy, jehož naplněním se mimo jiné dále prohloubí implementace zásad udržitelného rozvoje.

Hypotézy vycházejí z poznatku, že z hlediska dlouhodobých tendencí vývoje evropské veřejné správy stávající koncepce „*Public Governance*“ reflektuje podstatné změny, k nimž se v Evropě postupně dospívalo přibližně od druhé poloviny sedmdesátých let minulého století. Z manažerského pohledu ještě v osmdesátých letech koncepce New Public Managementu někdy ve výkonu veřejné správy poměrně značného počtu evropských států téměř absolutizující přístupy příznačné pro podnikatelský sektor zaujímal takřka dominantní postavení. Její nespornou silnou stránkou byla aplikace určitých osvědčených manažerských přístupů především ve výkonu části územní samosprávy. Přesto toto pojetí začalo být kritizováno zhruba od počátku devadesátých let některými teoretiky veřejné správy poukazujícími zvláště na nedostatečný prostor pro podíl aktivních občanů na výkonu administrativních činností. Jedním z nich byl například Demetrios Argyriades, řecký profesor veřejné správy, který při charakterizování některých nedostatků NPM mimo jiné zdůrazňoval, že „*ekonomika, výkonnost a efektivnost jsou bezpochyby nesmírně důležité, ale pouze za podmínky, že dosažená rozhodnutí a sledované cíle jsou etické a spravedlivé a dále, že výsledky získané ve správě globálního vládnutí budou podporovat všeobecný zájem a prosazovat veřejné blaho lidstva jako celku, nejenom dobra několika lidí*“ [4, s 22].

V průběhu diskuzí se týž autor přiklonil ke stanoviskům tlumočeným především Wernerem Jannem ze Spolkové republiky Německo, jenž patřil k prvním specialistům používajícím pojem „*Public Governance*“. Argyriades za hlavní hodnoty této stávající koncepce označil:

- „*přístup ke spravedlnosti;*
- *dodržování řádného procesu a zákonitosti;*
- *respektování lidských práv;*
- *respektování demokratických hodnot a jejich podporu;*
- *péči o potřeby nejchudších a zranitelných skupin;*
- *toleranci diverzity;*
- *ochranu životního prostředí;*
- *udržitelnost výsledků;*
- *profesionalismus veřejné služby*“.[4, s 22]

1.2 Přístup Evropské unie ke koncepci Public Governance

V průběhu devadesátých let minulého století pokračovala diskuze teoretiků a části politických představitelů týkající se vyjasnění způsobů řízení veřejné správy na evropském kontinentu. Výměna názorů vyvrcholila v červnu 2001, kdy Evropská komise zveřejnila „*Bílou knihu*“ nazvanou „*Governance European Union Commission White Paper – Enhancing democracy in the European Union*“. V ní se oficiálně přihlásila ke koncepci Public Governance. Vydáním této Bílé knihy se Evropská komise mimo jiné ztotožnila se stanoviskem, že jeden z hlavních rozdílů mezi koncepcemi New Public Management a Public Governance spočívá v akcentování role neziskových organizací, včetně stanovisek tlumočených environmentálními organizacemi, v řešení celospolečenských úkolů a cílů, výkon veřejné správy nevyjímaje.

„Vládnutí“ bylo v „Bílé knize“ charakterizováno jako „*pravidla, procesy a chování, ovlivňující způsob, v němž jsou vykonávány pravomoci na evropské úrovni, zejména pokud jde o otevřenost, participaci, odpovědnost, účinnost a soudržnost*“. [1, s. 8] Její autoři zdůraznili význam pěti základních principů *dobré správy věcí veřejných*. Andrew Massey je například definoval jako:

1. *Princip otevřenosti* (Openess Principle).
2. *Princip participace* (Participation Principle).
3. *Princip odpovědnosti* (Accountability Principle).
4. *Princip efektivity* (Effectiveness Principle).
5. *Princip soudržnosti* (Coherence Principle [4, s. 30]).

Bílá kniha dále akcentovala *právo občana na jeho aktivní podíl na každodenním výkonu správní činnosti*. Konstatuje se v ní zejména, že „*občanská společnost hraje důležitou roli tím, že dává zaznít hlasům občanů a napomáhá poskytování služeb, jež uspokojují potřeby lidí*.“ [1, s. 8]. Toto „*right to be involved*“, jak řada teoretiků zdůraznila, se týká nejen aktivit vlád členských států Evropské unie, nýbrž též představitelů regionálních a místních společenství, podnikatelského sektoru a občanské společnosti jako takové. Ti všichni mají „být vtaženi“ do procesu vládnutí. Důležitou součástí tohoto přístupu je i aktivní vztah k řešení závažných problémů spojených s tvorbou a ochranou životního prostředí.

2 Metody

Při výzkumu problematiky s přihlédnutím ke složitosti posuzované problematiky jsem použil metody sběru dat, klasifikační analýzy, vícerozměrné analýzy, komparace, abstrakce, deskripce a analogie.

3 Rozbor problému

3.1 Formování teoretického pojetí koncepce udržitelného rozvoje

Jak bylo nastíněno, důležitou součástí implementace zásad *Public Governance* se stalo i podstatně citlivější vnímání a posuzování dopadů aktivit člověka na životní prostředí. Z pohledu výkonu veřejné správy se jeho novou dimenzí na počátku 21. století přímo stal „*udržitelný rozvoj*“, (sustainable development), někdy též označovaný za koncepci „*mezigenerační solidarity*“. Definice udržitelného rozvoje byla vypracována v tzv. *Brundtland report* (pojmenované po norské předsedkyni Světové komise pro životní prostředí a rozvoj) v roce 1987. Tato definice byla zveřejněna ve zprávě OSN pro životní prostředí a rozvoj nazvané „*Naše společná budoucnost*“ (Our common Future) [9, s.69].

Fakta publikovaná ve zprávě Gro Harlem Brundtlandové a jejího týmu svým způsobem představovala zobecnění přístupů definovaných především od roku 1968, kdy skupina významných vědců založila tzv. *Římský klub* (Club di Roma). Za jeho zakladatele jsou považováni italský průmyslník Aurelio Peccei a skotský vědec Alexander King. Zmíněný klub v roce 1972 na konferenci OSN o životním prostředí konané ve Stockholmu zveřejnil knihu nazvanou „*Meze růstu*“ (The Limits to Growth). V ní se především upozorňovalo na globální nebezpečí spočívající - zvláště při tehdejších způsobu exploatace především fosilních paliv - v možném vyčerpání přírodních zdrojů v důsledku intenzifikace celosvětové výroby. Přínos „*Mezi růstu*“ spočíval hlavně ve skutečnosti, že tato kniha

obsahovala konkrétní návrhy na minimalizaci nebezpečných dopadů aktivit člověka na život populace jako celku. Svým způsobem tak byl položen jeden z důležitých vědeckých pohledů na problematiku udržitelnosti.

Požadavek ochrany životního prostředí začal být na evropském kontinentu postupně vnímán ještě o něco pozorněji v souvislosti s tzv. „*prvním ropným šokem*“ (z roku 1974), který byl ve druhé polovině téhož desetiletí následován tzv. „*druhým ropným šokem*“. Evropská ekonomika se tehdy musela vyrovnávat s několikanásobným zvýšením světových cen ropy a benzínu. Nepříznivou situaci členské státy Evropských společenství mimo jiné řešily zintenzivněním těžby černého a hnědého uhlí, což ke zlepšování stavu životního prostředí v žádném případě nepřispívalo. Nicméně ve snaze zlepšit stav životního prostředí byl ve stejném období připravován první *Environmentální akční plán Evropských společenství* uskutečňovaný v letech 1973 - 1976, který Evropská komise schválila v roce 1972. Od této doby byl pětkrát aktualizován.

Mimo jiné i na základě implementace *Environmentálních akčních plánů* se postupně dařilo prosazovat ve vědomí části evropské veřejnosti přístup upozorňující na skutečnost, že ekonomický rozvoj a stav životního prostředí představují faktory, které jsou na sobě vzájemně závislé (začal být propagován princip tzv. „*interdependence*“). Přispěla k tomu i skutečnost, že první Environmentální akční plán byl následován druhým akčním plánem projektovaným na období vymezené léty 1977 - 1981. V Evropských společenstvích se začala vytvářet jistá tradice, takže na druhý akční plán víceméně plynule navazovaly další: třetí (pro období let 1982 - 1986) a čtvrtý (na léta 1987 - 1992).

V devadesátých letech k aktivizaci úsilí o přijetí principů udržitelného rozvoje významně přispělo jednání konference Organizace spojených národů na téma prostředí člověka (*United Nations Conference on the Environment and Development*) konaná v roce 1992 v brazilském Rio de Janeiro [9, s. 51]. V jejím průběhu byla především diskutována potřeba dosažení ekologicky přijatelného rozvoje, včetně specifikace hlavních problémů působení ekonomických aktivit člověka na stav planety „*kde již byl udržitelný rozvoj vnímán jako soubor tří pilířů: ekonomické, environmentální a sociální*“ [10, s. 13]. V roce 1995 byla pak autory Ernstem Ulrichem von Weizsäckerem, Amory Lovinsem a Hunter Lovinsovou vydána publikace „*Faktor čtyři*„. V ní byla akcentována představa, že stav životního prostředí vytváří určitý limit pro vývoj planety jako celku a jednotlivých států. Proto autoři soustředili zvýšenou pozornost zvláště k otázkám růstu efektivnosti využívání zdrojů.

3.2 Poznámky k postupnému praktickému uskutečňování zásad udržitelného rozvoje

Aktivity propagátorů ochrany životního prostředí byly postupně reflektovány i představiteli různých evropských hnutí, politických stran a posléze též významných mezinárodních organizací. Jak upozorňují M. Půček a F. Ochrana, „*první zmínku o potřebě zabezpečit udržitelný růst v zásadním mezinárodním dokumentu můžeme najít v zakládající listině Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj*“ [15, s. 143]. Již v její zakládací listině z roku 1960 byly zmíněny obavy o udržitelnost růstu.

Z pohledu vývoje úsilí o prosazení zásad udržitelného rozvoje k důležitým posunům docházelo od osmdesátých let minulého století mimo jiné díky reformám veřejné správy. Ve významném dokumentu tzv. primárního práva Evropských společenství (*acquis communautaire*) - v *Aktu o jednotné Evropě* (*Single European Act*) - schváleném v roce 1986 byla již akcentována potřeba zaměřit pozornost Evropských společenství jako celku k odvrácení varovného vývoje. Výzva obsažená v *Aktu o jednotné Evropě* nalezla

pozitivní odraz ve formulaci úkolů začleněných do čtvrtého Environmentálního akčního plánu zdůrazňujícího „*paradigmatickou změnu*“, spočívající v přechodu od „*orientace na trh*“ k *orientaci na „udržitelný rámec“*.

Relativně příznivý vývoj nastoupený ve druhé polovině osmdesátých let v červnu roku 1992 umožnil svolání již zmíněné konference Organizace spojených národů o životním prostředí do brazilského města Rio de Janeiro. Závěry z uvedené konference svým způsobem navázaly na ustanovení „*Deklarace o životním prostředí*“ schválené účastníky environmentální konference, která se konala v roce 1972. Na konferenci v Rio de Janeiro bylo především zformulováno celkem 27 zásad, jež byly postupně uváděny v život. Pokud je zobecníme, lze konstatovat, že základem pojetí udržitelného rozvoje je potřeba důsledně zachovávat přírodní základy života zvláště cestou utlumování aktivit důlního a metalurgického průmyslu v zatížených regionech a preferování moderních odvětví průmyslu a biotechnologií. V dané souvislosti začala být akcentována zásada, že podstatou environmentální politiky není pouhé poskytování subvencí obyvatelům méně rozvinutých regionů (nejednou s relativně uspokojivým stavem životního prostředí), nýbrž že se současně uskutečňuje i v zájmu lidí žijících v přelidněných a silně kontaminovaných, avšak ekonomicky rozvinutých regionech.

Závažná opatření ve prospěch ochrany životního prostředí se začala uskutečňovat především ve skandinávských zemích, jejichž fauna a zvláště flora jsou obzvláště zranitelné. Možná i proto skandinávské země patřily k prvním, kdo v Evropě volal po nutnosti zachovat ekologickou rovnováhu a po racionálnějšímu využívání obnovitelných a především neobnovitelných přírodních zdrojů.

V nové situaci byl na evropském kontinentu v souvislosti s naplňováním zásady udržitelného rozvoje v roce 1993 vyhlášen *akční plán* nazvaný „*Směrem k udržitelnosti*“. Představoval strategický program péče o životní prostředí pro devadesátá léta. Prioritami se stala opatření uskutečňovaná v sektorech průmyslu, dopravy, energetiky, zemědělství a současně i v oblasti cestovního ruchu. Cestu k řešení environmentálních problémů program spatřoval v první řadě ve využívání ekonomických nástrojů, v uzavírání dohod mezi státem a průmyslovými subjekty a v neposlední řadě v zavádění zásad ekologicky orientovaného managementu.

Podpora řešení environmentálních problémů byla v obecné rovině vyjádřena v „*Listině základních práv Evropské unie*“, v níž je přímo v preambuli zmíněná podpora „*vyváženého a udržitelného rozvoje*“. V textu zmíněného dokumentu byla pozice EU k problematice udržitelného rozvoje specifikována především v *Hlavě IV* (Solidarita - konkrétně především v článku 37 nesoucím označení „*Ochrana životního prostředí*“), který zní: „*Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje*“.

V průběhu devadesátých let, kdy byl implementován *pátý Environmentální akční plán*, byly přijaty některé závažné normy evropského sekundárního práva specifikující úkoly Evropské unie jako celku, jednotlivých členských států, regionů a municipalit v tvorbě a ochraně životního prostředí. Za účinnou cestu k řešení environmentálních problémů pátý akční plán označil využívání ekonomických nástrojů spolu s uzavíráním dobrovolných dohod mezi představiteli států na jedné a reprezentanty průmyslu na druhé straně. V průběhu uskutečňování cílů zmíněného pátého akčního plánu byly rovněž vypracovány program ochrany civilního obyvatelstva vůči technologickým rizikům a program prevence velkých

průmyslových havárií. V roce 1997 bylo v průběhu jednání Valného shromáždění OSN rozhodnuto, aby členské státy Organizace spojených národů nejdéle do roku 2002 vypracovaly národní strategie udržitelného rozvoje.

Požadavek udržitelného rozvoje byl opětovně zvláště naléhavě vyzdvižen ve dnech 19. - 30. dubna 1999 v průběhu zasedání Komise OSN pro udržitelný rozvoj. Její členové se obrátili na vlády členských států s výzvou, aby uvedené principy zapracovaly do národních koncepcí, strategií a plánů.

Šestý Environmentální akční plán pro první dekádu 21. století pak zdůraznil význam následujících priorit:

- *Uskutečňování opatření majících bránit změně klimatu;*
- *ochrana přírody, včetně planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů.*

V září roku 2002 na Světovém summitu o udržitelném rozvoji konaném v Johannesburgu byla ratifikována dohoda vyjadřující zájem o zachování přírodních zdrojů a planetární biodiverzity. Následně v roce 2005 byl zakončen projekt „*Hodnocení ekosystémů na přelomu tisíciletí*“ (Millennium Ecosystem Assessment), který byl zahájen tehdejším generálním tajemníkem OSN Kofi Annanem. Projekt byl založen na klíčových mezinárodních smlouvách o ochraně přírody: *Úmluvě o biologické rozmanitosti, Úmluvě o boji proti rozšiřování pouští, Úmluvě o mokřadech, Úmluvě o ochraně stěhovavých druhů* a na dalších. Projekt umožnil syntézu vědeckých poznatků o změnách ekosystémů a jejich dopadech na kvalitu života.

Z pohledu stávajícího výkonu veřejné správy v členských státech Evropské unie udržitelný rozvoj hraje důležitou roli zvláště v její tzv. politice hospodářské, sociální a územní soudržnosti (označované též za kohezní politiku). Jak konstatují členové autorského týmu vedeného M. Půčkem a F. Ochranou, „*kohezní politika EU a tedy i z ní financovaná opatření v oblasti Smart Administration respektují zásady udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj je také zakomponován v legislativě a strategických dokumentech ČR*“ [15, s. 143]

Na problematiku ochrany životního prostředí se dnes zaměřuje řada dalších mezinárodních organizací. Namátkou lze zmínit *Globální fond životního prostředí* (GEF), *Regionální environmentální centrum pro střední a východní Evropu* (REC) nebo *Světový svaz ochrany přírody* (ICUN). Tato problematika je posuzována i ve *Světové obchodní organizaci* (WTO) a ve *Světové bance* (WB).

4 Diskuze

Výzkum problematiky vazeb mezi vývojem reforem veřejné správy na evropském kontinentu a implementací zásad udržitelného rozvoje dokládá významnou interdependenci mezi těmito závažnými procesy. Významnou měrou k tomu nesporně v období mezi léty 1973 až 2010 přispělo již zmíněné uskutečňování šesti environmentálních akčních plánů. Mimo jiné i na základě jejich implementace se postupně dařilo ve vědomí části evropské veřejnosti prosazovat přístup upozorňující na skutečnost, že ekonomický rozvoj a stav životního prostředí představují faktory, které jsou na sobě vzájemně závislé. Výzkum potvrdil, že teprve dovršování reforem, k němuž v západoevropských a skandinávských státech docházelo zhruba na přelomu dvacátého a dvacátého prvního století, vytvořilo nezbytné předpoklady pro daleko důslednější naplňování principů udržitelného rozvoje.

Díky nastíněné interdependenci udržitelný rozvoj je dnes vnímán jako soubor tří pilířů: ekonomického, environmentálního a sociálního.

Stávající orientaci environmentální politiky Evropské unie v nemalé míře ovlivňuje uskutečňování tzv. *Strategie 2020* (též označované za Evropu 2020), kterou Evropská komise schválila již v polovině června roku 2010. Uvedený dokument představuje strategickou vizi EU pro toto desetiletí. Vytyčuje celoevropské cíle, jichž má být do roku 2020 dosaženo. Dokládá skutečnost, že těžiště Strategie EU 2020 spočívá v podpoře *tří priorit růstu* - tzv. *inteligentního* (kladoucího důraz na rozvíjení ekonomiky založené na znalostech a na inovacích), *udržitelného* (akcentujícího podporu konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomice méně náročné na zdroje) a *inkluzivního* (vyjadřujícího podporu ekonomiky s vysokou zaměstnaností a vyzdvihujícího sociální a územní soudržnosti).

Klíčovými principy se staly:

- *Konkurenceschopnost;*
- *zaměstnanost a kvalita lidských zdrojů;*
- *sociální začleňování a*
- *životní prostředí.*

Hlavními celoevropskými cíli jsou:

- *Zvýšení míry zaměstnanosti populace ve věku 20-64 let minimálně na 75 %;*
- *navýšení objemu investic (veřejných i soukromých) do oblasti výzkumu a vývoje;*
- *energetický cíl „20-20-20“ předpokládající:*
 - *o 20 % snížit energetickou náročnost ekonomiky (tj. zvýšit energetickou účinnost);*
 - *o 20 % zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě;*
 - *o 20 % snížit emise CO₂ (v porovnání s rokem 1990);*
 - *zvýšení úrovně vzdělání;*
- *snížení míry předčasného ukončení školní docházky pod 10 % (nyní se cca pohybuje kolem 15 %) a zvýšit podíl osob ve věku 30-34 let s dokončeným terciárním vzděláním nebo srovnatelným vzděláním na nejméně 40 % (nyní cca 31 %);*
- *podpora sociálního začleňování, zejména cestou omezování chudoby, a to snížením počtu lidí ohrožených chudobou nebo vyloučením nejméně o 20 milionů.*

Cíle Strategie EU 2020 jsou podrobněji rozpracovány v tzv. *Hlavních integrovaných směrech*, které mají sloužit jako vodítko pro transformování cílů Strategie EU 2020 do *Národního programu reform*, jehož vypracování a realizace jsou pro členské státy závazné. Počítá se s tím, že kohezní politika by měla přispívat k naplňování veškerých *hlavních směrů*, které jsou stanoveny následovně:

- *Zajištění kvality a udržitelnosti veřejných financí;*
- *řešení makroekonomických nerovnováh;*
- *zmírňování nerovnováhy v eurozóně;*

- *optimalizace podpory výzkumu, vývoje a inovací, posilování trojúhelníku znalostí a uvolnění potenciálu digitální ekonomiky;*
- *zlepšení podnikatelského a spotřebitelského prostředí a modernizace průmyslové základny;*
- *zkvalitňování způsobů zapojení obyvatel do trhu práce a snížení strukturální nezaměstnanosti;*
- *rozvíjení kvalifikované pracovní síly reagující na potřeby pracovního trhu;*
- *zlepšení výsledků systémů vzdělávání a odborné přípravy na všech úrovních a zvýšení účasti na terciárním vzdělávání;*
- *podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě.*

Již z uvedeného výčtu je zřejmé, že v tomto desetiletí je problematika tvorby a ochrany životního prostředí vnímána ještě komplexněji než v letech 2000 - 2010. S uvedeným záměrem bylo mimo jiné přijato *Nářízení pro kohezní politiku pro období let 2014 - 2020*. V jeho duchu stávající zaměření politiky soudržnosti má být prioritně koncentrováno na uskutečňování následujících jedenácti tematických cílů:

Tematický cíl 1: *Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací.*

Tematický cíl 2: *Zkvalitnění přístupu k informačním technologiím, jejich kvalita a využití.*

Tematický cíl 3: *Zvýšení konkurenceschopnosti malých a středních podniků, odvětví zemědělství a rybářství.*

Tematický cíl 4: *Podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích.*

Tematický cíl 5: *Podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik.*

Tematický cíl 6: *Ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů.*

Tematický cíl 7: *Podpora udržitelné dopravy a odstraňování překážek v klíčových síťových infrastrukturách .*

Tematický cíl 8: *Přístup k zaměstnání pro osoby hledající práci a pro neaktivní osoby, včetně místních iniciativ zaměřených na podporu zaměstnanosti a mobility pracovníků.*

Tematický cíl 9: *Podpora sociálního začlenění a boj proti chudobě.*

Tematický cíl 10: *Investice do vzdělávání, dovedností a celoživotního učení.*

Tematický cíl 11: *Posilování institucionální kapacity a účinné veřejné správy.*

Závěr

Na základě provedeného výzkumu dospívám ke zhodnocení dvou hypotéz, které jsem si stanovil.

První hypotéza se potvrdila. Důležitým mezníkem v přístupech zejména členských států Evropské unie a USA k tvorbě a k ochraně životního prostředí se stalo jednání první konference OSN o životním prostředí konané v červnu roku 1992 v Rio de Janeiro, na níž byla schválena tzv. Deklarace z Ria. Od této doby na úrovni Organizace spojených národů, Evropské unie a dalších mezinárodních organizací byla přijata řada důležitých konvencí, nařízení a směrnic, z nichž část (v případě 28 členských států Evropské unie) byla závazně

implementována do národního právního řádu. Přímý vztah mezi uskutečněním zásadních správních reforem a prosazováním principů udržitelného rozvoje se potvrdil.

Pokud jde o druhou hypotézu, její aktuálnost je nesporná, takže se dá hovořit o potvrzení hypotézy. Dokument nazvaný Strategie 2020 skutečně představuje jeden z významných instrumentů podpory implementace dlouhodobých cílů udržitelného rozvoje. Z hlediska evropského kontinentu pozitivní je skutečnost, že zásady Strategie 2020 se uskutečňují v době, kdy se v Evropské unii prosazuje dlouhodobá orientace na další prohlubování reforem veřejné správy zejména se zaměřením na důsledné uskutečňování cílů tzv. Smart Administration.

Reference

- [1] COM (2001) 428 – Brussels July 25. 2001. (překlad provedený doc. JUDr. Olgou Vidlákovou, CSc.)
- [2] D.COOMBES D., VERHEIJEN T. a kol., 1997 : *“Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu“*, Evropská komise 1997 - slovenské vydání Bratislava NISPAcee, ISBN: 80-967616-2-5
- [3] DAMOHORSKÝ M. a kol., 2010: *“Právo životního prostředí“*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, ISBN: 978-80-7400-338-7
- [4] *“Dosažitelný svět: Správa globálního vládnutí“*, 2007. editor: GERALDINE FRASER-MOLEKETI, Praha (MV ČR)
- [5] DUŠEK J., PÁNA L., 2012. : *“Zdravá města a Místní Agenda 21“*, České Budějovice, ISBN:978-80-87472-07-1
- [6] Editoři: LACINA K., KUDRYCKA B., 2003: *“Adult Education on Quality Management and other Cross-Sectional Aspects of Public Administration“* Bialystok, ISBN: 83-88463-25-X
- [7] HALÁSKOVÁ M., 2006. : *“Veřejná správa v České republice a v zemích EU“*, Ostrava (Vysoká škola báňská - TU Ostrava), ISBN: 80-248-1266-5
- [8] KADERÁBKOVÁ J., PEKOVÁ J. 2012.: *“Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance“*, 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., ISBN: 978-80-7357-910-4
- [9] KOČÍKOVÁ P., 1998. : *“Evropská unie a životní prostředí: politiky, strategie, legislativa“*, Ostrava (Montanex), ISBN: 80-85780-98-4
- [10] KŘÍŽ R. a kol: 2013. *“Udržitelný rozvoj a veřejná správa“*, GEORG Žilina
- [11] LACINA K., SOUČEK E., 2003. : *“Ekologie a veřejná správa“*, Ostrava (VŠB -TU) ISBN: 80-248-0429-8
- [12] LACINA K., KALA T. 2003: *„Regionální a mezinárodní marketing“*, Hradec Králové (Gaudeamus), ISBN: 80-7041-929-6
- [13] LACINA K. 2007.: *“Regionální rozvoj a veřejná správa“*, Praha (Vysoká škola finanční a správní), ISBN: 978-80-86754-74-1
- [14] POMAHAČ, R a kol. 2013.: *„Veřejná správa“*, Praha: C H Beck, ISBN: 9 788074 004476

[15] PŮČEK M., OCHRANA F. a kol., 2009.: “*Chytrá veřejná správa: kohezní politika*“, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, ISBN: 978-80-86616-27-4

Kontaktní adresa

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.

Vysoká škola finanční a správní, o.p.s.

Estonská 500, Praha 10

Email: kar.lacina@seznam.cz

KORUPCE V REGIONECH SOUDRŽNOSTI ČR

CORRUPTION IN THE NUTS II REGIONS OF CZECH REPUBLIC

Veronika Linhartová

Abstract: *Corruption and its potential reduction is one of constant topics not only of economic or socio-scientific research but it is also a problem which bothers very blazingly governments of individual countries as well as citizens. Also questions of existence of regional disparities are now a very actual scientific topic and are naturally subjects of various economic-political interests. Considerable regional disparities exist also from the viewpoint of corruption. According to the latest European Commission's Anti-Corruption Report is the Czech Republic the worst country in the EU in the drawing money from EU funds for the period 2007 - 2013. One of the key problems is corruption currently. According to the European Commission, the particular bureaucratic burden and related fraudulent ways of obtaining grants represent an obstacle in the drawing money from EU funds in the Czech Republic. These resources therefore often do not help remove unwanted regional disparities, but the distribution of those resources lead to increase of opportunities for corruption. The main goal of the presented paper is formulated in this connection. The aim of this paper is to analyze level of corruption activities in the NUTS II regions of the Czech Republic in the period 2005-2013.*

Keywords: *Corruption, Regions, Regional disparities, Czech Republic.*

JEL Classification: *G34, M12.*

Úvod

Česká republika prošla podobně jako ostatní státy bývalého sovětského bloku čtyřiceti lety stranické byrokratizace ekonomiky a celé společnosti. Po roce 1989 se hospodářsko-politická orientace země sice změnila, nové prostředí však vytvořilo i jevy ekonomicky škodlivé a přineslo i nové korupční příležitosti, související zejména s masovými přesuny vlastnictví v privatizačních a restitučních procesech. Celkový rámec protikorupční politiky v České republice byl, podobně jako v ostatních kandidátských zemích Evropské unie, ovlivněn především Kodaňskými vstupními kritérii, na jejichž základě byl formulován Vládní Program boje proti korupci. Přestože byl v době vstupu České republiky do Evropské unie Program víceméně plněn, vstoupila Česká republika do Evropské unie s mnoha problémy. Zavádění protikorupčních mechanismů stále nemá očekávaný pozitivní dopad na zlepšení stavu korupce v České republice. Navíc, jak dokládá řada průzkumů, trend ve vnímání korupce v České republice se zhoršuje.

Právě korupce představuje podle Evropské komise v současné době jeden z klíčových problémů čerpání zdrojů z evropských fondů. Podle Evropské komise zejména byrokratická zátěž a s ní související podvodné způsoby získávání dotací představují v České republice překážku v čerpání zdrojů z evropských fondů. Tyto zdroje tedy často paradoxně nepomáhají odstranit nežádoucí regionální disparity, ale rozdělování těchto zdrojů prokazatelně zvyšuje příležitosti ke korupci. Ta ve svém důsledku přináší regionu dodatečné negativní ekonomické důsledky, díky nimž se mohou disparity v rámci státu zvyšovat. [1]

Přesto, že korupce není nijak novým jevem a řada, zejména zahraničních autorů, se tomuto tématu věnuje velmi intenzivně již mnoho let, naprostá většina studií se zaměřuje na korupci na národní úrovni. Analýze korupce chybí do dnešní doby regionální rozměr nejen v prostředí České republiky, ale také celosvětově. Cílem předkládaného příspěvku je provést analýzu současného stavu korupce v České republice se zaměřením na regiony soudržnosti a vymezit regiony soudržnosti s vyšší korupční aktivitou. Dojde tedy k vymezení těch regionů soudržnosti, u kterých lze předpokládat větší náchylnost ke korupčním praktikám nejen při čerpání zdrojů z evropských fondů.

1 Teoretické vymezení pojmu korupce

Ačkoliv napříč státy již byly vymezeny jednotlivé praktiky, které lze považovat za korupční, k přijetí jednotné definice korupce, která by byla akceptována v řadách široké laické i odborné veřejnosti, překvapivě doposud nedošlo. Možnou bariérou bránící stanovení jednoznačné definice může být odlišné vnímání a chápání korupce. Každý jedinec má určité přirozené tušení, co to korupce je a pokud se v jeho blízkosti korupce objeví, je s největší pravděpodobností schopen ji rozpoznat. V řadě případů je však odhalení korupčního jednání velmi nelehké a dar, který někdo označí za projev vděčnosti a sympatie, označí jiná osoba bez váhání za korupční čin. Toto rozdílné vnímání pojmu vedlo k vytvoření celé řady definic. Ve vědecké oblasti v současnosti již klasická definice podle Transparency International [9] charakterizuje korupci jako „zneužití veřejné funkce za účelem soukromého obohacení.“

Uvedená definice se zaměřuje na zneužití veřejné moci, tedy poněkud opomíjí korupci v soukromém sektoru, která samozřejmě také existuje. Většina existujících studií je však zaměřena na korupci v sektoru veřejném, a to z jednoduchého důvodu - důsledky zneužití veřejné moci dopadají na širokou masu všech daňových poplatníků a stát jako takový.

Korupci jako právní pojem české zákony explicitně nedefinují. Přes tuto skutečnost však v současnosti platná česká legislativa obsahuje poměrně široké spektrum pojmů a ustanovení, které s problematikou korupce bezprostředně souvisejí. Problematika korupce a jejího postihování je českým právním řádem upravena ve dvou rovinách. První rovinou je oblast *veřejnoprávní*, kterou postihují obzvláště normy *trestního zákoníku*, druhou pak normy *soukromoprávní*, konkrétně *obchodní zákoník*. [10]

Trestní zákoník definuje korupční jednání především trestnými činy uvedenými hlavě X, části druhé *trestního zákoníku* nazvané „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných“. Mezi tyto činy patří přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímého úplatkářství (§ 333). Zákon zároveň vymezuje některé klíčové pojmy, například „úplatek“ či „úřední osoba“. Rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží především v oblasti veřejné správy, *trestní zákoník* proto obsahuje vybrané činy úředních osob, a to zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330). K trestným činům, které mají znaky korupčního chování, lze podle Policie a vlády ČR řadit také například neoprávněné nakládání s osobními údaji (§ 180), zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257) a pletichy proti veřejné dražbě (§ 258). [11]

Obchodní zákoník řeší zejména zneužívání pozic v soukromé sféře k nelegálnímu obohacení. Tuto oblast případů řeší *obchodní zákoník* zejména v rámci *ustanovení proti*

nekalé soutěži. Nekalou soutěží se dle zákoníku rozumí "jednání v rozporu s dobrými mravy soutěže, které je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům či spotřebitelům". [13]

2 Popis metodiky provedené analýzy

Pro analýzu problematiky korupce v jednotlivých regionech soudržnosti jsou využity korupční trestné činy dostupné z policejních statistik. Rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží zejména v oblasti veřejné správy. Nejen z tohoto důvodu je analýza korupčních trestných činů zaměřena zejména na ni.

V analýze korupčních trestných činů jsou využity následující trestné činy: přijetí úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství, zneužití pravomoci úřední osoby, maření úkolů úřední osoby z nedbalosti, pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži a pletichy proti veřejné dražbě.

Autorka příspěvku provedla analýzu na zjištěných případech korupčního jednání publikovaných ve statistikách Policie ČR. Do analýzy je zahrnuto osm regionů soudržnosti České republiky - Praha, Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko. Analýza korupčních trestných činů obsahuje pro každý region soudržnosti časovou řadu dat v letech 2005 až 2013.

Výsledky analýzy korupčních trestných činů jsou doplněny o závěry průzkumu neziskové organizace Oživení, který byl zaměřen na oblast veřejných zakázek a střetu zájmů, tedy pojmů s korupčním jednáním úzce související.

3 Analýza korupce v České republice na regionální úrovni

Přestože není korupce na regionální úrovni ani v České republice do současné doby zkoumána, objevuje se v posledních letech zejména u neziskových organizací toto téma jako dílčí součást některých studií. Zpravidla se jedná o témata s korupcí související, nikoliv přímo o analýzu korupce v příslušných regionech. Výsledky dílčích analýz a průzkumů jsou však jediným zdrojem informací pro tuto oblast a jejich závěry lze do analýzy korupce v regionech České republiky zahrnout.

Rovněž objem zjištěných korupčních trestných činů v jednotlivých regionech umožňuje vymezit ty s větší či naopak menší korupční aktivitou. Podle Vládního programu boje proti korupci České republiky bývá odhaleno dokonce pouhé jedno procento korupčních trestných činů. [4] Skutečný počet těchto trestných činů, které se v uplynulých letech udály, je tedy pravděpodobně mnohem vyšší. Pro účely rozlišení regionů na základě jejich zasažení korupcí, bez potřeby její přesné kvantifikace, je však tento nástroj využitelný.

3.1 Hodnocení regionální korupce z pohledu realizovaných průzkumů

Nezisková organizace *Oživení* v rámci projektu "*Hodnocení transparentnosti krajů*" vytvořila ucelené srovnání krajů České republiky ve vybraných oblastech, jehož výsledky lze vztáhnout na regiony soudržnosti. Mezi zvolenými oblastmi bylo i několik oblastí úzce souvisejících s korupcí, jako například *Veřejné zakázky* či *Etika a střet zájmů*. [6]

Vzhledem k poměrně složitému procesu, jakým je zadání zakázky od její přípravy až po realizaci, bylo v rámci průzkumu zjišťováno, zda mají kraje vytvořena interní pravidla pro zadávání všech veřejných zakázek a zda jsou zveřejněna na internetu. Zároveň byla u těchto pravidel posuzována jejich aktuálnost v souladu s již zmiňovanou novelou Zákona o veřejných zakázkách. Hodnoceno bylo také, zda kraje využívaly během posledního volebního období elektronických nástrojů e-aukce a elektronické tržiště. Co se

zveřejňovaných informací týče, byly na zadavatelských profilech krajů a jejich internetových stránkách dohledávány mimo jiné oznámení o zakázkách, předpokládané hodnoty zakázek, seznamy všech uchazečů o zakázku, protokoly o posouzení a hodnocení nabídek, či konečné ceny realizovaných zakázek. Všechny tyto informace dávají teprve ve svém souhrnu reálnou možnost udělat si o veřejné zakázce obrázek, jelikož se vztahují ke všem fázím procesu zadávání zakázky. Pakliže některé z nich chybějí, vznikají slepá místa, která snižují transparentnost celého procesu. Podobně mohou být překážkou snižující informační otevřenost nutné registrace na profilech zadavatelů, jimiž bývá podmíněna možnost přístupu k „zveřejněným“ informacím.

Kraje byly za uplynulé volební období srovnávány i v dalších aspektech souvisejících s veřejnými zakázkami. Bylo zjišťováno, kolika správních deliktů v souvislosti s veřejnými zakázkami se dopustily, jaké procentuální zastoupení v celkovém počtu zakázek měla otevřená řízení a tzv. "losovačky". V případě otevřených řízení byla samozřejmě kladně hodnocena co nejvyšší hodnota, zatímco u "losovaček" tomu bylo naopak. S ohledem na důležitost profilu zadavatele bylo zjišťováno i to, zda kraje uvádějí na svých stránkách přímý odkaz pro přístup na profil, a také zda odkaz uvedený ve Věstníku veřejných zakázek směřuje na stránku, na níž jsou uveřejněny výhradně veřejné zakázky příslušného kraje.

Výsledky hodnocení transparentnosti veřejných zakázek jsou spíše průměrné. V rámci hodnocení dosáhla nejlepšího hodnocení Praha, naopak nejhůře je v této oblasti hodnocen Moravskoslezský a Středočeský kraj.

Co se týče pravidel pro zadávání veřejných zakázek, ukazují výsledky, že se tento interní předpis stává běžným standardem. Pouze Moravskoslezský kraj žádná podobná pravidla implementována nemá a vystačí si údajně se zákonem. Ve zveřejňování uvedených pravidel už ale převažují ty kraje, které svá pravidla drží pod pokličkou. Středočeský kraj pravidla ani na základě dodatečné výzvy neposkytl, čímž hodnocení této otázky znemožnil.

Využívání e-aukcí a elektronického tržiště při zadávání veřejných zakázek je u krajů stále spíše vzácností, nicméně lze očekávat, že v budoucnu bude mít jejich obliba vzestupný trend. Celkem devět krajů již minimálně v jednom případě e-aukce použilo. Za velmi výrazný nedostatek z hlediska transparentnosti lze hodnotit fakt, že devět krajů vyžaduje pro získání dokumentů o zakázkách registraci. Za zmínění jistě stojí také poměrně velké rozdíly v procentuálním využívání otevřených řízení.

Při celkovém zhodnocení dopadly v rámci hodnocení oblasti Veřejných zakázek nejhůře regiony soudržnosti Moravskoslezsko a Střední Čechy, naopak nejlépe Praha.

Další zkoumanou oblastí je Etika a střet zájmů. Přestože střet zájmů neznamená automaticky nečestné jednání, jako je tomu v případě korupce, jde o stav zvýšeného rizika, kdy je osoba pokušení klientelismu či korupce vystavena. Střet zájmů nastává u osob, které jsou držiteli veřejné moci a u nichž v rozhodování dochází k rozporu mezi zájmem osobním a veřejným, který mají hájit. Ani důsledné dodržování povinnosti předcházet vzniku střetu zájmů často jeho vzniku nezabrání, a proto je nutné nastavovat pravidla pro jeho regulaci, aby se předcházelo korupčnímu chování. Hlavním nástrojem prevence střetu zájmů a jeho nežádoucích důsledků by měl být pochopitelně zákon č.159/2006 Sb., o střetu zájmů. Bohužel tento právní předpis není do značné míry s to naplňovat požadavky kladené na tak důležitou normu.

Vzhledem k nedostatkům v právní úpravě, jsou důležitým podpůrným nástrojem pro regulaci střetu zájmů etické kodexy. Jde o podzákonné předpisy, kolektivně

a dobrovolně přijaté (volenými funkcionáři) nebo shora nařízené (pro zaměstnance veřejné správy), které mají 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. Účelem etických kodexů je především posílení důvěryhodnosti úřadu a osob, které tento úřad reprezentují, respektive představují.

Zajímavé zjištění v oblasti Etiky a střetu zájmů je absence etických kodexů zastupitele u dvanácti ze čtrnácti hodnocených krajů. Pouze Jihomoravský kraj a Praha mají etický kodex zastupitele zpracován. To je jistě zjištění, které je potřeba zmínit, jelikož na krajské úrovni dochází k rozhodování o řadě velmi významných majetkových transakcí, které poskytují velký prostor pro korupci a zneužití postavení ve prospěch soukromého zájmu členů zastupitelstev.

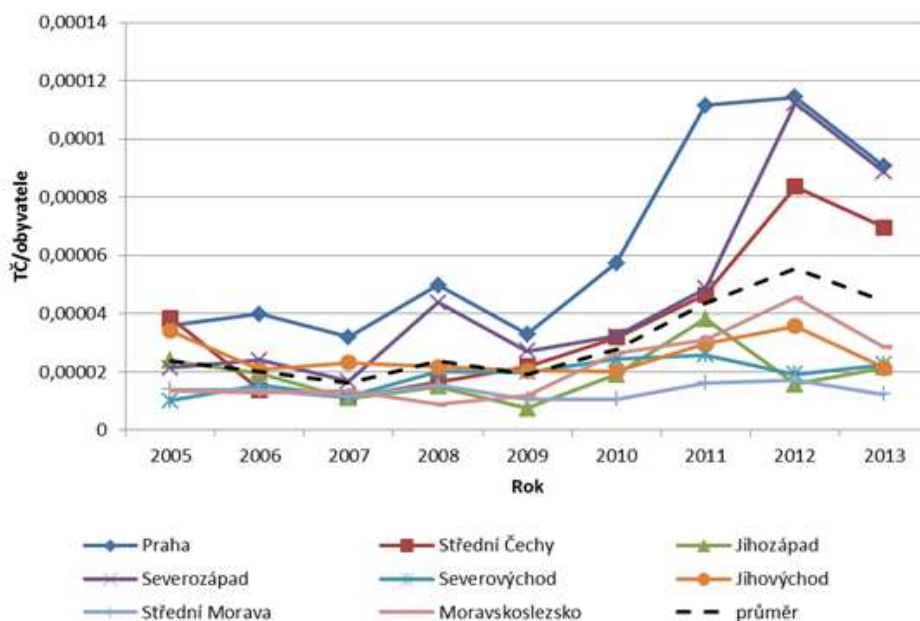
Oproti tomu etické kodexy zaměstnanců samosprávy (úředníků) mají s výjimkou Středočeského kraje vytvořené všechny kraje. Již na první pohled je tak zřejmý nepoměr v ochotě k vytváření kodexů, které se vztahují na někoho jiného a v přijímání kodexů, které by zavazovaly samotné zastupitele. Pokud není krajské zastupitelstvo nakloněno vytvoření a přijetí žádného etického kodexu, může takové počínání vyvolávat mezi veřejností určitou nejistotu ohledně možného potírání střetu zájmu.

V celkovém hodnocení v oblasti Etiky a střetu zájmů obstály nejlépe regiony soudržnosti Praha a Jihovýchod. Naopak nejhůře jsou v této oblasti hodnoceny regiony soudržnosti Střední Čechy a Moravskoslezsko.

3.2 Analýza korupčních trestných činů v regionech soudržnosti ČR

Objem zjištěných korupčních trestných činů v jednotlivých regionech soudržnosti ČR umožňuje vymezit regiony s větší či naopak menší korupční aktivitou. Vývoj počtu zjištěných korupčních trestných činů na obyvatele regionu v letech 2005 až 2013 znázorňuje následující Obr. 1.

Obr. 1: Vývoj korupčních trestných činů/obyvatele v regionech soudržnosti ČR v letech 2005 - 2013



Zdroj: vlastní zpracování dle [7]

Černá přerušovaná čára představuje průměr korupčních trestných činů v jednotlivých letech a upozorňuje tak na regiony, které se pohybují nad průměrnou hodnotou zjištěnou v příslušném roce.

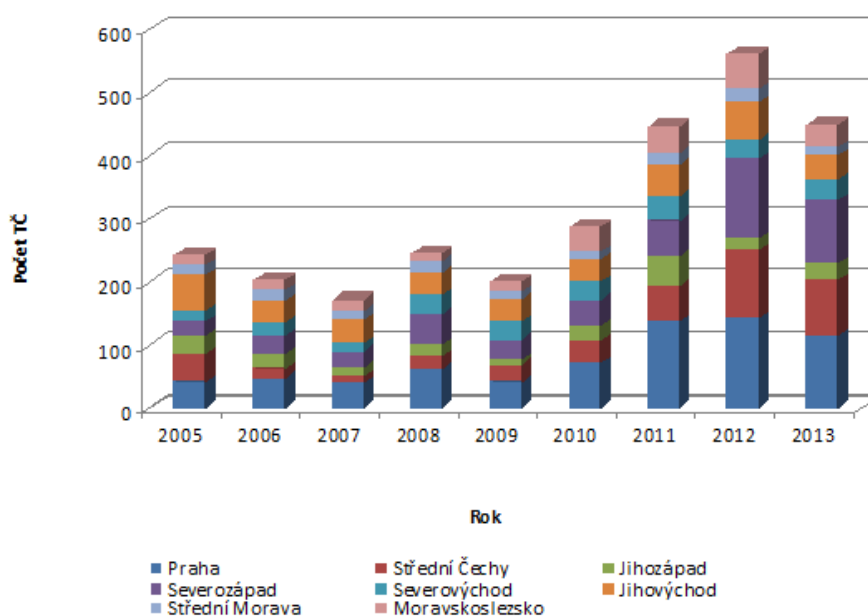
Největší objem výše zmíněných trestných činů spojených s korupcí byl ve všech analyzovaných letech zjištěn v regionu soudržnosti Praha. Objemu korupčních trestných případů, jež byly v jednotlivých letech v Praze zjištěny, se každoročně nejvíce přibližuje jen region soudržnosti Severozápad. Ten dokonce pouze v úplatkářských trestných činech Prahu v několika posledních letech překonal. V žádném jiném regionu soudržnosti nebylo v letech 2012 a 2013 Policií ČR zjištěno tolik trestných činů přímého, nepřímého úplatkářství a přijetí úplatku jako právě v regionu Severozápad. Kromě již zmíněné Prahy a Severozápadu dosahuje v posledních letech nadprůměrných hodnot počtu korupčních trestných činů také region Střední Čechy.

Z vývoje počtu korupčních trestných činů na obyvatele regionu je od roku 2009 zřejmý každoroční nárůst těchto činů téměř ve všech regionech soudržnosti. V minulém roce došlo naopak k poklesu počtu těchto činů u všech regionů, s výjimkou regionů Jihozápad a Severovýchod. Tento pokles korupčních trestných činů v minulém roce může být způsoben dlouho očekávanou novelou zákona o veřejných zakázkách, která vstoupila v platnost dne 1. dubna 2012 a přinesla poměrně zásadní změny dosavadních mechanismů při zadávání veřejných zakázek. Na polovinu byl například snížen limit veřejných zakázek malého rozsahu, došlo ke zrušení tzv. losovaček, či byla zavedena nová kategorie významných veřejných zakázek. Zákon také nyní ukládá zadavatelům povinnost zveřejnit na svém profilu smlouvy, a to včetně všech jejich změn a dodatků, výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky a seznam subdodavatelů u všech zakázek přesahujících půl milionu korun. Uvedená novela díky zmíněným povinnostem zvyšuje informační otevřenost procesu zadávání veřejných zakázek, čímž omezuje prostor pro korupční praktiky.

Za povšimnutí jistě stojí také tempo vývoje korupčních trestných činů v regionech soudržnosti České republiky. Zatímco v Praze bylo tempo růstu počtu trestných činů v roce 2012 výrazně nižší než v roce předchozím, v některých regionech výrazný nárůst objemu činů započatý již v roce 2009 pokračoval.

Obr. 2 znázorňuje vývoj celkového objemu korupčních trestných činů v jednotlivých regionech soudržnosti ČR v letech 2005 až 2013. Objem korupčních trestných činů v České republice konstantně narůstá již od roku 2009. Až v minulém roce došlo k jejich výraznějšímu poklesu a následující roky ukáží, zda byl tento pokles spíše výjimkou, či zda bude pokračovat i v nadcházejících letech a objem korupčních trestných činů vrátí na hladinu před rokem 2009, kdy se počet těchto činů pohyboval na úrovni 200 až 250 trestných činů korupce za rok. Z grafu je zřejmé, že na objemu celkového počtu korupčních trestných činů se podílí zejména Praha, avšak v posledních několika letech výrazně narůstá počet korupčních trestných činů u regionů Severozápad a Střední Čechy. Rekordní počet trestných činů souvisejících s korupcí, byl Policií ČR zjištěn v roce 2012, kdy jejich počet překročil hranici 500.

Obr. 2: Vývoj celkového počtu korupčních trestných činů v regionech soudržnosti ČR v letech 2005-2013



Zdroj: vlastní zpracování dle [7]

Tab. 1 obsahuje pořadí regionů soudržnosti v jednotlivých letech dle počtu korupčních trestných činů na obyvatele. Žebříčky přehledně zobrazují umístění jednotlivých regionů v příslušném roce a jejich meziroční změnu pořadí. Regiony Praha a Severozápad ve sledovaném období nevykazovaly přílišnou proměnlivost umístění v žebříčku a v naprosté většině let se umístily na první a druhé příčce. Nejvýraznější zlepšení pozice během sledovaných devíti lety bylo zjištěno u regionu Jihovýchod, který se ze třetí pozice dostal až na předposlední příčku mezi hodnocenými regiony, tedy na pozici s nejnižším počtem korupčních trestných činů připadajících na obyvatele regionu. Za region, který během sledovaných devíti let nejvýrazněji zhoršil svou pozici lze označit Severozápad. Na začátku hodnoceného období se nacházel na pátém místě žebříčku trestných činů připadajících

na obyvatele, avšak již od roku 2006 dosahuje Severozápad s výjimkou jediného roku každoročně druhého nejhoršího hodnocení mezi osmi regiony soudržnosti ČR.

Tab. 1: Pořadí regionů soudržnosti ČR dle počtu trestných činů na obyvatele regionu

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.	Stř. Čechy	Praha	Praha	Praha	Praha	Praha	Praha	Praha	Praha
2.	Praha	Severozáp.	Jihových.	Severozáp.	Severozáp.	Severozáp.	Severozáp.	Severozáp.	Severozáp.
3.	Jihových.	Jihových.	Severozáp.	Severozáp.	Stř. Čechy	Stř. Čechy	Stř. Čechy	Stř. Čechy	Stř. Čechy
4.	Jihozápad	Jihozápad	Stř. Čechy	Severových.	Jihových.	Jihových.	Jihozápad	MorSlez.	MorSlez.
5.	Severozáp.	Severových.	Severových.	Stř. Čechy	Severových.	Severových.	MorSlez.	Jihových.	Severových.
6.	Stř. Mor.	Stř. Mor.	Stř. Mor.	Stř. Mor.	MorSlez.	MorSlez.	Jihových.	Severových.	Jihozápad
7.	MorSlez.	Stř. Čechy	MorSlez.	Jihozápad	Stř. Mor.	Jihozápad	Severových.	Stř. Mor.	Jihových.
8.	Severových.	MorSlez.	Jihozápad	MorSlez.	Jihozápad	Stř. Mor.	Stř. Mor.	Jihozápad	Stř. Mor.

Zdroj: vlastní zpracování dle [7]

4 Diskuze

Regiony soudržnosti, které byly v analýze vymezeny jako regiony s nejvyšší korupční aktivitou, patří mezi regiony, pro něž byl v rámci evropských fondů vyčleněn vysoký objem prostředků. Zejména do ROP Severozápad a ROP Moravskoslezsko bylo v programovacím období 2007 - 2013 vyčleněno nejvíce finančních prostředků z evropských fondů. [3]

Vývoj objemu korupčních trestných činů potvrdil rostoucí korupční aktivitu ve zmíněných regionech soudržnosti. Výsledky průběžných auditů vedly dokonce Evropskou komisi ke krátkodobému přerušení těchto toků pro ROP Severozápad. V roce 2012 přistoupila Evropská komise ke stejnému kroku i v případě ROP Střední Čechy. Právě přerozdělování zdrojů zvyšuje příležitosti ke korupci. Lze se domnívat, že korupční aktivita byla ve zmíněných regionech ovlivněna i touto skutečností.

Nejen na základě policejních statistik lze velmi pozitivně novelizaci zákona o veřejných zakázkách hodnotit. Zákon zavedl vyšší transparentnost a záruky prostřednictvím přísnějších pravidel pro publikování výběrových řízení a veřejné zakázky s cílem zmírnit korupční rizika. Komise rovněž oceňuje zavedení nové kategorie "významné veřejné zakázky", která musí být schválena vládou či obecní radou a předložena alespoň dvěma uchazečům o zakázku. Až na výjimky docházelo v regionech soudržnosti po přijetí novely zákona o veřejných zakázkách k poklesu počtu korupčních trestných činů souvisejících s veřejnými zakázkami. Vývoj počtu korupčních trestných činů v následujících letech prokáže, zda bude mít novela zákona dlouhodobý efekt na objem těchto trestných činů.

Závěr

Z hlediska počtu korupčních trestných činů v jednotlivých regionech soudržnosti byly v letech 2005 až 2013 nejhůře hodnocenými regiony Praha, Severozápad a Střední Čechy. Přestože největší objem korupčních trestných činů je pravidelně zjišťován v Praze, v posledních letech dochází k dynamickému nárůstu těchto činů zejména v regionech soudržnosti **Severozápad, Střední Čechy a Moravskoslezsko**. Právě ve zmíněném regionu **Severozápad** bylo v posledních letech zjištěno **dokonce více úplatkářských korupčních činů než v Praze**. Region soudržnosti Severozápad lze na základě vývoje počtu korupčních

trestných činů označit jako **region, který během sledovaných devíti let nejvýrazněji zhoršil svou pozici.**

Provedená analýza korupčních trestných činů umožňuje vymezení těch regionů soudržnosti, u kterých lze předpokládat větší náchylnost ke korupčním praktikám nejen při čerpání zdrojů z evropských fondů. Pozastavení finančních toků do Regionálních operačních programů Severozápad či Střední Čechy z důvodu podezření na korupci, ke kterým došlo v minulém programovacím období, potvrzuje zvýšené riziko v těchto regionech soudržnosti.

Zmíněné regiony vykazovaly v analyzovaném období zvýšenou korupční aktivitu v porovnání s ostatními regiony soudržnosti České republiky. Lze předpokládat, že více zkorumpované regiony pak zhoršují hodnocení korupce země jako celku v mezinárodních žebříčcích. Vymezení více či méně zasažených regionů umožňuje definovat problematické oblasti a na ně protikorupční boj cíleně zaměřit.

Reference

- [1] *European Comission. Anti-corruption report 2014.* [online]. 2014 [cit. 2014-06-20]. Dostupný z WWW: < http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm >
- [2] *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020,* [online]. 2013 [cit. 2014-06-26]. Dostupný z WWW: < <http://www.mmr.cz/getmedia/08e2e8d8-4c18-4e15-a7e2-0fa481336016/SRR-2014-2020.pdf>>.
- [3] *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Strukturální fondy,* [online]. 2013 [cit. 2014-06-26]. Dostupný z WWW: < <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/IOP>
- [4] *Ministerstvo vnitra ČR Vládní program boje proti korupci.* [online]. 2006 [cit. 2014-04-18]. Dostupné z WWW: <http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474
- [5] NYE, J. S.: *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. American Political Science Review*, 1967, Vol. 67, No. 2, 963 p. ISSN 0003-0554.
- [6] *Oživení. Hodnocení krajů,* [online]. 2012 [cit. 2014-05-18]. Dostupný z WWW: < <http://hodnocenikraju.cz/cz/sets/kraje-2012>>.
- [7] *Policie ČR. Statistické přehledy kriminality,* [online]. 2014 [cit. 2014-05-18]. Dostupný z WWW: < <http://www.policie.cz/statistiky-kriminalita.aspx>>
- [8] *Svaz průmyslu a dopravy ČR. Šetření v krajích.* [online]. 2013 [cit. 2014-04-18]. Dostupné z WWW: < <http://www.spcr.cz/ankety/setreni-v-krajich-2013>>.
- [9] *Transparency International. Index CPI,* [online] 2013 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: < <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>
- [10] VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi.* Praha: Professional Consulting, 2007, 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1.

- [11] Zákon České republiky č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění.
- [12] Zákon České republiky č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění.
- [13] Zákon České republiky č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění.

Kontaktní adresa

Ing. et Ing. Veronika Linhartová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomických věd
Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika

Email: veronika.linhartová@upce.cz

Tel. číslo: 737 300 067

STÁŘÍ JAKO PŘEDMĚT ZÁJMU SOCIÁLNÍ POLITIKY

OLD AGE AS A SUBJECT OF INTEREST OF SOCIAL POLICY

Jan Mandys, Jiří Křupka, Pavel Jirava, Miloslava Kašparová

***Abstract:** The aging population is a current challenge for European societies. Demographic indicators warn of loss of child folders and to contrary warn against the increase in the elderly in society. Therefore, it is essential to respond to this situation by social policy, it will look for opportunities for senior citizen. It is also important to raise awareness among the population about what the senior age brings, and how to prepare them for this stage of life. The paper points out that with old age related concepts such as quality of life and lifestyle (way). Used empirical data only illustrate the considerations that social policy must clearly define the problem. And not only by creating vague and general strategic documents, but it must develop effective tools to help social development and well-being of the population.*

***Keywords:** Old age, Social policy, Senior, Planning of social policy.*

***JEL Classification:** H83, R58, I38.*

Úvod

Stáří představuje v životě jedince jednu ze stěžejních etap jeho bio-psychologického vývoje. Problematika stáří a stárnutí je předmětem zájmu nejenom vývojové psychologie, sociologie, demografie a různých zdravotnických disciplín, ale její důležitost je zřejmá i z existence interdisciplinárního oboru – gerontologie a další odvozené vědní disciplíny. Současně je nevyhnutelností každého lidského života.

Pro usnadnění definice stáří můžeme použít citát Hayflicka, který říká [2; str. 21] „Stáří je ono období života, kde se stále více věcí stává naposledy a stále méně poprvé“. Podobně nahlíží na stáří známý herec Vlastimil Brodský [8; str. 32]. Ten se ke stáří vyjadřuje: „Když ho dosáhnete, nemůžete zemřít předčasně, i kdybyste se rozkrájeli“.

Příspěvek se zabývá tématem stárnutí jako jedním z klíčových témat novodobé sociální politiky. Cílem příspěvku je ukázat aktuálnost tohoto tématu pro regionální sociální politiku s důrazem na aktivní zapojení místní samosprávy na řešení této problematiky. Sociální politika je totiž soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo udržení a fungování svého nebo jiného (státního, obecního) sociálního systému. Péče o spokojenost občanů je pak jejím primárním úkolem.

1 Formulace problematiky

Téma stáří provází lidstvo od nepaměti. Existují dle Mühlpachra hypotézy [11], které říkají, že v dávné historii se nedožival stáří nikdo. Odhaduje se, že až do 17. století dosáhlo věku nad 65 let pouze jedno procento populace. Do devatenáctého století se tento podíl zvýšil na necelá čtyři procenta.

1.1 Stáří a příprava na stáří

V české populaci neexistuje jednotná ohledně věku seniora. Populace, dle jednoho aktuálního výzkumu, rozšiřuje tři věky. Respondenti dostali otázky „S jakým věkem spojujete seniory?“ „Od kolika let je podle Vás senior?“ [14; str. 26]:

- „60 let: 45 % populace tvrdí, že v tomto věku se člověk stává seniorem a zároveň 54 % populace tvrdí, že v tomto věku člověk seniorem již je.
- 65 let: 23 % populace tvrdí, že v tomto věku se člověk stává seniorem, a zároveň 79 % populace tvrdí, že v tomto věku člověk seniorem již je.
- 70 let: 16 % populace tvrdí, že v tomto věku se člověk stává seniorem, a zároveň 97 % populace tvrdí, že v tomto věku člověk seniorem již je.“

Z četností věkových vymezení lze říci, že podle české populace se člověk stává seniorem mezi 60. – 70. rokem věku v závislosti na svých individuálních charakteristikách.

Celá evropská společnost prochází zásadními změnami v reprodukčním chování, a tyto změny se nevyhnuly ani České republice. Základní trendy u nás jsou [6]:

- Nižší úroveň sňatečnosti.
- Pozdější vstup do manželství.
- Vyšší věk rodičů při narození prvního dítěte.
- Nižší počet dětí v rodině.
- Zhoršující se reprodukční zdraví.

Z hlediska počtu seniorů můžeme sledovat následující tendence:

Tab. 1: Podíl osob ve věku 60 a více let na území ČR

Rok	Česká republika	
1950	12,6 %	
1998	18,1 %	33 místo na světě
2025	27,2 %	
2050	39,6 %	1. místo na světě (s Itálií a Řeckem)

Zdroj: [Dvořáčková; str. 19]

Relativně nejrychleji se bude podle Dvořáčkové [6] zvyšovat počet osob nejstarších. V roce 2050 zde bude žít přibližně půl milionu občanů ve věku 85 a více let (teď je jich necelých 150 000). To tedy znamená, že přibývá starých a velmi starých seniorů. Dnes tvoří 3 % evropské populace senioři ve věku nad 80 let. Genderové rozdíly jsou také značné. Ve věkové skupině 60 a více let je o 50 % více žen než mužů. Osaměle žijící osoby ve věku 75 let a více tvoří v 70 % ženy. V těchto stručných souvislostech nelze přehlédnout, že výrazně poroste naděje na dožití ve vyšším věku. Otázkou, která by měla trápit pedagogy vychovávající budoucí podnikatele, manažery a úředníky je, kolik z této doby připadne na naději dožití v dobrém zdravotním stavu. Věková struktura české společnosti není pouze náhodnou či biologickou záležitostí, ale silně se odvíjí od sociálních procesů ve společnosti. Naše společnost má nepravidelnou věkovou strukturu a zároveň se jedná o strukturu regresivního typu (viz např. převaha žen ve vyšším věku).

Jak upozorňuje Dvořáčková [6], staří lidé se setkávají se stereotypními představami, které často vycházejí z mylného předpokladu, že se jedná o homogenní populační skupinu.

Naopak se jedná o velmi heterogenní populaci a nelze definovat tzv. „typického seniora.“ Seniorská populace (obecná charakteristika) je velmi heterogenní (věk, zdravotní a funkční stav hodnoty, postoje apod.), s převahou ovdovělých žen, s často podceňovaným velkým sociálním potenciálem, znevýhodněná oproti mladším populacím, vyžadující osobnostní přístup s cílem podpořit smysluplnost a svébytnost seniorů. Nelze tuto skupinu stereotypizovat jako postproduktivní osoby, závislé vesměs na jiných a funkčně bez perspektivy na zlepšení.

Důležitou proměnnou v úvahách o stáří představuje rodina. Vývoj evropské civilizace usměřňují také následující tendence v rodinném životě [14; str. 113]:

- „Pokles natality.
- Atomizace společnosti, roste počet lidí, kteří žijí sami, a to ve všech životních fázích.
- Rozpad multigenerační a velké rodiny.
- Sekularizace společnosti a z toho vyplývající změna hodnotového systému.
- Nárůst hédonismu a konzumerismu.
- Změna reprodukčního a sexuálního chování vyplývající z antikoncepce.
- Neschopnost malé či singulární rodiny postarat se o staré rodiče.
- Institucionalizace péče o staré lidi.“

Člověk se pokouší podle Mühlpachra [11] prodloužit si život, nebo prodloužit si věk, kdy bude aktivní (tzn. zmírnit příznaky stárnutí). Většina živočišných druhů se nedožívá věku, kdy trpí problémy způsobenými stářím.

Příprava na stáří [3; 11; 15] souvisí s procesem, kdy již ve středním věku se člověk rozhoduje o tom, jaké stáří bude prožívat. Přípravu na stáří musíme brát jakou součást života, akceptovat podmínky, které nám vymezuje v základu politická reprezentace, ale přitom se musíme snažit tyto podmínky vlastní aktivitou ovlivňovat. Stárnoucí osobnost nemůže být posuzována pouze s přihlédnutím k vnitřně motivačním faktorům, ale může být stejnou měrou produktem sociálních a ekonomických okolností. Z tohoto vyplývá, že chceme-li porozumět stárnoucí osobnosti, je třeba zvažovat rovněž vnější vlivy ovlivňující sebeobraz starého člověka a jeho životní spokojenost.

1.2 Další důležité pojmy

V souvislostech se stárnutím musíme upozornit na dva klíčové pojmy, které mají přímý vliv na prožívání této etapy života. Jedná se o životní styl (způsob) a kvalitu života.

V **životním stylu** se promítá problematika každodennosti lidského života a životní cyklus. Můžeme tedy říci, že životní styl/ způsob je to, jak jedinec žije svůj život, s kým se stýká. Hovoříme zde o komplexním systému činností, vztahů, kterými se jedinec uspokojuje a rozvíjí svoje potřeby [5]. Tyto činnosti jsou závislé na normách, hodnotách a ideách. Celý tento systém je pak ohraničen vyšším kulturním řádem. Za každodennost můžeme považovat všechny pravidelné lidské činnosti, které se opakují [10]. Tzn., jsou tedy předvídatelné a jsou základem sociální reprodukce individua i malé společnosti. Řídí se známými, ale obvykle nepsanými pravidly. Tyto činnosti jsou dále časově a prostorově uspořádané.

Životní styl konkrétního lidského jedince závisí zejména na [4]:

- Vnějšími faktory (obecné, celospolečenské či skupinové životní podmínky).
- Subjektivním činitelem (osobnost jedince).

Na tomto základě pak charakterizuje životní způsob jako systém významných činností, vztahů a životních projevů, které jsou charakteristické pro určitý subjekt (individuum, skupinu), který je nositelem životního způsobu.

Životní způsob v sobě může zahrnovat např.: problematiku potřeb, životní podmínky (přírodní, společenské, individuální), životní úroveň, problematiku každodennosti (čas – životní rytmus). Životní styl je veličina značně diferencovaná. Podstatným vlivem působí na jedince jeho životní podmínky, ve kterých se život každý den odehrává. Další rozdíly pak přináší pohlaví, věk, vzdělání, bydliště, zdravotní stav, zaměstnání, rodinná situace či fáze životního cyklu apod.

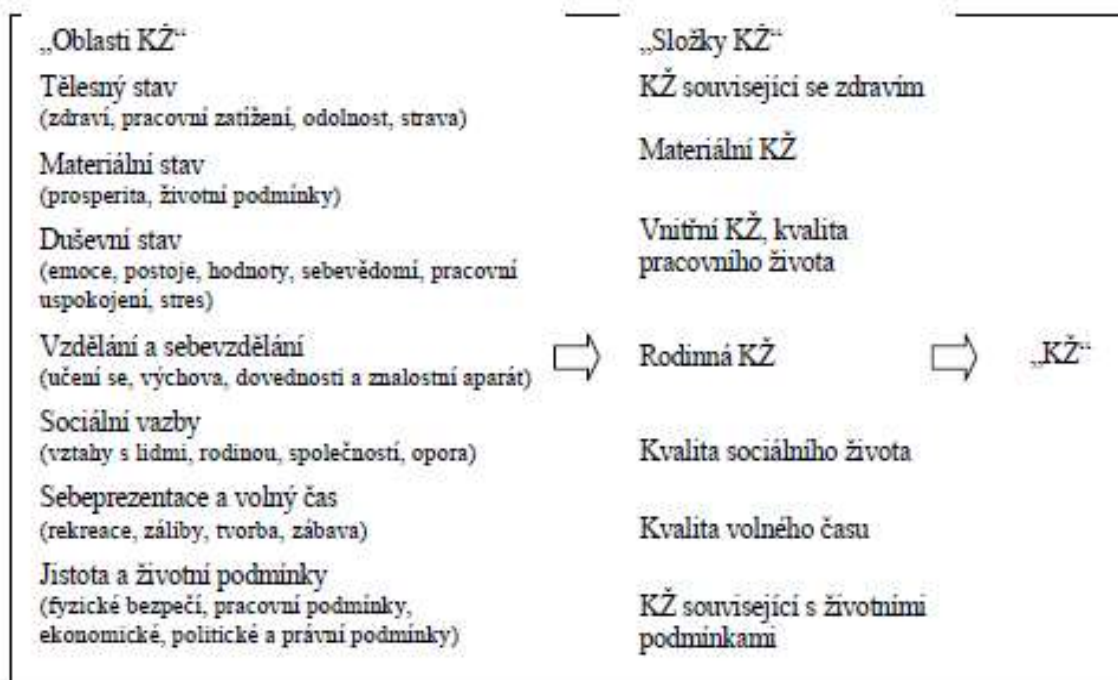
Kvalita života v tomto případě představuje neustále směřování lidského jedince. Kvalitu života je nutno posuzovat podle Phillipse [12] jako subjektivní posouzení vlastní životní situace. Kvalita života v sobě pak zahrnuje informace o psychosociálním stavu individua, jež ovlivňují faktory jako např. věk, pohlaví, vzdělání, společenský status, ekonomická situace, hodnoty nebo osobní pohoda jedince. Uvedená myšlenka je rozvedena v práci Vaňurové a Múhlpachra [16], kde kvalita života zahrnuje to, jak jedinec sám vnímá své místo v životě. Toto vnímání je ovlivněno kulturou, hodnotovým systémem, vztahem člověka k jeho cílům, očekáváním, normám a obavám. Jako další proměnné, které kvalitu života determinují, uvádějí psychosomatický stav jedince, sociální vztahy, osobní vyznání a také jeho vztah ke klíčovým oblastem jeho životního prostředí.

Jelikož žádné lidské „individuum nestojí v životě samo o sobě“, ale je součástí mnoha společenských systémů (skupin – rodina, vrstevnická skupina, pracovní kolektiv, národ apod.), musíme vedle individuálních charakteristik kvality života definovat charakteristiky sociální. Za sociální determinanty kvality života můžeme podle Halečky [7; str. 67] považovat:

- „Komplexní, optimální životní prostředí.
- Adekvátní využití činnosti a činorodosti člověka.
- Celkovou kvalitu lidských vztahů.
- Rozvojové rozdělení kompetencí a koncepční nasměrování dalšího vývoje člověka.
- Plné respektování důstojnosti člověka jako biopsychosociální osobnosti.
- Vzájemné přispění k realizaci vyšších hodnot, k plnosti bytí člověka, jeho transcendentno.“

Na kvalitu života se můžeme dívat prostřednictvím dvou veličin – materiální a nemateriální stránky lidského života. V kontextu tohoto uvažování tedy můžeme hovořit o tom, že kvalita života má svou subjektivní (psychologicko-filozofickou, obtížně měřitelnou) a objektivní stránku (měřitelnou) [13].

Obr. 1: Pohled na kvalitu života v kontextu biopsychosociálních faktorů



Zdroj: [1]

2 Metody

Pro podporu argumentace, že stáří musí být předmětem zájmu regionálního managementu, který utváří strategie pro funkční sociální politiku v oblasti, jež spravuje, poslouží v rámci našeho textu dva primární informační zdroje. Prezentované výsledky z výzkumů mají jasně deklarovat důležitost fenoménu stárnutí v naší společnosti, respektive ukázat, že se jedná o téma, které by nemělo být veřejné (konkrétně pak sociální) politice lhostejné.

Tím prvním jsou výsledky studie „Situace v sociálních službách ve městě Pardubice“ [9]. Prezentovaná studie zjišťovala pro potřeby Magistrátu města Pardubic klíčové informace pro vytváření budoucích koncepcí v sociální oblasti. Do tvorby otázek byla zapojena vedle odborníků a konzultantů z praxe, úředníků i politická reprezentace. Cílem bylo tedy vytvořit přehledovou studii o aktuálním dění v sociální oblasti ve městě Pardubice z pohledu zastupitelstva, veřejnosti, poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb. Celkem se výzkumu zúčastnilo 827 respondentů. Výzkumný soubor je tvořen následovně:

- Zastupitelstvo města Pardubice: 18.
- Veřejnost: 384 : sběr dat probíhal ve všech osmi městských obvodech. Celkem bylo zajištěno 384 záznamových archů. Sběr dat zajišťovali osobním rozhovorem, který zanášeli do záznamových archů v určených lokalitách proškolení studenti předmětu „Sociologie“ z Ekonomicko-správní fakulty Univerzity Pardubice. Základním atributem výběru respondenta byl trvalý pobyt v konkrétním městském obvodu. Zároveň byl vzorek vážen z hlediska věku, aby byla zajištěna co největší srovnatelnost věkových skupin. Tento atribut je naplněn do určité míry pouze částečně, neboť vzorek je relativně rozsáhlý a časová dotace tazatelů byla omezena.

- Poskytovatelé sociálních služeb: 72 registrovaných služeb a neregistrovaných souvisejících aktivit.
- Uživatelé sociálních služeb: 353.

Pro potřeby tohoto textu je důležité znát, jakým způsobem se do této analýzy zapojili volení zástupci. Z celkového počtu 39 zastupitelů bylo ochotno odpovídat 18 respondentů. Z hlediska triády tvoří politický aspekt právě zastupitelé města, kteří mají fakticky zadávat zakázku na místní sociální síť. Zastupitelé měli ve výzkumu reflektovat znalost svých voličů. Dle jejich názorů se o sociální oblast veřejnost zajímá následovně (seřazeno za sebou dle pořadí):

- Sport, doprava a zdravotnictví.
- Životní prostředí.
- Kultura.
- Školství.
- Bezpečí v obci, pracovní příležitosti.
- Sociální věci.
- Sousedské vztahy.

Z těchto preferencí je jasné, jak zajímavé téma pro regionální reprezentaci sociální politika fakticky představuje. Od toho se pak odvíjí praktické postoje veřejné správy k řešení sociální problematiky. To tedy znamená, že sociální otázky jsou reflektovány spíše deklarativně, nikoliv s ohledem na systémovou koncepci ve městě.

Druhým významným informačním zdrojem pro úvahy nad stárnutím jako tématem sociální politiky je pak definice klíčového pojmu, jímž je samotná příprava na stáří. V dalším textu proto ilustrativně představíme konkrétní čísla. Ty se týkají úvah společnosti o stáří jako nevyhnutelné životní etapě. Otázky, které uvádí Svobodová [15], týkající se přípravy a plánů na stáří a odchod do důchodu, zazněly v několika výzkumech realizovaných Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí. Jedná se o výzkum Život ve stáří z roku 2002, ve kterém bylo dotázáno 1 036 respondentů ve věku 60 a více let (40 % mužů a 60 % žen; horní věková hranice nebyla předem určena, nejstaršímu respondentovi nicméně bylo 94 let) a výzkum Střední generace realizovaný v roce 2004, který byl zaměřen na respondenty ve věku 45-59 let, přičemž dotázáno bylo celkem 1 059 osob (52 % mužů a 48 % žen).

3 Rozbor problému

Následující kapitola bude rozdělena do dvou oblastí. Tou první jsou vybrané výsledky citované studie. Druhou část představují tabulky s výsledky výzkumů, které se zabývají otázkami přípravy na stáří.

3.1 Veřejnost a její společenské postoje

Pro účely tohoto textu budeme vycházet částečně vedle výše uvedených údajů od zastupitelů z výsledků, které ve studii poskytla veřejnost. Jedná se o respondenty, kteří nevyužívají sociální služby. Záměrně jsou vybrány otázky týkající se kvality života, pocitu

bezpečí, znalosti pojmu sociální služba a dotazu, zda respondent přemýšlí, že by mohl někdy sociální služby potřebovat.

238 respondentů se ke kvalitě svého života vyjádřilo pozitivně (podrobně viz tabulka citována dle věku respondentů). Zcela jednoznačně 184 osob uvedlo, že kvalita jejich života je dobrá. 5 respondentů, kteří nedokázali odpovědět, jaká je jejich kvalita života, můžeme s největší pravděpodobností chápat tak, že respondent neměl zcela zájem na anketu odpovídat, ale přesto se zapojil. Jednalo se o úvodní otázku a to respondent ještě nemusí být nutně smířen s tím, že výzkum akceptuje. Podobně lze interpretovat i počet 105 osob, které odpovídaly neutrálně. Často k této odpovědi tendují respondenti, kteří nechtějí nad otázkami přemýšlet, jsou nerozhodní nebo nemají ujasněný názor na danou problematiku. Rozsah ankety neumožňoval pátrat po příčinách nespokojenosti. Nicméně na základě demografické struktury respondentů, kteří takto odpovídali, můžeme konstatovat, že se jedná o osoby, které jsou nejvíce ve věkové kategorii 36 až 50 let a senioři ve věku 66 až 80 let, osoby se základním vzděláním a středním bez maturity, příjemce starobního důchodu, nezaměstnané, ale vyskytlo se ve vzorku i devět zaměstnaných osob. Zároveň však můžeme říci, že osoby ve věku 36 až 50 let v největším počtu (40 osob) hodnotí svůj život jako dobrý. Za velmi dobrý považují svůj život mladší věkové kategorie. Přesto i mezi seniory najdeme respondenty, kteří zvolili možnost velmi dobrý a dobrý.

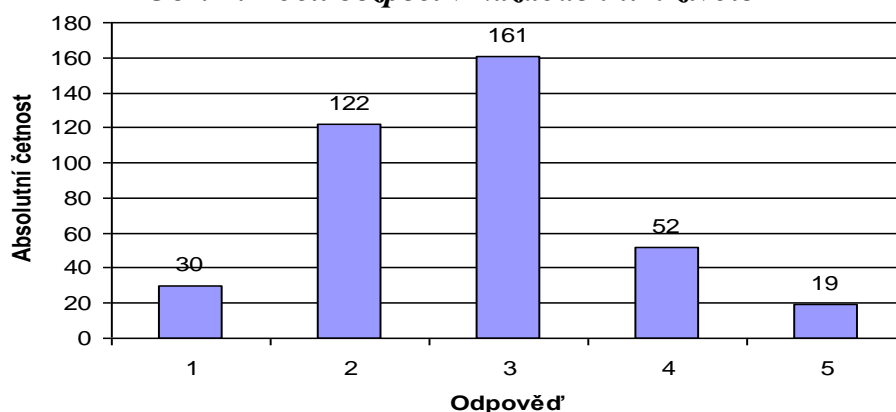
Tab. 2: Kvalita života dle věku

Věk/ odpověď	Velmi dobrá	Dobr á	Ani špatná ani dobrá	Špatná	Velmi špatná	Nedokáže posoudit	Celkem
Do 17 let	11	26	8	0	0	0	45
18 – 26 let	12	36	17	1	0	0	66
27 - 35 let	10	34	16	4	1	3	68
36 – 50 let	9	40	15	5	4	0	73
51 – 65 let	9	19	20	5	1	0	54
66 – 80 let	2	24	23	8	3	2	62
81 a více let	1	5	6	4	0	0	16
Celkem	54	184	105	27	9	5	384

Zdroj: [9; str. 61]

S otázkou kvality života souvisí i pocit bezpečí. Toto téma řešila otázka číslo 2 z výzkumu, která se zabývala pocitem bezpečí respondentů v každodenním životě.

Obr. 2: Pocit bezpečí v každodenním životě



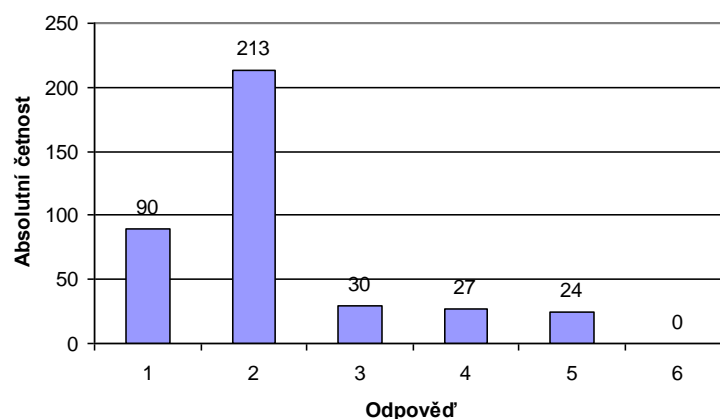
1 = Maximálně; 2 = Hodně; 3 = Středně; 4 = Částečně; 5 = Vůbec ne

Zdroj: [9; str. 61]

Výsledky výzkumu přinášejí námět k zamyšlení. A to, zda by tomuto tématu neměla být věnována zvláštní pozornost. Odpovědi nalézáme ve všech dotazovaných kategoriích, přičemž převládá neutrální středová odpověď – respondenti se cítí středně bezpečně (161 osob). Opět lze uvažovat o pravidle, že pokud respondent nemá jasný názor, volí neutrální odpověď. Celkem 152 osob se cítí ve městě bezpečně. 19 osob se bezpečně necítí. Jedná se nejvíce o osoby ve věku 66 až 80 let, ale kromě věku 18 až 26 let se najde v každé věkové kategorii osoba, která se vůbec necítí bezpečně. Nejhuře hodnotí bezpečnost z hlediska vzdělání osoby se středoškolským vzděláním (oba stupně). Ve vzorku nespokojených osob jsou pak i 2 vysokoškoláci.

