

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Magistrát města Pardubic
Pardubický kraj
Česká společnost pro systémovou integraci

VEŘEJNÁ SPRÁVA 2016

Sborník příspěvků
z vědecké konference

Univerzita Pardubice, 22. 9. 2016



Univerzita
Pardubice
Fakulta
ekonomicko-správní



Pardubice



Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní



Sborník příspěvků z 11. mezinárodní vědecké konference

VEŘEJNÁ SPRÁVA 2016

Pardubice, 22. 9. 2016

Česká republika

Sborník příspěvků z 11. mezinárodní vědecké konference

VEŘEJNÁ SPRÁVA 2016

Pardubice, 22. 9. 2016

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Pardubice, 2016

Vědecký výbor

prof. Ing. Jan Čapek, CSc., Univerzita Pardubice, Česká republika
plk. doc. Ing. Vladan Holcner, Ph.D., Univerzita obrany, Česká republika
prof. RNDr. Oto Hudec, PhD., Technická univerzita v Košiciach, Slovenská republika
doc. Ing. Vladimír Hyánek, Ph.D., Masarykova univerzita, Česká republika
prof. Maria M. Ikeda, Kyoto University, Japonsko
prof. RNDr. Jaroslav Janáček, CSc., Žilinská univerzita v Žiline, Slovenská republika
prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc., Vysoká škola ekonomická v Praze, Česká republika
doc. Ing. Jiří Křupka, PhD., Univerzita Pardubice, Česká republika
prof. Ing. Helena Kuvíková, PhD., Univerzita Mateja Bela, Slovenská republika
univ. prof. i. R. Dipl.-Ing. Dr. Mikulas Luptacik, Ekonomická univerzita v Bratislave, Slovenská republika
prof. Yoriko Masuyama, Matsumoto University, Japonsko
prof. Cornelia Pop, Babes-Bolyai University, Cluj-Napoca, Rumunsko
doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D., Univerzita Pardubice, Česká republika
prof. Ing. Iva Ritschelová, CSc., Český statistický úřad, Česká republika
prof. Ligita Simanskiene, Faculty of Social Science, University of Klaipeda, Litva
Ing. Mgr. David Sláma, Ministerstvo vnitra, Česká republika

Programový výbor

doc. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.
Ing. Hana Kopáčková, PhD.
Ing. Michal Kuběnka, Ph.D.
Ing. et Ing. Veronika Linhartová, Ph.D.
Mgr. Jan Mandys, Ph.D.
Ing. David Špaček, Ph.D.
Ing. Pavel Zdražil, Ph.D.

Editor

doc. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.
doc. Ing. Jiří Křupka, PhD.

Technická redakce

Ing. Martina Kynclová
Mgr. Nela Dosedělová

Citace

AUTOR, A. Název článku. In: STEJSKAL, J., KŘUPKA, J. (eds.) *Sborník příspěvků z 11. mezinárodní vědecké konference "Veřejná správa 2016"*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2016. str. xx-xx. ISSN 978-80-7560-041-7

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

ISSN 978-80-7560-041-7

Recenzenti

doc. Ing. Klára Antlová, Ph.D., Technická univerzita v Liberci, Česká republika

prof. Ing. Ladislav Hájek, CSc., Univerzita Hradec Králové, Česká republika

doc. Ing. Martina Halásková, Ph.D., VŠB – Technická univerzita Ostrava, Česká republika

doc. Ing. Renáta Halásková, Ph.D., Vysoká škola logistiky, o.p.s., Česká republika

prof. Ing. Jaroslav Macháček, CSc., Univerzita Pardubice, Česká republika

prof. Ing. Dušan Vičar, CSc., Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Česká republika

Obsah

PROLOG

.....8

ZKUŠENOSTI S APLIKACÍ METODIK PROJEKTU SIMPROKIM JAKO NÁSTROJE PRO SNÍŽOVÁNÍ RIZIK VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

*THE EXPERIENCES WITH THE APPLICATIONS OF METHODS PREPARED IN FRAME
OF PROJECT SIMPROKIM AS A TOOL FOR DECREASING OF RISKS
IN THE PUBLIC ADMINISTRATIONS*

ADAMEC VILÉM, BERGLOWIEC PETR, MALÉŘOVÁ LENKA, POKORNÝ JIŘÍ,
SMETANA MAREK.....9

GEOPORTÁLY JAKO ZDROJE PROSTOROVÝCH INFORMACÍ PRO OBČANY

GEOPORTALS LIKE SPATIAL INFORMATION SOURCE FOR CITIZENS

ČERMÁKOVÁ IVANA, KOMÁRKOVÁ JITKA.....19

APLIKAČNÍ OTÁZKY ZÁKONA O SLUŽEBNÍM POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ

APPLICATION QUESTIONS OF ACT OF MEMBERS OF SECURITY FORCES

FIALA ZDENĚK.....28

VYBRANÉ ASPEKTY DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOSTI VE STÁTNÍ SLUŽBĚ