Otázka číslo 8 zjišťovala, zda respondenti vědí, co pojem sociální služba znamená.

Obr. 3: Znalost pojmu sociální služba



1 = Ano, zcela (dokáže některé konkrétně jmenovat); 2 = Ano, přibližně (jedná se o pomoc lidem apod.); 3 = Ne, ale má zájem se dozvědět, co to znamená; 4 = Ne, vědět nepotřebuje; 5 = Ne, vědět nemá zájem; 6 = Jiná odpověď

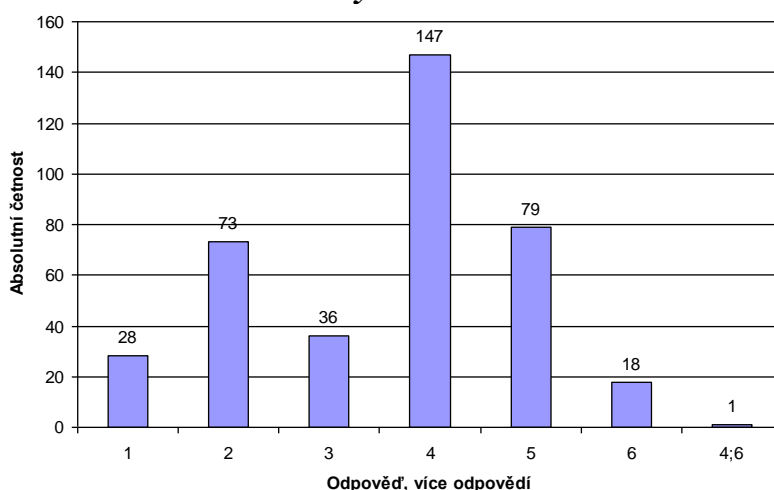
Zdroj: [9; str. 67]

Celkem 213 respondentů si pod pojmem sociální služba představí, že se jedná o pomoc lidem v obtížné situaci a jsou schopni říci, že se jedná např. o pomoc osobám se zdravotním handicapem apod. 90 respondentů ví konkrétně, co sociální služba znamená (zkontrolováno na základě nápovědy, kterou měl každý tazatel u sebe). Přibližně stejně – 81 respondentů pojem vůbec nezná. 30 z nich by se však rádo dozvědělo bližší podrobnosti. I zde se tedy otevírá prostor pro lepší informovanost občanů o sociální problematice a zde se naskytá

prostor pro reakci místní sociální politiky. Zbytek osob nemá zájem nebo nepotřebuje vědět, co jmenovaný pojem znamená.

Otázka číslo 11 z výzkumu zjišťovala, zda se respondenti domnívají, že budou sociální služby někdy ve svém budoucím životě potřebovat. Nejvíce 147 respondentů se domnívá, že každý člověk je potencionálním klientem sociálních služeb. Dále respondenti uvažují, že sociální služby budou potřebovat ve stáří. To koresponduje s tím, že nejčastější sociální služby, které dokázali pojmenovat, jsou domovy pro seniory nebo péče o staré lidi. Velký počet osob (73) nad podobnou otázkou nikdy nepřemýšlel. 36 osob nemá na položenou otázku názor. Několik respondentů uvedlo, že se domnívají, že sociální služby budou potřebovat v případě, že se o sebe nedokáží postarat, až budou nemocní, nebudou mít dostatek peněz na obživu, budou nezaměstnaní, zhoršení se poměry v zemi v důsledku současné špatné vlády. Tři respondenti uvedli, že sociální služby potřebují již teď, jeden z nich na úhradu za poskytnuté služby nemá dostatek peněz. Podrobně viz obrázek č. 4.

Obr. 4: Budoucí využívání sociálních služeb



1 = Ne, neočekává, že by podobná situace mohla někdy nastat; 2 = Nad podobnou otázkou nikdy nepřemýšlel; 3 = Respondent nedokáže odpovědět; 4 = Ano, všichni lidé jsou potencionální klienti; 5 = Ano, až zestárne; 6 = Ano, v případě, že ...

Zdroj: [9; str. 69]

Z výše uvedených výsledků vidíme jak rozdíly ve vnímání kvality života dle rozdílného věku, tak úvahy respondentů o tom, kdy budou sociální služby potřebovat. Pokud pohlédneme podrobněji na výsledky citovaného výzkumu, je zřejmé, že starší generace odpovídají jinak oproti mladším věkovým skupinám. V rámci úvah je pak klíčové zjištění, že většina respondentů se domnívá, že budou potřebovat sociální služby a to nejčastěji ve spojitosti se stářím a úbytkem fyzického zdraví a schopnosti postarat se o sebe.

3.2 Příprava na stáří z pohledu existujících výzkumů

Jak již bylo řečeno, příprava na stáří je pro sociální politiku ať chce či nechce, aktuálně klíčovou otázkou a v blízkém budoucnu bude ještě více. To jsou neoddiskutovatelná demografická fakta. Závěry z předchozí subkapitoly pak podtrhují citované výzkumy Svobodové [15], které si primárně zaměřují na stárnutí a stáří. Konkrétní čísla, jak veřejnost plánuje a uvažuje o svém stáří, představují následující tabulky:

Tab. 3 Období, ve kterém respondenti začali brát vážně svou přípravu na stáří

	Střední generace				Život ve stáří	
	43-49 let	50-54 let	55-60 let	celkem	přepočet	všichni
Nikdy jsem na to nepomyslel	37,2	20,2	10,3	21,9	37,9	28,8
Již v mladším věku	6,4	4,0	3,2	4,6	3,2	2,4
Asi tak ve svých 30-40 letech	17,6	11,6	8,3	12,7	2,1	1,6
Asi tak ve svých 40-50 letech	38,8	38,5	34,3	37,4	17,6	13,4
Až po padesátce	-	25,6	43,9	23,3	39,2	29,7
Až při odchodu do důchodu	-	-	-	-	-	24,2
Celkem	100	100	100	100	100	100
<i>N</i>	<i>376</i>	<i>371</i>	<i>312</i>	<i>1059</i>	<i>778</i>	<i>1026</i>

Zdroj: [15; str. 3]

V další části své práce pak Svobodová [15] představuje způsoby přípravy na stáří.

Tab. 4 Jednotlivé způsoby přípravy na stáří (řádková %)

	Střední generace			Život ve stáří	
	ano	ne, ale uvažují o tom	ne a neuvažují o tom	ano	ne
Koníčky, kterým se lze ve stáří věnovat	75,4	13,5	11,0	71,5	28,5
Další vzdělávání	35,9	23,2	40,9	9,9	90,1
Zdravý životní styl (sport, zdravá strava aj.)	54,9	29,2	16,0	50,8	49,2
Hovory s dětmi o jejich případné podpoře	16,3	27,0	56,7	19,0	81,0
Spoření, příp. nákup akcií, nemovitostí apod.	55,7	15,0	29,3	46,4	53,6
Placení životního pojištění	57,6	14,8	27,6	25,4	74,6
Placení penzijního připojištění	72,0	15,5	12,6	20,1	79,9
Informování o sociální pomoci (služeb) pro seniory	8,4	24,5	67,1	18,3	81,7
Informování o specializovaných zdravotních službách pro seniory	7,4	22,8	69,9	17,9	82,1
Hledání přiměřeného bydlení	4,1	9,9	86,0	17,9	82,1
Úprava bytu pro bezpečnější pohyb a činnosti	7,3	12,2	80,5	12,9	87,1
Snaha obnovit předměty usnadňující chod domácnosti	34,8	24,2	41,0	51,2	48,8

Zdroj: [15; str. 6]

4 Diskuze

Starší populace [3; 8; 11; 15] bude v průměru zdravější, ale bude ve větším rozsahu postižena chronickými a degenerativními chorobami. Ty sice nepovedou k úmrtí, ale budou

se projevovat ztrátou soběstačnosti. Tento fakt pak povede ke zvýšení společenských nákladů a nákladů na veřejné zdravotnictví i sociální služby.

Kvalita života, životní způsob a stárnutí jsou jevy, které jsou součástí každého lidského života. Hlavním předmětem sociální politiky je člověk. To by si měla neustále uvědomovat politická reprezentace, která hájí zájmy občanů na daném území. Pokud budeme konfrontovat výsledky citovaných zjištění, musíme nezbytně upozornovat na to, že stárnutí populace představuje nevyhnutelný fenomén moderní doby. Zde nastupuje klíčová úloha sociální politiky, která by měla společnost na seniorský věk připravovat s ohledem na potřeby této skupiny osob. Nelze spoléhat, že člověk sám o sobě bude vyvíjet přílišnou aktivitu v podobě toho, že se bude sám na seniorský věk připravovat a že bude fakticky počítat s tím, že bude i v seniorském věku zdravý, soběstačný atd. Lidé si případné komplikace, pokud vedou přiměřeně spokojený život bez zvláštních omezení, nepřipouštějí. To ostatně dokazují i prezentované výsledky. Byť se lidé při položení konkrétní otázky nad svou budoucností zamyslí, nelze očekávat, že jednorázový dotaz, cokoliv změní. Proto je nezbytné vytvářet dlouhodobé, systematické a cílené osvětové kampaně. Aktivita lidí nastupuje nejčastěji v případě, že se člověk s realitou setkává osobně, problém se ho dotýká přímo a sám musí hledat cestu k řešení. Většina lidí se proto věnuje aktuálním životním událostem a nevěnuje se dostatečný čas prevenci možných životních komplikací v budoucnu.

Tento přístup bude vzhledem k demografickým tendencím a budoucímu delšímu životu nutné změnit. V případě, že tak sociální politika neučiní, připravuje si sama pro sebe zátěž v podobě následného řešení celé řady problémů. Jde o to ne pouze deklarativně vytvářet strategické dokumenty na úrovni ministerstev a dalších úřadů, ale současná společnost se musí sama o sobě chtít v této věci vzdělávat. Stejně jako například finanční gramotnost pomalu nachází své místo v učebních osnovách, je třeba hledat cesty, jak děti a mladé lidi vychovávat k vlastní cestě ke stáří.

Závěr

Aktuální sociální politika, ať již na národní nebo lokální úrovni, stojí před aktuální výzvou. Problematika seniorů je v našich podmínkách velmi dobře popsána. Akademická a praktická diskuze má celou řadu relevantních výstupů. Nedostatečný zájem však projevuje fakticky sama politika, což dokladuje částečně i prezentovaný výzkum. Nedokáže odbourávat bariéry, které zatím většinová společnost vůči seniorům má. Neumí nalézat uplatnění pro osoby staršího věku, není jim schopna nabídnout adekvátní seberealizaci a využít potenciálu seniorů. Zároveň si musíme uvědomit, že současná generace, která již stárne, není na finální etapu svého života dostatečně připravena. Generace mladší pak zatím nemá nad stářím potřebu uvažovat. Důvodem této situace může být to, že sociální politika nijak fakticky neupozorňuje na možná úskalí stáří. Proto je nezbytné, aby se politika chopila své role a začala vytvářet podmínky, aby se společnost začala průběžně, ale cíleně na stáří připravovat.

Proto, aby regionální, ale i národní politika uměla optimálně naplňovat potřeby svých občanů, je důležité se o potřeby a postoje seniorů zajímat. Stejně tak se však musí zajímat i o ostatní skupiny obyvatel. Zároveň by měla podporovat kroky vedoucí k začleňování seniorů do každodenních aktivit společnosti. Jedním z nástrojů je podpora sociálních služeb, které se v pozdějším věku stávají účinným pomocníkem k tomu, aby starý člověk v případě, že je jakýmkoliv způsobem handicapován, mohl důstojně koexistovat a participovat

nejenom veřejném životě. S tím souvisí, že veřejnost potřebuje získávat informace o možnostech řešení problémů ve stáří. Informování je alespoň minimální aktivitou podpory, kterou může sociální politika vyvinout při podpoře přípravy na stárnutí.

Regionální management k jednotlivým lidem mnohem blíže než národní instituce. Může snáze monitorovat potřeby a může vycházet z individuálních zvláštností regionu, který spravuje. Na tomto stupni veřejné správy pak můžeme hledat klíčovou odpovědnost za spokojenost občanů. Je nezbytné zdůraznit, že státní správa musí samosprávě (ať již krajské či obecní) vytvořit adekvátní podmínky pro její fungování a role obou stupňů musí být vzájemně propojeny. Na regionální úrovni je důležité sledovat nejenom samotný jev stárnutí či stáří. Bez toho, aby byly tyto koncepty účelně zasazovány do širších souvislostí kvality života (spokojenosti) a životního způsobu, nebudou jakékoliv snahy o systematickosti řešení problému účelné.

Reference

- [1] AKRANAVIČIŪTĚ, D.; RUŽEVIČIUS, J. Quality of Life and its Components' Measurement. Engineering Economics [online]. 2007, No 2, [cit. 28. 6 2014]. Dostupný na WWW:
<<http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=4&hid=2&sid=199fd247-f38c-4e61-9936-3aff1c300690%40sessionmgr3>>. ISSN 1392-2785.
- [2] BUMBÁLEK, M. Stáří a osamělost. In *Schola Gerontologica*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 21 – 41. ISBN 80-210-3838-1.
- [3] ČEVELA, R., KALVACH, Z., ČELEDOVÁ, L. *Sociální gerontologie*. Praha: Grada, 2012, 264 s. ISBN 978-80-247-3901-4.
- [4] DUFFKOVÁ, J. Životní způsob/styl a jeho variantnost (Malé zamyšlení nad tím, co všechno se může skrývat pod označením „alternativní životní styl“). In: *Aktuální problémy životního stylu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Filozofická fakulta 2006, s. 79 – 90. ISBN 80-7308-131-8
- [5] DUFFKOVÁ, J., URBAN, L., DUBSKÝ, J. *Sociologie životního stylu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 237 s. ISBN 978-80-7380-123-6
- [6] DVOŘÁČKOVÁ, D. *Kvalita života seniorů v domovech pro seniory*. Praha: Grada, 2012. 112 s. ISBN 978-80-247-4138-3.
- [7] HALEČKA, T. Kvalita života a jej ekologicko-environmentálny rozmer. In *Kvalita života a ľudské práva v kontextoch sociálnej práce a vzdelávania dospelých*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove; 2002. Str. 65 – 81. ISBN 80-8068-088-4
- [8] HAŠKOVCOVÁ, H. *Fenomén stáří*. Praha: Havlíček Brain Team, 2010. 365 s. ISBN 978-80-87109-19-9
- [9] MANDYS, J., JIRAVA P., KAŠPAROVÁ, M., KŘUPKA, J., DUPLINSKÝ, J. *Situace v sociálních službách na území města Pardubice. Závěrečná výzkumná zpráva*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2012. 191 s.
- [10] MAŘÍKOVÁ, H., PETRUSEK, M., VODÁKOVÁ, A. *Velký sociologický slovník*. Sv. 1, A-O. Praha: Karolinum, 1996. 747 s. ISBN 80-7184-164-1

- [11] MÜHLPACHR, P. *Gerontopedagogika*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 203 s. ISBN 978-80-210-5029-7
- [12] PHILLIPS, D. *Quality of Life: Concept, Policy and Practice*. London: Routledge, 2006. 276 str. ISBN 978-0-415-32355-0
- [13] RAPLEY, M. *Quality of Life Research: A Critical Introduction*. London: SAGE, 2003. 286 str. ISBN 978-0-7619-5456-9
- [14] SAK, P., KOLESÁROVÁ, K. *Sociologie stáří a seniorů*. Praha: Grada, 2012. 225 s. ISBN 978-80-247-3850-5.
- [15] SVOBODOVÁ, K. *Příprava na stáří a odchod do důchodu*. [online]. 2014 [cit. 28. 6 2014]. Dostupný na WWW:
<http://kdem.vse.cz/resources/relik09/Prispevky_PDF/Svobodova.pdf
- [16] VAĎUROVÁ, H., MÜHLPACHR, P. *Kvalita života: teoretická a metodologická východiska*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 145 s. ISBN 80-210-3757-7

Kontaktní adresa

Mgr. Jan Mandys, Ph.D.¹

doc. Ing. Jiří Křupka, Ph.D.²

Ing. Pavel Jirava, Ph.D.²

Ing. Miloslava Kašparová, Ph.D.²

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav správních a sociálních věd¹;

Ústav systémového inženýrství a informatiky²

Studentská 95, 532 10 Pardubice, Česká republika

Email: jan.mandys@upce.cz; jiri.krupka@upce.cz; pavel.jirava@upce.cz;

miloslava.kasparova@upce.cz

Tel. číslo: (+ 420) 466 036 171; (+ 420) 466 036 144; (+ 420) 466 036 001

HODNOCENÍ KVALITY SLUŽEB ÚŘADŮ PRÁCE NA SLOVENSKU: JE NUTNÁ REFORMA?

QUALITY ASSESSMENT OF LABOR OFFICES SERVICES IN SLOVAKIA: IS THE REFORM NECESSARY?

Eleonóra Marišová, Eva Schultzová, Tomáš Malatinec, Lucia Grešová

Abstract: *The current structure of state administration bodies in Slovakia, in the field of employment policy, is governed by Act No 5/2004 Coll. on employment services, as amended. The Act is valid since 2004, when SR entranced the EU. The fact that the increasing unemployment rate in Slovakia reached 14,3% in 2013, requires besides the fundamental changes in employment policy also changes in the structure of labor, social affairs and family bodies. At the present, Offices of labor, social affairs and family (OLSaF), as local state administration bodies operate in 46 districts. These offices are not included into the extensive state administration reform, which started on January, 1st, 2013 and which intends to make the functioning of public administration more effective. In this paper, we evaluate the quality of services, provided by employment services departments of OLSaF in five districts of Nitra region. The results of this survey are compared with results of survey among entrepreneurs, evaluating the services of Small trade businesses – Single contact points (SCPs), which were established within the reform process and show a high improvement of services. We assume that also OLSaFs need to undergo the similar reform process to step forward, toward the increase of the quality of services for job seekers.*

Keywords: *Client centers (CAMO), Employment services department, Job seeker, Offices of labour, Social affairs and family (OLSaF), Reform Effective, Reliable and Open state administration (ESO), Single Contact Points (SCPs), Small trade business.*

JEL Classification: *Labor and Demographic Economics, J00.*

Introduction

The present structure of Public Administration in Slovakia is composed of state administration, self-administration and public corporations. Public administration is a part of executive power in Slovakia [13]. State administration is considered to be the most comprehensive form of state activities and is carried out on behalf of the state. State administration is divided into central and local. The state administration bodies are organized hierarchically, i.e. the above superior body has within its competences given by state a right to influence the subordinated bodies [5]. The paper focused on the employment services offered by OLSAaF. The aim of the employment services is to provide possibility to employers to identify and hire employees which are sufficiently qualified for the job and to help individuals with job search [7].

1 Background

The current structure of state administration bodies in Slovakia, in the field of employment policy, is governed by Act No 5/2004 Coll. on employment services, as

amended. The Act is valid since 2004, when SR entered the EU. The fact that the increasing unemployment rate in Slovakia reached 14,3% in 2013, requires besides the fundamental changes in employment policy also changes in the structure of labor, social affairs and family bodies. At the present, Offices of labor, social affairs and family (OLSAaF), as local state administration bodies operate in 46 districts. These offices are not included yet into the extensive state administration reform, "ESO reform" (Effective, Reliable and Open state administration) which started on January, 1st, 2013 and which intends to make the functioning of public administration more effective.

Under this reform the regional offices since 1. October 2007 (Act No 257/2007 Coll.) have been abolished. The power of the abolished regional offices was delegated to district bodies and relevant ministries. Single Contact Points (SCPs) as units within district offices have been created for the agenda of small enterprises with the purpose to support entrepreneurship. SCPs streamline the procedure of district individual administrative offices at the center. SCPs are providing to businessmen the following services:

- Complete administrative procedure relating to the issuing of business license,
- efficient assistance to entrepreneurs in dealing with business license,
- help with practical issue and find out the rules, regulations and formalities.

The reform is going on and should involve all sectors of public administration and shall lead to more simple and complex approach of citizens toward necessary administration as well as to requirements of public sources consolidation and decrease of overstaffing in public institutions. Act No 180/2013 Coll. on organization of local state administration and on change and amendment of some acts, introduces the establishment of integrated system of district offices with departments copying the former specialized local state administration. From 01.10.2013, 72 district offices were established, with specialised departments, however Offices of labour, social affairs and family have not been included into this structure. It is expected that within the 3rd period of the reform, these offices will be also implemented into these district offices as „specialized units“, likewise in the case of SCPs as specialized units for entrepreneurs.

Currently, OLSAaF provide to jobseekers the following services:

- Information services,
- professional consulting services,
- information about job vacancies in region and in Slovak Republic as well,
- development and implementation of the projects aimed at improving labor market situation financed by the European Social Fund,
- retraining and education courses for job seekers. [15]

The development of unemployment in Slovakia within the examined years (since 2009) has had an increasing tendency. Unemployment rate has been negatively influenced by world economy crisis, consequences of which can be visible in the following years. The Slovak Government adopted several measures during these years, which aimed to keep the production ability of economy, keep employment rate and stimulate demand. Despite the adoption of these measures, the situation has not improved. As the table below shows, the unemployment rate was increasing during the examined period, currently the unemployment rate in Nitra region is 12,52%.

Tab. 1: The unemployment rate in Slovakia and in Nitra region

Year	2009	2010	2011	2012	2013
Slovak republic	12,66	12,46	13,59	14,44	13,50
Nitra region	11,72	11,76	13,27	14,08	12,52

Source: [17]

The reform should lead to effective performance of offices' competences, to providing more quality services for jobseekers and last but not least to providing support through offering requalification and educational programs (group, individual) with the aim to make the access of jobseeker back to labor market easier [11].

2 Methodology

Methodology of the paper is based on two approaches: The first methodological approach is based on assessment of quality of services provided by employment services' departments at the Offices of Labor, Social Affairs and Family (OLSAAf). Quality detection was realized through questioning survey (questionnaire) aiming to evaluate different services provided by employment services departments in Nitra region. Survey respondents were jobseekers (JS), registered at the different OLSAAf in Nitra region.

In the questionnaire, the evaluation of the following statements was required:

Evaluation was realized on a basis of qualitative survey related to 1)quality of services provided by Employment services departments, 2)satisfaction with the speed of the process of jobseeker's agenda settlement, 3)satisfaction with provided mediation services, 4)satisfaction with providing information on possible financial contributions, 5) quality of providing information on vacancies, 6) number of employees of Employment services departments regarding to the number of clients, 7) evaluation of benefits of individual consulting, 8) evaluation of group consulting benefits, 9)evaluation of educational or requalification course benefits. Jobseekers responded the questions 1 – 9 by intensity of Likert scale.

The second methodological approach is based on comparison and linking the questionnaire survey results among the jobseekers and the entrepreneurs in Nitra region: With the purpose of outlining the future trend within the integration of the Slovak state authorities, we have compared results of two questionnaire survey types. Results of the survey focused on the services provided by the Departments of employment services (OLSAAf) that are still not a part of integrated system of the Slovak state administration. The results of the survey were compared with the results of survey carried at the Department of small trade business –Single Contact points (SCPs) – at the district offices that have already been a part of integrated system of the Slovak state administration since creating of SCPs. SCPs serve as Client Centre for entrepreneurs within the integrated state administration system. As we have already mentioned, OLSAAf should become a part of this integrated system in the 3rd and 4th stage of the current state administration reform. The departments of employment services and segments of their agenda should be transferred on CAMO (front offices with client contact) and departments going to be a part of integrated system of state administration within District offices (model of general state administration with specialized departments). Within this approach we highlighted and linked the evaluation of essential criteria required from public administration performance by both the jobseekers and small trade businessmen. The evaluation was aimed at the quality of providing services, evaluation of speed/slowness of agenda settlement, evaluation

of the complexity and satisfaction with providing services. As a result, we pointed out the need (necessity) of continuation of the reform in the labor, social affairs and family sector.

3 Data

The data used for this study came from 2 sources:

The first source: 700 questionnaires were distributed among jobseekers in 5 districts within Nitra region, the return rate of the questionnaires was 87,7%. Distribution of the respondents is presented in Tab. 2.

Tab. 2: Return rate of questionnaires in Nitra region

District	Return rate in %
Levice	90 %
Nitra	72,85 %
Nové Zámky	97,14 %
Topoľčany	85 %
Komárno	92,9 %.

Source: own processing

The second source: There were also used the results of questionnaire survey carried out at the Departments of small trade business within district offices (6) in Nitra region. There was distributed 613 questionnaires, the return rate was 87,7%.

4 Results and discussion

For detection the quality services, which are provided by employment services in Nitra region, we used a questioning survey (questionnaire), which was realized at 5 districts of OLSAaF within Nitra region: Levice, Nitra, Nové Zámky, Komárno and Topoľčany.

Tab. 3: Distribution of respondents in Nitra region

614 Respondents from 5 districts in Nitra region		%	
Gender	Male	42,04 %	
	Female	58,96 %	
Education	Basic	9,6 %	
	College	54,7 %	
	University	14,2 %	
	Not defined	21,4 %	
Age	under 20 y.	5,75 %	
	20-30 y.	32,30 %	
	30-50 y.	45,20 %	
		over 50 y.	16,75 %

Sources: Questionnaire survey, own processing

In Levice (LV) district: 126 respondents took part in the questionnaire survey, in Nitra (NR) district: 102 respondents, in Nové Zámky (NZ) district: 136 respondents, in Topoľčany (TO) district: 120 participants and in Komárno (KN) district: 130 respondents took part.

Tab. 4 shows registered unemployment rate in Nitra region. Unemployment rate of women is a higher every year, in all the districts.

Tab. 4: The registered unemployment rate by area, gender and year (in %)

District Year	Men				Women			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Komárno	15,11	15,42	17,18	15,83	17,95	20,25	21,66	20
Levice	12,65	13,88	13,82	11,64	16,88	18,59	17,97	16,53
Nitra	7,1	8,22	9,42	8,56	8,06	9,99	11,54	10,63
N. Zámky	11,07	12,61	12,77	10,2	14,32	17,32	18,13	15,39
Topoľčany	11,39	11,77	12,85	11,77	10,52	11,42	12,75	13,27

Source: [17]

In the evaluation of questionnaire survey, we dealt with evaluation of each question according to Likert scale (1-5) :1-very low,2-low,3- medium,4- rather high , 5- high).The middle (average) level of answered questions by job seekers is shown in Table 5.

Tab. 5: Average evaluation of questions:

Average evaluation of questions (1- 9)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
LV	4,3	3,5	4,3	3,9	4	3,4	3,7	3,5	3,5
NR	4	3,5	3,9	3,6	3,8	2,9	3,3	3,2	3,5
NZ	3,9	3,8	4	3,9	3,8	3,6	3,5	3,5	3,3
TO	3,6	3,4	3,7	3,3	3,5	2,9	3,1	3	3,5
KO	4	3,5	3,9	3,6	3,8	2,9	3,3	3,2	3,5

*some of the jobseekers have not answered all the questions

Source: own processing

From the Tab. 5 we can see the results showing the differences in the evaluation of quality of services, provided by the department of employment in comparison with 5 districts in Nitra region. This analysis shows that the level of satisfaction of jobseekers with services of OLSAaF is mostly medium. The reform ESO could improve this result via concentration of all services to jobseekers into “clients centres” (CAMO) where the jobseekers can manage all their issues at one place and more efficiently.

We suppose the state administration in this sector will become a subject to ESO reform in its third and fourth stage. Establishment of CAMO also assumes to include the labor, social affairs and family offices within the CAMO filling room agenda. Integration, in a spirit “all in one, one everywhere” should ensure simplified access of citizen to state administration agenda as well as removal of oversized bureaucracy. The research conducted by Department of law in the area of services provided by SCPs enables to find similarities and possible improvements in services for jobseekers by CAMO.

The first step of state administration bodies’ integration and client centers’ introduction was creation of SCPs in the field of small trade business administration [4].The requirement by EP’s and EC’s Directive No. 2006/123/ES on services in the internal market lies in a creation of client center for businessmen with the aim to simplify their access to trading certificate and the performance of business activities within member states of the EU. Survey, realized by Department of Law, FESRD, aiming to evaluation of state administration bodies’ effectiveness, results in a positive evaluation of services, provided by businessmen within SCPs agenda and competences of small trade business offices

performing by small trade business departments. When searching for answers on question whether the reform of state administration in the labor, social affairs and family sector is a must indeed, we interconnected the results of qualitative survey realized among businessmen and jobseekers, with the aim to familiarize with their opinions on assessment of current performance of services at the SCPs center as well as at up-today not reformed departments of employment services at OLSAaF. General premise on positive effects of state administration effects, integration of OLSAaF is being confronted with expressions and evaluations of businessmen and jobseekers from the point of view of quality of provided services, speed of agenda settlement, satisfaction with services and complexity of providing services. Concerning to target groups selection, it is necessary to stress out, that the solution on businessmen' and jobseekers' support question and simplification of their access to quality services shall be a priority of each policy, since the situation in the mentioned areas reflects society's economic situation and markedly influences its development.

Within the survey among businessmen, there were 613 questionnaires distributed in Nitra region, with the return rate 87,7%.

Tab. 6: Survey characteristics (Nitra region)

Number of questionnaires		613
Return rate		87,7%
Gender	Male	60,20%
	Female	39,15%
	Non specified	0,65%
Education	Basic	4,24%
	College	60,20%
	University	30,67%
	Non specified	4,89%

Source: own processing

Tab. 7: Distribution of questionnaires (Nitra region)

Levice	8,65%
Nitra	14,68%
Nové Zámky	19,58%
Topoľčany	22,84%
Komárno	11,1%
Štúrovo*	23,15%

*District Štúrovo has been cancelled by ESO reform in 2013.

Source: own processing

Within the comparison of qualitative services evaluation, we will intend to answer the question, whether the reform of state administration in labor, social affairs and family sector is a must and whether there is an assumption of positive effects in a case of including the OLSAaF into the integrated system of state administration as it was proved in a case of SCPs. Thus the services provided by OLSAaF to jobseekers and services provided by SCPs to entrepreneurs as comparable services provided to these two groups of clients are evaluated.

Evaluation was realized on a basis of comparison of qualitative survey within the following questions:

- a) Evaluate the quality of providing services
- b) Evaluate the speed/slowness of agenda settlement
- c) Evaluate the complexity and satisfaction with providing services

These questions cover the evaluation of basic criteria imposed on performance of state administration, which shall be represented by quality of services provision, fast agenda settlement and complexity of provided services leading to citizens' satisfaction.

Tab. 8: Middle values of businessmen and jobseekers answers within districts of relevant bodies in Nitra region

	Quality of providing services	Speed of agenda settlement	Complexity and satisfaction with provided services
Evaluation of SCPs by businessmen	4,1	4,4	3,8
Evaluation of OLSaF by jobseekers	3,9	3,5	3,8

Source: own processing

Tab. 9: Percentage share of respondents, which evaluated relevant criteria of state administration performance by level 5-high and 4-rather high

	Quality of providing services	Speed of agenda settlement	Complexity and satisfaction with provided services
Evaluation of SCPs by businessmen	78,95%	90,68%	63,59%
Evaluation of OLSAaF services by jobseekers	67,77%	14,48%	69,38%

Source: own processing

Evaluation of criteria of state administration performance by businessmen within SCPs and jobseekers within departments of employment services in Nitra region shown in tab. 8 and tab. 9 proves higher satisfaction of relevant participants with the quality, mainly by the speed of agenda settlement at SCPs established within small trade business offices. 79% of respondents evaluated the quality of providing services as high or rather high. Within the departments of employment services, 68% of respondents assessed the quality as high or rather high. There can be identified a potential of including of state administration bodies in labor, social affairs and family sector into integrated system of district offices to ensure higher quality of providing services within integrated centers, which would lead to higher satisfaction of citizens with the quality of providing services in the future. The speed of agenda settlement within the SCPs was assessed by 91% of businessmen as high or rather high; it means that SCPs fulfilled their aim in a sense of making the agenda settlement faster and making the access for businessmen to trading certificates easier. As for the jobseekers, only 14,48% of respondents assessed the speed of agenda settlement at Employment services department as higher and rather high. A diametrical difference of evaluation of speed and slowness of agenda settlement process within SCPs and jobseekers was proven.

This seems as high effective in comparison to departments of employment services, which were evaluated with a negative result. Merger of OLSAaF into the integrated system of district offices, in this case, should ensure higher speed of agenda settlement and removal of some of the administrative processes. Fulfillment of the described assumptions should lead to higher satisfaction of citizens in a relation to the speed of agenda settlement of state administration in the labor, social affairs and family sector in the future. We also focused on comparison of evaluation the satisfaction and complexity of providing services. 64% of the businessmen and 69% of the jobseekers evaluated the portfolio of providing services as high and rather high. Since most of the respondents are satisfied with the portfolio, hesitations from the decrease of quality are not relevant in this case, due to the declaration, resulting from ESO program document proving that this change is not about competences change but about structural change which will touch performance effectiveness. This means that the services portfolio will be transferred in the same range to integrated district offices also in labor, social affairs and family sector. If we go back to the answer on stated question, whether the reform is a must, we share opinion that the integration does have a potential to improve quality of providing services for jobseekers what was proved by SCPs evaluation by businessmen. Due to alarming evaluation of some of the criteria of state administration performance in the labor, social affairs and family sector, it is necessary to reform the performance of providing services although there shall not be forgotten that the reform needs to be realized within citizen interest [14]. Along with integration of state administration into the one center and with appointment of offices' representatives, is given a space for a question of political power-dominancy of state administration and question of its competences' transparency.

Conclusion

Active employment policy serves as a state tool which is supposed to help unemployed to get back to labor market as soon as possible so they will not become a long-term unemployed [6]. The fact that the increasing unemployment rate in Slovakia reached 14,3% in 2013, requires besides the fundamental changes, changes in employment policy as well. Beside this, the need of improvement of quality as well as the effectiveness of the labor, social affairs and family sector in Slovakia is currently more and more discussed. OLSAaF have been not included into the ESO reform into the integrated state administration system yet.

Based on the research realized by the Department of Law in the field of small trade business we found out that the integration of state administration bodies in the field of labor, social affairs and family will bring positive results. This opinion is proved on the fact that in the field of small trade administration, there came to integration of state administration bodies and there were established SCPs, as some kind of client centers. Results of this results brought positive evaluation of services provided to businessmen within the SCPs 's agenda and small trade business offices. We interconnected the results of qualitative survey realized among the businessmen and jobseekers within three areas (quality of provided services, speed/slowness of agenda settlement, complexity and satisfaction with services provision). After the results evaluation, we assume the increase of quality of providing services in state administration in the field of labor, social affairs and family within the integrated centers, as it was in a case of SCPs. Quality improvement of provided services shall lead to higher satisfaction of citizens in the future. Furthermore, from the comparison of the qualitative surveys, we assume higher speed of agenda settlement.

References

- [1] AMADEO, K. *How Is Unemployment Defined?* 2013. Dostupné na WWW: <http://useconomy.about.com/od/supply/f/unemploy_define.htm>.
- [2] EUROPEAN COMMISSION. *Public employment services*. 2005. Dostupné na WWW: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>>.
- [3] HANZELOVÁ, E. *Aktívna politika trhu práce: koncept, financovanie a inštitucionálny rámec*. 2010. Dostupné na WWW: <<http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/prezentacie/Aktivna-politka-TP.pdf>>.
- [4] ILKOVÁ, Z. – MALATINEC, T. Hodnotenie kontrolnej činnosti živnostenských úradov v SR z pohľadu časovej, odbornej náročnosti a súčinnosti s kontrolovanými subjektmi. In *Podnikanie v Európskej Únii, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, 2012, ISBN 978-80-552-0819-0.
- [5] JANKU, M. *Základy práva pre poslucháčov právnických fakúlt*. C.H.Beck, Bratislava 2012. 652 pg. ISBN 978-80-89603-06-0.
- [6] KOŠTA, J. a kol. *Aktuálne problémy trhu práce v Slovenskej republike po vstupe do Európskej menovej únie*. 1. vyd. Bratislava: Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2011. 282 s. ISBN 978-80-7144-190-8.
- [7] KUZGUN, I. K. *The efficiency of private employment agencies in matching the women labour force: Case of Turkey*. 2011. Editorial express. Dostupné na WWW: <<https://editorialexpress.com/>>.
- [8] MARIŠOVÁ, E., MALATINEC, T., MARIŠ, M., SCHULZOVÁ, E., GREŠOVÁ, L. Current state of public administration in the agriculture, forestry and land sector in Slovakia. In *Felelős társadalom fenntartható gazdaság*, 2013 1st ed. 168 s. ISBN 978-963-334-143-8 (brož.) *Felelős társadalom fenntartható gazdaság*. Sopron: Nyugat-Magyarországi Egyetem, 2013. S. 63.
- [9] MARIŠOVÁ, E., et al. The europeanization of the Slovak administrative law and current state administration reform in the agriculture, forestry and land sector. In *Agrárne právo EÚ*. Vol. 2, no. 2 (2013), s. 72-80. ISSN 1338-6891.
- [10] MOUHAMED. *Imortnant Theories of Unemployment and Public Policies*, In *Journal of Applied Business and Economics* vol. 12(5) 2011.
- [11] SHELDON, Georg M. *The Efficiency of public Employment Services: A Nonparametric Mechting Function Analysis for Switzerland*. In *Journal of Productivity Analysis*, 2003, 20 49-70, Kluver Academic Publishers, Netherlands. ISSN 0895-562X.
- [12] SCHULTZOVÁ, E., MALATINEC, T. *State administration reform process in the field of employment services*. In *Mladá veda*, 2013. 978-80-552-1052-0. Nitra, SUA.
- [13] ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. VEDA, Bratislava, 2008, 204 p.,

ISBN 978-80-224-1023-6

- [14] TEJ, J. The Reform of the Public Administration in Slovakia. In *Socialnoekonomični doslidženňa v perechidnyj period. Rehionalna polityka v Ukrajini: súčasni formy ta metody realizaciji (ščoričnyk naukovych prac)*, 2007. Ľvov: Roč. XIX., č. 2 (52)/2005a, s. 204217. ISSN 1727 589X.
- [15] Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. 2013. Dostupné na WWW: <http://www.upsvar.sk/ustredie-psvr/posobnost-ustredia-prace-socialnych-veci-a-rodiny.html?page_id=186012>.
- [16] Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. 2013a. Dostupné na WWW: <<http://www.upsvar.sk/>>.
- [17] RegDat, Databáza regionálnej štatistiky, 2014. Dostupné na WWW: <http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/>.
- [18] WINKLER, J., WILDMANNOVÁ, M. *Evropské pracovní trhy a průmyslové vztahy*. Praha: Computer Press, 1999. 49 s.
- [19] Act No. 5/2004 Coll. on employment services as amended
- [20] EC's Directive No. 2006/123/ES

Contact address

doc. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.

Ing. Eva Schultzová

Ing. Tomáš Malatinec

Ing. Lucia Grešová

Slovak University of Agriculture

Faculty of European Studies and Regional Development

Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Slovakia

Email: eleonora.marisova@uniag.sk

KULTURA ORGANIZACE A JEJÍ VLIV NA PRACOVNÍKY ÚŘADU PRÁCE

ORGANIZATION'S CULTURE AND ITS INFLUENCE ON WORKERS LABOUR OFFICE

Nikola Nováková, Jana Reinbergrová, Nikola Špůrová

***Abstract:** This article is the result of research into form of social work at the labor offices namely the separation of material need after reform in 2012. The article deals with the culture of the organization closer which affects the performance of the work and its design.*

To the problems of the organization's culture, many factors enter as humanly controllable, and those that are less influenced. For example, changing legislation, which work in offices work very structured.

This issue has recently escalated dramatically and in recent months we see the first signs of improvement. This article deals with a predominantly by what, in the opinion of informants in labor offices, namely the separation of material need be changed. We asked ourselves questions such as how the organizational culture as seen from the perspective of workers in general and what they see as the Bureau of Labor. In the second half of the article focuses on the research results. They relate mainly to the question of where the lost role of labor offices. From its original focus on the people we see today focus more on the writings and rapid clearance of clients. We lack systematic and practicality of this institution. This article is therefore to give an overview of what the workers by the labor office should be amended and what is the form of work in the department of material need the aforementioned reform.

Keywords: Organizational culture, Labour office, Social work, Bureaucracy, reform.

JEL Classification: I38.

Úvod

Posledních několik desetiletí jsme svědky toho, jak se podoba práce na úřadech práce vyvíjí. Její obsah se mění a úřad práce se čím dál více stává pouze byrokratickou organizací, která si klade za cíl v krátkém časovém úseku vyplatit velký počet dávek na základě toho, co je psáno. Není se pak čemu divit, že se v praxi člověk setká s kritikou na obou stranách. Často se setkáváme s klienty, kteří si stěžují na jednání pracovníků úřadu práce. Na druhou stranu často slýcháme právě od pracovníků, jaké nároky jsou na ně kladeny, jaké množství práce mají v popisu práce aj. Není pak žádné překvapení, že nejsou vždy absolutně vlídné, jak by si každý klient ten den přál. Zvláště, když vezmeme v úvahu, že nemluvíme o deseti klientech denně, ale v určité dny bychom je mohli počítat na stovky. Jak jsem řekla již v úvodu- sociální práce na úřadu práce se pak stává pouze byrokracií, kdy se pracovníci snaží stihnout velký přísun klientů a hraje se tak spíše na kvantitu, než na kvalitu.

Nicméně klienti úřadu práce jsou velmi často i klienti jiných sociálních pracovníků a pracovníků. A tak se určitým způsobem můžeme setkat s vytížeností úřadu práce a s náparem, jaký tam mohou lidé zažívat. Proto jsme i s kolegyněmi Nikolou Špůrovou

a Janou Reinbergrovou považovaly za přínosné zjistit o tom více. Hlavním cílem výzkumu je popsat skutečnou podobu sociální práce na úřadu práce po reformě, která proběhla v roce 2012. Následně také popsat vlivy organizační kultury na sociální pracovníce a pracovníky na úřadu práce, oddělení hmotné nouze. V tomto článku se zaměříme na druhou část cíle, a to na organizační kulturu a její vliv na pracovníky a pracovníce úřadu práce, oddělení hmotné nouze.

1 Kultura organizace ovlivňující výkon práce

Zásadním tematickým okruhem, který je potřeba objasnit, je chápání pojmu kultura organizace a jeho zásadní vliv na chod organizace a práce.

Kultura organizace je pro mnoho lidí rozdílná. Proto i definic, které autoři, zabývající se touto problematikou, vymezují, je mnoho. My uvedeme jen některé z nich. Ty se nejvíce shodují i s naší představou definice kultura organizace.

Při definování organizační kultury jsme vycházely převážně z knihy Lukášové *Organizační kultura a její změna*. Ta zde cituje mnoho autorů, jejich představy o kultuře organizace se v mnohém shodují, ale i odlišují či doplňují. Například Kulmann, Saxton a Serpa vymezují organizační kulturu jako *sdílené filosofie, ideologie, hodnoty, předpoklady, názory, očekávání, postoje a normy...*, které odhalují implicitní či explicitní *skupinový souhlas s tím, jak rozhodovat a řešit problémy: jako způsob, jak se u nás věci dějí*. [3, s. 21-22]

Druhou zajímavou definici jsme si vypůjčily od Williamse, Dobsona a Walterse. Ti organizační kulturu vymezili jako *obecně sdílené a relativně stabilní názory, postoje a hodnoty, které existují v organizaci, přičemž kultura determinuje procesy rozhodování a řešení problémů v organizaci, ovlivňuje cíle, nástroje a způsoby jednání, je zdrojem motivace a demotivace, spokojenosti a nespokojenosti*. [3, s. 21-22]

Lukášová to poté výstižně shrnuje následujícími větami. *Organizační kulturu lze chápat jako:*

- *Soubor základních předpokladů, hodnot, postojů a norem chování,*
- *které jsou sdíleny v rámci organizace,*
- *které se projevují v myšlení, cítění a chování členů organizace a v artefaktech (výtvorech) materiální a nemateriální povahy.* [3, s. 22]

Přičemž materiální povahou se myslí např. architektonika budov, kde lidé pracují, vybavení kanceláří, prostor, ale i výsledné produkty, které firma (organizace) vyrábí. Nemateriální povahou se poté rozumí určité rituály, které jsou v organizaci již zavedené, ceremoniály (např. při přijetí nového člena týmu) nebo určití firemní hrdinové, o kterých se mluví. To vše ovlivňuje organizační kulturu a ovlivňuje tak i výkon práce, motivaci k práci a loajalitu k povolání, které se pracovníce na úřadech práce rozhodly dělat. [3]

Kultura organizace je však vždy výsledkem lidí- jejich myšlení, cítění, tvoření... [7]

1.1 Dvě verze pojetí kultury organizace

V každé kultuře organizace se můžeme setkat s tzv. třemi typy představ. Jedná se *preferenze, interpretační schémata a pravidla jednání*.

Preference můžeme vymezit jako společné představy toho, kam bychom měli směřovat, co je naším cílem. Do této skupiny lze zahrnout hodnoty, společné cíle, ale i společné zájmy, které lidé v organizaci sdílejí.

Interpretační schémata jsou určité představy o tom, jací by lidé na určité pozici měli být, jak by měli pracovat, jaké by měli mít hodnoty, ale zároveň se jedná také o představy o tom, jací skutečně tito lidé jsou.

Třetí typ představ- pravidla jednání- vyjadřuje náš názor na to, jak by člověk v určité pozici měl jednat s lidmi v jiném postavení. Tento typ ale musí splňovat podmínku, že pravidla jednání odpovídají interpretačním schématům, ale zároveň naplňují preference.

Tyto tři typy představ určují naše očekávání, jednání a výsledně i v určité míře naši spokojenost či nespokojenost. Pokud se totiž naše preference neshodují s preferencemi vysokého managementu, vzniká zde rozkol, který lze jen těžko řešit.

Zde ale vzniká rozpor. Každý člověk může chápat kulturu organizace odlišným způsobem. Chápání kultury organizace se poté odráží i do všech výše zmíněných oblastí. V definicích jsme se často setkali s termíny *představy o žádoucím jednání, vzájemné chápání apod.* Jak tedy představy o žádoucím jednání či vzájemné chápání lidí v organizaci ovlivňuje pojetí kultury organizace? Jak jsme již uvedly výše, každý člověk může kulturu organizace chápat odlišně. Poté by tedy měli být odlišné i uvedené termíny a další s tím související okolnosti (hodnoty, cíle atd.)

A právě k vysvětlení těchto odlišností přispěli dvě verze pojmu kultura organizace.

První verze byla určitým způsobem formulována ve druhé polovině 20. století. Jedná se o moderní verzi pojetí kultury organizace. Jejím hlavním vysvětlením je konsenzus. Libor Musil ji v Encyklopedii sociální práce označil výrokem: *lidé vzájemně chápou své představy o žádoucím jednání.* [4, s. 521]

Tento výrok vysvětluje následovně: *slovo konsenzus zde vyjadřuje předpoklad, že v organizaci spolupracují lidé, kteří společně prošli socializací v kulturně homogenní společnosti, a jsou proto jako jedinci vybaveni předporozumění. Mají tudíž sklon spontánně přijímat a sdílet stejné představy o žádoucím jednání v organizaci.* [4, s. 521]

Tomuto pojetí kultury organizace nejvíce odpovídá Scheinova definice, která říká, že jde o *soustavu základních předpokladů, jež vynalezla, vyhledala nebo postupně vyvinula určitá skupina ve snaze zvládat problémy s přizpůsobováním se vnějším podmínkám a s vnitřní soudržností, a které se osvědčily, aby byly uznávané jako platné a díky tomu mohly být novými členy vnímány jako správné způsoby vnímání, myšlení a prožívání zmíněných problémů.* [4, s. 521]

Toto vyjádření odráží představy o stabilních společnostech, kde idee, se kterou vznikly, se dále s organizací vyvíjejí a její členové mají možnost u tohoto vývoje být. V dnešní společnosti (některými sociology nazývané postmoderní společností) však tento vývoj nemusíme vždy zaznamenat. Dnes vznikají velké firmy rychleji než dříve. Také se můžeme dočkat rychlejšího úpadku. Udržet si zaměstnání a mít ho jisté je v dnešní době také nemožné. Do kultury organizace rázem vstupují další proměnné, které hodnoty, idee, názory a společný konsenzus velmi ovlivňují.

Postmoderní verze, která se snaží vysvětlit pojem *vzájemné chápání o žádoucím jednání*, se přiklání k jinému pojetí. Podle ní lidé v organizaci *chápe odlišné představy ostatních*

o žádoucím jednání díky tomu, že jsou ustálené. Jedni jednají podle svých specifických, ale ustálených představ opakovaně, což jiným umožňuje tyto představy pochopit, předvídat jejich reakce na určité situace, problémy či úkoly a těmto anticipovaným reakcím přizpůsobovat své jednání. [4, s. 522]

Příčemž právě přizpůsobovat se reakcím, je jedním ze základních předpokladů ke kvalitní spolupráci v dnešní době. V této podobě je tedy hlavním znakem kultury organizace ustálenost představ.

Lidé sice v organizaci mohou mít podobné představy o činnosti, kterou dělají, ale každý ji bude dělat jinak.

1.2 Funkce a zdroje organizační kultury

Jak jsme již výše uvedly, zdroje organizační kultury jsou mnohé věci kolem nás. Jedná se například o vlivy prostředí kolem nás. Nejen organizačního prostředí, ale řadíme sem i kulturu národa, sociokulturní faktory. Důležitým zdrojem řazeným do vlivů kolem nás jsou ale i nátlaky ze strany zákazníků/klientů a požadavky, které jsou na nás kladeny zvnějšku.

Dalším výrazným zdrojem organizační kultury je vysoký management organizace. Tedy jinými slovy řečeno, jeho zakladatel, vůdce, vlastník či manažer. Ti ovlivňují podobu práce a tím i kulturu organizace výrazným způsobem. Udávají normy, tempo práce, řešení tvorbou určitých metodik, která nám dávají předem připravené řešení.

Třetím zdrojem, který považujeme za velmi podstatný, je velikost a délka existence organizace. Mezi začínající organizací či organizací, která má již desetiletou historii, je podstatný rozdíl. Podoba kultury je v každé odlišná. Začínající organizace se potýká se svým nástupem na trh. Snaží se zapojit do systému, který již existuje a najít si svou cestu. To klade odlišné nároky na manažery, na pracovníky i na to, co všechny spojuje.

Zároveň odlišná bude kultura organizace ve velké firmě, která má stovky zaměstnanců, kteří jsou si vzájemně neznámí a naopak v organizaci, která je tvořena pěti zaměstnanci. Jejich práce je zákonitě užší a vzájemně propojená. Vědí, co očekávat od druhého, jaký je jejich styl práce a řešení úkolů. Komu jaký úkol lépe sedne, a jak se na jednotlivé členy spolehnout.

To, s kolika pracovníky musí člověk vyjít, spolupracovat a navazovat každodenní kontakty, také odpovídá míře konfliktů, které v organizaci vznikají. Pokud si jsme vědomi organizační kultury, do které vstupujeme a umíme s ní pracovat, její jednou z funkcí je právě redukce konfliktů uvnitř organizace.

V návaznosti na zdroje organizační kultury, jsou dalšími funkcemi usnadňování koordinace mezi pracovníky, výrazné ovlivňování pracovní spokojenosti či nespokojenosti a je výrazným zdrojem motivace.

Jak uvádí i Havrdová ve své knize *Organizační kultura v sociálních službách jako předmět výzkumu* je organizační kultura velmi výrazným zdroje změn ve veřejné správě. [2]

2 Metodologie výzkumu

Část výzkumu, kterou se zde zabýváme, jsme zaměřily na zjištění kultury organizace na úřadech práce. Je to část z výzkumného celku, který se zaměřoval na podobu sociální práce na úřadech práce po reformě v roce 2012, která výrazným způsobem podobu sociální práce na úřadech práce změnila.

Výzkum jsme realizovaly na krajské pobočce úřadu práce v Hradci Králové, oddělení hmotné nouze. Do výzkumu bylo zapojeno šest pracovník a pracovníků tohoto oddělení.

Zvolily jsme kvalitativní výzkumnou strategii, metodu polostrukturovaný rozhovor. Díky němu jsme měly k dispozici určité návodné otázky a zároveň jsme měly možnost v případě potřeby upravit směr rozhovoru. Návodné otázky byly rozděleny do třech oblastí - kultura organizace, faktory ovlivňující podobu sociální práce a podoba sociální práce na úřadu práce po reformě v roce 2012. Návodných otázek bylo celkem 9. Rozhovor s jedním informantem trval v rozmezí 30- 50 minut.

Výzkum byl ztížen tím, že nikdo ze zúčastněných nesouhlasil s nahráváním na záznamové zařízení a proto musel být rozhovor přepisován ručně.

Vzorek informantů jsme si vybraly náhodně podle problematiky, kterou se výzkum zabývá. [8] Podmínkou však bylo, aby to byli pracovníci oddělení hmotné nouze. Do výzkumu bylo zapojeno 6 informantů (které dále označujeme zkratkou I a příslušným číslem, které určuje pořadí, v jakém se výzkumu účastnili). Dva informanti byli muži, čtyři byly ženy. Pracovníci byli jak na pracovní pozici sociální pracovní, tak na pozici referent oddělení nepojistných dávek.

3 Kultura organizace na úřadu práce

Hlavním kritériem bylo zjistit, jak vnímají kulturu organizace na úřadech práce pracovníci sami za sebe a jak je podle jejich názoru vnímán v instituci, kde pracují.

Jak jsme uvedly výše, vycházely jsme z předpokladu, že kulturu organizace chápeme jako určité společné hodnoty, předpoklady, názory, postoje lidí v organizaci. Tito lidé jsou schopni spolu vzájemně kooperovat a tak dosahovat právě společných představ, které v organizaci panují. Úřady práce mají již dlouholetou tradici, i přesto, že se jejich fungování neustále vyvíjí. To má velmi podstatný vliv na kulturu organizace. To, že fluktuace pracovníků je tak vysoká dává omezenou možnost pro tvoření organizační kultury. To, že nároky zadavatele, který také přispívá k tvorbě organizační kultury, jsou tak vysoké, má na pracovníky neblahý vliv a určuje jejich styl práce, hodnoty atd.

Dalo by se říci, že pro úřad práce jsou takovými společnými představami výplata dávek. Původní smysl úřadu práce se postupem času vytrácí. Vždyť sociální práce na úřadech práce zaniká a stává se z ní pouze byrokratická organizace, která je zaměřena především a právě na finanční zajištění lidí, kteří jsou v nouzi.

Mnoho informantů vnímá organizační kulturu jako mezilidské vztahy, které ovlivňují jejich náladu na pracovišti. Říkají, že *jde hlavně o dobrý kolektiv*.(11) nicméně, jak jsme uvedly výše a informanti nám tuto myšlenku jen potvrdili, jde také o pracovní prostředí, které výrazným způsobem ovlivňuje pracovní tempo, morálku, spokojenost, nespokojenost ad. A právě s pracovním prostředím byla většina informantů velmi znepokojena. Odhlédneme-li od nemožnosti otevřít si okno přes hory spisů, musíme minimálně zmínit, že bezpečí pracovníků není nijak zajištěno.

V době před zmiňovanou sociální reformou se na úřadu práce pořádali různé akce na utužování kolektivu. Dnes však k těmto akcím již nedochází nebo ve velmi malé míře. To však brání k navázání lidských vztahů a zůstává se často jen u těch pracovních, které postrádají hloubku.

Nicméně, co bychom měly zmínit, je skutečnost, že na otázku, jak je termín kultura organizace vnímán právě na úřadech práce, většina informantů odpovídala, že *na tomto pracovišti vnímán není vůbec* (I3). Podle těchto informantů úřad práce nevytváří žádné podmínky pro kvalitní kulturu organizace. Vnímají to tak, že v posledních několika letech se stav na úřadech práce zhoršil do té míry, že mnoho pracovníků má strach vzít si dovolenou, protože už nyní nestíhají vyřídit včas všechny své spisy, které jim leží na stole. Přísun klientů je tak velký, že jejich pracovní kapacity na to již zdaleka nestačí. To nás přivedlo k myšlence, jak častý může být syndrom vyhoření.

Pokud se však zaměříme na jednu z funkcí organizační kultury, kterou je redukce konfliktů a míra kooperace, podle informantů je na úřadu práce právě dobrá spolupráce s ostatními pracovníky. Jako jeden z kladů považují mezilidské vztahy, které na pracovišti panují, a pro mnoho lidí je to jeden z důvodů, proč ještě v zaměstnání jsou. Jedná se však spíše o dobré vztahy s pracovníky, kteří do zaměstnání nastoupili v podobnou dobu. Tam, kde lze zaznamenat větší časový úsek, jsou vztahy spíše na profesionální úrovni. Totéž platí o pracovnících v kanceláři. Pokud sdílejí společnou kancelář, logicky vyplývá, že jejich vztahy jsou užší. Právě z nedostatku akcí uskutečňovaných na utužování kolektivu, nedochází k větší provázanosti lidských vztahů skrz celé oddělení hmotné nouze. To je poté příčinou mnoha neshod.

Informanti kulturu organizace často popisovali slovy jako *chaos, nepořádek, špatná personalistika či zbytečně příliš mnoho vedoucích*.

Mnoho informantů se také vyjadřovalo ke své mzdě, která je v mnoha případech podle jejich slov menší, než kolik peněz vyplácejí na dávkách. To velmi často vedlo k negativnímu hodnocení klientů. Mnoho z nich uvádělo, že *ženská rodí jako jabloň a bere za to peníze. To vás prostě zarazí*. (I5) Tato odpověď nás vedla k myšlence, kam se vytrácejí hodnoty, s nimiž lidé do této profese přicházejí? Může za to realita, které každý den po stovkách čelí pracovníci úřadu práce nebo za to může fakt, že sociální práce se z této instituce postupem času vytratila?

V této souvislosti jsme se tedy ptaly také na hodnoty lidí pracujících na úřadech práce.

Havrdová vymezuje hodnoty jako *stavební kameny kultury, zdroje sociální soudržnosti, zdroje motivace i regulátory norem chování*. [1, s. 43] Hodnoty podle informantů jsou u každého různé, často jsme ale zaznamenaly odpovědi typu *sociální citění, rovnost, stejná pravidla, spravedlnost nebo pomáhat lidem, kteří jsou v nouzi*. To vše by šlo aplikovat na sociální práci, jak je to ale naplňováno právě na úřadu práce, ze kterého, jak jsme uvedly výše, se postupem času všechny tyto aspekty vytrácejí a zbývá nám obrázek obří organizace, která (i podle slov informantů) je více zatížena na kvantitu než kvalitu?

Ovšem když jsme se více zaměřily na otázku, jaké hodnoty respondenti vnímají, že na úřadu práce nejvíce figurují, dostalo se nám odpovědí, jako např. *ekonomické hodnoty nebo žádné*. Někteří informanti vnímali potřebu vyplácet dávky. Bohužel často uváděli i fakt, že ve výsledku je to v rozporu s jejich představami a také se všim, s čím do sociální práce šli.

Za ještě smutnější odpovědi považujeme skutečnosti, že převážná část informantů na úřadu práce žádné hodnoty nevnímá. Vnímají, co je jejich povinností. V důsledku potřeby uživit rodinu, zaplatit nájem, udělat nákup, se z nich stávají každý den „stroje“, které mají za úkol vyplatit co největšímu počtu klientů dávky a kvalitně to zpracovat do spisu. K tomu se I5 vyjádřila takto: *každá tady máme přes tři sta spisů. Není možné, abychom to dělaly pořádně*. Při tolika spisech, podle našeho názoru, opravdu není možné

dělat sociální práci na úřadech práce kvalitně. V tu chvíli je samozřejmostí, že se z pracovníků stávají byrokratické stroje na vyplácení dávek, kultura organizace tím značně upadá a s ní i přístup ke klientům.

V žádném případě nechceme tvrdit, že pracovnice úřadů práce porušují etiku ve vztahu ke klientům. Rády bychom ale poukázaly na fakt, že postupem času (a mnoho informantů uvádí, že za to může reforma v roce 2012) se o sociální práci nedá hovořit ve smyslu, ve kterém byla a je pojmána mimo úřad práce. Sociální práce by měla být kontinuální činnost, která se neomezuje pouze na vyplácení dávek podle informací obsažených na papíře. S množstvím práce, kterou však musejí pracovnice úřadu práce stihnout, s množstvím spisů, které na ně denně čekají, však není možná žádná další činnost, než právě vyplácení dávek podle předem připraveného formuláře. Kontinuita se vytratila, vytratily se hodnoty, kultura organizace v podobě, která lidi podněcuje k práci a která jim něco přináší, je pryč. Pro mnoho z nich je to jen práce, do které chodit musí, aby zaplatili nájem.

Při každé změně, která má nastat, se však musíme ptát, do jaké míry změnu podpoříme. Pokud bude organizační kultura silná a my změnu nepodpoříme, bude pro ty, kdo se o ní pokouší, obtížnější ji prosadit. Pokud ale na úřadu práce organizační kultura je slabá, bude velmi těžké se nevhodným změnám bránit. [5]

4 Diskuze

Už v předešlých větách jsme se snažily nastínit určité předpoklady k diskuzi. Například fakt, že dnešní podoba sociální práce na úřadech práce je natolik změněna, že už nelze mluvit o sociální práci. Od pracovníků úřadu práce se očekává takové množství činností, že to v důsledku vede ke ztrátě jejich hodnot a přesvědčení, se kterými do práce šli.

Můžeme říci, že reforma uskutečněná v roce 2012 nevedla k příliš prospěšným změnám. Alespoň co se týká sociální práce s klienty. Musil o tom mluví takto: *Při výkonu práce se tak objevilo několik dilemat, kdy očekávání zadavatelů a podmínky práce neumožnily nastavit práci s klientem způsobem, který odpovídá jejich představám a žádoucím cílům intervence.* [6] Hlavním rysem změny, který měl na fungování úřadů práce a na sociální práci s klienty velký vliv, bylo sjednocení výplatního místa dávek. Převedení celého systému pod jedno výplatní místo, kam se nahrnula práce, administrativa, ale s přibývajícím počtem klientů se situace jen zhoršila. K tomu všemu pracovníkům přibyla kompetence vstupovat do obydlí žadatelů o dávku a provádět sociální šetření. To je velký nástroj v rukou pracovníků a lze ho správně využít, nicméně, kde zbývá čas na sociální šetření, pokud máte na stole hromady spisů a klientů, kteří čekají na dávku.

Z klienta se stal zákazník, který si jde pro finanční obnos, jež má zajistit jeho přežití další měsíc. Odhlédneme-li od spekulací, zda je to sociálně spravedlivé, pokud člověk nepracuje a je živ pouze z dávek hmotné nouze, nebo to trvá jen určitý čas, musíme uznat, že určité negativní odezvy, to v pracovnících úřadu práce jistě zanechává. Mnoho z nich to hodnotilo velmi negativně. Jaký pak může být vztah ke klientům? V globálním měřítku jaký pak může mít tato společnost vztah k lidem kolem sebe, když na všechny začneme hledět s určitými nálepkami, které jsme si převzali ze své práce.

Úkolem sociální práce je tyto brýle, které mnoho lidí má, strhávat. Otvírat oči a nehodnotit lidi z určitých charakteristik. Původní myšlenka hmotné nouze byla dobrá, nicméně jde teď směrem, který se se sociální prací příliš neshoduje.

Stále častěji můžeme slyšet o narůstajícím tlaku na pracovnice hmotné nouze. Když odhlédneme od zmíněného nároku na papírování, přibývá klientů. Tito klienti jsou však stále častěji dlouhodobými uživateli dávek pomoci hmotné nouze. Znovu si tedy klademe otázku- jaký je smysl těchto dávek? Nebyl původní smysl zajistit lidem v nouzi na dobu nezbytně nutnou, než překlenou svou obtížnou životní situaci? Nebylo úkolem dát jim takový objem financí, které zajistí je a jejich rodinu v případě nepříznivé situace, ale zároveň jim nabídne možnost z tohoto období vyjít a začít zase žít nezávisle na státu? V tom případě se ale ptáme- kam se toto pojetí vytratilo? Z jakého důvodu jsme dospěli do okamžiku, kdy vyplatíme finance člověku, který správně vyplní žádost a splní formální kritéria a tím celá práce skončí? Není se pak čemu divit, že chybí něco víc lidem okolo tohoto vyplácení. Nebylo by mnohem méně lidí dlouhodobě závislých na těchto dávkách, kdyby s těmito klienty probíhala kvalitnější sociální práce? Peníze v životě mnoha lidí jsou prostředkem. Bez nich to v dnešní době jde jen obtížně, nicméně s nimi se nevyřeší vše. Člověk, který žije ve velmi špatných bytových podmínkách, je dlouhodobě nezaměstnaný, dluhy mu narůstají, je na dávkách hmotné nouze, je rád, že tyto dávky pobírá. Nebyl by však mnohem radši, kdyby měl možnost získat zaměstnání, které by jeho životní úroveň zvýšilo? Kdyby měl možnost zlepšit kvalitu svého bydlení, protože má finance ze zaměstnání, které mu toto umožní? Pokud přejdeme na ekonomický slovník tohoto státu, nebyl by takový člověk poté i výhodnějším pro společnost? Úřad práce na takovou kontinuální, dlouhodobou a časově náročnou činnost nemá prostředky. Mají je však neziskové organizace kolem. Bohužel podle výpovědí několika informantů není čas ani na to, spolupracovat s neziskovými organizacemi. Poté se ptáme- co je skutečným smyslem a posláním oddělení hmotné nouze úřadů práce po reformě, která proběhla po roce 2012? Byl to tento stav? Bylo účelem navýšit počet klientů, udělat z hmotné nouze banku, která pouze dává a kde se zapomíná na mnohem hlubší potřeby mnohých lidí? Bylo účelem této reformy začít pojmát své zaměstnance za stroje, které o svém pracovišti mluví jako o *chaosu, nepořádku, o tom, že tady člověk žádné hodnoty nemá, není tu žádná kultura organizace...*? Jedny z nejčastějších slov, které jsme při rozhovorech slyšeli, byly právě: *strach, chaos, nepořádek, špatná personalistika, nepořádek, mnoho práce, málo zaměstnanců...* Je toto představa práce, kterou by měla společnost a sociální pracovníci mít, respektovat či tvořit?!

Závěr

Tento článek je výsledkem výzkumu, který se zabýval vlivem reformy správy nepojistných dávek sociálního zabezpečení na rozvoj sociální práce vykonávané na úřadech práce. Nyní tedy můžeme říci, že podle informantů byla reforma velkou chybou. Výše uvádíme důvody, které k tomu podle nich i podle nás vedou. Jaká bude podoba sociální práce (budeme-li moci stále nazývat práci na úřadě práce sociální práci)?

Kultura organizace je velmi obšírný pojem. Zahrnuje tolik aspektů a dílčích proměnných, že je na mnoho řádků je všechny popsat. Těmi nejpodstatnějšími jsou hodnoty, sdílené představy a ideje, společné názory a v postmoderním pojetí také ustálenost představ. Víme, co očekáváme, co chceme, jaké jsou naše hodnoty. Ty by se měly odrážet do naší práce. Někdy však organizace, ve které pracujeme, naše hodnoty potlačí a my jsme nuceni přijmout a přizpůsobit se hodnotám, představám, názorům instituce, ve které pracujeme. Měníme tím podobu, jakou sociální práci vykonáváme a měníme tím i sami sebe. Sociální práce na úřadech práce svou podobu změnila v takové míře, že dnes jen těžko můžeme hledat klíčové aspekty sociální práce. Úřady práce se změnili v organizaci, jež, jak

jsme již uváděly, se zaměřuje spíše na kvantitu než na kvalitu práce s klientem. Z našeho výzkumu vyplývá, že pracovníci úřadu práce svou práci nestíhají v takové kvalitě, v jaké by byla potřeba. Množství klientů, které denně mají, je větší, než kolik času a prostoru každému z nich mohou věnovat. Velmi často jsme o kultuře organizace mluvily v souvislosti s chaosem. Chaos je nejčastěji používaným ekvivalentem k úřadu práce. Přispívá k tomu i fakt, že podle informantů je na úřadech práce zbytečně mnoho vedoucích. Mnohem užitečnější by však bylo zaměstnat další pracovníky na nižší pozice, které pracují přímo s žadateli o dávku hmotné nouze.

Podle dotázaných informantů nejsou na úřadu práce vnímány žádné hodnoty a kultura organizace je čím dál více v pozadí. Pro zadavatele se hlavním úkolem stalo vybavení klientů financemi a sociální práce se z úřadů práce vytratila. Není na ní dostatek času.

Dříve uskutečňované akce na utužování kolektivu, jsou minulostí a i to může být jednou z příčin konfliktů na pracovišti a napětí, které tam panuje. Není to však hlavní teze zmíněného napětí. Jde hlavně o množství práce na jednoho pracovníka, které velmi výrazně narostlo právě po sociální reformě v roce 2012.

V neposlední řadě však toto všechno má obrovský dopad na pohled sociálních pracovníků na své klienty. Jejich práce se soustřeďuje na cílovou skupinu, jež má jen malé možnosti postupu ve společnosti. Ovlivnění tímto faktem, podobou sociální práce, jež na úřadu práce nyní existuje a kulturou organizace, jež podle informantů pro změnu není, můžeme dojít k závěru, že o sociální práci na úřadech práce již nelze hovořit. A také k tomu, že pracovníci, kteří zde působí, mají velmi těžký úkol- sladit požadavky, které klade zadavatel (tedy kvantitu) a své vlastní původní přesvědčení a hodnoty (tedy kvalitu) s potřebami klientů.

Poděkování

Tento článek je výstupem ze Specifického výzkumu číslo 1/ 2014 „Vliv reformy správy nepojistných dávek sociálního zabezpečení na rozvoj sociální práce vykonávané na úřadech práce“ realizovaného na Ústavu sociální práce Univerzity Hradec Králové.

Reference

- [1] HAVRDOVÁ, Zuzana. *Hodnoty v prostředí sociálních a zdravotních služeb*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta humanitních studií, 2010, 207 s. Action Learning - praktický management. ISBN 978-808-7398-067
- [2] HAVRDOVÁ, Zuzana. *Organizační kultura v sociálních službách jako předmět výzkumu*. 1. vyd. Praha: FHS UK, 2011, 206 s. Action Learning - praktický management. ISBN 978-808-7398-159.
- [3] LUKÁŠOVÁ, Růžena. *Organizační kultura a její změna*. 1. vyd. Editor Alois Křišťan. Praha: Grada, 2010, 238 s. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-2951-0.
- [4] MATOUŠEK, Oldřich. *Encyklopedie sociální práce*. Vyd. 1. Editor Alois Křišťan. Praha: Portál, 2013, 570 s. ISBN 978-802-6203-667.
- [5] MÜLLER, David. *Kultura organizace je cestou ke strategii*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2013, 267 s. Action Learning - praktický management. ISBN 978-80-7261-265-9.

- [6] MUSIL, Libor a Klára ŠEĎOVÁ. *Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi: konkurenční síla sdílených cílů, hodnot a priorit*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2013, 107, 4 s. Action Learning - praktický management. ISBN 978-807-4161-247.
- [7] PFEIFER, Luděk a Klára ŠEĎOVÁ. *Firemní kultura: konkurenční síla sdílených cílů, hodnot a priorit*. Vyd. 1. Praha: Grada, 1993, 377 s. Action Learning - praktický management. ISBN 80-716-9018-X.
- [8] ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĎOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2007, 377 s. Action Learning - praktický management. ISBN 978-80-7367-313-0.

Kontaktní adresa

Bc. Nikola Nováková

Univerzita Hradec Králové, Ústav sociální práce
Víta Nejedlého 573, 500 03, Hradec Králové III, Česká republika
Email: novakova1991@seznam.cz
Tel. číslo: 736723169

Bc. Nikola Špůrová

Univerzita Hradec Králové, Ústav sociální práce
Víta Nejedlého 573, 500 03, Hradec Králové III, Česká republika

Bc. Jana Reinbergrová

Univerzita Hradec Králové, Ústav sociální práce
Víta Nejedlého 573, 500 03, Hradec Králové III, Česká republika

PŘENOS ZNALOSTÍ MEZI UNIVERZITOU A VEŘEJNOU SPRÁVOU A OCHRANA DUŠEVNÍHO VLASTNICTVÍ V KONTEXTU EVROPSKÉHO POHLEDU

KNOWLEDGE TRANSFER BETWEEN UNIVERSITIES AND PUBLIC ADMINISTRATION AND INTELLECTUAL PROPERTY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN PERSPECTIVE

Jaroslav Pakosta, André Niedostadek, Zdeněk Brodský

Abstract: *This paper discusses the issue of knowledge transfer between universities and public administration. This topic is very relevant today, because of issues such as globalization or the need for constant innovation. The long debate about the need to promote the transfer of knowledge in the field of cooperation between universities possibly research institutions with industry are now joined by the debate on the development of cooperation between universities and public administration. The knowledge is conceived as an immaterial source of development of modern industrialized society. The article emphasizes the interdependence of knowledge transfer of intellectual property and its legal form. The paper indicates the possibility of protection of intellectual property under the valid Czech legislation. It distinguished creative protection of industrial property rights, the protection of copyright and related rights, as well as non-creative industrial property rights. The article mentions comparison the current state of the current domestic and requirements for the chosen topic within a European framework.*

Keywords: *Knowledge, Knowledge transfer, Intellectual property, Legal protection of intellectual property, Industrial property, Copyright, Lisbon strategy, Europe 2020, European Research Area, Ljubljana process.*

JEL Classification: *M10, K20, K11.*

Úvod

Znalost je chápána jako důležitý nemateriální zdroj moderní společnosti. Její význam se výrazně mění s často popisovanou změnou od průmyslové společnosti k informační či právě znalostní společnosti. V příspěvku ovšem nechceme dále diskutovat ke znalostní společnosti. Spíše jsme jako výchozí bod vybrali s tím úzce související fenomén, který se v praxi zatím relevantně neuplatňuje, i když je pro budoucnost významný – transfer znalostí, včetně jeho souvislosti s duševním vlastnictvím a jeho ochranou a to na úrovni vztahu univerzity a veřejné sféry. Univerzita naplňující vedle pedagogické práce i činnosti výzkumné a vývojové cestou transferu znalostí přispívá k modernizaci veřejné správy. Problematikou konkurenceschopnosti na úrovni států i státních seskupení, jakož i úlohou univerzit se částečně zaobírá článek [1].

1 Formulace problematiky

K dlouhodobým debatám o nutnosti podpořit v oblasti transferu znalostí spolupráci univerzit eventuálně výzkumných institucí s aplikační sférou (kterou je povytce míněna jistě

významná průmyslová sféra) se v současnosti přidává i debata o rozvoji spolupráce univerzit s veřejnou správou.

I když spolupráce s průmyslovou sférou přinesla částečné kladné výsledky (proškolení odborníci, poradenská pracoviště, centra transferu technologií, inkubátory, vědecké parky apod.), výsledky ne vždy odpovídají vynaloženým prostředkům a úsilí. Jako příznačná červená nit se celým procesem vine jedna ze základních slabin ČR – nedostatečná spolupráce mezi různými zúčastněnými pracovišti. Položme si otázku, proč tomu tak u nás je, když jiné země problémy spolupráce zvládají. Důvodů je více, uveďme dle našeho názoru nejvýznamnější:

- Celý proces transferu znalostí (včetně inovačního procesu) není chápán a podporován jako celek,
- neexistuje jednoznačný tlak na aplikaci výstupů v praxi (výzkum v tomto případě končí pouze získáním právní ochrany výsledků bádání),
- velmi často chybí zkoumání efektivnosti celého procesu a manažeři tím nemají podklady pro své racionální rozhodování
- a bohužel neexistuje ucelený (a to podtrhujeme) popis složitého systému transferu znalostí včetně návodu jak postupovat, čeho se vyvarovat, jaké jsou zkušenosti úspěšných.

Předložená stať si klade za cíl zvýraznit provázanost transferu znalostí s jejich právní ochranou, popsat možnosti právní ochrany v ČR a pro komparaci uvést Evropský rámec řešení podobného problému (byť na jiné úrovni) v posledních letech.

1.1 Vysvětlení pojmů

Nejdříve konkretizujme výchozí pojem – transfer znalostí. Ten lze charakterizovat ve více rovinách. V širším smyslu je chápán jako výměna a vztahy mezi vědou a praxí. V užším slova smyslu zpravidla jako kooperace mezi univerzitou a partnerem z praxe, obecně s kýmkoli z aplikační sféry (podnik, veřejná správa, spin-off firma a podobně). V nejširším smyslu jako každá forma vědecké komunikace v praxi. Předmět transferu znalostí prolíná vědními obory, např. ekonomikou, hospodářstvím, právem, technikou apod.

Transfer znalostí jako proces prochází různými úseky a etapami. Z nich lze identifikovat základní tři procesní kroky:

- Iniciování transferu znalostí,
- přenos jednotlivých znalostí,
- integrace nově přenesených znalostí. [9]

1.2 Pohled z praxe

Z praktického hlediska má transfer znalostí pro veřejnou správu značný význam proto, že nároky na schopnost řešit problémy veřejné správy stoupají. Především hospodářské, finanční, sociální a společenské problémy vyžadují obecně vědecká řešení a tím kladou nároky na stále silnější transfer znalostí. Transfer znalostí pro veřejnou správu není pouze současné české téma. S postupující „europeizací“, se nabízejí příklady z dalších vyspělých evropských zemí a to nejen ve smyslu transferu znalostí mezi univerzitou a veřejnou správou, ale i v dalších oblastech, např. mezi zeměmi navzájem. [2]

2 Rozbor problému – Transfer znalostí a dušení vlastnictví

V rámci tématu transfer znalostí nejde pouze o vlastní transfer. Neméně důležitá je i otázka ochrany znalostí. S tím jsou spojeny aspekty duševního vlastnictví, zvláště pak ochrana průmyslových či obchodních práv, případně práv autorských. V tomto smyslu je proces transferu znalostí pevně spjat s různými formami duševního vlastnictví. V diskusích o šíři této ochrany ve znalostní ekonomice jde o významný krok. Zvláště univerzity nesou odpovědnost ve své mnohostranné kooperaci s privátním i veřejným sektorem za inovativní vývoj a ochranu jeho výsledků.

Transfer znalostí vyžaduje od všech účastníků splnit dva zásadní úkoly:

- Hospodářské využití znalostí,
- a jejich právní ochranu.

Různé formy ochrany duševního vlastnictví existují v každé vyspělé ekonomice. Zajímavý je pohled z hlediska evropské perspektivy. Především proto, že odlišné právní přístupy v různých zemích procházejí v současnosti určitou harmonizací.

Chránit duševní vlastnictví lze více způsoby. Uvedme bez hluboké detailizace ty nejdůležitější možnosti používané v České republice:

1. Právem duševního vlastnictví, kterým se rozumí souhrn právních norem upravujících společenské vztahy, které vznikají při duševní tvůrčí činnosti fyzických osob, jakož i při netvůrčí činnosti mající charakter obchodní, provozní nebo hospodářsko-technické činnosti fyzických či právnických osob,
2. tvůrčím právem průmyslového vlastnictví to je zejména vynálezovým právem, vzorovým právem (právo užitných vzorů nebo průmyslových vzorů), právem topografií polovodičových výrobků, právem šlechtitelským a jinými tvůrčími právy duševního vlastnictví nepožívajícími zákonné ochrany (např. právem objevitelským), případně právem zlepšovatelským,
3. tvůrčím právem autorským a právy souvisejícími, mezi významná práva sem náleží zejména právo autorské včetně práva pořizovatele databáze
4. a netvůrčím právem průmyslového vlastnictví se rozumí především právo na označení, to je firemní právo, známkové právo, právo na označení původu výrobků a doménová jména.

Práva k duševnímu vlastnictví patří do oblasti soukromých práv, jsou to majetková práva. S výjimkou autorských práv a práva ke know-how jsou založena na registračním principu, to znamená, že jsou jejich vlastníku-majiteli přiznána autoritativním rozhodnutím státního orgánu. Z těchto dvou skutečností se odvíjí také patřičná právní ochrana, jak je popsána dále.

2.1 Ochrana technických řešení

Vynálezy – rozumí se jimi výsledek technické tvůrčí činnosti jedné či více fyzických osob (původce, spolupůvodců), který je patentovatelný. Vynález je patentovatelný v případě, je-li světově nový (to znamená, že není součástí stavu techniky), je výsledkem vynálezové činnosti (pro odborníka nevyplývá zřejmým způsobem ze stavu techniky) a je průmyslově využitelný (může-li jeho předmět být opakovaně vyráběn nebo jinak využíván v průmyslu, zemědělství nebo jiných oblastech hospodářství). Stavem techniky je přitom

vše, k čemu byl přede dnem, od něhož přísluší přihlašovatelů právo přednosti, umožněn přístup veřejnosti písemně, ústně, užíváním, nebo jiným způsobem. Zákon vyjadřuje negativním otevřeným výčtem ty případy, které se za vynález nepovažují – zejména objevy, vědecké teorie, matematické metody, estetické výtvořy, plány, pravidla a způsoby vykonávání duševní činnosti, hraní her, vykonávání obchodní činnosti, programy počítačů jako takové (problematika ochrany počítačových programů je jedna z nejdiskutovanějších, přičemž v této oblasti nelze dosud vysledovat zcela jednotnou praxi, přístup a názory) a podávání informací. Dále zákon vymezuje některá řešení, i když považovaná za řešení z oblasti techniky, která jsou z patentování vyloučena.

Patent chápeme jako nejvýznamnější a také nejsložitější průmyslovou ochranu, jako formu ochrany vynálezu, respektive ochranný dokument, který na vymezeném území poskytuje příslušný úřad či instituce a to za úplatu na ohraničenou dobu. [10]

I přes značný inovační a hospodářskopolitický význam nejsou patenty v oblasti transferu znalostí mezi univerzitou a veřejnou správou dostatečně využívány. Tyto tuzemské zkušenosti potvrzují i některé zahraniční prameny. [9]

Dodatková ochranná osvědčení, bezprostředně související s patentem (s tak zvaným „základním patentem“) v zásadě znamenají prodloužení ochrany látky chráněné základním patentem. Ochrana dodatkovým osvědčením kompenzuje situaci, ve které nelze po určitou dobu platnosti patentu vynález využívat. Jako typický příklad lze uvést léčiva či přípravky na ochranu rostlin, pro jejichž uvedení na trh je třeba registrace příslušnou autoritou (v České republice v oblasti léčiv Státní ústav pro kontrolu léčiv, v EU Evropská agentura pro hodnocení léčivých přípravků v Londýně). Osvědčení platí v době od podání přihlášky základního patentu a končí dnem první registrace (v ČR, EU apod.). [7][8]

Biotechnologické vynálezy jsou patentovatelné v případě biologického materiálu, který je izolován ze svého přirozeného prostředí, nebo vyráběn technickým postupem. [15] I v tomto případě existují vyloučení z patentovatelnosti, která jsou vymezena v uvedeném zákoně.

Užitné vzory (neboli tzv. malé patenty). Předměty, které lze chránit užitným vzorem jsou z pohledu technického řešení v zásadě srovnatelné s patentem s tím, že oproti patentu jsou některé předměty vyloučeny. Zákon vymezuje co lze užitným vzorem chránit (technická řešení, která jsou nová, přesahují rámec pouhé odborné dovednosti a jsou průmyslově využitelná). Z ochrany jsou vyloučeny biologické reproduktivní materiály a jakékoli „způsoby“. Praktický rozdíl oproti patentové ochraně spočívá i v tom, že tato forma ochrany je procesně rychlejší, jednodušší a levnější. Z toho vyplývá její časté využívání. [12]

Průmyslové vzory chrání vzhled výrobku nebo jeho části spočívající zejména ve znacích linií, obrysů, barev, tvaru, struktury nebo materiálu, případně zdobení. Jde o vizuálně vnímatelnou vlastnost či složku výrobku. Nejde tedy o technickou, konstrukční, funkční, materiálovou nebo jinou podstatu výrobku, byť by tato byla z reálného výrobku nebo jeho vyobrazení srozumitelná. Výrobkem je zde myšlen průmyslově nebo řemeslně vyrobený předmět, dále grafický symbol a typografický znak s výjimkou počítačových programů. Grafika sama o sobě, bez toho, že by byla aplikována na konkrétním nosiči (konkrétním prostorovém nebo plošném výrobku) respektive agregována do jeho celkového vzhledu není průmyslovým vzorem (nepředstavuje vzhled výrobku). Průmyslový vzor je způsobilý ochrany, je-li nový a má individuální povahu. [16]

Topografie polovodičových výrobků. Je tím míněna série jakkoli zafixovaných nebo zakódovaných vzájemně souvisejících zobrazení, znázorňující trojrozměrné trvalé uspořádání vrstev, z nichž se polovodičový výrobek skládá. Chráněny mohou být topografie, které jsou výsledkem tvůrčí činnosti původce a které nejsou v průmyslu polovodičových výrobků běžné. [11]

2.2 Ochrana předmětů příbuzných technickým řešením

Zlepšovací návrhy – jsou jimi technická, výrobní nebo provozní zdokonalení, včetně řešení problémů bezpečnosti a ochrany při práci a životního prostředí. Zlepšovatel má právo s nimi nakládat. Práva ze zlepšovacích návrhů nevzniknou, jestliže jim brání zejména práva z patentu, užitého vzoru nebo průmyslového vzoru. Zlepšovací návrhy jsou chráněny i v rámci ochrany proti nekalé soutěži. Zlepšovací návrhy absolutní ochranu nemají. [10]

Odrůdy rostlin, plemena zvířat. Jde o předměty příbuzné technickým řešením V zákoně [17] jsou vymezeny podmínky pro praktickou aplikaci. Právní úpravu pro ochranu plemen zvířat Česká republika v současnosti nemá.

2.3 Ochrana práv na označení – práva obchodně využitelná

Do této skupiny právní ochrany náleží především ochranné známky. Jde o označení, které umožňuje rozlišit shodné výrobky, pocházející od různých výrobců, kteří tyto výrobky vyrábějí nebo s nimi obchodují. Totéž platí pro služby, které jsou poskytovány odlišnými subjekty v oblasti terciární sféry. Ochrana ochrannou známkou poskytuje určitou záruku toho, že výrobky a služby konkrétního podnikatele vstoupily do povědomí spotřebitele a tím mu umožňují lepší orientaci na trhu. Zmíněná ochrana úzce souvisí i s využitím fenoménu dobré pověsti. Ochranná známka nemůže existovat sama o sobě bez spojení s konkrétním zbožím nebo službou. Konkrétní zákonná podoba ochranné známky může být slovní označení v běžném typu písma nebo ve specifickém grafickém provedení, označení ztvárněné určitou kresbou včetně kombinace slov a kresby – tzv. logo, prostorové (trojrozměrné) označení, tvořené tvarem výrobku nebo jeho obalu, či kombinací takových tvarů se slovy nebo s kresbou, označení tvořené barvou nebo kombinací barev. [19]

Dalším způsobem ochrany jsou označení původu a zeměpisná označení. Označením původu se rozumí název oblasti, určitého místa nebo země používaný k označení zboží pocházejícího z tohoto území, jestliže kvalita nebo vlastnosti tohoto zboží jsou výlučně nebo převážně rány zvláštním zeměpisným prostředím s jeho charakteristickými přírodními a lidskými faktory a jestliže výroba, zpracování a příprava takového zboží probíhá ve vymezeném území. Za označení původu pro zemědělské výrobky (potravin) jsou pokládána i tradiční zeměpisná nebo nezeměpisná označení pro zboží pocházející z vymezeného území (samozřejmě splňuje-li takové zboží ostatní podmínky výše uvedené). Zeměpisným označením se rozumí název území používaný k označení zboží pocházejícího z tohoto území, jestliže toto zboží má určitou kvalitu, pověst nebo jiné vlastnosti související s tímto zeměpisným původem. A samozřejmě toto zboží je vyráběno, zpracováváno nebo připravováno ve vymezeném území. [18]

Jinou možností je ochrana názvu právnických osob, která je obsažena zejména v občanském zákoníku, trestním zákoníku, tiskovém zákonu, zákonu o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Právní úprava ochrany názvu je odlišná, jedná li se o podnikatele zapsaného v obchodním rejstříku, nebo nezapsaného.

Ochrana původce. Za původce vynálezu, užitého vzoru nebo jiného předmětu duševního vlastnictví se považuje fyzická osoba, která jej vytvořila vlastní tvůrčí činností.

Ochrana spolupůvodce. Za spolupůvodce vynálezu, užitého vzoru nebo jiného předmětu duševního vlastnictví se považuje fyzická osoba, která jej vytvořila tvůrčí činností společně s jinými. Spolupůvodci mají právo k předmětu duševního vlastnictví v rozsahu, v jakém se podíleli na jeho vytvoření. Pokud se podíly liší, je nutno tuto skutečnost ošetřit písemnou formou.

Do této skupiny ochrany dále patří oblast ochrany osobních údajů[13], nezapsaná označení a doménová jména.

2.4 Autorské právo

Práva autora k jeho autorskému dílu (literárnímu, uměleckému, vědeckému), které je jedinečným výsledkem jeho tvůrčí činnosti a je vyjádřeno v jakékoli objektivně vnímatelné podobě (včetně podoby elektronické), trvale nebo dočasně, bez ohledu na jeho rozsah, účel nebo význam je obsahem autorského práva. Autorskými díly jsou např. díla slovesná, hudební, dramatická, hudebně dramatická, choreografická, pantomimická, fotografická, audiovizuální, výtvarná, architektonická, kartografická, užitého umění, počítačový program, dílo vzniklé tvůrčím zpracováním díla jiného, překlad, sborník, databáze. [14]

Práva související s právem autorským jsou především práva výkonného umělce k uměleckému výkonu, právo výrobce zvukového záznamu k jeho záznamu, právo výrobce zvukově obrazového záznamu k jeho prvotnímu záznamu, právo rozhlasového a televizního vysílatele k jeho původnímu vysílání, právo zveřejnitel k dosud nezveřejněnému dílu, k němuž uplynula doba trvání majetkových práv, právo nakladatele na odměnu v souvislosti se zhotovením rozmnoženiny jím vydaného díla pro osobní potřebu.

Právo pořizovatele k jím pořízené databázi. Databází se rozumí soubor nezávislých děl, údajů nebo jiných prvků, systematicky nebo metodicky uspořádaných a individuálně přístupných elektronickými nebo jinými prostředky, bez ohledu na formu jejich vyjádření. Pořizovatelem databáze je fyzická nebo právnická osoba, která databázi pořídila na svou odpovědnost, nebo pro kterou tak učiní jiná osoba.

Autor díla je fyzická osoba, která dílo vytvořila, přičemž platí zákonná domněnka autorství. V případě díla souborného jako celku též fyzická osoba, která je tvůrčím způsobem vybrala nebo uspořádala.

Spoluautor díla je fyzická osoba, která se na vzniku jediného díla do jeho dokončení podílela s ostatními spoluautory společnou tvůrčí činností. Autorské právo k dílu přísluší všem spoluautorům společně a nerozdílně. Není-li dohodnuto mezi spoluautory jinak je podíl jednotlivých spoluautorů na společných výnosech z práva autorského k dílu spoluautorů úměrný velikosti jejich tvůrčích příspěvků a nelze-li příspěvky rozeznat, jsou podíly na společných výnosech stejné.

2.5 Další základní pojmy související s duševním vlastnictvím

Do této oblasti patří obchodní tajemství [20], know-how [20], důvěrné informace [20], dobrá pověst právnických osob, všeobecná práva osobnostní [20], ochrana osobních údajů [13], poznatek, licenční smlouva [20], vědecké objevy a nekalá soutěž [20].

2.6 Podniková (zaměstnanecká) řešení u průmyslových práv

Zahrnují podnikový vynález, podnikový užité vzor, zaměstnanecký průmyslový vzor, zaměstnanecká topografie polovodičového výrobku.

2.7 Zaměstnanecká a obdobná díla podle autorského zákona

Obsahují zaměstnanecké dílo, školní dílo, dílo vytvořené na objednávku a soutěžní dílo.

V kontextu těchto různých použitelných forem právní ochrany duševního vlastnictví vzniká v praxi mnoho detailních problémů a otázek. A to například z hlediska smluvních aspektů forem kooperace, využití licencí, konkurenčního prostředí apod. Pro univerzitu to jsou důležité otázky týkající se úplaty a zisku z transferu znalostí a nákladů na pořízení a udržení právní ochrany duševního vlastnictví. Tyto procesy ovlivňují i podmínky vyplývající z požadavků celoevropského rámce.

3 Evropský rámec

Transfer znalostí a ochrana duševního vlastnictví je pro evropskou perspektivu významné téma. Názorně to lze dokumentovat rozhodujícími milníky vývoje v celoevropském prostoru.

3.1 Milníky vývoje

Výzkum a inovace hrají speciálně v Evropě řadu let významnou roli. Společně s vývojem jsou propojeny s řadou aktivit, které mají za cíl zvýšit konkurenceschopnost Evropy. Jedním z prvních milníků vývoje je strategie EU s cílem vytvořit nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomiku založenou na znalostech, udržitelném hospodářském růstu, vytváření kvalitních pracovních příležitostí, zachovávající sociální soudržnost (Lisabon). [5] Konstatujeme, že i přesto, že několik let po přijetí strategie (a v souvislosti s evropskou i celosvětovou krizí a změnami ekonomických podmínek) tento záměr není splněn, jeho cíle jsou platné dodnes.

Formulované základní cíle výzkumné politiky našly v roce 2010 pevné zakotvení ve strategii Evropa 2020 [3], což je prorůstová strategie, která přináší nové priority:

- Inteligentní růst, zajištěný investicemi do vzdělání, výzkumu a inovací,
- udržitelný růst podpořený budováním konkurenceschopného průmyslu,
- integrovaný růst založený na zaměstnanosti a vzdělání,
- politika řízeného hospodářství, charakteristická přísnou ekonomickou agendou a striktním dohledem

Již v roce 2010 Evropská komise zveřejnila výzvu ke společnému Evropskému výzkumnému prostoru, ve které jsou konkretizovány myšlenky, jejichž splnění by se mělo realizovat do konce roku 2014. Významným rysem této aktivity na evropské úrovni je svobodná výměna znalostí a technologií podporující očekávaný výkon a růst. Jednou z pěti iniciativ v rámci společného evropského prostoru je transfer znalostí a ochrana duševního vlastnictví.

V tomto směru působí i dřívější aktivita nazývaná Lublaňský proces z roku 2008. [8] Touto aktivitou prolíná vývoj strategického partnerství mezi členskými státy EU. [6] Tři významné charakteristiky Lublaňského procesu lze obsahují:

- Svobodný pohyb znalostí (jako tzv. pátá základní svoboda),
- moderní univerzity a výzkumné instituce pracující na budování globálních konkurenceschopných špičkových center kompetencí

- a příznivé rámcové podmínky pro všechny aktéry výzkumu umožňující získat investice na výzkum a přístup k výzkumným infrastrukturám na světové úrovni.

Evropská komise působí ve směru realizace evropského výzkumného prostoru a posilování inovační a konkurenční schopnosti Evropy. V tomto procesu hraje opět významnou roli transfer znalostí bezprostředně související s duševním vlastnictvím.

3.2 Aktuální současnost

Výše popsaná témata jsou kontinuálně řešena, což dokazuje současný aktuální vývoj tří v minulosti vymezených oblastí:

1. Partnerství v evropském výzkumném prostoru

V červenci 2012 Evropská Komise vydala zprávu popisující sílí partnerství v evropském výzkumném prostoru znamenající excelenci a změnu a další rozvoj transferu znalostí. [4] Zpráva vychází z existence efektivních národních výzkumných systémů, z optimální spolupráce přesahující národní hranice a s tím související soutěže. Předpokladem partnerství je otevřený pracovní trh pro výzkumníky a jejich mezinárodní výměna včetně volného přístupu k transferu vědeckých znalostí. Pro ekonomický dopad výzkumu je potřebné podporovat „ otevřené inovace „ a spojení mezi výzkumem, průmyslem a vzděláním (tzv. znalostní trojúhelník).

2. Přístup k vědeckým informacím

Speciálně přístup k vědeckým informacím chápe Evropská Komise jako základ dalšího rozvoje. K tomu slouží opatření zlepšující zmíněný přístup a zvyšující význam veřejných investic do výzkumu. Tato opatření zcela odpovídají již zmíněné strategii Evropa 2020, která zvýrazňuje význam trajektorie od znalostí a inovací k zajištění inteligentního, trvalého a integrovaného růstu hospodářství.

3. Mezinárodní integrace ve výzkumu a inovacích

Mezinárodní spolupráce ve výzkumu a inovacích je v centru zájmu Evropské Komise a členských zemí EU. Mezinárodní spolupráce v oblasti výzkumu a inovací plní tři základní cíle:

- Podporuje excelenci a atraktivitu EU ve sféře výzkumu, vývoje a také její hospodářskou a průmyslovou konkurenceschopnost,
- pomáhá naplnit globální společenské výzvy
- a podporuje zahraniční politiku EU.

Závěr

Transferu znalostí a ochraně duševního vlastnictví je speciálně na evropské úrovni věnována stálá pozornost. K tomu jsou postupně přijímána četná opatření. Ta dosavadní přinesla první úspěchy v tom, že transfer znalostí společně s ochranou duševního vlastnictví se v praxi rozsáhle prosazují. Zatím především ve zmíněném znalostním trojúhelníku (výzkum – průmysl – vzdělání). Tomu odpovídá i převaha transferu znalostí mezi univerzitou eventuálně výzkumnou institucí a průmyslovou případně s průmyslem spolupracující firmou. Veřejný sektor není dosud tímto přístupem plně explicitně osloven. Vzhledem ke zvyšujícímu se strategickému významu transferu znalostí včetně ochrany duševního vlastnictví lze očekávat i v této sféře další významné impulsy. A porovnání

z evropského pohledu nesporně přináší příklady dobré praxe využitelné na úrovni univerzity a města. Mezi prvními kroky k naplnění této strategie je začínající spolupráce (zatím na úrovni studentských závěrečných prací) mezi univerzitou a městem Pardubice při řešení problému brownfields, či účast akademických pracovníků na tvorbě strategie rozvoje Pardubické aglomerace.

Reference

- [1] BOČKOVÁ, N. MIKULEC, L: Daňové pobídky u firem provádějících VaV. In SCIENTIFIC PAPERS OF THE UNIVERSITY OF PARDUBICE, Series D, Faculty of Economics and Administration, No. 23 (1/2012), Vol. XVII, s. 5-17. ISSN 1211-555X
- [2] Deutscher Städte-und Gemeinbund (DStGB): Kommunalreport: Griechenland Wissenstransfer für griechische Städte und Gemeindegemeinschaften-Kooperationsprojekt gestartet. (Online). (cit.2013-04-20). Dostupné na WWW: <<http://tinyurl.com/bok9z3x>>.
- [3] Evropa 2020. Evropská komise (online). (cit.2013-05-30). Dostupné na WWW: <http://ec.europa.eu/europa2020/index_eu.htm>.
- [4] Evropská komise (online). (cit.2014-06-20). Dostupné na WWW: <http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/evropska_unie>.
- [5] Lisabonská strategie. Evropská Rada Lisabon 2000. (online). (cit.2013-05-30). Dostupné na WWW: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_cs.htm>.
- [6] Lublaňský proces. Evropská komise. (Online). (cit 2014-06-20). Dostupné na WWW: <<http://evropskyvyzkum.cz/cs/o-era/rizeni-era>>.
- [7] Nařízení Rady (EHS) č. 1768/92 o zavedení dodatkových ochranných osvědčení pro léčivé přípravky
- [8] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1610/96 o zavedení dodatkových ochranných osvědčení pro přípravky na ochranu rostlin
- [9] NIEDOSTADEK, A. Wissenstransfer und geistiges Eigentum-Entwicklung aus europäischer Sicht. In: Wissenstransfer zwischen Hochschule \und Kommunen. Berlin: LIT Verlag 2013, s.131. ISBN 978-3-643-12011-3
- [10] Zákon 527/1990 Sb. o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích v aktuálním znění.
- [11] Zákon 529/1991 Sb. o ochraně topografií polovodičových výrobků v aktuálním znění.
- [12] Zákon 478/1992 Sb. o užitných vzorech v aktuálním znění.
- [13] Zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
- [14] Zákon 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) v aktuálním znění.

- [15] Zákon 206/2000 Sb. o ochraně biotechnologických vynálezů a o změně zákona č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat, ve znění zákona č. 93/1996 Sb. v aktuálním znění.
- [16] Zákon č.207/2000 Sb. o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů, v aktuálním znění
- [17] Zákon č. 408/2000 Sb. o ochraně práv k odrudám rostlin a o změně zákona č. 92/1996 Sb., o odrudách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů, v aktuálním znění
- [18] Zákon 452/2001 Sb. o ochraně označení původu a zeměpisných označení a o změně zákona o ochraně spotřebitele v aktuálním znění.
- [19] Zákon 441/2003 Sb. o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách), v aktuálním znění
- [20] Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník (nový), v aktuálním znění

Kontaktní adresa

doc. Ing. Jaroslav Pakosta, CSc.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ústav podnikové ekonomiky a managementu
Studentská 95, 532 10, Pardubice
Email: jaroslav.pakosta@upce.cz
Tel. číslo: + 420 46 603 6451

prof. Dr. André Niedostadek, LL.M

Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften
Domplatz 16, 38820, Halberstadt, SRN
Email: a.niedostadek@hs-harz.de
Tel. číslo: +49 3943 659 437

Ing. Zdeněk Brodský, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ústav podnikové ekonomiky a managementu
Studentská 95, 532 10, Pardubice
Email: zdenek.brodsky@upce.cz
Tel. číslo: + 420 46 603 6371

DOPAD KONSOLIDÁCIE VEREJNÝCH FINANCIÍ NA VÝVOJ PRÍJMOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH SR

THE IMPACT OF PUBLIC FINANCES CONSOLIDATION ON DEVELOPMENT OF LOCAL SELF - GOVERNMENT INCOMES IN SLOVAKIA

Viera Papcunová, Ivana Gecíková

Abstract: *The need for fiscal consolidation is more striking appeared in 2004, when Slovakia became a member of the EU and began to occur considerations on the possible introduction of the Common currency - the euro. In 2004 was held the tax reform that substantially changed the tax system of the Slovak Republic and which was at the same time also help to the gradual fulfillment of footing by the Maastricht criteria. The part of this reform was also fiscal decentralization, which task was to change the way of financing local self - government in relation to the consolidation of public finances. Consolidation of public finances is to consolidate the general government deficit, including the local self - government, so that did not exceed 3% of GDP. The local government has tried to contribute to the consolidation of public finances in 2013 by reducing some current expenditure compared to 2012, despite the reduction in the share of tax personal income from the state. The aim of this paper is to point out the impact of the consolidation of public finances in relation to the incomes of local self – government in Slovakia.*

Keywords: *Consolidation of public finance, Local self - government, Municipal incomes, Tax reform, Fiscal decentralization.*

JEL Classification: *H3, H72.*

Úvod

Jedným z dôležitým faktorov determinujúcich hospodárenie obce je finančný systém miestnej samosprávy, ktorý možno definovať ako vyváženú a kompaktnú sústavu finančných zdrojov, prostredníctvom ktorých môžu orgány miestnej samosprávy realizovať svoje kompetencie a dosahovať naplnenie cieľov sociálno-ekonomického rozvoja [13].

Aby finančný systém miestnej samosprávy fungoval efektívne, mal by rešpektovať niekoľko princípov. Medzi tieto princípy je možné zaradiť transparentnosť, stabilitu, účinnosť finančného systému, jeho administratívnu nenáročnosť a určitý stupeň finančnej autonómie a zodpovednosti [3]. Finančná autonómia miestnych samospráv úzko súvisí so schopnosťou miestnych samospráv získavať príjmy do svojich rozpočtov.

1 Konsolidácia verejných financií a miestna samospráva

Konsolidácia verejných financií sa uskutočňuje v prípade, keď štát čelí fiškálnej nerovnováhe a je nútený realizovať zmeny vo svojej finančnej politike. Skôr ako štát začne vôbec uvažovať o fiškálnej konsolidácii, mal by mať vyriešené niektoré otázky týkajúce sa jej realizácie, aby dosiahla požadovaný efekt [1]:

1. Aké veľké fiškálne úpravy by mala konsolidácia dosiahnuť?

2. Mali by sa znižovať výdavky alebo zvyšovať príjmy a hlavne, ktoré časti rozpočtu by sa mali takto upravovať?
3. Vydrží udržateľný stav po konsolidácii alebo je tu riziko, že sa vráti predchádzajúci stav s deficitmi?
4. Spôsobia fiškálne úpravy recesiu?

Pre dosiahnutie potrebnej zmeny v rozpočtovom spôsobe hospodárenia je potrebné zaviesť určité pravidlá a disciplínu. Dôležité je, aby boli určené najmä fiškálne ciele, ku ktorým by sa štát zaviazal a následne ich aj plnil. Podľa autorov fiškálne pravidlá môžu obsahovať rôzne, najvhodnejšie kvantifikovateľné, ciele [11]:

- a) Dlhové pravidlo – štáty si určujú limit veľkosti verejného dlhu,
- b) pravidlo bilancie verejných rozpočtov – ide o obmedzenie veľkosti salda rozpočtov za určitý časový úsek, najčastejšie za rok. Toto pravidlo môže mať niekoľko podôb. Môže platiť buď pre celkové saldo alebo iba pre primárne saldo, do ktorého sa nezapočítavajú úroky z verejného dlhu. Tiež sa môže týkať iba štrukturálneho deficitu, ktorý nie je ovplyvnený hospodárskymi cyklami.
- c) výdavkové pravidlo – určuje strop verejných výdavkov, resp. obmedzuje rast týchto výdavkov v určitom časovom období. Toto pravidlo môže obsahovať výnimky, pri ktorých sa do celkových výdavkov nezapočítavajú niektoré položky, napr. úroky z dlhu, výdavky spojené s hospodárskymi cyklami alebo investičné výdavky.
- d) príjmové pravidlo – pomocou tohto pravidla sa určuje strop alebo prah výberu verejných príjmov od obyvateľov. V prípade stropu sa toto pravidlo snaží redukovať daňové bremeno obyvateľstva. Pre zvýšenie výberu daní sa používa prah, pri ktorom je určené minimum pre výber daní pre tvorbu verejných príjmov.

Podľa definície OECD fiškálna konsolidácia predstavuje v podstate súhrn vládnych opatrení, ktoré by mali viesť k zníženiu rozpočtových deficitov a k zníženiu akumulácie verejného dlhu. Fiškálna konsolidácia sa zameriava na dve fiškálne veličiny – toky (verejné rozpočty) a stavy (verejný dlh). Toto rozlíšenie má svoje opodstatnenie, nakoľko cieľom fiškálnej konsolidácie je znižovanie verejného dlhu na dlhodobu stabilnú hladinu, ktorá nevyvoláva negatívne externality v ekonomike [16].

Stupeň finančnej samostatnosti (sebestačnosti), ktorý je v rozpočtoch ovplyvnený viacerými faktormi, skúma teória fiškálneho federalizmu [9]. Ten sa dá aplikovať pri nastavení podmienok finančnej samostatnosti rozpočtov miestnej samosprávy.

Podstata fiškálneho federalizmu spočíva v tom, že sa zaoberá finančnými vzťahmi medzi ústrednou úrovňou riadenia štátu (vládou) a nižšími úrovňami (regionálna a miestna samospráva). Sleduje optimálne rozdelenie zodpovednosti za financovanie a zabezpečovanie verejných statkov medzi jednotlivé úrovne a súčasne aj optimálne priradenie príjmov. Zároveň skúma možnosti využitia všetkých troch funkcií verejných financií medzi jednotlivými úrovňami riadenia [10]. Preto sa teória fiškálneho federalizmu niekedy považuje aj za súčasť teórie verejných financií.

Klasické ponímanie fiškálneho decentralizmu vychádza z využívania určitej miery decentralizácie alokačnej funkcie verejných financií, ktorá súvisí so zabezpečovaním verejných služieb v rámci verejného sektora. Teória hľadá takú mieru decentralizácie kompetencií pri zabezpečovaní verejných služieb na nižších vládnych úrovniach (regionálna

či miestna samospráva) a s ňou spojenú mieru fiškálnej výdavkovej decentralizácie, aby alokácia verejných výdavkov bola čo najefektívnejšia a priniesla pritom čo najvyšší úžitok občanom. Najmä miestna samospráva je charakteristická častou finančnou nedostatočnosťou (fiškálny stres), čoho výsledkom je jej nadmerné zadlžovanie. Zadlžovanie územnej samosprávy je často dôsledkom zlej koordinácie medzi decentralizáciou kompetencií vo verejnom sektore a fiškálnou decentralizáciou [8].

V roku 1999 Slovenská republika si vytýčila ako jednu z najvyšších priorít reformu riadenia verejných financií. Vláda SR požiadala Svetovú banku o podporu pri diagnostickej štúdii a východiskovej formulácii akčného programu, výsledkom čoho bolo uzavretie Dohody o podpore reforiem verejných financií v SR (27.12.2001). Konceptným východiskom pre ďalší postup reformy riadenia verejných financií bol vypracovaný a následne Vládou SR schválený dokument „Stratégia reformy riadenia verejných financií“ [12]. Stratégia definovala najmä cieľový stav reformy, priority aj časový harmonogram jej realizácie a zameriavala sa na tri vzájomne podmienené oblasti [7]:

- Posilnenie transparentnosti verejných financií,
- posilnenie úlohy strategického plánovania pri alokácii zdrojov a prechod k rozpočtovaniu orientovanému na výsledky,
- vytvorenie systému pre tvorbu stabilného strednodobého rámca verejných financií.

Súčasťou tejto komplexnej reformy systému verejných financií bola aj fiškálna decentralizácia, ktorá mala na jednej strane posilniť transparentnosť verejných financií a na druhej strane podporiť manažérsky prístup a zodpovednosť za riadenie jednotlivých súčastí verejnej správy.

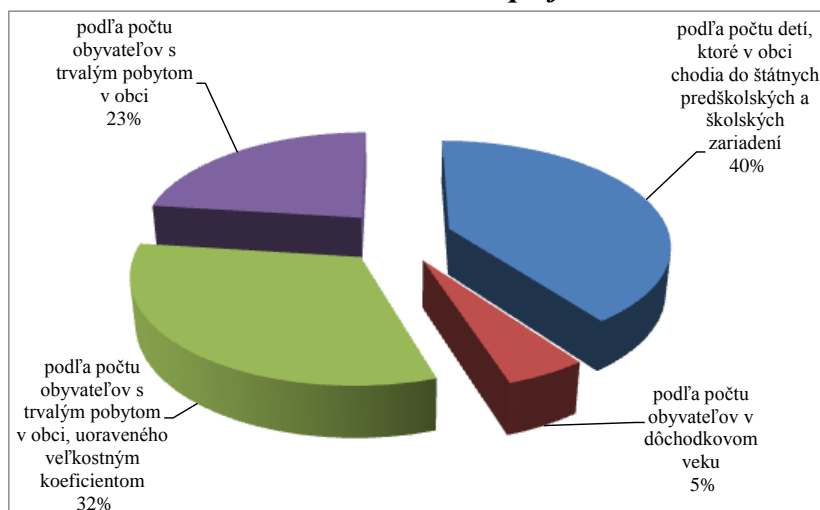
2 Metodika

Cieľom príspevku je poukázať na dopad konsolidácie verejných financií na príjmy miestnej samosprávy v podmienkach SR. Ako časový rad skúmania bolo zvolené obdobie rokov 2004 – 2013. Rok 2004 bol posledným rokom pred zavedením fiškálnej decentralizácie, kedy obce dostávali zo štátneho rozpočtu výnos z podielu 3 daní (daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb a cestná daň). Skúmané obdobie sleduje aj vplyv svetovej krízy, ktorá bola v rokoch 2008-2009.

Daň z príjmu fyzických osôb (ďalej DPFO) sa od roku 2005 stala jedinou daňou, ktorej výnos sa delí medzi štát a ostatné subjekty územnej samosprávy (vyššie územné celky a obce).

Obce používajú výnos dane z príjmov fyzických osôb predovšetkým na zabezpečenie originálnych kompetencií, ktoré im boli dané Zákonom č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení v z.n.p. ešte pri konštituovaní obecnej samosprávy. Najdôležitejším kritériom pre prerozdelenie tejto dane na úrovni obcí je počet obyvateľov s trvalým pobytom v obci, z čoho vyplýva, že obce pri zostavovaní rozpočtov vedia približne predikovať objem týchto finančných prostriedkov, ktoré im štát poukáže vo forme výnosu z dane príjmu fyzických osôb (obr. 1).

Obr. 1: Kritéria rozdelenia dane z príjmu FO na úroveň obcí



Zdroj: [MF SR], vlastné spracovanie

Vzhľadom k tomu, že obce mali obavu z prerozdelenia výnosu z jedinej podielovej dani v roku 2004 a obávali sa zníženia ich príjmov do rozpočtov, príspevok sa zameriava aj vývoj podielu výnosu z DPFO na daňových príjmoch štátneho rozpočtu SR a rozpočtoch obcí.

3 Výsledky

Fiškálna decentralizácia prebehla na Slovensku ako súčasť konsolidácie verejných financií, ktorej výsledkom bol nový spôsob financovania obcí. Jedinou podielovou daňou, ktorú prerozdeľuje štát prerozdeľuje medzi rôzne úrovne riadenia štátu (národná, regionálna a miestna) sa stala od roku 2005 daň z príjmu fyzických osôb.

Tab. 1: Vývoj celkových príjmov a DPFO v rámci príjmov štátneho rozpočtu SR (mil. €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DPFO	828,3	927,0	1361,9	1546,5	1827,1	1639,1	1463,0	1867,5	1830,6	1846,8
Celkové príjmy	8047,6	8587,0	9691,8	10695,7	11352,4	10540,7	10900,8	12002,2	11830,0	12796,4
% DPFO na CP	10,29	10,80	14,05	14,46	16,09	15,55	13,42	15,56	15,47	14,43

Zdroj: [MF SR], vlastné spracovanie

Objem vybraných finančných prostriedkov získaných prostredníctvom dane z príjmu fyzických osôb počas sledovaného obdobia sa menil. V roku 2004 sa podarilo štátu vybrať na tejto dani 828,3 mil. €. V tomto roku sa na základe zmeny Zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v z.n.p. uskutočnila daňová reforma, ktorá podstatne zmenila daňový systém v krajine a ktorej výsledkom bol:

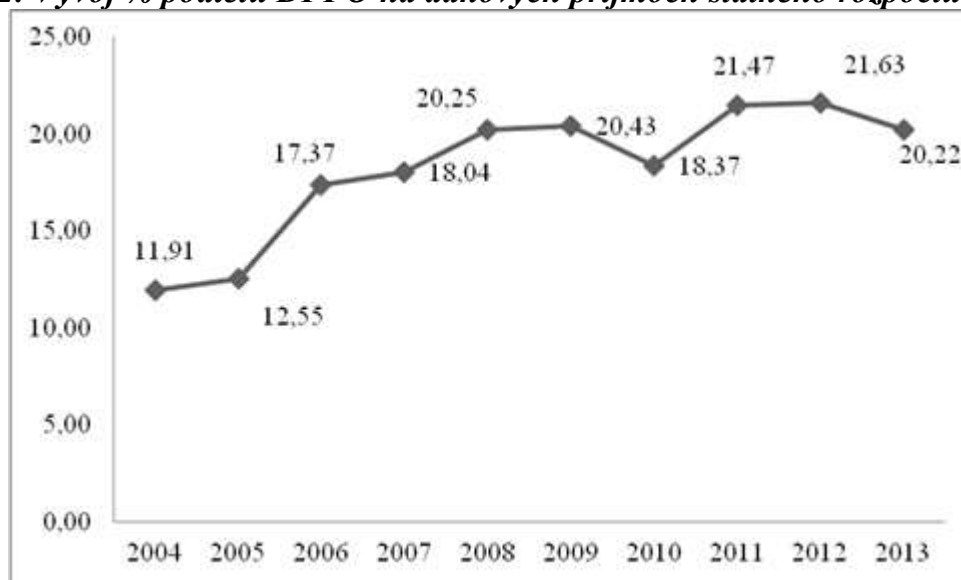
- Presun daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame dane,
- zavedenie jednotnej 19% sadzby dane pre fyzické aj právnické osoby.

So zavedením jednotnej sadzby dane súvisela aj zmena v spôsobe výpočtu nezdaniteľných častí základu dane. V roku 2005 v porovnaní s rokom predchádzajúcim sa zvýšil objem finančných prostriedkov z DPFO (nárast o 98,7 mil. €) predovšetkým

v dôsledku rastu mzdovej bázy. Ministerstvo financií SR uvádza, že v uvedenom roku narástla mzdová báza na úroveň 11,2%. V nasledujúcich troch rokoch (2006, 2007 a 2008) sa každoročne zvyšoval objem finančných prostriedkov získaných z DPFO. V roku 2006 tento nárast predstavoval 434,9 mil. €, v roku 2007 nárast v porovnaní s rokom predchádzajúcim predstavoval 184,6 mil. € a v roku 2008 sa podarilo do štátneho rozpočtu získať prostredníctvom DPFO ešte o 280,6 mil. € viac vo v porovnaní s rokom predchádzajúcim. Na uvedenom každoročnom raste sa podieľal predovšetkým pozitívny makroekonomický vývoj sprevádzaný nárastom mzdovej bázy, pričom v roku 2008 sa k tomu pridalo ešte aj zavedenie postupne klesajúcej nezdaniteľnej časti základu na daňovníka/manželku za rok 2007, čo sa naplno prejavilo v roku 2008 pri daňových priznaniach.

Zmena vo vývoji výberu DPFO nastala v roku 2009 a 2010, kedy došlo k poklesu príjmov DPFO, a to znížením príjmov obyvateľov v dôsledku zhoršenia makroekonomického vývoja vyvolaného celosvetovou hospodárskou krízou. V nasledujúcich dvoch rokoch (2010 a 2011) sa situácia opäť zmenila, bol zaznamenaný nárast príjmov z DPFO v dôsledku postupného zlepšovania makroekonomického vývoja. Napriek tomu, že dochádza k oživovaniu svetovej ekonomiky po kríze, jej dopady v podmienkach Slovenska prichádzali s určitým časovým oneskorením, spôsobeným najmä ekonomickou orientáciou krajiny. V roku 2012 a 2013 sa zhoršil vývoj na trhu práce a zároveň došlo aj k nižšiemu nárastu HDP v porovnaní s prognózami, čoho výsledkom bol mierny pokles príjmov z DPFO v roku 2012 na úroveň 1830,6 mil. € (pokles o 36,9 mil. € v porovnaní s rokom predchádzajúcim). V roku 2013 nastáva veľmi mierny nárast príjmov z tejto dane (nárast o 16,2 mil. € s rokom predchádzajúcim).

Obr. 2: Vývoj % podielu DPFO na daňových príjmoch štátneho rozpočtu SR



Zdroj: [MF SR], vlastné spracovanie

Z obrázku 2 vyplýva, že počas obdobia rokov 2004 – 2013 nedošlo k výraznejším zmenám. Nárast v roku 2005 v porovnaní s rokom predchádzajúcim je výsledkom rozsiahlej daňovej reformy, ktorá sa v tomto roku uskutočnila. A viac ako 4% nárast podielu v roku 2006 bol spôsobený lepším makroekonomickým vývojom. V ďalších rokoch v rámci podielu DPFO na celkových príjmoch štátneho rozpočtu nedochádzalo k výraznejším zmenám.

Ako bolo uvedené, v rámci fiškálnej decentralizácie v roku 2005 došlo k zmene systému financovania územných samospráv a na základe tejto zmeny bola určená pre obce a VÚC jedna podielová daň, a to daň z príjmov fyzických osôb (DPFO). O spôsobe delenia výnosu dane medzi obce nerozhoduje Národná rada SR, ale Vláda SR nariadením. Výnos tejto podielovej dane sa od 01.01.2005 rozdeľoval nasledovne: obce (70,3 %), VÚC (23,5 %) a štát (6,2 %). Pozitívom tohto procesu bolo najmä nenaplnenie obáv obcí zo znížených príjmov oproti obdobiu pred fiškálnou decentralizáciou. Už v prvom roku sa príjmy obcí z tejto dane zvýšili o 601 mil. € v porovnaní s rokom 2004, čo predstavuje viac ako trojnásobný nárast. V tomto prípade môžeme konštatovať, že výber dane z príjmov fyzických osôb ako jedinej podielovej dane bol správny. Nárast príjmov z tejto dane môžeme sledovať až do roku 2008, čo bolo dôsledkom aj ekonomického rastu slovenskej ekonomiky.

Tab. 2: Vývoj výnosov z dane z príjmov poukázaných obciam (mil. €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DPFO	278,8	879,8	1 001,5	1 076,7	1 280,9	1 207,0	995,6	1 180,0	1 262,7	1 256,0

Zdroj: [MF SR], vlastné spracovanie

Aj napriek tomu, že v roku 2009 nástupom finančnej krízy došlo k zníženiu celkového objemu vybraných finančných prostriedkov prostredníctvom dane z príjmu fyzických osôb vo vzťahu k obciam nedošlo k zníženiu koeficientu, dokonca Vláda SR svojím Uznesením vlády SR č. 868 zo dňa 2. 12. 2009 schválila obciam mimoriadnu dotáciu zo zdrojov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky v sume 100 mil. € na vykrytie výpadku dane z príjmov fyzických osôb a zlepšenie východiskovej situácie v roku 2010. Táto dotácia bola zaslaná plošne všetkým obciam v priebehu mesiaca decembra 2009 jednotne v objeme cca 8,56 % z výnosu dane pre danú obec. Obce ju mali použiť na krytie bežných výdavkov, ktoré boli v roku 2009 a na bežné výdavky do 31.3.2010. Táto dotácia nesmela byť použitá na úhradu miezd, platov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní.

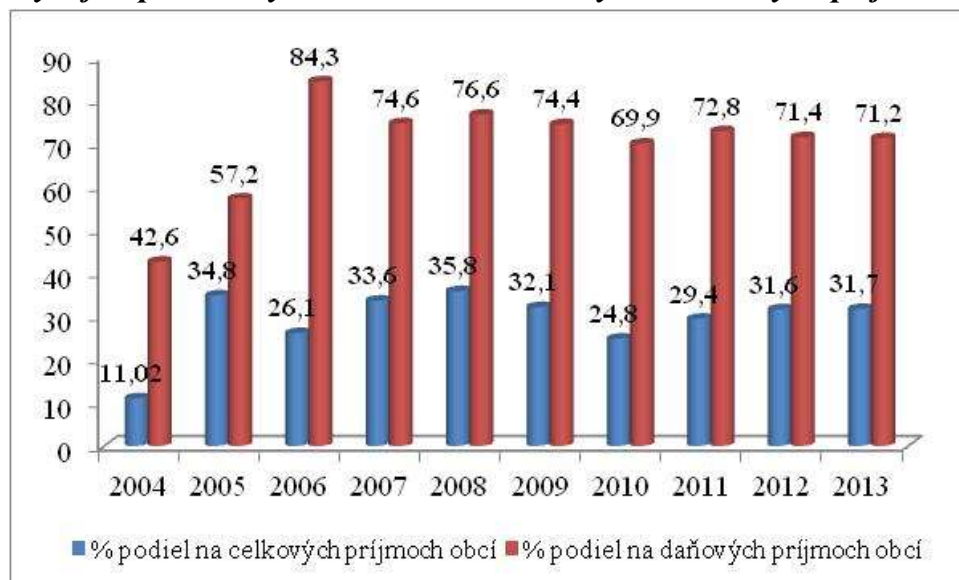
Obce predpokladali, že stanovené percento prerozdeľovania výnosu z DPFO bude nemenné. Avšak počas obdobia rokov 2005 – 2013 došlo zo strany štátu k niekoľkým zmenám v rámci podielu, ktorý je prerozdeľovaný na úroveň miestnej samosprávy.

Prvý krát došlo zníženiu koeficientu v roku 2012, kedy od 01.01.2012 štát znížil koeficient z pôvodných 70,3% na 65,4 % (pre VÚC to bolo 21,9 % a štát si ponechal 12,7 % z výnosu tejto dane). V tomto roku došlo aj k podpisu Memoranda o spolupráci pri uplatňovaní rozpočtovej politiky orientovanej na zabezpečenie finančnej stability verejného sektora na rok 2013 medzi Vládou SR a Združením miest a obcí Slovenska. V memorande sa Vláda SR zaviazala k tomu, že v roku 2012 a 2013 prijme legislatívne opatrenia na stabilizáciu príjmov a zníženie výdavkov miest a obcí bez negatívneho vplyvu na rozpočet verejnej správy s cieľom vytvoriť podmienky na zabezpečenie ich zákonom stanovených povinností voči občanom [6]. ZMOS sa zaviazal, že v roku 2013 obce pristúpia ku konsolidačným opatreniam tak, aby nedochádzalo k ďalšiemu zvyšovaniu verejného dlhu. Výsledkom bolo, že obce s počtom obyvateľov nad 2000 mali ušetriť cca 5% osobných výdavkov a 10% výdavkov na tovary a služby a obce s počtom obyvateľom do 2000 obyvateľov budú mať výdavky maximálne vo výške schváleného rozpočtu v roku 2012. Toto memorandum nadobudlo účinnosť 18.10.2012 a platilo do 31.12.2013. Aj keď nie všetkým obciam sa podarilo naplniť memorandum v plnom rozsahu, v konečnom dôsledku však miestne samosprávy dosiahli úsporu vo svojich výdavkoch a mnohé skončili

aj s prebytkovým rozpočtom. Výsledok ich hospodárenia bol tak v konečnom dôsledku v sume + 137,8 mil. eur [5].

Pozitívne hodnotené výsledky konsolidácie verejných financií a dodržanie memoranda priniesli zmenu aj rozdeľovaní výnosu DPFO. Od 01.01.2014 došlo k navýšeniu podielu, ktorý obce získavajú z dane z príjmu fyzických osôb na úroveň 67% (pre VÚC – 21,9% a pre štát 11,1%).

Obr. 3: Vývoj % podielu výnosu DPFO na daňových a celkových príjmoch obcí



Zdroj: [MF SR], vlastné spracovanie

Z obrázku 3 vyplýva, že od roku 2005 sa výrazne zvýšil podiel DPFO predovšetkým na daňových príjmoch obcí. Uskutočnená fiškálna decentralizácia priniesla na jednej strane zvýšenie finančnej autonómnosti obcí a vytvorila priestor pre získavanie finančných zdrojov z vlastných príjmov. Na druhej strane prispela k zvýšeniu závislostí obcí na príjmoch zo štátneho rozpočtu. Kým v roku 2005 sa DPFO podieľala na celkových príjmoch obcí 34,8% - ným podielom a na daňových príjmoch 57,2% - ným podielom, už v roku nasledujúcom tvorila DPFO na daňových príjmoch viac ako 80%. Tento podiel sa dlhodobo pohybuje rozpätí 70 – 80 %.

Vychádzajúc z teórie fiškálneho federalizmu môžeme konštatovať, že na Slovensku sa uplatňuje jeho vertikálny model kombinovaný s viac centralizačnými prvkami, pokiaľ berieme do úvahy, že vlastnými príjmami obcí a VÚC sú len miestne dane. Ich podiel na celkových príjmoch sa však pohybuje len okolo 11 %. V rámci príjmov samosprávy významnú časť predstavuje podielová daň, pri ktorej Vláda rozhoduje o tom, aké bude percento prerozdelenia výnosu z tejto dane medzi štát, VÚC a obce. Ako môžeme vidieť z príspevku, Vláda SR už druhý krát menila výšku podielu od roku 2005. Podobným spôsobom sa môže zasiahnuť aj do úpravy daňovej legislatívy miestnych daní, pričom obce môžu mať stanovené minimálne alebo maximálne sadzby týchto daní [4].

Uvedená vysoká závislosť obcí na výnose z DPFO spôsobuje obciam problémy pri každej zmene podielu výnosu DPFO, resp. pri samotnom objeme získaných finančných prostriedkov z tejto dane do štátneho rozpočtu. Preto obce aj v dôsledku dodržania konsolidačných opatrení požadujú od štátu návrat k pôvodnému 70,3% podielu z DPFO.

Záver

Konsolidácia verejných financií, ktorá bola súčasťou reformy verejných financií na Slovensku, priniesla obciam na jednej strane zmenu vo financovaní prostredníctvom uskutočnenej fiškálnej decentralizácie, ktorej hlavným cieľom malo byť zvýšenie finančnej autonómnosti obcí. Tento cieľ sa však úplne nepodarilo naplniť. Výsledky analýzy prezentovanej v príspevku poukázali, že výnos z dane z príjmu fyzických osôb tvorí na daňových príjmoch obcí cca 70% a na celkových príjmoch obcí cca 30%, čo v konečnom dôsledku v prípade nepriaznivého vývoja výberu tejto dane negatívne vplyva na finančné hospodárenie obcí.

Fiškálna konsolidácia [2] je v súčasnosti založená tak na úsporách vo verejných výdavkoch, ale aj na stimulovaní príjmov verejných rozpočtov. Najdôležitejšími konsolidačnými opatreniami na príjmovej strane rozpočtu verejnej správy sú zmeny v sadzbách daní z príjmov, zdaňovanie dividend, zvýšenie majetkových a spotrebných daní, zmena nastavenia odvodov v dôchodkovom sporení, rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore a zavedenie dočasného osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach. Na výdavkovej strane rozpočtu verejnej správy sa predpokladá zmrazenie miezd a prevádzkových výdavkov v štátnej správe, úspory výdavkov v obciach a zníženie transferu zo štátneho rozpočtu na kapitálové výdavky pre verejné vysoké školy. Napriek vysokému nedofinancovaniu jednotlivých sektorov verejnej správy, predovšetkým však školstva a zdravotníctva, nemožno považovať konsolidačné opatrenia na strane výdavkov za dostačujúce. Absentuje snaha o výraznejšie úsporné opatrenia v hospodárení verejnej správy, chýbajú opatrenia na zvýšenie transparentnosti, zásluhovosti a adresnosti sociálnych dávok a pod. Orientácia na príjmové opatrenia v súvislosti s poklesom hospodárskej aktivity tak vytvára značný priestor pre neistotu v konsolidačných zámeroch.

Všetky vyššie uvádzané problémy však v konečnom dôsledku môžu výraznou mierou ovplyvniť aj samotné finančné hospodárenie obcí. Výsledky analýzy poukázali na skutočnosť, že aj napriek uskutočneniu fiškálnej decentralizácie sú obce v konečnom dôsledku závislé na vývoji príjmov dane z príjmu fyzických osôb a na rozhodnutí Vlády SR o rozdelení výnosu z tejto dani.

Pod'akovanie

Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA 1/0699/14 „Princípy fiškálnej ekvivalencie vo vzťahu k preneseným kompetenciám zo štátu na obce.“ 2014 - 2016

Referencie

- [1] ALESINA, A – PEROTTI, R. 1996. *Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects*. 1996 [cit. 2014-07-07]. Dostupné na WWW: <http://www.nber.org/papers/w5730.pdf>
- [2] FIFEKOVÁ, E. 2013. *Skúsenosti Slovenska s konsolidáciou verejných financií* [cit. 2014-07-07]. 2013. Dostupné na WWW: http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_Jun_Elena%20Fifekova.pdf
- [3] FLAŠKA, F. - KOLOŠTA, S. – BOLCÁROVÁ, P. 2014. *Finančná autonómia miestnych samospráv v regiónoch Slovenskej republiky*. In Klímová, V., Žitek, V. (eds.) XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 496-503, ISBN 978-80-210-6840-7.

- [4] GUTMAN, M. 2014. *Finančné hospodárenie obcí a VÚC po fiškálnej decentralizácii*. Bratislava: VŠEMVS, 76 s.
- [5] *Konsolidácia financovania miest a obcí*. [cit. 2014-07-06] Dostupné na WWW: http://www.zmos.sk/komunike-z-18-zasadnutia-rady-zmos.phtml?id3=26674&module_action__81908__id_art=20606
- [6] *Memorandum o spolupráci medzi ZMOS a Vládou SR*. [cit. 2014-05-08] Dostupné na WWW: http://www.zmos.sk/memorandum-o-spolupraci-medzi-zmos-a-vladousr.phtml?id3=0&module_action__58615__id_art=19671
- [7] MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2005. *Reforma riadenia verejných financií v Slovenskej republike.2005*. [cit. 2014-07-07]. Dostupné na WWW: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3555>
- [8] PEKOVÁ, J. 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1, vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 588 s., ISBN 978-80-7357-914-1
- [9] PEKOVÁ, J. a kol. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. vydanie. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5
- [10] PROVAZNÍKOVÁ, R. 2009. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*.2. vydanie. Praha : Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9
- [11] SCHAECHTER, A. - KINDA, T. - BUDINA, N. - WEBER, A. 2012. *Fiscal rules in response to the crisis—toward the “next-generation” Rules*. A New Dataset, 2012, IMF Working Paper. [cit. 2014-07-07]. Dostupné na WWW: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>
- [12] *Stratégia reformy riadenia verejných financií*. [cit. 2014-07-01] Dostupné na WWW: <https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3571>
- [13] ŠVANTNEROVÁ, Ľ. - KOŽIAK, R. 2005. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici. ISBN 80-8083-117-3.
- [14] Zákon č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení v z.n.p.
- [15] Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v z.n.p.
- [16] ZIMČÍK, P. 2013. *Konsolidace veřejných financí v severských zemích*.2013. Brno: Masarykova univerzita, 89 s.

Kontaktná adresa

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.

Ústav manažmentu a informačných technológií

Fakulta prírodných vied, Univerzita Konštantína Filozofa

Tr. A. Hlinku 1, 949 74 Nitra

Email: vpapcunova@ukf.sk

Ing. Ivana Gecíková, PhD.

Katedra verejnej správy

Ústav verejnej správy

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy

Furdekova 16, 851 04 Bratislava 5

Email: ivana.gecikova@vsemvs.sk

VNÍMÁNÍ PRACOVNÍ ZÁTĚŽE ZAMĚSTNANCI OSPOD

THE PERCEPTION OF WORKLOAD STAFF OF THE DEPARTMENT SOCIAL AND LEGAL PROTECTION OF CHILDREN

Karel Paulík

Abstract: *The article is focused on the subjective perception of workload, staff social and legal protection working with clients and their problems. The aim of the research study is to affect how these workers belonging to the helping professions felt his workload at all, what is their opinion on the current task to create quality standards of social and legal protection of children and how they are trying to cope with the demands of their work. The research was carried out in June 2014. The respondents (n = 160) working directly with clients used by the inventory which was made up of seven items. The results indicate that respondents assessed their own workload as relatively high (higher than the load outside of the job and than the burden in other comparable professions). The main sources of stress in their work among a number of tasks, lack of time, stress, excessive bureaucracy, poor organisation and leadership, problems with clients. It is likely that the evaluation and experience of workload, negatively influence the way how to implement the decision of the central authorities regarding e.g. the introduction of quality standards in legal protection of children activities perceived as insufficiently prepared. The respondents argued as the most commonly used means of coping with the workload to rest, sleep, contact with family members and friends, sports, tourism, exercises and other popular leisure activities.*

Keywords: *Helping profession, Work load, Stress, Coping, Social and legal Protection of children.*

JEL Classification: *J54, Z10.*

Úvod

Náš příspěvek se věnuje některým problémům souvisejícím s nároky plynoucími z plnění pracovních povinností zaměstnanců orgánů sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD). Zajímalo nás, jak tyto zaměstnanci hodnotí a prožívají náročnost svých pracovních činností a co jim pomáhá náročné úkoly zvládat.

Zaměstnanci OSPOD spadají do skupiny pomáhajících profesí (helping professions) díky skutečnosti, že při své práci běžně přicházejí do kontaktu s lidmi, jimž mají být více či méně nápomocni v řešení složitých a náročných životních situací, které tyto lidé sami zvládají jen z obtížemi nebo vůbec ne. Pomáhající profese jsou příznačné [4 s. 185] zaměřením na „pomoc druhým, identifikaci a řešení jejich problémů a na získávání nových poznatků o člověku a jeho podmínkách k životu, tak aby pomoc mohla být účinnější“.

Subjektivní pohled pracovníků samých na pracovní povinnosti a podmínky jejich plnění v zaměstnání vůbec patří k rozhodujícím faktorům jejich pracovní spokojenosti a podstatný je i pro jejich pracovní chování. Proto jsou předmětem zájmu odborníků i managementu institucí či firem. Zájem o subjektivní stránku lidských zdrojů, prožívání,

potřeby a zájmy pracujících lidí je součástí humanisticky/existenciálních přístupů k managementu, které se prosazují v posledních desetiletích, více než uplatňování tradičních, konvenčních (spíše byrokratických) modelů řízení [1;2]. Dosavadní zkušenosti z výzkumu pracovní zátěže v pomáhajících profesích [7;8;10;12] naznačují, že k často uváděným obtěžujícím vlivům patří mimo jiné problémy, které souvisejí s řídicími a organizačními nedostatky na centrální i místní úrovni, které se mimo jiné promítají do nadměrné administrativy a byrokracie. Příkladem z poslední doby v OSPOD může být stanovení povinnosti vést individuální plán ochrany dítěte, nebo současné zavádění standardů kvality do praxe OSPOD. Proto jsme se zabývali také názory dotčených zaměstnanců na ně.

1 Formulace problematiky

1.1 Pracovní zátěž zaměstnanců OSPOD

Aniž bychom zacházeli do podrobností, jimiž se zabýváme jinde [9], vycházíme ze systémového pojetí pracovní zátěže [5]. Zátěž chápeme jako obecnou charakteristiku situace, kdy se jedinec musí s vynaložením určité energie vyrovnat (adaptovat) s nároky kladené na něj v interakci s prostředím, vlastní prací samotnou a podmínkami, za nichž probíhá. Pro určování míry pracovní zátěže jsou podstatné objektivní i subjektivní charakteristiky pracovních nároků. Ty objektivní vycházejí z množství a složitosti pracovních úkolů, jejich trvání a časové distribuce během pracovního dne, dostupnosti potřebných informací ap. Subjektivní charakteristiky pracovních nároků tvoří jejich hodnocení a následné prožívání. Přitom jsou podstatné různé jevy jako např. individuální systém hodnotových preferencí a očekávání pracovníků, srovnávání s jinými obdobnými pracovišti nebo profesemi apod. Vlastní velikost pracovní zátěže lze obecně vyjádřit [9] vztahem kladených požadavků a nároků na jedné straně a kapacitou výkonových možností, které má jedinec k dispozici. Vedle relativně dlouhodobě přetrvávajících jevů jako jsou vlastnosti, dovednosti, znalosti, motivační dispozice apod. zde důležitou roli sehrává také aktuální psychosomatický stav jedince (zdravotní stav, míra svěžesti/únavy, nálada, fyzická i psychická kondice, aktivace apod.) a v neposlední řadě i to, jak přistupuje k akutní zátěži a jaké volí způsoby k vyrovnávání s pracovními nároky vůbec. Zvláštní případ zátěže příznačné neoptimálním výrazným rozporem mezi kladenými nároky (expozice) a adaptační kapacitou organismu (dispozice) lze označit jako stres a podněty jej navozující jako stresory [5].

Zaujalo nás, jak pracovníci OSPOD hodnotí nároky své profese a jak se chovají ve snaze adaptovat se na zátěž spojenou s výkonem svého povolání.

Při výkonu povolání zaměstnanci OSPOD se setkávají s řadou složitých sociálně nežádoucích situací, např., když dospělé osoby z nějakých důvodů neplní svou rodičovskou roli, zanedbávají nebo dokonce týrají své děti, zneužívají práv plynoucích z rodičovské odpovědnosti, nepracují, i když nemají zajištěn dostatečný zdroj obživy, zneužívají návykové látky apod. Pracovníci OSPOD také řeší problémy dětí svěřených do odpovědnosti jiné osoby, dětí opakovaně utíkajících od rodičů, dětí, které se staly obětí trestného činu apod. Řešení takových problémů často v kontaktu se sociálně problémovými osobami bývá plně nedorozumění a konfliktů zatěžujících zejména emocionální složku osobnosti profesionálů. Ti se navíc musí vyznat v relevantní legislativě a vézt v souvislosti s řešenými případy nezřídkou složitou agendu.

Zkušenosti z výzkumů zátěže v pomáhajících profesích [7;8;10;11;12] napovídají, že jejich vykonavatelé spatřují vedle zvláštních emocionálních nároků obecně souvisejících s profesionálním pomáháním lidem v tísní, (kteří jsou někdy apatičtí, jindy se chovají např. agresivně) zdroje svých pracovních těžkostí v množství, rozsahu intenzitě, trvání pracovních úkolů, jejich nerovnoměrné distribuci a během pracovního dne, týdne či měsíce, nerovnoměrné rozdělení povinností mezi jednotlivými pracovníky apod., To vše pro ně představuje potencionální stresory podobně jako konflikty a nedorozumění s klienty, spolupracovníky i nadřízenými.

Další problémy se vztahují materiálním a organizačním podmínkám na konkrétním pracovišti a v obecnějším kontextu ke složitosti legislativy a způsobu chování nadřízených institucí (požadavky na nadměrnou administrativu, pracnost, rozhodování bez ohledu na názory a zkušenosti výkonných pracovníků ap.). Celkově v profesionálních činnostech v OSPOD podobně jako u dalších pomáhajících profesí zřejmě převažuje psychická zátěž mentální, emociální, případně sensorická.

V poslední době dochází, jak plyne z rozhovorů s pracovníky OSPOD, k zřetelnému nárůstu administrativní zátěže na základě rozhodnutí centrálních řídicích orgánů. Od roku 2013 přibyla např. povinnost vést individuální plán ochrany dítěte (IPOD). Její náročnost pro pracovníky OSPOD spočívá mimo jiné v tom, že kromě vlastní rozsáhlé agendy zahrnuje i činnosti dalších spolupracujících subjektů kompetentních v sociálně-právní ochraně dětí. Jiným příkladem zvýšení administrativních nároků na práci OSPOD je naplňování standardů kvality sociálně-právní ochrany dětí poskytované příslušnými orgány (OSPOD). Ustanovení týkající se těchto standardů nabývá platnosti od 1. ledna 2015. Zmíněné standardy kvality jsou přílohou vyhlášky č. 473/2012 Sb. Tento materiál je poměrně obsáhlý a komplikovaný. Standardy obsahují principy a bodové hodnocení výkonu sociálně-právní ochrany, standardy sociální práce s klientem, standardy personálního a organizačního zajištění výkonu sociálně-právní ochrany a její technicko-provozní zajištění. Jednotlivá pracoviště mají za úkol, jak deklarují informační materiály MPSV [6] připravit pravidla a zásady pro své fungování, tak aby se sjednotila jimi provozovaná praxe do formy srozumitelné pracovníkům i klientům. Oba uvedené příklady ilustrují stav, kdy viditelně přibývají úkoly administrativního rázu, aniž by se zvýšil počet pracovníků k jejich plnění. To u zaměstnanců vyvolává permanentní pocit časového tlaku a obav, že zadané úkoly nestihnou splnit včas. Navíc mají pracovníci pocit, že příslušné administrativní úkony („nadměrné papírování“) omezují čas potřebný na vlastní práci s klienty, což má za následek, že je práce přestává uspokojovat.

1.2 Způsoby vyrovnávání se s pracovními nároky

Pracovníci pomáhajících profesí volí pro zvládnání své pracovní zátěže různé postupy. Z mentálně hygienického hlediska je lze posuzovat v zásadě jako pozitivní i negativní. Obecně lze říci, že vzorce chování pomáhajících pracovníků v zátěži [8; 10] zahrnují systematické i nahodilé prvky z hlediska zdravé životosprávy vůbec více nebo méně vhodné. K těm vhodným se řadí záměrné navozování vnitřního klidu (odpočinek, relaxace, meditace, víra) i různé sportovní, zájmové a rekreační aktivity zahrnující tělesný pohyb, úprava režimu práce a odpočinku, vyhledávání a udržování kontaktů s ostatními lidmi (sociální opora). Za méně vhodné lze považovat užívání různých léků na uklidnění či povzbuzení, alkoholu, nikotinu a jiných drog. Ve výzkumu zabývajícím se mimo jiné i vyrovnáváním se (coping) s pracovní zátěží zaměstnanci OSPOD [12] byl podpořen předpoklad, že podstatným činitelem při volbě způsobů zvládnání pracovních nároků jsou

osbnostní factory (v daném případě šlo o faktory pětifaktorového modelu osobnosti zahrnujícího extraverzi, neuroticismus, otevřenost zkušenostem a svědomitost). V roli prediktorů působily zejména neuroticismus a extroverze.

2 Metody

Výzkumu realizovaného v první polovině roku 2014 se zúčastnilo 160 pracovníků působících na OSPOD v ČR. Průměrný věk: 39,29 let; směrodatná odchylka: 9,00 roku. Průměrná doba působení na OSPOD: 11,88 roku; směrodatná odchylka: 7,27 roku.

Použili jsme inventář typu tužka – papír tvořený sedmi položkami, který je modifikací inventáře použitého při výzkumu pracovníků úřadů práce [10]. První dvě položky zjišťují subjektivní hodnocení pracovní a mimopracovní zátěže. Třetí položka poskytuje srovnání pracovní náročnosti zaměstnání na OSPOD v komparaci s jinými zaměstnáními. Vše na pětibodových škálách. Škály jsou odstupňované v případě pracovní a mimopracovní zátěže od „velmi nízké“ po „velmi vysokou“ a pro účely srovnání vlastní zátěže s jinými zaměstnáními od „podstatně nižší“ po „podstatně vyšší“ zátěž se střední hodnotou („zhruba stejná“ zátěž). Další čtyři položky se vztahují k hlavním zdrojům zvýšené pracovní zátěže („Co Vám v práci vadí, překáží, ztěžuje situaci“, „Co by měl udělat Váš zaměstnavatel pro Vaše úspěšné zvládnutí pracovní zátěže?“), ke způsobům voleným pro její zvládnutí („Co děláte pro zvládnutí zvýšených pracovních nároků?“) a k hodnocení předností a nedostatků zavádění standardů kvality do OSPOD („Jaké jsou podle Vás přednosti a nedostatky současného přístupu nadřízených orgánů k vytváření standardů sociálně-právní ochrany dětí?“).

3 Rozbor problému

Na základě zpracování vyplněných inventářů jsme dospěli k následujícím výsledkům, které předkládáme v grafickém vyjádření v tabulce 1.

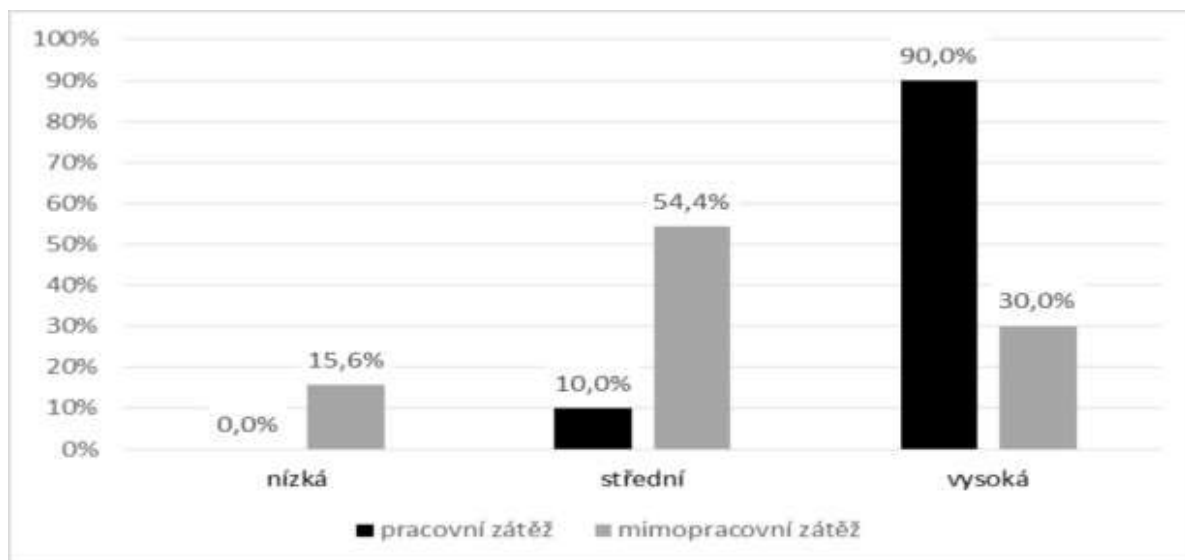
Tab. 1: Deskriptivní statistika

	Počet	Min.	Max.	Průměr	Směr. odch.
Pracovní zátěž	160	3	5	4.37	0.66
Mimopracovní zátěž	160	1	5	3.20	0.90
Srovnání zátěže	160	2	5	4.05	0.73

Zdroj: vlastní výzkum

Z tabulky 1 je patrné, že posuzování vlastní pracovní zátěže respondentkami odpovídalo v průměru hodnocení škálovým stupněm 4,37, tedy úrovni „spíše vysoká zátěž“, oproti hodnocení zátěže mimopracovní jako „střední“ (průměr škálového hodnocení 3,20). Tento rozdíl je statisticky významný (test Man Whitney na 1% hladině). Bližší představu o distribuci hodnocení vlastní pracovní zátěže zaměstnankyň OSPOD poskytuje graf 1

Obr. 1: Pracovní a mimopracovní zátěž

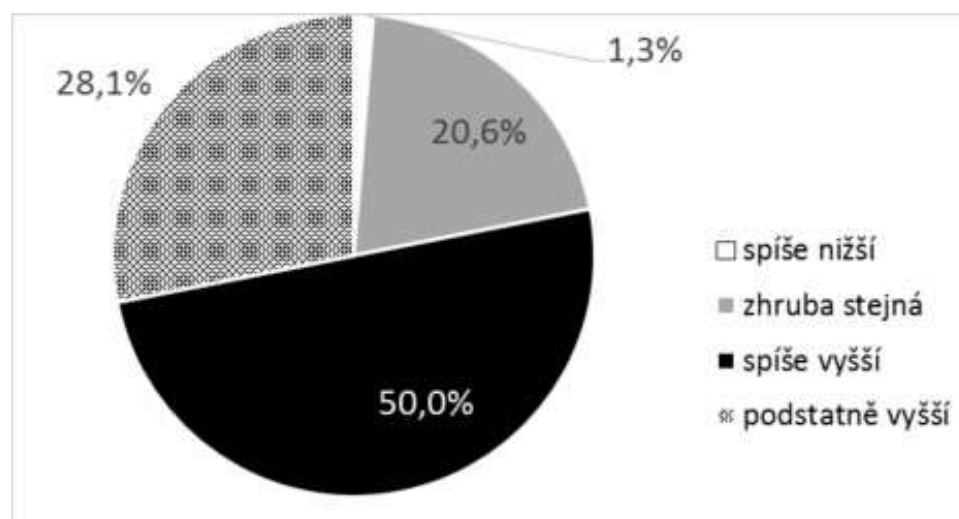


Zdroj: vlastní výzkum

V grafu je pracovní i mimopracovní zátěž členěna do tří kategorií. „Nízká zátěž“ zahrnuje stupně škály 1 a 2 (označené jako „velmi nízká“ a „nízká“ zátěž) pro první a druhou položku použitého inventáře. „Střední zátěž“ je vyjádřena stupněm 3 těchto škál. Vysoká zátěž“ shrnuje hodnocení stupněm 4 a 5 („spíše vysoká“ a „velmi vysoká“ zátěž). Při hodnocení vlastní pracovní zátěže mezi respondentkami výrazně převyšoval názor, že je tato zátěž vysoká. Jen 10% respondentek uvedlo zátěž střední. U mimopracovní zátěže byla situace jiná. Více než polovina respondentek ji spatřovala jako střední. Jako nízkou prožívá svou zátěž života mimo zaměstnání téměř 16% a jako 30% respondentek. Rozdíly v rozložení hodnocení pracovní a mimopracovní zátěže jsou statisticky významné na 1% hladině (test chí-kvadrát).

Subjektivní srovnání náročnosti vlastní profese s jinými podle mínění respondentů s blíže neurčenými více či méně srovnatelnými profesemi přináší graf 2.

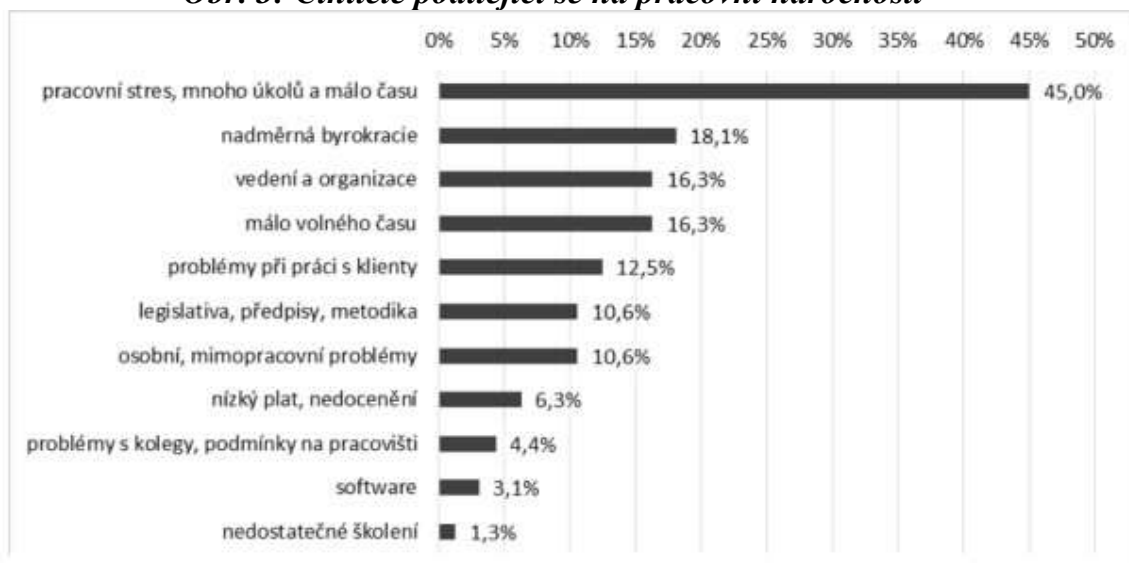
Obr. 2: Srovnání vlastní profese s jinými profesemi co do náročnosti



Zdroj: vlastní výzkum

Tabulka 1 i grafy 1 a 2 poukazují na poměrně vysokou subjektivní náročnost práce na OSPOD. Když jsme se dotazovali na konkrétní příčiny nadměrné zátěže a obtíží při práci, bylo možno zaznamenat v jednotlivých odpovědích určité shodné momenty. Jejich shrnutí do několika skupin přináší graf 3.

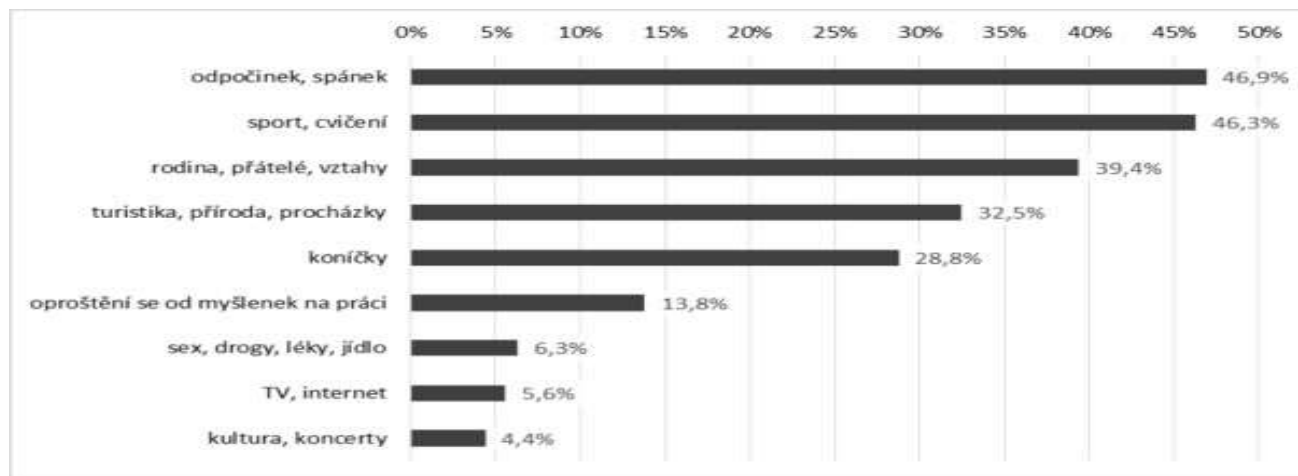
Obr. 3: Činitelé podílející se na pracovní náročnosti



Zdroj: vlastní výzkum

Dotazované pracovnice OSPOD spatřovaly zdroje těžkostí ve své práci, jejichž intenzita či délka trvání nezřídka dosahuje úrovně stresorů (způsobují stres) množství pracovních úkolů ve spojení s nedostatkem času na jejich plnění. Dalším společným jmenovatelem řady odpovědí byly zmínky o nadměrné byrokratické zátěži práce a nedostatcích ve vedení pracovníků a organizace jejich činností v zaměstnání. Uváděné těžkosti vesměs až na výjimky (osobní mimopracovní problémy) spadají zejména na vrub organizace a řízení práce buď na úrovni rezortu práce a sociálních věcí nebo podmínek v této oblasti na konkrétním pracovišti. Co dělají respondentky pro to, aby se s pracovními nároky co nejlépe vyrovnaly ukazuje graf 4.

Obr. 4: Způsoby vyrovnávání se se zátěží pracovnic OSPOD

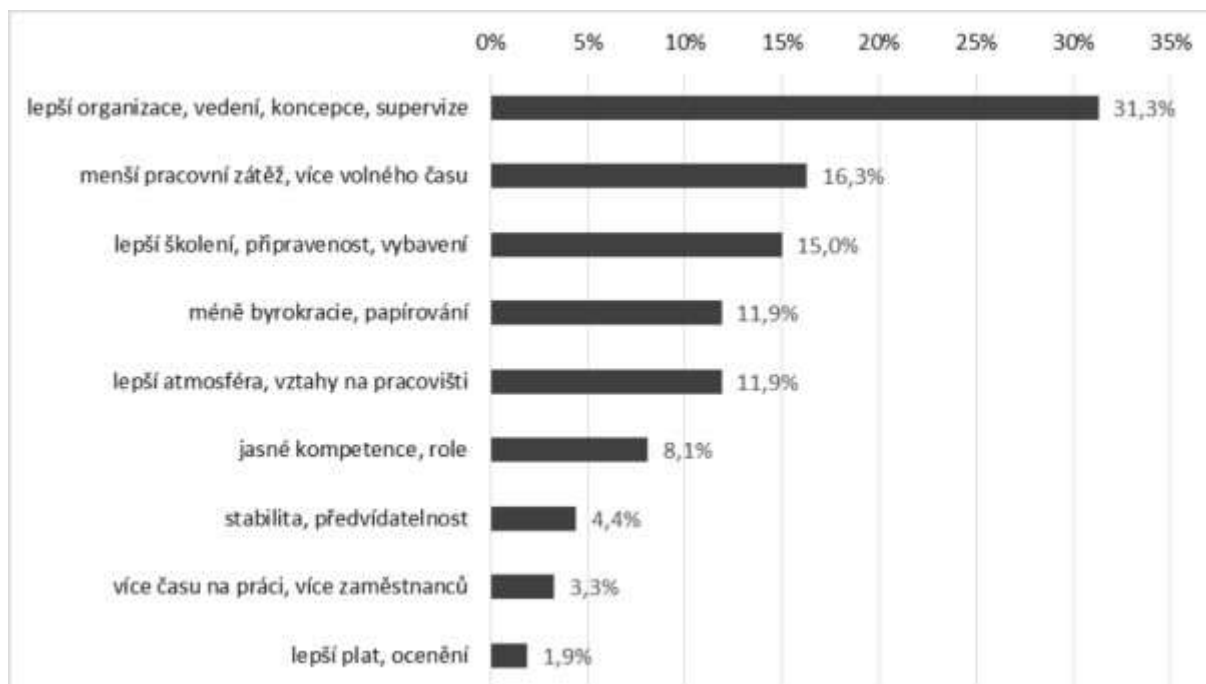


Zdroj: vlastní výzkum

Samotné pracovnice v zájmu zvládnutí nároků své profese zřejmě nejčastěji volí aktivní (sport, cvičení, turistiky, procházky v přírodě) či pasivní (spánek, relaxace, záměrné oproštění se od pracovních povinností) odpočinek. Dalším zdrojem podporujícím rekuperaci sil jsou pozitivní mezilidské vztahy v kontaktech s členy rodiny a přáteli, realizace zájmových aktivit. V menší míře se vyskytovaly odpovědi zmiňující v tomto smyslu sex, drogy, jídlo, sledování televize, internet, návštěvu kulturních akcí.

Možnosti vedoucí ke snižování pracovní zátěže na pracovišti, které by podle mínění oslovených zaměstnankyň OSPOD mohl využívat přináší graf 5.