SELECTED ASPECTS OF DISCIPLINARY LIABILITY IN CIVIL SERVICE

JANDEROVÁ JANA.....37

DILEMY DECENTRALIZAČNÝCH PROCESOV V REFORME VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

*DILEMMAS OF DECENTRALISATION PROCESSES IN REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN SLOVAKIA*

KNEŽOVÁ JANA.....46

KONTROLNÉ MECHANIZMY VYBRANÝCH SUBJEKTOV VEREJNEJ SPRÁVY V SR – AKTUÁLNE PROBLÉMY

*CONTROL MECHANISM OF SELECTED GENERAL GOVERNMENT ENTITIES
IN SLOVAK REPUBLIC – ACTUAL ISSUES*

KOČKOVIČOVÁ JANA.....54

AGENDY A AGENDOVÉ ČINNOSTNÍ ROLE V ZÁKLADNÍCH REGISTRECH: PROMARNĚNÁ PŘÍLEŽITOST

AGENDAS AND ACTIVITY ROLES IN THE BASIC REGISTRIES: MISSED OPPORTUNITY

LECHNER TOMÁŠ, LECHNEROVÁ RADKA, SILVAROVÁ LENKA.....63

KLIMATICKÉ ZMĚNY A HROZBA NEDOSTATKU VODY V ČESKÉ REPUBLICE

CLIMATE CHANGE AND THE THREAT OF WATER SCARCITY IN THE CZECH REPUBLIC

LIEBLOVÁ DENISA, MATĚJA ZDENĚK.....71

FISKÁLNÍ DIMENZE ZDRAVOTNÍ POLITIKY A SPRÁVY

THE FISCAL DIMENSION OF HEALTH POLICY AND MANAGEMENT

MERTL JAN.....79

VYUŽÍVÁNÍ NÁSTROJŮ A OPATŘENÍ PODPORUJÍCÍCH ZAMĚSTNÁVÁNÍ OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

APPLICATION OF INSTRUMENTS AND MEASURES IN EMPLOYMENT OF DISABLED PEOPLE

NÁDVORNÍKOVÁ LENKA, JOKLÍKOVÁ HANA.....88

POHYB CYKLISTŮ NA ÚZEMÍ MĚSTA PŘEROVA

CYCLISTS MOBILITY IN THE CITY OF PŘEROV

RUDA ALEŠ, FLOKOVÁ LUDMILA, KAVKA LIBOR.....97

PROMĚNA SOCIO-PROSTOROVÉ STRUKTURY BRNĚNSKÉ METROPOLITNÍ OBLASTI V LETECH 2001 A 2011 Z POHLEDU PROSTOROVÉ STATISTIKY

*PATTERNS OF SOCIO-SPATIAL DISTRIBUTION IN BRNO METROPOLITAN AREA
IN 2001 AND 2011 FROM THE PERSPECTIVE OF SPATIAL STATISTIC*

RUDA ALEŠ, PAVLÍKOVÁ KATEŘINA.....105

VEREJNÉ STATKY V MESTE A ICH VPLYV NA CENU NEHNUTELNOSTÍ – EMPIRICKÉ PRÍSTUPY <i>PUBLIC GOODS IN A CITY AND THEIR INFLUENCE ON REAL ESTATE VALUE</i> <i>– EMPIRICAL APPROACHES</i> SIEBERT ADAM, REHÁK ŠTEFAN.....	118
KONVERGENČNÍ A DIVERGENČNÍ TENDENCE V RÁMCI REGIONŮ ČR <i>CONVERGENCE AND DIVERGENCE TENDENCIES IN TERMS OF REGIONS</i> <i>IN THE CZECH REPUBLIC</i> SOBOTKOVÁ LUCIE, SOBOTKA MARTIN.....	126
OBECNĚ K ÚČELU A PODOBĚ PRÁVNÍ ÚPRAVY POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ <i>PURPOSE AND DESIGN OF LEGISLATION FOR PROVIDING SUBSIDIES</i> SVOBODA TOMÁŠ.....	137
PROJEKTOVÉ VERSUS VÝKONOVÉ FINANCOVANIE UNIVERZÍT <i>PERFORMANCE BASED VERSUS PROJECT FINANCING OF UNIVERSITIES</i> ŠIPIKAL MIROSLAV, NÉMETHOVÁ VALÉRIA.....	146
SOCIÁLNE BÝVANIE V PODMIENKACH SR <i>SOCIAL HOUSING IN THE CONDITION OF THE SR</i> ŠIPIKALOVÁ SILVIA.....	155
MODELOVÁNÍ A TRENDY KYBERNETICKÝCH ÚTOKŮ <i>CYBER ATTACKS' MODELLING AND TRENDS</i> ŠULC VLADIMÍR, JANKOVÁ MARTINA.....	164
HODNOTENIE FINANČNÉHO ZDRAVIA MIEST <i>EVALUATION OF MUNICIPAL FINANCIAL HEALTH</i> TKÁČOVÁ ANDREA, KONEČNÝ PETER.....	173
VEŘEJNÁ SPRÁVA A CHOVÁNÍ PODNIKŮ PŘI VYUŽÍVÁNÍ DOTAČNÍCH PROSTŘEDKŮ <i>PUBLIC ADMINISTRATION AND FIRMS BEHAVIOR IN USE OF GRANTS</i> VALENTOVÁ LUCIE.....	182
REALIZÁCIA PRÁVA NA SOCIÁLNE SLUŽBY V KONTEXTE AXIOLOGICKÝCH PRINCÍPOV PRÁVA (PŘÍKLAD KOŠICKÉHO KRAJA) <i>REALIZATION OF THE RIGHT TO SOCIAL SERVICES IN THE CONTEXT AXIOLOGICAL PRINCIPLES OF LAW(EXAMPLE OF THE KOSICE REGION)</i> ŽOVČINOVÁ VLADIMÍRA.....	191

Prolog

Vážené kolegyně, vážení kolegové,

předkládáme Vám recenzovaný sborník z Mezinárodní vědecké konference Veřejná správa 2016, kterou pravidelně pořádá Fakulta ekonomicko-správní Univerzity Pardubice. V roce 2016, v roce, kdy naše fakulta slaví 25. výročí své existence, se uskutečnil již její 11. ročník. Organizujeme ji ve dvouletých intervalech a střídá se s konferencí stejného jména, kterou pořádá naše partnerská Ekonomická fakulta Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava. Vzhledem k vysoké prestiži této akce, záštitu nad konferencí převzali, mimo děkanky fakulty, také zástupci Pardubického kraje a statutárního města Pardubice.

Na konferenci vždy přijíždí řada odborníků jak z akademické, tak aplikační sféry. V letošním roce se konference účastnilo na sedm desítek specialistů z oblastí, jako jsou veřejná správa, sociální politika, regionální rozvoj, ochrana obyvatelstva a informační technologie pro oblast veřejného sektoru. Mezi účastníky bylo i mnoho mezinárodních odborníků, kteří přinesli do diskuse i mezinárodní pohled a zkušenosti z jiného než tuzemského prostředí.

Díky přátelskému prostředí konference byl vytvořen prostor pro prezentaci aktuálních výsledků vědecké práce v oblasti soudobé veřejné správy, veřejné ekonomiky, sociální a regionální politiky. Konference se stala také prostorem pro navázání spolupráce mezi akademickými pracovníky a fundovanými odborníky z praxe a jejich pracovišti, jež směřující k dlouhodobému sdílení poznatků, diskusím vysoce aktuálních problémů, jež překračují běžnou národní či evropskou dimenzi.

Předkládaný sborník obsahuje na padesát kvalitních příspěvků, které prošly náročným recenzním řízením. Příspěvky byly posouzeny mezinárodním vědeckým výborem konference, dále pak interní evaluací programového výboru a následně nezávislou anonymní recenzí uznávaných odborníků z akademické sféry. Jen ty příspěvky, které obstály v tomto náročném hodnocení, jsou publikovány ve sborníku, který právě držíte v rukou. Naší snahou je nabídnout zájemcům z řad akademiků, ale i profesionálů, přehled těch nej kvalitnějších výsledků vědecké práce různých pracovišť u nás i v zahraničí.

Věříme, že předkládané výsledky práce akademických pracovníků a různých vědeckých týmů přispějí k rozšíření dosavadního teoretického poznání a zefektivní praktická řešení ve vybraných oblastech.

V Pardubicích dne 13. prosince 2016

doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.
předsedkyně Vědeckého výboru konference Veřejná správa 2016

ZKUŠENOSTI S APLIKACÍ METODIK PROJEKTU SIMPROKIM JAKO NÁSTROJE PRO SNIŽOVÁNÍ RIZIK VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

THE EXPERIENCES WITH THE APPLICATIONS OF METHODS
PREPARED IN FRAME OF PROJECT SIMPROKIM AS A TOOL
FOR DECREASING OF RISKS IN THE PUBLIC ADMINISTRATIONS

**Vilém Adamec, Petr Berglowiec, Lenka Maléřová, Jiří Pokorný,
Marek Smetana**

***Abstract:** The article discusses some of the important responsibilities of crisis management bodies, which are preparation and cooperation on solving crisis situations. In text there were characterized the extraordinary situations, the crisis situations and responsibilities of crisis management bodies. Attention is given to level of municipalities with extended powers. Considering the fact that ability of crisis staffs to react is the long-lasting problem, are presented methods, which was prepared in frame of project SIMPROKIM, and which describes one from perspective forms how to prepare the members of crisis staffs. The methods were during the years 2015 and 2016 applied for preparing experts from chosen municipalities. Based on realization of these courses, there were obtained the positive and negative experiences. Mentioned experiences will allow the develop new methods of educating of crisis staffs, and thanks to that increase level of their preparedness, and significantly reduce one among the risks in the public administration as well.*

***Keywords:** Crisis staff, Crisis situation, Preparedness, Project SIMPROKIM.*

***JEL Classification:** Y9.*

Úvod

Veřejná správa je zpravidla popisována jako správní činnost související s poskytováním veřejných služeb, řízením veřejných záležitostí na místní i centrální úrovni a zajišťováním záležitostí ve veřejném zájmu. Rozsah úkolů a tedy také činností veřejné správy je značný. [1]

Jedním z významných úkolů veřejné správy je také spolupráce při přípravě a řešení mimořádných událostí a krizových situacích zakotvená ve dvou základních právních předpisech, kterými jsou zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. [2], [3]

V těchto zákonech, a na ně navazujících předpisech, je zakotvená nejen obecná povinnost spolupracovat, ale jsou zde vymezeny také konkrétní úkoly a odpovědnosti pro jednotlivé úrovně veřejné správy.

1 Formulace problematiky

Pro popis činností veřejné správy ve vztahu k mimořádným událostem a krizovým situacím, je účelné blíže popsat vzájemné vazby.

1.1 Mimořádné události

Mimořádnou událostí se rozumí škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy a haváriemi, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací. [2], [4], [5]

Záchrannými pracemi je chápána činnost k odvrácení nebo omezení bezprostředního působení rizik vzniklých mimořádnou událostí, zejména ve vztahu k ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, a vedoucí k přerušení jejich příčin. [2]

Likvidačními pracemi je chápána činnost k odstranění následků způsobených mimořádnou událostí. [2]

Zjednodušeně lze tedy mimořádnou událost charakterizovat jako „ohrožující jev“, který je zpravidla následně řešen záchrannými pracemi s využitím jedné nebo více složek integrovaného záchranného systému. Na záchranné práce mohou navazovat práce likvidační, které již nejsou hodnoceny jako „akutní forma řešení“ mimořádné události. Jedná se spíše o činnosti pomocné nebo podpůrné. [6]

1.2 Krizové situace

Krizovou situací se rozumí mimořádná událost, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu. [3] Jedná se tedy o stavy, které přesahují hranice „běžné mimořádné události“ a pro jejich řešení je nutné přijmout další opatření.

Charakteristickým rysem těchto opatření je to, že jsou nestandardní, často zasahující do lidských práv, tržního prostředí a ekonomiky. Dalo by se říci, že se jedná o časový úsek, kdy je z důvodu vzniklé rozsáhlé události omezená platnost vybraných, klíčových zákonů našeho právního systému.

Pro další popis úkolů veřejné správy je účelné definovat také pojem „krizové řízení“. Krizovým řízením rozumíme souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením nebo ochranou kritické infrastruktury. [3]

V dalších částech textu bude pozornost zaměřena pouze na krizové situace.

1.3 Orgány krizového řízení a jejich povinnosti

Významnou roli při přípravě a řešení krizových situací mají tzv. orgány krizového řízení, které jsou strukturovány průřezově jednotlivými úrovněmi veřejné správy.

Za orgány krizového řízení se považují:

- Vláda České republiky,
- ministerstva a jiné ústřední správní úřady,
- orgány kraje a další orgány s působností na území kraje,

- orgány obcí s rozšířenou působností,
- orgány obcí. [3], [4], [5]

1.3.1 Orgány krizového řízení obcí s rozšířenou působností

Orgány krizového řízení u obcí s rozšířenou působností jsou starosta a obecní úřad.