Obr. 5: Možnosti snižování pracovní zátěže v OSPOD

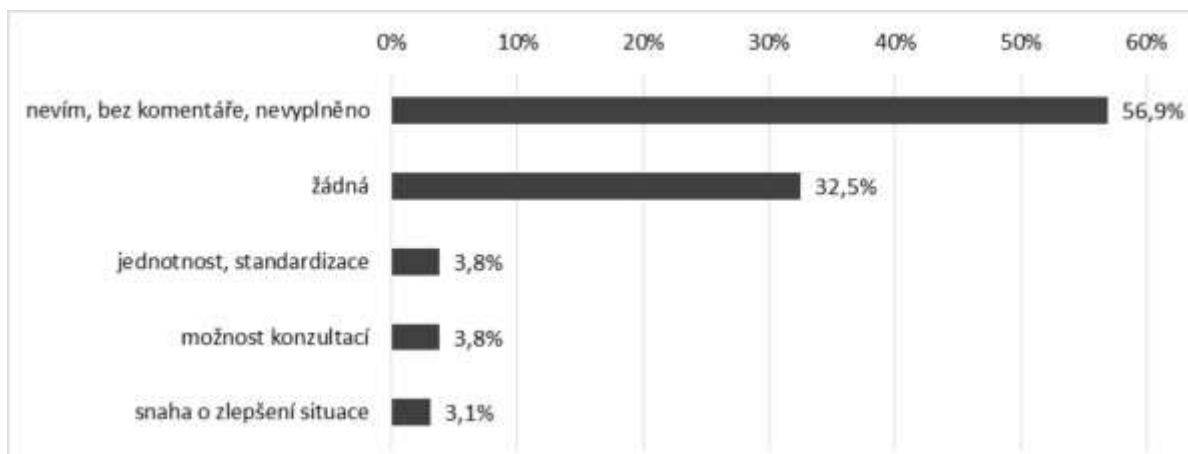


Zdroj: vlastní výzkum

Dotázané zaměstnankyně spatřují prostor pro snižování své nadměrné pracovní zátěže u zaměstnavatele nejčastěji ve zlepšení práce managementu zejména v oblasti uplatňování smysluplné koncepce řízení lidí a vlastní organizace práce zaměřené také na snižování pracovní zátěže (eliminování zbytečných činností), omezování byrokracie, zajištění potřebného materiálního vybavení pracovišť a ujasnění kompetencí a zlepšení profesní přípravy podepřené o zkvalitnění supervizních aktivit. Více než deset procent dotázaných se domnívá, že prospěšná pro zvládnutí zátěže je také podpora dobrých interpersonálních vztahů celkové sociální atmosféry na pracovištích.

Jak jsme uvedli výše, jedním ze zdrojů zvýšené administrativní zátěže na OSPOD je aktuálně např. zavádění standardů kvality. Názory na přednosti a nedostatky tohoto opatření, tak jak je v současné době ze strany MSPV organizováno, přináší grafy 6 a 7.

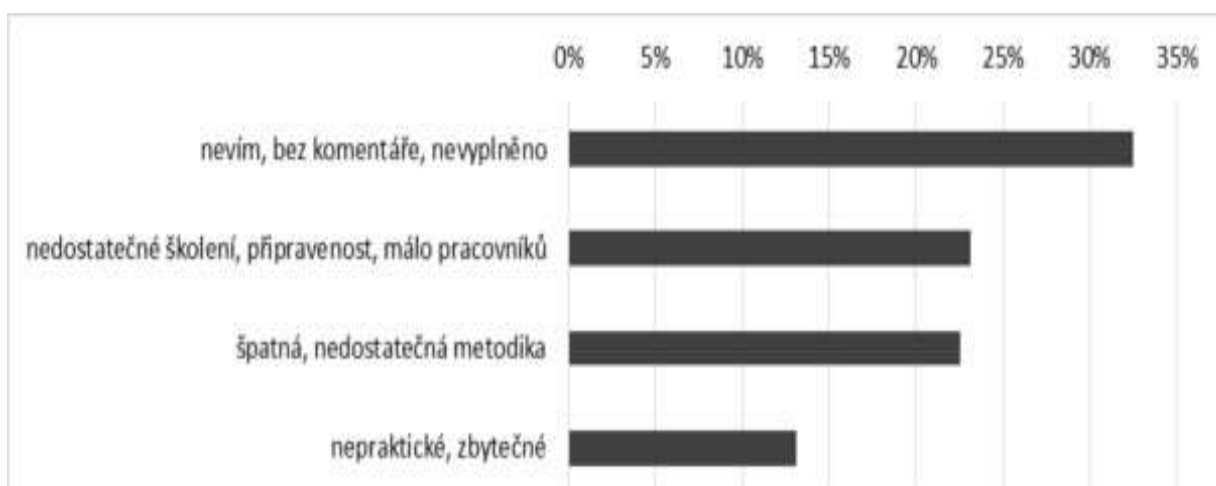
Obr. 6: Přednosti současného zavádění standardů kvality v OSPOD



Zdroj: vlastní výzkum

Pozitivní stránky zavádění standard kvality v OSPOD – sjednocení činností, standardizace, snahu o zlepšení situace, možnost konzultací - shledávalo jen poměrně malé množství dotázaných. Většina dotázaných se k otázce na výhody nevyjádřila vůbec a téměř ve třetině odpovědí se přímo uvádí, že zde nejsou patrné žádné přednosti.

Obr. 7: Nedostatky zavádění standardů kvality v OSPO



Zdroj: vlastní výzkum

Jak je vidět z grafu, třetina dotázaných se k nedostatkům zavádění standardů kvality v OSPOD nevyjádřila. U ostatních byly výrazné kritické názory vyjadřující především dojem, že celá akce není dostatečně připravena a je nedostatečně personálně zajištěna. Více než 10% dotázaných se domnívá, že jde o nepraktickou a zbytečnou záležitost.

Vzhledem k tomu, že jedna osoba mohla uvádět více předností či nedostatků nelze z procentuální údaje vyvozovat závěry o počtu osob zastávajících určitý názor.

V našem výzkumu jsme si dále položili otázku, zda existují určité souvislosti pracovní, případně mimopracovní zátěže s věkem a délkou působení v OSPOD. Příslušné korelace přináší tabulka 2.

Tab. 2: Korelace

	Věk	Délka praxe	Pracovní zátěž	Mimopracovní zátěž
Délka praxe	0.78			
Pracovní zátěž	0.03			
Mimopracovní zátěž	0.14		0.25 *	
Srovnání se zátěží v jiných zaměstnáních	0.04	- 0.04	0.52 *	0.13

Zdroj: vlastní výzkum

Poznámka. * Korelace je signifikantní na úrovni $p < 0,001$.

4 Diskuse

Námi dotázaní zaměstnanci OSPOD považují svou práci za velmi náročnou. To podporují údaje o vyšší pracovní zátěži ve srovnání se zátěží mimo zaměstnání i údaje vycházející ze srovnání co do náročnosti vlastní profese s jinými srovnatelnými povoláními. Porovnáme-li průměrné údaje o vlastní pracovní zátěži s některými dalšími pomáhajícími profesemi např. českými a slovenskými učiteli základních škol nebo sociálními pracovníky působícími v jiných oblastech sociálních služeb oblastech [7;8;11] je patrné, že uváděné hodnocení pracovní zátěže je o něco vyšší. Podobné hodnotili míru své pracovní zátěže jako vysokou pouze pracovníci úřadů práce, kterých jsme se v předchozím výzkumu dotazovali za použití stejné metody [10].

K nejčastěji uváděným rušivým a obtěžujícím vlivům které mohou být potenciálními stresory, patřily množství pracovních úkolů ve spojení s nedostatkem času na jejich plnění, nadměrné byrokratické nároky práce, nedostatky ve vedení pracovníků a organizace jejich činností v zaměstnání. Uváděné těžkosti vesměs až osobní mimopracovní problémy, spadají zejména na vrub organizace a řízení práce buď na úrovni rezortu práce a sociálních věcí nebo podmínek v této oblasti na konkrétním pracovišti. V tomto smyslu by bylo podle respondentek vhodné zlepšení práce managementu zejména v oblasti uplatňování smysluplné koncepce řízení lidí a vlastní organizace práce zaměřené také na snižování pracovní zátěže (eliminování zbytečných činností), omezování byrokracie, zajištění potřebného materiálního vybavení pracovišť a zlepšení profesní přípravy podepřené o zkvalitnění supervizních aktivit. Nezanedbatelná v tomto smyslu je také podpora dobrých interpersonálních vztahů a celkové sociální atmosféry na pracovištích.

Pracností a vysokou zejména administrativní náročností jsou příznačná opatření Ministerstva práce a sociálních věcí z poslední doby. Např. jde o aktuální zavádění standardů kvality OSPOD, které přináší výrazné přibývání úkolů, jejichž plnění při stávajícím počtu zaměstnanců se spojuje s pocitem tlaku, časové tísně, a obav pracovníků, že tyto úkoly nedokáží včas splnit. Navíc tyto převážně administrativní úkoly spolu s dříve stanovenou povinností vést složité individuální plány ochrany dítěte (IPOD) vyvolávají v zaměstnancích OSPOD dojem, že je připravují o čas potřebný na přímou práci s klienty. Také pracovníci úřadu práce, kteří (viz výše) hodnotili náročnost své práce podobně jako naše respondentky z OSPOD, byli dotazováni v době, kdy na ně dolehla právě uplatňována administrativní reforma jejich činnosti všeobecně kriticky přijímaná [10]. To by mohlo svědčit ve prospěch předpokladu, že takové centrální zásahy do práce odborných

pomáhajících profesionálů se mohou (kromě řady různých běžně se vyskytujících rušivých a obtěžujících vlivů) negativně promítat do jejich subjektivního vnímání pracovní zátěže a také do souvisejících jevů jako pracovní spokojenost a pracovní chování.

K nejčastějším způsobům zvládnání nároků profese voleným oslovenými pracovníci OSPOD patří aktivní (sport, cvičení, turistiky, procházky v přírodě) či pasivní (spánek, relaxace, záměrné oproštění se od pracovních povinností) odpočinek. Dalším zdrojem podporujícím rekuperaci sil jsou pozitivní mezilidské vztahy v kontaktech s členy rodiny a přáteli, realizace zájmových aktivit. V menší míře se vyskytovaly odpovědi zmiňující v tomto smyslu sex, drogy, jídlo. V tom se zásadně neliší od protagonistů dalších pomáhajících profesí [8;10;11].

Závěr

Subjektivní náročnost práce zaměstnanců SPOD je relativně vysoká a je vyšší ve srovnání s nároky jejich života mimo zaměstnání i ve komparaci s jinými více či méně obdobnými profesemi. Vedle specifických nároků příznačných pro pomáhající profese spočívajících ve zvýšené emocionální zátěži v důsledku permanentního kontaktu s nejrůznějšími problémy a sociálně nežádoucími jevy souvisejícími s výchovou dětí, je pravděpodobné, že se negativně projevují nedostatky v organizaci a řízení a pracovních podmínkách na konkrétním pracovišti i různé zásahy centrálních řídicích orgánů, zvyšující zejména administrativní nároky na stávající pracovníky na úkor přímé práce s klienty, přijímané řadovými zaměstnanci OSPOD jako ne zcela zodpovědně a kvalitně připravené.

Naše výsledky mají díky použité metodě i zkoumanému souboru, který nespĺňuje přísná kritéria náhodného výběru a není reprezentativní, určitá omezení a nelze je jednoduše generalizovat. Přesto však poskytují určitou informaci zajímavou samu o sobě a použitelnou při rozhodovacích aktech na různé decisiční úrovni počínaje centrálními institucemi a konče konkrétním pracovištěm.

Reference

- [1] ARMSTRONG, M. *Armstrong's handbook of human resourcemanagement practice* (12th ed.). London: Kogan Page. 2012. 872 p. ISBN 978-0-7494-6550-6.
- [2] Bláha, J. (ed.) *Pokročilé řízení lidských zdrojů*. Brno: Edika, 2013, 264 s. ISBN 978-80-266-0374-0.
- [3] GABURA, J., Pružinská, J. *Poradenský proces*. Praha: SLON, 1995, 147 s. ISBN 80-85850-10-9.
- [4] HARTL, J., HARTLOVÁ, H. *Psychologický slovník*. Praha: Portál. 2004. 774 s. ISBN 978-80-7367-569-1.
- [5] HLADKÝ, A. A SPOL. *Zdravotní aspekty zátěže a stresu*. Praha: Karolinum, 1993, 173 s. ISBN 80-7066-784-2.
- [5] KOLEKTIV AUTORŮ. *Manuál implementace standardů kvality sociálněprávní ochrany pro orgány sociálně-právní ochrany*. Praha: MPSV, 2014, 95 s. bez ISBN.
- [7] PAULÍK, K. Subjektivní percepce pracovních podmínek v pomáhajících profesích. In Sarmány-Schuller, I., Ruisel, I. (eds.). *Psychológia pre bezpečný svet. Psychologické dni. Trenčín, 10-12. 9. 2001. Zborník príspevkov*. Bratislava: STIMUL, 2001, s. 242-248. ISBN 8088982-53-7.

- [8] PAULÍK, K. K otázce zvládnání pracovních nároků v sociální práci. *Kontakt*, roč. 8, č. 2, 2006, s. 292–300. ISSN 1804-7122.
- [9] PAULÍK, K. *Psychologie lidské odolnosti*. Praha: Grada Publishing, 2010, 240 s. ISBN 978-80-247-2959-6.
- [10] PAULÍK, K. Jak hodnotí pracovníci úřadů práce svou pracovní zátěž. *Kontakt* roč. 15, č. 2, 2013, s. 165-172. ISSN 1804-7122.
- [11] PAULÍK, K. (ED.). *Psychologické aspekty zvládnání zátěže mužů a žen*. Ostrava: OU FF, 2012, 192 s. ISBN 978-80-7368-993-3.
- [12] TICHÝ, M. *Zvládnání zátěže u pracovníků pomáhajících profesí*. Dizertační práce. Ostrava: OU FF 2011, 186 s.

Kontaktní adresa

Prof. PhDr. Karel Paulík, CSc.,

Ostravská univerzita, Filozofická fakulta, Katedra psychologie

Reální č. 5, 701 03 Ostrava

Email: paulik@osu.cz

Tel. číslo: +420 597 091 956

MEZIGENERAČNÍ MENTORING JAKO FORMA AKTIVNÍHO STÁRNUTÍ

INTERGENERATIONAL MENTORING AS A FORM OF ACTIVE AGEING

Šárka Pechková, Bohdana Břízová

Abstract: *Active aging is currently a hot topic that involves many dimensions. The text of the article deals with the psychosocial dimension that contains as preparation for retirement, active aging, activation, etc. The authors of the present article constitute mentoring as one of the possible forms of senior activation and highlight the great potential of intergenerational mentoring. They describe the basic characteristics of mentoring, signs of quality mentoring relationship and its risks. The theoretical data related to the current population of seniors and provides specific examples of Czech professionally managed program focused on intergenerational mentoring program called 3G - three generations. The basic mission of the Program 3G - three generations is through long-term mentoring relationship a child - mentor to help both socially vulnerable groups (the elderly and families with children).*

In the discussion the authors reflect on the involvement of senior's age to volunteering in general, they mention other options volunteer activities, such as volunteering in culture, churches and environmental organizations. In conclusion, the authors cite experience of one volunteer – senior and they confirm all the theoretical fact that they present in the article.

Keywords: *Active aging, Activate, Volunteering, Mentoring, Intergenerational mentoring, Mentoring relationship, Senior.*

JEL Classification: *I39.*

Úvod

Stáří a stárnutí probíhá v několika dimenzích, ale pro potřeby tohoto příspěvku se budeme pohybovat v oblasti psychosociálních souvislostí se stárnutím. Senior je konfrontován s řadou změn, které stáří přináší, a na které se musí adaptovat. Jednou z nejzásadnějších je odchod do důchodu, což na jedné straně znamená více volného času, více odpočinku či spánku, na straně druhé se zmenšuje počet sociálních kontaktů člověka. Většina seniorů si přeje ve stáří strávit pěkné dny života, plné aktivit, zájmů, atd. V tomto případě mluvíme o aktivním stárnutí, které ovšem nereprezentuje jen subjektivní pocit kvality života, ale také možnosti prostředí, ve kterém daný jedinec žije.

Termín aktivní stárnutí definuje Světová zdravotnická organizace jako „proces optimalizace příležitostí pro zdraví, participaci a bezpečí zaměřený na zvýšení kvality života v průběhu stárnutí.“ Aktivní stárnutí obsahuje snahu o plnohodnotný život i ve vyšším věku, odpovědný přístup ke zdraví, možnost účastnit se dění ve společnosti. Aktivní stárnutí také snižuje riziko vyčlenění a zvyšuje příležitost k integraci seniorů do společnosti [9]. Pro aktivní způsob života ve stáří jsou důležité čtyři dimenze: společenská atmosféra, individualita člověka, zdravotní stav a nabídka možností [4].

Žít aktivní život znamená být pozitivně naladěný a být otevřen novým možnostem. Znamená to rovněž smysluplně využívat svůj volný čas, rozšiřovat si obzory, poznávat nové lidi. A také se nebát nových výzev a zvládat je. Pro pozitivní naladění seniora je velmi důležitý jeho vztah ke společnosti, a především rodině. Rodina je základní prvek společnosti a stárnoucí jedinec je její přirozenou součástí. Z výzkumu Saka, Kolesárové [18] vyplývá, že pozice dětí a vnoučat v životě seniora je důležitější než pozice partnera. V české společnosti je stále silná vazba mezi prarodiči, rodiči a dětmi. Pro mnohé zástupce mladé generace jsou vlastní prarodiče přirozenou autoritou. Vztahy mezi nimi můžeme označit jako mentoringové.

Cílem příspěvku je popsat a analyzovat mentoring, mezigenerační mentoring a konkrétní mentoringový program. Teoretické poznatky posléze dokumentovat příkladem z praxe.

1 Formulace problematiky

Mentoringový vztah často vzniká bezprostředně, přirozenými mentory dětí a dospívajících mohou být členové rodiny, sousedé, učitelé, trenéři a další lidé. Tyto vztahy se stávají součástí přirozené sociální sítě a vytváří pro dítě sociální oporu.

Ovšem díky dnešní technické a hektické době přirozený mentoring z naší společnosti mizí [15]. Proto vznikají formální mentoringové programy, které nabízejí zprostředkování mentoringových vztahů. Principem je vztah mezi člověkem, který buduje pečující vztah s druhým člověkem, který se v něm rozvíjí a učí novým věcem. Pečující dospělý je charakterizován svou loajalitou a zájmem o druhého. Vzájemný respekt a důvěra jsou základem pro kognitivní rozvoj dítěte, vzájemná tolerance a zájem pak základním předpokladem jeho emocionálního rozvoje. Vztah je oboustranně přínosný a oba dva aktéři využívají možnost svého rozvoje [1].

V současné době jsou v České republice již hojně rozšířeny různé mentoringové programy, mezigenerační mentoring je u nás zatím záležitost poměrně nová, která v sobě ale skýtá mnohé příležitosti.

2 Metody

S ohledem na cíl příspěvku byly zvoleny teoretické metody: analýza dokumentace a konkretizace, ze specifických metod byla užitá metoda případové studie. Analýza dokumentace byla použita při obecném rozboru problému, konkretizaci autorky využily při popisu skutečného mezigeneračního mentoringového programu. V případové studii představují zkušenosti mentorky z daného programu (vzhledem k rozsahu příspěvku byl obsah případové studie zkrácen). Autorky také čerpají z vlastních zkušeností – obě se v praxi věnují mentoringovým programům.

3 Rozbor problému

3.1 Vymezení mentoringu

Za obecné vymezení mentoringu můžeme považovat tvrzení Eby a Allen [5], že mentoring je intenzivní dlouhodobý vztah mezi starším, více zkušenějším člověkem (mentor) a mladším, méně zkušenějším (dítě – mentee, dospělý – protégé).

Historicky můžeme koncept mentoringu nalézt již v Homérově Odyssee, kdy Odysseus při opouštění Tróji pověřil svého přítele Mentora péčí, vedením, výchovou a ochranou

svého syna Telemacha. Jméno staršího zkušeného Mentora se tak stalo základem pojmu, který je nyní považován za jeden z nejstarších modelů pro rozvoj člověka.

Ovšem využívání mentoringu různého druhu a jeho širokých možností účinku udělalo konceptuální chaos v tom, co vlastně mentoring je. Jak tvrdí Eby, Rhodes a Allen [6], někteří autoři chápou pojem mentoring jako intenzivní, hluboce emocionální přátelský vztah, jiní jej definují v mnohem méně emocionálních termínech. Další oblastí, kde se autoři neshodnou, je také věkový rozdíl mezi mentorem a mentelem (popř. protégé), délka trvání vztahu a specifické úkoly mentora. Nehledě na tyto sporné otázky, je možné identifikovat mnohé atributy mentoringu, které dávají běžný rámec pro pochopení tohoto fenoménu [6]:

- Mentoring vyjadřuje jedinečný vztah mezi dvěma jedinci,
- mentoring je učící se vztah,
- mentoring je proces definovaný podporou, kterou nabízí mentor mentee, mentee,
- mentoringový vztah je vzájemný,
- mentoringový vztah je dynamický.

V České republice ale pro mentoring neexistuje jednotná definice - záleží na tom proč, kde a s kým je používán. Mezi hlavní pilíře patří podpora iniciativy, provázení, nasměrování k osobnímu rozvoji, zvyšování efektivity.

Mentoring je v České republice nabízen v různých oblastech. Představme např. mentoring jako formu kolegiální podpory a strategie dobré školy [12], mentoring při firemním vzdělávání [11], jako metoda práce je mentoring využíván také v oblasti alternativních trestů. Mentoring, jako forma podpory nové generace, funguje také např. na ČVUT v Praze, kde poskytuje studentům unikátní příležitost nahlédnout do reálného prostředí českých i mezinárodních firem [14].

Trochu jinak vnímají mentoring Brumovská a Seidlová Málková [2] – dle nichž je to metoda sociální intervence, která využívá profesionálně vedené dobrovolníky a je cílená na sociálně znevýhodněné děti a dospívající. Dobrovolníci – mentoři jsou lidé, kteří nemají profesionální vzdělání v sociálních vědách, ale jsou profesionálně vedeni a podporováni tak, aby jejich schopnosti a dovednosti bylo možné efektivně využít při vytváření kvalitních mentoringových vztahů.

Typologie formálních mentoringových programů je široká. Brumovská, Seidlová Málková [3] představují následující typy:

- Klasický mentoring (klasické spojení zkušenějšího mentora a mladšího, méně zkušenějšího menteeho, jde o jeho osobnost, sociální a kognitivní rozvoj),
- vrstevnický (peer) mentoring (mentoring v rámci jedné generace dětí a dospívajících, kteří sice nejsou stejně staří, ale jejich věkový rozdíl není výrazný),
- **mezigenerační mentoring (mentor je zde ve věku 55 let a více),**
- skupinový mentoring (většinou 6 – 10 dětí se schází s jedním, popř. s několika mentory),
- e-mentoring (individuální nebo skupinová komunikace přes informační technologie).

Mezigenerační mentoring je jedna z novějších forem mentoringu, kdy jde o profesionálně vytvořený mentoringový vztah mezi mentorem starším 50 let (Karcher et al. [10] uvádí starším 55 let) a dítětem. Tito lidé, kteří ještě nemají svá vnoučata, mají dostatek času, většinou disponují dobrým zdravím, mají energii a chuť poznávat nové. Mají také za sebou již mnoho let života, které jim daly praktické zkušenosti a moudrost – mohou tak předat dalším generacím to, co se naučili.

Mezigenerační mentoring lze doporučit také v případě, že rodinné vztahy jsou narušeny vzdáleností obydlí prarodičů a vnoučat, popř. jinými okolnostmi.

3.2 Program 3G –tři generace

Jako příklad profesionálně řízeného mezigeneračního mentoringu v České republice můžeme uvést relativně nový projekt s názvem Program 3G – tři generace.

Hlavní myšlenkou tohoto projektu je podpora mezigeneračního soužití a porozumění. Mezigenerační vztahy mají zásadní význam pro rozvoj jedince i společnosti a pro kvalitu života v každém věku. Seniorská generace hraje v rodinném životě nezastupitelnou roli, jež se začala vytrácet a nyní je zapotřebí znovu začít využívat její potenciál. Základním posláním Programu 3G je pomocí tzv. mentoringového dlouhodobého vztahu dítě – mentor pomoci oběma sociálně ohroženým skupinám (seniorům a rodinám s dětmi).

Program 3G – tři generace vznikl v Praze v Národním dobrovolnickém centru Hestia v roce 2011. Na základě podpory Nadace T – Mobile proběhla masivní propagace a v Praze vznikla první dvojice programu. V roce 2012 byl Program 3G na základě podpory Ministerstva práce a sociálních věcí v rámci mimořádné výzvy k Evropskému roku aktivního stárnutí a mezigenerační solidarity rozšířen do dalších středisek, a to do Českých Budějovic, Opavy, Kroměříže a Ústí nad Labem. Program má svoji metodiku danou Manuálem Programu 3G. Název a logo Programu 3G – tři generace jsou přihlášeny u Úřadu průmyslového vlastnictví jako ochranná známka č. 329620, spisová značka 494490.

Obr. 1: Logo Programu 3G - tři generace



Zdroj: [13]

Dle Manuálu Programu 3G [13] je tento program určen především pro občany ve věku 50+, kteří nemají vlastní vnoučata, anebo s nimi nejsou či nemohou být v pravidelném v kontaktu, a rodiny s dětmi, které nemají vlastní prarodiče, nebo s nimi nejsou v kontaktu. Odborně sestavená dvojice dítě – dobrovolník se schází na 1 až 2 odpoledne v týdnu a věnuje se volnočasovým aktivitám, na kterých se podle svých zájmů společně domlouvá. V odůvodněných případech se jeden dobrovolník může věnovat zároveň více dětem z jedné rodiny, a aktivity mohou vykonávat také tři generace společně, tzn. dítě + rodič + dobrovolník (senior). Délka setkání by ale neměla přesáhnout 6 hodin za týden. Volnočasová aktivita může být doplněna i o doprovod dítěte ze školy na zájmové kroužky

apod. Pravidelný kontakt dítěte s dobrovolníkem je stvrzen písemnou smlouvou a trvá po dobu nejméně 6 měsíců. Je důležité poznamenat, že dobrovolník se nezapojuje do řešení způsobu výchovy dětí v rodině.

Dítě či jeho rodiče mohou recipročně dobrovolníkovi nabídnout např. pomoc s drobnými opravami, pomoc se zajištěním většího nákupu, výuku práce na počítači nebo jej mohou pozvat na kulturní či sportovní akci.

Dobrovolník před vstupem do programu absolvuje školení (tzv. výcvik dobrovolníků). Školení probíhá jako intenzivní kurz spojený se základním psychologickým posouzením předpokladů pro účast v programu. Výcvik trvá minimálně 6 hodin a je zaměřen na sebezkušenost, motivaci, hranice a kompetence činnosti dobrovolníka. Součástí je též práce s očekáváními, nabídkami a obavami jednotlivých zúčastněných, řešení (přehrávání) modelových situací a zjištění představ „ideálního dítěte“ pro jednotlivé dobrovolníky.

Program 3G dbá na dodržování lidských práv a základních osobních svobod, zachování lidské důstojnosti účastníků a jejich rodin a probíhá v jejich přirozeném sociálním prostředí. Podpora vlastní aktivity účastníků, rozvoj jejich samostatnosti, motivování k takovým činnostem, které vedou k posilování jejich sociálního začleňování, jsou nejen základními zásadami programu, ale i základními prostředky, jak nejlépe dosáhnout stanovených cílů programu.

Cíle Programu 3G definuje Manuál programu [13] takto:

- Podpora a rozvoj veřejně prospěšného dobrovolnictví věkové skupiny 50+,
- aktivizace starších občanů, příprava na stárnutí a stáří,
- pomoc rodinám s dětmi,
- rozvoj schopností uživatelů služby,
- obohacení života dítěte i dobrovolníka,
- smysluplné prožití volného času,
- předávání nabytých zkušeností a dovedností,
- nové zážitky a zkušenosti,
- rozvoj schopností a dovedností,
- obohacení sociálního zázemí,
- podpora mezigeneračního soužití,
- podpora a šíření dobrovolnictví jako formy mezilidské pomoci v České republice.

Program je přímo postaven na individuální práci s dítětem rodinou i dobrovolníkem a rovném přístupu ke všem účastníkům. Dvojice dobrovolník – dítě je odborně sestavována koordinátorem na základě potřeb, požadavků, schopností a zájmů obou stran tak, aby v co nejvyšší možné míře mohlo dojít k naplňování cílů programu.

Role dobrovolníka je podpůrná – není a v žádném případě nemůže být náhradou role rodičovské. Program 3G je pouze zprostředkovatelem a koordinátorem občanskoprávního vztahu a nevstupuje do odpovědnosti zákonných zástupců dítěte. Program je postaven na principech lidskosti a vzájemné pomoci a nejdůležitějším předpokladem pro jeho fungování je dobrovolnost.

Mentor provádí menteeho, poskytuje mu rady a povzbuzení, a to především v souvislosti s rozvojem menteeho kompetencí a charakteru. Během času stráveného společně se často rozvíjí speciální oboustranné pouto charakterizované odpovědností, respektem, poznáváním a oddaností. Toto pouto může usnadnit (popř. podpořit) přechod menteeho z dětství do dospělosti.

Mentor pomáhá rozvoji menteeho především třemi způsoby:

- Rozvojem sociálních dovedností a emocionální pohody,
- zlepšováním kognitivních dovedností díky dialogům a aktivnímu naslouchání,
- tím, že působí jako pozitivní vzor a ochránce. [17]

3.3 Případová studie

Jako případovou studii si dovolíme představit zkušenosti paní Blanky z Prahy, která je zapojena ve zmiňovaném mentoringovém Programu 3G. Její vyprávění dokládá veškerá naše teoretická východiska a myšlenky.

„Jsem čerstvá důchodkyně, co dál? Co mám dělat, aby mě to těšilo? Mohu být třeba dobrovolnicí? ...otevírám web a zadávám vyhledat dobrovolník... a hele Hestia, dobrovolníci pro děti, začínají s programem 3G - tři generace, to by možná šlo, děti mě „dobíjej“, je tady kontaktní formulář, tak schválně... funguje to! Dnes se mi ozvali a jedu si popovídat, koordinátorka je milá a příjemná.

Úvodní školení - sešly jsme se tři potenciální dobrovolnice - já, Zdenka a Hanka, každá s jiným osudem a jinými prožitky, a stejně k sobě máme blízko, proti nám dvě milé koordinátorky, spousta otázek: zodpovědnost? Půjde dítě s cizí paní? Pro děti je spousta kroužků, potřebují babičku? Koordinátorky znají odpovědi, kreslíme si vysněné vnuče a píšeme o něm příběh, všechny tři si přejeme předškoláka. Koordinátorky nám čtou zápisky o potenciálních vnučatech - jsou to mrňata! Dvouletí, tříletí caparti – to je jasné, mrňata nemůžou chodit do kroužků a potřebují babičku. Chci maličké dítě? To obnáší velký kontakt s rodiči, vlastně asi s matkou, bude to fungovat? Bude se mrně se mnou bavit?

Jdu do Hestie dohodnout se na adoptivním vnučeti, dostávám na vybranou šestiletého chlapečka a desetiměsíční holčičku. Mimino? Zvládnou to? S malými dětmi je objevování světa krásné, taky jí jednou bude 6, bude mě potřebovat delší čas - a je to, má adoptivní vnučka bude Karolínka.

Posílám mamince mail a ještě večer dostanu mail plný otázek. Psaní mi odjakživa moc nejde, stručně o sobě něco napíšu, ale maminka si info pochvaluje, na revanš zas píše o nich třech, a jak moc mě chtějí za adoptivní babičku. V neděli jdeme s maminkou na kafe, příjemně si povídáme, má na život podobný pohled jako já. Ještě se jdu podívat na Karolínku, konečně poznávám i tatínka - sympatický Moravák, pozvali mě na příští týden na večeři do restaurace (pěkný začátek).

Nyní je to již rok, co se s Karolínkou scházím. Hrajeme si doma i na hřišti, zvládáme oběd a odpolední uspávání, během spaní si s maminkou povídáme o plánech s návratem do práce, a když se Karolínka vzbudí, dostane svačinu. Pak jdeme společně ven, hlídám Karolínku a maminka si v klidu nakoupí. Vydržíme s Karolínkou i 4 hodiny samy a je to prima. Často vymýšlíme různé aktivity mimo domov, někdy se věnuji jen malé, jindy jdeme všechny tři. Našla jsem opravdu novou rodinu.

Před rokem to bylo jedno jediné (promyšlené) rozhodnutí, zažila jsem tolik radosti, poznala spoustu příjemných lidí. Nejde jen o zážitky s „mou rodinou“, našla jsem cestu k dobrovolníkům, jejich komunita je motivující a dobří mě. Nemám pocit, že bych moc dávala, ono mě to baví, asi celý život si toužím hrát. V šedesáti na pískovišti vypadáte sice jako cvoci - ale když je s vámi Karolínka a ještě ji to s vámi baví, tak není co řešit. Senioři se prý k dobrovolníkům nehrnou, nevědí, o co přicházejí!“ [16]

4 Diskuze

Profesionálně řízené dobrovolnictví se rozvíjí již mnoho let a zdravotně sociální oblast je jednou z nejpočetněji zastoupených sfér. Zároveň je to oblast, kde využití dobrovolníků vyžaduje profesionální vedení, protože dobrovolník zde vstupuje do blízkého osobního vztahu s klientem. V současné době se v této oblasti jako dobrovolníci nejvíce angažují ženy, především studentky, které vnímají dobrovolnictví jako formu přípravy pro jejich budoucí profesi, např. sociálního pracovníka.

V souvislosti se zahraničními zkušenostmi můžeme ale hovořit o vyrovnání křivky normálního rozložení dobrovolníků podle věku, tj. mimo jiné o nástupu dobrovolníků v seniorském věku. U nás však data Friče a Pospíšilové [7] ukazují, že se tento trend zatím nepotvrzuje. Seniorský věk je dokonce parametrem, který pravděpodobnost dobrovolnictví statisticky významně snižuje. Senioři jsou v této oblasti zatím více příjemci dobrovolnických aktivit. Nabízí se otázka, proč tomu tak je? Mohou v tom hrát roli léta prožitá v socialismu, kdy dobrovolnictví bylo definováno spíše jako činnost politická, spadající pod přímé vedení komunistické strany? Nebo zapojení se seniorů do dobrovolnictví závisí na jejich zdravotním stavu, či celkově na životním stylu? Je velmi pravděpodobné, že o této možnosti ani nevědí. Dle Saka, Kolesárové [18] totiž mezi nejčastější volnočasové aktivity seniorů patří sledování televize a poslech rozhlasu, pobyt v přírodě a zahradničení.

Přítom v souvislosti s myšlenkou aktivního stárnutí může být dobrovolnictví pro seniora významnou možností jiné formy využití volného času a naplnění potřeby seberealizace. V současné době existuje mnoho projektů a programů, které pracují s dobrovolníky ve všech věkových skupinách. Dobrovolníci - senioři se zapojují právě ve zdravotně sociální sféře, kdy chodí např. za pacienty do nemocnic, za klienty do domovů pro seniory. Jejich využití ale najdeme i v jiných oblastech – např. v kultuře (dobrovolníci v knihovnách, v muzeích, v divadlech), dále např. v oblasti životního prostředí (starost o stezky, chráněné oblasti atd.), a také ve sportu (trenéři, pořadatelé, údržbáři). Početně zastoupenou oblastí je také dobrovolnictví v církvích a náboženských společnostech (i když by se naprostá většina takových členů církví a náboženských společností divila, že je považujeme za dobrovolníky, protože jejich aktivita je pro ně samozřejmý důsledek jejich víry).

Vzhledem k tomu, že formální mezigenerační mentoring je v České republice poměrně novým jevem, nabízí se otázka, zda je u nás využitelný a jestli senioři mohou dětským klientům poskytnout kvalitní mentorský vztah.

Definování kvalitního mentorského vztahu se věnuje řada autorů. Např. Sipe [19] tvrdí, že hlavní podmínkou pro vytvoření kvalitního mentoringového vztahu je přístup mentora, jenž je orientován na potřeby a přání menteeho, místo na splnění si vlastních očekávání ve vztahu. Jedním aspektem k naplnění této podmínky je dobře připravený výcvik pro dobrovolníky, v tomto případě seniory, na druhou stranu samotná osobnost seniora je v tomto případě nezanedbatelná. Jak bylo řečeno výše, většina aktivně žijících seniorů má

zájem předat své zkušenosti a smysluplně využít svůj čas. S největší pravděpodobností bude tedy jejich pozornost směřována k potřebám a přáním klienta.

Sipe [19] doplňuje, že zvláště významná z hlediska kvality vztahu je stabilita a stálost mentora a jeho vytrvalost ve vztahu. Mentor by měl respektovat názor a pohled menteeho jako rovnocenného partnera, měl by být upřímný a flexibilní, naslouchat menteeemu a respektovat jeho myšlenky a názory. Úspěšný mentor využívá zábavnost vztahu k budování jeho kvality a přijímá odborné rady a pomoc ze strany profesionálů mentoringového programu. Dle našich zkušeností je generace seniorů ve výkonu dobrovolnické činnosti stálejší než např. studenti, kteří se do různých mentoringových programů také často zapojují. Zatímco mladí lidé mají mnoho možností a jsou pod tlakem vnějších vlivů (studium, začínající kariéra, cestování, atd.), senioři již mají vybudované zázemí a hledají často „jen“ nějaký způsob seberealizace. A v případě, že se rozhodnou zapojit se do dobrovolnického programu, jejich působení bude nejspíše dlouhodobé. To potvrzují také výsledky výzkumu Friče a Pospíšilové [7], kteří zjistili, že dlouhodobé dobrovolnictví je přímo úměrné k věku. Podíl dlouhodobých dobrovolníků roste postupně od pouhých 24% ve věku 15-24 let, přes 64% ve věku 35-44 let až k podílu 77% mezi dobrovolníky od 65 let.

Naproti tomu může být slabou stránkou seniorů tolik potřebná flexibilita a také nemusí být pro menší děti tak zábavní jako mladší mentoři.

Dodejme, že jako charakteristické znaky kvalitního vztahu vidí Rhodes [17] důvěru, vzájemnost a empatii. Hlavní vliv na dosažení kvality vztahu má mentor a jeho míra kompetencí komunikace s dítětem.

Důležité je také zmínit rizika mentoringových vztahů. Jako hlavní jev, který má negativní vliv na kvalitu vztahu je prokazatelně krátkodobý, nebo předčasně ukončený vztah. Rizikem pro předčasné ukončení mentoringového vztahu může být nejistota mentora, zda je mentee ve vztahu spokojen a zda je pro něj obohacující. Většinou je to způsobeno nedostatečnou zpětnou vazbou menteeho. Mentor může nabýt dojmu, že ve vztahu zklamal [8]. I v Programu 3G se během vztahu dobrovolník - klient mohou objevit okamžiky, kdy se dobrovolníkovi zdá, že to sotva stojí za to, možná proto, že klient není vděčný, nebo se dobrovolník cítí vyčerpaný a připadá mu, že už nemá z čeho dávat. V takových okamžicích může být velmi důležitá supervize. Supervize dá dobrovolníkovi příležitost podívat se na věci s odstupem, pustit se do hledání nových možností, odhalit poučení, které se v těch nejobtížnějších situacích často skrývá a získat podporu.

Pravidelná supervize dobrovolnické činnosti je nutností, bez níž by kvalitní činnost dobrovolníků byla nemyslitelná, proto je také přirozenou součástí Programu 3G. Tošner a Sozanská [20] uvádí, že supervize dobrovolníků je komunikace dobrovolníka, respektive skupiny dobrovolníků, se supervizorem v neohrožujícím prostředí, které umožní dobrovolníkům konzultovat svoje postoje a pocity pramenící z jejich činnosti. Supervize zároveň chrání zájem klienta před případnými nevhodnými aktivitami dobrovolníka.

Při dosahování kvality v mentoringovém vztahu dále záleží na schopnostech mentora, neboť někteří mentoři nedokáží přínosy mentoringu dítěti zprostředkovat. Sipe [19] popisuje, že méně úspěšní mentoři vyžadují po dítěti velkou iniciativu v domlouvání schůzek (termínu i náplně) a mají problém s pravidelností. Menteeemu vštěpují vlastní hodnoty, chtějí změnit chování dítěte, které oni sami považují za nepřijatelné, dávají dítěti příliš mnoho úkolů a v komunikaci s ním se staví do role nadřazené autority. Senioři mají ovšem tendenci být

více pečující a ochraňující, tudíž podle našeho názoru nejsou tato rizika v mezigeneračním mentoringu tak významná.

Závěr

Předkládaný příspěvek představuje poměrně novou možnost trávení volného času pro seniory. Autorky v souladu s cílem příspěvku nejprve rozebírají mentoring v obecné rovině, následně představují konkrétní mezigenerační mentoringový program a také zkušenosti jedné mentorky z daného programu. V diskuzi se zamýšlejí nad dobrovolnictvím seniorů, známkami kvalitního mentoringového vztahu, ale také nad jeho možnými riziky.

Závěrem lze konstatovat, že dle zjištěných dat, která uvádíme v textu, má mezigenerační mentoring více pozitivních možností než rizik, a i proto se domníváme, že tato oblast dobrovolnictví má v naší republice velký potenciál.

Reference

- [1] BENNETS, CH. Mentoring youth: Trend a tradition. *In British journal of guidance and counselling*, 2003, vol. 31, issue 1, s. 63-76. ISSN 0306-9885.
- [2] BRUMOVSKÁ, T., SEIDLOVÁ MÁLKOVÁ, G. *Typologie dynamiky mentoringového vztahu v programu Big Brothers Big Sisters/Pět P – závěrečná zpráva z výzkumu na téma „Výchova k dobrovolnictví – mentoring“*. Praha: Národní institut dětí a mládeže, 2008. 116 s.
- [3] BRUMOVSKÁ, T., SEIDLOVÁ MÁLKOVÁ, G. *Mentoring. Výchova k profesionálnímu dobrovolnictví*. 1.vydání. Praha: Portál, 2010. 150 s. ISBN 978-80-7367-772-5.
- [4] ČEVELA, R., KALVACH, Z., ČELEDOVÁ, L. *Sociální gerontologie. Úvod do problematiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s. 2012. 263 s. ISBN 978-80-247-3901-4.
- [5] EBY, L. T., ALLEN, T. D. Further Investigation of Protégés' Negative Mentoring Experiences: Patterns and Outcomes. *In Group & Organization Management*, December 2002, vol. 27, no. 4, s. 456- 479. ISSN 1059-6011.
- [6] EBY, L. T., RHODES, J. E., ALLEN, T. D. Definition and Evaluation of Mentoring. *In The Blackwell Handbook of Mentoring: A Multiple Perspectives Approach*. Malaysia: Wiley-Blackwell, 2010. ISBN 144433543X. Kap. 2, str. 7-20.
- [7] FRIČ, P., POSPÍŠILOVÁ, T. *Vzorci a hodnoty dobrovolnictví v české společnosti na začátku 21. století*. 1. vydání. Praha: Hestia, Agnes, 2010. 263 s. ISBN 978-80-903696-8-9.
- [8] GROSSMANN, J., RHODES, J. The test of time: Predictors nad Effects of Duration in Youth Mentoring Relationships. *In American Journal of community Psychology*. 2002, vol 30, issue 2, str. 199 – 219. ISSN 0091-0562.
- [9] HOLCZEROVÁ, V., DVOŘÁČKOVÁ, D. *Volnočasové aktivity pro seniory*. 1.vydání. Praha: Grada Publishing, a.s. 2013. 96 s. ISBN: 978-80-247-4697-5.
- [10] KARCHER, M. J. et al. Mentoring Programs: A Framework to Inform Program Development, Research and Evaluation. *In Journal of Community Psychology*, 2006, vol. 34, No. 6, 1. 709-725. ISSN 1520-6629.

- [11] KOUBEK, J. *Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky*. 4. rozšířené vydání. Praha: Management Press, 2012. 400 s. ISBN 978-80-7261-168-3.
- [12] LAZAROVÁ, B. Mentoring jako forma kolegiální podpory a strategie dobré školy. *In Pedagogika*, 2010, roč. LX, č. 3-4, s. 59-69. ISSN 0031-3815.
- [13] *Manuál programu 3G – tři generace*. Praha: Hestia, o.s., 2013. Nepublikováno.
- [14] PETRÁŠOVÁ, M. A., ŠTĚPÁNEK, Z., PRAUSOVÁ, I. *Mentorink – forma podpory nové generace*. 1. vydání. Praha: Portál, 2014. 160 s. ISBN 978-80-262-0625-5.
- [15] PHILIP, K., HENDRY, L. Making sense of mentoring or mentoring making sense? Reflections on the mentoring process by adult mentors with young people. *In Journal for community and applied social psychology*, 2000, vol. 10., issue 3, s. 211-223. ISSN 1052-9284.
- [16] *Příběh dobrovolnice programu 3G – tři generace*. 2014. [cit. 2014-06-20]. Dostupné z WWW: <http://www.dobrovolnik.cz/informace/pribeh-dobrovolnice-programu-3g-tri-generace/>.
- [17] RHODES, J. *Stand by Me: The Risks and Rewards of Mentoring Today's Youth*. USA Massachusetts: Harvard University Press, 2004. 176 s. ISBN 0674016114.
- [18] SAK, P., KOLESÁROVÁ, K. *Sociologie stáří a seniorů*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s. 2012. 225 s. ISBN 978-80-247-3850-5.
- [19] SIPE, C. Mentoring programs for adolescent: A research summary. *In Journal of adolescent health*. 2002, vol. 31, issue 6, str. 251–260. ISSN 1054-139X.
- [20] TOŠNER, J. - SOZANSKÁ, O. *Dobrovolníci a práce s nimi v organizacích*. 2. vyd. Praha: Portál, 2006. 149 stran. ISBN 80-7367-178-6.

Kontaktní adresa

Mgr. Šárka Pechková

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zdravotně sociální fakulta
 Katedra sociální práce
 Jírovцова 24, 370 04 České Budějovice, Česká republika
 Email: skoubova@zsf.jcu.cz
 Tel. číslo: 389 037 666

Mgr. Bohdana Břízová, Ph.D.

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zdravotně sociální fakulta
 Katedra sociální práce
 Jírovцова 24, 370 04 České Budějovice, Česká republika
 Email: brizova@zsf.jcu.cz
 Tel. číslo: 389 037 666

REGIONÁLNÍ ROZDÍLY VE FINANCOVÁNÍ ZZS V ČESKÉ REPUBLICCE

REGIONAL DIFFERENCES IN THE EMS FUNDING IN THE CZECH REPUBLIC

Miroslav Procházka, Tomáš Halajčuk, Jan Vaněk

Abstract: *The Emergency Medical Service plays a key role in the prehospital emergency care in the Czech Republic. For optimal operational ability it is necessary to define the need for financial sources and also to plan selected key areas which are funded from relevant sources. Very important responsibility for funding EMS in CR is given to regional authorities. The regional government has the legislative obligation to fund the EMS, but there are no other rules for the local government authorities to follow. Therefore, the authors made an analysis of selected ratio indicators, focused on main regional indicators with the main effort of defining the basal determinants which could be benchmarked and will allow to evaluate the current ratio of financial sources. The result is provided in a multi factor analysis, which enables the objective evaluation of current EMS funding from the most important source, the operational contribution provided from the region. This paper is a part of aggregate research in the field of prehospital emergency care efficiency.*

Keywords: *Emergency medical service, Regional expenditures, Health care financing, Health care economy.*

JEL Classification: *H41, H51, I18, I13.*

Úvod

Zdravotnická záchranná služba (ZZS) je v České republice zákonem definovanou zdravotní službou, v jejímž rámci je na základě tísňové výzvy poskytována přednemocniční neodkladná péče (PNP) osobám se závažným postižením zdraví nebo v přímém ohrožení života. Součástí těchto služeb je zabezpečení činnosti operačních středisek ZZS formou nepřetržitého příjmu tísňového volání, vyhodnocování stupně naléhavosti tísňového volání, rozhodování o nejvhodnějším okamžitém řešení tísňové výzvy podle zdravotního stavu pacienta, včetně případného poskytování telefonické asistence k zajištění první pomoci. Hlavními činnostmi ZZS jsou vyšetření pacienta a poskytnutí zdravotní péče, včetně případných neodkladných výkonů k záchraně života, provedené na místě události, které směřují k obnovení nebo stabilizaci základních životních funkcí pacienta, a soustavná zdravotní péče během jeho přepravy k cílovému poskytovateli akutní lůžkové péče [1].

ZZS je v České republice neoddělitelnou součástí systému zdravotní péče, který je z pohledu financování charakterizován jako systém veřejného zdravotního pojištění s konkurenčním prostředím zdravotních pojišťoven [2]. PNP má v rámci celého zdravotnického systému několik specifických charakteristik. Poskytovatelem ZZS může být pouze příspěvková organizace zřízená krajem a je tak možné ji charakterizovat jako veřejnou službu zabezpečovanou veřejnou správou [3]. Na území každého kraje je PNP poskytována pouze jedním poskytovatelem ZZS a lze tak hovořit o regionálním monopolu.

Rozsah financování z veřejného zdravotního pojištění je u ZZS omezen pouze na vlastní zdravotní výkony provedené v rámci zdravotnické záchranné služby [4]. Tyto výkony zahrnují pouze činnosti posádek ZZS od vyslání k pacientovi (po přijetí tísňové výzvy) až po návrat posádky na základnu po finálním ošetření pacienta či jeho převozu do cílového zdravotnického zařízení. Krajům tak vyplývá povinnost zabezpečit veřejnou službu v podobě zřízení a provozování ZZS za legislativně vymezených podmínek včetně výrazné participace na jejich financování [1].

Cílem článku je stručně charakterizovat systém financování ZZS v ČR se zaměřením na finanční zdroje alokované z rozpočtů krajů a na základě vybraných ekonomických ukazatelů zhodnotit nejen případné rozdíly ve výši poskytnutých finančních prostředků, ale i možnost využití zvolených ukazatelů při vzájemném srovnání krajských ZZS.

1 Formulace problematiky

Financování činnosti ZZS v České republice je v současné době realizováno ze čtyř základních zdrojů. Z prostředků Ministerstva zdravotnictví jsou poskytovány prostředky na krizovou připravenost, které jsou definovány jako součet investiční a neinvestiční dotace pro příslušný rozpočtový rok a na rok 2014 jsou stanoveny ve výši 10 Kč na osobu s trvalým nebo hlášeným pobytem na území příslušného kraje [1, 5]. Druhým zdrojem financování jsou zdravotní pojišťovny, které proplácejí ZZS realizované zdravotní výkony v souladu s aktuální úhradovou vyhláškou [6]. Podíl plateb od zdravotních pojišťoven na celkových příjmech ZZS je v posledních letech relativně stabilizovaný a pohybuje se kolem 34 % [7]. Třetím v pořadí, ale fakticky největším zdrojem příjmů ZZS, jsou příspěvky jejich zřizovatelů, které nemají nikde stanovený mandatorní rozsah. Rozsah financování z prostředků krajů se tak v jednotlivých regionech výrazně liší, a to jak z pohledu absolutních částek, tak i z pohledu nejčastěji používaných přepočtených ukazatelů. V dalších částech článku se budeme podrobněji zabývat právě tímto zdrojem financování a rozdíly v jednotlivých regionech. Posledním, doplňkovým zdrojem financování jsou příjmy za poskytování tzv. doplňkových služeb, zejména se jedná o realizaci různých typů školení, pronájem vlastních prostor a vyžádaného zdravotnického zabezpečení hromadných akcí, kdy samotnou pohotovost na místě platí objednatel služby.

2 Metody

Pro prezentování rozdílů v regionálním financování ZZS v ČR byla zvolena srovnávací analýza základních výdajových ukazatelů krajských rozpočtů se zaměřením na porovnání poměru celkových krajských výdajů a příspěvků kraje na ZZS. Údaje o celkových výdajích krajů v jednotlivých letech byly čerpány z veřejně dostupných zdrojů ministerstva financí [8] a údaje o příjmech ZZS byly čerpány ze souhrnných údajů Asociace zdravotnických záchranných služeb (dále jen AZZS) [9]. Dále byla provedena komparativní nákladová analýza vybraných poměrových ukazatelů, které byly stanoveny i vzhledem ke stávajícímu či předchozímu způsobu financování ZZS ve Slovenské republice [10, 11] a na základě ukazatelů veřejně prezentovaných AZZS. Jednotlivé ukazatele jsou v analýze dále diskutovány, přičemž důraz je kladen na zaznamenání bazálních zákonitostí při potenciálním využívání daného ukazatele v praxi.

3 Rozbor problému

Příspěvky krajů na provoz ZZS jsou v jednotlivých krajích velmi rozdílné a jejich vzájemná komparace je možná z několika různých hledisek. Výše příspěvku ve prospěch ZZS není nikde mandatorně stanovena, a tak z velké části záleží na politickém rozhodnutí představitelů kraje o celkové výši přidělených zdrojů. V následujících částech je popsáno šest ukazatelů, které jsou posuzovány v období let 2010-2013 za všechny kraje a umožňují do budoucna racionálnější přístup pro posuzování dostatečnosti přidělovaných zdrojů.

3.1 Výdaje krajů na provoz ZZS v absolutních hodnotách

Při sledování regionálních rozdílů ve financování ZZS musíme primárně vycházet z provozních příspěvků krajů ve prospěch ZZS. Příspěvky krajů na provoz ZZS je možné srovnávat z různých hledisek. Nejjednodušším hlediskem je porovnání absolutních výdajů jednotlivých krajských rozpočtů na činnost ZZS. Tento údaj sice ukazuje celkové krajské výdaje na ZZS, ale bez další specifikace je vzhledem k rozdílnosti jednotlivých krajů jen velmi málo využitelný. V tabulce 1, která uvádí výdaje jednotlivých krajů na ZZS v letech 2010-2013, je možné identifikovat výdaje v rozmezí od 120 mil Kč v Karlovarském kraji v roce 2013 až po 411 mil. Kč ve Středočeském kraji v roce 2011.

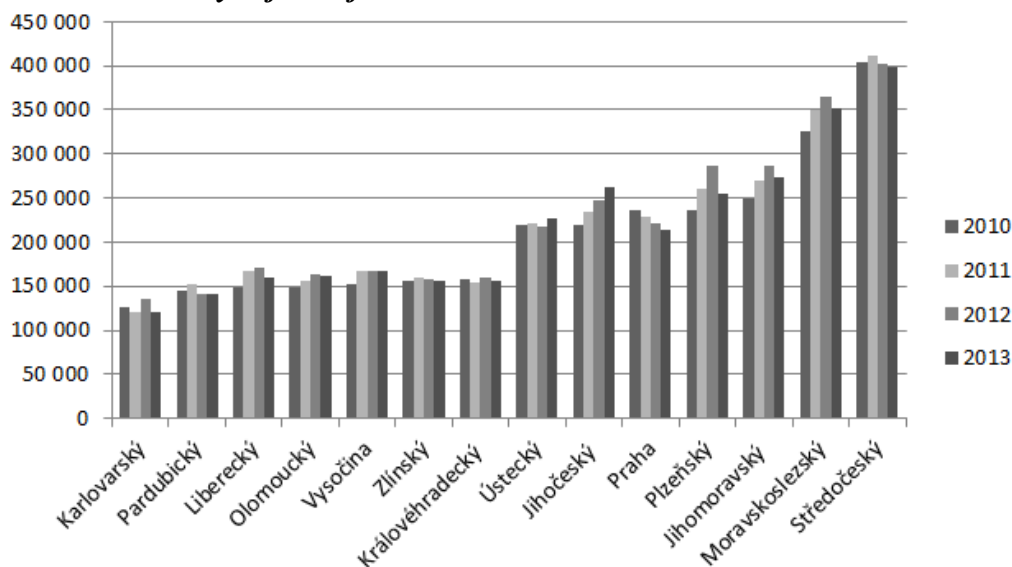
Tab. 1: Výdaje krajů na ZZS v letech 2010 – 2013 v tisících Kč

Kraj	rok				průměr
	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Karlovarský	126 943	121 085	136 022	120 537	126 147
Pardubický	145 330	151 704	141 930	141 265	145 057
Královéhradecký	157 532	154 571	158 922	155 922	156 737
Olomoucký	149 379	155 574	164 243	161 121	157 579
Zlínský	156 070	160 142	157 283	156 835	157 583
Liberecký	149 190	167 575	171 360	159 883	162 002
Vysočina	152 522	167 196	167 184	168 055	163 739
Ústecký	218 492	220 390	216 677	226 498	220 514
Praha	235 400	227 822	221 072	214 170	224 616
Jihočeský	220 000	234 460	248 000	263 000	241 365
Plzeňský	235 796	260 197	286 512	255 676	259 545
Jihomoravský	248 642	269 147	285 882	273 276	269 237
Moravskoslezský	324 787	350 204	363 996	351 686	347 668
Středočeský	403 453	411 112	403 027	398 564	404 039
Celkem	2 923 536	3 051 179	3 122 110	3 046 488	3 035 828

Zdroj: vlastní zpracování autora z dat [9]

Mírně vyšší vypovídací hodnotu přináší srovnání absolutních výdajů krajů na ZZS ve sledovaném časovém horizontu. V Obr. 1 jsou viditelné tendence k dlouhodobějšímu udržení celkových výdajů. S výjimkou krajů Vysočina, Ústeckého a Jihočeského mají všechny ZZS nižší příspěvek od zřizovatele v roce 2013 než v roce předchozím. Při porovnání příspěvků v roce 2010 a v roce 2013 je procentuálně nejvíce krácen příspěvek u ZZS HMP (90,1 % příspěvku roku 2010) a naopak největší nárůst pocítuje ZZS Jihočeského kraje (119,5 % příspěvku roku 2010).

Obr. 1: Výdaje krajů na ZZS v letech 2010 – 2013 v mil. Kč



Zdroj: vlastní zpracování autora z dat [9]

Výše uvedená srovnání sice ukazují množství finančních prostředků vynakládaných z rozpočtů krajů na provoz ZZS i jeho časové trendy, ale nezohledňují žádné geografické, demografické či ekonomické rozdíly v jednotlivých krajích. Z hlediska ekonomického je vhodné přihlížet minimálně k velikosti celkového rozpočtu kraje, z geografického pohledu je nejdůležitějším indikátorem rozloha kraje a u demografického hlediska se jedná o celkový počet zabezpečovaných obyvatel. Vzhledem k predikci vytváření reálných nákladů generovaných z činnosti ZZS je možné zohlednit nákladové hledisko ovlivněné počtem posádek nebo počtem výjezdových stanovišť.

3.2 Výdaje krajů na ZZS jako procento celkových výdajů kraje

Při porovnání výdajů na ZZS z rozpočtů kraje v porovnání s celkovými výdaji kraje se ukazuje politická „ochota“ kraje vydat finanční prostředky na ZZS v porovnání s ostatními krajskými výdaji. V tabulce č. 2 jsou zobrazeny výdaje na ZZS jako procentuální poměr celkových výdajů kraje v letech 2010 až 2013. Zároveň je zde stanovena průměrná hodnota procentuální „ochoty“ a to ve variantě za všechny kraje a ve variantě za všechny kraje mimo Prahu. Praha je v druhé variantě vyjmuta z počítání průměru z důvodu svého vysokého rozpočtu v porovnání s ostatními kraji. Ve vlastním srovnání „ochoty“ můžeme ve sledovaném období vidět relativně setrvalý stav v jednotlivých krajích. Největší stabilitu v procentuálních výdajích má Praha s variačním rozpětím (R) pouze 0,03 procentního bodu (roky 2013/2010) a Středočeský kraj s variačním rozpětím 0,06 (2012/2010), naproti tomu nejvyšší variační rozpětí „ochoty“ vyjádřené v procentuálním poměru financování vykazuje Liberecký kraj s hodnotou 0,33 procentního bodu (2012/2010) a Jihočeský kraj s variačním rozpětím 0,28 procentního bodu (2013/2010).

Tab. 2: Výdaje krajů na ZZS v letech 2010-2013 jako % z celkových výdajů kraje

Kraj	rok				průměr 2010-2013	R 2010 -2013
	2010	2011	2012	2013		
Praha	0,33	0,35	0,36	0,36	0,35	0,03
Jihomoravský	0,58	0,64	0,72	0,68	0,66	0,14
Olomoucký	0,62	0,69	0,77	0,75	0,71	0,15
Ústecký	0,69	0,72	0,82	0,87	0,77	0,13
Moravskoslezský	0,68	0,77	0,88	0,82	0,79	0,19
Zlínský	0,72	0,79	0,87	0,85	0,81	0,15
Královéhradecký	0,75	0,79	0,87	0,83	0,81	0,12
Pardubický	0,77	0,84	0,88	0,86	0,84	0,11
Vysočina	0,72	0,84	0,92	0,90	0,85	0,20
Středočeský	0,95	0,96	1,01	0,97	0,97	0,06
Jihočeský	0,88	0,95	1,08	1,16	1,02	0,28
Liberecký	0,85	1,04	1,18	1,07	1,03	0,33
Karlovarský	0,98	0,97	1,21	1,11	1,07	0,24
Plzeňský	1,03	1,14	1,26	1,12	1,14	0,23
Průměr	0,75	0,82	0,92	0,88	0,84	
Průměr bez Prahy	0,78	0,86	0,96	0,92	0,88	

Zdroj: vlastní zpracování autora z dat [8,9]

Ve sledovaném čtyřletém období se ukazují nejen výrazné rozdíly v procentuálním poměru výdajů krajů na ZZS oproti celkovým výdajům kraje ve vzájemné komparaci, ale i rozdílné trendy a variační rozpětí poměru, které je pravděpodobně ovlivněno jak ekonomickou situací v krajích v jednotlivých letech, tak i aktuálním politickým názorem o prioritách v přidělování finančních zdrojů.

3.3 Příspěvky krajů ZZS na jednoho obyvatele

Při snaze o nalezení racionálního poměrového ukazatele výdajů na ZZS u jednotlivých krajů je jedním z posuzovaných variant příspěvek zřizovatele ZZS přepočtený na obyvatele. V tabulce č. 3 jsou uvedené vypočítané ukazatele příspěvku kraje ZZS přepočtené na jednoho obyvatele kraje v jednotlivých letech 2010 – 2013, kdy údaje o počtu zabezpečovaných obyvatel v krajích jsou převzaty z AZZS a doplněné o průměrnou hodnotu ukazatele v každém kraji za celé sledované období.

Tab. 3: Výdaje krajů na ZZS v letech 2010-2013 na jednoho obyvatele (v Kč)

Kraj	2010	2011	2012	2013	Průměr 2010-2013
Praha	188	181	174	172	179
Jihomoravský	216	235	246	234	233
Olomoucký	233	242	261	253	247
Ústecký	265	268	268	274	269
Zlínský	261	268	271	281	270
Pardubický	282	293	277	274	282
Moravskoslezský	261	282	302	287	283
Královéhradecký	284	279	290	282	284
Středočeský	323	319	313	313	317
Vysočina	297	326	331	329	321
Liberecký	333	380	396	365	369
Jihočeský	345	368	395	413	380
Karlovarský	413	390	460	399	416
Plzeňský	412	455	502	447	454

Zdroj dat: vlastní zpracování autora z dat [9]

U výdajů kraje na jednoho obyvatele je celkové rozpětí vypočítaných hodnot 330 Kč, a to od 172 Kč vydaných na obyvatele u Prahy v roce 2013 až po 502 Kč na obyvatele v roce 2012 z Plzeňského kraje. Variační koeficient všech posuzovaných hodnot ve sledovaném období je 24,3%. Nízké příspěvky na jednoho obyvatele u Prahy lze poměrně racionálně zdůvodnit vysokým počtem obyvatel (1,24 mil obyvatel v r. 2013), ale fakticky v porovnání s ostatními kraji má Praha až druhý největší počet obyvatel za Středočeským krajem (1,27 mil obyvatel v r 2013) a pouze o dvacet tisíc více než kraj Moravskoslezský (1,22 mil obyvatel v roce 2013). I v případě, že ze srovnávaných ukazatelů vynecháme Prahu, zůstává horní hranice variačního rozpětí zachována a spodní hranice se zvyšuje na 216 Kč na obyvatele v roce 2010 u Jihomoravského kraje a stále tak může vyplynout značně rozdílná efektivita utilizace příspěvku ZZS v přepočtu na jednoho obyvatele.

3.4 Příspěvky krajů ZZS na km²

Geografické hledisko je zohledněno při tvorbě dalšího poměrového ukazatele, který posuzuje provozní krajské výdaje ve prospěch ZZS přepočtené na jeden kilometr čtvereční obsluhovaného území. I v těchto ukazatelích Praha výrazně vybočuje a to dokonce dvacetinásobně. V tomto případě je reálné zdůvodnění malou rozlohou obsluhovaného území v Praze oproti ostatním krajům. U ostatních krajů však zůstává zachováno rozpětí vydávaných částek od 21 875 Kč v roce 2010 u Jihočeského kraje až po 67 071 Kč u Moravskoslezského kraje v roce 2012. Variační rozpětí ve výši 45 196 Kč bez Prahy a 452 721 Kč s Prahou je v porovnání s průměrnými výdaji kraje Vysočina za sledované období ve výši 23 645 Kč několikanásobně. Variační koeficient všech posuzovaných hodnot ve sledovaném období je 161,8% a při přepočtu bez započítání údajů Prahy klesne na 28,1%.

Tab. 4: Výdaje krajů na ZZS v letech 2010-2013 na km² (v Kč)

Kraj	výdaje kraje na ZZS na km ²				
	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Vysočina	22 025	24 144	24 142	24 268	23 645
Jihočeský	21 875	23 313	24 659	26 151	24 000
Olomoucký	28 361	29 537	31 183	30 591	29 918
Pardubický	32 160	33 570	31 407	31 260	32 099
Královéhradecký	33 102	32 480	33 394	32 764	32 935
Plzeňský	31 186	34 413	37 893	33 815	34 327
Středočeský	36 628	37 323	36 589	36 184	36 681
Karlovarský	38 294	36 526	41 032	36 361	38 053
Jihomoravský	35 184	38 085	40 453	38 669	38 098
Zlínský	39 382	40 409	39 688	39 575	39 763
Ústecký	40 954	41 310	40 614	42 455	41 334
Liberecký	47 167	52 980	54 176	50 548	51 218
Moravskoslezský	59 847	64 530	67 071	64 803	64 063
Praha	474 597	459 319	445 710	431 794	452 855

Zdroj dat: vlastní zpracování autora z dat [9]

3.5 Výdaje krajů na ZZS na výjezdové stanoviště

Při srovnávání příspěvků krajů na ZZS je možné přihlížet i k vytváření reálných nákladů generovaných činností ZZS, kdy fixní náklady ZZS jsou výrazně ovlivněné počtem posádek nebo počtem výjezdových stanovišť. Dále uvedený poměrový ukazatel je konstruován jako příspěvek kraje ZZS přepočtený na počet výjezdových stanovišť ZZS v kraji. Tento ukazatel je možné částečně použít i z hlediska možné komparace českého a slovenského systému ZZS, kdy ZZS ve Slovenské republice je dominantně financována měsíčním paušálním příspěvkem na jedno stanoviště ZZS, který je stanoven podle typu posádky na tomto stanovišti (RLP 28 426,09 €, RZP 16 343,76 €)[12]. Na rozdíl od ZZS v České republice je na každém stanovišti ZZS právě jedna posádka ZZS. V České republice uvádí AZZS v roce 2013 celkem 292 výjezdových stanovišť a 522 výjezdových skupin [9]. Souhrnný průměr výdajů krajů na jedno stanoviště za celé sledované období je v ČR 10,74 mil. Kč, s minimem 8,29 mil. Kč u ZZS kraje Vysočina a maximem 12,12 mil. Kč u ZZS Zlínského kraje. Relativně vyjádřeno, oproti průměrné hodnotě jsou krajské výdaje v případě kraje Vysočina nižší o 23%, zatímco u Zlínského kraje byly výdaje o 13% vyšší. Hodnota variačního koeficientu posuzovaného ukazatele za roky 2010 až 2013 dosahuje výše 12 % a jedná se tak o výrazně nižší hodnotu variačního koeficientu než u předchozích posuzovaných ukazatelů.

Tab. 5: Výdaje krajů ZZS v letech 2010-2013 na výjezdové stanoviště (v tis. Kč)

Kraj	rok				Průměr 2010-2013
	2010	2011	2012	2013	
Vysočina	8 027	8 360	8 359	8 403	8 287
Jihočeský	8 800	9 123	9 254	9 393	9 142
Středočeský	10 086	9 343	8 761	8 664	9 214
Pardubický	9 689	10 114	9 462	8 829	9 523
Královéhradecký	10 502	10 305	10 595	10 395	10 449
Olomoucký	9 959	10 372	10 950	10 741	10 505
Karlovarský	11 540	11 008	12 366	10 045	11 240
Plzeňský	10 252	11 827	12 457	11 622	11 539
Liberecký	10 656	11 970	12 240	11 420	11 572
Ústecký	11 500	11 599	11 404	11 859	11 590
Moravskoslezský	11 200	11 673	12 133	11 723	11 682
Jihomoravský	10 811	11 702	12 430	11 882	11 706
Praha	12 389	11 991	11 635	11 272	11 822
Zlínský	12 005	12 319	12 099	12 064	12 122
Průměr	10 530	10 836	11 010	10 594	10 742

Zdroj dat: vlastní zpracování autora z dat [9]

3.6 Výdaje krajů na ZZS na posádku ZZS

Při porovnání výdajů po přepočtu na jeden výkonný prvek ZZS, tedy jednu výjezdovou posádku, bez rozlišení typu posádky, docházíme v porovnání s ostatními ukazateli k nejnižší hodnotě variačního koeficientu ve výši 11,7%. Absolutním průměrem za všechny kraje a roky (2010-2013) je možné dojít k hodnotě 6,07 mil. Kč. Variační rozpětí činí pouze 3,15 mil Kč a je vymezeno nejnižší hodnotou 4,81 mil Kč na posádku v Libereckém kraji v roce 2010 a nejvyšší hodnotou 7,96 mil Kč v Plzeňském kraji v roce 2012. Z hlediska relativního vyjádření vůči průměru za všechny kraje a roky je provoz jedné posádky z pohledu krajských výdajů levnější o 13% u ZZS Jihočeského kraje, zatímco v případě ZZS Plzeňského kraje je průměr vyšší o 22%. U přepočtených ukazatelů záměrně uvádíme porovnání průměrů z důvodu eliminace jednorázových výkyvů, které by výsledky výrazně zkreslovaly.

Tab. 6: Výdaje krajů ZZS v letech 2010-2013 na posádku (v tis. Kč)

Kraj					průměr 2010-2013
	2010	2011	2012	2013	
Jihočeský	5 116	5 517	5 391	5 157	5 295
Středočeský	5 682	5 339	5 234	5 386	5 410
Liberecký	4 813	5 759	5 750	5 360	5 420
Královéhradecký	6 059	5 501	5 717	5 569	5 711
Zlínský	4 877	6 280	6 168	6 150	5 869
Moravskoslezský	5 600	6 101	6 169	5 826	5 924
Olomoucký	5 745	5 984	6 317	5 754	5 950
Pardubický	6 606	6 068	5 793	5 433	5 975
Karlovarský	6 045	5 766	6 635	5 479	5 981
Vysočina	5 866	6 192	6 192	6 224	6 119
Ústecký	6 243	6 261	6 280	6 274	6 265
Jihomoravský	5 525	7 801	6 889	5 814	6 507
Praha	7 356	7 119	7 131	6 909	7 129
Plzeňský	6 935	7 653	7 959	7 024	7 393
Průměr	5 891	6 239	6 259	5 883	6 068

Zdroj dat: vlastní zpracování autora z dat [9]

4 Diskuze

Ze zpracované analýzy vyplývá několik dílčích závěrů, které je potřeba nadále analyzovat. Jako nejméně vhodné se ukazuje být používání ukazatelů absolutních výdajů z hlediska neobjektivnosti při benchmarkingu s výdaji ostatních krajů. Z hlediska objektivity je pro komparaci výdajů krajů na ZZS vhodnější použití poměrových ukazatelů k vybraným parametrům kraje, přičemž je vždy nutné zohlednit krajská specifika. Jako nejvhodnější ukazatele pro vzájemné srovnání ukazatelů výdajů z krajských rozpočtů se ukazuje použití ukazatelů kapacit samotné ZZS, tedy průměrné výdaje na výjezdové stanoviště a výjezdovou skupinu.

Závěr

Po stručné charakteristice financování ZZS v ČR byly v článku ukázány výsledky komparativní analýzy financování ZZS z rozpočtů krajů pomocí vybraných ekonomických ukazatelů. Byla zhodnocena jejich další využitelnost pro srovnání jednotlivých krajských ZZS.

Na základě provedené analýzy lze dojít k jednoznačnému závěru, že financování ZZS v ČR je značně nejednotné z hlediska evaluace populačních a geografických poměrových ukazatelů a jeví se tedy jako nutné vytvoření alespoň nezávazné metodiky pro stanovování objektivních hladin finančních příspěvků jdoucích z krajských rozpočtů. Vzhledem ke stávající absenci pravidel pro stanovování „odpovídajícího“ provozního příspěvku kraje na činnost ZZS se budou autoři v další práci zaměřovat na hledání akceptovatelného způsobu výpočtu přiměřeného příspěvku. Odstraní se tak značná část nejednoznačně stanovených příspěvků z veřejných zdrojů a zvýší se transparentnost nastavování podmínek financování ZZS v ČR.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu: Interní grantová agentura Ministerstva zdravotnictví ČR NT14460 - Efektivita přednemocniční neodkladné péče

Reference

- [1] ČESKO 2011. Zákon č. 374 ze dne 6. listopadu 2011 o zdravotnické záchranné službě. In: Sbíрка zákonů České republiky. 2011, částka 131, pp. 4839-4848. ISSN 1211-1244.
- [2] VOSTATEK, J. 2013. Politická ekonomie financování zdravotní péče. Politická ekonomie. 2013, vol. 61, no. 6, pp. 834–851. ISSN 0032-3233
- [3] HALÁSKOVÁ, M. 2012. Úloha veřejné správy při zabezpečování veřejných služeb v zemích eu. Pardubice: Univerzita Pardubice. Scientific Papers. 2012. pp. 29-40. ISSN 1804-8048
- [4] ČESKO 1997. Zákon č. 48 ze dne 7. března 1997 zákon o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. In: Sbíрка zákonů České republiky. 1997, částka 16, pp. 1185. ISSN 1211-1244.
- [5] MZ ČR 2014. Metodika pro přidělování finančních prostředků na financování nákladů na připravenost poskytovatelů zdravotnické záchranné služby na řešení mimořádných událostí a krizových situací. In: Ministerstvo zdravotnictví České republiky [online]. 18. 3. 2014, [cit. 2014-6-5]. http://www.mzcr.cz/odbornik/dokumenty/metodika-pro-pridelovani-dotaci-poskytovatelum-zzs-_8865_3.html
- [6] ČESKO 2013. Vyhláška o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2014 ze dne 23. prosince 2013 In: Sbíрка zákonů České republiky. 2013, částka 167, pp. 7174-7284. ISSN 1211-1244.
- [7] PROCHÁZKA, M., HALAJČUK, T. 2013. Financing of the pre-hospital emergency care in the Czech Republic. Journal of International Scientific Publication, 2013, roč. 2/7, s. 158-166. ISSN 1313-2555.
- [8] MF ČR 2014. Kapitola Ministerstvo zdravotnictví ČR. In: Monitor – informační portál Ministerstva financí České republiky [online]. 2014, [cit. 2014-6-5]. <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/statni-rozpocet/kapitola/335>
- [9] Asociace zdravotnických záchranných služeb. 2014. Vybrané ukazatele Zdravotnických záchranných služeb ČR. Web Asociace zdravotnických záchranných služeb. [Online] AZZS, 2014. [Citace: 10. 7. 2014.] Dostupné na WWW: <<http://www.azzs.cz/>>
- [10] SLOVENSKO 2004, Zákon č. 578 o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuálnom znení, In: Zbierka zákonov Slovenskej republiky. 2004, částka 245, pp. 5682-5754. <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-578>
- [11] SLOVENSKO 2013. Zákon č. 41 ze dne 5. února 2013 ktorým sa mení a doplňa zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov In: Zbierka zákonov Slovenskej republiky. 2013, částka 41, pp. 314-369.

[12] MZ SR 2012. Opatrenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 07045-41/2012-OL z 25. marca 2013, ktorým sa mení opatrenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 07045/2003 z 30. decembra 2003, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien v oblasti zdravotníctva v znení neskorších predpisov. In: Vestník Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky. 2013, časťka 4, pp. 1-4

Kontaktní adresa

Ing. Miroslav Procházka, Ph.D.

Univerzita obrany, Fakulta vojenského zdravotníctví, Katedra veřejného zdravotníctví
Třebešská 1575, 50001 Hradec Králové, ČR

Email: prochazka@pmfhk.cz

Tel. číslo: 973 253 104

Mgr. Tomáš Halajčuk

Univerzita obrany, Fakulta vojenského zdravotníctví, Katedra veřejného zdravotníctví
Třebešská 1575, 50001 Hradec Králové, ČR

Email: halajcuk@pmfhk.cz

Tel. číslo: 973 253 042

Mgr. Jan Vaněk, Ph.D.

Univerzita obrany, Fakulta vojenského zdravotníctví, Katedra veřejného zdravotníctví
Třebešská 1575, 50001 Hradec Králové, ČR

Email: vanek@pmfhk.cz

Tel. číslo: 973 253 173

ANALÝZA FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI U VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

ANALYSIS OF FINANCING OF DELEGATED COMPETENCE IN SELECTED MUNICIPALITIES WITH EXTENDED COMPETENCE

Romana Provazníková

Abstract: *The paper deals with financing of delegated competence of municipalities in the Czech Republic. The analysis focuses on municipalities with extended competencies since this category of municipalities provides the widest range of delegated services. These services are provided not only for residents of municipality itself, but for the residents of other municipalities within its administrative district as well. The municipalities with extended competencies consider the way of financing of delegated competencies as inadequate. The aim of the paper is to calculate and analyse to what extent the actual system of financing of delegated competencies of municipalities with extended competence is adequate to cover them. The calculation will be provided on the sample of selected municipalities with extended competencies according to the size of authorised office and territorial aspects within the period of 2006-2011 years.*

Keywords: *Administrative district, contribution on execution of state administration, financing of delegated competence, municipalities with extended competence, number of inhabitants.*

JEL Classification: *H71, H76, H77.*

Introduction

The problem of optimal structure of territorial state administration in the Czech Republic, the quality of services provided by various levels of municipalities and problem of their financing is under ongoing discussion in the Czech Republic. Rather complicated structure of territorial public administration (so called joint model of public administration) and different competencies of municipalities, makes the assessment of its financing quite complicated matter.

Ministry of the Interior of the Czech Republic [14], and other studies [18] dealt with this topic in the past. Financing of delegated competencies is permanently discussed by municipalities themselves and by Ministry of Interior of CR as well. Ministry of Interior of CR is preparing a reform of provision and financing of delegated competencies. It must be said that the Czech Republic is not the exception – reforms in structure and financing of the local and regional administration are being prepared or take place in a number of countries, see e.g. [4], [6], [7], [11], [17].

In the first instance of the paper we define municipalities with extended competencies and construction of contribution on delegated state administration to this municipalities. In the next part, we present and examine the sample and data used in analysis. Based on our own research and by using some of the findings from previous analyses, construction of calculation of expenditures on delegated competencies and revenues on delegated

competencies and consequent balance is presented. In the final part of the paper, the results of the analysis and their interpretation is presented.

1 Problem formulation

1.1 Structure of territorial public administration in the CR

Historically in the Czech Republic, there's a so called model of joint public and territorial administration: the public administration and territorial administration are executed together by one administrative unit, both on the municipality level, and on the regional level. The independent competencies are concerned with local (regional) matters, while the delegated competencies are delegated on municipalities or regions by a particular state institution and are stipulated by separate Acts.

Delegated competence shall be:

- a) Carried out, in the basic scope delegated to a municipality, in this case the territory of the municipality is an administrative district; all municipalities have this basic scope of delegated competence – 6 246 municipalities;
- b) carried out, in the scope of an authorised municipal office. A separate Act [1, Schedule No 1] specifies municipalities with an authorised municipal office – 388 municipalities;
- c) carried out, in the scope of the **municipal office of a municipality with extended competence**. These municipalities carry out the broadest scope of delegated competencies, in addition to the basic scope of delegated competencies and in addition to the scope of an authorised municipal office. Delegated competencies are provided by municipal office with an extended competence [1, Schedule No 2] in an administrative district, which is appointed by legal regulation [10]. At the moment 205 municipalities are in this category.