Starosta obce s rozšířenou působností zajišťuje připravenost správního obvodu obce s rozšířenou působností na řešení krizových situací, přičemž ostatní orgány obce se na této činnosti podílejí. [3]

1.3.2 Povinnosti orgánů krizového řízení obcí s rozšířenou působností

Starosta obce s rozšířenou působností:

- zřizuje a řídí bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností,
- organizuje přípravu správního obvodu obce s rozšířenou působností na krizové situace a podílí se na jejich řešení,
- schvaluje po projednání v bezpečnostní radě krizový plán obce s rozšířenou působností,
- vyžaduje od hasičského záchranného sboru informace pro řešení krizových situací (např. kapacity zdravotnických a sociálních zařízení, množství zpracovávaných nebezpečných látek). [3]

Starosta obce s rozšířenou působností dále:

- zřizuje a řídí krizový štáb,
- zajišťuje za krizové situace provedení stanovených krizových opatření,
- plní úkoly stanovené hejtmanem a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení,
- odpovídá za využívání informačních a komunikačních prostředků a pomůcek krizového řízení určených Ministerstvem vnitra. [3]

Obecní úřad obce s rozšířenou působností při zajištění připravenosti na řešení krizových situací zejména:

- poskytuje součinnost hasičskému záchrannému sboru kraje při zpracování krizového plánu kraje a při zpracování krizového plánu obce s rozšířenou působností,
- plní úkoly podle krizového plánu obce s rozšířenou působností,
- vede evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob a předává údaje hasičskému záchrannému sboru kraje,
- vede přehled možných zdrojů rizik a v rámci prevence odstraňuje nedostatky, které by mohly vést ke vzniku krizové situace. [3]

Obecní úřad obce s rozšířenou působností zřizuje pracoviště krizového řízení. [3]

1.4 Příprava orgánů krizového řízení

Jak je patrné z výše uvedených odstavců, je rozsah povinností orgánů krizového řízení obcí s rozšířenou působností ve vztahu k přípravě a řešení krizových situací značný.

Zaměstnanci obecních úřadů a starostové obcí s rozšířenou působností jsou osobami, které nemusí vykonávat svou činnost „trvale“ nebo „dlouhodobě“. V případě starostů se jedná o funkci volenou, u zaměstnanců jde o pracovní právní vztah, který může být i krátkodobý. Přesto je nutné, aby orgány krizového řízení vyvíjely systematickou činnost, která je navíc podmíněná nezbytným rozsahem odborných znalostí.

V tomto směru je orgánům krizového řízení poskytována odborná pomoc. Příkladem je vzdělávání starostů po zahájení jejich funkčního období, které je organizováno Ministerstvem vnitra – generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru České republiky.

Mezi podpůrné materiály lze zařadit směrnice vydávané Věstníkem vlády pro orgány krajů a obcí, které stanoví postupy pro uspořádání krizových štábů, pro zpracování krizových plánů, případně plánů krizové připravenosti. [7], [8], [9]

Směrnice jsou doplňovány metodickými pomůckami zpracovanými Ministerstvem vnitra – generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru České republiky, např. pro problematiku týkající se zvláštních skutečností. [10]

V rámci působnosti hasičských záchranných sborů krajů jsou zpracovávány další dokumenty, které mohou orgánům krizového řízení obcí s rozšířenou působností, plnění jejich povinností podstatně usnadnit (např. metodiky pro řešení ukrytí obyvatelstva).

I přes stanovené povinnosti je však nutné doplnit náhled na „běžný život“ starosty a zaměstnanců obecních úřadů. Mimo vznik krizové situace, což je převažující doba jejich činností, jsou „pod tlakem“ jiných běžných povinností.

V tomto kontextu lze snad i do „určité míry chápat“, že je příprava na řešení krizových situací potlačena do pozadí a starostové a zaměstnanci obecních úřadů plní jiné úkoly, které považují za prioritní. Výsledkem může být stav, kdy se veřejná správa nebude schopna efektivně podílet na řešení krizové situace.

2 Metody

Přes uvedené možnosti odborných podpor je historií mnohokrát ověřená zkušenost „Těžko na cvičišti, lehký ...“.

Orgány krizového řízení „musí“ své povinnosti plnit a mohou to zvládnout pouze při aplikaci důsledné přípravy. Nejlepší přípravou je výcvik, který se bude co nejvíce blížit reálným podmínkám.

2.1 Vytvoření systému přípravy

Odborníci zabývající se ochranou obyvatelstva a krizovým řízením, hledali v minulosti vhodné metody přípravy krizových štábů.

Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Fakulta bezpečnostního inženýrství, Katedra ochrany obyvatelstva (dále také jen „VŠB – TU Ostrava, FBI“) řešila v průběhu let 2010 - 2015 projekt „Simulace procesů krizového managementu v systému celoživotního vzdělávání složek integrovaného záchranného systému a orgánu veřejné správy“ (dále jen „SIMPROKIM“). Projekt byl řešen v rámci Bezpečnostního výzkumu Ministerstva vnitra České republiky a byl evidován pod číslem VG 20102015043. [11]

V rámci řešení projektu vznikl informační portál, který nabízí informace pro pracovníky krizového managementu na úrovni krajů a obcí. Ukázka portálu projektu SIMPROKIM je znázorněna na obr. 1

Obr. 1: Ukázka portálu SIMPROKIM



Zdroj: [1]

Na portále je možné nalézt také certifikované metodiky. Jedná se o Metodiku pro hodnocení rizika územních celků [12] a Metodiku pro školení pracovníků krizového managementu [13]. Dalším výsledkem projektu je simulační pracoviště dislokované na VŠB – TU Ostrava, FBI. Provoz pracoviště je zajišťován Katedrou ochrany obyvatelstva. Dispozice simulačního pracoviště je znázorněna na obr. 2.

Obr. 2: Pracoviště SIMPROKIM, náhled, dispozice



Zdroj: [11]

Dalším postupným cílem v současné době, je propojení původního simulačního pracoviště vytvořeného v rámci projektu SIMPROKIM (zaměřeno na přípravu strategického řízení krizových štábů) a trenažeru XVR (zaměřeno na přípravu taktického řízení velitele zásahu).

2.2 Aplikace projektu SIMPROKIM

Výsledky projektu SIMPROKIM nachází své uplatnění ve dvou směrech. Jedním ze směrů je vzdělávání studentů VŠB – TU Ostrava, Fakulty bezpečnostního inženýrství, druhým je příprava krizových štábů.

Vzdělávání členů krizových štábů je realizováno ve dvou variantách, tj. ve specializovaných prostorách fakulty v Ostravě, nebo v místnostech orgánů krizového řízení, která jsou pro práci krizového štábu vyhrazena. Každá z uvedených variant má své klady a zápory.

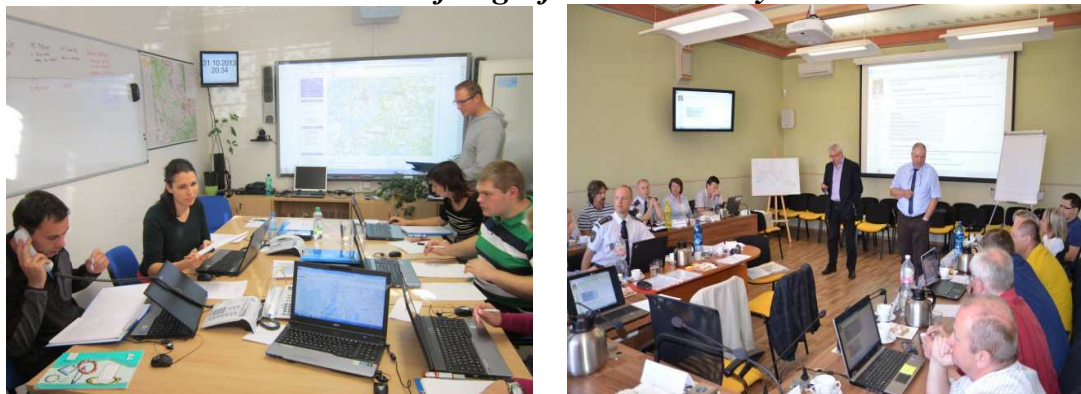
V průběhu let 2015 a 2016 byla realizována cvičení s využitím metodik SIMPROKIM pro orgány krizového řízení obcí Kravaře ve Slezsku, Bystřice pod Hostýnem a Bílovec. Cvičení byla na základě požadavků zástupců obcí realizována v prostorách obcí, kde by docházelo k jejich reálnému řešení.

Tématem cvičení v Kravařích ve Sl. byla havárie cisterny s nebezpečnou chemickou látkou doplněná kolizí s autobusem. Téma bylo zvoleno s ohledem na strategickou komunikaci I/56, která prochází přes celou obec. Současně se jedná o jednu z klíčových komunikací na spojnici Ostrava - Opava.

V případě Bystřice pod Hostýnem byl řešen scénář rozsáhlého výpadku zásobování elektrickou energií v části obce s rozšířenou působností. Tento výpadek byl způsoben námrazou a sněhovou pokrývkou.

Tématem cvičení v Bílovci bylo zajištění koordinace záchranných prací starostou ORP při hromadné dopravní nehodě s následným požárem velkého rozsahu a únikem nebezpečných agrochemických látek do ovzduší.

Obr. 3: Ilustrační fotografie z realizovaných cvičení



Zdroj: [vlastní]

2.3 Poznatky z realizovaných cvičení

Realizovaná cvičení přinesla řadu poznatků, které lze členit do následujících kategorií:

- Obecné poznatky,
- problémy spojené s realizací,
- přínosy,
- zápory.

2.3.1 Obecné poznatky

- na jednotlivých funkcích v krizových štábech dochází ke značné fluktuaci osob, což má negativní dopad na připravenost členů krizových štábů,
- v extrémních případech nově zařazené osoby pouze obdrží jmenovací dokument (nemají další informace),
- není stanoven jednotný celorepublikový postup pro realizaci a organizaci hlavních činností v krizovém štábu obcí s rozšířenou povinností,
- není zcela přesně stanovena jednotná struktura krizového štábu obcí s rozšířenou působností (jmenování členů je lokální záležitostí).

2.3.2 Problémy spojené s realizací

- forma a četnost realizace školení a cvičení závisí na aktivním přístupu orgánů krizového řízení,
- nejednotnost krizové dokumentace a dokumentace činností krizového štábu.

2.3.3 Přínosy

- realizace cvičení metodikami SIMPROKIM podstatně lépe seznámí zapojené osoby s jejich činnostmi a povinnostmi,

- praktický výcvik je zajímavější (uživatelsky přívětivější) než teoretické cvičení, účastníci si z něj zapamatují více poznatků (jsou zviditelněny „praktické problémy“),
- pokud je ve cvičení SIMPROKIM zakomponována teorie, je úzce zaměřená na problematiku činnosti krizových štábů, náplň jednotlivých funkcí a práci s prostorovými informacemi,
- součástí cvičení je nácvik a ověření schopností týmové práce cvičících,
- výsledkem cvičení je zdokonalení manažerských schopností vedoucích představitelů krizových štábů,
- při realizaci cvičení je možné prakticky ověřit funkčnost zpracované krizové dokumentace,
- cvičení lze připravovat „na zakázku“, tj. na specifické téma zvolené dle reálných hrozeb na daném území,
- cvičení je realizováno v území, které je pro účastníky známé, s využitím reálných materiálních zdrojů a komunikačních prostředků,
- cvičení může probíhat v reálných prostorách, které má krizový štáb k dispozici,
- náklady na realizaci cvičení jsou nižší než při využití plnohodnotné 3D simulace, která sice poskytne cvičícím pohled na postižené území, avšak pohled, který v reálné situaci nebude možný.