Apart from that, there are municipalities with registry office (1 230) and municipalities with building authority (618) that carry out this area of administration as a delegated competence for residents of other municipalities in their administrative district.

Municipalities receive subsidies from the central government budget for the fulfilment of tasks within the scope of delegated competencies. According to the central government, these subsidies (contributions) are not intended to cover full costs connected with delegated competencies of municipalities. The contribution is given mainly for payroll expenses and costs of an administration employee, but comes in form of non-specific subsidy. The municipalities also get administrative fees from administration, and fines. On the other hand, the municipalities argue, that wide scope of delegated competencies are being shifted to them, whilst its financing is not sufficient and they have to subsidised these activities from their own budgets (mostly from tax revenues).

Because the municipalities with extended competence play the most important role in carrying out the delegated public administration, we focused on the financing of this category of municipalities. Their considerable importance for ensuring the delegated public administration in the future is underlined by the Ministry of Interior in its analysis *The Analysis of Actual Situation of the Public Administration 2011* [15].

1.1.1 Contribution on delegated state administration competencies

The subsidy depends on the extent of delegated competencies of municipality (basic scope of competencies, competence of register office, competence of construction

administration, competencies of authorised municipal office and municipalities with extended competencies) which is expressed by coefficients A, B, C¹⁷ according to the law (see for example the coefficients approved for 2011 year in Tab. 1).

Tab. 1: Coefficient A, B, C for subsidy calculation for 2011 year

Scope of competencies	A	B	C
Basic scope	51,61623651	1273345,195	
Competence of register office	188,1550315	7477287,323	5139,847
Competence of building authority	52,36425042	5839070,924	9503,536
Competence of authorised municipal office	62,8394353	10673207,72	12115,63
Competence of municipality with extended power	3,256188813	4866317,543	29827,05

Source:[3, Appendix 8]

The construction of the subsidy for municipalities with extended power, take into consideration two criterions: number of residents of an administrative district¹⁸ (SO) and number of residents in particular municipality within the administrative district (administrative centre SC). The total amount of subsidy is calculated as summation of P1, P2 expressed in equations (1) and (2).

$$P1 = \frac{B}{A + \sqrt{SO}} \cdot SO \quad (1)$$

$$P2 = C \cdot \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \cdot SO \quad (2)$$

where SO is number of residents of an administrative district,
SC is number of residents in particular municipality within the administrative district.

As already mention above, the subsidy is designated mainly for payroll expenses and costs of an administration employee, but it is up to the municipality for what activity the subsidy would be used. From this point of view the subsidy has the character of unconditional (non-specific) subsidy. In so far that the present design of subsidy does not enable to detect on what particular activity financial resources are used by municipality. It either does not enable to reflect changes in provision of delegated competencies in particular municipality as well as in municipalities with different scope of delegated competence.

¹⁷ Coefficients are prescribed according to the total volume of financial resources for particular competencies in Appendix of Act on State budget of the Czech Republic for particular year.

¹⁸ It is calculated according to the number of inhabitants to 1st January in previous year and appointed by legal regulation of Ministry of Interior No 388/2002 Coll.

2 Methodology

2.1 Analysis of financing of municipalities with extended competence

As mentioned above, in the Czech Republic 205 municipalities with extended competencies with various sizes of administrative districts do exist. The smallest one is municipality Králíky (with administrative district less than 19 thousand residents) among the biggest districts belong Pilzen and Olomouc with over 160 thousand residents in administrative districts. The special positions have cities Brno and Ostrava with more than 300 thousand residents in their administrative districts [5].

Municipalities in our analysis have been distributed into 10 categories according to the number of residents in administrative district, due to wide diffusion of resident population in administrative district. Three municipalities from each size category have been chosen randomly for our analysis (see Tab. 2). Municipalities from given size category have been chosen from different regions due to eliminate the overall results of our analysis by regional abnormalities.

Tab. 2: Size categories and selected municipalities with extended competencies

Category	Municipality	Category	Municipality
less 15 thousand	Náměšť nad Oslavou Králíky Týn nad Vltavou	40 – 50 thousand	Žďár nad Sázavou Rokycany Jeseník
15 - 20 thousand	Aš Rýmařov Mikulov	50 - 60 thousand	Vyškov Jablonec nad Nisou Říčany
20 - 25 thousand	Valašské Klobouky Kravaře Sušice	60 - 80 thousand	Třebíč Karviná Náchod
25 - 30 thousand	Litomyšl Třeboň Hořovice	80 - 100 thousand	Jihlava Chomutov Karlovy Vary
30 - 40 thousand	Židlochovice Rumburk Bruntál	over 100 thousand	Olomouc Černošice Frýdek-Místek

Source: own elaboration

Thereafter expenditures and revenues connected with delegated competence were calculated for each municipality in the sample. To determine adequacy of revenues for covering the expenditures on delegated competence, the following indicators were calculated: difference between revenues and expenditures (balance), balance per resident and percentage quotient of revenues from delegated competence on expenditures on delegated competence. Data from open databases ARIS [13] and ÚFIS [12] of Ministry of Finance of the CR, and Czech Statistical Office [5] for calculations of indicators were used.

2.2 Expenditure on delegated competencies calculation

The present model of financing of the provision of independent and delegated competencies at municipal level does not ensure to match costs and expenditures on these activities. (In most cases officials during their working hours provides activities cumulatively without distinction what matter of the service or activity is – independent or

delegated responsibility). The calculation of costs and expenditures on delegated competencies should be expressed approximately by means of payroll expenses and costs of an administration employee.

This method of calculating the expenses for delegated public administration was also used by the Ministry of Interior of the CR [14] and other studies [18].

The equation (3) for calculating the payroll expenses and costs of an administration employee (wage costs) on provision of delegated competencies (WC_{DCt}) have been used:

$$WC_{DCt} = WC_{total} \cdot k \quad (3)$$

where WC_{total} are total wage costs on officials in particular year, including other payments on social and health insurance (code 50 in budgetary classification),

k is percentage of official's working hours dedicated to delegated competencies.

For coefficient k calculation our own survey among chief executives from municipalities with extended delegated competence, have been used. The survey was realised in March and April 2013. The final result was calculated as arithmetic mean of all obtained percentages (see Tab. 3). The value of coefficient k which we have used in our analysis is 0,679.

Tab. 3: Estimated share of delegated and independent competencies in 2013

Municipality	Share of delegated competence (%)	Share of independent competence (%)
Třebíč	72,0	28,0
Valašské Klobouky	70,4	29,6
Aš	62,0	38,0
Náměšť nad Oslavou	71,0	29,0
Vyškov	60,1	39,9
Žďár nad Sázavou	75,0	25,0
Šlapanice	72,0	28,0
Kyjov	71,0	29,0
Židlochovice	70,0	30,0
Litomyšl	60,5	39,6
Nové Město na Moravě	62,0	38,0
Jihlava	55,3	44,7
Kuřim	65,0	35,0
Hustopeče	84,7	15,3
Arithmetic mean	67,9	32,1

Source: own elaboration

The studies mentioned above worked with the value of coefficient k 0,642 [18], or 0,66 [14] respectively. With respect that those studies estimated the coefficients in earlier period of time, it should be assumed that our estimation is realistic (our coefficient reflects increasing scope of delegated responsibilities of municipalities).

Further item of expenditures are overhead expenses or current expenditures (maintenance, energy, postal, rents, insurance, etc.). According to the expert estimation [14] these current expenditures reach in average 40-45 % of wage costs. We have used 43 % of wage costs for yeach year, for estimation current expenditure (CE_{DCt}), equation (4).

$$CE_{DCt} = WC_{DCt} \cdot 0,43 \quad (4)$$

where CE_{DCt} are current expenditure (overhead expenses) on delegated competencies.

Among the scope of delegated competencies belong the social benefits and allowance payments (SBt). These expenditures are fully reimbursed to municipalities from state budget. Total expenditures on delegated competencies (TE_{DCt}) after incorporation social benefits should be expressed by equation (5)

$$TE_{DCt} = WC_{DCt} + CE_{DCt} + SBt \quad (5)$$

The other expenditures connected with delegated competencies are lump-sum capital and investment expenditures. We do not reflect these costs in our analysis because municipalities usually obtain special conditional grants for these purposes from state budget.

2.3 Revenues on delegated competencies calculation

The subsidy (contribution) which municipalities obtain for financing delegated competencies could be calculated with using budgetary classification [9]. They are included in item current subsidies obtained from central budget – code 411. The whole subsidy contains also other subsidies (on school equipment, on selected health institutions, on personnel costs on positions which were established at authorised municipalities after abolishing district offices) except of contribution on delegated competencies. To extract these other subsidies we multiplied the total subsidy (code 411) with coefficient q . Coefficient q is calculated as arithmetic mean of share of contribution on delegated competence on total subsidy according to the regions and given year (Table 4).

Tab. 4: Coefficient q

Year	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coefficient q	0,7145	0,8090	0,8090	0,8153	0,8461	0,8206

Source: own elaboration

As mention in part 3.1, on expenditure side the social benefits and allowances (SBt) have been included. These items are also considered as provision of delegated competencies, but they are strictly accountable and have character of flow item. From this reason these payments have been considered on the expenditure as well as revenue side (4116 code of item in budgetary classification). By this operation we obtained only subsidies with unconditional character.

On revenue side there were included charges, fees and other revenues, which are immediately associated with provision of delegated competencies. They are represented by administrative fees (1361code of item in budgetary classification) and the other revenues are represented mainly with fines and returned transfers (code 221 of budgetary classification).

Total revenues related to the delegated competencies in given year (TR_{DCt}) should be expressed by equation (6):

$$TR_{DCt} = CS_t \cdot q + SBt + FEES_{DCt} + OR_{DCt} \quad (6)$$

where CS_t are current subsidies obtained from state budget,

q is share of subsidy on delegated competence on total subsidy obtained from state budget,

SBt are social benefits and allowances,

$FEES_{DCt}$ are fees and charges related to delegated competencies,

OR_{DCt} are other revenues related to delegated competencies.

For verifying in what extend the delegated competencies of municipalities with extended power are finance the equation (7) have been used. Surplus or deficit (BALANCE) is calculated as a result of difference between total revenues and expenditures.

$$BALANCE = TRDC_t - TEDC_t \quad (7)$$

The final balance has been recalculated to number of residents in administrative district of particular municipality with extended competencies for mutually comparison of municipalities:

$$BALANCE_{DCt}/resident = \frac{BALANCE_{DCt}}{m_t} \quad (8)$$

where m_t is number of residents in administrative district of municipality in particular year t.

Another characteristic that can be used to show financing of delegated public administration is the quotient of total income of public administration in given year (TR_{DCt}) and total expenditure on delegated competencies in given fiscal period (TE_{DCt}). If this quotient is multiplied by 100, we're able to say what percent of expenditure on delegated competence is covered by income on delegated competence (9):

$$\frac{TR_{DCt}}{TE_{DCt}} \cdot 100 \quad (9)$$

3 Analysis of the problem

Indicators calculated based on formulas (8) and (9) for whole sample of municipalities are shown in the Tables 5 and 6. According to the comparison of the results of balance per capita in administrative district (Tab. 5) is obvious that in the most does exists, in observed period, deficit in financing delegated competence per capita. In most cases there is a deficit in financing of delegated competency in the observed period.

The highest average deficit is found in Karviná municipality (more than 70 thousand inhabitants), Bruntál with administrative district of 40 thousand inhabitants and Olomouc with 160 thousand inhabitants. The exeption are the municipalities Náměšť nad Oslavou and Černošice. According to the applied analysis, this municipality with an administrative district of 105 – 120 thousand inhabitants has much lower wage expenditure compared to other municipalities with similar size. It's expenditures in the observed period correspond with those of municipalities with 50-60 thousand or 60-80 thousand inhabitants. Furthermore, the Černošice municipality has the special status of municipality with extended competence and therefore received extra subsidy beside the normal subsidy¹⁹. Size-wise, municipalities with administrative districts of 15-20 thousand inhabitants, 50-60 thousand inhabitants a 80-100 thousand inhabitants have the highest deficits.

¹⁹ Municipality established another workplace of municipal office in capital city Prague for delegated competence execution.

Tab. 5: Balance per capita of administrative district of selected municipalities with extended competencies (in CZK)

Size of administrative district	Municipality	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Arithmetical mean
less 15 thousand	Náměšť nad	-15	95	33	191	78	66	75
	Králíky	193	-85	-216	-109	-267	-316 Kč	-133
	Týn nad	-77	84	-69	-25	-42	-148 Kč	-46
15 - 20 thousand	Aš	-292	-235	-298	-373	-487	-587 Kč	-379
	Rýmařov	-154	-260	-203	-359	-149	-261 Kč	-231
	Mikulov	-112	-238	-372	-591	-308	-291 Kč	-319
20 - 25 thousand	Valašské	-15	-5	-46	-107	2	-89	-43
	Kravaře	-37	-85	-426	-634	-618	-711 Kč	-418
	Sušice	267	69	-42	-34	-275	-8	-4
25 - 30 thousand	Litomyšl	193	-125	-166	-145	166 Kč	-92	-28
	Třeboň	-479	-99	-149	-227	-379	-456 Kč	-298
	Hořovice	237	51	67	38	-97	-90	34
30 - 40 thousand	Židlochovice	-24	80	-13	-152	-108	-198 Kč	-69
	Rumburk	242	86	-114	-96	-4	-220 Kč	-18
	Bruntál	-132	-567	-678	-838	-768	-837 Kč	-636
40 - 50 thousand	Žďár nad	-87	-110	-20	-410	-275	-340 Kč	-207
	Rokycany	48	490	-117	-168	-142	-253 Kč	-24
	Jeseník	-50	54	-49	-139	96	-150 Kč	-40
50 - 60 thousand	Vyškov	-253	-216	-324	-458	-387	-404 Kč	-340
	Jablonec nad	-237	-325	-421	-519	-796	-869 Kč	-528
	Říčany	-239	-144	-68	-224	9	-167 Kč	-139
60 - 80 thousand	Třebíč	12	-8	-144	-118	-205	-295 Kč	-126
	Karviná	-949	-1 064	-737	-1 349	-1 363	-956 Kč	-1 070
	Náchod	163	15	10	-143	-229	-116 Kč	-50
80 - 100 thousand	Jihlava	-126	-295	-510	-657	-625	-643 Kč	-476
	Chomutov	267	219	-277	-276	-259	-312 Kč	-106
	Karlovy Vary	-82	-6	-411	-579	-562	-667 Kč	-384
over 100 thousand	Olomouc	-229	-419	-213	-632	-890	-806 Kč	-531
	Černošice	178	194	156	39	37	96	117
	Frýdek-Místek	392	61	-84	-171	-207	-278 Kč	-48

Source: own elaboration

There are differences in deficits in individual size categories too: i.e. in the smallest category of municipalities with up to 15 thousand inhabitants, the Králíky municipality has the highest deficit, in the 15-20 thousand inhabitants the obec Kravaře, in the 30-40 thousand category Třeboň, in 40-50 thousand category Žďár nad Sázavou, and the aforementioned Bruntál, Karviná and Olomouc in other categories.

From results obtained for individual year we calculated the arithmetic mean of financing the delegated competencies in chosen municipalities for the whole period (see Table 6). Arithmetic mean of financing is in range of 65-90 %. Terminal values of financing (minimum) reached municipalities in size categories 30-40 thousand and 60-80 thousand of residents in administrative district (Bruntál, Karviná) and municipality in size category over 100 thousand residents (Olomouc). In this size category also municipality Černošice

with maximum value of financing – 95 % was found. In 12 municipalities from sample are delegated competencies financed from 75% in the average (most count of municipalities).

Tab. 6: Financing of delegated competencies of selected municipalities with extended competencies (in %)

Size category	Municipality	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Arithmetic mean
less 15 thousand	Náměšť nad	73,48	83,72	82,77	85,59	86,72	84,14	82,74
	Králíky	76,82	80,71	78,93	80,77	81,67	78,72	79,60
	Týn nad Vltavou	72,77	84,62	81,79	82,56	84,95	80,37	81,18
15 - 20 thousand	Aš	68,75	78,37	77,48	76,10	76,72	73,26	75,11
	Rýmařov	70,67	77,24	78,40	75,20	82,47	77,93	76,99
	Mikulov	72,35	78,57	77,12	73,48	80,77	78,15	76,74
20 - 25 thousand	Valašské	73,34	81,74	81,06	80,42	85,31	81,30	80,53
	Kravaře	72,66	80,61	74,93	71,95	74,64	70,46	74,21
	Sušice	81,98	84,21	81,81	82,16	80,36	82,87	82,23
25 - 30 thousand	Litomyšl	78,86	79,81	79,19	79,74	88,78	81,17	81,26
	Třeboň	57,86	80,46	79,61	78,52	77,29	73,56	74,55
	Hořovice	85,60	84,87	84,65	84,06	83,41	81,28	83,98
30 - 40 thousand	Židlochovice	74,12	85,14	82,65	79,24	83,06	78,68	80,48
	Rumburk	81,78	84,28	80,22	80,84	85,19	79,55	81,98
	Bruntál	71,40	71,09	68,31	65,46	69,28	66,71	68,71
40 – 50 thousand	Žďár nad Sázavou	72,15	80,15	82,25	74,89	80,03	76,52	77,66
	Rokycany	77,76	95,32	80,14	79,31	82,44	77,54	82,08
	Jeseník	73,22	83,78	81,35	79,85	87,43	80,03	80,94
50 - 60 thousand	Vvškov	67,41	77,54	75,08	72,35	76,51	73,95	73,81
	Jablonec nad	70,11	76,98	75,96	74,75	72,62	68,87	73,22
	Říčany	68,33	79,53	81,80	76,58	87,08	78,30	78,60
60 - 80 thousand	Třebíč	75,40	82,72	79,70	80,32	81,27	76,93	79,39
	Karviná	60,44	67,27	71,47	63,38	66,35	70,01	66,49
	Náchod	78,87	83,04	83,03	79,43	81,10	80,29	80,96
80 - 100 thousand	Jihlava	72,11	76,34	71,95	69,36	72,70	70,01	72,08
	Chomutov	80,26	87,68	76,67	76,81	80,01	76,75	79,69
	Karlovy Vary	74,22	83,80	74,09	70,38	73,44	69,48	74,23
over 100 thousand	Olomouc	70,11	73,46	78,65	68,56	66,32	65,73	70,47
	Černošice	96,16	93,67	91,55	86,26	88,56	89,61	90,97
	Frýdek-Místek	85,21	84,23	81,18	79,33	81,28	77,28	81,42

Source: own elaboration

The Table 7 shows arithmetic averages for observed category of administrative district and for the observed period. It is evident that the income municipalities with extended competence get for executing the extended competence is covered only by 78 %. In each category, the coverage is 81 % with the smallest and largest administrative district (over 100 thousand). Other categories of municipalities that are around 80 % coverage are the municipalities with administrative district 25-30 thousand inhabitants, 40-50 thousand inhabitants. In the categories of municipalities with administrative district of 50-100 thousand, the delegated competency is financed by 75 %. But there are some differences in each and every category, as was mentioned above.

Tab. 7: Summarized results – percentage of financing delegated competencies according to the size category

Size category	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Arithmetic mean
less 15 th.	74,36	83,02	81,16	82,97	84,45	81,08	81,17
15 - 20 th.	70,59	78,06	77,67	74,92	79,99	76,45	76,28
20 - 25 th.	75,99	82,18	79,27	78,18	80,11	78,21	78,99
25 - 30 th.	74,11	81,71	81,15	80,77	83,16	78,67	79,93
30 - 40 th.	75,77	80,17	77,06	75,18	79,18	74,98	77,06
40 - 50 th.	74,38	86,41	81,24	78,02	83,30	78,03	80,23
50 - 60 th.	68,62	78,02	77,61	74,56	78,74	73,71	75,21
60 - 80 th.	71,57	77,68	78,07	74,38	76,24	75,74	75,61
80 - 100 th.	75,53	82,61	74,23	72,18	75,39	72,08	75,34
over 100 th.	83,82	83,79	83,79	78,05	78,72	77,54	80,95
Arithmetic mean	74,47	81,36	79,13	76,92	79,93	76,65	78,08

Source: own elaboration

4 Discussion

Our analysis illustrates that in the examined period of time the revenues associated with delegated competencies are not sufficient to cover the expenditures on delegated competencies. The best financing of expenditure on delegated competence was achieved across all categories in the year 2007, since then the income is slowly decreasing. Some increase in financing could be seen in 2010. This progress corresponds with changes in financing from the state budget. In 2010 the subsidy from state budget was increased by 2 billion Kč. In 2011 there is an evident decrease in financing in all municipality categories, which can be explained by saving measures, when the subsidy for financing the delegated competence was decreased (17,6 % was the total decrease of subsidy).

The analysis of selected municipalities with extended competence has shown that this activity is on average financed by 78 %. From the size of administrative district point of view, the highest financing on average is achieved by the municipalities with an administrative district size of up to 15 thousand inhabitants, followed by those with the administrative district size of 40-50 thousand inhabitants, and over 100 thousand inhabitants. The reimbursement in these size categories is just over 80 %.

We are aware of somewhat simplified calculation of financing the delegated competence of municipalities, mainly by different scope and form of delegated competence that municipalities execute in their administrative districts. Also, the difficulty in finding out the exact expenditure (mainly wage expenditure) means a slight distortion of the analysis results. These difficulties are no different from those faced by other surveys [18], or even by the Ministry of Interior's own analysis [15], [16].

Conclusion

The present model of public administration organization in the Czech Republic could be characterized by a high number of delegated competencies. The range of delegated competencies is broader than is common in countries with similar model of public administration [7], [8], [17]. Our analysis focuses on the municipalities with extended scope of delegated competencies. This category of municipalities is, and should be, the most important provider of delegated competencies in the future. Moreover, they might absorb

activities of other municipalities with less scope of delegated competencies (mainly competencies of authorized municipal offices).

Taking into account the aforementioned reasons, the present model does not allow matching the costs and expenditures spent only on delegated competencies. In relation to this Ministry of the Interior and Ministry of Finance propose to design a new model of financing the delegated competencies. Ministry of the Interior of the CR plans to introduce standards based on processes of particular delegated competence [15, 16]. The optimal procedures (standards) will be adjusted for each delegated activity based on process modelling. Provision of delegated competencies will be financed according to these standards. Only actual expenditures will be financed to municipalities based on tariff scale for particular standard of each delegated activity. In the case of non-effective provision of delegated competencies, municipalities will have to finance this activity from its own financial resources. It is expected that introduction of standard will lead to higher transparency of public finance redistribution and will enable better control of it. Standards will ensure the same level and quality of delegated competencies provided within the different regions.

We are prepared to consider these new circumstances in our further research and to bring some new ideas on these processes.

References

- [1] Act No 128/2000 Coll. on the Municipalities
- [2] Act No 314/2002 Coll., on the appointment of municipalities with a delegated municipal office and on the appointment of municipalities with extended competence
- [3] Acts on the State Budget of the Czech Republic for the 2006-2011 years.
- [4] BERGVALL D., CHARBIT, C., KRAAN, D., MERK, O. Intergovernmental transfers and decentralized public spending. In OECD Journal of Budgeting, 2006, Vol. 4, No. 4, pp. 111-158. ISSN 1608-7143.
- [5] Czech Statistical Office 2013. Územně analytické podklady ve vybraném SO ORP - vývoj stavových ukazatelů, accessed at [2013-05-30]. Available from WWW: <http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?cislotab=UAP6031UC_OR&kapitola_id=327&voa=tabulka&go_zobraz=1&aktualizuj=Aktualizovat&pro_1_76=6221>.
- [6] FINZGAR, M., OPLOTNIK, Z. J. Comparison of fiscal decentralization system in EU-27 According to Selected Criteria. In Lex Localis-Journal of Local Self Government, 2013. Vol.11, Issue 3, pp. 651-672. ISSN 1581-5374.
- [7] HALÁSKOVÁ, M. Approaches to financing of public services in the EU countries. In *Scientific Papers of the University of Pardubice*, Series D, Faculty of Economics and Administration. 2013. Vol. XX, No 27 (2/2013), pp. 59-71, ISSN 1804-8048.
- [8] HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. Interrelations of Public Expenditures on Public Services in EU Countries. In *Finance and the Performance of Firms in Science, Education and Practice. Proceedings of the 6th International Scientific Conference*. Zlín: University of Tomas Bata, Faculty of Management and Economics, 2013. pp. 255-269. ISBN 978-80-7454-246-6.

- [9] Legal regulation of Ministry of Finance of the CR No. 323/2002 Coll., on Budgetary Classification.
- [10] Legal regulation of Ministry of Interior of the CR No 388/2002 Coll. on setting of administrative districts of municipalities with delegated municipal office and municipalities with extended competence
- [11] Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. United Cities and Local Governments. 2011, Edward Elgar Publishing Limited, UK, p. 374, ISBN 978-0-85793-976-0.
- [12] Ministry of Finance of the Czech Republic. 2013. Database ÚFIS. Accessed at [2013-30-05]. Available from WWW: <<http://wwwinfo.mfcr.cz/ufis/>>.
- [13] Ministry of Finance of the Czech Republic. 2013. Database ARIS. Accessed at [2013-30-05]. Available from www: <<http://wwwinfo.mfcr.cz/aris/>>.
- [14] Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. Accessed at [2013-06-21]. Available from WWW: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFQN2NX8/\\$FILE/metod_stanoveni_planovanych_nakl_%20na_vykon_stspr%20.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFQN2NX8/$FILE/metod_stanoveni_planovanych_nakl_%20na_vykon_stspr%20.pdf)>.
- [15] Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2011. Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Accessed at [2013-06-21]. Available from WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>>.
- [16] Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2012. Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení). Accessed at [2013-06-21]. Available from WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx>>.
- [17] OECD. Towards Better Measurement of Government. Paris: OECD. OECD Working Papers on Public Governance, 2007. No. 1, pp. 1993-4351.
- [18] TOOTH, P. et al. Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD. 2009. [cit. 2013-06-21]. Available from WWW: <http://www.smscr.cz/content/soubory/RUD/00046_090216_analyza.pdf>.

Contact address

doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.

University of Pardubice, Faculty of Economics and Administration

Institute of Economics Sciences

Studentská 84, 532 10 Pardubice, Czech Republic

Email: romana.provaznikova@upce.cz

Phone number: +420 466 036 517

HEALTH SPENDING AS A DRIVING FORCE FOR THE GROWTH OF A COUNTRY: THE LOW COST HIGH VALUE HEALTH CARE AS A COMPLEMENT TO NATIONAL HEALTH SYSTEMS

Elena Querci

***Abstract:** Low Cost- High Value companies are new entries in those areas of the competitive system left vacant by the welfare state and they meet the consumer/patient's new needs to safeguard health with out of pocket payment. In many cases they are prime mover companies that launch innovations, invest in the development of new products, and accept the risk of exploring unknown territory. Consumers' requirements are always evolving, particularly in the sectors of healthcare; with regard to the former one, there is a widespread need for new services, ranging from psychological treatments to plastic surgery, and to find a balance between public and private costs. Good health increases the time available for work and increases productivity. Spending on research and development in health care is a driving force for economic growth and creates a vast supply of labor induced by small businesses. This research is therefore focused on two medical centers. It is with "cross-case analysis" that we will try to identify the specific features of the low cost high value business model and the contribution to the health system of two companies: the Centro Medico Santagostino and OdontoSalute, located in Northern Italy.*

***Keywords:** Low cost-high value, Business model, Healthcare, Prime mover, Cross-case analysis.*

***JEL Classification:** I11.*

Introduction

Consumers' requirements are always evolving, particularly in the sectors of healthcare; with regard to the former one, there is a widespread need for new services, ranging from psychological treatments to plastic surgery, and to find a balance between public and private costs. Good health increases the time available for work and increases productivity. Spending on research and development in health care is a driving force for economic growth and creates a vast supply of labor induced by small businesses.

1 Statement of a problem

The purpose of this study is to analyze the strategies and the business models followed by two companies that have chosen to operate in the field of low cost/high value health services. Companies operating in health services of the low cost/high value type are new entries in an area of the competitive system left vacant by the shift of the welfare state from universal health care to a more selective system. However, this new course is not accompanied by new choices, even though the consumer/patients would like to see their needs met with a new range of options for which, despite their shrinking incomes, they are willing to pay out of pocket to safeguard their health. Many times these companies are first movers that introduce an innovation to the field, carrying the expense of developing a new product and the risks of exploring unknown territory [9]. In a socio-economic reality where the protection of workers is diminishing, the need to be in good health to do their job is

increasingly important. Various reasons are given that lead to the conclusion that health spending is a driving force for the growth of a country in the short and in the long term: a healthy state increases the time available for work, increases productivity, increases life expectancy and makes it possible to reach an aggregated degree level of higher education of the population, thereby increasing the stock of human capital.

2 Organization and Research Method

An analysis of changing economic and political choices in healthcare will be highlighted if there is a new real space of action for companies to be compared with the activity of supply of healthcare services. Wanting to prove, therefore, that there is a new sector that stands between the public and private health care, business health low-cost quality. The specific objective and the ultimate goal of the research that we resolved, is to be put in benchmarking, through the study of cases, which may act as a guide for those who want to go down this road or want to improve their corporate policies in view of low cost high value in order to maintain the virtuous cycle of economic growth and healthy. The adoption of a descriptive research design, fieldwork and qualitative method is the default choice in the structuring of research and considered appropriate to achieving the objectives of the work [16]. To define the business model for Low Cost High Value in health care providers, case studies are considered the most effective course to come up with answers to “how” and “why” questions when researchers have only limited control over events, but at the same time want to explore con-current trends with the aim of explaining certain phenomena and casual relationships. This is the reason why case studies and real stories are the research strategies that are most suitable to this kind of study. Yin [16] suggested applying the logic of “*literal e theoretical replication*”, which is based either on the identification of cases that will give similar results (literal replication) or which will give different results, but for predictable reasons (theoretical replication). The importance of this logic is that it allows for the extension or replication of the emerging theory. In our case we have chosen the “*literal replication*” analyzing two kinds of companies active in the low cost/high value sector to find their similarities. They are Italian companies working in northern Italy: the Centro Medico Sant'Agostino Milan in Lombardy, and OdontoSalute Gemona in Friuli - Venezia Giulia. They are companies that have adopted the low cost/high quality philosophy by focusing on improving their organization and creating economies of scale to cut costs, thus making health services available to a wider range of consumers. Both companies adhere to the ethical code drawn up by the AssoLowcost and so, while adopting different business strategies, they must follow similar parameters [11].

3 Problem solving

This research is therefore focused on two medical centers. It is with "cross-case analysis" that we will try to identify the specific features of business model the low cost high value of two companies: the Centro Medico Santagostino and OdontoSalute, located in Northern Italy and the contribution to the health system and the growth of a country

4 Discussion

4.1 Investing in Health

Throughout Europe a series of principles, originally set forth in the Ljubljana Charter on Reforming Health Care in the regions of Europe [5], state that: “Health care reforms must

be governed by principles of human dignity, equity, solidarity and professional, ethics. Any major health care reform should relate to clear targets for health gain. The protection and promotion of health must be a prime concern of all society.”, and also that “The improvements in the health status of the population are an indicator of development in the society. Health services are important, but they are not the only sector influencing people’s wellbeing: other sectors also have a contribution to make and responsibility to bear in health, and inter-sectoriality must therefore be an essential feature of health care reform ” These concepts are also re-affirmed in the White Paper Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008-2013 in the principle2 : "HEALTH IS THE GREATEST WEALTH: Health is important for the wellbeing of individuals and society, but a healthy population is also a prerequisite for economic productivity and prosperity. In 2005, Healthy Life Years (HLY) was included as a Lisbon Structural Indicator, to underline that the population's life expectancy in *good health* – not just length of life – was a key factor for economic growth. Spending on health is not just a cost, it is an investment. Health expenditure can be seen as an economic burden, but the real cost to society are the direct and indirect costs linked to ill-health as well as a lack of sufficient investment in relevant health areas. It has been estimated that the annual economic burden of coronary heart disease can amount to 1% of GDP, and the costs of mental disorders to 3-4% of GDP. Healthcare spending should be accompanied by investment in prevention, protecting and improving the population's overall physical and mental health, which, according to OECD data currently amounts to an average of 3% of their Member States' total annual budgets for health compared to 97% spent on healthcare and treatment”.

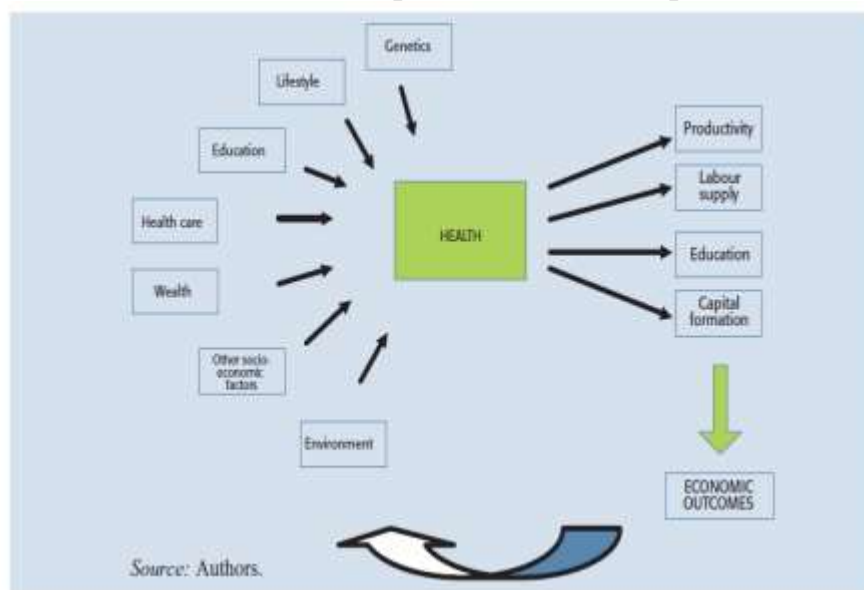
Consequently enlightened political economic policies, as well as community support and good social relationships, can all contribute greatly to health.

A wide-ranging approach to health from many different branches and sectors is more effective and efficient (also cost-wise) than separate, vertical approaches. This is not only true for the health sector. Important results, both in health and in economic progress, can be achieved through adequate policies regarding education, jobs, industry, taxation and society. There are many reasons to affirm that health expenditure can be an excellent stimulus for the growth of a country, both in the short and in the long term.

Good health makes it possible to dedicate more time to work and increases productivity. Furthermore, better health increases life expectancy, making it possible for the general population to reach higher levels of education and thus contributes to increasing the stock of human capital.

Expenditure in research and development in the health sector also stimulates economic growth and increases job opportunities through the appearance of a large number of small service suppliers. It is a mistake to consider health expenditure as a “current expense”, and consequently, as a deficit; it should be viewed by policy makers as an investment expense and therefore, as a source of growth in a country, due to the positive link between health care and economic development. Unfortunately, up to now the trend has only been towards curtailing expenditure rather than looking forward to an increase in productivity, an improvement in human capital and an increase in value added. There are many effects that derive from access to good health like increased productivity, since workers feel more physically and mentally more efficient and energetic or a decrease in the number of sick days and days off of work to care for family members who are ill, Figure 1 [15].

Fig. 1: Health inputs and health outputs



Source: Suhrcke et al. (2005)

With the prospect of a longer life, healthy people have the incentive to invest in qualifications and so good health leads to better school attendance as well as improved mental faculties. Investments in education and training are stimulated by the perception that their benefits will be enjoyed for longer periods, due to increased life expectancy.

In fact, longevity provides the stimulus to increase savings for retirement which in turn leads to investments that provide workers with access to capital and increases their income, making financial resources, otherwise destined for health care, available. Foreign investors are attracted by the reality of a healthy, well educated work force. Due to the propensity of a country to absorb labor, the existing relationship between lower death rates and lower birth rates can lead to an increase in pro-capita income. On the contrary, bad health can lessen demographic transformation and decrease growth.

The fourth 2010 Report "Sistema sanitario in controllo" commissioned by the Farmafactoring Foundation in conjunction with Cer-Nib, Cergas e Censis, points out that a 1% increase in health care spending in Italy would result in a 0.26% increase in GDP, that is a quarter of a point. Health impacts on a nation's economy more than any other parameter. According to a study carried out by COOP Aurora in 2001, improvements in health are responsible for 30-40% of the economic growth of ten industrialized countries in the course of the past 100-125 years. A five-year increase in life expectancy leads to a 0,3-0,5 % rate of growth of GDP.

Major industrialized countries have focused on reforming health care to cut costs rather than implementing policies to improve the health of their populations and thus stimulate national economic growth.

Containing health care expenditure can be done in many ways, however they all involve a decrease in the quality of services. Some of the measures commonly adopted are patient co-pay schemes, or practicing de-facto rationing, either by limiting the number of actual treatments provided in combination with long waiting lists, or carrying out consumer health campaigns focused on prevention, all with the aim of limiting the demand for public health services.

Resources are limited and the Italian National Health Service is struggling to deal with many problems like inadequate treatments due to insufficient staff and long waiting lists, mainly caused by lack of hospitals, inefficient bureaucracy, poor management and general dis-organization which all contribute to cost increases.

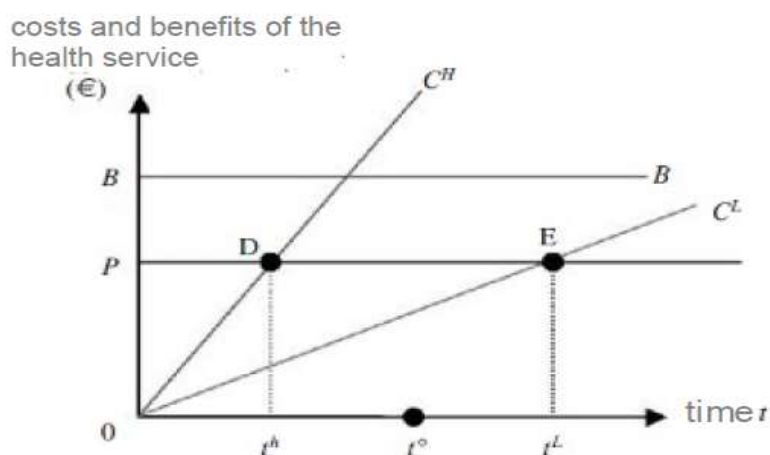
It is important to define the difference in meaning between waiting lists and the lapse of time that occurs before a service is provided; the first refers to the number of patients in line while the second refers to the time patients must wait from the moment they join the line to the moment when they actually receive treatment.

Striving to reach a point of balance between waiting lists and waiting time is rather complex since there is no direct benefit to be gained by increasing productivity; while this might lead to shorter waiting time it does not automatically shorten waiting lists which, on the contrary, might lengthen.

This is due to the phenomena known as *supply-induced demand* where an increase in supply can lead to an increase in demand, generated by the perception that reduced waiting time means better quality. Therefore, it is waiting time that is an indicator of an excess of demand in relation to supply.

The private opportunity cost increases for as long as the waiting time increases, since it is impossible to carry out normal daily activities like work, housework and free time activities. Equally important is the time involved in obtaining treatment like waiting time, travel time and last, but not least, the anxiety and uncertainty involved in not knowing when treatment will be provided. It is therefore the long waiting time involved in public health services which leads people concerned with the cost of opportunity to turn to privately paid health services, [14].

Fig. 2: Waiting times and choice between public and private: a comparison between two different opportunity costs of time.



Source: V. Rebba 2009

Figure 2 highlights the difference between two inclined straight lines, *CH* and *CL*, where the first one refers to a subject H, with high cost-opportunity, and the second to a subject L, with low cost-opportunity. For both subjects it is initially hypothesized that the expected benefits from treatment *B* remain constant in time and are always above the price *P*. In general, an individual will choose free public health care when the expected waiting time is

such that the cost-opportunity of the service is less than the price P of the service provided by private providers.

As waiting time increases, the performance of the line, with reference to time cost-opportunity, overtakes the price P and in this case an individual might decide to turn to a private provider to obtain treatment.

Subject H, with a high level of time cost-opportunity, will place a limit on the position assigned by the public health service, that is to say, if it is within the time limit th , however if waiting time shifts towards t° , his choice may immediately move towards private treatment at a price P .

L, whose cost opportunity is lower, will turn to a private provider only if the waiting time of the public health provider is longer than tL . The choice in favour of paid health care does not necessarily imply that H has a higher income than L, but only that H might be self-employed with low income, so the impossibility of obtaining health care in a short time might lead to a loss of income, while L, with a higher income is drawn to the private sector because of the costs of anxiety.

If H is not able to afford the payment of price P he will have to endure a reduction of efficiency caused by the loss of well-being as a consequence of having to stop working for the time t° .

The free Public Health System might manage to ration a specific health treatment through the practice of long waiting lists when there is a private alternative with no waiting lists and competitive prices.

Out of Pocket services are not limited to families with high incomes but also involve those from the lower social classes, and despite the fact that the latter are less likely to turn to the private sector for tests and hospital stays, the number of those who pay the entire sum for treatment is quite high. This is an indicator of the inability of the System to adequately meet the needs of its citizens [12].

There are many economic and financial problems arising from the private sector supporting the public one since, at the moment, this occurs without any organized scheme to proceed gradually by economic health conditions. There is no plan for prevention/insurance funds with the burden of expenses impacting heavily on savings, without establishing a connection between long-term savings, financial markets and productive investments, which is the founding *ratio* and mainstay of diversification. This diversification can be achieved mainly by incentives to underwrite insurance funds, which is the way to balance the growing demand for health services with the creation/accumulation of resources to satisfy this need.

Therefore citizens no longer depend only on the Public Health System but turn to a wide and diverse range of providers from which to choose.

In reality the shift from Public Health to the private sector is mainly due to the world-wide process of privatization, with European governments planning to cede assets for 35 billion euros by 2013, [8]. There is an attempt to overcome the economic stagnation by privatizing goods and services which used to be protected by creating new markets and also expanding existing ones, increasing their profitability.

This is particularly true in the realms of local public services and in social health services where their profitability is guaranteed over time due to unvarying demand. The reasons why, in times of crisis, budgets allocated to social services are reduced and the rate of privatizations is increased at the very time when patients turn to the public sector looking for more sustainable costs, are mainly two. Firstly the conviction that implementing different forms of privatization will lead not only to financial savings, but also to increases in quality, efficiency and even to equality of health services. The second reason is that, even while recognizing that these policies are prejudicial to the fundamental right to health care, they are considered unavoidable in times of serious financial crisis.

4.2 Low Cost High Value in Health Care

The third report on health care by AssoLowcost focuses [1] on the phenomena of low cost health care and emphasizes the fact that the impact of medical care on the global market amounts to 9% of the planet's GDP, more than a thousand billion dollars in the U.S.A. alone. The flux of people seeking medical care within the global market will reach 780 million by 2010, and they will move from rich countries towards emerging countries and from poor countries towards countries of excellence spending, on the whole, 40 billion dollars. This is mainly due to the shift from the National Health Service to the private sector and to the trends towards privatization occurring on a global scale. This has led to an attempt to overcome the economic downturn due to the privatization of assets and services, which used to be protected from commercialization, through the creation of new areas of market and the expansion of existing ones by increasing their profitability.

Long-term profitability is mainly guaranteed in the local public sector and in the social health services, due to their largely unvarying demand. The variety of companies that are involved in the health services system are the accredited private provider, the so-called "private to private" health care provider, among which there are those that adhere to the low-cost philosophy, and the foreign health care provider that caters to the medical tourism industry. There are also providers of many additional kinds of health insurance that can be complementary to, supplementary to, or duplicative of that of the National Health System.

Therefore the opening up of the market to a third kind of "lightweight" private health care, positioned between the public and the private sectors, as well as the inclusion in some national trade union agreements of voluntary health care funds, is one of the paths chosen to provide an alternative to national health systems. These national systems are in constant financial distress due to the imbalance between income and expenditure which results in ever increasing cuts in spending. Low-cost health care providers, encouraged by the opening up of new market areas [2], particularly those in the lightweight care areas, are privileged correspondents of voluntary health care funds, while accredited private providers and the National Health Service itself often find it difficult to conform to the operating systems of company health funds which take into consideration things like on-line appointments, short waiting lists and even pleasant environments. They have entered the market just at the moment when a new field is opening up and they offer advanced technology, good organization, pleasant accommodation and the ability to fulfill the demands of that new field. Their company mission is to provide low cost quality health care while at the same time meeting the commitment of company health funds to provide the required services to their members.

Health care companies in the low cost high value field share goals of long term economic viability, as well as that of total independence from the National Health Service. Out of pocket they choose to pursue different operating models and have different approaches to developing and adapting the low cost formula, while offering services comparable to others available in the same field, as evidenced in table 1.

Tab. 1: Services low cost high value comparable to others available in the same field

PROFESSIONAL SERVICES	PRICE	TECHNICAL LEVEL OF SERVICE	EASE OF ACCESS TO THE SERVICE	LEVEL OF CUSTOMER SERVICE	SHOPPING EXPERIENCE
Small professional firms	medium	intermediate	intermediate	Intermediate/high	intermediate
Low cost high value	low	Intermediate/high	Intermediate/high	intermediate	high
Large firms	high	Intermediate/high	intermediate	Intermediate/high	high

Source: AssoLowcost 2011

4.3 Case Study

The two cases studied, Centro Medico Sant’Agostino, Progetto Dentale Apollonia (from June 2013 the name has been changed to OdontaSalute), though offering different types of goods and services, shared certain common elements like business strategies, the organization of their supply chains and customer satisfaction and orientation. The two companies are characterized by profit margins based on industrial production; dental prosthesis and specialties for the Centro Medico Sant’Agostino and dental prosthesis Odonta Salute. The following Table 2 compares their strong points.

Tab. 2: Commercial strong points of the Centro Medico Santagostino, and the OdontaSalute

	Centro Medico SantAgostino	OdontaSalute
Born	2009	2008 (born like Progetto Dentale Apollonia (in June 2013 changed its name to Odonto Salute)
Their mission:	<i>“Health at the right price”</i>	<i>“With us a smile costs less”</i>
Market share:	Meets the growing consumer need for high quality specialize .medicine that is economical and accessible.	Services at affordable prices to contrast medical tourism output by offering patients local care at fair prices and import patients from other countries
Price:	Prices are 30% to 40% below comparable market prices.	Prices are 30% to 40% below comparable market prices.
Customer satisfaction and orientation:	Patients seeking good health care with waiting lists of one week or less, in pleasant surroundings to get quality care with minimum stress	The strategies to contain costs benefit patients who are offered quality services at lower prices than those of the competition, with minimum waiting lists and easy access to care.
Location:	Three locations with 23 clinics that offer more than 30 specialties. In the center of Milan, the offices are easy to reach and cater to a vast and diverse socio-economic clientele.	fourteen locations, in north , center e sud Italy, ample parking, near airports, and motorway exits, very diverse socio-economic clientele. seven clinics are owned by other franchise agreements
Type of goods and services:	Out-patient surgery furnishing careful and individual attention, aimed at supporting patients in every aspect of their care, especially the doctor/patient relationship, with plenty of time for dialogue, free consulting services and transportation, child care areas.	Highly specialized dental clinic with state of the art equipment. Provides medical tourism services for foreigners seeking treatment in Italy.

Source: author's own elaboration

The cases analyzed [7] are all in line with the parameters of the study, in fact they all adhere to the low cost/high value philosophy, all offer, either directly or indirectly, a variety of health services or medical prosthesis, they operate in different geographical areas and they are first movers. They are successful in the competitive market and are financially

secure. They are providers for private care insurance policies, associations and company health care plans, or other organizations that could potentially become partners.

In their performance, the two companies share a common organizational model. For management and non-management personnel, paramedics and doctors, the two companies review performance, raise salaries and grant promotions on the basis of merit. Implementing organizational routines in the offices guarantees quality and efficiency and is useful when opening new branches or franchise ventures. Career and economic incentives are offered mainly to professional employees; at the OdontaSalute doctors are granted commissions on a percentage of the prosthetic work they perform, in the Centro Medico Santagostino, upward career mobility is the incentive. The IT systems are suitable and convenient for the type of business involved and, with cost control in mind, they use standard programs modified to suit specific demands. Branches are designed with functional features in mind, so as to provide efficient work environments and services.

If on one hand venues are designed with people in mind, taking into account hospitality and good use of space, on the other hand the layout is functional to containing costs. The OdontaSalute has come up with clinics that make the most of their investments by having 10 to 17 dentists' chairs that work for 6 days a week, in two shifts. The Centro Medico Santagostino offers dental care up to 10 pm. Large volumes of sales and narrow margins are the philosophy of all two companies and suppliers have had to conform to this same policy. Just one of the fourteen dental clinics of the OdontaSalute group invoices, in one month, what a traditional dental clinic invoices in a year, giving it a strong bargaining position with suppliers, which are never very numerous. Encouraging synergy tourism/ medical dental was built through the conclusion of appropriate agreements with the British tour operator specializing in medical tourism, health and brokers. It's clear from the analysis of these cases, that the choice to favor large volumes with narrow margins makes it essential to adopt economies of scale, OdontaSalute has increased the number of its clinics and concentrated them in one place, while the Centro Medico Santagostino is looking for new office space to increase the scope of its services, particularly in the field of psychophysics, but also to make the most of its operating capacity through long office hours. The medical centers are accepting patients from outside their regions as well as outside the nation, with agreements with brokers that operate in foreign countries. The two companies examined are first movers in their fields, so their procedures are constantly being up-dated. The learning process isn't only aimed at people who do repetitive jobs more efficiently, but also involves the layout, better programming, changes in methods of production and improvements in production organization to reach an ideal balance of costs versus quality. Working with company retirement funds and welcoming patients arriving for medical tourism, as well as recycling production by-products, are all signs that the three companies want to expand into different areas. Good timing is one of the ingredients which contributed to the success of the two companies; they were the first to enter the low cost market, meeting the demands of a clientele that, for cultural or ethical reasons, was ready to welcome their products. Advertising and promotional expenditures are in line with their business choices: word of mouth is considered vital by all two companies, press coverage of the low cost/high value movement is widespread and provides an indirect form of advertising, Working with company retirement funds and welcoming patients arriving for medical tourism. AssoLowcost finances specific market research, issues annual reports, and organizes conventions, all of which give visibility and support to companies that have chosen to adopt the philosophy, web sites are a fundamental means to give the

clientele information regarding prices and services, allowing them to make comparisons and contact the companies. The business model that AssoLowcost recommends for its members is based on the following success factors: *clear and transparent information regarding the prices charged for different services, careful attention to contact and reservation procedures, with several options for remote access to services, concentrate on certain services to achieve those economies of scale necessary to contain costs, adopting quality control standards in order to guarantee high levels of quality, implementing purchasing procedures and underwriting supply contracts with partner companies, information about the kind of work offered by low cost/high value health care companies relies mainly on word of mouth from clients, who pass on to others their favorable impressions regarding services rendered.* By studying and cross analyzing the cases, it is evident that the traditional business model and the low cost [6] one are significantly different in several points of their chain of values. The analysis of the cases, due to their singularities of service and production, yields a fairly general business model for low cost/high value enterprises. By comparing the two business models it becomes evident that the narrow definition by which low cost equals cheap and limited is no longer true due to the increased importance of employees, the attention paid to customers' expectations and needs and the wide choice of products and services. If, at first, the business choices and organization of the two companies were motivated by the recession and shrinking consumer income, from the research it appears that this consumption trend will last over time, regardless of the economic downturn.

Companies that choose to adopt Low Cost/High Value strategies produce goods or services with characteristics which are important for customers like design, environmental safeguards and easy access. Unlike low cost, which is famously no frills, the savings generated by this kind of management are turned into further benefits for customers. Employees are considered human assets, in the broadest sense of the term. The highlighted parts are those which are quite different from plain Low Cost, so the no frills aspect has been eliminated. A description of the value of goods and services offered, and how user friendly they are, has been included as well as procedures that make it convenient to purchase them, like easy reservations, accessible locations, and a choice of related products; in the cases examined they are the ease with which appointments can be booked. It must be stressed that, for this model and target segment, it isn't just price that motivates choices, but the perception of the quality of the goods and services offered. As far as costs are concerned, what can be deduced from our research is that it is important to work on all the elements of the chain of value in order to increase the volume of sales and lower profit margins by standardizing supplies and strategies and repeating them in other spheres and enterprises. Human resources are considered an asset, hiring procedures focus on finding professional employees that share the company mission [13].

Conclusions

The continuing financial crisis has lead the government of the health sector to sacrifice an industrial viewpoint in favor of a social one. The choice between social policies and industrial policies is the choice between spending and accumulating wealth. The appearance of new private enterprises in the health market has a positive effect on the nation's revenues through the increase in income from taxation, the growth of job opportunities and real estate investments. It is an expanding market which has attracted the

likes of Banca SanPaolo and the Gruppo Banche Popolari, which are the main shareholders of Welfare Italia, a chain of specialized orthodontic surgeries throughout Italy.

The cases studied have reached the end of their start - up period and are now part of a solid economic fabric.

Being able to look beyond the boundaries of the core business and interact with the main economic players (suppliers, partners and customers), co-operating to generate income, is the reason for the success of Low Cost/High Value enterprises. The value of these enterprises has its roots in three strategic ideas. The first is to offer customers/patients an incentive to take advantage of what is being offered, that is a complex variety of goods and services, so that they will be satisfied with their choice. There are many examples in the cases we have studied. At Sant'Agostino the waiting rooms have Wifi, a library and a quiet meditation room, at OdontaSalute they have special agreements with hotels, restaurants and transportation companies to ensure a pleasant stay during treatment. The second idea is to constantly strive to come up with proposals that involve customers and suppliers, sympathizers and business partners, in an effort to put together new consumer packages something which is possible by constantly re-thinking relationships and business choices. Finally it is important to consider a competitive advantage as the sum of the efforts of all the people involved, communicating with customers to repeat winning strategies. Value must be aggressively pursued to ensure a "dynamic overhaul of the enterprise" [10]. It is particularly evident in health care that low cost/high value enterprises offer a satisfactory choice of quality services at substantially lower prices. In a society where welfare is suffering, and political choices are shifting towards multiple providers in health care, the volume of services and turnover of low cost/high value care, indicates that people consider it the answer to their demand for treatment at fair prices. Where the structure of the health services has had a gradual transformation going from a network of professionals to offer substantially characterized by a network of services most industrialized. These case studies are all virtuous examples whose aim is to increase economic turnover while safeguarding vulnerable consumers. However, the spread of the phenomena of low cost health care has increased the tendency to transform the health services market into one like many others, with the risk of generating negative consequences.

References

- [1] ASSOLOWCOST Report 2011 Available at WWW: www.assolowcost.eu
- [2] CANTÙ E. *L'aziendalizzazione della sanità in Italia: rapporto Oasi 2011* Egea pp.173-197 ISBN/EAN: 9788823851108
- [3] DEL VECCHIO M. AND RAPPINI V. Low cost in sanità. In E. Cantù (Ed.) *Rapporto OASI 2010 L'Aziendalizzazione nella sanità italiana*. Egea, Milano 2010 ISBN/EAN: 9788823851061
- [4] ARTLEY, J. F. *Case studies in organisational research*. Cassel C. e G., Symon G. *Qualitative methods in Organizational Research. A Practical Guide* 1994 London, Sage Publications ISBN: 0803987692
- [5] THE LJUBLJANA CHARTER on reforming health care. *BMJ*. 1996 Jun 29; 312 (7047):1664-5.

- [6] KACHANER, N. LINDGARDT, Z. MICHAEL, D. The new Low Cost. 2010 Boston Consulting Group Available at WWW:
http://www.bcg.com/expertise_impact/capabilities/strategy/publicationdetails.aspx?id=tcm:12-62165
- [7] KATHLEEN M. EISENHARD Building Theories from Case Study Research. In *Academy of Management Review* 1989 Vol. 14, No. 4, 532-550. Available at WWW: <http://links.jstor.org>
- [8] KPMG FONDAZIONE ENI ENRICO MATTEI, The PB Report 2010 In A Publication of the Privatization Barometer
- [9] LIEBERMAN, M. B. AND. MONTGOMERY, D. B. First-Mover advantages. In *Strategic Management Journal*, summer 1988, Vol. 9. pp. 41-58
- [10] NORMANN, R., & RAMIREZ, R. *Designing interactive strategy: From value chain to value constellation*. Chichester 1998.: Wiley. ISBN: 978-0-471-98607-2
- [11] OSTERWALDER ALEXANDER ET AL. *Clarifying Business Models: Origins, Present, and Future of the Concept*. Communications of the Association for Information Systems 2005, Vol.16, Article 1. Available at WWW: <http://aisel.aisnet.org/cais/vol16/iss1/1>
- [12] QUERCI E. *Low cost-high value Business Model to find a balance between public and private costs in healthcare*. Published by VSB-Tecnical University of Ostrava Faculty of Economics, Ostrava 10th -12th september 2013 ISSN1805-9104
- [13] QUERCI E. *The business model for Low Cost High Value in the development of the domestic medical tourism industry Enterprise and the Competitive Environment*. 6-7 March 2014 Faculty of Business and Economic, Mendel University in Brno ISBN 978-80-87106-74-7
- [14] REBBA VINCENZO. I ticket sanitari: strumenti di controllo della domanda o artefici di disuguaglianze nell'accesso alle cure?. In *Politiche sanitarie* 2009 10.4: 221-242. doi 10.1706/1008.10961
- [15] SUHRCKE MARC, AND MARTIN MCKEE. *The contribution of health to the economy in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005 ISBN 92-894-9829-3.
- [16] YIN, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, US- 2003, ISBN 0-7619-2553-8

Contact address

Assistant professor Elena Querci

Insubria University, Department of Economics

Via Monte Generoso 71, 21100 Varese, Italy

Email: elena.querchi@unisubria.it

Phone number: 00393492920268

FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ PODOBU SOCIÁLNÍ PRÁCE NA ÚŘADECH PRÁCE

FACTORS AFFECTING THE FORM OF SOCIAL WORK AT THE LABOR OFFICES

Jana Reinbergrová, Jan Hloušek, Nikola Nováková, Nikola Špůrová

Abstract: *This article is an output of the specific research No. 1/2014 “The effect of non-insurance reform of social security benefits for the development of social work carried out by the labour offices”, conducted at the institute of social work of the University Hradec Králové.*

The article focuses on the description and characteristics of individual factors that affect performance in different ways of social work on the labor offices. It describes how to act on the workers themselves mainly as a labor office staff perceive these factors. Because of the large amount of social workers to the labor offices area of research is focused on the separation of material need benefits. Appears the effort to perceptions of the working environment. Next is the part where possible workers recommendations to improve their conditions work.

Keywords: *Factors, Performance of social work, The labor office, Working environment, Department of material need.*

JEL Classification: *I38.*

Úvod

Výkon sociální práce má mnoho podob a je ovlivňován všemi možnými aspekty, okolnostmi a faktory. Některé tyto faktory lze ovlivnit, jiné nikoli. Výkon sociální práce je mnohdy na úřadech práce vnímán negativně a to nejen klienty, ale také přímo pracovníky. Mnohdy si ale už nikdo z klientů či populace nevšimá a neuvědomuje si ostatní rizika či přímo faktory, které doprovází výkon sociální práce. Povahu pracovních úkonů vyplývajících od zadavatele, předem stanovenou podobu práce a vykonávané činnosti, pracovní prostředí, ve kterém pracovníci tráví většinu času, toho si většina lidí nevšimá a i přesto odsuzuje práci pracovníků úřadů práce. Přesto však tyto faktory mohou být těmi hlavními, které kvalitu, rychlost a celkovou podobu sociální práce mohou velmi ovlivňovat.

Tyto negativní postoje vnímám, a proto jsem se rozhodla učinit daný výzkum. Zaměřila jsem se na nejčastěji se vyskytované faktory, které různými způsoby ovlivňují právě výkon sociální práce na úřadech práce. Zajímalo mě, jak na tyto aspekty pohlíží samotní pracovníci, jak vůbec jejich práce vypadá a jak jí vnímají.

V článku se tedy věnuji problematice faktorů, které různými způsoby ovlivňují výkon sociální práce na úřadech práce. Výkon jakékoliv práce je ovlivňován různými okolnostmi, prostředím či situacemi, tyto pojmy můžeme hromadně nazvat jako faktory.

1 Formulace problematiky

Problematika podoby výkonu sociální práce na úřadech práce je stále velmi aktuálním tématem. Po sociální reformě, která proběhla v roce 2012, se tato podoba změnila a je velkou částí odborníků, ale i laické populace vnímána negativně. V následujícím textu se pokusím o přiblížení podoby výkonu sociální práce se zaměřením na faktory jí ovlivňující.

1.1 Faktory ovlivňující výkon sociální práce

Problematice faktorů, které jakýmsi způsobem ovlivňují existenci podniku a celkový výkon práce, se zabývají autoři Ivana Tichá a Jan Hron ve své publikaci s názvem Strategické řízení.

Prostředí, ve kterém se objevuje existence různých podniků a tudíž automaticky i výkon práce je ovlivněno různými subjekty, hodnotami, kulturami a dalšími faktory.

Tyto faktory autoři dělí na faktory společenské, které představují v první řadě legislativu, dále to jsou faktory ekonomické, na které se ovšem náš výzkum nezaměřuje. Dále se jedná o sociální faktory, které naopak ve výzkumu hodnotím jako důležité. Do této skupiny lze zařadit hierarchii hodnot jak organizace, tak jednotlivých pracovníků, úroveň vzdělání apod. A v poslední řadě autoři uvádí faktory technologické, které zahrnují různé výdaje na vědu atd.[4]

Do jisté míry se faktory, které ovlivňují výkon práce, zabývá i Josef Koubek ve své publikaci Řízení lidských zdrojů, ve které popisuje, jak faktory v podobě pracovního prostředí ovlivňují výkon pracovníků. Dle jeho názoru má velký vliv na výkon práce prostorové řešení pracoviště jako například velikost pracovního prostoru, dále uvádí fyzikální podmínky práce. Těmi můžeme rozumět například hluk, způsob a míru osvětlení apod.

Jako poslední uvádí sociálně psychologické podmínky práce, kdy se jedná hlavně o kontakty, se kterými jednatel pracuje, zda je na pracovišti sám či s kolegy.[2]

Faktory však lze rozdělit i obecněji a to na faktory vnitřní a vnější. Vnitřními faktory rozumím obsah práce, osobní rozvoj a růst zaměstnance, odpovědnost, uznání za odvedenou práci apod. Mezi vnější faktory řadím vztahy na pracovišti, odbornou kompetenci nadřízeného, personální a podnikovou politiku, jistotu práce, mzdu či pracovní podmínky. [1] V článku se objevují především faktory ovlivňující výkon sociální práce, které vnímají především pracovníci příslušného úřadu práce. Jejich odpovědi jsou mnohdy jednoznačné, avšak tento jev vypovídá o faktu, že dílčí výzkumnou otázku pochopili správně.

Faktory však lze rozdělit i obecněji a to na faktory vnitřní a vnější. Vnitřními faktory rozumím obsah práce, osobní rozvoj a růst zaměstnance, odpovědnost, uznání za odvedenou práci apod. Mezi vnější faktory lze zařadit vztahy na pracovišti, odbornou kompetenci nadřízeného, personální a podnikovou politiku, jistotu práce, mzdu či pracovní podmínky. [1] V článku se objevují především faktory ovlivňující výkon sociální práce, které vnímají především pracovníci příslušného úřadu práce. Jejich odpovědi jsou mnohdy jednoznačné, avšak tento jev vypovídá o faktu, že dílčí výzkumnou otázku pochopili správně.

2 Metody

Výzkum jsem realizovala prostřednictvím kvalitativní výzkumné strategie. Uskutečnila jsem šest polostrukturovaných rozhovorů s pracovníky oddělení hmotné nouze na krajské pobočce Úřadu práce v Hradci Králové. Rozhovory probíhaly ve všech případech

v kancelářích informantů. Všichni informanti byli tázáni ohledně zvukového záznamu rozhovorů, avšak všichni tento způsob odmítli. Rozhovory byly proto zaznamenány písemnou formou s následným přepisem.

Jedna informantka rozhovor odmítla. Spolupráci informantů hodnotím pozitivně, avšak získávání informací bylo poněkud stíženo způsobem zaznamenávání, tedy písemnou formou. Z etického hlediska jsem si nedovolila zvolit jiný způsob zaznamenávání odpovědí, se kterým by informanti nebyli obeznámeni. Avšak kvůli tomuto stanovisku je možné, že je výzkum negativně ovlivněn. V písemné formě nelze zaznamenat přesné odpovědi v celém znění a hlavně nelze přemýšlet například nad intonací, kterou informant odpovídá na odpovědi. Tón hlasu prozradí hodně, ať už pracovníkovo přemýšlení, negativní postoj k dané otázce apod.

V prostředí, kde se rozhovory odehrávaly, se objevovalo několik rušivých elementů. V první řadě to bylo uspořádání kanceláří, kdy v jedné kanceláři vykonávali svoji práci až tři pracovníci. Rozhovory tedy v některých případech probíhaly zmateně, například když na jednu otázku odpovídalo více informantů najednou. Při způsobu zaznamenávání pak byl tento element velmi negativní. Dále bych zmínila negativní naladění některých informantů, pro které bylo poskytování rozhovorů obtěžující a část z nich také pociťovala určitý pocit strachu, aby výsledky nějak neohrozily jejich pracovní pozici.

V jednom případě jsem se také setkala s odmítnutím rozhovoru, kdy oslovená pracovnice jako důvod zamítnutí uvedla tvrzení, že je již stejně vyhořelá a tak by celý výzkum jen narušila. Ani po uvedení veškerých informací, faktů ohledně anonymního zaznamenávání a předání informace ohledně účelů a zpracování výsledků, pracovníci k rozhovoru nepřesvědčilo.

K dosažení a naplnění cíle jsem zvolila takové otázky, které pokryly oblast veškerých faktorů ovlivňující výkon sociální práce. Otázky jsem vytvořila na obecnějším základě, kdy záměrem bylo to, aby informanti sami mohli navázat na určité oblasti, které jim přišly nejbližší, které je oslovily a týkaly se jich. Otázky jsou proto jednoduché, krátké a výstižné. Ve většině případů se pak podařil původní záměr o podrobnější popis faktorů vybraných informanty.

Při realizaci výzkumu jsem použila následující otázky:

1. Co vše ovlivňuje výkon Vaší práce?
2. Jaké nároky jsou na Vás kladeny od zadavatele?
3. Jak byste popsala prostředí, ve kterém pracujete?
4. Jak byste změnila podobu práce, kterou vykonáváte?

Ve výsledku mělo být dosaženo zjištění faktorů, které ovlivňují výkon sociální práce na úřadech práce a to z pohledu pracovníků. Pomocí výzkumných otázek byli pracovníci vedeny pomocí náznaků k uvědomění si jak vypadá jejich práce, co je ovlivňuje pozitivně a negativně, jak se sami cítí.

3 Rozbor problému

Faktorů, které ovlivňují výkon sociální práce přímo na úřadech práce, je několik. Ve všech případech informanti jako hlavní faktor ovlivňující jejich práci uváděli zákony a veškerou legislativu, na jejichž základě musí jednat. Dle autorů Tiché a Hrona by se tento

faktor dal označit jako faktor společenský. Ohledně této odpovědi však těžko zjistit, zda jsou zákony pracovníky vnímány pozitivně či negativně. Většina odpovědí ohledně legislativy tak byla uváděna spíše automaticky, bráno jako určitý fakt, který souvisí se zadáváním určitých pravidel od zadavatele. Nelze tedy zaznamenat negativní postoje k nutnosti jednat dle zákona. Jedná se tedy o hlavní faktor organizace, tedy povinnost jednat dle zákona a vycházet z něj. Při ověřování plnění podmínek klientů pro uznání dávky atd. je legislativa nezbytně nutná. Tento faktor tedy nelze vnímat negativně, k práci sociálních pracovníků na úřadech práce tedy nezbytně patří.

Dalším často uváděným faktorem je potom množství klientů, kterým se pracovníci věnují. Tento faktor je vnímán velmi negativně. Povaha a výsledky práce jsou pak chápány čistě kvantitativně, na úkor kvality. Je pochopitelné, že pracovníci hovoří o klientech, kteří jsou středem jejich práce. Nevnímají je ale jako pozitivní element, kdy si mohou připadat užiteční, že v podstatě splňují své cíle. Naopak vidí jakousi nesprávnou rovnici ve smyslu čím více klientů, tím pro nás hůře.

V návaznosti na zjišťování nároku na dávky dle zákona jeden informant uvedl, že vnímá pocit viny v případě, kdy klientovi nepříjde dávka včas. Tento fakt je ale velmi individuální a ne každý ho takto vnímá. V případě, kdy je žádost ze strany klienta podána, pak většina práce spočívá přímo na systému, vinu tedy nelze přesouvat na pracovníka v přímém kontaktu s klientem. Pocit viny je tedy čistě subjektivní. Nastává v případě, kdy pracovník bere zodpovědnost za výplatu dávky klientovi na sebe a nevidí zodpovědnost na straně systému. Proč ale takto vnímají pracovníci svoje „selhání“? Fungují jaksi mechanicky a v případě, kdy se klientovi nedostane dávka včas, je to pro ně jasné znamení, že nějak pochybili. Je to snad jasně nastavenými pravidly kdy má kdo jakou dávku dostat? Potom ale je jasné, že jsou pracovníci ve stresu a podobné elementy vyskytující se na pracovišti na ně působí vysoce negativně.

Dalším velkým okruhem je pracovní prostředí informantů. Jeden informant odpověděl v pozitivním smyslu, ostatní odpovědi byly negativní. U této tematické oblasti byly očekávány především negativní výroky, avšak tak vysoký podíl je překvapující. Nicméně jako pozitivní na pracovním prostředí lze spatřovat dobrý pracovní kolektiv, kdy i přesto, že má každý pracovník velké množství povinností, se snaží si všichni vzájemně vyjít vstříc. I tak ale tato pozitivní odpověď měla spíše záměr hledání malého pozitivního podnětu ve většině podnětů negativních.

Ohledně negativního pojetí této oblasti lze říci, že převažuje názor na stresující a chaotické prostředí. Za tento faktor, který velmi ovlivňuje výkon práce, do jisté míry může velké množství spisů na jednoho pracovníka. Smysl sociální práce se pak poněkud vytrácí. Nároky na dokumentace a spisy neustále rostou, v některých případech lze vydedukovat, že i významově převyšují samotnou práci a kontakt s klientem. Mnohdy je pro zadavatele důležitější samotná dokumentace a záznamy, než přímá práce s klientem, o čemž by v první řadě měla sociální práce být. Jeden klient tak představuje nepřehledné množství spisů, které pracovník musí během určité lhůty vyřídit. Práce se i tímto způsobem stává jednotvárnou a sama o sobě se stává poněkud přehnaně stresující.

Jedna informantka uvedla porovnání současného zaměstnání se zaměstnáním předchozím, čímž byla pracovní pozice pečovatelky v pečovatelské službě. Je třeba se zamyslet nad uvedenou odpovědí, kdy informantka přiznává, že v předchozím zaměstnání byla unavena fyzicky. Při současné práci je ale převážně unavena psychicky, což působí

negativně na celou osobnost a tudíž výkon práce. Pokud hovoříme o sociální práci, hovoříme o profesi pomáhající. Pokud ale chceme pomáhat klientům kvalitně, musíme být především my sami, jako sociální pracovníci, v relativně psychické pohodě. Podle uvedených odpovědí při výkonu sociální práce na úřadech práce ale psychická pohoda chybí.

Je jasné, proč informanti zvolili zrovna tuto oblast a zmínili se o ní. Velkým měřítkem výkonu práce je právě prostředí, ve kterém pracujeme. V prostředí, ve kterém se cítím stísněně či ohroženě a celkově na mě působí negativně, budu jen stěží produkovat dokonalé výsledky či se při práci budu cítit dobře.

Tento poznatek je často srovnáván i s rovinou osobního života, kdy informanti často uvádějí, že s tímto množstvím práce, respektive dokumentace a spisů, nesplňuje jejich dovolená očekávání. Jednak z důvodu psychického vyčerpání a neustálého přemýšlení o práci a v neposlední řadě i o hromadění se těchto povinností. Tudíž návrat do pracovního procesu po dovolené mnohdy bývá pro pracovníky ještě více stresující. Otázkou je, lze tento zavedený systém je možno nějakým způsobem upravit, či množství zadané práce bude neustále i nadále růst. Pak se ale nelze divit přibývajícím případům syndromu vyhoření, pro který právě tento faktor může být jeden z hlavních spouštěčů. Dovolená tak prý ztrácí smysl a mnohdy je lepší si dovolenou nebrat, aby poté nepřibýlo moc práce. I tento faktor vnímám jako poněkud nepřímě omezující.

Ve dvou rozhovorech se také objevuje pojem „demotivující prostředí“. V této části bych si dovolila krátce charakterizovat pojem motivace, kterému se společně s lidským chováním do hloubky věnuje Milan Nakonečný. Dle tohoto autora nelze motivaci pojmut jako jednoznačný pojem s jasným významem. I tak lze říci, že motivace je určitý proces, kdy se jedinec zaměřuje na určitý cíl a snaží se k němu směřovat k němu s vědomím, že mu dosažení cíle přinese uspokojení. [3.]

Když se vrátím k výsledkům výzkumu, jako příklad motivace pracovníků úřadu práce lze spatřovat například finanční ohodnocení, ale také počet úspěšně a kvalitně poskytnutých služeb klientům. Nedostatek finančních prostředků je dle odpovědí informantů jedním z hlavních demotivujících faktorů. Ohodnocení je neadekvátní a neodpovídá množství vykonané práce nehledě na přesčasy, které nejsou nijak hodnoceny. Povaha práce a množství vykonávaných činností, které spadají na jednotlivé pracovníky, by měly být hodnoceny více odpovídajícím způsobem. Pracovníci pak motivaci těžko hledají. Je třeba si také uvědomit, že mnoho pracovníků pracuje podobným tempem a ve stejném prostředí dlouhou dobu. Kvalita práce tedy logicky nemůže být dostačující. V těchto případech by bylo aspoň částečně vhodné řešení zavedení pravidelných supervizí.

V poslední zkoumané oblasti, tedy navrhování možných změn, byla ve všech případech uváděna potřeba zvýšení personálních kapacit. Podle výpovědí informantů by tak došlo k rozložení práce mezi více pracovníků, tudíž by ubylo méně složitých a přehnaných nároků na jednotlivce. Tato tvrzení pak dále souvisí s větší chutí do práce, pečlivějším vykonáváním zadaných činností a možná i s úbytkem psychického vypětí. Zároveň by tak ale mohlo dojít k celkově lepšímu pracovnímu nasazení a hlavně by se zlepšila komplexita poskytovaných služeb, například získáním pracovníka na sociální šetření, které doposud není realizováno právě z důvodu nedostatečné kapacity pracovníků.

I tato oblast, kterou informanti uvedli jako důležitý faktor, je pochopitelná. Čím více by bylo pracovních sil, tím méně by spadalo práce na jednotlivé pracovníky. Tento fakt ale

jinak vnímají vedoucí pracovníci či samotný ředitel úřadu práce. Pokud nejsou dostatečné prostory pro stávající pracovníky, nemohou být dále očekávány odpovídající odměny.

4 Diskuze

Faktorů, které ovlivňují sociální práci je tedy dle interpretovaných výsledků mnoho. Lze uvést tvrzení, že většina faktorů působí negativně. Kvalita z poskytovaných služeb se tím pádem vytrácí. Nejvíce důrazným je fakt o nevyhovujícím pracovním prostředí, kvůli kterému je mnoho pracovníků pod velkým tlakem. Přitom by právě tento faktor měl být jakýmsi pomyslným základním kamenem pro vytvoření vyhovující pracovní atmosféry, od které by se rozvíjela kvalita služeb a celkově pozitivní výkon sociální práce.

Hlavní řešení tak lze spatřovat v zavedení pravidelných supervizí. Mnohdy bývá supervize spojována pouze s potřeby pracovníků v přímé péči, kteří pracují s klienty na jiné úrovni. To je ale chyba. Vždyť i pracovníci úřadu práce jsou téměř v každodenním kontaktu s klienty, a zvláště na oddělení hmotné nouze se mohou objevovat klienti nespokojení a agresivní, kteří pro pracovníky znamenají velkou psychickou zátěž. Jak jsem již uvedla výše, supervize nikdy zavedena nebyla a v současnosti není. Do budoucna je ovšem na tuto variantu řešení třeba nahlížet jako na velmi důležitou.

Kromě nepřítomnosti supervize je třeba se také pozastavit nad faktem, že na stávající pracovníky je kladeno mnoho požadavků a pracovník úkolů. Nedostatečný personál pak způsobuje mnoho negativních vlivů. Hodně pracovních míst je obsazeno pozicemi vedoucích pracovníků, kteří ale nevykonávají činnosti sociálních pracovníků, proto ulehčení práce v tomto směru zde bohužel nefunguje. Dle odpovědí informantů je na ně tedy kladeno velké množství pracovních úkolů, což způsobuje nedostatečnou kvalitu vykonávaných služeb, jak již zmiňuji výše a dále také hrozí riziko syndromu vyhoření.

Otázkou však je, zda by na rozšíření pracovních kapacit byly dostačující prostory pro výkon práce a zda by jim bylo nabídnuto vyhovující pracovní prostředí. Nehledě na finanční možnosti, které by byly spíše nedostatečné. I tento faktor nedostatečných pracovních kapacit se prolíná s dalšími faktory, tedy nedostatkem finančního ohodnocení, ztrátou motivace, zhoršením už tak špatných pracovních podmínek apod. Jak si lze povšimnout, většina faktorů se neustále prolíná a odkazuje na sebe. Bohužel z interpretovaných výsledků lze vypozařovat, že se jedná pouze o faktory negativní.

Závěr

Na základě shrnutí lze za hlavní nedostatky považovat nevyhovující pracovní prostředí, které v první řadě velmi negativně ovlivňuje výkon sociální práce na úřadech práce. Práce také převážně není vykonávána kvalitně, v některých případech se ale dokonce vytrácí sociální prvky. Ale tento negativní faktor má i další dopady a to například psychické vyčerpání pracovníků a velký potenciál pro vznik syndromu vyhoření. Jako zásadní řešení by dle mého názoru i názorů samotných pracovníků mělo být navýšení kapacity pracovníků.

Následně by mohlo dojít k lepšímu rozložení pracovních úkolů a tudíž i lepší pracovní kapacitě. Otázkou ale zůstává finanční ohodnocení potencionálních nových pracovníků. Když se vezme v úvahu další negativní faktor, tedy nedostatečné finanční ohodnocení, který zmiňuji výše, lze předpokládat s faktem, že náběr nových pracovních sil by byl po této stránce téměř nemožný.

Do budoucna také jako vhodnou změnu lze spatřovat ve zlepšení pracovního prostředí a to jak materiálně, tak i v rámci určité duševní pohody. Dále by bylo na místě se zaměřit na bezpečnost na pracovišti a to především zabezpečení pracovníků před případnými agresivními klienty. Nevyhovující pracovní prostředí nedává pracovníkům šance na případný únik. Nejen tedy, že je pracovní prostředí vnímání pracovníky negativně pro výkon práce, ale zároveň je i do jisté míry nebezpečné.

Poděkování

Tento článek je výstupem ze specifického výzkumu č. 1/2014 „Vliv reformy správy nepojistných dávek sociálního zabezpečení na rozvoj sociální práce vykonávané na úřadech práce“ realizovaného na Ústavu sociální práce Univerzity Hradec Králové.

Reference

- [1] BEDRNOVÁ, E.; NOVÝ, I. a kol. *Psychologie a sociologie řízení*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1998. 559 s. ISBN 8085943573.
- [2] KOUBEK, Josef a Jan HRON. *Řízení lidských zdrojů: základy moderní personalistiky*. 2. vyd. Praha: Management Press, 2000, 350 s. ISBN 80-859-4351-4.
- [3] NAKONEČNÝ, Milan. *Motivace lidského chování*. 1.vyd. Praha: Academia, 1997, 270 s. ISBN 80-200-0592-7.
- [4] TICHÁ, Ivana a Jan HRON. *Strategické řízení*. Vyd. 1. Praha: Provozně ekonomická fakulta ČZU v Praze ve vydavatelství Credit, 2002, 235 s. ISBN 978-80-213-0922-7.

Kontaktní adresa

Bc. Jana Reinbergrová

Mgr. Jan Hloušek, Ph.D.

Bc. Nikola Nováková

Bc. Nikola Špůrová

Univerzita Hradec Králové, Ústav sociální práce

Víta Nejedlého 573, 500 03 Hradec Králové III.

Email: j.reinbergrova@seznam.cz

Tel. číslo: +420 702 062 612

ZÁVISLOST STŘEDNÍ DÉLKY ŽIVOTA V EVROPSKÝCH REGIONECH ÚROVNĚ NUTS 2

DEPENDENCE OF LIFE EXPECTANCY IN NUTS 2 EUROPEAN REGIONS

Kateřina Seinerová

Abstract: *This paper deals with the dependence of the life expectancy on chosen factors in European regions. Methods of linear regression and correlation were used to discover possibly existing dependence. There was analyzed dependence of male and female life expectancy on regional GDP per inhabitant and unemployment rate in the first part of analysis and there was found persistence of “two Germanies”, West and East in a study based on NUTS 2 data. German regions were compared with the regions of former Czechoslovakia. Then the results of the dependence of life expectancy on chosen quantities based on NUTS 2 data in a cross-national study are given in the other part of the analysis. Although dependence of life expectancy on GDP per inhabitant was not found in the case of NUTS 1 data, it was found in the case of corresponding NUTS 2 data. Significant correlation between life expectancy in 2001 and 2011 was found as a sign of stable European environment.*

Keywords: *Life expectancy, Unemployment, Regional data.*

JEL Classification: *J10, R10.*

Úvod

Zvyšování kvality lidského života a životní úrovně a celkové zlepšování zdravotního stavu populace vede k tomu, že se v dnešní době lidé dožívají vyššího věku než dříve. Postupné prodlužování střední délky života sledujeme ve všech evropských regionech. Jedná se o komplexní proces, který se promítá do všech oblastí života a týká se nejen seniorů, ale celé společnosti. Seniori jsou dnes mnohem aktivnější, setrvávají déle v pracovních pozicích, kde se cení jejich znalosti a dlouhodobé zkušenosti. Nelze ovšem předpokládat, že všichni seniori zůstanou na trhu práce a ve společnosti aktivní. Zajištění důstojné péče patří k povinnostem společnosti, která reprezentuje úroveň vyspělosti dané země.

Střední délka života jednoznačně závisí na pohlaví. Ekonomické nerovnosti mezi muži a ženami během jejich účasti na trhu práce se projevují i v důchodovém věku. Ženy se více zapojují do starosti o domácnost a děti, zůstávají i několik let doma nebo preferují práci na částečný úvazek. Důsledkem toho se musejí v důchodovém věku vypořádat s podstatně nižšími důchodovými příjmy než muži. Ti se ovšem obvykle dožívají nižšího věku než ženy, často právě v důsledku většího pracovního zatížení a z něj plynoucího horšího zdravotního stavu, který je ale ovlivněn i menším zájmem o zdravotní péči u mužů.

1 Střední délka života v regionech

V minulosti byly provedeny studie závislosti střední délky života na některých ekonomických a sociálních ukazatelích.

Shkolnikov, et al. sledují vztah mezi Giniho koeficientem a střední délkou života mužů a žen na datech z USA v letech 1980-1995. Zatímco střední délka života stoupá, Giniho koeficient většinu sledovaného období klesá. Po roce 1985 byl ve Španělsku sledován obdobný vývoj obou veličin [3].

V roce 2005 studoval tým vědců okolo De Vogliho délku života v italských regionech. Zkoumána byla závislost na Giniho koeficientu, příjmech na osobu a procentech devatenáctiletých obyvatel, kteří měli ukončené středoškolským vzdělání s maturitou. Bylo zjištěno, že v Itálii, zemi s dostupnou zdravotnickou péčí a silnou sítí sociálního zabezpečení má nerovnost v rozdělení důchodů větší efekt na střední délku života než úroveň vzdělání v devatenácti letech a příjmech. [1].

V roce 2009 publikoval Gerd Grözinger stať o vlivu regionální nezaměstnanosti na střední délku života v Německu. Výsledkem statistického zkoumání dat z roku 2002 bylo zjištění, že střední délka života mužů i žen v Německu, ovlivněná nezaměstnaností, stále závisí na umístění regionu v bývalém východním nebo západním Německu [2].

Na datech z roku 2011 zkoumáme, jaká je situace v evropských regionech. Nejprve zjistíme, zda ještě stále existují „dvě Německa“, a německé regiony porovnáme s regiony bývalého Československa. Poté budeme zkoumat existenci korelačních vztahů mezi střední délkou života a vybranými sociálními a ekonomickými faktory v regionech úrovně NUTS 2 napříč Evropou.

2 Použité metody

Ke statistické analýze dostupných dat byly použity metody jednorozměrné lineární regrese a vícerozměrné lineární regrese a test významnosti pro koeficient korelace pro regiony skupin NUTS 2.

3 Analýza závislostí

3.1 Střední délka života v německých regionech a regionech bývalého Československa

Údaje o střední délce života, výši regionálního hrubého domácího produktu na obyvatele a míře nezaměstnanosti z regionů České republiky, Slovenska a Německa z roku 2011 dostupná z Eurostatu byla podrobena statistické analýze. Tak bylo možné zjistit, zda přetrvává rozdělení Německa na „východní“ a „západní“ i o dalších deset let později a zároveň byly s německými regiony porovnány i regiony bývalého Československa.

Střední délka života byla v Německu v roce 2002, kdy proběhla Grözingerova analýza, nejnižší v Sársku 77,2 let a nejvyšší v regionech Stuttgart a Tübingen, kde dosahovala 80 let. V roce 2011 byla střední délka života nejnižší v Sasku-Anhaltsku 79,4 let, nejvyšší ve Freiburgu 82,4 let a opět Stuttgartu (82,3) a Tübingenu (82,2). Stuttgart se řadí mezi regiony s dlouhodobě nejvyšší střední délkou života v Německu. Sársko mělo v roce 2011 třetí nejnižší střední délku života (79,8 let) mezi Německými regiony.

Mezi českými regiony se umísťuje na první příčce stále Praha. Střední délka života se zde od roku 2002 stále zvyšovala z hodnoty 76,6 let na hodnotu 79,7 roku 2011. Naopak nejnižší střední délka života je dlouhodobě v Severočeském kraji, kde se měnila od roku 2002 z hodnoty 73,6 let na hodnotu 76,5 let v roce 2011.

Na Slovensku je stále nejvyšší střední délka v Bratislavě, kde se vzrostla z hodnoty 75,4 let v roce 2002 na 77,8 let v roce 2011. Nejnižší střední délka života je trvale v regionu Stredné Slovensko, dosahovala hodnoty 73,4 let v roce 2002 a 75,8 let v roce 2011.

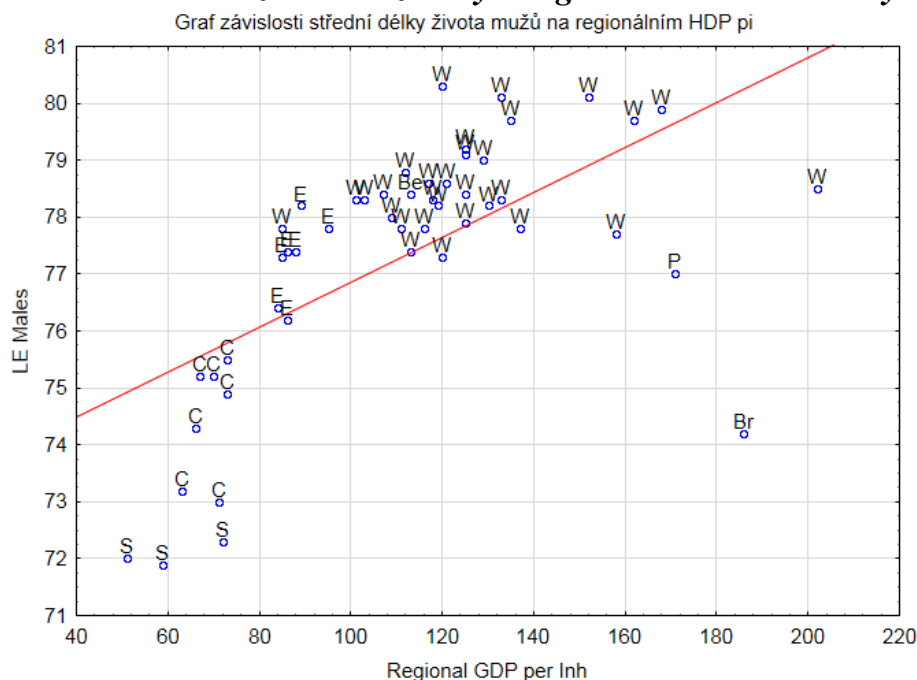
Na následujících obrázcích jsou znázorněny vztahy mezi zkoumanými veličinami. Písmeny „C“ jsou označeny regiony České republiky, „S“ představují slovenské regiony, „W“ označují regiony bývalého západního Německa a „E“ bývalé NDR. Hlavní města mají obvykle jinou pozici než ostatní regiony příslušného státu, proto jsou i v grafech samostatně označeny. „P“ označuje Prahu, „Br“ Bratislavu a „Be“ Berlín.

Nejprve byla zkoumána závislost střední délky života mužů (Obr. 1) a žen (obr. 2) v letech (svislá osy) na výši regionálního HDP na obyvatele v procentech evropského průměru (vodorovná osa). V horních polovinách Obr. 1 a Obr. 2 se nacházejí německé regiony s vyšší střední délkou života, většina západoněmeckých regionů je situována v pravém horním kvadrantu, kdežto v levé části najdeme chudší východoněmecké regiony. V levém dolním rohu se nacházejí chudší slovenské regiony s nižší střední délkou života, všechny umístěné pod přímkou získanou pomocí lineární regrese. I když je podle grafu situace v regionech České republiky patrně lepší než na Slovensku, nedosahují české regiony zdaleka úrovně Německa. Praha se nachází téměř na úrovni německých regionů, Bratislava je zcela osamocena s HDP vysoko nad regiony České i Slovenské republiky a střední délkou života převyšující všechny slovenské regiony.

Středná délka života mužů v českých regionech (kromě Prahy, kde činí 77 let) se pohybuje od 73 do 75,5 let a je vyšší než na Slovensku (71,9 až 72,3, opět kromě Bratislavy, kde se jedná 74,2 let). U žen si všimneme postavení regionu Severozápad se střední délkou života jen 79,4 roku mezi slovenskými regiony (79,3 až 79,9 let, v Bratislavě 81,2 let). Severozápad je region s nejnižším podílem zaměstnaných žen v České republice, zároveň je to region s vysokou mírou nezaměstnanosti, nízkým regionálním HDP a vysokou mírou ohrožení chudobou.

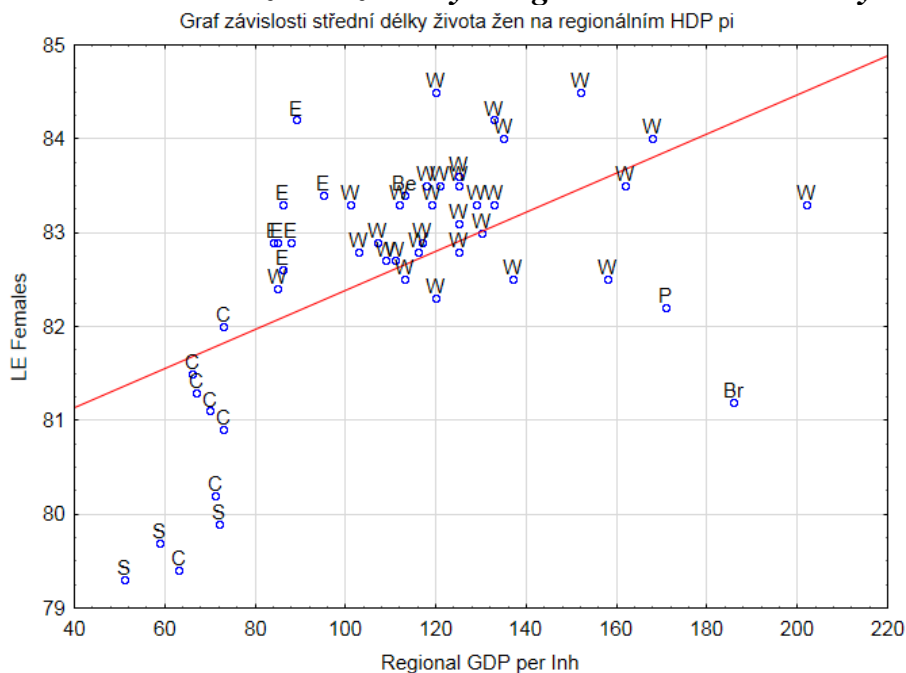
V případě německých regionů jsou, díky jejich většímu množství, mnohem více vidět rozdíly mezi střední délkou života mužů a žen. Regionální data pro muže ukazují rozmezí od 76,2 v Sasku-Anhaltsku do 80,3 let ve Freiburgu, pro ženy 82,3 v Sársku až 84,5 let ve Freiburgu. Nejmarkantnější rozdíly mezi střední délkou života mužů a žen najdeme v Meklenbursku-Pomořanech, kde je rozdíl 6,5 roku, přičemž se jedná o region s druhou nejnižší délkou života pro muže a až třináctou pro ženy. Zároveň jde o region s nejnižším regionálním HDP na obyvatele v Německu.

Obr. 1: Střední délka života mužů a výše regionálního HDP na obyvatele



Zdroj: vlastní zpracování autora

Obr. 2: Střední délka života žen a výše regionálního HDP na obyvatele

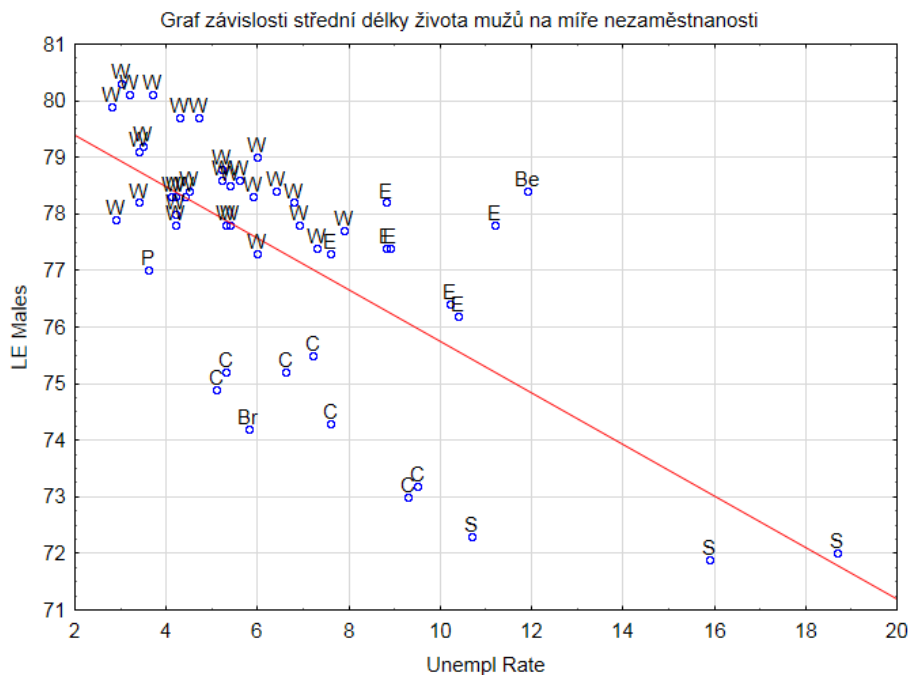


Zdroj: vlastní zpracování autora

V dalším případě byl zkoumán vztah mezi střední délkou života mužů (Obr. 3) a žen (Obr. 4) v letech (svislá osa) a mírou nezaměstnanosti v procentech (vodorovná osa) uvedených regionů. Stejně jako v Grözingerově stati je i o deset let později možné pozorovat jednoznačně individuální seskupení východoněmeckých a západoněmeckých regionů, ačkoli ve výsledcích čerpajících z dat roku 2011 je vidět mírné přiblížení obou částí Německa oproti předchozí studii. Zajímavé je postavení hlavních měst. Zatímco v Berlíně je nejvyšší míra nezaměstnanosti v celém Německu, hlavní města České a Slovenské republiky se mohou ve svých státech pochlubit nejnižší mírou nezaměstnanosti a nejdelší střední délkou života. Podobně jako v předchozí analýze vidíme, že české a slovenské

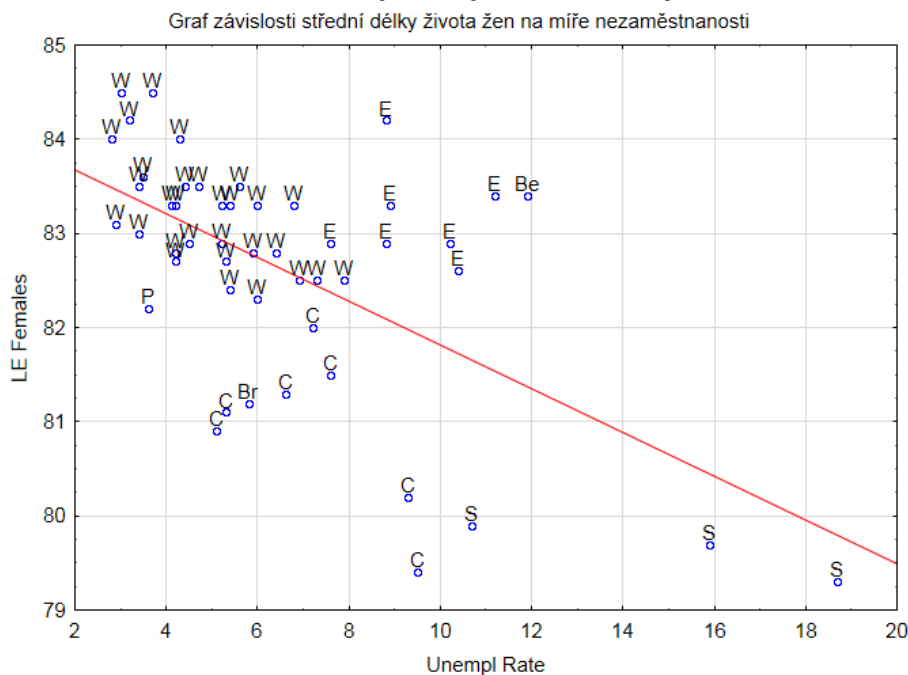
regiony se nacházejí pod přímkou získanou pomocí lineární regrese, zatímco větší část německých regionů leží nad ní.

Obr. 3: Střední délka života mužů a míra nezaměstnanosti



Zdroj: vlastní zpracování autora

Obr. 4: Střední délka života žen a míra nezaměstnanosti



Zdroj: vlastní zpracování autora

Přehled korelačních koeficientů pro studované případy nalezneme v Tab. 1. Je vidět, že existuje pozitivní korelační vztah mezi výší HDP na obyvatele a střední délkou života a negativní korelační vztah mezi mírou nezaměstnanosti a střední délkou života, přičemž u mužů je korelace vždy silnější než u žen. Všechny výsledky kromě korelace střední délky života žen v německých regionech a zkoumaných veličin jsou statisticky významné na hladině 0,01. Korelační vztah mezi střední délkou života žen v Německu a regionálním

HDP na obyvatele, resp. mírou nezaměstnanosti je sice slabý, ale přesto statisticky významný na hladině 0,05. Ke podobnému závěru došel v analýze starších dat z německých regionů i Grözinger.

Tab. 1: Hodnoty korelačních koeficientů – vybrané regiony

	Regionální HDP na obyv.	Míra nezaměstnanosti
Stř. délka života muži Německo	0,601**	-0,633**
Stř. délka života ženy Německo	0,336*	-0,396*
Stř. délka života muži Něm+ČS	0,667**	-0,643**
Stř. délka života ženy Něm+ČS	0,552**	-0,487**

* výsledek je statisticky významný na hladině 0,05

** výsledek je statisticky významný na hladině 0,01

Zdroj: vlastní zpracování autora

3.2 Střední délka života v evropských regionech NUTS 2

V této části byly zkoumány vztahy mezi střední délkou života a dalšími vybranými veličinami v evropských regionech úrovně NUTS 2. Jednalo se o regionální HDP na osobu, míru nezaměstnanosti, procentuální účast žen na trhu práce, procentuální účast osob ve věku 55 let a starších na trhu práce, míru ohrožení chudobou a střední délkou života zjištěnou v testovaných regionech v roce 2001.

Do statistické analýzy byly zařazeny regiony NUTS 2, ke kterým jsme získali data dostupná z Eurostatu. Jedná se o regiony Belgie, Bulharska, České republiky, Dánska, Německa, Estonska, Irska, Estonska, Řecka, Španělska, Francie, Chorvatska, Itálie, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Nizozemí, Rakouska, Polska, Rumunska, Slovinska, Slovenska, Finska, Švédsko, Velké Británie, Islandu, Lichtenštejnska, Norska, Švýcarska, Černé Hory, Makedonie a Turecka.

Nejnižší střední délka života ve sledovaném roce 2011 byla 73 let v bulharském regionu Severozapaden, kde se drží dlouhodobě na nízké úrovni v rámci Evropy. Tento region se mezi ostatními bulharskými regiony propadl za posledních deset let z průměru na poslední místo. Nejvyšší střední délka života byla v roce 2011 zjištěna v regionech Comunidad de Madrid (84,1 let), Zentralschweiz (84 let), Comunidad Foral de Navarra a Provincia Autonoma di Trento (83,9 let). Oba zmíněné španělské regiony přitom v posledních letech zauímají první příčky žebříčku.

Tab. 2: Hodnoty korelačních koeficientů

	Korelační koeficient
Regionální HDP	0,617 ^{**}
Míra nezaměstnanosti	-0,152 [*]
Zaměstnanost žen	0,350 ^{**}
Zaměstnanost osob 55 let a více	0,267 ^{**}
Ohrožení chudobou	-0,130
Střední délka života v roce 2001	0,935 ^{**}

* výsledek je statisticky významný na hladině 0,05

** výsledek je statisticky významný na hladině 0,01

Zdroj: vlastní zpracování autora

Z tabulky Tab. 2 vidíme, že na úrovni evropských regionů NUTS 2 byl zjištěn statisticky významný korelační vztah mezi střední délkou života a výší regionálního HDP na obyvatele, resp. zaměstnaností žen v populaci regionu. Tyto veličiny pozitivně ovlivňují střední délku života v evropských regionech. Jistý pozitivní vztah ke střední délce života má i podíl zaměstnaných osob nad 55 let včetně. Vysoká hodnota korelačního koeficientu mezi střední délkou života v letech 2001 a 2011 ukazuje na stabilní vzorek této veličiny v evropské populaci. Míra ohrožení chudobou naopak nevykazuje významný vliv na střední délku života, neboť výsledek není signifikantní na zkoumaných hladinách významnosti. Tyto výsledky potvrzuje i regresní analýza. Vzhledem k počtu regionů zahrnutých do analýzy není tato část doplněna grafy, neboť by byly značně nepřehledné.

4 Diskuze výsledků

V případě analýzy střední délky života v regionech NUTS 2 v České a Slovenské republice a v Německu bylo zjištěno, že data z německých regionů stále ukazují rozdíly mezi regiony bývalé NDR a NSR. Dále byla zjištěna korelační závislost mezi střední délkou života a mírou nezaměstnanosti a mezi střední délkou života a výší regionálního HDP na obyvatele a to především v případě analýzy mužské populace, pro data týkající se žen jde o slabý korelační vztah.

Při testování korelačních závislostí střední délky života na vybraných veličinách v evropských regionech NUTS 2 byl zjištěn statisticky významný vztah mezi střední délkou života a výší regionálního HDP na obyvatele. Vztah s ostatními testovanými veličinami byl slabší nebo dokonce zcela zanedbatelný.

Závěr

V článku byla analyzována data z roku 2011 týkající se střední délky života v evropských regionech na úrovni členění NUTS 2.

Na datech z regionů NUTS 2 byla zopakována analýza dat z roku 2002 provedená v roce 2003 Grözingerem. Výsledky jsou velmi podobné, stále zůstává rozdíl mezi regiony východní a západní části Německa a korelační závislosti u mužů jsou silnější než u žen. Dále byla provedena podobná studie s regiony České a Slovenské republiky. Mezi třemi

testovanými státy je značný rozdíl. Regiony hlavních měst zaujímají v grafech odlišné pozice, než ostatní regiony států.

Na závěr byly zjišťovány možné existence korelačních vztahů mezi střední délkou života a vybranými veličinami, mezi nimiž se jako nejvýznamnější ukázala výše HDP na obyvatele, naopak míra ohrožení chudobou má naprosto zanedbatelný vliv na střední délku života v evropských regionech.

Reference

- [1] DE VOGLI, R., MISTRY, R., GNESOTTO, R., et al. Has the relationship between income inequality and life expectancy disappeared? Evidence from Italy and top industrialised countries. *In Journal of Epidemiology and Community Health*. 2005, č. 59, s. 158-162.
- [2] GRÖZINGER, G. The impact of regional unemployment on life expectancy in Germany. *In Discussion Paper*. 2009, č. 19. ISSN 1618-0798.
- [3] SHKOLNIKOV, V. M., ANDREEV, E. E., BEGUN, A. Z. Gini coefficient as a life table function: computation from discrete data, decomposition of differences and empirical examples. *In Demographic Research*, 2003, roč. 8, č. 11, s. 305-358.

Kontaktní adresa

Ing. Kateřina Seinerová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Katedra matematiky a kvantitativních metod
Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika
Email: katerina.seinerova@upce.cz
Tel. číslo: +420 466 036 170

ODVĚTVOVÁ STRUKTURA A EKONOMICKÁ ODOLNOST REGIONŮ

THE SECTORAL STRUCTURE AND THE REGIONAL ECONOMIC RESILIENCE

Ondřej Svoboda

Abstract: Article deals with the evaluation of the influence of the economic structure to the economic resilience of region. The concept of the regional resilience is defined as an ability of the region to restore the original level after the incident that causes significant negative deviation from equilibrium. As an example of the negative step change it could be considered the impact of the global economic crisis (such as financial and economic crisis in the year 2008). Analysis is based on the evaluation of the change of employed people of NUTS 2 regions in selected European Union countries in the context of the economic crisis in 2008. The aim of this article is to verify the two hypotheses related to the economic structure of examined regions. Emphasis is placed on analysing the influence of the primary, secondary and tertiary sector (attention is focused also on the share of the manufacturing industry and the public sector). The main research method is correlation analysis.

Keywords: Regional development, Regional economic resilience, Recessional shocks, Sectoral structure, Employment.

JEL Classification: E32, R0, R10, R11.

Úvod

Odvětvová struktura regionu je obecně považována za významný faktor ekonomické odolnosti regionů (jiným faktorem je často uváděna inovační aktivita viz Zdražil [15]), jelikož ovlivňuje autonomní reakci regionu na hospodářský pokles [12]. Empirické důkazy však naznačují, že odvětvová struktura je současně podstatou jak silných, tak i slabých stránek ekonomické odolnosti regionu [2]. Tyto poznatky podporují tvrzení evoluční ekonomické geografie spočívající v tom, že regionální odolnost pravděpodobně závisí na dosavadním vývoji regionu, který determinuje jeho odvětvovou strukturu (jedná se o koncept path-dependency). Povaha existujícího hospodářství je podle evolučních ekonomických geografů daná mimo jiné životním cyklem výrobků, regionálním produktem, strukturou vývozu, schopností změny kvalifikace pracovní síly, schopností změny zdrojů a technologií [13], [1].

Cílem příspěvku je na vzorku regionů úrovně NUTS 2 vybraných států EU v návaznosti na dopady hospodářské krize 2008 ukázat význam odvětvové struktury jako potenciální determinanty ekonomické odolnosti regionů. V článku jsou ověřovány hypotézy o vztahu odvětvové struktury regionu a ekonomické odolnosti regionu. Za ekonomickou odolnost regionu (dále jen EOR) je v souladu s definicí autorů Dawley a Pike [3] považována schopnost ekonomiky regionu zotavit se z negativního vychýlení a prospívat i přes nepřízeň tohoto působení.

1 Odvětvová struktura jako faktor ekonomické odolnosti regionů

Je známo, že různá odvětví reagují odlišně, resp. mají rozdílnou citlivost ve vztahu k hospodářskému cyklu: například odvětví zpracovatelského průmyslu a stavebnictví jsou obvykle považována za více cyklicky citlivá ve srovnání se sektorem služeb. Naopak regiony s vyšším podílem zaměstnanosti v oblasti zdravotní a sociální péče jsou považována za ta odvětví, která mají menší náchylnost (menší pravděpodobnost) k poklesu ekonomické výkonnosti. To je zdůvodňováno tím, že jsou méně ovlivňovány hospodářskými cykly. Na druhou stranu, pokud u nich dojde k významnějšímu poklesu, vykazují o to pomalejší zotavení [7].

Mnozí autoři se navíc shodují v tom, že zachování potřebné míry diverzifikace ekonomické struktury regionu je možné považovat za vhodné opatření proti negativním důsledkům recese. Zde je však opět nutné zmínit nezanedbatelný vliv odlišné citlivosti různých odvětví na recesi a současně i meziodvětvové vazby, které dopad recese ovlivňují. Výsledky analýz EOR evropských regionů naznačují, že jejich náchylnost vůči hospodářským poklesům souvisí s mírou odvětvové specializace regionu. Rozmanitá struktura regionu je podle těchto studií vhodná jak z hlediska schopnosti absorbování různých negativních výkyvů, tak i v „pokrizovém“ období při regeneraci a reorganizaci struktury systému [10]. Naopak přílišná specializace regionu na úzký okruh ekonomických činností může mít negativní dopad na EOR. Zvyšuje se tím riziko vzniku dlouhodobého snížení počtu podniků a pracovních míst [10], [6]. Za vhodnou interpretaci tohoto jevu je považováno to, že rozmanitější ekonomická struktura poskytuje větší odolnost vůči otřesům díky pestrému portfoliu ekonomických aktivit majících rozdílnou citlivost na hospodářský pokles.

Dawley a Pike uvádí [3], že v rámci výzkumu v oblasti faktorů ovlivňujících velikost dopadů recesí, se lze setkat s jistými problémy. Jako příklad uvádí to, že s ohledem na počátek hospodářské krize v roce 2008 byl předpokládán pokles zaměstnanosti v sektoru finančních služeb. Výzkum ve Velké Británii však přinesl překvapivé zjištění. Navzdory očekávání došlo k největšímu snížení regionální produkce a zaměstnanosti ve střední části Velké Británie (Midlands) a na severovýchodě (North-East), zatímco Londýn, který je typický velkým podílem finančních služeb, se jevil jako relativně odolnější (byl hospodářským propadem méně zasažen, než se předpokládalo).

Podobný předpoklad se nenaplnil ani v případě regionů majících velký podíl pracujících osob v odvětví veřejného sektoru. U těchto regionů byla očekávána relativně větší odolnost, což se v případě regionů Velké Británie nepodařilo prokázat [6]. Podobné očekávání bylo spojeno s regiony, které v průběhu posledních čtyřiceti let prošly výraznou strukturální změnou odvětví. Ani tento předpoklad nebylo možné potvrdit (tyto regiony nebylo možné označit za relativně odolnější vůči jiným, jak se původně předpokládalo [6]). Uvedené příklady nenaplněných očekávání spojených s faktory ekonomické odolnosti ukazují na obtížnost zobecnění faktorů EOR.

2 Metodika

Cílem výzkumu je ověření významu ekonomické struktury regionu jako potenciální determinanty EOR. V souladu s metodikou Rona Martina byly za základ ukazatelů kvantifikujících EOR brány čtvrtletní časové řady počtu pracujících osob ve zkoumaných regionech. Tato data byla analyzována s ohledem na hospodářskou krizi

roku 2008 pro období 1. kvartálu 2008 až 3. kvartálu 2012. Zdrojem dat bylo výběrové šetření pracovních sil [9].

Výzkumný vzorek zahrnoval původně 175 regionů úrovně NUTS 2 devíti zemí EU (Rakousko, Česká republika, Německo, Španělsko, Francie, Itálie, Polsko, Slovensko, Velká Británie). Z důvodu použité metodiky bylo nutné zúžit vzorek regionů jen na ty, které se ukázaly být ovlivněny hospodářskou krizí. Do samotné analýzy tak vstoupilo nakonec jen 131 regionů, které současně splnily následující tři podmínky:

1. U regionů došlo k poklesu odhadovaného ročního reálného HDP v alespoň jediném ze dvou období 2007-2008 a 2008-2009, kdy byl předpokládán pokles vlivem recese (odhad reálného regionálního HDP byl uskutečněn pomocí implicitního cenového deflátoru získaného z databáze UNSTAT [14]),
2. údaje o meziroční změně regionálního HDP byly v uvedených dvou obdobích k dispozici,
3. v regionech, kde došlo k poklesu odhadovaného regionálního HDP, bylo navíc možné nalézt v rámci analýzy hospodářského cyklu časových řad zachycujících vývoj počtu pracujících osob vrcholy a dna (díky tomu mohlo být provedeno tzv. datování bodů zlomu, které bylo nutné pro stanovení EOR ukazatelů).

Po datování bodů zlomu oddělujících rostoucí a klesající části časových řad počtu pracujících osob mohlo být přistoupeno k výpočtu níže popsanych ukazatelů EOR. V rámci 131 regionů byly i nadále zastoupeny regiony ze všech uvedených států.

Pro účely výzkumu byly stanoveny 2 hypotézy:

H1: „Podíl pracujících osob v primárním a sekundárním sektoru negativně ovlivňuje ekonomickou odolnost regionu.“

H2: „Podíl pracujících osob v sektoru služeb pozitivně ovlivňuje ekonomickou odolnost regionu.“

Pro ověření platnosti hypotézy bylo nutné prokázat statisticky významný vztah mezi ukazateli zastupujícími ekonomickou strukturu regionu (jednalo se o podíly pracovních sil v základních segmentech ekonomiky podle NACE Rev. 2 - viz Tab. 1) s níže popsanyimi ukazateli EOR. Hypotézy by byly považovány za platné, pokud by se podařilo prokázat statisticky významný vztah mezi charakteristikami odvětví a některým z níže uvedených ukazatelů EOR.

Údaje o podílu pracujících osob v základních odvětvích ekonomiky regionů byly získány z databáze EUROSTATu [5] za roky 2006 a 2007. Vzhledem k tomu, že se dopady hospodářské krize datují do roku 2008 [8], jsou uvedené dvě sady dat zvoleny tak, aby reprezentovaly zpoždění působení determinant na ukazatele EOR (2 leté zpoždění odpovídá použití datové sady z roku 2006, 1 leté zpoždění odpovídá datové sadě z roku 2007). Roky 2006 a 2007 je možné považovat za poslední období, kdy ekonomiky zkoumaných regionů ještě nebyly ovlivněny dopadem hospodářské krize z roku 2008 a proto je možné je využít pro analýzu determinant EOR.

Pro účely ověření hypotéz byly použity následující ukazatele kvantifikující EOR:

- Tempo poklesu počtu pracujících osob v prvotním období poklesu (symbol F1),
- Tempo růstu počtu pracujících osob v prvotním období oživení (symbol R1),

- Procentuální změna v úrovni počtu pracujících osob měřená mezi okamžiky 1Q2008 a 3Q2012 (symbol VO).

Pro ověření hypotéz byla provedena korelační analýza (na hladině významnosti $\alpha = 0,05$) a to mezi ukazateli reprezentujícími odvětvovou strukturu v základním členění dle NACE Rev. 2 a výše uvedenými ukazateli EOR (F1, R1, VO). Z důvodu neprůkaznosti normálního rozdělení vstupních dat (testovaného pomocí Shapiro-Wilkův W test) byla použita neparametrická varianta korelační analýzy – výpočet Spearmanova koeficientu korelace.

Při kvantifikaci ukazatelů EOR (F1, R1 A VO) bylo vhodné vycházet z postupu používaného v podobných studiích. Jako inspirace byla použita práce výzkumné skupiny Martin et al. [11] a metodika výzkumného projektu ESPON [4].

Regionální tempa poklesu (F1) resp. růstu (R1) byla odvozena na základě výpočtu geometrického průměru z koeficientů růstu resp. poklesu počtu pracujících osob v obdobích poklesu resp. oživení vymezených body zlomu. Uvedené dva ukazatele je možné považovat za rozhodující pro hodnocení parciální odolnosti regionu v období fáze poklesu (ukazatel F1) resp. ve fázi oživení (ukazatel R1).

Jako třetí ukazatelem EOR byla použita procentuální změna počtu pracujících osob (VO). Ukazatel je možné považovat za rozhodující pro hodnocení celkové ekonomické odolnosti regionu. Pokud je jeho hodnota u daného regionu rovna nebo vyšší než 100 %, pak to znamená, že se region ve zkoumaném období dovedl vyrovnat s hospodářským poklesem úspěšně – dovedl se ve zkoumaném období dostat na úroveň minimálně stejného počtu pracujících osob, jako v období těsně před hospodářským poklesem. Takový region je možné označit jako „odolný“. Ukazatel VO lze vyjádřit pomocí následujícího vztahu:

$$VO = \frac{Z_{t2}}{Z_{t1}} \times 100 \quad (1)$$

kde

VO procentuální změna počtu pracujících osob,

Z_{t2} počet pracujících osob v okamžiku 3Q2012,

Z_{t1} počet pracujících osob v okamžiku 1Q2008.

Ukazatel VO tak odráží schopnost regionu zotavit se z dopadů hospodářské krize. 18 čtvrtletí (mezi 1Q2008 a 3Q2013) je možné považovat za dostatečně dlouhou dobu pro posouzení schopnosti regionu zotavit se z hospodářského poklesu. Tento časový úsek je srovnatelný s doporučovanou minimální dobou pro zkoumání EOR v souvislosti s hospodářským poklesem [7]. Hill et al. doporučují pro toto hodnocení použít minimálně 16 čtvrtletí od počátku hospodářského poklesu.

Před provedením korelační analýzy bylo přistoupeno ke komparační analýze z hlediska odvětvové struktury mezi odolnými a neodolnými regiony. Analýza byla provedena pro údaje z roku 2007. Snahou komparace bylo nalézt odlišnosti v ekonomické struktuře regionů, které byly před tím rozděleny do dvou kategorií (odolných a neodolných regionů) a to podle třech ukazatelů ekonomické odolnosti regionů: F1, R1 a VO.

Jako odolné regiony ve fázi poklesu budou níže označovány ty regiony, které zaznamenaly nižší tempo poklesu pracujících osob oproti střední hodnotě (medián z hodnot ukazatele F1) tempa poklesu zkoumaného vzorku regionů. Podle ukazatele R1 jsou

analogicky za odolné regiony ve fázi oživení považovány ty regiony, které dosahovaly vyšší než střední hodnoty (medián z hodnot ukazatele R1) tempa růstu. V případě ukazatele VO byla s ohledem na konstrukci ukazatele za separační kritérium zvolena hodnota 100 % (odolné regiony dle VO jsou ty, které mají hodnotu ukazatele VO rovnu nebo větší hodnotě 100 %).

3 Analýza vlivu odvětvové struktury na ekonomickou odolnost

3.1 Komparace odolných a neodolných regionů

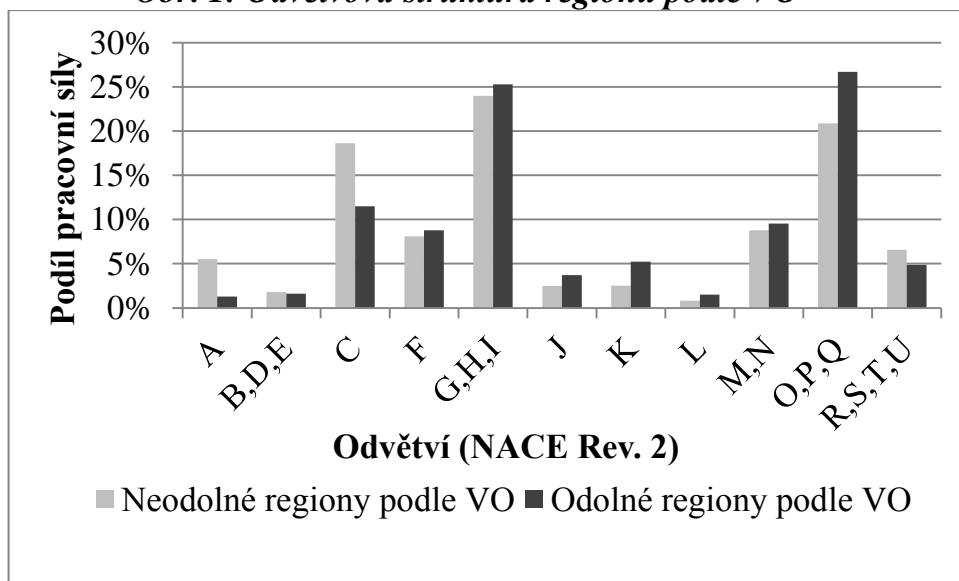
Odvětvová struktura odolných a neodolných regionů podle ukazatele VO je znázorněna na níže uvedeném grafu (Obr. 1). Osa y vypovídá o podílu pracujících osob daného odvětví ve skupině odolných resp. neodolných regionů na počtu pracujících osob všech odvětví v dané kategorii regionů. Z důvodu lepší vypovídací schopnosti byla skupina odvětví „Průmysl, těžba a dobývání“ (kód B, C, D, E) rozdělena na dvě disjunktní skupiny: „Zpracovatelský průmysl“ (kód C) a samostatnou skupinu odvětví tvořenou sekcemi B, D a E (kódy v tomto pořadí odpovídají odvětví „Těžba a dobývání“ (kód B), „Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu“ (kód D) a „Zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi (kód E). Tím bylo možné postihnout i rozdíly v zastoupení zpracovatelského průmyslu (kód C) mezi kategoriemi regionů z hlediska pracujících osob.

Prvním významným rozdílem mezi oběma kategoriemi je podíl pracujících osob v odvětví zemědělství, lesnictví a rybnářství (A). Tento podíl dosahuje v případě neodolných regionů podle VO hodnoty 5,52 %. V druhé kategorii je tento podíl výrazně nižší (jen 1,27 %). Z níže uvedené korelační analýzy vychází tento ukazatel (počet osob v odvětví zemědělství, lesnictví a rybnářství (A)) jako statisticky významný ve vztahu k ukazateli VO (koeficient korelace dosahuje hodnoty -0,335 pro údaje z roku 2007).

Druhý významný rozdíl je v podílu zpracovatelského průmyslu (kód C). V případě neodolných regionů podle VO představuje hodnotu 18,61 %, v případě odolných regionů dle VO dosahuje hodnoty pouze 11,50 %. To pravděpodobně ukazuje na skutečnost, že podíl pracujících osob ve zpracovatelském průmyslu souvisí nepřímo úměrně se schopností regionu vrátit se po hospodářském poklesu na úroveň počtu pracujících osob před krizí. Tato interpretace je v souladu jak s níže uvedenými výsledky provedené korelační analýzy, tak i s výsledky studií uvedených dříve. Zpracovatelský průmysl je v tomto ohledu oprávněně považován za citlivou komponentu regionální ekonomiky.

Další významný rozdíl mezi odolnými a neodolnými regiony podle ukazatele VO se týká podílu osob pracujících v odvětví „Veřejná správa, obrana, povinné sociální zabezpečení, vzdělávání, zdravotní a sociální péče“ (kódy O, P, Q). Zastoupení pracujících osob tohoto odvětví na celkovém počtu pracujících osob v regionech odolných dosahuje hodnoty 26,69 % oproti 20,86 % v případě regionů neodolných. Tato skutečnost je zajímavá v souvislosti s analýzou ekonomické struktury regionů u regionů, které zaznamenaly relativně rychlejší pokles počtu pracujících osob (viz Obr. 2 – Odvětvová struktura regionů podle F1). Tento graf ukazuje na negativní působení zmíněného ukazatele na odolnost regionů hodnocenou podle tempa poklesu pracujících osob (F1) - z grafu je patrné, že zastoupení tohoto odvětví je vyšší v případě regionů neodolných podle F1.

Obr. 1: Odvětvová struktura regionů podle VO

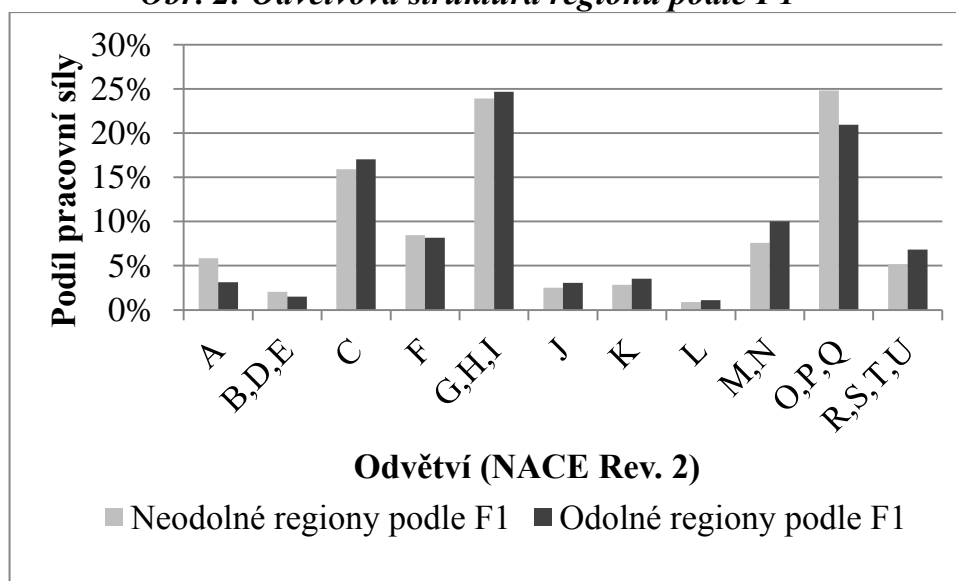


Zdroj: Vlastní zpracování autora podle [5]

Níže uvedený graf (Obr. 2) popisuje odvětvovou strukturu ekonomických činností v odolných a neodolných regionech rozčleněných podle střední hodnoty (mediánu) hodnot ukazatele F1. Výrazný rozdíl ve struktuře odolných a neodolných regionů vykazuje opět podíl osob v odvětví zemědělství, lesnictví a rybářství (A). U odolných regionů byl počet pracujících v roce 2007 v tomto odvětví téměř dvakrát větší (což odpovídalo podílu 5,28 % na celkovém počtu pracujících osob neodolných regionů podle F1 oproti 3,12 % v případě druhé skupiny regionů).

Další výrazný rozdíl je možné vidět v podílu osob pracujících v odvětví „Veřejná správa, obrana, povinné sociální zabezpečení, vzdělávání, zdravotní a sociální péče“ (kódy O, P, Q). Zvýšený podíl pracujících osob v tomto odvětví u neodolných regionů dle F1 (24,79 % oproti 20,95 % u odolných regionů dle F1) je možné vnímat jako důkaz pravděpodobně zátěžového (negativního) faktoru z hlediska tempa poklesu (ukazatele F1). Nicméně, jak ukázal graf výše (Obr. 1), je tento závěr nutno vnímat pouze ve vztahu k tempu poklesu počtu pracujících osob ve fázi poklesu. Jak totiž ukazuje poslední uvedený graf (Obr. 3), podíl tohoto odvětví je naopak významně vyšší v případě regionů, které prokázaly relativně rychlejší růst počtu pracujících osob ve fázi oživení.

Obr. 2: Odvětvová struktura regionů podle F1

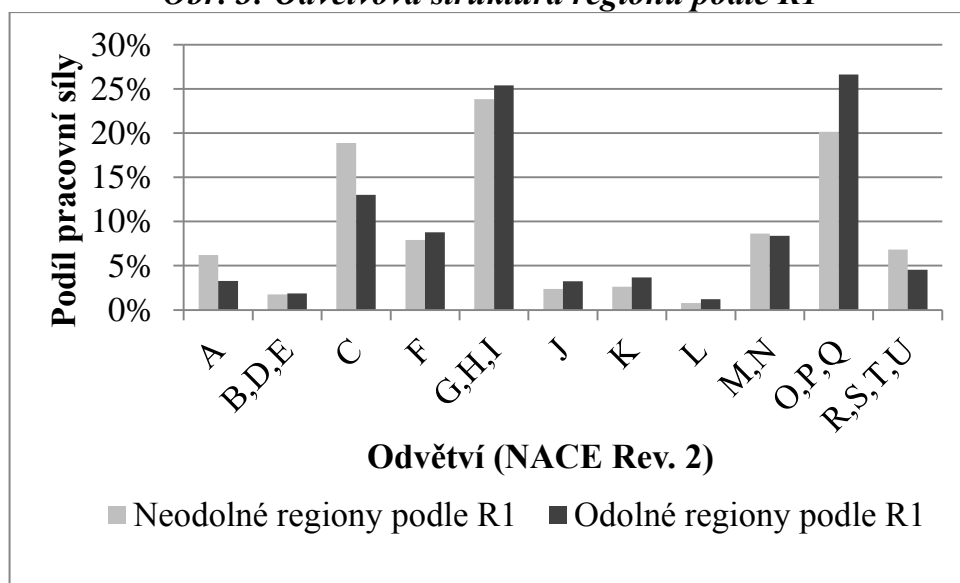


Zdroj: Vlastní zpracování autora dle podle [5]

Odvětvová struktura odolných a neodolných regionů podle tempa růstu počtu pracujících osob ve fázi oživení (ukazatel R1) je znázorněna na níže uvedeném grafu (Obr. 3). Z hlediska hodnoty ukazatele R1 se jako významný zátěžový faktor jeví opět podíl počtu pracujících osob v odvětví zemědělství, lesnictví a rybnářství (kód A) – 6,21 % oproti 3,26 % v případě odolných regionů. Tuto charakteristiku odvětví je tedy možné považovat za zatěžující z hlediska EOR jak ve fázi poklesu, tak i růstu. Dále se patrně projevil negativní vliv odvětví stavebnictví (C) - podíl odvětví u neodolných regionů dle R1 je 18,89 % oproti 13 % v případě odolných regionů. Obě uvedené charakteristiky odvětvové struktury regionů jsou vyšší v regionech, které ve fázi oživení rostly méně než regiony odolné podle ukazatele R1. Zmíněné ukazatele je tak možné vnímat jako zátěžový faktor ve vztahu k tempu růstu počtu pracujících osob ve fázi oživení. Tento závěr potvrdila i níže uvedená korelační analýza.

Překvapivým zjištěním je rozdíl v podílu osob v odvětví „Veřejná správa, obrana, povinné sociální zabezpečení, vzdělávání, zdravotní a sociální péče“ (kódy O, P, Q). Zatímco se v případě tempa poklesu (F1) jednalo pravděpodobně o zátěžový faktor, ve fázi růstu lze roli této charakteristiky vnímat obráceně – tedy jako faktor ochranný. Podíl osob pracujících v tomto odvětví je u odolných regionů podle ukazatele R1 26,62 %, zatímco v regionech druhé kategorie jen 20,14 %. To má pravděpodobně vliv na celkovou schopnost regionů obnovit předkrizovou hodnotu počtu pracujících osob – jak ukázal graf výše (obr. 1).

Obr. 3: Odvětvová struktura regionů podle R1



Zdroj: Vlastní zpracování autora podle [5]

3.2 Korelační analýza

Níže uvedená subkapitola prezentuje výsledky získané na základě provedené korelační analýzy. Výsledky jsou podstatné pro ověření stanovených hypotéz. Korelační analýza hodnotí vliv zkoumané determinanty (odvětvové struktury) zastoupené 10 ukazateli odpovídající základnímu členění odvětvové struktury regionu dle NACE Rev. 2. na zvolené ukazatele EOR (F1, R1 a VO).

Tabulka níže (Tab. 1) uvádí přehled všech statisticky významných korelačních vztahů, které byly prokázány na základě statistického testování významnosti korelačního koeficientu (tučně zvýrazněné hodnoty). Z porovnání výsledků pro rok 2007 i 2006 je možné dospět k závěru, že rozdíly mezi statisticky významnými vztahy jsou zanedbatelné. Z hlediska procentuální změny počtu pracujících osob (VO) patří mezi nejvýznamnější determinanty podíl sektoru peněžnictví a pojišťovnictví na počtu pracujících osob regionu (kód K). Tento výsledek analýzy je s ohledem na okolnosti vzniku hospodářské krize překvapivý, ale není ojedinělý. Jak bylo uvedeno výše, podobný závěr uvádí i Dawley a Pike [3] (nalezený vztah byl však nyní ověřen na podstatně širším vzorku regionů a navíc se jednalo o regiony na úrovni NUTS 2 nikoli NUTS 1).

Neméně významným ukazatelem byl korelační analýzou identifikován podíl odvětví zemědělství, lesnictví a rybářství na počtu pracovních sil regionu. Ten negativně koreluje s procentuální změnou počtu pracujících osob (VO), ale i s tempem růstu počtu pracujících osob ve fázi oživení (R1). To může být interpretováno tak, že regiony s větším podílem primárního sektoru mají menší ekonomickou odolnost vůči nadnárodním recesím.

Negativní korelační vztah s procentuální změnou počtu pracujících osob (VO) prokázal také ukazatel vyjadřující podíl počtu pracujících osob v odvětví průmyslu, těžby a dobývání. Negativní korelace se u tohoto odvětví prokázala v souvislosti se změnou počtu pracujících osob ve fázi růstu (koeficient korelace = 0,413 pro rok 2006 a 0,329 pro rok 2007). Naopak svojí pozitivní roli prokázala velikost podílu pracujících osob v odvětví „Velkoobchod a maloobchod, doprava a skladování, ubytování, stravování a pohostinství“ (kódy G, H, I). Tento ukazatel pozitivně koreluje se změnou počtu pracujících osob ve fázi oživení (koeficient korelace = 0,496 pro rok 2007 resp. 0,452 pro rok 2006).

Tab. 1: Výsledky korelační analýzy (tučně jsou zvýrazněny stat. významné hodnoty)

Proměnná	2007			2006		
	F1	R1	VO	F1	R1	VO
Zemědělství, lesnictví a rybnářství (A)	0,020	-0,335	-0,335	0,138	-0,377	-0,478
Průmysl, těžba a dobývání (B, C, D, E)	0,059	-0,329	-0,224	0,028	-0,413	-0,244
Stavebnictví (F)	0,024	0,069	0,130	0,074	0,157	0,106
Velkoobchod a maloobchod, doprava a skladování, ubytování, stravování a pohostinství (G, H, I)	-0,071	0,496	0,210	-0,075	0,452	0,192
Informační a komunikační činnosti (J)	-0,121	0,442	0,388	-0,145	0,369	0,375
Peněžnictví a pojišťovnictví (K)	-0,226	0,343	0,560	-0,241	0,310	0,581
Činnosti v oblasti nemovitostí (L)	-0,192	0,215	0,357	-0,204	0,212	0,370
Profesní, vědecké, technické, administrativní a podpůrné činnosti (M, N)	-0,332	-0,058	0,326	-0,351	-0,079	0,317
Veřejná správa, obrana, povinné sociální zabezpečení, vzdělávání, zdravotní a sociální péče (O, P, Q)	0,130	0,608	0,198	0,274	0,662	0,203
Kulturní, zábavní, rekreační a ostatní činnosti (R, S, T, U)	-0,211	-0,069	0,174	-0,198	-0,047	0,202

Zdroj: Vlastní zpracování autora podle [5]

Na základě celkového zhodnocení zbývajících výsledků lze soudit, že role odvětví služeb (jedná se o odvětví G až U, která odpovídají všem řádkům tabulky s výjimkou prvních 3 řádků) je možné vnímat jako ochrannou ve vztahu k ekonomické odolnosti regionu. Jedinou výjimku tvoří podíl odvětví Kulturní zábavní, rekreační a ostatní činnosti, kde tato relace potvrzena nebyla. V případě ostatních odvětví služeb byl nalezen alespoň jeden statisticky významný vztah alespoň s jedním ukazatelem EOR (pozitivní efekt podílu pracující síly v odvětví služeb se projevuje pozitivním korelačním koeficientem s ukazateli R1 a VO a negativním korelačním vztahem s ukazatelem F1). Nejsilnější vztah byl prokázán pro ukazatel R1 a podíl pracujících osob v odvětví O, P a Q (pro sadu dat z roku 2006) - korelační koeficient nabývá hodnoty 0,662. Druhou hypotézu je tedy možné považovat za platnou.

Z hlediska ověření první stanovené hypotézy je možné konstatovat, že je možné ji také považovat za platnou. Korelační koeficienty pro podíl pracujících osob v segmentech A i B, C, D, E je možné považovat za statisticky významné ve vztahu k ukazateli R1 a VO (a to pro obě zvažovaná zpoždění). Nejsilnější vztah byl nalezen pro hodnoty ukazatele VO a pro hodnoty ukazatele podílu pracujících osob v segmentu A z roku 2006 - korelační koeficient nabývá hodnoty -0,478.

Omezení provedené analýzy spočívá v tom, že se jedná o výsledky založené na zkoumání dopadů pouze jediného hospodářského poklesu (z roku 2008). V dalším výzkumu bude zaměřena pozornost na jiné případy, kdy bude také možné zhodnotit ekonomickou odolnost regionů.

Závěr

Příspěvek pojednává o odvětvové struktuře jako o významné determinantě ekonomické odolnosti regionů. Cílem příspěvku je ověření dvou hypotéz o vztahu komponent odvětvové struktury k ekonomické odolnosti regionů. Výsledky korelační analýzy ukazují řadu statisticky významných vztahů s použitými ukazateli EOR. Obě hypotézy je tak možné považovat za platné. Přesto, že korelační analýzou nalezené korelační vztahy nabývají poměrně slabé intenzity, je možné hovořit o statistické významnosti, jelikož nalezené vztahy byly potvrzeny pro poměrně rozsáhlý vzorek 131 regionů na hladině významnosti alfa = 0,05.

Poděkování

Příspěvek byl zpracován v rámci projektu č. SGSFES-2014002 IGA Univerzity Pardubice.

Reference

- [1] BOSCHMAN, R., MARTIN, R. L. *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. ISBN 978-1849804134.
- [2] DAVIES, S., KAH, S., et al. Dimensions of the Financial and Economic Crisis. *European Policy Research Paper*, European Policies Research Centre, Glasgo: University of Strathclyde, 2010.
- [3] DAWLEY, S., PIKE, A., et al. Towards the resilient region? : Policy activism and peripheral region development, *SERC Discussion Paper 53*. Spatial Economic Research Centre, University of Newcastle. 2010.
- [4] ESPON. Economic Crisis: Resilience of Regions. [online]. ESPON & Cardiff University, 2012 [cit. 2012-08-19]. Dostupné z WWW: <http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ECR2/ECR2_inception_report.pdf>.
- [5] EUROSTAT: General and regional statistics. Eurostat [online]. [cit. 2012-10-15]. Dostupné z WWW: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>.
- [6] HILL, E., ST. CLAIR, T., et al. Economic shocks and regional economic resilience. *Working Paper 2011-13*, Building Resilient Regions: Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 2011.

- [7] HILL, E., WIAL, H., et al. Exploring regional resilience, *Working paper 2008-04*. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, 2008.
- [8] KRAFT, J. et al. Hospodářská krize – vybrané makroekonomické a mikroekonomické souvislosti s projekcí na úrovni regionů. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2010. ISBN 978-80-737-2678-2.
- [9] LABOUR FORCE SURVEY [online]. 2013 [cit. 2013-04-21]. Dostupné z WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zam_vsps>.
- [10] LEVIN, S. A., BARRETT, S., et al. Resilience in natural and socioeconomic systems, *Environment and Development Economics*, 3, 1998. pp. 222 – 262.
- [11] MARTIN, R., GARRETSEN H., FINGLETON, B. Recessionary Shocks and Regional Employment: Evidence on the Resilience of U. K. Regions. In *Journal of Regional Science*, vol. 52, no. 1, 2012, pp. 109–133.
- [12] ROSE, A. Defining and measuring economic resilience to disasters. *Disaster Prevention and Management*, 13 (4), 2004. pp. 307-314. ISSN: 0965-3562.
- [13] SIMMIE, J., MARTIN R. Evolutionary Approach to the Economic Resilience of Regions. In *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* [online]. 2010, č. 3, s. 27-43 [cit. 2012-10-02]. Dostupné z: <<http://cjres.oxfordjournals.org/content/3/1/27.full.pdf+html>>.
- [14] UNSTAT. Implicit Price Deflator [online]. 2013 [cit. 2013-08-11]. Dostupné z WWW: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>>.
- [15] ZDRAŽIL, P. Vliv inovačního potenciálu na rozvoj životních podmínek obyvatelstva zemí střední a východní Evropy. In KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK, V. (ed.) *XVII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 209-216. ISBN 978-80-210-6840-7.

Kontaktní adresa

Ing. Ondřej Svoboda, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ústav regionálních a bezpečnostních věd
Studentská 95, 532 10, Pardubice, Česká republika
Email: ondrej.svoboda@upce.cz
Tel. číslo: +420 466 036 175

VYSOKOŠKOLSKÉ PRÁVO JAKO ANALOGIE PRACOVNÍHO PRÁVA (ÚVAHA NAD REFORMOU VYSOKÝCH ŠKOL)

THE UNIVERSITY LAW AS AN ANALOGY OF THE LABOUR LAW (REFLECTION ON HIGHER EDUCATION REFORM)

Martin Šmíd

Abstract: *This paper deals with the topic of the university law in the context of the discussed reforms of higher education in Czech Republic in recent days. The aim of this paper is to find, describe and analyse possible analogy between the university law and the labour law. Thus, the paper deals with idea that university law can be seen a part of private (civil) law instead of public (administrative) law contrary to the today's conception seeing the university law as an traditional part of public law. The paper reflects the consequences of "private law" solution of the understanding of the relationship between universities and students, especially: the (possible) contract between university and student, the internal regulations of the education process, the disciplinary relations, the admissions etc. On the basis of this analysis, the paper comes to conclusion including synthesis of the main positives and negatives of the "privatisation" of university law in the comparison with labour law which works on very similar basis.*

Keywords: *University law, Labour law, Private and public law, Reforms, Higher education.*

JEL Classification: *I23, K12, K31.*

Úvod

Základem příspěvku je otázka, zda je možné vysokoškolské právo chápat nikoli jako veřejnoprávní (a správněprávní) odvětví, ale jako součást soukromého práva. Na základě takto formulované otázky je potom sledována možná analogie s pracovním právem, jakožto odvětvím soukromého práva s určitým veřejnoprávním přesahem.

Cílem příspěvku je tedy zodpovědět otázku, zda je možné právo vysokých škol (*de lege ferrenda*) zařadit mezi soukromoprávní odvětví, na základě analogie s pracovním právem, případně zda v právu vysokých škol mají význam některé soukromoprávní instituty. Zde je třeba vymezit, že tento možný posun je analyzován v té části práva, upravujícího postavení vysokých škol, která reguluje vztah vysoká škola – student; vztahy vysoká škola – stát (např. v otázkách jejich financování atp.) musí zůstat nepochybně svou podstatou veřejnoprávní.

Význam příspěvku lze spatřovat v tom, že se po teoretické stránce zabývá možnostmi posunu práva vysokých škol k právu soukromému a v jakých bodech. Vychází přitom z tradičního dělení mezi soukromým a veřejným právem, z dnešního vymezení pracovního práva a nastínění analogie mezi tímto právním oborem a vysokoškolským právem.

Syntézou příspěvku je shrnutí základních výhod a nevýhod případného příklonu vysokoškolského práva k soukromému právu.

1 Vymezení problematiky

První kapitola stručně teoreticky odlišuje soukromé a veřejné právo. Dále vymezuje stávající podobu práva vysokých škol podle zákona 111/1998 Sb., o vysokých školách (a souvisejících a navazujících předpisů).

1.1 Teoretické odlišení soukromého a veřejného práva

Dualismus soukromého a veřejného práva má v evropském kontinentálním kontextu dlouhou tradici, kterou lze vysledovat až k římskému právu, v kterém vyvrcholila v Ulpianově citátu, který říká, že veřejné právo je to, co se týká záležitostí římského státu, soukromé to, co se týká záležitostí jednotlivců: *Publicum ius id est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem*. [12] Tento citát vystihuje zároveň nejstarší teorii rozdělení soukromého a veřejného práva, tzv. teorii zájmovou.

Druhou možnou teorií pro diferenciaci soukromého a veřejného práva je teorie mocenská. Tedy, že v soukromém právu mají subjekty rovné postavení (platí mezi nimi princip ekvivalence), zatímco ve veřejném právu je jeden subjekt podřízen druhému (platí mezi nimi princip subordinace). Tato teorie převažovala zejména historicky, kdy byla považována za nejvýstižnější [13] a v některých rozhodnutích se k ní přiklonil i Ústavní soud, např. v nálezu 147/1998 Sb.

V současné době se uplatňuje především teorie organická, která vychází z toho, že soukromé právo upravuje vzájemné soukromé vztahy osob, zatímco veřejné právo upravuje vztahy, do nichž nejméně jedna ze stran vstoupila na základě své příslušnosti k tzv. veřejnému svazu (typicky stát, kraj, obec, jiné veřejné instituce). Organická teorie nabyla význam zejména v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku, který je na ní postaven. [7]

1.2 Vymezení práva vysokých škol v dnešním právním řádu

Fungování vysokých škol je v současné době upraveno zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Ten (proti předchozímu historickému stavu) vymezil veřejné vysoké školy jako samostatné veřejnoprávní korporace způsobilé mít vlastní majetek a jednat vlastním jménem. [18] Předchozí pojetí, kdy vysoká škola měla podobu ústavu, který hospodařil se svěřeným majetkem státu, odpovídala socialistickému pojetí práva a společnosti, pro které bylo typické posilování státu a veřejné sféry a dominance veřejného práva nad soukromým, ba úplné odbourání klasického právního dualismu. [4] [16] I přes určité uvolnění v devadesátých letech je ale právní úprava vysokých škol nepopíratelně součástí správního práva a vysoké školy je třeba považovat za součást veřejné správy, a to jak státní správy, tak samosprávy.

Státní správu vykonávanou vysokými školami lze vysledovat např. ve vedení matrik studentů, uznávání zahraničního vzdělání nebo přiznávání stipendií (§ 88-90 zákona o vysokých školách). Rozsahem širší je logicky úprava vysoké školy jakožto samosprávy, kdy zákon o vysokých školách upravuje samosprávné orgány škol a jejich fakult, jejich pravomoci a působnost. Vysoká škola je samosprávou zájmovou. Zde lze zdůraznit především to, že nutnost respektování určité míry autonomie samosprávné korporace (ze strany státu), platí i zde, byť zájmová samospráva na rozdíl od územní nemá ústavní garanci. [15]

Z toho pohledu je potom zřejmé, že jakýkoli proces prováděný vysokou školou vůči studentům či uchazečům o studium bude mít typicky charakter správního rozhodování.

Bude se jednat o výběr z alternativ v rámci plnění veřejnoprávních úkolů, spojený s velkou mírou právní regulace, vycházející z ústavního principu pozitivního vymezení činnosti veřejné správy. [15]

Právo vysokých škol je tak v dnešní podobě nepochybně součástí práva veřejného, konkrétněji pak práva správního. Jednání školy vůči studentovi tak bude mít zpravidla správní charakter (správní rozhodování), ať už v rámci státní správy či (častěji) samosprávy.

2 Vybrané aspekty práva vysokých škol ve veřejnoprávním i soukromoprávním kontextu

Tento příspěvek je zaměřen na to, podívat se na danou problematiku soukromoprávní optikou, zda by bylo možné uchopit právo vysokých škol i jako soukromoprávní odvětví (a vztah škola – student jako soukromoprávní vztah).

O zařazení práva vysokých škol mezi soukromoprávní odvětví lze uvažovat v zásadě pouze v rámci teorie organické. Ta jasný pohled na zařazení práva vysokých škol nicméně nepodává, protože na vztah škola – student lze nahlížet jak na vztah veřejnoprávní (student je přijat správním rozhodnutím školy), tak soukromoprávní (student má možnost volby školy, škola má možnost volby studentů prostřednictvím přijímacího řízení).

Další text tedy bude z této teorie vycházet a v jejímž rámci bude veřejnoprávní a soukromoprávní pohled konfrontován. Na základě toho budou ukázány možné výhody a nevýhody privatizace vysokoškolského práva, na jejímž základě by došlo k přiblížení chápání vztahu škola – student chápání vztahu zaměstnanec – zaměstnavatel (tedy jako vztahu soukromoprávního).

2.1 Základní charakteristické rysy pracovního práva jako součásti soukromého práva

Před nastíněním možné analogie mezi pracovním a vysokoškolským právem budou nastíněny základní charakteristické rysy pracovního práva, které ho zařazují jako soukromoprávní odvětví, byť u něj lze vysledovat řadu veřejnoprávních rysů.

Pracovní právo se historicky vyčlenilo z občanského práva; v případě českých zemí se jednalo především o úpravu námezdní (později služební) smlouvy ve všeobecném občanském zákoníku. K vyčlenění pracovního práva jako samostatného odvětví došlo postupně zejména v souvislosti s ochranou zaměstnanců a sociálním zákonodárstvím. [10] [20]

Přes vysokou míru veřejných zásahů, daných zejména veřejným zájmem na ochraně zaměstnance, je pracovní právo dodnes považováno za odvětví soukromého práva a vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli za vztahy soukromoprávní. *„Skutečnost, že v rámci pracovněprávního vztahu vykonává zaměstnanec v podřízeném postavení závislou práci pro nadřízeného zaměstnavatele, si nicméně vynucuje existenci veřejnoprávních prvků, jejichž množství, síla a význam výrazně překračuje obvyklou míru takovýchto zásahů v jiných soukromoprávních odvětvích. Soukromoprávní povaha pracovního práva je proto těmito veřejnoprávními projevy poněkud relativizována. Pojetí, podle kterého jde tato relativizace tak daleko, že je třeba na pracovní právo nazírat jako na odvětví pohybující se mezi soukromým a veřejným právem či na hranici mezi nimi, lze snad považovat za překonané.“* [8] Míra veřejnoprávních zásahů do smluvních vztahů je tedy v pracovním právu vyšší než např. v právu občanském, [2] přesto není pochyb o soukromoprávním charakteru pracovního práva. Ten by se měl potom projevit mj. také převahou dispozitivních

ustanovení nad kogentními. Ochranná funkce pracovního práva však tuto převahu modifikuje celou řadou kogentních norem. [3] [17]

Je-li pracovní právo součástí soukromého práva, uplatní se v něm také soukromoprávní zásady, zejména zásadu autonomie vůle, dodržování smluv a zásadu rovnosti účastníků. [7] [8]

Pracovní právo je tedy soukromoprávním odvětvím, přes značné zásahy veřejnoprávního charakteru z důvodu ochrany zaměstnance. Uplatňují se zde základní soukromoprávní zásady a pracovní právo je principem subsidiarity propojeno s občanským právem. [19] Měla-li by být uplatnitelná analogie pracovního a vysokoškolského práva, měla by stejná charakteristika být použitelná i pro vysokoškolské právo.

2.2 Analogie pracovního a vysokoškolského práva

Úvaha o analogii pracovního a vysokoškolského práva vychází z připodobnění vztahu škola – student (veřejnoprávní) ke vztahu zaměstnanec – zaměstnavatel (soukromoprávní).

Přesto, že oba mají jiný právní charakter, lze u nich vysledovat podobné rysy. Ty mohou být spatřovány především v tom, že:

- Vztah vzniká, nebo přinejmenším může teoreticky vznikat, na základě dobrovolnosti (v rámci přijímacího řízení je dobrovolnost ze strany vysoké školy omezena, v rámci soukromoprávního konceptu vysokoškolského práva si lze představit vznik vztahu mezi studentem a školou na základě smlouvy),
- vztah má dlouhodobý charakter, v jehož rámci sledují určitý prospěch obě strany,
- vztah je možné ukončit na základě vůle jedné ze stran (byť koncepční pojetí ve stávajícím stavu je jiné, v pracovním právu jde o možnost výpovědi, v právu vysokých škol např. o vyloučení či o zanechání studia).

Lze tedy formulovat otázku, zda by bylo možné nastavit vztah student – vysoká škola jako vztah soukromoprávní. Takový převrat v chápání charakteru práva vysokých škol by samozřejmě nebyl možný v rámci stávající legislativy, ale vyžadoval by koncepční změnu právní úpravy. Jedná se tedy o úvahu *de lege ferenda*, nastínění možné jiné cesty reformy vysokého školství. Otázkou také je, zda by takové řešení bylo uplatnitelné v některých dílčích otázkách.

Na základě formulované otázky budou analyzovány vybrané aspekty právní úpravy vztahu mezi studentem a vysokou školou. Bude porovnán jejich stávající (veřejnoprávní) charakter s možným soukromoprávním pojetím daného problému.

2.3 Charakter právního vztahu mezi školou a studentem

V současné době lze vztah mezi vysokou školou a studentem charakterizovat jako veřejnoprávní vztah *sui generis*. Zákon o vysokých školách tento vztah nijak podrobněji necharakterizuje; vyplývá z něj pouze to, že studenti jsou součástí akademické obce vysoké školy. Studentem se uchazeč stane na základě přijetí do akreditovaného studijního oboru. [18] Student a škola nejsou v rámci tohoto vztahu v rovném postavení, vysoká škola vydává vůči studentovi autoritativní rozhodnutí (např. o přijetí ke studiu, o vyloučení ze studia, o vyměření poplatků za studium atp.). Tím je završeno i celé studium. Aktivní (nepřerušené) studium „představuje studium jako správní proces, tedy jako časově ohraničený úsek s určitou dynamikou složený z plnění jednotlivých studijních povinností [...], které – je-li

ve všech svých částech při zachování požadovaného postupu úspěšné – má za následek správním právem předpokládané vysokoškolského vzdělání.“ [15]

Úvaha tohoto článku směřuje k tomu, zda by bylo možné postavit vztah vysoká škola – student soukromoprávně. Základní koncepční změna, kterou by toto řešení znamenalo, by byla ta, že vztahu by měl být založen projevem vůle obou stran, směřujícím ke vzniku takového právního vztahu. V soukromém právu je takovým projevem vůle zásadně smlouva. [7] S tím souvisí i nutnost respektovat základní zásady soukromého práva, nastíněné občanským zákoníkem i ustálenou praxí. Smluvní charakter vztahu je obvyklý například v anglosaském právním světě, kde soudy chápou jako smlouvu uzavřenou mezi školou a studentem také studijní katalog či průvodce studiem vydaný školou. [11]

Nejvýznamnější zásadou soukromého práva je zásada autonomie vůle. Ta spočívá na čtyřech základních aspektech, totiž svobodě volby zda učinit právní jednání, svobodě volby adresáta právního jednání, svobodě volby obsahu právního jednání a svobodě volby formy právního jednání.

Na první pohled se zdá, že takový rozsah autonomie vůle není možné ve vztahu student – škola naplnit. Ani v klasických soukromoprávních odvětvích (zejména v právu občanském či obchodním) není možné tyto zásady uplatňovat absolutně. Nicméně platí, že: *„Výrazná omezení období regulované ekonomiky zřetelně ustupují směrem k posilování autonomie vůle subjektů. Současně lze předpokládat, že stát si i v dalším vývoji k tržní ekonomice ponechá alespoň částečnou reglementaci ve sférách významných sociálně ekonomických, ekologických či jiných zájmů.“* [8] Taková je situace v pracovním právu – autonomii vůle zde nelze zpochybnit, už jen pro navázání pracovního práva na právo občanské, [19] přesto ji v řadě případů nelze uplatnit, resp. přinejmenším ne v plném rozsahu. I v rámci pracovního práva lze – v celoevropském kontextu – sledovat určitý vývoj k větší flexibilitě (při snaze o současné zachování ochrany zaměstnance). [1]

Situace ve vysokoškolském právu by byla mírně netypická jen tím, že by došlo k oslabení autonomie vůle v její první rovině, protože asi nelze připustit libovůli školy studenta (který splní stanovené podmínky k přijetí) odmítnout. Autonomie vůle by zde byla realizována zejména svobodou školy stanovit si podmínky pro přijetí (a počty přijímaných uchazečů).

Studium by nicméně nemohlo vzniknout rozhodnutím školy o přijetí, nicméně smlouvou, uzavřenou na základě (pro studenta úspěšného) přijímacího procesu. Obecně lze říci, že jakýkoli aspekt studia (včetně jeho zakončení) by ztratil „úřední“ charakter, v žádné jednotlivosti by jedna ze stran (vysoká škola) nevedla s druhou (studentem) žádný správní proces, ale vždy by se jednalo toliko o soukromoprávní vztah, založený a trvajícím z vůle stran, jehož zakončením by byla určitá kvalifikace, jejíž uznání dalšími subjekty by záleželo především na dobrém jménu a kvalitě školy; byť lze snad tvrdit, že soukromoprávní charakter vztahu mezi školou a studentem nebrání veřejnoprávnímu uznání jeho výsledku (vysokoškolského titulu a diplomu).

Přes výrazné potlačení autonomie vůle a tím i soukromoprávního charakteru takového řešení lze v tomto bodě spatřovat nejpřínosnější bod možného soukromoprávního vstupu do práva vysokých škol: tedy existence smluvního vztahu mezi školou a studentem, v němž by případné problémy (včetně ukončení vztahu iniciovaného jednou ze stran) bylo možné řešit soukromoprávní cestou, která je zpravidla méně administrativně i finančně náročná než cesta veřejnoprávní.

2.4 Vysoká škola jako správní orgán

Pro veřejnoprávní (a veřejnosprávní) charakter vysokoškolského studia hovoří také zákonné postavení vysokých škol jako takových. Veřejná škola je vykonavatelem veřejné správy, ať již jako správní orgán nebo jako (do jisté míry nezávislá) zájmová samospráva.

Měl-li by vztah mezi školou a studentem postaven jako soukromoprávní, pozice vysoké školy jako správního orgánu (vykonavatele státní správy) by nebyla možná. To by se dotýkalo především výše zmíněného vedení matrik, uznání zahraničního vzdělání a přidělování stipendií (§ 88-91 zákona o vysokých školách). Tyto jednotlivé body budou jednotlivě analyzovány ze soukromoprávního pohledu.

Pokud jde o matriky, neexistuje důvod, proč by nemohly být chápány obdobně jako evidence vedená zaměstnavatelem o zaměstnanci (§ 312 zákoníku práce). Otázkou je, zda by se mělo jednat o matriku, kterýžto pojem má nepochybnou veřejnosprávní souvislost.

Uznání zahraničního studia českou vysokou školou by v rámci soukromoprávního vztahu nemohlo být chápáno jako správní rozhodnutí. Zde se nicméně nabízí otázka, zda je v globalizovaném světě takové správní uznávání třeba. Posouzení relevantnosti zahraničního vzdělání by mělo být především na tom, kdo vstupuje se člověkem se zahraničním vzděláním do nějakého dalšího vztahu (zaměstnává ho, uzavírá s ním smlouvu atp.). Tato otázka je však spojena i s mezinárodními smlouvami o uznávání kvalifikací, [18] řešení by tedy bylo složitější.

Co se týče stipendií, stipendia přidělovaná ze státního rozpočtu by v takovém případě měla jít mimo vysokou školu a stipendia přidělovaná školou by měla charakter soukromoprávního plnění v rámci existujícího soukromoprávního studijního vztahu.

Zásadním dopadem ve všech bodech by byla především změna v otázce soudního přezkumu. Protože by se jednalo o spory ze soukromých poměrů mezi osobami, k jejich řešení by byl příslušný obecný soud podle občanského soudního řízení. Nepřicházelo by tu tedy v úvahu správní soudnictví (a užití soudního řádu správního).

V dílčím směru by zde bylo možné spatřovat využitelnost soukromoprávního řešení v jednodušší evidenci studentů. Pro otázky uznávání a stipendií se soukromoprávní cesty jeví spíše jako méně vhodné.

2.5 Vysoká škola jako zájmová samospráva

Druhým okruhem je samosprávný charakter vysoké školy. Obsahem vysokoškolské samosprávy (jakožto samosprávy zájmové a nikoli územní) je vnitřní řízení vlastními, nezávisle ustanovovanými orgány, přijímání vlastních normativních aktů a možnost rozhodovat o právech a povinnostech podřazených subjektů. [15] Dále bude stručně nastíněna problematika vysokoškolské samosprávy v případě privatizace vysokoškolského práva.

Privatizace vysokoškolského práva by z pohledu vysokoškolské samosprávy přinesla dvě, částečně protichůdné tendence. První je nepochybné zvýšení autonomie rozhodování vysokých škol (ale i studentů), protože v rámci soukromoprávního vztahu nezbytně platí zásada, že co není zakázáno, je dovoleno. [7] Možnost řešení problémů souvisejících se studiem by tak byly volnější, protože vysoká škola by nerozhodovala autoritativně jako správní orgán, ale jako strana soukromoprávního vztahu. Libověle školy vůči studentovi by byla omezena základními zákonnými pravidly a vzájemnou smlouvou.

Druhým možným následkem zesoukromění práva vysokých škol je naopak možný (a je otázkou, zda i ne nezbytný) zánik vysokoškolské samosprávy v dnešním chápání, resp. zánik jejího působení vůči studentům. [18] V dnešní podobě jsou vysokoškolské samosprávě podrobena všichni členové akademické obce; ta projevuje svou vůli prostřednictvím svých ustanovovaných akademických orgánů. [14]

Tato samospráva pak – jakožto součást veřejné správy – činí autoritativní rozhodnutí vůči studentům a uchazečům o studium (svým podřazeným subjektům). Tento rys vysokoškolské samosprávy by odpadl. Vysoká škola by o právech a povinnostech studenta nerozhodovala jako orgán veřejné moci, ale jednala by pouze v rámci oprávnění daného zákonem či smlouvou se studentem.