2.3.4 Zápory

- organizační nároky na cvičení (je nutné svolat krizový štáb, je nutné vyčlenit časový prostor atd.),
- finanční náklady spojené s přípravou a realizací cvičení závisující na náročnosti vybraného scénáře.

3 Diskuze

V návaznosti na povinnosti orgánů krizového řízení obcí s rozšířenou působností při přípravě a řešení krizových situací, je diskutována možná forma přípravy krizových štábů. Je nesporné, že příprava a realizace opatření pro zvládání popisovaných situací, je z pohledu uvedených orgánů, mimořádně náročnou činností.

Jednou z cest přípravy na tyto události, nabízenou odborníky z oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva, je forma „reálné aktivní přípravy“, kterou nabízí projekt SIMPROKIM.

I přes určitou časovou, odbornou a ekonomickou náročnost prezentovaných vzdělávacích postupů, je neoddiskutovatelné, že se jedná o jednu z nejefektivnějších forem přípravy krizových štábů.

Jako každá z metod má svá pozitiva, negativa i možné diskutabilní oblasti. Ovšem, v kontextu již dříve řečené věty „Těžko na cvičišti, lehký ...“, lze stěží najít efektivnější formu přípravy.

Závěr

Článek prezentuje povinnosti orgánů krizového řízení obcí s rozšířenou působností při přípravě a řešení krizových situací a problematické aspekty přípravy pro jejich zvládání s ohledem na řadu faktorů.

Prezentován je projekt SIMPROKIM jako jedna z efektivních forem přípravy zodpovědných orgánů pro zvládání těchto událostí. V tomto kontextu projekt SIMPROKIM snižuje rizika ve veřejné správě.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu: Simulace procesů krizového managementu v systému celoživotního vzdělávání složek integrovaného záchranného systému a orgánu veřejné správy“ (VG 20102015043). Projekt byl řešen v rámci Bezpečnostního výzkumu Ministerstva vnitra České republiky.

Reference

- [1] BÍLÝ, Jiří, Štěpán KAVAN a Roman SVATOŠ. *Veřejná správa a bezpečnost státu jako součást udržitelného rozvoje*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2013. ISBN 978-80-87472-48-4.
- [2] Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- [3] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- [4] ŠENOVSKÝ, M., ORAVEC, M., ŠENOVSKÝ, P. *Teorie krizového managementu*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství v Ostravě, Edice SPBI Spektrum 79, 2012. 115 s. ISBN 978-80-7385-108-8.
- [5] ŠENOVSKÝ, M., ADAMEC, V. *Právní rámec krizového managementu – management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství v Ostravě, Edice SPBI Spektrum 39, 2007. 97 s. ISBN 80-86634-67-1.
- [6] ŠENOVSKÝ, M., ADAMEC, V., HANUŠKA, Z. *Integrovaný záchranný systém*. 2. vyd. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, Edice SPBI Spektrum 40, 2007. 157 s. ISBN 978-80-7385-007-4.
- [7] *Směrnice Ministra vnitra, kterou se stanoví jednotná pravidla organizačního uspořádání krizového štábu kraje, krizového štábu obce s rozšířenou působností a krizového štábu obce*. Hasičský záchranný sbor České republiky [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-09-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.hzscr.cz/clanek/dokumenty-ke-stazeni.aspx>>.
- [8] *Metodika zpracování krizových plánů*. Hasičský záchranný sbor České republiky [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-09-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.hzscr.cz/clanek/dokumenty-ke-stazeni.aspx>>.
- [9] *Metodika zpracování plánů krizové připravenosti*. Hasičský záchranný sbor České republiky [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-09-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.hzscr.cz/clanek/dokumenty-ke-stazeni.aspx>>.

- [10] *Metodická pomůcka pro označování, evidenci, manipulaci a ukládání písemností a jiných materiálů obsahujících zvláštní skutečnosti a postup při určování osob ke styku se zvláštními skutečnostmi*. Hasičský záchranný sbor České republiky [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-09-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.hzscr.cz/clanek/dokumenty-ke-stazeni.aspx>>.
- [11] *SIMPROKIM simulátor procesů krizového managementu* [online]. Ostrava, 2016 [cit. 2016-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://simprokim.vsb.cz/>>.
- [12] *Metodika pro hodnocení rizika územních celků* [online]. Ostrava, 2016 [cit. 2016-09-08]. Dostupné z WWW: <http://simprokim.vsb.cz/images/metodiky/Metodika_hodnoceni_rizika.pdf>.
- [13] *Metodika pro školení pracovníků krizového managementu* [online]. Ostrava, 2016 [cit. 2016-09-08]. Dostupné z WWW: <http://simprokim.vsb.cz/images/metodiky/Metodika_pro_skoleni_pracovniku.pdf>

Kontaktní adresa

Ing. Jiří Pokorný, Ph.D., MPA

VŠB – TÚ Ostrava, Fakulta bezpečnostního inženýrství, Katedra ochrany obyvatelstva
Lumírova 13, Ostrava - Výškovice

Email: jiri.pokorny@vsb.cz

Tel. číslo: 724 178 434

GEOPORTÁLY JAKO ZDROJE PROSTOROVÝCH INFORMACÍ PRO OBČANY

GEOPORTALS LIKE SPATIAL INFORMATION SOURCE FOR CITIZENS

Ivana Čermáková, Jitka Komárková

Abstract: *Spatial information has increasing importance because people use it during their everyday life. Having actual spatial information in available form and in the proper time belongs to needs of people. Public administration authorities usually provide data at the national level. But more and more big cities have realized that national level data are not enough detailed for citizens of the cities, so they have started activities leading to publication of local spatial data known, e.g. by regional geoportals. The paper is focused on services of geoportals at regional level, namely which types of information are provided to the citizens. Requirements for improvement and inherent future of geoportals is discussed in the end of the paper.*

Keywords: *Geoportals, Spatial information, Accessibility to spatial data, Source of spatial information.*