V tomto bodě je analogie s pracovním právem nejsilnější: postavení studenta by bylo obdobné postavení zaměstnance. Ten sice vstupuje do pracovněprávního vztahu na základě svobodné vůle, ale v rámci výkonu závislé práce se ocitá v podřízeném postavení. [2] [8] Toto podřízené postavení ale nemá veřejnosprávní (vrchnostenský) charakter.

Pokud by tedy vysoká škola rozhodovala o právech a povinnostech v rámci soukromoprávního vztahu se studentem, ztrácí vysokoškolská samospráva (dovnitř) na významu, nejednalo by se o samosprávu, ale o správu soukromou. Ochrana studentů vůči škole by mohla být zajištěna existencí studentské rady, která by vůči studentům plnila činnost analogickou k odborové organizaci (vůči zaměstnancům).

Význam vysokoškolské samosprávy by zůstal zachován ve svém působení navenek (vůči státu), protože na veřejnosprávní charakter vztahu stát – škola nemá charakter vztahu student – škola vliv.

Související otázkou je i povaha vnitřních předpisů vysokých škol. Jejich vydávání je dnes součástí samosprávné působnosti a jsou navrhovány a schvalovány samosprávnými orgány (rektorem a akademickým senátem). „*Charakteristickým projevem samosprávy je výkon veřejné moci, který může nabývat řady formálních podob. Jednou z těchto podob je též vydávání obecně závazných předpisů – normativních aktů samosprávy – které z právněteoretického hlediska představují poměrně obtížně uchopitelný fenomén.*“ [6]

Vnitřními předpisy vysoké školy jsou dnes (zejména): statut, volební a jednací řád akademického senátu, vnitřní mzdový předpis, jednací řád vědecké rady, řád výběrového řízení, studijní a zkušební řád, stipendijní řád a disciplinární řád pro studenty.

Při soukromoprávním charakteru vztahu student – škola by bylo třeba rozlišit, které předpisy se tohoto vztahu dotýkají a které nikoli. Předpisy, které by tento vztah upravovaly, by mohly být přijímány analogicky k vnitřním pracovněprávním předpisům (pracovnímu řádu). K jeho schválení je u zaměstnavatele třeba souhlasu odborové organizace. [2] Tento souhlas by mohl být nahrazen souhlasem výše zmíněné studentské rady. Toto by se týkalo zejména studijního a zkušebního řádu a stipendijního řádu.

Statut vysoké školy, jako základní předpis určující její vnitřní fungování, který je zásadní i navenek (vůči státu) by mohl být nadále schvalován obdobným způsobem jako dnes.

Změnila by se samozřejmě i možnost soudního přezkumu těchto předpisů, resp. cesta k jejich napadení by byla jiná. V současné době platí, že jsou přezkoumatelné v konkrétním případě každým soudem a abstraktně Ústavním soudem. [5] [6] Pokud by šlo o předpis soukromoprávního charakteru (podobný pracovnímu řádu), v úvahu by přicházelo především běžné občanské soudní řízení, v kterém by soud naznal, zda je v konkrétním

případě adresát povinen danou normu dodržet (zejména z hlediska souladu se zákonem a ústavními či soukromoprávními zásadami).

Privatizace vysokoškolského práva by potom měla i řadu dalších konkrétních dopadů v oblasti dnes samosprávné působnosti: uskutečňování studijních programů, organizace studia, přijímací a disciplinární řízení aj. Podrobná analýza jednotlivých aspektů však již přesahuje rámec tohoto příspěvku.

3 Výhody a nevýhody privatizace práva vysokých škol

V návaznosti na předchozí text lze stručně shrnout základní výhody a nevýhody, které by privatizace práva vysokých škol mohla přinést. V návaznosti na to jsou naznačeny také dílčí oblasti, v nichž by příklon k soukromoprávnímu řešení mohl mít svůj přínos.

Výhody mohou být spatřovány především v těch bodech, v kterých mohou přinést jednodušší (a nejlépe i levnější) správu záležitostí spojených se vztahem mezi školou a studentem a rozšíří svobodu působení obou stran. Mohou to být zejména tyto:

- Zvýšení autonomie vůle školy (ale i studentů) ohledně rozhodování o studiu a jeho průběhu a s tím související větší prostor pro možné individuální řešení potřeb jednotlivých škol a studentů smluvní podobou.
- Možné snížení administrativních nákladů spojených s organizací studia, rozhodováním o právech a povinnostech studentů.
- Lepší prostředí pro jednotnou úpravu vztahu mezi studentem a školou u veřejných a soukromých škol.

Vedle toho ale mohou být v takové změně viděny i určité nevýhody, spojené zejména s tím, že se jedná o převratnou koncepční změnu v chápání vysokoškolského práva:

- Snížení míry právní jistoty v důsledku zásadní změny právní úpravy (zejména v prvním období po přijetí).
- Nemožnost přezkumu rozhodnutí vysoké školy v rámci správního soudnictví. Zde lze ale i historicky sledovat snahu toto vyloučit. [15]
- Oslabení tradiční podoby vysokoškolské samosprávy.
- Sporná otázka uznávání zahraničních kvalifikací, kde je Česká republika vázána mezinárodními smlouvami.

Výhody a nevýhody by samozřejmě záležely na konkrétní realizaci legislativního řešení. V této souvislosti lze doplnit, že na oddělení soukromého a veřejného práva nelze trvat slepě, vždy jde o nedílné součásti jednotného právního řádu. I v rámci jedné úpravy se mohou prolínat soukromoprávní a veřejnoprávní normy, rozhodující je funkčnost dané úpravy. [7]

Lze tedy uvažovat tím směrem, že by se v právu vysokých škol (jakožto veřejnoprávním odvětví) uplatnily některé jednotlivé prvky soukromoprávní regulace. Z předchozího textu vyplývá, že by to mohlo být výhodné především tam, kde by to snížilo administrativní a finanční náročnost současného (správněprávního) postupu: například přijetí ke studiu (a případné ukončení studia) by mohlo mít smluvní charakter. Dále vedení matrik studentů se jeví jako nadbytečná administrativní zátěž, k některým informacím jsou však zatím potřebné (délka studia na jiných školách atp.).

Závěr

Cílem příspěvku bylo vyřešit otázku, zda je možné právo vysokých škol upravit jako soukromoprávní odvětví (místo současného veřejnoprávního řešení), na základě analogie s pracovním právem, pokud jde o vztah vysoká škola – student; vztah vysoká škola – stát by zůstal i v takovém případě veřejnoprávní.

Příspěvek demonstroval, že takové řešení by bylo přinejmenším teoreticky právně reálné. Analogie ukázala, že právní vztah student – škola může fungovat na obdobných základech jako vztah zaměstnanec – zaměstnavatel. Základem takového vztahu by nutně musela být smlouva a oslabila by se možnost jednostranného určování práv a povinností; byť ji samozřejmě není možné ani žádoucí vyloučit (a nadřízenost jedné strany je typická i pro pracovní právo, ač se jedná o soukromoprávní odvětví).

Otázkou zůstává jeho politická reálnost a především potřebnost. Je patrné, že řešení by nepřineslo jen výhody, ale i určité nevýhody.

Posilování autonomie vůle a flexibility je obecně v naší poměrně regulované společnosti na místě, nicméně některé záležitosti je vždy vhodnější řešit v rámci veřejné moci. Nerovnováha mezi veřejným a soukromým sektorem ohrožuje rovnováhu společnosti jako celku. „*Hledání cesty řešení je současně hledáním cesty právních dimenzí, které budou schopny adekvátně reagovat na narušené vztahy křehké dialektické rovnováhy ve společnosti a na trendy a cíle jejího obnovení. [...] Potenciál soukromého práva je při řešení těchto otevřených otázek omezený a staví soukromé právo i formálně právní řešení na vedlejší kolej.*“ [9]

Celkově lze tedy konstatovat, že privatizace vysokoškolského práva je možnou cestou dalšího vývoje, který si lze představit zejména v případě, že směrem k liberalizaci a větší svobodě bude postupovat celá společnost. Větší liberalizace v právu s sebou nicméně nevyhnutelně přináší také větší zodpovědnost za své jednání – v tomto případě jak na straně vysoké školy, tak studentů, obdobným směrem nakročil i nový občanský zákoník. Není však pravděpodobné, že by se právo vysokých škol plně oddělilo od práva veřejného a stalo se čistě soukromoprávním odvětvím. I v případě posunu k dílčím soukromoprávním řešením (které mohou být přínosné a efektivnější) by podstata práva vysokých škol měla zůstat veřejnoprávní.

Reference

- [1] BARANCOVÁ, H. *Európske pracovné právo: Flexibilita a bezpečnosť pre 21. storočie*. 1. vyd. Bratislava: Spirit dva, 2010. 680 s. ISBN 978-80-89393-42-8.
- [2] BĚLINA, M. *Pracovní právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 640 s. ISBN 978-80-7400-405-6.
- [3] BĚLINA, M. *Zákoník práce: Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 1636 s. ISBN 978-80-7179-251-2.
- [4] BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Komunistické právo v Československu: Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 1006 s. ISBN 978-80-210-4844-7.
- [5] ČERVENÁ, K., LIPERTO VÁ, Š. Soudní přezkum předpisů zájmové samosprávy. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 13-19. ISBN 978-80-210-4990-1.

- [6] DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 24, s. 882 – 887. ISSN 1210-6410.
- [7] ELIÁŠ, K., HAVEL, B. *Osnova občanského zákoníku. Osnova zákona o obchodních korporacích*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2009. 574 s. ISBN 978-80-7380-205-9.
- [8] GALVAS, M. aj. *Pracovní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 752 s. ISBN 978-80-210-5852-1.
- [9] HURDÍK, J. *Osoba a její soukromoprávní postavení v měnícím se světě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 132 s. ISBN 80-210-3322-3.
- [10] KADLECOVÁ, M., SCHELLE, K. aj. *Vývoj českého soukromého práva*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 213 s. ISBN 80-86432-83-1.
- [11] KAPLIN, W. A., LEE, B. A. *The Law of Higher Education*. 4th ed. San Francisco: John Wiley & Sons, 2007. 714 s. ISBN 978-0-4879-7095-6.
- [12] KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. XXII, 386 s. ISBN 80-7179-031-1.
- [13] KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- [14] KOUDELKA, Z. Vysokoškolská samospráva. In *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Tribun EU, Masarykova univerzita, 2008. s. 1495-1499. ISBN 978-80-210-4733-4.
- [15] KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2012. 202 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.
- [16] KUKLÍK, J. aj. *Vývoj československého práva 1945-1989*. 1. vyd. Praha: Linde, 2009. 728 s. ISBN 978-80-7201-741-6.
- [17] MELZER, F. Dispozitivní a kogentní normy v novém občanském zákoníku. In *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 7, s. 253. ISSN 1210-6410.
- [18] NEDOROST, L., SCHELLE, K., VĚTROVEC, V. aj. *Právní úprava vysokého školství*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 189 s. ISBN 80-86432-28-9
- [19] ŠTEFKO, M. *Pracovní právo v kontextu občanského práva: Analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích*. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2012. 312 s. ISBN 978-80-87284-24-7.
- [20] VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., TAUCHEN, J. *Vývoj soukromého práva na území českých zemí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 1026 s. ISBN 978-80-210-6005-0.

Kontaktní adresa

JUDr. Martin Šmíd

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav správních a sociálních věd
Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika

Email: Martin.Smid@upce.cz

Tel. číslo: +420 466 036 164

KVALITA PODNIKATEĽSKÉHO PROSTREDIA A ROZVOJ PODNIKANIA V SLOVENSKÝCH REGIÓNOCH

QUALITY OF BUSINESS ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP IN THE SLOVAK REGIONS

Elena Šúbertová

Abstract: *Entrepreneurial environment in Slovakia is very much heterogeneous. Macro-environment includes high number of factors, the biggest problem being frequent changes in legislation and high various of financial contributions and payments to social and health insurances. There are more than half million firms, with 2.208 million employees: 352 thousands sole proprietorships and 178 thousand legal persons. Slovakia consists of 8 regions, and in each of them most of the firms are micro-companies employing 0 to 9 employees. Most of these firms are active in business services. This paper evaluates entrepreneurial environment in Slovakia based upon data from multiple resources, in particular from Slovak Statistics Office, from Slovak Business Agency and our own findings. Results of the research are presented and further discussed, leading to recommendations for improvements in entrepreneurial environment.*

Keywords: *Firms, Micro-companies, Entrepreneurial environment, Sole proprietorship, Legal persons.*

JEL Classification: *M13, J62.*

Úvod

V súčasnom období je snaha zo strany vlády o postupné stieranie rozdielov v podnikateľskom prostredí v rámci jednotlivých regiónov SR. Na strane jednej sa diferenciacia vo vybraných produktoch vďaka štandardizácii znižuje a trh sa unifikuje, na strane druhej sa rozdiely v kvalite podnikateľského prostredia zväčšujú, a to napriek rôznym opatreniam vlády i harmonizačným tendenciám zo strany Európskej únie. Zlepšovanie kvality podnikateľského prostredia je nevyhnutné pre súčasných aj pre potenciálnych podnikateľov. [1] Podnikatelia môžu mať diferencované požiadavky na zabezpečenie vhodného podnikateľského prostredia, iné má mikropodnik začínajúci v oblasti služieb, iné podnik s históriou a s výrobou inovovaných produktov a so zabezpečeným odbytom produktov. Pre hodnotenie kvality neexistuje jeden univerzálny návod, ale každý hodnotiaci má vlastné kritéria, spôsoby kvantifikácie a na základe výsledkov informuje súčasných a potenciálnych podnikateľov o výhodnosti, či nevýhodnosti podnikania v určitej krajine, prípadne regióne, v konkrétnej oblasti činnosti pri existujúcich makroekonomických, najmä legislatívnych podmienkach i ekonomických nástrojoch. Výhodou viacerých hodnotiacich systémov je porovnateľnosť na medzinárodnej úrovni v rovnakom časovom období, nevýhodou je syntetizácia rôznych čiastkových výsledkov do priemerných hodnôt, za ktorými sa môžu dostať do „úzadia“ aj určité špecifiká jednotlivých regiónov.

1 Formulácia problematiky

1.1 Podnikateľská aktivita v SR

Slovenská republika je v oblasti podnikateľskej činnosti krajina „rekordov“. Na jednej strane máme v Európe najvyšší podiel osôb, ktorým od začatia podnikania uplynuli maximálne tri mesiace, tzv. rodiacich sa podnikateľov, ich podiel činí až 6,6 %. Miera celkovej počiatkovej podnikateľskej aktivity, čiže tých, ktorí podnikajú viac ako 3 mesiace a menej ako 42 mesiacov (3,5 roka) činí až 10 %. Na druhej strane máme v Európe najvyšší podiel osôb, ktoré ukončili za posledný rok podnikateľskú činnosť – každý tretí z nich uvádza ako dôvod ukončenia podnikateľskej činnosti nedosahovanie zisku. [2]

Problematikou podnikania, podnikateľskou aktivitou a podnikateľským prostredím sa zaoberajú v SR viacerí autori, napríklad Majtán, Š., [3] Navrátilová, M., [4] Papula, J. – Papulová, Z. [5], Pilková, A. – Holienka, M. – Kovačičová, Z. – Reháč, J.: [6], Šúbertová, E., [7], [11], Sirotko, V. [8], Kolektív NARMSP [9], Russev, S. – Šúbertová, E. [10], Tekelová, Z. [12], atď.

V zahraničí sa skúma táto oblasť prakticky v každej krajine sveta domácimi teoretikmi i praktikmi, napríklad v Indii skúma podmienky podnikania kolektív Jain, T.R. – Trehan, M – Trehan, R., [13], vo Veľkej Británii publikujú poznatky o podnikaní Worthington, I. – Britton, C. [14], v Nemecku sa dlhodobo zaoberajú podnikaním v rámci podnikovohospodárskych náuk Wöhe, G – Döring, U. [15], v Českej republike sa venuje problematike podnikania viaceri autorov z rôznych vysokých škôl: z Vysoké školy ekonomickej v Prahe Veber, J. - Srpová, J. [16], z univerzity v Pardubiciach Myšková, R. [17], Myšková, R. - Teturová, V. [18], z Vysokého učení technického v Brne sa problematikou podnikania všeobecne a rodinného podnikania osobitne zaoberá Koráb, V. – Hanzelková, A. – Mihalisko, M. [19], zo Slezskej univerzity v Opave Wagnerová, E., – Šebestová, J. [20], atď.

1.1.1 Podnikanie fyzických osôb v SR

Podľa právnej formy bolo na Slovensku k 31.12.2013 evidovaných: 352 235 živnostníkov - fyzických osôb, (FO), čo bol pokles oproti predchádzajúcemu roku o 2 %. V roku 2012 ich už bolo k 31.12. len 359 574 samostatne zárobkovo činných osôb.

Podnikatelia – fyzické osoby nezapísané v obchodnom registri (živnostníci) mali historicky najvyšší stav na Slovensku v roku 2008, a to 392 841 samostatne zárobkovo činných osôb.

Po nástupe krízy a po zmene podmienok pre podnikanie nechceli živnostníci ohroziť svoje rodiny a radšej ukončili podnikateľskú činnosť alebo hľadali také formy podnikania formou kapitálových spoločností, hlavne s.r.o., ktoré by preklenuli zhoršené podnikateľské prostredie.

Bližšie údaje o počte FO za SR spolu a za jednotlivé regióny – kraje za rok 2013 je v tabuľke 1.

Tab. 1: Počet podnikateľských subjektov FO v jednotlivých krajoch SR v roku 2013

Kraj SR	Fyzické osoby - podnikatelia		
	Živnostníci	Slobodné povolania	SHR
Bratislavský kraj	53 635	4 474	481
Trnavský kraj	37 406	1 930	867
Trenčiansky kraj	39 035	2 043	278
Nitriansky kraj	43 847	2 686	1 388
Žilinský kraj	53 733	2 237	1 007
Banskobystrický kraj	37 598	2 679	1 386
Prešovský kraj	51 516	2 723	1 102
Košický kraj	35 465	3 138	1 056
Spolu SR	352 235	21 910	7 565

Zdroj: PITOŇÁK, D. (2014): *Malé a stredné podniky na Slovensku, SBA, Bratislava, prednáška na EU Bratislava, 10.4.2014[2]*

Najviac živnostníkov podniká v Žilinskom kraji (15,25 %) a v Bratislavskom kraji (15,23%). Súvisí to s možnosťami odbytu, často sú tieto podniky prepojené na veľké podniky v okolí – v Žilinskom kraji pôsobí napríklad Kia, v Bratislavskom kraji – Volkswagen. Možnosti napojenia živnostníkov na rôzne veľké podniky formou dlhodobej spolupráce, či už priamo alebo prostredníctvom klastrov dáva regiónom určitú konkurenčnú výhodu.

Opačný trend vývoja ako v počte živnostníkov možno zaznamenať napríklad v kategórii slobodné povolania. Tu je relatívne nízka východisková základňa, ktorá sa neustále zvyšuje. V súčasnosti máme viac ako 21 900 osôb, ktoré realizujú činnosť ako audítori, daňoví poradcovia, advokáti atď. a sú registrovaní ako osoby so slobodným povolaním. Slobodné povolania sú aktívne najmä blízko rôznych univerzít, centrálnych orgánov a inštitúcií, ich koncentrácia je najvyššia v Bratislavskom kraji (20,42%) v v Košickom kraji (14,32%).

V kategórii samostatne hospodáriacich roľníkov – podnikateľov – máme len 7 565 farmárov, najviac sa ich nachádza v Nitrianskom kraji (18,35%). Moderní ziskoví farmári sú spravidla absolventi Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre a spolu s vhodnými pôdno-klimatickými podmienkami a zázemím vo forme mechanizácie poľnohospodárstva, vytvárania potravinových vertikál možno očakávať ich renesanciu. Ich klesajúci počet je logický dôsledok nástupu inovácií i ako dôsledok niektorých opatrení Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ.

1.1.2 Podnikanie právnických osôb v SR

Podniky - právnické osoby boli v roku 2013 v jednotlivých krajoch SR zastúpené nerovnomerne, zvlášť vysoký počet malých s.r.o. je v Bratislavskom kraji (34,78 %).

Tab. 2: Počet podnikateľských subjektov PO v jednotlivých krajoch SR v roku 2013

Kraj SR	Podniky – právnické osoby		
	malé (0-49)	stredné (50-249)	veľké (250 a viac)
Bratislavský kraj	62 290	755	203
Trnavský kraj	16 292	255	59
Trenčiansky kraj	14 128	278	82
Nitriansky kraj	19 455	326	53
Žilinský kraj	17 117	324	67
Banskobystrický kraj	15 400	232	49
Prešovský kraj	15 977	262	57
Košický kraj	17 925	229	54
Spolu SR	178 584	2 661	624

Zdroj : PITOŇÁK, D. (2014): *Malé a stredné podniky na Slovensku, SBA, Bratislava, prednáška na EU Bratislava, 10.4.2014[2]*

Vo všetkých regiónoch je jednoznačne prevažujúci počet mikropodnikov s 0 – 9 zamestnancami, a to až 98,19 %.

2 Metódy

V príspevku uvedieme jednak všeobecné metódy ako analýzu, syntézu, indukciu a dedukciu, jednak základné štatistické metódy. Okrem toho poukážeme na metódy hodnotenia kvality podnikateľského prostredia a na regionálne rozdiely podľa vybraných organizácií zabezpečujúcich podporu rozvoja malého a stredného podnikania v SR.

- Štatistický úrad SR – ŠÚ SR* : hodnotí pravidelne štandardnými štatistickými metódami všetky základné makroekonomické charakteristiky, ako počet podnikateľských subjektov, zamestnanosť v regiónoch, infláciu, nezamestnanosť, atď.
- Slovenská podnikateľská agentúra – SPA (predtým Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania - NARMSP)* : hodnotí situáciu priebežne. Okrem toho publikovala v roku 2010 komplexný materiál pre NARMSP firma Hayek Consulting, s.r.o. “Správu o kvalite podnikateľského prostredia v regiónoch Slovenskej republiky”.
- Vlastné hodnotenie podnikateľského prostredia v SR podľa nášho prieskumu* V priebehu rokov 2010 a 2011 sme spracovali na základe spolupráce so Slovenskou asociáciou malých podnikov vlastný prvý prieskum hodnotenia podnikateľského prostredia v SR, ktorého sa zúčastnilo najprv 343 podnikateľských subjektov, potom v druhom prieskume 522 podnikov. Respondenti - podnikatelia sa mohli vyjadriť, či považujú vybrané podmienky podnikania za nadpriemerné (t.j. zaťažujúce podnikateľskú činnosť viac ako je vhodné), resp. primerané podmienky alebo nedostatočné podmienky pre podnikanie vo vybraných oblastiach :
 - Daňové a odvodové zaťaženie,
 - legislatívne podmienky,

- technická a technologická vybavenosť podniku
- finančná podpora podnikania,
- výška nákladov na založenie podniku.

Ak nevedeli respondenti zaujať stanovisko, tak sa nemuseli uviesť názor. Všetky výsledky boli spracované štandardnými štatistickými metódami (vážený aritmetický priemer, medián, modus, atď.).

Rozdiel bol len v tom, že my sme netriedili podniky podľa regiónov, len podľa okruhov problémov.

V skúmaní podnikateľského prostredia v SR sme pokračovali tretím prieskumom v spolupráci so spoločnosťou KOMPAS Slovakia, a.s. v roku 2013, a to na vzorke 150 podnikov, z ktorých bola návratnosť dotazníkov viac ako jedna tretina. [10], [12].

V roku 2014 sme realizovali v marci v spolupráci so Slovenskou podnikateľskou agentúrou veľmi podrobný štvrtý prieskum až na vzorke v 8690 podnikoch živnostníkov, len problém bol zúžený na oblasť vplyvu vybraných foriem podnikania na výsledky činnosti malých a stredných podnikov v SR. Výsledky boli spracované, ale zatiaľ neboli publikované.

3 Rozbor problému

3.1 Hodnotenie podnikateľského prostredia v SR podľa ŠÚ SR

Podľa Štatistického úradu SR sú k dispozícii najnovšie dáta za rok 2012 dokonca niektoré dôležité vybrané údaje sú za rok 2011. Rozdiely medzi jednotlivými regiónmi možno stručne a súčasne výstižne poukázať na týchto základných makroekonomických ukazovateľoch.

Tab. 3: Vybrané makroekonomické ukazovatele za kraje SR

Kraj SR	Vybrané makroekonomické ukazovatele za kraje SR		
	HDP/obyv. (Eur)	Pridaná hodnota v mil. Eur	Zamestnanosť (osoby)
Bratislavský kraj	31 533	17 207	424 389
Trnavský kraj	14 291	7 171	224 274
Trenčiansky kraj	11 262	6 055	258 476
Nitriansky kraj	11 435	7 137	270 176
Žilinský kraj	11 040	6 880	275 997
Banskobystr.kraj	8 955	5 351	235 799
Prešovský kraj	7 470	5 505	245 936
Košický kraj	9 898	7 090	273 266
Spolu SR	12 277	62 396	2 208 313

Zdroj: *www.statistics.sk, ŠÚ SR, Bratislava, 2014 [6], vlastné prepočty*

Vo výške HDP/obyvateľa sú rozdiely viac ako štvnásobné medzi Bratislavským a Prešovským krajom. V Bratislavskom kraji sa tvorí až 27,58 % pridanej hodnoty a je tu zamestnaná prakticky až jedna pätina všetkých pracovníkov v SR.

V hlavnom meste Slovenska sa nachádza okrem automobilového priemyslu množstvo podnikov zameraných na inovácie v priemysle a v obchodných službách, osobitne

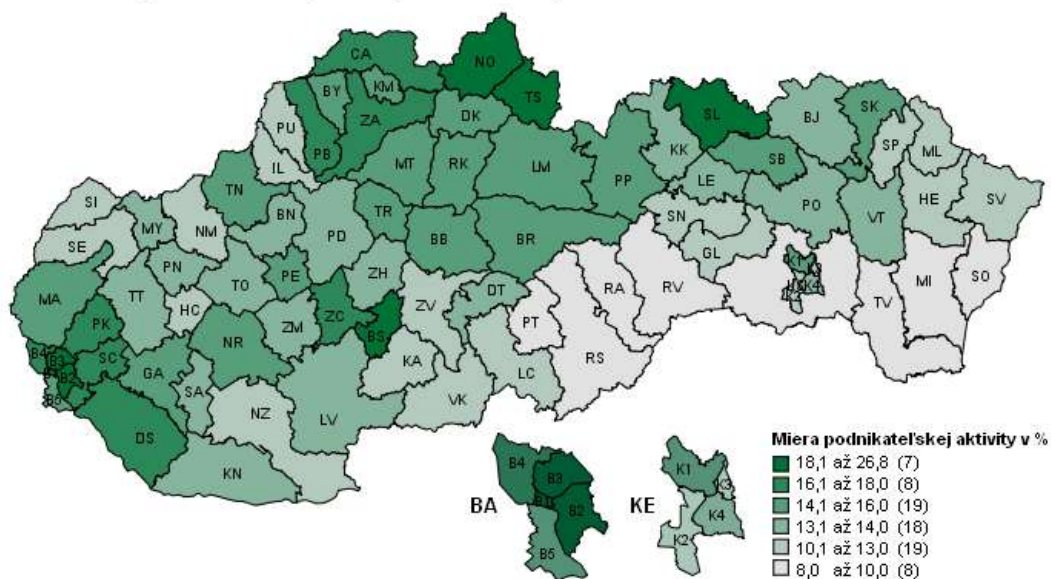
v informačných a komunikačných technológiách, vystavalo sa veľa nákupných centier a tiež má výrazný podiel na tvorbe HDP turistický ruch. Treba dodať, že v Bratislave sa často jedná o krátkodobé pobyty s cieľom „nákupnej turistiky“. Najnižšia pridaná hodnota je tvorená v Prešovskom kraji, kde je veľmi malý spotrebiteľský dopyt z dôvodu nízkych miezd (priemerná mzda bola 613 Eur/mes.). V Bratislavskom kraji bola priemerná mesačná mzda až 1 029 Eur/mes., priemerná mesačná mzda v SR činila 805 Eur. Napríklad v Bratislavskom kraji bola zamestnanosť v oblasti veľkoobchodu a maloobchodu až 110 521 pracovníkov, v Prešovskom kraji bolo v uvedenej oblasti zamestnaných iba 45 079 pracovníkov. Podobne aj v oblasti vedeckých a technických aktivít bolo v Bratislavskom kraji zamestnaných 61 770 pracovníkov, v Prešovskom kraji len 9 465 pracovníkov.

3.2 Hodnotenie podnikateľského prostredia v SR podľa Slovenskej podnikateľskej agentúry (SPA)

Hodnotenie podnikateľského prostredia podľa SPA je veľmi detailne spracované a každý si môže nájsť pozitíva a negatíva regiónu, v ktorom podniká alebo chce podnikáť. Vhodné podmienky pre začatie podnikania sa odrážajú na zvýšenej miere podnikateľskej aktivity pre začínajúcich podnikateľov. Tiež možno kladne hodnotiť aj vplyv poradenských služieb zo strany blízkych vysokých škôl, ktoré môžu ovplyvniť napríklad formou klastrových aktivít zakladanie nových podnikov.

Obr. 1: Podnikateľská aktivita fyzických osôb v okresoch SR v roku 2013

Miera podnikateľskej aktivity v rámci FO - podnikateľov v okresoch SR v roku 2013



Zdroj: PITOŇÁK, D. (2014): *Malé a stredné podniky na Slovensku, EU Bratislava, 10.4.2014* [2]

Je potešiteľné, že sa v roku 2013 zaktivizovali FO v severných regiónoch SR, najmä v okresoch Námestovo, Trstená a Stará Ľubovňa. Veľkým problémom je na Slovensku Košický región, kde sa prudko znížil počet priemyselných podnikov a nezamestnanosť sa pohybuje trvale nad hranicou 12 %. Mladí absolventi škôl odchádzajú hľadať pracovné príležitosti buď do veľkých centier, najmä do Bratislavy alebo do zahraničia.

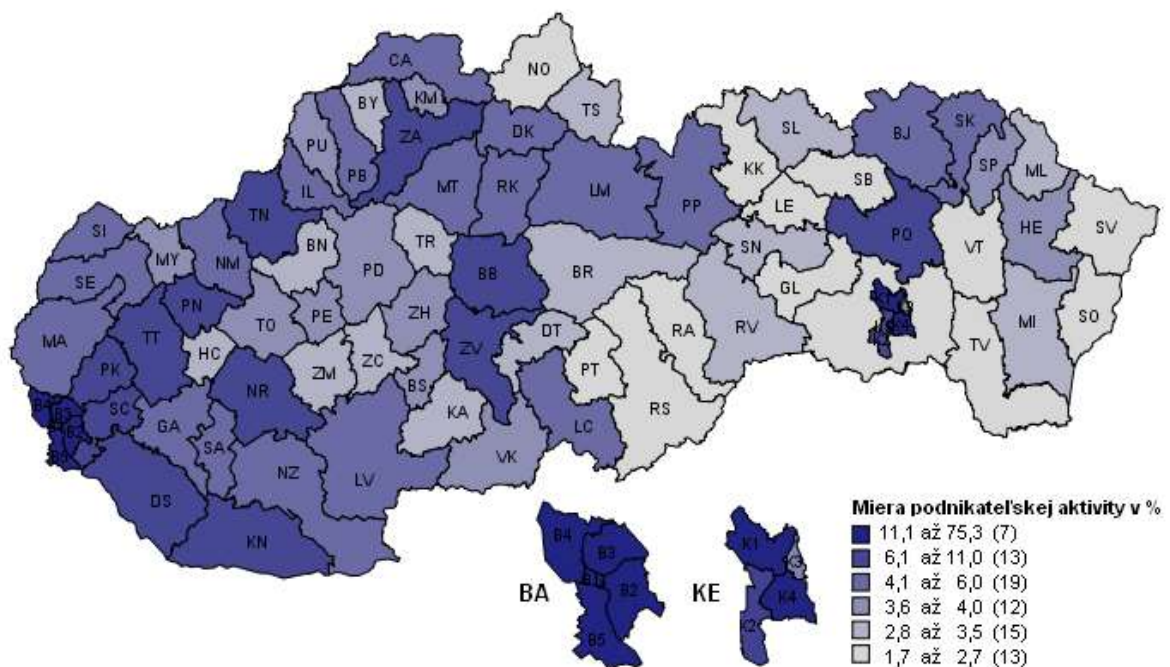
Aj keď bolo po roku 2012 vynaložených viac finančných prostriedkov ako v predchádzajúcich obdobiach na podporu podnikania absolventov a na zakladanie nových

podnikov, finančné zdroje sa jednoznačne nepreukázali ako efektívne, lebo absolventi z nich často zaplatili iba povinné odvody do poisťovní a neinvestovali ich na nákup potrebnej techniky. Z uvedeného dôvodu je potrebné na všetkých stupňoch škôl, osobitne na stredných a na vysokých školách zintenzívniť výchovu k podnikateľstvu, či aspoň informovať vo väčšom rozsahu študentov o spôsobe financovania podnikateľskej činnosti. [21].

Podobne – ako podnikateľskú aktivitu fyzických osôb, možno charakterizovať aj zakladanie nových podnikov a podnikateľskú aktivitu právnických osôb podľa jednotlivých okresov v SR. Na rozdiel od FO sa zvýšila miera podnikateľskej aktivity vo viacerých oblastiach – v sídlach krajov, najmä Bratislava, Žilina, Košice, Košice, Banská Bystrica, Nitra, ďalej na juhu SR v okresoch Dunajská Streda a Komárno, v oblasti Karpát, napríklad okresy Pezinok, Trnava, Piešťany a Trenčín.

Obr. 2: Podnikateľská aktivita právnických osôb v okresoch SR v roku 2013

Miera podnikateľskej aktivity v rámci MSP-PO v okresoch SR v roku 2013



Zdroj: PITOŇÁK, D. (2014): *Malé a stredné podniky na Slovensku, EU Bratislava, 10.4.2014*[2]

Pozitívum všetkých materiálov Slovenskej podnikateľskej agentúry (predtým Národnej agentúry pre rozvoj MSP) je ich prehľadnosť, systematické spracovanie a dlhodobý záujem o pomoc pre zlepšenie podnikateľského prostredia. Problémom je nedostatok finančných zdrojov pre samotných tvorcov inovatívnych projektov, zakladateľov start-upov, absolventov škôl a podobne.

3.3 Hodnotenie podnikateľského prostredia v SR podľa vlastných našich prieskumov

V našom prvom výskume sa všetci respondenti – podnikatelia cítili kompetentní zhodnotiť daňové a odvodové zaťaženie i finančnú podporu podnikania.

Podľa výsledkov ďalších prieskumov v podnikateľských subjektoch na Slovensku boli výsledky pri zjednodušenom vyjadrení podobné, len čiastočne sa menili v závislosti od nástupu krízy a uplatnenia protikrizových opatrení.

Je zaujímavé, že všetky predchádzajúce prieskumy aj náš výskum poukázal na viacero podstatných problémov firiem na Slovensku.

Ďalej sme hodnotili pohľad respondentov komplexne, a to aký význam majú vybrané faktory na kvalitu ich podnikateľskej činnosti od 1 (najvýznamnejší činiteľ) do 5 (najmenej významný činiteľ), odpovede možno sumarizovať v tabuľke 4.

Tab. 4: Zhodnotenie najvýznamnejších výsledkov všetkých štyroch prieskumov

Hodnotená oblasť	Prieskum 1	Prieskum 2	Prieskum 3	Prieskum 4	Celkové poradie
Oblasť daní a odvodov	2	1	1	1	1
Oblasť legislatívy	1	2	2	*	2
Finančná podpora podnikania	3	4	3	*	3
Výška nákladov na založenie podniku	5	3	4	*	4
Technická a technologická vybavenosť podnikov	4	5	5	*	5

Zdroj: vlastné spracovanie

V rámci prvého prieskumu sa respondenti sťažovali na časté zmeny legislatívy (100%) a na odvodové zaťaženie, ktoré bolo hodnotené ako vysoké (63 %). Dokonca ovládanie zákonov a štátnych nariadení bolo veľmi dôležité aj ako vnútorný faktor s korelačným koeficientom 0,863 v prieskume A. Kovaleva [22].

V rámci druhého prieskumu sa ako najväčšia legislatívna prekážka vyskytol najmä odvodový systém, po nástupe krízy pociťovali odvody ako neúmerne vysoké takmer štyri pätiny podnikateľov (79%). Významný presun nastal pri položke výška nákladov na založenie podniku, lebo fyzické osoby sa pre problémy s ručením chceli „transformovať“ na s.r.o. Ale minimálne náklady na založenie spoločnosti s ručením obmedzeným celkom stále predstavujú vrátane základného imania cca 5 200 Eur, čo hodnotili všetci respondenti negatívne. Táto skutočnosť pôsobila ako bariéra pri zakladaní firiem až na 74,3 % respondentov.

V treťom prieskume sa prehĺbil rozdiel medzi prvým negatívnym faktorom a ostatnými faktormi v poradí. Respondenti pociťovali najmä rôzne protikrizové opatrenia v daňovej a odvodovej oblasti, napríklad zmeny koeficientov na výpočet odvodov do zdravotnej a sociálnej poisťovne, či zvýšenie dane z pridanej hodnoty. Podnikatelia boli menej spokojní s finančnou podporou podnikania, čo súviselo s množstvom neprehľadných programov a inštitúcií. Problémom bolo veľa rôznych foriem podpory, systémová bola až posledná podpora zo strany štátu po roku 2012, aj keď ekonomické výsledky finančne podporených novovytvorených subjektov neboli publikované.

Podľa výsledkov nášho štvrtého prieskumu podnikatelia investujú tieto zdroje určené na podporu podnikania najskôr do zdravotnej poisťovne na platenie povinných odvodov a až potom prípadne do novej techniky (komunikačnej, informačnej, a pod.).

4 Diskusia

V rámci otvorených otázok boli časté tieto konštatovania zo strany podnikateľov:

- Oblasť daní a odvodov: Na strane zamestnanca je 19 % daň z príjmu fyzickej osoby, pri nadpriemerných mzdách 25 % (spravidla top-manažment väčších podnikov) a 13,4 % tvoria odvody do poisťovní. Na strane zamestnávateľa je to ešte viac o 35,2 % z vymeriavacieho základu hrubej mzdy. Tento systém v znamená, že celkové náklady na zamestnanca sú vysoké pre zamestnávateľa najmä z dôvodu vysokých odvodov do poisťovní (konkrétna výška sa mení v závislosti na výške hrubej mzdy zamestnanca). V súčasnosti schválené opatrenia zvýšenia daňového zaťaženia pre fyzické osoby sú demotivujúce pre rozvoj podnikania. Pre právnické osoby (PO) bolo už aj zrealizované zníženie daňového zaťaženia dane z príjmu PO z 23 % na 22 %. Často diskutovaným problémom je zavedenie daňových licencií pre subjekty hospodáriace so stratou, ich ekonomické zhodnotenie bude možné až v budúcom roku.
- Oblasť legislatívy: jej nestabilita kladie vysoké požiadavky na pozornosť podnikateľov, ktorí často nie sú vybavení primeraným počtom odborne schopných a špecializovaných pracovníkov na sledovanie a realizovanie častých zmien. Zákon o sociálnom poistení č. 461/2003 Z. z. sa za 10 rokov novelizoval už 49-krát a t. č. platí jeho 50. novela. Zákon o daniach z príjmov a Zákon o zdravotnom poistení má „iba“ 28 noviel, atď.
- Oblasť finančnej podpory podnikania: V súčasnosti je veľkým problémom čerpanie finančných zdrojov z eurofondov, lebo podnikatelia nedokážu alebo nemajú čas na spracovanie kvalitných projektov. Pri bankových úveroch je problémom nedostatok záruk. Prakticky prvé tri roky podnikania sú úvery nedostupné.
- Výška nákladov na založenie podniku: situácia sa dlhodobo nemení, aj keď sú prezentované snahy zo strany vybraných organizácií na podporu podnikania o novelizáciu Obchodného zákonníka v predmetnej oblasti – založenie tzv. „jednoeurových“ s.r.o.
- Technická a technologická vybavenosť podnikov nepredstavuje problém najmä z dôvodu, že sa jednak viackrát zmenila (znížila) doba odpisovania dlhodobého majetku a jednak sa väčšina malých podnikov orientuje na obchodnú činnosť a obchodné služby, kde sú relatívne nízke náklady na nové technológie. Postupne sa tieto obchodné podniky sťahujú do veľkých nákupných centier, kde je už technika zabudovaná. Skôr sa stávajú problémom vysoké prevádzkové náklady, ktoré často vedú k predčasnému zániku podnikateľských subjektov. Zahraničné pobočky a výrobné podniky si spravidla technológie obstarávajú priamo u výrobcov v zahraničí.

Záver

Slovensko je krajina s najvyšším podielom tzv. rodiacich sa podnikateľov v Európe. Výrazný nástup malých spoločností bol v roku 2012, kedy prakticky 80 % podnikateľov dostalo finančnú podporu na podnikanie. Je najvyšší čas využiť záujem o podnikateľskú činnosť obyvateľstva a zlepšiť podmienky pre podnikanie v SR tak, aby podnikatelia

zostali naďalej aktívni a dlhodobo úspešní. Čiže, aby aspoň do troch rokov aktívnej podnikateľskej činnosti aj neskočili s podnikaním.

Z našich hodnotení nakoniec vyplynuli viaceré závery:

- Rozvoj podnikania v regiónoch Slovenska je veľmi nerovnomerný a doterajšie ekonomické nástroje diferenciáciu hospodárskych výsledkov zatiaľ nezmiernili. Všetky ukazovatele poukazujú na veľký rozdiel medzi Bratislavským krajom, ktorý dosahuje až 31 533 HDP Eur/obyv., čo je oproti priemeru SR 12 777 Eur až 2,47 –násobok. Na opačnej strane sa nachádza Prešovský kraj, ktorý dosahuje len HDP 7 470 Eur/obyvateľa a Košický kraj s 9 898 Eur/obyvateľa.
- Systém aktívnej politiky trhu práce je na Slovensku prepracovaný a legislatívne schválený, jeho hodnotenie je zložité. Väčšina nových podnikateľov síce splní podmienky pre získanie prostriedkov, ale podporu investuje späť do poisťovacieho systému a nie na rozvoj podnikania. A po dvoch rokoch, keď všetky záväzky voči štátu „za podporu“ skončia, často ukončia podnikatelia aj aktívnu podnikateľskú činnosť. Z uvedeného dôvodu je potrebné zmeniť systém podpory podnikania v SR tak, aby sa podnikatelia po dvoch rokoch nevrátili do sociálneho systému alebo neodchádzali pracovať a podnikať mimo regiónov (najmä mladí perspektívni absolventi škôl).
- V súčasnosti je až tretina absolventov škôl so spoločenským zameraním nezamestnaná, naopak absolventi technických škôl orientovaní na oblasť informačné technológie a ekonomických škôl nemajú problémy uplatnenia sa na trhu pracovných síl [21]. Je potešiteľné, že pravidelne sú uverejňované na web-stránkach Ministrestva školstva, vedy, výskumu a športu SR štatistické údaje o umiestnení absolventov jednotlivých škôl, čo môže do budúcnosti pomôcť uchádzačom o štúdium zistiť, ktoré študijné odbory sú perspektívne.

Systémovou podporou podnikania by bolo napríklad sprehľadnenie rôznych podpôr podnikania, hlavne pre mladých a potenciálnych podnikateľov na uplatnenie technologických inovácií, ďalšie zlepšovanie poradenskej činnosti pre potenciálnych podnikateľov atď.

PodĎakovanie

Tento článok bol spracovaný s podporou projektu: KEGA č. 042-4/2014, „Výchova študentov a absolventov v oblasti podnikateľských znalostí ako riešenie problému nezamestnanosti“, autorský podiel: 100 %.

Referencie

- [1] BONDAREVA, I.: *Benchmarking ako nástroj riadenia konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov*, MANEKO č. 1, 2014, ISSN 1338-5127, s. 16-25
- [2] PITOŇÁK, D. (2014): *Malé a stredné podniky na Slovensku*, SBA, Bratislava, prednáška na EU Bratislava, 10.4.2014
- [3] MAJTÁN, Š. a kolektív: (2012). *Podnikové hospodárstvo*. Bratislava : Sprint dva, 2012. 320 s. ISBN 978-80-89393-63-3
- [4] NAVRATILOVÁ, M. (2010). *Analýza podnikateľského prostredia vo vybraných krajinách sveta s cieľom rozvoja malého a stredného podnikania : dizertačná práca [elektronický zdroj]*. Bratislava, 2010, 179 s.

- [5] PAPULA, J. – PAPULOVÁ, Z. : (2009) *Strategický manažment. Teoretické východiská alebo jadro vedomostí*. Bratislava : KARTPRINT. 2009. s. 53. ISBN 978-88870-78-4.
- [6] PILKOVÁ, A. – Holienka, M. – Kovačičová, Z. – Rehák, J.: (2013) *Podnikanie na Slovensku – nadpriemerná podnikateľská aktivita v podpriemernom podnikateľskom prostredí*. FM UK Bratislava 2013. ISBN 978-80-223-3481-5., s. 225-229
- [7] ŠÚBERTOVÁ, E.: a kol. (2014): *Podnikanie v malých a stredných podnikoch. Modelové príklady*. Ekonóm, Bratislava, 2014. ISBN 978-80-89553-21-1
- [8] SIROTKA, V. (2011) *Komparácia vybraných problémov podnikateľského prostredia pre malé podniky v SR a v USA : dizertačná práca*. Bratislava, 2011. 169 s.
- [9] Kolektív NARMSP (2011): *Správa o kvalite podnikateľského prostredia v regiónoch Slovenskej republiky*, NARMSP, Bratislava 2011
- [10] RUSSEV, S. - ŠÚBERTOVÁ, E. (2013): *Manažment projektov v podnikaní a informatizácii pri prechode k znalostnému manažmentu*, Vydavateľstvo KARTPRINT, Bratislava, 2013. 466 s. ISBN 978-80-89553-13-6
- [11] ŠÚBERTOVÁ, E.: (2011). *Meranie kvality podnikateľského prostredia vo svete a na Slovensku*. In *MANEKO*. Manažment a ekonomika podniku. - Bratislava : Ústav manažmentu STU v Bratislave, 2011. ISSN 1337-9488, 2011, roč. 3, č. 1, s. 59-68.
- [12] TEKELOVÁ, Z.. (2013) *Zhodnotenie podnikateľského prostredia pre malé a stredné podniky vo vybranej krajine Európskej únie a SR*. Dizertačná práca [elektronický zdroj]. Bratislava, 2013, 175 s. Dostupné na internete: <[https://ais2.euba.sk/kis/repository/defaultais.bo.vs.es.ESPraca\\$PopisSuboru@13c3a20](https://ais2.euba.sk/kis/repository/defaultais.bo.vs.es.ESPraca$PopisSuboru@13c3a20)
- [13] JAIN, T.R. – TREHAN, M – TREHAN, R. : (2009) *Business Environment*.2. vyd. New Delfi : V.K. Enterprises. s.6 2009. 338 s. ISBN 978-81-89611-88-0
- [14] WORTHINGTON, I. – BRITTON, C. : (2009). *The business environmnet*. 6. vyd. Harlow : United Kingdom. s.6. 2009. 544 s. ISBN 978-0-27371-675-4
- [15] WÖHE, G - DÖRING, U.: (2005). *Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. 22. neubearb. Aufl. München : Verlag Vahlen. s. 127 2005. Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. 1220 s. ISBN 3-8006-3254-3
- [16] VEBER, J. - SRPOVÁ, J. (2012) *Podnikání malé a střední firmy*. vyd. Praha : GRADA Publishing, 2012. 332 s. Expert. ISBN 978-80-247-4520-6
- [17] MYŠKOVÁ, R. (2013) *Assessment of Conditions for Enterprising in Selected Regions Using the Regional Economic Development Risk Indicator*. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 2013, vol. 10, no. 3, s. 268-277. ISSN: 1109-9526
- [18] MYŠKOVÁ, R. - TETUROVÁ, V. (2010) *Projevy ekonomické krize v českých podnicích*. In *Manažerská etika. Díl 9, Inspirace pro 21. století*. 1. vyd. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2010. 7 s. ISBN 978-80-7318-974-7.
- [19] KORÁB, V. – HANZELKOVÁ, A. – MIHALISKO, M. (2007). *Rodinné podnikání*. Vyd. Computer Press, ISBN 978-80-251-1843-6

- [20] WAGNEROVÁ, E., – ŠEBESTOVÁ, J. (2007). *Podnikání v malé a střední firmě*. SU v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné : 2007. ISBN 978-80-7248-441-6.
- [21] ŠÚBERTOVÁ, E. - KINČÁKOVÁ, M. (2013) *Pripravenosť študentov manažérskeho zamerania na podnikanie na Slovensku*. In Ekonomické rozhľady : vedecký časopis Ekonomickej univerzity v Bratislave. - Bratislava : Ekonomická univerzita v Bratislave, 2013. ISSN 0323-262X, 2013, roč. 42, č. 4, s. 483-493. Dostupné na internete: <http://www.euba.sk/veda-a-vyskum/utvary-riadene-prorektorkou-pre-vedu-a-doktorandske-studium/ekonomicke-rozhlady/aktualne-vydanie/preview-file/er4_2013_subertova_kincakova_fulltext-14598.pdf>
- [22] KOVALEV, A.: Zhodnotenie vplyvu podnikateľského prostredia na fungovanie malých a stredných podnikov. Dizertačná práca [elektronický zdroj]. Bratislava, 2008, 136 s.
- [23] www.statistics.sk
- [24] www.sbaagency.sk

Kontaktná adresa

Elena Šúbertová, doc. Ing. PhD.

Ekonomická univerzita v Bratislave

Fakulta podnikového manažmentu

Katedra podnikovohospodárska

Dolnozemska 1/b

852 35 Bratislava, Slovensko

Email: elena.subertova@euba.sk, subertova@gmail.com

Tel. číslo: 00421 2 672 95 565

MEZERA V PRODUKTIVITĚ MEZI ČESKOU REPUBLIKOU A EU

PRODUCTIVITY GAP CZECH REPUBLIC – EU

Tomáš Volek, Jiří Alina

Abstract: *The introduced paper deals with gap of productivity among Czech Republic and European Union. For analysis was selected period 2000- 2013 i. e. interval of 14 years. Eurostat was the main data source. Performed analysis displayed larger production gap of Czech Republic at comparison with EU average (27) or EU (15) in the area of labour productivity than capital productivity. There was found out that the production gap of labour productivity decreases in quicker rate than gap of capital productivity. As a one of factors the positive influence of growing capital-labour ratio was identified. The other influence on dispraise gap of labour productivity was identified the influence of convergency, which means that the country with lower level labour productivity in starting year of monitoring „ catches" by means of larger growth rate countries with higher - level of this indicators at the beginning. On the other hand at capital productivity there was no essential influence of convergency proved. At total productivity of production factor there was found out that the under monitored period at average Czech Republic growth in economy by 0.5 % faster than average EU.*

Keywords: *Productivity, Gap, Region, Czech Republic.*

JEL Classification: *D24, E01, E23.*

Úvod

Ekonomika České republiky prošla od vstupu do Evropské unie do dnešní doby dynamickým vývojem. Na jedné straně došlo k výraznému zvýšení ekonomické síly státu, na druhé straně je nutné se podívat na ekonomickou úroveň a s jakou efektivností (produktivitou) jsou výrobní faktory v ekonomice využívány. Je tedy otázkou na jaké úrovni je velikost produktivity v ekonomice České republiky při srovnání s průměrem Evropské unie a pokud zde existuje mezera v produktivitě, zda dochází k jejímu snižování či zvyšování.

1 Formulace problematiky

Základním východiskem při měření efektivnosti výrobních faktorů (produktivity) v mikroekonomickém či makroekonomickém pojetí produktivity je produkční funkce, kterou můžeme zapsat jako $Y = F(T, K, L)$, kde T je úroveň technologií, K je objem kapitálu, L je množství práce. Produkční funkce jasně říká, že hrubý domácí produkt (GDP) tj. Y, může růst jen tehdy, jestliže rostou vstupy včetně úrovně technologií [3].

Produktivitu můžeme obecně definovat jako poměr výstupu a vstupu [8]. Nejjednodušší a nejvíce časté je měření produktivity práce. Produktivitu práce můžeme definovat jako hrubou přidanou hodnotu nebo hrubý výstup na odpracovanou hodinu [15]. Produktivitu práce lze také měřit je poměr hrubého domácího produktu [16] a celkové zaměstnanosti [19]

nebo jako poměr hrubé přidané hodnoty a celkové zaměstnanosti [2]. Základní rozdíl v hodnocení produktivity práce spočívá v tom, jakou roli hraje práce. V některých případech je práce primárním instrumentem pro dosažení konečného produktu [4], v jiných případech může být hlavním zdrojem například technologických pokroků. Regionální rozdíly v produktivitě práce lze částečně přičíst rozdílům v technické efektivnosti. Dále můžeme měřit produktivitu kapitálu vycházející z fyzické zásoby kapitálu [20]. Produktivita kapitálu tedy ukazuje, jak je kapitál využíván při tvorbě přidané hodnoty ekonomiky. Souhrnný ukazatel produktivity, kterým se již zabývá Solow [17], je produktivita výrobních faktorů (TFP - Total Factor Productivity). Technický pokrok se měření pomocí ukazatele celkové produktivity faktorů [7], TFP měří výstup vázaný na každou jednotku práce a kapitálu, či dalších faktorů produkce. TFP je základem pro posouzení agregovaného tempa růstu výstupu a ocenění přínosu technologického pokroku. Produktivita výrobních faktorů (TFP) tedy představuje koncept, který měří efekt technologických změn v produktivitě a je hnacím kolem ekonomického růstu [19]. V ekonomii je souhrnná produktivita výrobních faktorů (TFP) přístup k měření změn v technologiích [1].

Mezi další významné vlivy, které mají nemalý vliv na ekonomický růst je i hospodářský cyklus, kdy základní teorií je dnes teorie reálného hospodářského cyklu (RBC). Hlavní autoři teorie reálných hospodářských cyklů (RBC) jsou Kydland, Prescott [13], kdy tento koncept je zaměřen na vysvětlení výkyvů v ekonomice. Hlavní podstatou je, že příčiny hospodářského cyklu spočívají v reálných šocích ovlivňujících ekonomiku a také i produktivitu. Tuto hypotézu potvrdili Long a Plosser [14], přičemž jako velký vliv na změnu produktivity v průběhu hospodářského cyklu mají technologické investice [12].

Problém pro ekonomiku nebo odvětví je dle Baumola [5] pokud růst produktivity zaostává za ostatními zeměmi či odvětvími. Naopak Bernard a Jones [6] a Färe, Grosskopf a Margaritis [10] zjistili, že souhrnná produktivita mezi zeměmi během období konverguje. Mezeru produktivity pak lze definovat jako rozdíl produktivit ve dvou státech [9].

2 Metody

Hlavním cílem článku je posoudit jak velká je mezera v produktivitě mezi Českou republikou a průměrem EU a zda dochází k jejímu snižování. Pro detailnější zjištění, zda se ekonomika ČR konverguje v produktivitě k průměru EU byla následně aplikována absolutní konvergence (β – konvergence). Pro analýzu bylo zvoleno období 2000-2013 tj. interval 14 let. Hlavním zdrojem dat byl Eurostat. Zvolenými ukazateli byly: produktivita práce (tj. hrubá přidaná hodnota/celková zaměstnanost – domácí koncept), produktivita kapitálu (hrubá přidaná hodnota/tvorba hmotného fixního kapitálu), vybavenost práce kapitálem (tvorba hmotného fixního kapitálu/ celková zaměstnanost – domácí koncept) a souhrnná produktivita výrobních faktorů (TFP = Total Factor Productivity A_1/A_0)

$$\frac{A_1}{A_0} = \frac{Y_1}{Y_0} \cdot \left(\frac{K_1}{K_0} \right)^{-\alpha_{Kt}} \cdot \left(\frac{L_1}{L_0} \right)^{-\alpha_{Lt}} \quad (1)$$

kde Y_1/Y_0 je index reálného produktu (hrubé přidané hodnoty v cenách PPS),

K_1/K_0 je index reálné hrubé zásoby dlouhodobého majetku (index tvorby hmotného fixního kapitálu),

L_1/L_0 je index počtu pracovníků,

α_{Lt} je aritmetický průměr z podílu náhrad zaměstnancům na hrubé přidané hodnotě v základním a běžném období,

α_{Kt} je aritmetický průměr z podílů hrubého provozního přebytku na hrubé přidané hodnotě v základním a běžném období, takže platí, že $\alpha_{Lt} + \alpha_{Kt} = 1$.

Dalším krokem po analýze produktivity bude posouzení reálné konvergence prostřednictvím β - konvergence. Terminologie konvergence byla vyvinuta v souvislosti s teorií růstových modelů. Reálnou konvergencí je chápáno sblížení ekonomické úrovně různých zemí Mezinárodní srovnání je vhodné provádět prostřednictvím ukazatelů v PPS (purchasing power standard).

Pokud hodnotíme vztah ekonomické úrovně, ať už na podkladě jakýchkoliv ukazatelů mezi dvěma ekonomickými celky je možné konvergenci vyjádřit na základě absolutní hodnoty

$$|y_{1,t} - y_{2,t}| > |y_{1,t+1} - y_{2,t+1}|, \quad (2)$$

kde veličiny $y_{1,t}$ a $y_{2,t}$ jsou relevantní ekonomické veličiny v čase t .

Je možné se setkat i s jiným formalizovaným zápisem, který hodnotí relativní odstup ekonomických úrovní zemí

$$\frac{y_{1,t}}{y_{2,t}} < \frac{y_{1,t+1}}{y_{2,t+1}}, \quad (3)$$

kde $y_{1,t} > y_{2,t}$ a tento vztah lze interpretovat tak, že se relativní odstup mezi dvěma ekonomickými veličinami v čase snižuje.

β - konvergence vychází z neoklasického pojetí ekonomického růstu, kde růst v tomto případě produktivity práce je negativně závislý na počáteční ekonomické úrovni. To znamená, že v konceptu β - konvergence rostou země s nižší úrovní produktivity práce ve výchozím roce sledování rychleji než země s vyšší úrovní tohoto ukazatele. β - konvergenci lze pak definovat následující regresní rovnicí:

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{Y_{it}}{Y_{i0}} \right) = \alpha + \beta * \ln Y_{i0} + \mu_i \quad (4)$$

kde levá strana vyjadřuje průměrný růst produktivity práce v období 0 až t , který je závislý na počáteční úrovni produktivity práce ($Y_{i,0}$), i označuje pořadové číslo pozorování (země), T je celkový počet let zkoumaného období, α je konstanta, β je koeficient a μ_i náhodná složka [18]. K β konvergenci dochází při záporné směrnici přímky beta. Základním východiskem u β - konvergence je metodika Baumola [5].

Výpočet průměrných ročních indexů tj. průměrných temp růstu sledovaných produktivit byl proveden pomocí geometrického průměru:

$$\bar{k} = \sqrt[n]{k_1 \cdot k_2 \cdot \dots \cdot k_n} = \sqrt[n]{\frac{u_1}{u_0} \cdot \frac{u_2}{u_1} \cdot \dots \cdot \frac{u_n}{u_{n-1}}} = \sqrt[n]{\frac{u_n}{u_0}}, \quad (5)$$

kde \bar{k} je průměrné tempo růst resp. průměrný koeficient růstu

$k_1 \dots k_n$ jsou řetězové indexy ukazatelů

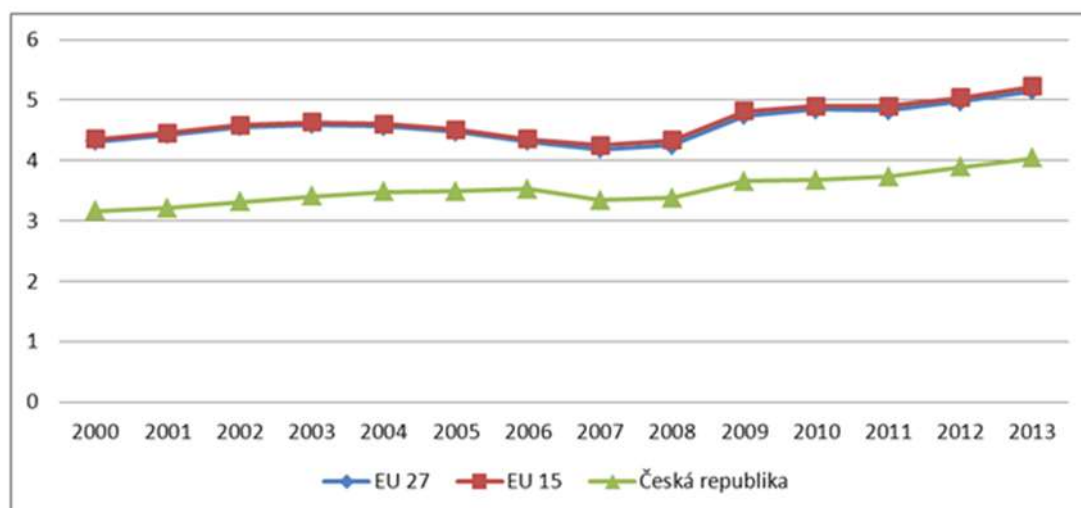
$u_0 \dots u_n$ jsou hodnoty jednotlivých ukazatelů.

3 Rozbor problému

3.1 Produktivita kapitálu

První část analýzy se zabývala produktivitou kapitálu vyjádřenou podílem hrubé přidané hodnoty na tvorbě hrubého fixního kapitálu. Graf 1 nám zobrazuje vývoj produktivity kapitálu při srovnání s průměrem EU 27 či EU 15. Z uvedeného grafu je zřejmá meze produktivity mezi velikostí produktivity v ČR a EU. U produktivity kapitálu není důležitá pouze její velikost, ale i její dynamika. Dynamika produktivity kapitálu v ČR má podobným vývojový trend jako EU. Významný vliv na její dynamiku má hospodářský cyklus, kdy tento jev se podařilo prokázat pomocí regresní analýzy ($R^2=0.53$).

Obr. 1 : Vývoj produktivity kapitálu



Zdroj: vlastní zpracování autora

Porovnáním produktivit kapitálu ČR s produktivitou EU 27 či EU 15 nám zobrazuje následující tabulka 1. Produktivita kapitálu dosahovala v roce 2000 75 % průměru EU 27. V posledních 14 letech došlo ke zvyšování produktivity kapitálu v průměru o 1,92 %. Tempo růstu kapitálu bylo v ČR vyšší a dohnalo průměr EU27 o 5 % a 4,65 % staré členské státy EU 15.

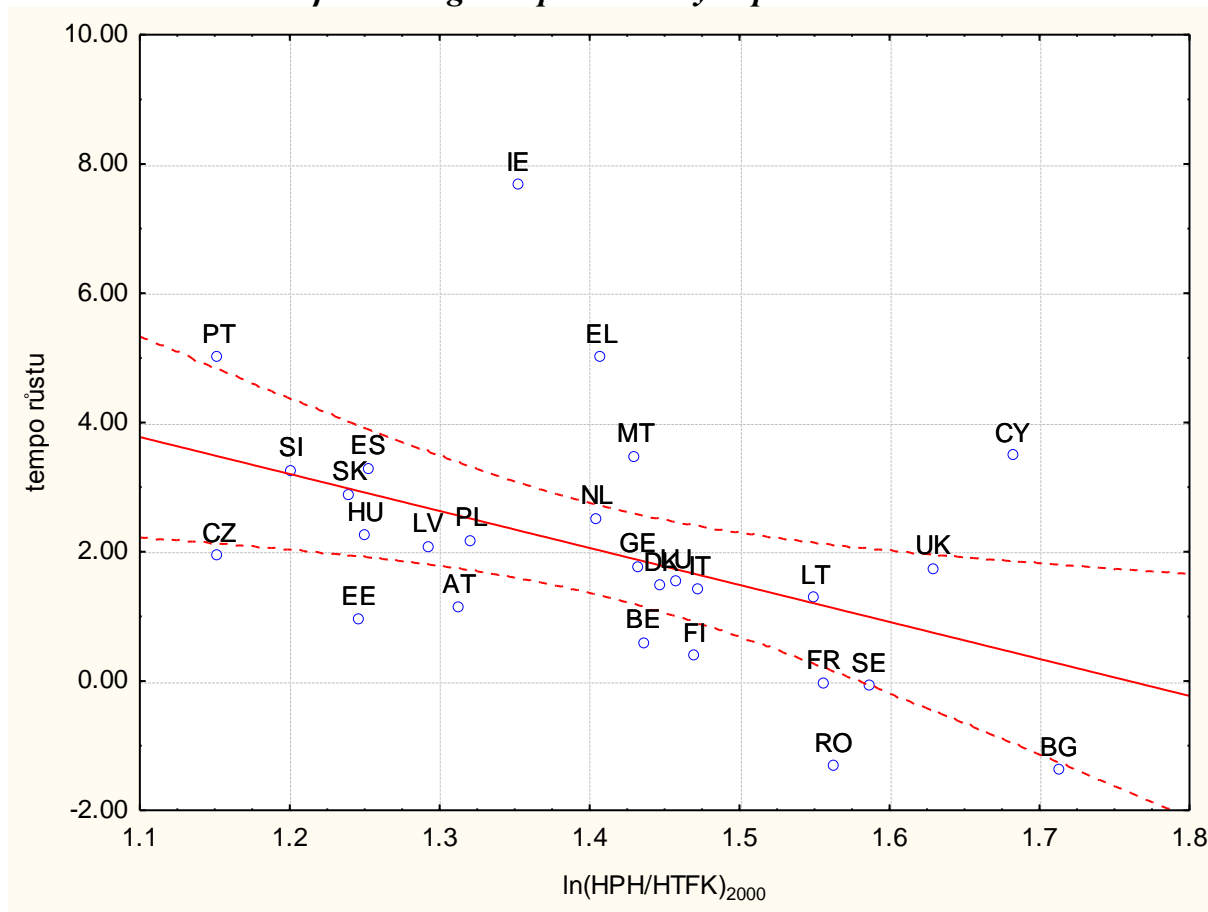
Tab. 1: Srovnání úrovně a dynamiky produktivity kapitálu (PK)

	PK v roce 2000	PK v roce 2013		Prům. reálný růst (2000-2013)	Předstih reálného růstu k EU 27	PK v roce 2000 EU 15 =100%	PK v roce 2013 EU 15 =100%		Předstih reálného růstu k EU 15
	EU 27 =100%	EU 27 =100%	rozdíl					rozdíl	
EU 27	100.00	100.00	0.00	1.38	x	99.08	98.67	-0.41	-0.14
EU 15	100.93	101.34	+0.41	1.52	+0.14	100.00	100.00	0.00	x
ČR	73.28	78.29	+5,01	1.92	+0.54	72.60	77.25	+4.65	+0.40

Zdroj: vlastní zpracování autora

Další otázkou, kterou si je nutné při analýze mezery produktivity kapitálu klást je, zda dochází konvergenci produktivity v rámci EU. Pro zjištění konvergence byla aplikována β – konvergence vycházející z Baumolova přístupu. Je odvozena z průměrné roční míry růstu produktivity kapitálu za sledované období (vertikální osa) a tento růst je závislý na počáteční úrovni produktivity kapitálu (horizontální osa). Tento vztah je patrný z grafu 2 a následně z regresního modelu.

Obr. 2: β konvergence produktivity kapitálu u států EU²⁰



Zdroj: vlastní zpracování autora

Tabulka 2 uvádí odhad lineární výběrové funkce a shrnuje základní statistické charakteristiky o kvalitě odhadu této funkce. Bylo ověřeno, že pouze 0,21% variability pozorovaných průměrných ročních temp růstu produktivity kapitálu lze vysvětlit tímto regresním modelem.

²⁰ Belgie BE, Bulharsko BG, Česká republika CZ, Dánsko DK, Německo GE, Estonsko EE, Irsko IE, Řecko EL, Španělsko ES, Francie FR, Itálie IT, Kypr CY, Lotyšsko LV, Litva LT, Lucembursko LU, Maďarsko HU, Malta MT, Holandsko NL, Rakousko AT, Polsko PL, Portugalsko PT, Rumunsko RO, Slovinsko SI, Slovensko SK, Finsko FI, Švédsko SE, Velká Británie UK,

Tab. 2: Výsledky regrese produktivity kapitálu

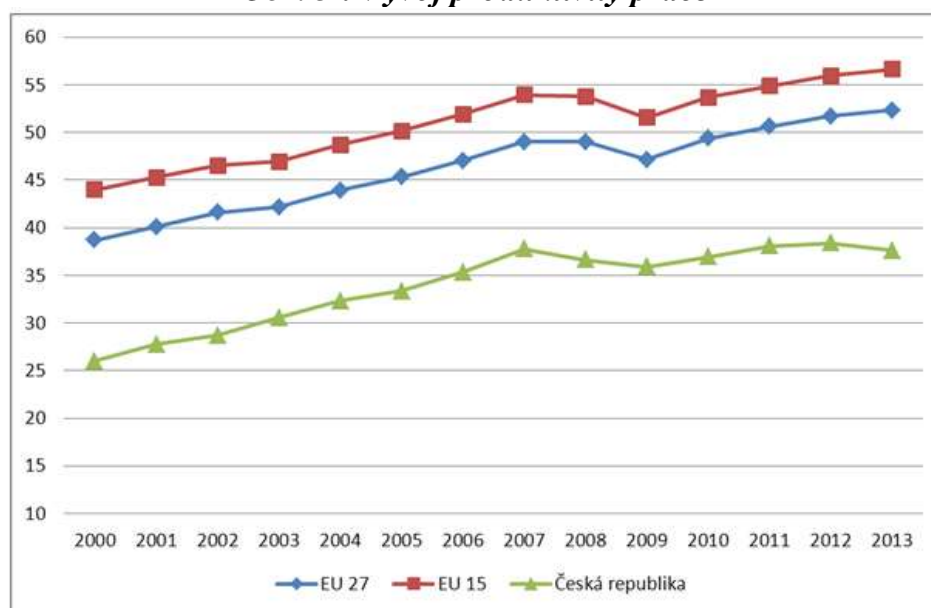
Growth rate; R= .46249646 R2= .21390298 Upravené R2= .18245909 F(1,25)=6.8027 p<.01514						
	b*	Sm.chyba - z b*	b	Sm.chyb a - z b	t(25)	p-hodn.
Abs.člen			10.06940	3.106742	3.24114	0.00335
ln (HPH /THFK)₂₀₀₀	- 0.462496	0.177324	-5.72129	2.193579	-2.60820	0.01513

Zdroj: vlastní zpracování autora

3.2 Produktivita práce

Dalším ukazatelem produktivity byla produktivita práce vyjádřená podílem hrubé přidané hodnoty na zaměstnanosti. Graf 3 nám zobrazuje nejen velikost, ale dynamiku vývoje produktivity práce, která je do jisté míry ovlivněna hospodářským cyklem. Zjevný je zejména výrazný pokles produktivity práce v roce 2008 a 2009, který byl způsoben celosvětovou ekonomickou krizí. Významný vliv na produktivitu práce má i ukazatel vybavenosti práce kapitálem. Mezi těmito ukazateli byla identifikována statisticky významná vazba ($R^2=0.71$).

Obr. 3 : Vývoj produktivity práce



Zdroj: vlastní zpracování autora

Předchozí graf 3 nám zobrazuje mezeru v produktivitě v ČR při srovnání s průměrem Evropské unie. Česká republika dosahuje cca 72 % průměru EU 27 a cca 67 % průměru starých členských států EU 15. Za sledované období se produktivita práce v ČR přiblížila v 5 procentních bodech a to průměrným tempem 3 %. Za pozitivní lze uvést to, že tempo růstu produktivity práce přesahuje o 0,6 % tempo růstu EU 27 a o cca 1% průměrný růst EU 15.

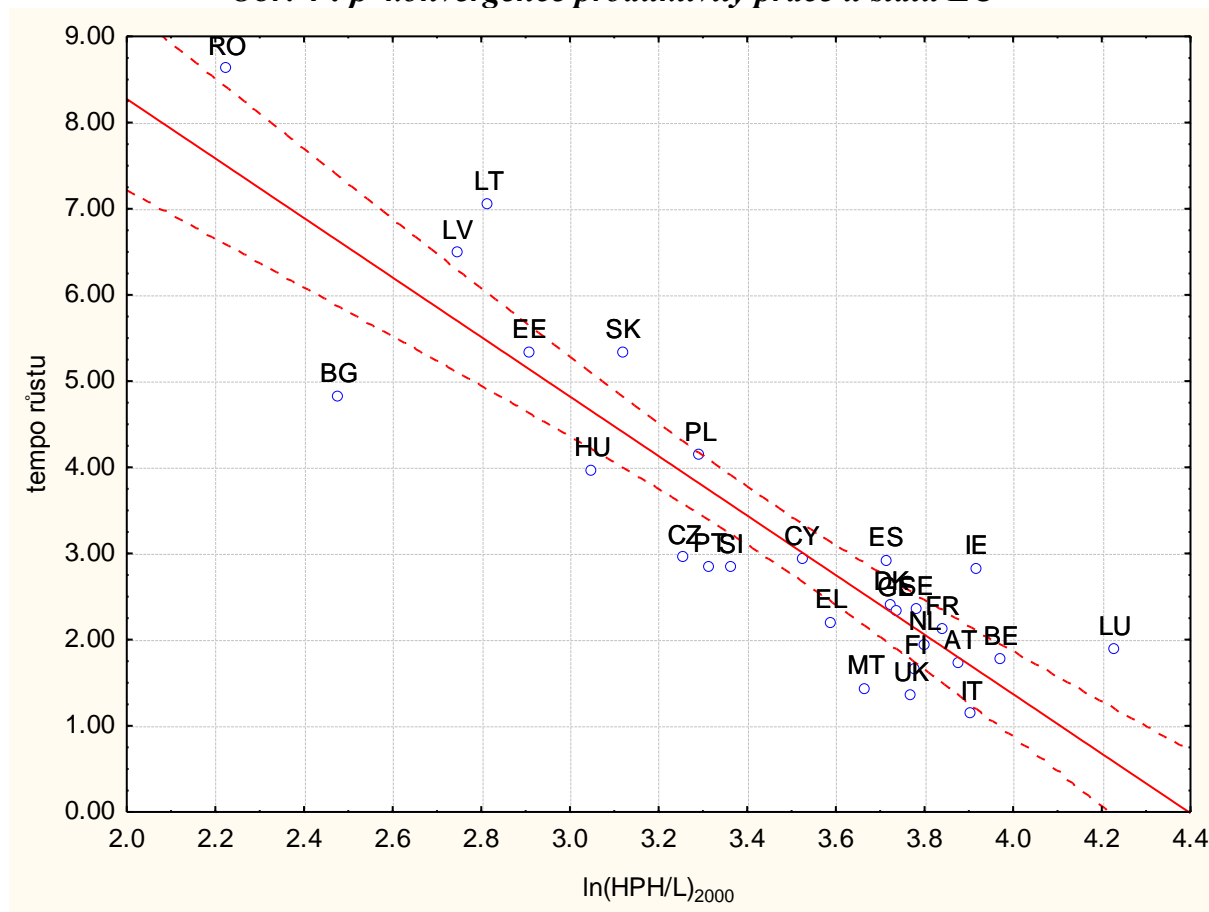
Tab. 3: Srovnání úrovně a dynamiky produktivity práce (PP)

	PP v roce 2000 EU 27 =100%	PP v roce 2013 EU 27 =100%	rozdíl	Prům. reálný růst (2000-2013)	Předstih reálného růstu k EU 27	Prod. práce 2000 EU(15) =100%	PP 2013 EU(15) =100%	rozdíl	Předstih reálného růstu k EU (15)
EU 27	100.00	100.00	0.00	2.37	x	87.93	92.43	+4.5	+0.39
EU 15	113.72	108.19	-5.53	1.98	-0.39	100.00	100.00	0.00	x
ČR	67.15	71,89	+4.74	2.94	+0.57	59.05	66.45	+7.4	+0.96

Zdroj: vlastní zpracování autora

Pro detailnější analýzu a tedy upřesnění, zda produktivita práce členských států EU se v čase přibližuje, byla aplikována opět β – konvergence odvozená z průměrné roční míry růstu produktivity práce za sledované období (vertikální osa) a tento růst je závislý na počáteční úrovni produktivity práce (horizontální osa). Tento vztah je patrný z grafu 4 a následně z regresního modelu.

Obr. 4 : β konvergence produktivity práce u států EU



Zdroj: vlastní zpracování autora

Tabulka 4 uvádí odhad lineární výběrové funkce a shrnuje základní statistické charakteristiky o kvalitě odhadu této funkce. Bylo ověřeno, že 0,81% variability pozorovaných průměrných ročních temp růstu produktivity práce lze vysvětlit tímto regresním modelem. F – test je významný a prokazuje tuto závislost. Dílčí t-testy o jednotlivých parametrech jsou také významné (naznačují to minimální hladiny významnosti). Odhad absolutního členu výběrové lineární regresní funkce (4,21) je konstantou α se směrodatnou chybou odhadu 0,09. Výběrový regresní koeficient, který je

směrnici přímkou, je zároveň koeficient β . Protože tento koeficient je záporný a index determinace (R^2) je dostatečně významný, můžeme tvrdit, že státy EU vzájemně konvergují. To znamená, že země s nižší úrovní produktivity práce ve výchozím roce sledování „dohánějí“ prostřednictvím většího tempa růstu země s vyšší úrovní tohoto ukazatele na počátku.

Tab. 4: Výsledky regrese produktivity práce

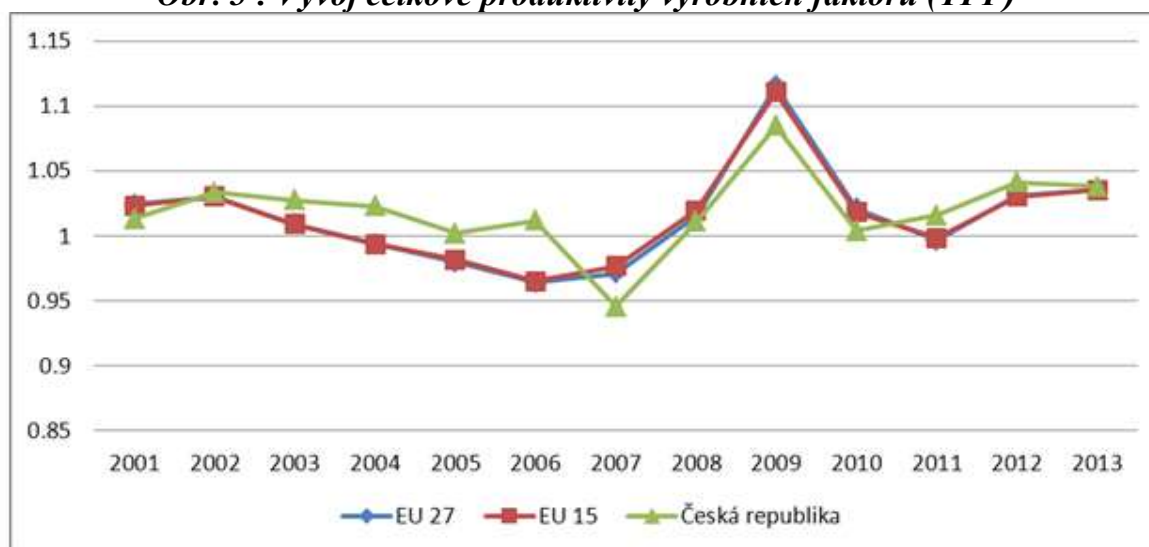
Growth rate; R= .90009022 R2= .81016241 Upravené R2= .80256890 F(1,25)=106.69 p<.00000						
	b*	Sm.chyba - z b*	b	Sm.chyb a - z b	t(25)	p-hodn.
Abs.člen			4.218396	0.084757	49.7706	0.00000
ln (GVA /L)₂₀₀₀	- 0.900090	0.087141	-0.234604	0.022713	-10.3292	0.00000

Zdroj: vlastní zpracování autora

3.3 Celková produktivita výrobních faktorů (TFP)

Ukazatel TFP nám zobrazuje celkovou efektivnost výrobních faktorů. V následujícím grafu 5 můžeme sledovat podobný vývoj tohoto ukazatele v ČR a EU. Při hlubší analýze dynamiky růstu zjistíme, že TFP za sledované období v průměru roste v ekonomice ČR o cca 0,5 % rychleji než průměr EU 27 či EU 15. Z hlediska vývoje zde můžeme zaznamenat výrazný vliv produktivity kapitálu na vývoj TFP a to především v letech 2008 a 2009.

Obr. 5 : Vývoj celkové produktivity výrobních faktorů (TFP)



Zdroj: vlastní zpracování autora

4 Diskuze

Uvedený článek se zabýval dnes důležitou oblastí a to posuzováním efektivnosti využívání výrobních faktorů v ČR a její srovnání s průměrem EU. Provedená analýza identifikovala mezery v produktivitě práce a kapitálu. Někteří autoři v této mezeře produktivity nevidí velký problém, neboť v delším časovém horizontu dojde ke konvergenci v rámci ekonomik EU do stálého stavu jako například Färe, Grosskopf a Margaritis [10]. Další z identifikovaných závěrů je, že se mezera produktivity snižuje a to z důvodu vyššího

tempa růstu. Neopomenutelný vliv na vývoj produktivity má hospodářský cyklus a vybavenost práce kapitálem. Vliv tohoto ukazatele byl identifikován u produktivity práce. Ke stejnému závěru došel i Hájek [11]. Naopak u produktivity kapitálu nebyl tento podstatný vliv prokázán. Z hlediska TFP bylo zjištěno, že za sledované období v průměru roste v ekonomice ČR o cca 0,5 % rychleji než průměr EU. Tento jev je pozitivní i v kontextu zvyšování technologické vybavenosti ekonomiky.

Závěr

Článek je orientován na hledání mezery v produktivitě mezi Českou republikou a průměrem EU. Výsledky provedeného rozboru sice našly výraznou mezeru v produktivitě práce a kapitálu České republiky při srovnání s EU, ale pozitivním dlouhodobým trendem je její snižování vlivem vyšší dynamiky růstu produktivity práce a kapitálu.

Reference

- [1] BALK, B. M. On the relation between gross output- and value added-based productivity measures: the importance of the domar factor. *Macroeconomic Dynamics*. 2009, vol. 13, pp. 241-267. ISSN 1365-1005.
- [2] BASILE, R., DE BENEDICTIS, L. Regional unemployment and productivity in Europe. *Papers in Regional Science*. 2008, vol. 87, no. 2, pp. 173-192. ISSN 1056-8190.
- [3] BARRO, R. J., SALA I MARTÍN, X. *Economic growth*. 2nd vyd. Cambridge: MIT Press, 2004. xvi, 654 s. s. ISBN 0-262-02553-1 .
- [4] BAUMOL, W. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *The American Economic Review*. 1967, vol. 57, no. 3, pp. 415-426.
- [5] BAUMOL, W. J. Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show. *The American Economic Review*. 1986, vol. 76, no. 5, pp. 1072-1085. ISSN 00028282.
- [6] BERNARD, A. B., JONES, C. I. Comparing Apples to Oranges: Productivity Convergence and Measurement Across Industries and Countries. *The American Economic Review*. 1996, vol. 86, no. 5, pp. 1216-1238. ISSN 00028282.
- [7] CRESPO, R. Total factor productivity: an unobserved components approach. *Applied Economics*. 2008, vol. 40, no. 16, pp. 2085-2097. ISSN 0003-6846.
- [8] COELLI, T. *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. Springer, 2005. 331 s. ISBN 9780387242651.
- [9] ELDRIDGE, L. P., SHERWOOD, M. K. A perspective on the US-Canada manufacturing productivity gap. *Monthly Labor Review*. 2001, vol. 124, no. 2, pp. 31-48. ISSN 0098-1818.
- [10] FÄRE, R., GROSSKOPF, S., MARGARITIS, D. Productivity growth and convergence in the European Union. *Journal of Productivity Analysis*. 2006, vol. 25, no. 1-2, pp. 111-141. ISSN 0895-562X.
- [11] HAJEK, M. Sources of economic growth, total factor productivity and structure in the Czech Republic. *Politická Ekonomie*. 2006, vol. 54, no. 2, pp. 170-189. ISSN 0032-3233.

- [12] IRELAND, P. N., SCHUH, S. Productivity and US macroeconomic performance: Interpreting the past and predicting the future with a two-sector real business cycle model. *Review of Economic Dynamics*. 2008, vol. 11, no. 3, pp. 473-492. ISSN 1094-2025.
- [13] KYDLAND, F. E., PRESCOTT, E. C. Time to build and aggregate fluctuations. *Econometrica*. 1982, vol. 50, no. 6, pp. 1345-1370. ISSN 0012-9682.
- [14] LONG, J. B., PLOSSER, C. I. Sectoral vs aggregate shocks in the business-cycle. *American Economic Review*. 1987, vol. 77, no. 2, pp. 333-336. ISSN 0002-8282.
- [15] O'MAHONY, M., TIMMER, M. P. Output, Input and Productivity Measures at the Industry Level: The EU KLEMS Database*. *The Economic Journal*. 2009, vol. 119, no. 538, pp. F374-F403. ISSN 1468-0297.
- [16] PAVELKA, T. *Employment as one of the sources of economic growth. Development of employment in region*. Hradec Kralove: Gaudeamus, 2007. 137-141 s. ISBN 978-80-7041-824-6. Hradecké Ekonomické Dny 2007, II: Ekonomický Rust a Rozvoj Regionu. Economic Growth and Development in the Region.
- [17] SOLOW, R. M. Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*. 1957, vol. 39, no. 3, pp. 312-320. ISSN 00346535.
- [18] SLAVÍK, C. Reálná konvergence České republiky k Evropské unii. In *Politická ekonomie*, 2007, c. 1, s. 23 – 40. ISSN 0032-3233
- [19] VAN PRAAG, C. M., VERSLOOT, P. H. The Economic Benefits and Costs of Entrepreneurship: A *Review of the Research*. Foundations and Trends® in Entrepreneurship. 2007, vol. 4, no. 2, pp. 65-154. ISSN 1551-3122.
- [20] YASSER, A., JOUTZ, F. *Relating the knowledge production function to total factor productivity: an endogeneous growth puzzle*. Washington, DC [US] : International Monetary Fund, 2005 IMF Working Paper No. 05/74 [cit.2007-02-25]. Dostupné na WWW: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=888120

Kontaktní adresa

Ing. Tomáš Volek, Ph.D.

Ing. Jiří Alina, Ph.D.

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky

Studentská 13, 370 05 České Budějovice, Česká republika

Email: volek@ef.jcu.cz, jalina@ef.jcu.cz

Tel. číslo: 387 772 720

PEČOVATELSKÁ SLUŽBA – BUDOUCÍ TREND V PÉČI O SENIORY?

COMMUNITY CARE SERVICES – FUTURE TRENDS OF CARE FOR SENIORS?

Mirka Wildmannová

Abstract: *Social services are currently the centre point of professional public - service providers, but and it is also in centre stage of clients - consumers of social services. Significant part of the activities of law, local government and non-governmental organizations are defined at the national level. One of the tools of social services is day care, which is mainly used by the elderly. Due to the problem of aging population, this tool is currently greatly discussed at the local level. The aim of this report is to assess contemporary trends in the provision of care services - particularly at the municipal level (on the example of the city of Brno).*

Keywords: *Social care, Community care services, Providers, Clients, Financing.*

JEL Classification: *H53, I39.*

Úvod

Sociální služby jsou definovány jako významná část aktivit státu, samosprávy a nestátních subjektů, která řeší problémy jednotlivců, rodin a skupin občanů, a tím i pozitivně ovlivňuje sociální klima v celé společnosti. Bez působení sociálních služeb by se významná část občanů nemohla podílet na všech stránkách života společnosti [7].

Legislativně jsou sociální služby vymezovány jako součást tzv. sociální pomoci, jež obsahuje nejen sociální služby, ale také finanční a věcné dávky, tzv. dávky v hmotné nouzi. Sociální služby nemusí být poskytovány jen v rámci státní sociální pomoci, ale může je zcela hradit spotřebitel – příjemce sociální služby na základě uzavřené smlouvy (komerční poskytovatel služby). Poskytovat tyto služby může i nestátní subjekt jako poskytovatel služby, kde je služba pro klienta bez úhrady (smluvní poskytovatel služby). Cílem sociálních služeb je především zlepšení kvality života klienta [8].

Sociální služby existují v rozmanitých podobách a lze je kategorizovat podle různých kritérií. Rozdělení podle potřeby, trvání a druhu potřeby, ale také jiné kategorie [14]:

- Služba poskytovaná státem nebo nestátní organizací
- Podle druhů nabízených úkonů (péče)
- Služba profesionální nebo laická.

Dle dalších charakteristik lze sociální služby třídit na [6]:

- Obligatorní (závazné, povinné) nebo fakultativní (nezávazné, nepovinné),
- Individuální a skupinové,
- Jednorázové, opakované, časově ohraničené a neohraničené.

Z ekonomického hlediska se objevuje otázka potřeby sociálních služeb. Jak konstatuje Mertl [9] v souvislosti s demografickým vývojem a poklesem neformálních sociálních služeb, existuje stále více osob, které by tuto potřebu mohly potencionálně nárokovat. Sociální služby jsou specifické tím, že se integrálně dotýkají osobnosti poptávajícího a jsou také spjaty s regionálním zacílením (lokální problém). Problémem u sociálních služeb je také informační asymetrie, která se projevuje tím, že sociální pracovník nebo poskytovatel sociálních služeb má nesporně informační převahu nad klientem. Sociální služby nejsou statkem, jehož spotřebu by si člověk volil, ale na jejich potřebu je odkázán [9].

Sociální služba je také označována jako statek zkušenosti nebo statek důvěry. Skutečný charakter takového statku poznáváme až v okamžiku spotřeby [7].

1 Formulace problematiky

Jednou z nejčteněji využívaných sociálních služeb je pečovatelská služba (viz. tab. 1: počet poskytovatelů sociálních služeb v ČR). Zákon o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) definuje pečovatelskou službu jako terénní nebo ambulantní službu poskytovanou osobám se sníženou soběstačností z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, a rodinám s dětmi, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné osoby.

Služba obsahuje tyto základní činnosti:

- Pomoc při zvládnání běžných úkonů péče o vlastní osobu
- Pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu
- Poskytnutí stravy nebo pomoc při zajištění stravy
- Pomoc při zajištění chodu domácnosti
- Zprostředkování kontaktu se společenským prostředím.

Tab. 1: Počty poskytovatelů sociálních služeb v ČR (ke dni 9.4.2014)

Sociální služba	Počet poskytovatelů
Pečovatelská služba	964
Odlehčovací služby	379
Centra denních služeb	124
Denní stacionáře	374
Domy na půl cesty	67
Domovy se zvláštním režimem	283
Domovy pro seniory	572
Odborné sociální poradenství	1022
Chráněné obydlí	218
Sociálně aktivizační služby	354
Osobní asistence	328

Zdroj: zpracováno autorkou na základě informací z Registru poskytovatelů sociálních služeb [10]

Dohnálek [4] vysvětluje poslání pečovatelské služby jako pomoc osobám v pokročilém věku nebo takovým, kterým zdravotní stav přinesl sníženou soběstačnost v základních životních dovednostech, možnost dalšího setrvání v soukromí domácího prostředí s pomocí ohleduplného a vstřícného personálu. Je jim umožněno nadále prožívat plnohodnotný a spokojený život. To vše s ohledem na jejich sociální a individuální potřeby a za aktivní spolupráce s rodinou.

Na intenzitu poptávky po pečovatelské službě mají především vliv následující kritéria:

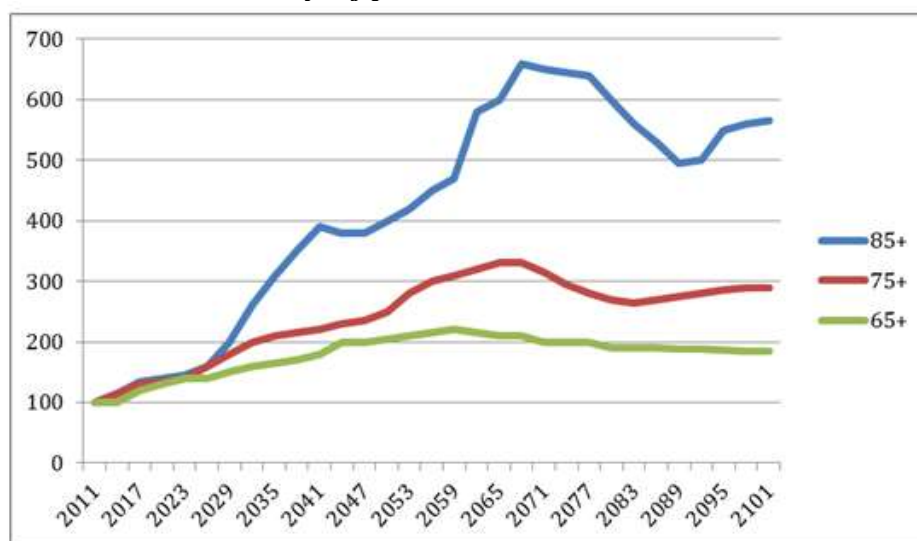
- Lokální úroveň (prostorová dimenze),
- stárnutí obyvatelstva,
- počet poskytovatelů sociálních služeb v dané lokalitě.

Cílem tohoto příspěvku je zhodnotit současnou situaci poskytovatelů pečovatelských služeb, a to jak po stránce nabídky poskytovaných služeb, tak finanční stability těchto organizací.

1.1 Stárnutí obyvatelstva

Demografické stárnutí populace dokládají projekce a prognózy populačního vývoje.²¹ Tyto prognózy by měly být brány na zřetel, neboť věk je jedním z aspektů, které určují postavení jednotlivých osob ve většině sociálních systémů a v konečném důsledku fungování těchto systémů. Stárnutí populace ČR je jev probíhající již řadu let, za kterým obecně stojí nízká úroveň plodnosti a snižující se míra úmrtnosti.

Obr. 1: vývoj početnosti seniorů dle věku



Zdroj: zpracováno autorkou na základě informací Českého statistického úřadu [10]

Jednoznačným závěrem prezentovaných demografických prognóz je problém populačního stárnutí obyvatelstva ČR. Vzhledem k specifickým rysům dosavadního vývoje reprodukce, lze v budoucích letech očekávat velmi intenzivní průběh tohoto procesu. Stárnutí populace vytvoří spolu s předpokládanou hloubkou očekávaných změn a nedostatečnou výkonností ekonomiky zcela nepochybně velmi specifické a náročné

²¹ V ČR jsou oficiální projekce zpracovávány ČSÚ. Projekce vývoje populace však vydává také Katedra demografie a geodemografie Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze, především RNDr. Boris Burcin, Ph.D. a RNDr. Tomáš Kučera, CSc.

podmínky dalšího rozvoje celé společnosti a tlak především na zajištění sociálních služeb pro seniory (terénních i ústavních), [15].

1.2 Financování pečovatelské služby

Do zdrojů financování sociálních služeb patří: [13]

- Úhrada od občana,
- úhrada státem,
- úhrada od obcí,
- úhrada od nestátního subjektu,
- soukromý občan poskytující sociální služby,
- dary.

Podíl jednotlivých zdrojů financování je odlišný podle druhu sociální služby.

Pečovatelská služba je službou úhradovou, která chrání zájmy klienta tzv. „úhradovým limitem“, který zhruba odpovídá kalkulaci nákladů úkonu. Je částečně spolufinancována z veřejných zdrojů, výši úhrady za jednotlivé úkony stanoví poskytovatel. Různé cenové hladiny mají poskytovatelé v případě různé kalkulace nákladů – např. lze mít jiné ceny za rozvoz jídla klientům ve městě a klientům mimo město, z důvodu jiné výšky nákladů na pohonné hmoty a čas pečovatelek. Nelze ovšem zjišťovat příjmy klientů a na jejich základě stanovovat ceny. Možné je to, že poskytovatel, který poskytuje svoje služby v nepřetržitém provozu, stanoví jiné ceny přes týden a jiné o víkendu. Nesmí ale překročit zákonem stanovenou maximální výši úhrady. S výší úhrady musí být uživatel seznámen předem.

Pečovatelská služba jako součást sociálních služeb je určena osobám v nepříznivé sociální situaci, proto bývá dofinancována z jiných zdrojů. Registrovaný poskytovatel pečovatelské služby má možnost požádat o dotaci na poskytování základních úkonů podle § 40 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Poté, co bude posouzen rozpočet žádosti a efektivita poskytovaných služeb, bude poskytovateli s ohledem na disponibilní prostředky rozpočtu poskytnuta dotace [11].

Od roku 2010 žadatelé o dotaci ze státního rozpočtu pro poskytování sociálních služeb sestavují a podávají žádost výhradně přes internetovou aplikaci OK služby – poskytovatel. Aplikace je rozšířením Registru poskytovatelů sociálních služeb. Z registru si aplikace přebírá informace o žadateli, čímž žadateli výrazně zjednoduší proces vytváření žádosti.

Významnou pomocí klientovi pečovatelské služby při financování služeb je příspěvek na péči. Ten se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Náklady na příspěvek na péči se hradí ze státního rozpočtu. Nárok na příspěvek má osoba, která z důvodu dlouhodobého nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti [6].

Výše měsíčního příspěvku u osob ve věku nad 18 let představuje: [2]

- V prvním stupni závislosti – 800 Kč,
- ve druhém stupni závislosti – 4000 Kč,

- ve třetím stupni závislosti – 8000 Kč,
- ve čtvrtém stupni závislosti – 12000 Kč.

2 Metody

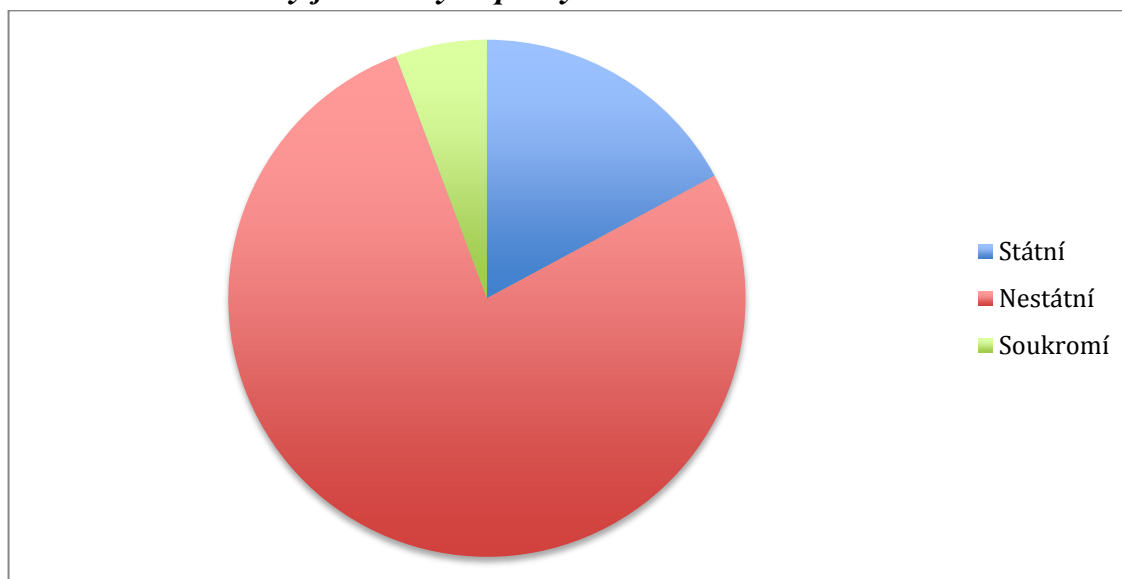
Budoucí trendy ve vývoji pečovatelské služby byly zkoumány na základě primárního sběru dat z dotazníkového šetření na vzorku pečovatelských služeb na území města Brna.

2.1 Výběrový soubor

V Brně funguje celá řada poskytovatelů pečovatelské služby, ať už se jedná o poskytovatele zřizované Statutárním městem Brnem, nestátní organizace působící na území města Brna nebo soukromé organizace nabízející pečovatelskou službu. Tito poskytovatelé nabízejí různé služby, od samotné pečovatelské služby přes centrum denních služeb až po služby pobytové.

Největší zastoupení mají v Brně nestátní organizace poskytující pečovatelské služby (27 organizací). Státních poskytovatelů pečovatelských služeb v Brně působí šest. Nejmenší podíl zabírají dva soukromí poskytovatelé pečovatelských služeb (viz. graf č. 2).

Obr. 2: Podíly jednotlivých poskytovatelů v Brně dle zřizovatele



Zdroj: [1] upraveno autorkou

K posouzení podílu staré populace se používá „index stáří“, což je počet osob ve věkové skupině 65 a více let na 100 dětí ve věkové skupině 0-14 let. Pokud je velikost indexu nižší jak 100, je podíl dětské složky obyvatel vyšší než podíl starších osob a naopak. Celorepublikový průměr „indexu stáří“ se neustále zvyšuje. V současné době činí 100,2. V Brně je v současnosti druhý nejvyšší „index stáří“ v celé České republice, činí 128. Před Brnem už je pouze hlavní město Praha s „indexem stáří“ 130,2. Výše indexu v obou městech jsou vysoko nad celorepublikovým průměrem.

2.2 Použité metody

Požadovaná data byla získána z dotazníkového šetření. Otázky byly koncipovány jako otevřené a to z důvodu, aby respondenti – poskytovatelé pečovatelské služby museli na otázky odpovídat samostatně bez možnosti volby. Tím je zaručeno, že respondenti se

otázkami zabývali individuálně a nemohly být odpovědi zkráceny volbou odpovědi. Bylo rozesláno celkem 35 dotazníků elektronickou formou.

3 Zhodnocení trendů v rozvoji pečovatelské služby

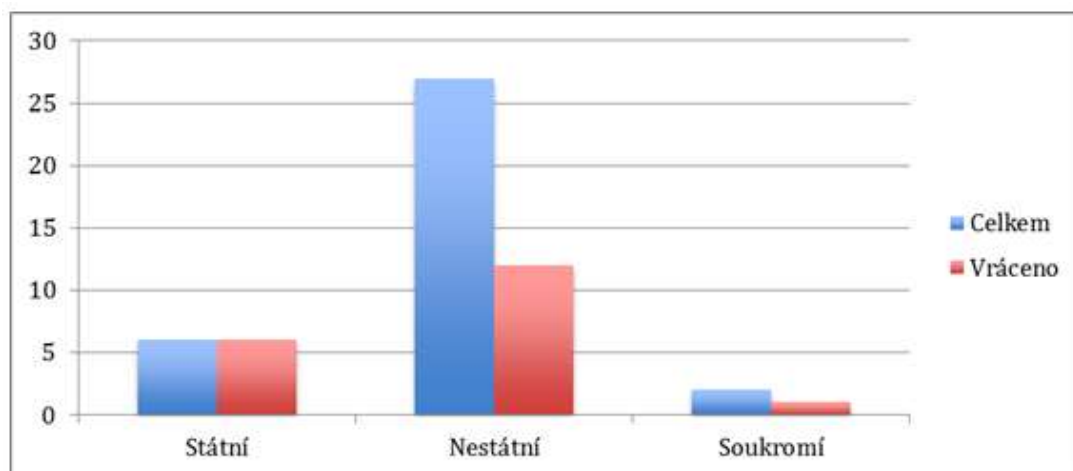
V Brně působí 35 poskytovatelů pečovatelské služby – 6 poskytovatelů zřizovaných Statutárním městem Brnem, 27 nestátních poskytovatelů, 2 soukromí neregistrovaní poskytovatelé pečovatelské služby.

Dotazník, který byl rozeslán poskytovatelům pečovatelských služeb na území města Brna obsahoval osm otevřených otázek:

- Jaké služby nabízíte?
- Jaké služby jsou nejčastěji využívány?
- Kolika seniorům svoje služby poskytujete?
- O jaké služby je mezi seniory zájem, ale není v možnostech organizace tyto služby poskytnout?
- Jaké jsou překážky poskytnutí těchto služeb?
- Je financování dostačující?
- V čem vidíte možné zlepšení služeb?

Graf č. 3 ukazuje návratnost dotazníků oslovených poskytovatelů:

Obr. 3: Poměr celkového počtu oslovených poskytovatelů a návratnost dotazníků



Zdroj: Kaldová, 2014 – upraveno autorkou[1]

Zhodnocení bylo provedeno z informací, které na základě dotazníkového šetření poskytlo 19 poskytovatelů působících na území města Brna, což je více jak 54% všech poskytovatelů pečovatelských služeb.

Z šetření vyplynulo, že kromě pečovatelské služby nabízí organizace i jiné sociální služby, které jsou uvedeny v zákoně o sociálních službách. Nejčastěji využívanou pečovatelskou službou je dovážka obědů a pomoc při hygieně, a to bez ohledu na zřizovatele. Poskytovatelé se shodují, že jsou služby využívány zhruba stejně a zájem o ně je většinový.

Kapacita klientů, kterým mohou poskytovatelé pečovatelskou službu poskytnout, je značně rozdílná. Zatímco státní poskytovatelé pečují v průměru o více než tisíc klientů, u nestátních je tento počet výrazně nižší. Nejnižší je u soukromých poskytovatelů.

Nejčastěji využívanou službou u soukromých poskytovatelů je pomoc při hygieně, státní poskytovatelé uvádějí využívání na 65%, nestátní okolo 72%. V průměru, bez rozlišení poskytovatele, nejčastěji poskytovanou službu využívá více jak 79% klientů.

Další služby, o které klienti mají zájem, ale nemůže být z různých důvodů organizací poskytnuta, patří např. podávání léků, doprovod na vycházku, dohled a společnost ve večerních hodinách. Důvodem nemožnosti poskytnout tyto poptávané služby jsou především finanční důvody. U některých služeb brání v jejich poskytnutí legislativa, a to v případech, kdy není požadovaná služba vymezena legislativně jako úkon pečovatelské služby. Dále organizace uváděly jako překážky počet zaměstnanců a jejich kvalifikovanost.

U otázky dostatečnosti financování se poskytovatelé podle zřizovatele liší: zatímco státní poskytovatelé považují financování za dostatečné, ale hned dodávají, že za současného rozpočtu nejsou schopni rozšiřovat svoje služby, soukromí a nestátní poskytovatelé výši financování kritizují. S tím souvisí i to, že nejsou schopni nabídku služeb rozšířit, ani zlepšit, i když poptávka vzrůstá.

Zlepšení kvality poskytovaných služeb vidí poskytovatelé především ve větším množství finančních prostředků. Některé organizace vidí zkvalitnění služeb ve větším množství zaměstnanců, rozšíření služeb a využívaných prostor.

4 Diskuze

Jak vyplynulo z šetření, poskytovatelé pečovatelské služby mají největší problém s nedostatkem finančních prostředků, a to bez rozdělení podle zřizovatele. Většina z poskytovatelů nakonec přiznala, že rozpočet sestavují jako vyrovnaný, nicméně přiznává, že profinancování bývá obtížné.

Možné trendy v nabídce pečovatelských služeb lze z praxe vyzorovat. Jednou z možností, jak pro klienta (tak pro poskytovatele služby) zatraktivnit službu, je poskytování „balíčku služeb“. To spočívá v tom, že klient má slevu, pokud by využil více úkonů pečovatelské služby najednou (např. nejen dovoz stravy, ale i pomoc s hygienou nebo pomoc s úklidem domácnosti). Zde by organizace šetřila náklady na přesun pracovníků. V praxi již podobný systém některé pečovatelské služby nabízejí (např. Plzeňský kraj). V Praze jsou v nabídce balíčky nazvané jako základní (pomoc při hygieně, poskytnutí stravy, zajištění nákupu), balíček comfort (doprovod k lékaři, zajištění kontaktu s úřady a praní prádla).

Další možností na zvýšení efektivnosti poskytování pečovatelské služby je tzv. společné bydlení seniorů. Společné bydlení seniorů má komunitní charakter, je založeno na principu skupinové domácnosti, kdy každý senior má k dispozici vlastní jednolůžkový pokoj a využívá společné prostory bytu. Senioři hradí ubytování, zálohy na služby spojené s užíváním bytu a pečovatelskou službu. Pečovatelská služba je poskytována 24 hodin denně, 7 dní v týdnu. Princip společného bydlení seniorů jako model kolektivního bydlení byl zaveden ve Švýcarsku jako reakce na zvyšující se náklady samostatného bydlení.

Výzkum, který proběhl v domácnostech seniorů ve městě Brně v roce 2013 [5] ukázal, že senioři nevyužívají nabízené sociální služby především z finančních důvodů, dále neví,

kde příslušnou službu najít. Výsledky výzkumu ale ukázaly, že pokud by senioři byli závislí na pravidelné pomoci, nejsou ochotni se stěhovat do pobytových zařízení. U seniorů převládá neochota k profesionálním pečovatelům, která může být vyvolána nedůvěrou, ale také například ekonomickými důvody či obavou ze ztráty důstojnosti. Přesto si poskytování profesionální péče u nich doma dokázala představit polovina respondentů (ze vzorku 1537 dotazovaných) [5].

Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo zhodnotit současný stav nabídky pečovatelských služeb ve městě Brně z hlediska organizací, které tyto služby nabízí a vysledovat budoucí trendy ve vývoji těchto služeb. Byla hodnocena i finanční situace těchto institucí. Z výzkumu je zřejmé, že nabídka pečovatelských služeb v Brně je na přijatelné úrovni, organizace nabízejí pestrou škálu možností k výběru. Organizace nabízející tyto služby se potýkají s řadou překážek, ať již legislativních tak především finančních. I když potenciálních klientů – seniorů přibývá, musí organizace čelit nedůvěře seniorů k nabízeným službám – k profesionálním pečovatelům a také ekonomickým důvodům odmítnutí nabízených služeb.

Jednou z možností financování sociálních služeb (a tím i pečovatelské služby) je, že si bude klient schopen „poskládat“ finanční náklady z vlastních příjmů (svého sociálního příjmu – důchodu), z příjmu od zdravotní pojišťovny a ze systému sociální péče. Potom by systém negeneroval ztráty a byl finančně soběstačný. V důsledku závislosti poskytovatelů sociálních služeb (v tom pečovatelské služby) na výši přiznaných dotací se může systém dostávat do problému s nastavením evropské legislativy. Pro sociální služby může být řešením zrušení přímého dotačního systému. Podpora sociálních služeb pro oprávněné klienty nemusí být realizována cestou přímých dotací poskytovatelům (přímé dotace jsou v rozporu s evropskou legislativou), ale na základě jiných nástrojů. Jedním z řešení může být přechod od systému dotační podpory poskytovatelům sociální služby k systému podpory platby za poskytnutou službu oprávněnému klientovi [12].

Trendem v pečovatelské službě je snaha udržet člověka co nejdéle v jeho přirozeném prostředí. Pokud si člověk není schopen obstarat základní činnosti sám a nemá nikoho blízkého, přichází pečovatelská služba. Pečovatelská služba je nástrojem k tomu, aby člověk mohl setrvat nadále ve svém přirozeném prostředí. Pečovatelská služba je poskytována za úhradu, ovšem zákon stanovuje maximální výši této úhrady tak, aby si senioři tyto služby mohli dovolit a měli tak nárok na slušné podmínky života v přirozeném prostředí. Vzhledem k trendu stárnutí obyvatelstva, výši sociálních příjmů – důchodů, nízké kapacitě míst v pobytových zařízeních, je pečovatelská služba budoucím trendem v péči o seniory. Otázkou diskuze je efektivnost financování pečovatelské služby tak, aby mohla být seniorovi nabídnuta kvalitní a dostatečná péče v požadovaném rozsahu, kterou si je senior schopen ufinancovat ze svého příjmu a stabilizace poskytovatelů jak po stránce finanční, tak zajištění kvalifikovaného personálu.

Reference

- [1] Bakalářská práce. *Trendy v poskytování pečovatelské služby na příkladu města Brna*. Lenka Kaldová. Masarykova univerzita, 2014
- [2] ČESKO. *Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách*. In: Sbírnka zákonů České republiky. 2006, částka 37. Dostupný také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-108>

- [3] ČESKO. *Předpis č. 505/2006 Sb. Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.* In: Sbírnka zákonů české republiky. 2006, částka 164. Dostupný také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-505>
- [4] DOHNÁLEK, Jaroslav: *Katalog sociálních služeb.* Boskovice, 2011. 72 s.
- [5] GIBAS, P. Sociální služby pro seniory a důvody jejich (ne)využívání. Dílčí výsledky výzkumu v Brně. In *FORUM sociální politiky*, 2014, roč. 8, č. 3, s. 20-23. ISSN 1802-5854.
- [6] HALÁSKOVÁ, R. Hodnocení spokojenosti vybraných sociálních služeb pro seniory. In *VIII. Hradecké dny sociální práce.* Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové, Ústav sociální práce, 2012, s.279-289. ISBN 978-80-7435-138-9.
- [7] HALÁSKOVÁ, R. *Význam standardizace sociálních služeb v době jejich liberalizace.* 1. vydání. Praha: VÚPSV, 2013.137 s. ISBN 978-80-7416-118-6.
- [8] MATOUŠEK, O., a kol. *Sociální služby.* 2. vydání. Praha: Portál, s.r.o., 2011. 200 s. ISBN 978-80-262-0041-3.
- [9] MERTL, J. Sociální a ekonomické aspekty efektivnosti sociálních služeb. In *Fórum sociální politiky*. Praha: VÚPSV, 2008, č. 3, s. 2 – 8. ISSN 1802-5854.
- [10] MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči* [online]. Praha, 2010. [cit. 2014-06-10]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/9198/Analyza_fin_SS.pdf.
- [11] MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Pečovatelská služba* [online]. Praha, 2014 [cit. 2014-06-10]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/13368#d25>
- [12] PRŮŠA, L., WILDMANNOVÁ, M. *Funding Social Services in the Czech Republic in the Light of EU Legislation.* Lednice: European Financial Systems, 11th international scientific conference, 12.-13. June 2014, 8 s.
- [13] REKTOŘÍK, Jaroslav a kol.: *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*, 2. Aktualizované vydání, Praha: EKOPRESS, 2007. 302 s. ISBN 978-80-86929-29-3.
- [14] TOMEŠ, I. *Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost.* 2.vyd. Praha: Socioklub, 2001.262 s. ISBN 80-86484-00-9.
- [15] WILDMANNOVÁ, M. Determinanty poskytované péče v zařízení sociálních služeb. In Machová, Uhrová. *In Hospodářská politika v členských zemích Evropské unie.* 1. vyd. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2013. s. 707-719, 13 s. ISBN 978-80-248-3094-0.

Kontaktní adresa

Ing. Mirka Wildmannová, Ph.D.

Masarykova univerzita Brno, Ekonomicko-správní fakulta, Katedra veřejné ekonomie
Lipová 41a, 602 00 Brno, Česká republika

Email: mirkaw@econ.muni.cz

Tel. číslo: +420 549 49 8514

REGIONÁLNÍ ODVĚTVOVÁ STRUKTURA Z HLEDISKA DIVERZITY A JEJÍ VLIV NA VÝKONNOST HOSPODÁŘSTVÍ

REGIONAL INDUSTRIAL STRUCTURE IN THE ASPECT OF DIVERSITY, AND ITS IMPACT ON ECONOMIC PERFORMANCE

Pavel Zdražil

Abstract: *The industrial structures belong among the most remarkable factors of economic performance of regions. These structures are continuously shaping in time which means, some changes based on the trends of diversity and concentration should be measured, and analysed in the terms of economic performance. Following one quadratic and one linear approach, the presented paper reveals that the EU NUTS III regions tend to diversifying industrial structure in the times of economic boom while in the period of break-down rather tend to concentrating. Furthermore, some relations between diversity of regional industrial structures and economic performance have been proofed; still their rates are fairly weak. Though in the period of economic boom no relevant differences in the performance appeared, clear evidence of their stronger influence in the times of break-down have been found. Hence, diversity of regional industrial structure looks like a very good prevention against exogenous economic shocks and should be recommended as an eligible aspect of regional policy shaping.*

Keywords: *Industrial structure, Diversity, Gross value added, Employment, NUTS III regions, Regional development.*

JEL Classification: *R11, L16.*

Úvod

Při hodnocení ekonomických dispozic, jakož i jejich následného využívání, kteréhokoliv územního celku zpravidla nelze odhlížet od vlivu odvětvové struktury, která rozvoj každého teritoria, v němž dochází k uskutečňování ekonomických transakcí, významně determinuje. Odvětvovou strukturu lze v podstatě považovat za specifickou kompozici ekonomických aktivit, jež jsou pro každé teritorium, na základě vzájemných vazeb a souvislostí, na určitém stupni hierarchizace agregovány – obvykle je tato charakteristika vyjadřována prostřednictvím skladby ekonomické výkonnosti, zaměstnanosti nebo objemu produkce. Vzhledem k neodmyslitelnému vztahu uskutečňovaných ekonomických transakcí k vymezenému teritoriu je tedy zřejmé, že s odvětvovou strukturou ekonomiky je velice úzce spjato uvažování významu prostorového uspořádání, respektive akceptování lokalizačních faktorů jako významných činitelů, jež mají na rozvoj dotčeného regionu nepochybný vliv, a to v širších souvislostech, které rozhodně přesahují ryze ekonomické pojetí regionálního rozvoje. Z dlouhodobého hlediska jsou změny odvětvové struktury určujícím prvkem společenského rozvoje, neboť vyvolávají – jak pozitivní, tak negativní - reakce a důsledky pro společnost jako celek [5]. Prostřednictvím regionální odvětvové struktury, tak lze jednak porozumět sektorové skladbě ekonomiky konkrétního regionu, jednak prospektivně uvažovat o jeho vývoji v kontextu ekonomické výkonnosti, ale například také zaměstnanosti.

S přihlédnutím k nastíněnému vlivu lokalizace, se za vhodné jeví vycházet z teorií ovlivněných neoklasickým a neoliberálním pojetím prostorové ekonomie, které problematiku alokace ekonomických aktivit vysvětlují prostřednictvím lokalizačních faktorů (viz např. [2]). Na základě těchto teorií lze za lokalizační faktory, které odvětvovou strukturu z principu předurčují, řadit zejména neodvozené výrobní faktory a mobilitu, respektive surovinovou základnu, pracovní sílu a přepravní náklady, jejichž prostřednictvím dochází k optimalizaci prostorového uspořádání, založeného na rozhodování o alokaci ekonomických aktivit. Se zřetelem k vývoji tohoto uspořádání lze pak hovořit o aglomeračních a deglomeračních tendencích [9]. Aglomerační tendence jsou primárně spjaty s prostorovou koncentrací ekonomických aktivit, lze však předpokládat, že v souladu se snahou o navyšování úspor z aglomerace budou sekundárně spjaty i se sektorovou specializací regionu, v němž k těmto tendencím dochází. Deglomerační tendence pak lze v podstatě ztotožnit s opačným vývojem, tedy s disperzí ekonomických aktivit, jež ústí v diverzifikaci odvětvové struktury.

Sektorovou koncentrací, která je doprovázena dosahováním endogenních úspor – ať již z rozsahu, či prostřednictvím snižování prostředků alokovaných v rámci logistického řetězce - lze bezpochyby považovat za pozitivní jev, který může regionu přinášet kýženou konkurenční výhodu. Současně však s sebou přináší koncentrace, kterou lze často přímo či nepřímo pokládat i za stimul specializace regionu²² na určité oborově blízké ekonomické aktivity, přináší břímě zvýšené závislosti, jež disponuje významným rizikovým potenciálem. Tento potenciál se může v důsledku exogenních šoků – například v důsledku globální ekonomické krize, jakož i v případě méně rozsáhlé sektorové krize - snadno aktivovat do podoby fatálního problému, jehož vyřešení bude pro region dlouhodobou a velice nesnadnou výzvou. Přílišná koncentrace tak fakticky snižuje odolnost regionu, čímž je narušena jeho schopnost zotavení se po pominutí distorze, a region nabývá potenciálu inklinace k negativnímu vývoji, který se výrazně odchyľuje od stavu žádoucího optima [7].

Vzhledem k uvedené potenciální rizikovosti plynoucí z koncentrace odvětvové struktury, se jako vhodné preventivní opatření jeví její diverzifikace. Diverzifikovaná odvětvová struktura totiž ze své podstaty nabízí více nezávislých příležitostí, v jejichž důsledku lze potenciální újmu efektivně omezovat. Prověření této domněnky je i primární intencí předkládaného příspěvku, jehož cílem je ověřit, zda diverzita regionální odvětvové struktury souvisí s regionální ekonomickou výkonností, a to prostřednictvím verifikace následující dvojice hypotéz:

H1: Regiony, u nichž dochází v rámci odvětvové struktury k diverzifikaci, dosahují vyšší ekonomické výkonnosti nežli regiony, u nichž dochází ke koncentraci.

H2: Regiony, u nichž dochází v rámci odvětvové struktury k diverzifikaci, jsou z hlediska ekonomické výkonnosti stabilnější vůči exogenním šokům nežli regiony, u nichž dochází ke koncentraci.

1 Diverzita a regionální odvětvová struktura

Měření diverzity je možné pokládat za široce využívaný koncept, jehož reálné uplatňování je všeobecně známé spíše z ekologicky laděných studií druhové rozmanitosti, či studií skladby lidské společnosti. Své místo však nesporně má i v ekonomii, kde je však

²² Ačkoliv lze koncentraci a specializaci v rámci odvětvové struktury považovat za entity velice blízké a často simultánně probíhající, jedná se o dva zcela odlišné koncepty, které nelze zaměňovat.

na ni často reálně pohlíženo spíše ve formě jevu antagonistického, respektive ve formě koncentrace. Typickým příkladem může být oblast ochrany hospodářské soutěže, v jejímž rámci jsou posuzovány fúze podnikatelských jednotek z hlediska dosažení prostorové koncentrace v rámci určitého hospodářského sektoru, jež se odráží v dosahovaném tržním podílu. Stejně tak je ale možné koncentraci – jakož i diverzitu, která je pro potřeby této studie významnější - posuzovat z hlediska regionu a jeho specifické odvětvové struktury.

Nespornou výhodou měření diverzity je fakt, že jejím výstupem je jediná hodnota, která je sice značně zjednodušující a nemůže vyjadřovat všechny souvislosti v celé komplexitě, současně však lze získané hodnoty vzájemně komparovat, a to průřezově i v čase. K měření diverzity existuje řada přístupů, z nichž lze jmenovat například Herfindahl-Hirschmanův index, index entropie, index similarity, Moranovu I-statistiku, Ogive index a jeho modifikaci vztahenou k referenční entitě tzv. Index národního průměru (National Average Index), prostorový Giniho koeficient (Locational Gini Coefficient) [6], [8], ale bylo by možné jmenovat i řadu dalších přístupů. Nutno však podotknout, že se jedná o nezávislé přístupy, jejichž hodnoty nejsou ekvivalentní ani vzájemně porovnatelné, při hodnocení diverzity je tedy vhodné využívat simultánně více přístupů, čímž dosažené závěry získají na věrohodnosti.

Studium odvětvové struktury z hlediska diverzity a její souvislosti s ekonomickou výkonností, stabilitou měřených agregátů v závislosti na fázi ekonomického cyklu, jakož i snaha o jednoduchou interpretaci této problematiky, jsou již tradičními tématy, která byla v odborné literatuře již mnohokrát diskutována [1], [6], [8]. Jedná se však o oblíbená témata zejména amerických ekonomů, jejichž logickým objektem zájmu je teritorium Severní Ameriky. Pro Evropu, která se již rovněž několik let potýká se závažnými strukturálními problémy, nepochopitelně podobné studie absentují. Přitom právě pro potřeby integračního projektu Evropské unie a její protežované politiky regionální soudržnosti se jeví být podobné studie zcela ideálním podkladem, neboť by právě prostřednictvím nastavování nástrojů dosahování koheze mohly být žádoucí tendence v regionální odvětvové struktuře reálně dosahovány.

2 Metodologie

V rámci dosažení stanoveného cíle byly souvislosti mezi diverzitou regionální odvětvové struktury a ekonomickou výkonností regionů prověřovány prostřednictvím tří ukazatelů. Diverzita odvětvové struktury byla měřena u ukazatelů hrubé přidané hodnoty ve stálých cenách (HPH) a zaměstnanosti v osobách (ZAM), výchozí údaje o ekonomické výkonnosti pak zastupují hodnoty hrubého domácího produktu na obyvatele v běžných cenách (HDP). Z časového hlediska byl, za k analýze příhodné období, zvolen interval 2003 – 2011. Tento interval je vhodný jednak z důvodu dostupnosti dat, která byla pro potřeby analýzy čerpána z databáze EUROSTAT [3], jednak z důvodu možnosti jeho symetrické dekompozice do dvou period kolem střední hodnoty intervalu – roku 2007. Na základě naznačeného rozložení je možné sledovat a komparovat souvislosti vývoje relevantních ukazatelů nejen v průběhu celého zvoleného intervalu (2003 – 2011), ale i v období 2003 – 2007, tedy fázi relativní hospodářské stability a konjunktury, a období 2007 – 2011, respektive relativně turbulentní etapy, která byla zasažena jednou z nejvýznamnějších ekonomických krizí posledních dekád – což je mimo jiné patrné i ve vývojových tendencích hodnot, jež jsou pro sledované ukazatele v rámci oficiálních národohospodářských statistik vykazovány [3]. Pro posouzení vývoje ekonomické výkonnosti bylo využito ukazatele průměrného ročního

tempa růstu HDP, které bylo na základě klasifikace vývojových tendencí v diverzitě regionální odvětvové struktury přepočítáno na relevantní počet obyvatel a následně prostřednictvím geometrického průměru určeno pro každou ze sledovaných etap. Odvětvová diverzita jednotlivých regionů, a změny, které ji provázely, byly sledovány právě ve třech relevantních okamžicích – na hranicích intervalu (roky 2003 a 2011) a jeho středu (rok 2007). V těchto referenčních letech byla prověřena i vzájemná souvztažnost mezi diverzitou v odvětvové struktuře a ekonomickou výkonností sledovaných regionů, a to prostřednictvím Pearsonova parametrického korelačního koeficientu (r). Pro posuzování statistické významnosti koeficientů se pak za relevantní hladiny spolehlivosti jeví $\alpha = 0,05$ a $\alpha = 0,01$.

Jak již bylo částečně naznačeno, k měření diverzity je možné přistupovat prostřednictvím několika do jisté míry rozdílných pojetí, jež souvisí s určitou volatilitou dosažených hodnot. V rámci snahy o potlačení případného zásadního zkreslení, jež by mohlo vyplynout z nevhodné volby použitého přístupu, byla regionální odvětvová diverzita obou ukazatelů měřena dvěma rozdílnými způsoby. Interpretace obou přístupů je z hlediska naměřených hodnot minimalizační, tedy nižší hodnoty symbolizují vyšší míru regionální odvětvové diverzity, zatímco vyšší hodnoty lze interpretovat jako vyšší míru odvětvové koncentrace.

První použitý přístup – měření diverzity pomocí tzv. Herfindahl-Hirschmanova indexu (HHI) - je založen na kvadratické funkci a je standardně definován vztahem (1), přičemž dílčí výsledek před sumací, je dosažitelný na základě vztahu (2),

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad (1); \quad s_i = \frac{X_i}{\sum_{i=1}^n X_i} \quad (2)$$

kde X_i symbolizuje dosahovanou hodnotu sledovaného ukazatele v i -tém odvětví a $\sum X_i$ pak logicky vyjadřuje hodnotu sledovaného ukazatele za celou ekonomiku daného regionu. Konstrukce Herfindahl-Hirschmanova indexu skrývá jednu nespornou výhodu – modifikace klasického poměrového ukazatele na jeho kvadratickou hodnotu před konečnou sumací navyšuje váhu odvětví s vyšší mírou zastoupení, čímž fakticky bonifikuje vyšší míru koncentrace, resp. penalizuje nižší míru dosahované diverzity.

Druhý přístup využitý k měření odvětvové diverzity – měření pomocí tzv. Indexu národního průměru (NAI) - je lineární. Tento index diverzity lze vymežit prostřednictvím zápisu (3),

$$NAI = \sum_{i=1}^n \left| \frac{\frac{X_{ji}}{\sum_{i=1}^n X_{ji}} - \frac{\sum_{j=1}^m X_{ji}}{\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n X_{ji}}}{\frac{\sum_{j=1}^m X_{ji}}{\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n X_{ji}}} \right| \quad (3)$$

kde X_{ji} zastupuje dosahovanou hodnotu sledovaného ukazatele v i -tém odvětví j -tého regionu. Sumací přes i (odvětvový součet) vyjadřuje analogicky jako u ukazatele HHI hodnotu ukazatele za celou ekonomiku j -tého regionu. Sumací přes j (součet hodnot regionálních celků) analogicky vyjadřuje hodnotu ukazatele za i -té odvětví celého státu, respektive referenčního objektu, do něhož region náleží. Výsledkem sumace přes oba sumační indexy (i, j) je pak souhrnnou hodnotou sledovaného ukazatele za celou národní ekonomiku. Vzhledem ke konstrukci ukazatele NAI je nutné pro finální sumaci uvažovat dílčí (odvětvové) hodnoty v jejich absolutní hodnotě. Obdobně jako u HHI indexu by i u NAI bylo možné zdůraznit proporce a upravit tak odvětvovou diverzitu prostřednictvím kvadratické funkce, vzhledem k výše naznačené snaze o postihnutí odvětvové diverzity z více aspektů však byla pro potřeby analýzy zachována lineární podoba NAI.

K odvětvové struktuře bylo v rámci analýzy přistupováno v souladu s platným vymezením Statistické klasifikace ekonomických aktivit – NACE (Rev. 2) [4], a to ve stejném pojetí, jak je s odvětvovou strukturou pracováno ve statistikách vykazovaných statistickým úřadem Evropské unie – EUROSTAT. Jedinou modifikací je očištění vykazované odvětvové skupiny B-E (průmysl, vyjma stavebnictví) o vliv odvětví C (zpracovatelský průmysl), které bude vykázáno pouze samostatně, zatímco ve zdrojové databázi je vykazováno i v naznačené agregaci – neočištění této duplicity by naměřené hodnoty odvětvové diverzity neúměrně znehodnotilo. Je tedy uvažováno, že ekonomické činnosti lze třídit do 21 odvětví (A-U), která jsou vykazována v rámci 11 kategorií. Tyto vykazované kategorie jsou představovány jednotlivými odvětvími buď samostatně – tedy jedno odvětví tvoří jednu kategorii -, nebo odvětvovými skupinami – kdy je jedna kategorie tvořena množinou odvětví. Pro potřebu určení odvětvové diverzity byla tedy regionální struktura ekonomiky uvažována v agregaci do následujících odvětví, respektive odvětvových skupin:

- A – zemědělství, lesnictví a rybářství;
- B, D, E – průmysl, vyjma zpracovatelského a stavebnictví;
- C – zpracovatelský průmysl;
- F – stavebnictví;
- G-I – velkoobchod, maloobchod, doprava, ubytování, stravování;
- J – informační a komunikační činnosti;
- K – peněžnictví a pojišťovnictví;
- L – činnosti v oblasti nemovitostí;
- M-N – vědecké, technické, administrativní a podpůrné činnosti;
- O-Q – veřejná správa, vzdělávání, zdravotnictví a sociální péče;
- R-U – kulturní a ostatní činnosti a činnosti domácností.

Z hlediska geografického dosahu byly šetření podrobeny regiony zemí Evropské unie, na úrovni statistického vymezení NUTS III, s výjimkou regionů Francie, Lotyšska, Německa, Polska, Rakouska, Řecka a Španělska – pro tyto země nejsou žádané hodnoty na sledované regionální úrovni vykazovány. Zkoumaný vzorek tedy tvoří celkem 586 NUTS III regionů z 21 zemí EU. U měření diverzity prostřednictvím NAI není vzhledem ke konstrukci ukazatele (3) možné měřit diverzitu u regionů, jejichž vymezení na úrovni NUTS III je shodné s vymezením na úrovni NUTS 0. Z tohoto důvodu nejsou do měření přístupem NAI zahrnuty regiony Lucembursko a Kypr. Dále, vzhledem k nedostupnosti údajů o zaměstnanosti v odvětvovém členění pro regiony Belgie, Estonska a Chorvatska, nebyly regiony těchto zemí zahrnuty do měření diverzity ukazatele ZAM. Ukazatel ZAM byl tedy vypočten na základě hodnot 516 regionů, respektive 514 regionů při použití přístupu NAI.

3 Výsledky a diskuse

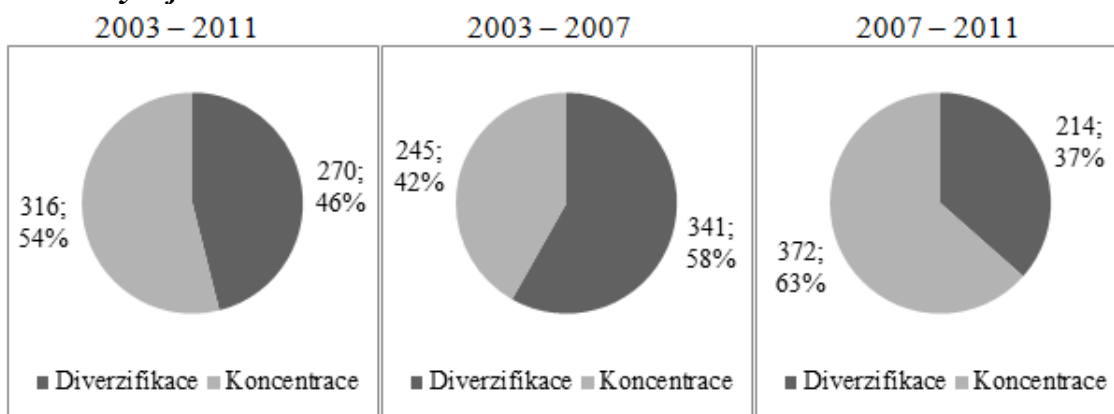
Před přistoupením k hodnocení souvislostí diverzifikačních procesů v rámci regionální odvětvové struktury je jisté na místě přiblížit detailněji vývoj diverzifikačních tendencí v průběhu sledovaného období.

3.1 Tendence v odvětvové struktuře regionů z hlediska fáze hospodářského cyklu

Vývojové tendence u sledovaných regionů z hlediska diverzifikace odvětvové struktury HPH a jejich změny v rámci dílčích intervalů v měření prostřednictvím indexu HHI jsou

zachyceny na Obr. 1. Jak je z Obr. 1 jasně patrné, v rámci vzorku čítajícího 586 NUTS III regionů, v období 2003 – 2011 mírně převládají regiony, u nichž k diverzifikaci regionální odvětvové struktury nedochází. Při pohledu na dílčí intervaly je pak zřetelné, že zatímco v období pozitivního vývoje hospodářského cyklu (2003 – 2007) převažují spíše diverzifikační tendence, v období zasaženém krizí (2007 – 2011) je naopak převaha koncentračních tendencí více než zjevná.

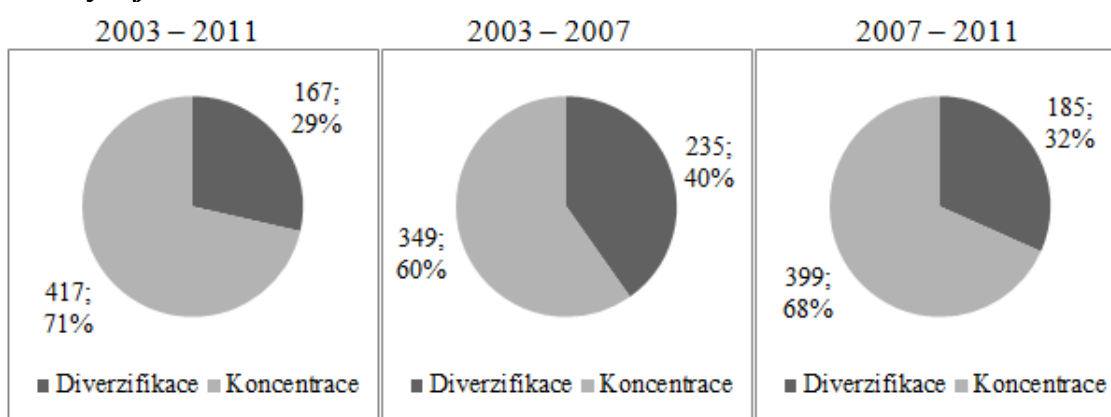
Obr. 1: Vývojové tendence v odvětvové struktuře z hlediska HPH – měřeno v HHI



Zdroj: vlastní zpracování autora

Stejně tak při využití lineárního přístupu k měření diverzity odvětvové struktury, v tomto případě indexu NAI, na jehož základě byl zkonstruován Obr. 2, je zřejmé, že sklon k diverzifikaci odvětvové struktury mají regiony spíše v období stabilního – růstového - vývoje, nežli v etapě ovlivněné exogenní distorzí. Obecně nižší míra diverzifikačních tendencí, jež je při komparaci měření pomocí NAI patrná od hodnot zjištěných prostřednictvím HHI, je nepochybně dána vlivem linearit použitého přístupu, jež spočívá ve výše uvedené proporcionální penalizaci dominantních koncentračních tendencí.

Obr. 2: Vývojové tendence v odvětvové struktuře z hlediska HPH – měřeno v NAI

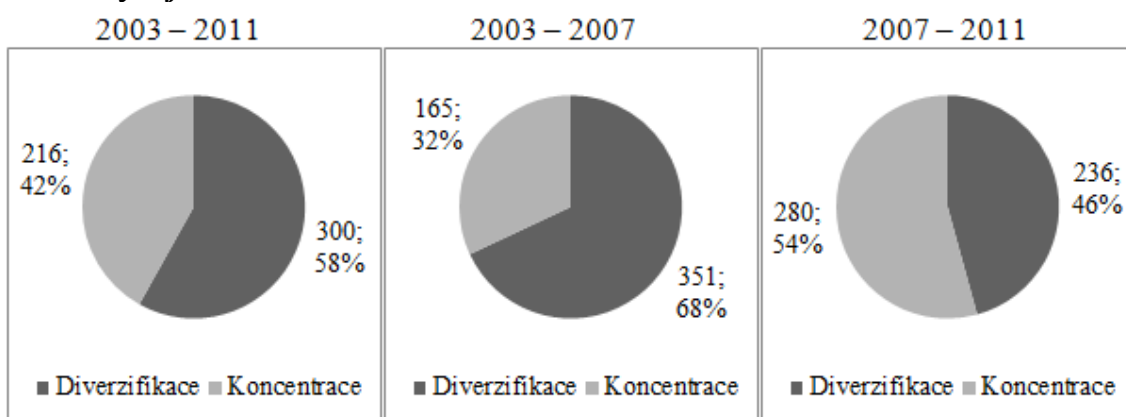


Zdroj: vlastní zpracování autora

Analogicky jako odvětvová struktura regionů z hlediska skladby HPH, byly vypočteny indexy diverzifikace i pro ukazatel ZAM. Zatímco při měření diverzity prostřednictvím HPH byly zjištěny převládající koncentrační tendence, na základě Obr. 3 je zřejmé, že z hlediska skladby ZAM – měřeno pomocí HHI - docházelo u regionů spíše k diverzifikaci, a to jak z hlediska celého intervalu (2003 – 2011), tak zejména z hlediska dílčího období 2003 – 2007, kde byl počet regionů, u nichž došlo k diverzifikaci odvětvové struktury, více než dvoutřetinový. Opět analogicky k vývoji z hlediska HPH, je i zde možné konstatovat, že

v postiženém období 2007 – 2011 dochází u řady regionů k odklonu od diverzifikace odvětvové struktury ke koncentraci.

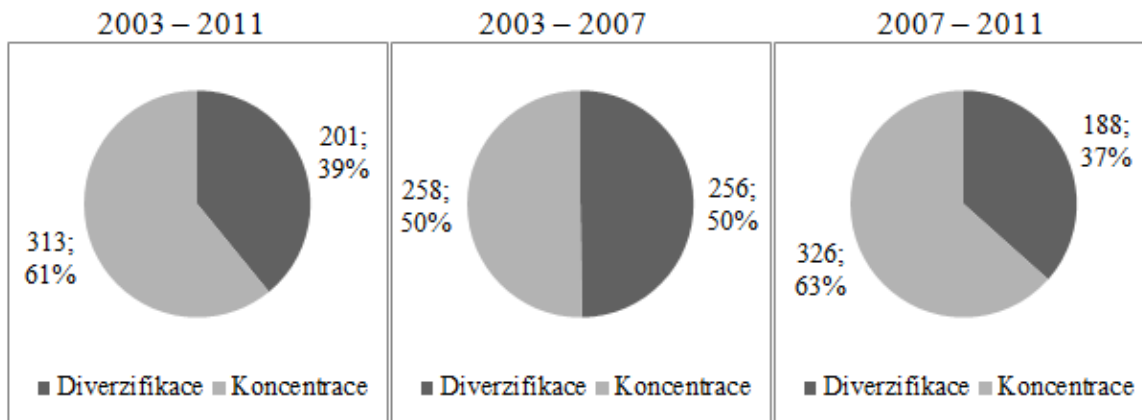
Obr. 3: Vývojové tendence v odvětvové struktuře z hlediska ZAM – měřeno v HHI



Zdroj: vlastní zpracování autora

S využitím stejných principů, jen pomocí jiného způsobu výpočtu – ukazatele NAI - byla vyčíslena diverzita regionální odvětvové struktury indikátoru ZAM, viz Obr. 4. I tento přístup potvrzuje, že v neturbulentním období jsou diverzifikační tendence u regionů vyšší než v období krizovém. Z hlediska celého období (2003 – 2011) je pak zřejmá převažující koncentrace. Vykazované nižší počty regionů, jež svoji odvětvovou strukturu oproti výpočtu HHI diverzifikovaly, lze i zde přičítat povaze lineárního modelu NAI.

Obr. 4: Vývojové tendence v odvětvové struktuře z hlediska ZAM – měřeno v NAI



Zdroj: vlastní zpracování autora

Na základě uvedených fakt lze jednoznačně konstatovat, že jak z hlediska HPH, tak z hlediska ZAM, bez ohledu na použitý přístup k měření odvětvové diverzity, jsou diverzifikační tendence ve vývoji regionální odvětvové struktury silnější v období, které není postiženo negativním vývojem hospodářského cyklu. A naopak, v době působení exogenních hospodářských distorzí ve vývoji odvětvové struktury jasně dominují koncentrační tendence.

3.2 Vliv diverzity odvětvové struktury na ekonomickou výkonnost regionů

Pro posouzení vzájemných souvislostí mezi ekonomickou výkonností a regionální odvětvovou strukturou, byly regiony na základě vývojových tendencí v odvětvové struktuře, dle hodnot naměřených za celé období 2003 – 2011, klasifikovány do dvou skupin

– regiony s diverzifikační, respektive koncentrační, tendencí -, a to ve dvojím provedení, respektive na základě obou, k měření diverzity využitých, přístupů. Naměřené hodnoty průměrného ročního tempa růstu HDP, který je v rámci této analýzy považován za ukazatel regionální ekonomické výkonnosti, a jeho souvztažnost s naměřenými hodnotami indexů diverzity regionální odvětvové struktury v referenčních letech, jsou zachyceny v Tab. 1 a Tab. 2.

Tab. 1: Vývoj ekonomické výkonnosti regionů z hlediska diverzity HPH

Ukazatel diverzity	Všechny regiony		S diverzifikační tendencí		S koncentrační tendencí	
	HHI	NAI	HHI	NAI	HHI	NAI
Období	Tempo růstu HDP		Tempo růstu HDP		Tempo růstu HDP	
2003 – 2011	1,97 %	1,95 %	2,16 %	1,91 %	1,77 %	1,96 %
2003 – 2007	4,27 %	4,25 %	4,24 %	4,32 %	4,31 %	4,21 %
2007 – 2011	0,45 %	0,42 %	0,86 %	0,37 %	0,03 %	0,45 %
Referenční rok	r		r		r	
2003	-0,112**	0,017	-0,032	0,042	-0,224**	-0,228**
2007	-0,124**	-0,039	-0,054	0,053	-0,178**	-0,385**
2011	-0,147**	-0,098*	-0,035	0,048	-0,188**	-0,399**
Počet regionů	586	584	270	167	316	417

* korelační koeficient je významný na hladině $\alpha = 0,05$

** korelační koeficient je významný na hladině $\alpha = 0,01$

Zdroj: vlastní zpracování autora

Hodnoty prezentované Tab. 1 dokládají, že z hlediska HHI vyznívají naměřené hodnoty ekonomické výkonnosti v delším období (2003 – 2011) příznivěji ve prospěch regionů, u nichž došlo v rámci odvětvové struktury k diverzifikaci. Jedná se však pouze o nevýrazné odchýlení od souhrnných hodnot, kdy vychýlení tempa růstu HDP ve prospěch regionů s diverzifikační tendencí činilo 0,19 p. b., respektive u regionů s koncentrační tendencí bylo naměřené tempo růstu HDP o 0,20 p. b. nižší, celková diference mezi oběma skupinami tak činí 0,39 p. b. Z hlediska dílčího období 2003 – 2007, dosahují diference v naměřených hodnotách setin procenta, což lze s přihlédnutím k existenci určité statistické chybovosti považovat za zcela irelevantní. U období 2007 – 2011 však diference mezi oběma skupinami čítala 0,83 p. b. ve prospěch regionů, u nichž došlo z hlediska odvětvové struktury k diverzifikaci. Na základě tohoto faktu lze usuzovat, že diverzifikující se regiony jsou z hlediska zásahů exogenních šoků a jejich vlivu na ekonomickou výkonnost odolnější. Současně nutno upozornit na hodnotu tempa růstu HDP regionů s koncentračními tendencemi, u kterých byl zaznamenán prakticky nulový růst, respektive 0,03 %. Na základě kategorizace regionů dle NAI jsou odchylky od souhrnných hodnot, jakož i diference mezi oběma skupinami regionů, u všech sledovaných období zanedbatelné.

Z aspektu souvztažnosti, která byla měřena průřezově prostřednictvím parametrické korelace, lze usuzovat, že i přes nespornou skutečnost, kdy ne ve všech případech byl korelační koeficient shledán za významný, určitá závislost mezi diverzitou regionální odvětvové struktury a dosahovanou ekonomickou výkonností existuje. Vzhledem k antagonistickým tendencím u vnímání pozitivního vývoje ukazatelů diverzity (minimalizační) a ekonomické výkonnosti (maximalizační), jsou toho důkazem negativní hodnoty, které byly u všech koeficientů, které byly označeny jako významné naměřeny. Síla zjištěných vztahů však napovídá, že závislost mezi diverzitou odvětvové struktury

a ekonomickou výkonností obecně není nikterak dominantní. Nejsilnější vztahy byly naměřeny u regionů s koncentračními tendencemi, z čehož lze usuzovat, že v rámci těchto regionů dosahují vyšší ekonomické výkonnosti ty regiony, které i přes zjevné koncentrační tendence stále vykazují relativně vyšší míru diverzity své odvětvové struktury, zatímco pro regiony s vyšší mírou koncentrace je naopak charakteristické dosahování spíše relativně nižších hodnot HDP. Silnější závislost v letech 2007 a 2011 a její ustálenost na hodnotách blízcích se -0,4 lze považovat za další argument hovořící ve prospěch stabilního vývoje regionů s relativně diverzifikovanou odvětvovou strukturou.

U regionů, jejichž tendence byly v rámci vývoje odvětvové struktury označeny za diverzifikační, paradoxně nebyl předpokládán vztah s dosahovanou ekonomickou výkonností statisticky potvrzen ani v jediném případě. Při detailní analýze sledovaného vzorku bylo zjištěno, že disparity v ekonomické výkonnosti regionů s diverzifikačními tendencemi jsou relativně nižší, nežli je tomu u vzorku regionů s koncentračními tendencemi. V kontextu obecně nižší míry zjištěné závislosti, je snad tuto skutečnost přípustné považovat za jednu z možných vysvětlujících příčin zjištěné anomálie. Jako možné vysvětlení se však nabízí i potenciální existence určitého zlomového okamžiku, respektive odvětvové skladby, který by byl označitelný za „suboptimální“, případně nelze vyloučit dokonce ani „optimální“ odvětvovou strukturu, při níž je ekonomická výkonnost daného regionu za daných podmínek maximalizována. Lze pak předpokládat, že tato hypotetická hodnota by byla pro každý region zcela individuální a vycházela by z konkrétních dispozic, jakož i širších geolokačních, socio-ekonomických, politických, sociálních, technicko-technologických, časových i jiných souvislostí, které jsou však již zcela mimo dosah této zjednodušující analýzy. Konvergence k naznačené teoretické hodnotě optima, ať již z hlediska diverzifikační, či koncentrační tendence v rámci vývoje regionální odvětvové struktury, by pak logicky zapříčiňovala dosahování vyšší ekonomické výkonnosti. V kontextu naznačeného scénáře by pak regiony s diverzifikačními i koncentračními tendencemi, které by byly klasifikovány do používaných skupin bez ohledu na trend žádoucího vývoje, naměřené výsledky zcela uspokojivě vysvětlovaly.

Tab. 2: Vývoj ekonomické výkonnosti regionů z hlediska diverzity ZAM

Ukazatel diverzity	Všechny regiony		S diverzifikační tendencí		S koncentrační tendencí	
	HHI	NAI	HHI	NAI	HHI	NAI
Období	Tempo růstu HDP		Tempo růstu HDP		Tempo růstu HDP	
2003 – 2011	1,86 %	1,83 %	2,11 %	2,02 %	1,55 %	1,65 %
2003 – 2007	4,22 %	4,20 %	4,21 %	4,22 %	4,23 %	4,17 %
2007 – 2011	0,30 %	0,27 %	0,77 %	0,58 %	-0,27 %	-0,02 %
Referenční rok	r		r		r	
2003	-0,342**	-0,157**	-0,388**	-0,175*	-0,233**	-0,200**
2007	-0,281**	-0,135**	-0,319**	-0,104	-0,230**	-0,195**
2011	-0,284**	-0,181**	-0,321**	-0,091	-0,268**	-0,257**
Počet regionů	516	514	300	201	216	313

* korelační koeficient je významný na hladině $\alpha = 0,05$

** korelační koeficient je významný na hladině $\alpha = 0,01$

Zdroj: vlastní zpracování autora

Prostřednictvím výstupních hodnot shrnutých do Tab. 2 je jasně patrné, že regiony s diverzifikačními tendencemi z hlediska odvětvové struktury ZAM vykazují vyšší hodnoty

průměrného ročního tempa růstu HDP, nežli jejich protějšky klasifikované na základě koncentračních tendencí, a to jak z hlediska celého období (2003 – 2011) – naměřená diference u HHI čítá 0,56 p. b., respektive 0,37 p. b. u NAI -, tak z hlediska krizového období (2007 – 2011) – rozdíl 0,94 p. b. u HHI, respektive 0,60 u NAI. V krizovém období byly navíc zjištěné hodnoty tempa růstu HDP u regionů s koncentračními tendencemi záporné, ačkoliv v rámci NAI se jedná prakticky o nulovou hodnotu, což dále potvrzuje domněnku jejich nižší resistance vůči exogenním vlivům. Zjištěné skutečnosti tedy víceméně korespondují s naměřenými hodnotami u ukazatele HPH (způsobem HHI), u ukazatele ZAM byly však zjištěné disparity mezi oběma skupinami regionů výraznější, navíc jsou potvrzeny oběma způsoby výpočtu diverzity odvětvové struktury. Za analogickou lze považovat rovněž absenci disparit v dosahované ekonomické výkonnosti během období relativní stability a růstu, respektive intervalu 2003 – 2007.

Z hlediska vzájemných souvztažností lze hovořit o statistickém potvrzení korelace ve všech případech, vyjma regionů s diverzifikačními tendencemi při měření diverzity v NAI. Nastíněnou zvláštnost v tomto případě nelze přičítat disparitám v evaluovaném vzorku, které byly shledány za zanedbatelné. Lze se domnívat, že by svoji roli teoreticky mohla sehrát, výše naznačená, překračování stavu hypotetické „suboptimální“ odvětvové struktury, tato domněnka se však míjí s hodnotami zjištěnými ukazatelem HHI. Za uspokojivé vysvětlení je tak zřejmě možné považovat spíše nižší proporcionalitu naměřené diverzity, jež pramení z lineární povahy ukazatele NAI. Negativní (statisticky významné) hodnoty koeficientů (r) potvrzují závislosti, kdy regiony s vyšší mírou diverzity v odvětvové struktuře ukazatele ZAM dosahují vyšších hodnot ekonomické výkonnosti. Zjištěné hodnoty jsou tedy víceméně kompatibilní se zjištěními u hodnocení souvislosti ekonomické výkonnosti s ukazatelem HPH, v tomto případě lze však hovořit o obecně silnějších a vyrovnanějších vztazích, nežli tomu bylo právě u ukazatele HPH. Přestože se jedná stále o relativně slabé závislosti, je zcela na místě se domnívat, že provázanost mezi odvětvovou strukturou ZAM a ekonomickou výkonností regionu dosahuje obecně vyššího stupně, nežli je tomu v kontextu skladby HPH.

Závěr

Na základě vývoje v odvětvových strukturách hrubé přidané hodnoty a zaměstnanosti NUTS III regionů převážné většiny členských států EU v období 2003 – 2011, byly vypočítány indexy diverzifikace, jednak prostřednictvím Herfindahl-Hirschmanova indexu, který je založen na kvadratickém průběhu funkce, jednak s využitím Indexu národního průměru, jehož povaha je naopak lineární. Na základě zjištěné diverzity regionální odvětvové struktury v referenčních letech 2003, 2007 a 2011 byly regiony členěny do dvou skupin. Z hlediska fáze hospodářského cyklu bylo zjištěno, že v odvětvové struktuře regionů – jak z hlediska hrubé přidané hodnoty, tak z hlediska zaměstnanosti - jsou diverzifikační tendence silnější v období, které není postiženo exogenními distorzemi – typicky hospodářskou krizí. Naopak v krizovém období jsou tendence ve změnách odvětvové struktury regionů spíše koncentrační. Dále lze tvrdit, že diverzifikační tendence jsou častější ve skladbě regionální zaměstnanosti, nežli ve skladbě hrubé přidané hodnoty.

Při posuzování vzájemných souvislostí diverzifikace v regionální odvětvové struktuře a ekonomické výkonnosti, byly z hlediska hrubé přidané hodnoty zjištěny pouze nepatrné odchylky od souhrnných hodnot vzorku všech regionů. Vyšší diference byly naměřeny pouze v krizovém období 2007 – 2011, v němž regiony s diverzifikačními tendencemi

v rámci odvětvové struktury dosahovaly výrazněji pozitivnějších růstových hodnot, nežli regiony s koncentračními tendencemi. Dále byly u regionů s koncentračními tendencemi nalezeny statisticky významné závislosti mezi diverzitou odvětvové struktury hrubé přidané hodnoty a ekonomické výkonnosti, tyto závislosti byly nalezeny i u vzorku všech regionů při měření pomocí kvadratického přístupu, ne však při měření lineárním způsobem.

Z hlediska diverzity v odvětvové struktuře zaměstnanosti byly u regionů s diverzifikačními tendencemi zjištěny příznivější hodnoty ve vývoji ekonomické výkonnosti, nežli u regionů s koncentračními tendencemi, a to jak při komparaci období 2003 – 2011, tak dílčího období 2007 – 2011, kde byla zjištěná disproporce skutečně výrazná. V rámci posuzování souvztažnosti diverzity v regionální odvětvové struktuře s ekonomickou výkonností, byla potvrzena existence závislosti takřka ve všech případech. Současně lze konstatovat, že mezi ekonomickou výkonností a diverzitou v regionální odvětvové struktuře zaměstnanosti byly zjištěny silnější vztahy, nežli tomu bylo u souvztažnosti s diverzitou ve skladbě hrubé přidané hodnoty.

Na základě konstatovaných skutečností nelze přijmout platnost hypotézy H1, ve znění – Regiony, u nichž dochází v rámci odvětvové struktury k diverzifikaci, dosahují vyšší ekonomické výkonnosti nežli regiony, u nichž dochází ke koncentraci - předpokládaný vztah byl nalezen pouze při komparaci v rámci období zasaženého krizí, obecně však prokázán nebyl. Naopak platnost hypotézy H2, znějící – Regiony, u nichž dochází v rámci odvětvové struktury k diverzifikaci, jsou z hlediska ekonomické výkonnosti stabilnější vůči exogenním šokům nežli regiony, u nichž dochází ke koncentraci - lze na základě jasných důkazů, i vzhledem k důvodům pro zamítnutí hypotézy H1, akceptovat.

Souhrnně lze tedy na základě provedené analýzy konstatovat, že diverzita v odvětvové struktuře, jak z hlediska hrubé přidané hodnoty, tak z hlediska zaměstnanosti, není automaticky spjata s dosahováním vyšší ekonomické výkonnosti. Současně však bylo potvrzeno, že zatímco ve fázích pozitivního vývoje ekonomického cyklu není mezi regiony vykazujícími diverzifikační tendence a regiony vykazujícími koncentrační tendence, z hlediska dosahování ekonomické výkonnosti, relevantních rozdílů, při negativním vývoji hospodářského cyklu je diverzita spjata s vyšší mírou odolnosti vůči nežádoucím vnějším vlivům, respektive výrazně pozitivnějším vývojem. Zvyšování diverzity v odvětvové struktuře je tedy možné považovat za zcela žádoucí faktor rozvoje regionální ekonomiky. Pro realizaci regionální politiky tak lze relevantním rozhodovatelům doporučit brát v potaz odvětvovou strukturu a včas reagovat na změny, jimiž je kontinuálně ovlivňována, jakož i usměrňovat alokaci ekonomických činností tak, aby nedocházelo k jejich přílišné koncentraci, ač by se tento vývoj mohl zdát vzhledem k možnému dosahování úspor z rozsahu jako žádoucí. Politika diverzifikace sice vyšší ekonomickou výkonnost všeobecně nedeterminuje a její implementace nemusí být po jistou dobu vůbec patrná, v obdobích ekonomických distorzí se však jeví jako relativně účinný stabilizační prvek, který riziko spojené s náhlým deficitem ekonomické výkonnosti alespoň částečně úspěšně pohlcuje, což regionu poskytne více volnosti pro realizaci alternativních protikrizových opatření.

Dále byla v rámci šetření naznačena možná existence „suboptimálních“, respektive „optimálních“, regionálních odvětvových struktur, při jejichž dosažení by byl ekonomický potenciál jednotlivých regionů maximálně využit. Verifikace této hypotetické domněnky, však notně přesahuje rámec tohoto příspěvku, je ovšem rozhodným impulzem pro provedení dalšího rozsáhlejšího výzkumu v dané oblasti.

Poděkování

Příspěvek byl zpracován s podporou IGA Univerzity Pardubice v souvislosti s řešením projektu č. SGSFES-2014002.

Reference

- [1] ATTARAN, M. Industrial Diversity and Economic Performance in U. S. Areas. In *Annals of Regional Science*. 1986, roč. 20, č. 2, s. 44-54 . ISSN 0570-1864.
- [2] BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. *Teorie regionálního rozvoje*. Praha: Karolinum, 2002. 211 s. ISBN 80-246-0384-5.
- [3] EUROSTAT. *Database by themes*. 2014. [cit. 2014-06-30]. Dostupné na WWW: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>.
- [4] EUROSTAT. *NACE Rev. 2: Statistical classification of economic activities in the European Community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. 363 s. ISBN 978-92-79-04741-1.
- [5] KRAFTOVÁ, I., MATĚJA, Z., ZDRAŽIL, P. Innovation Industry Drivers. In KOCOUREK, A. (ed.) *Proceedings of the 11th International Conference Liberec Economic Forum 2013*. Liberec: TUL, 2013. s. 334-342. ISBN 978-80-7372-953-0.
- [6] MACK, E., GRUBESIC, T., KESSLER, E. Indices of Industrial Diversity and Regional Economic Composition. In *Growth and Change*. 2007, roč. 38, č. 3, s. 474-509. ISSN 1468-2257.
- [7] SVOBODA, O. Hodnocení ekonomické odolnosti regionů soudržnosti České republiky. In JEDLIČKA, P. (ed.) *Sborník recenzovaných příspěvků z Mezinárodní vědecké konference Hradecké ekonomické dny 2013 – Díl II*. Hradec Králové: Gaudeamus, 2013. s. 252-257. ISBN 978-80-7435-250-8.
- [8] WAGNER, J., DELLER, S. Measuring the Effects of Economic Diversity Growth and Stability. In *Land Economics*. 1998, roč. 74, č. 4, s. 541-55. ISSN 0023-7639.
- [9] WEBER, A. *Theory of Location of Industries* (FRIEDRICH, C. ed.). Chicago: The University of Chicago Press, 1929. 256 s.

Kontaktní adresa

Ing. Pavel Zdražil

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní,
Ústav regionálních a bezpečnostních věd
Studentská 95, 532 10 Pardubice 2, Česká republika
Email: Pavel.Zdrazil@upce.cz
Tel. číslo: +420 466 036 665