JEL Classification: *R19, Z19.*

Úvod

Současná společnost je mimo jiné informační společností. Až takový význam v dnešní době informace mají. Zároveň se od pradávna lidé zajímali o svou planetu. V dřívějších dobách je zejména zajímal prostor, ve kterém žili a jeho využití. Kde je vhodné pěstovat plodiny a které místo bude dobře chráněno před dobýváním. Bylo jen otázkou času, kdy se tyto informace budou moci používat nejen v lokálním měřítku, kdy si např. v době středověku kupci sdělovali bezpečnou cestu lesy, ale budou dostupné všem. S rozvojem výpočetní techniky se začal povrch více sledovat v globálním měřítku a místo tradičním kartografických prostředků např. map se začala využívat technika pro zpracování obrazu a tvorbu celosvětově dostupných informací všem obyvatelům planety např. prostřednictvím map na Internetu. Bohužel tento krok vedl také ke všeobecnění dat, jelikož není možné obsáhnout všechny údaje do jednoho podkladu, zejm. jedná-li se o webovou aplikaci, a regionální data nebyla dostupná v potřebné hloubce pro občany. Proto se po celém světě začaly tvořit tzv. geoportály, které poskytovaly prostorové informace významné pro obyvatele daného regionu resp. města. Je zřejmé, že již první rozdíl mezi každým geoportálem je tedy druh poskytovaných informací a forma těchto informací, které obvykle závisí na tvůrci geoportálu a zadavateli tvorby geoportálu (tedy kraji nebo městu). Proto dochází k tomu, že některé portály poskytují přehledné informace v dostatečné hloubce významné pro obyvatele daného regionu a některé naopak poskytují pouze základní informace a leckdy i pro občany nezajímavé a zbytečné informace, a pro občany klíčové informace nejsou uvedeny. Cílem tohoto příspěvku je porovnat možnosti geoportálů v České republice na státní i regionální úrovni. Dále se zaměřuje na budoucnost geoportálu coby zdroje prostorových informací pro občany, jelikož

v dnešní době komerční portály začínají rovněž poskytovat tato data a požadavky občanů na prostorové informace jsou rostoucí.

1 Geoportály

Geoportál je dle [1] je webový portál poskytující obvykle bezplatně prostorové informace např. informace o parcelách či bytových jednotkách. Tyto portály jsou obvykle poskytovány coby veřejná služba orgánů veřejné správy. Geoportály jsou dnes provozovány v zemích po celém světě. Pochopitelně je často rozdíl mezi národními a regionálními geoportály. Proto se příspěvek zabývá zhodnocením vybraných zástupců obou skupin.

Existují samozřejmě i komerční geoportály, které jsou obvykle zaměřeny na určitou oblast zájmu, např. doprava či turismus. Tyto geoportály obvykle nejsou vytvářeny veřejnou správou a proto v příspěvku nejsou podrobněji vysvětleny.

Funkční požadavky uživatelů jsou v příspěvku rovněž zahrnuty. Tradiční priority uživatelů (vyhledávání, posun, změna měřítka, měření vzdálenosti, měřítko/měřítková lišta, řízení vizualizace datových vrstev, tisk, titul mapy, přehledová mapy a nápověda [2]) jsou upraveny dle porovnatelných ukazatelů zjištěných ze sledovaných geoportálů.

1.1 Geoportály na národní úrovni

V následujícím textu jsou charakterizovány vybrané národní portály dvou států, které jsou považovány za státy věnující velkou pozornost rozvoji e-governmentu (Estonsko a Rakousko), a dále geoportály České a Slovenské republiky.

Estonská republika provozuje geoportál, který je provozován coby mapový server nebo flashový mapový server a to v anglickém nebo estonském jazyce. Mapový server umožňuje poskytování prostorových informací o katastrálním rozdělení státu, provádět jednoduché úkony v mapě, zobrazuje zóny fertility, umožňuje zobrazovat mapu v různých měřítkách, poskytuje informace o záplavových oblastech a nadmořské výšce sledovaného území. Mapový server rovněž zobrazuje dynamicky se měnící informace o zeměpisné šířce a délce (v různých souřadnicových systémech, vhodných i pro GPS). Kromě mapového serveru estonský geoportál obsahuje také další podpůrné prostředky dostupné pro občany. Tyto prostředky jsou rozděleny do 5 částí: mapový server, služby, mapy a data, prostorová infrastruktura dat a objednání dat. Všechny výše zmíněné sekce jsou dostupné pouze ve flashové aplikaci. [3]

Rakouská republika provozuje bezplatný geoportál, který je prvotně rozdělen do 12 sekcí. 9 sekcí je věnováno jednotlivým spolkovým zemím, dále je zde dostupná základní mapa, podkladová mapa a data z projektu INSPIRE (která jsou dostupná ve všech zmíněných národních geoportálech). Dále geoportál obsahuje sekci témata, pomocí které jsou poskytovány prostorové informace o tématech potřebných pro občany na národní úrovni, např. vzdělávání nebo národní parky. Geoportál také obsahuje sekci geodata, avšak tato sekce jako jediná je pouze v německém jazyce, jinak je celý geoportál dostupný i v anglickém jazyce. [4]

Slovenská republika poskytuje na národním geoportálu primárně služby mapového klienta ZBGIS, transformační, konverzační a vyhledávací službu, metadatový editor a data z projektu INSPIRE. Služba mapového klienta ZBGIS umožňuje zobrazování, identifikování a analýzy prostorových údajů. Transformační služba slouží k převádění

prostorových dat do různých souřadnicových systémů. Konverzační služba konverzuje údaje z různých formátů. Vyhledávací služba pomáhá s identifikací pomocí metadat. Metadatový editor slouží k editaci či vytvoření metadat. Geoportál také umožňuje připojení přes WMS. Celý portál je dostupný ve slovenském a anglickém jazyce. [5]

Česká republika má rovněž vlastní geoportál, který je také zapojen do projektu INSPIRE a poskytuje data z tohoto projektu. Dále poskytuje mapy pomocí svého webu či pomocí WMS. Na svém webu zobrazuje prostorová data pomocí map, do kterých lze zahrnout prostorové informace, které návštěvníka portálu zajímají. Jedná se zejména o ortofoto mapy, katastrální mapy, mapy z vojenského mapování, topografické a letecké mapy. Na webu lze aktivně používat metadata a pomocí nich vyhledávat údaje v mapě či tvořit nové údaje. Web nabízí možnost zakoupení datových sad. Na webu jsou odkazy na regionální geoportály, které budou uvedeny v následující podkapitole. Celý web je dostupný v českém a anglickém jazyce. [6]

Z textu je zřejmé, že každý geoportál je originální, má jiné uspořádání a poskytuje jiné informace. Avšak všechny geoportály uveřejňují data ze společného projektu EU INSPIRE. Ještě větší rozdílnost z hlediska prostorových informací a možností geoportálů je na regionální úrovni, která je pro občany v dané oblasti doajista podstatnější.

1.2 Geoportály na regionální úrovni

Jak již bylo výše zmíněno rozdílů geoportálů jednotlivých zemí není málo, avšak u regionální úrovně geoportálů je tento rozdíl ještě patrnější. Zpravidla tyto geoportály nejsou tvořeny coby státní zakázka a financovány ze státního rozpočtu, ale jsou tvořeny rozpočtem města resp. kraje. Závisí na dané instituci, kolik peněz vloží do geoportálu a jaké informace na něm bude svým občanům poskytovat. Mezi důležité hledisko také patří, zda a jak velký zájem o tuto veřejnou službu občané mají a také jak velký je region a jaká je jeho finanční situace.

Prvním příkladem je město Boston ve Spojených státech amerických a jeho geoportál. Tento geoportál je tvořen dvěmi velkými částmi. První část je zaměřená na poskytování dat a obsahuje mapy Bostonu coby otevřená data, aktuální dopravní mapu, stanoviště aut, která lze sdílet s ostatními občany (veřejná služba) a mapu se stanovišti kol na sdílení. Všechny mapy jsou okamžitě aktualizovány, aby občané měli nejnovější informace. Některé z těchto map využívají profesionální softwarové prostředky (ArcGIS). Druhá část geoportálu je zaměřena na občana a jeho dovednosti. Je zde možnost tvorby vlastní mapy a trasy, jsou zde výukové kurzy pro práci s mapami, tak aby se občané naučili využívat prostorové znalosti. [7]

Skotsko provozuje oproti Bostonu jinak zaměřený geoportál. Již při prvotním náhledu je patrné, že tento geoportál je zaměřen na celé území, které je rozlehlé, tudíž nejdou informace tolik do hloubky a je zde více patrné zaměření na celkový stav ekonomiky, zemědělství atd. než na „obyčejné“ starosti jako je přeprava po zvolené trase pomocí sdíleného kola. Tento geoportál je rozdělen do dvou sekcí. První sekce slouží k vyhledávání a do této sekce patří i data z projektu INSPIRE. Občané mohou vyhledávat například katastrální mapy či mapy kvality vzduchu z předem připravené nabídky. Geoportál dále nabízí vyhledávání pomocí metadat. Druhou sekci tvoří mapa, která zobrazuje pouze topografický poklad a nemění se dynamicky, ale dle předem nastavených měřítek. Geoportál provozuje společnost EDINA ve spolupráci se

skotskou státní správou. Geoportál neposkytuje aktuální informace, ale pouze jen mapy vztahující se ke sledovanému období. [8]

Město Hamburg v Německé spolkové republice rovněž poskytuje geoportál, který je ale dostupný pouze v německém jazyce. Tento geoportál oproti dříve zmíněným regionálním geoportálům nabízí možnost nákupu dat pro další využití a analýzy. Geoportál nabízí jednu mapu s informacemi o městě, která má předem nastavené měřítko a lze ho změnit pouze výběrem z 3 možností. Do této mapy, kde je primárně nastavena katastrální mapa, lze přidat vrstvu s plánem města nebo s leteckým snímkem města. Dále lze nastavit datum, ke kterému je mapa aktuální, rozestupy mezi mapami jsou min. 1 rok a poslední mapa je aktuální k 31. 12. 2014. [9]

Město Thessaloniki v Řecku má geoportál, dostupný v řeckém a anglickém jazyce, rozdělený do dvou částí. První část je věnována GIS a druhá část se zaměřuje na geoprostorovou infrastrukturu. GIS část geoportálu je dostupná v obou jazycích a dle zvoleného jazyka jsou automaticky převedeny jednotky a ostatní veličiny do odpovídajícího formátu dynamické mapy. Do mapy lze přidávat vrstvy a aktivně vyhledávat či tvořit jednoduché analýzy typu nejkratší cesta, dostupná sdílená kola v okolí apod. V sekci geoprostorové infrastruktury je možnost přidávání vrstev, které občani denně využívají, např. trasy autobusů či parkovací zóny. Dále je zde standartní vyhledávání přes metadata a uživatelský manuál, který má pomoci např. návštěvníkům města, kteří nejsou v kontaktu s geoportálem každý den jako občané. Geoportál je provozován ve spolupráci se společnostmi zabývajícími se GIS Terra a AKMH. [10]

V České republice provozují všechny krajské úřady vlastní geoportál. V příspěvku budou uvedeny geoportály s nejvyšším počtem obyvatel v krajských městech. Dále bude zmíněn geoportál města Pardubic. Hlavní město Praha má geoportál rozvržený do několika sekcí, přičemž všechny sekce jsou vytvořeny Institutem plánování a rozvoje hlavního města Prahy. Na úvodní straně jsou přehledně zobrazeny nejčastější sekce volené návštěvníky: dokumenty ke stažení, mapy ke stažení, příjem geodetické dokumentace, poskytování dat, e-příjemka, e-výdej a otevřená data. Úvodní mapa je dostupná pouze v platformě Java. Hlavní menu geoportálu je rozděleno do dalších 7 částí: mapy, data, služby, dokumentace, odborné články, o geoportálu a odkazy. Sekce mapy obsahuje online mapu, která je nejvíce využívána, dále také archivní, dopravní a další, oblastně zaměřené, mapy včetně mapových podkladů. Sekce data se dělí na datové produkty, metadata, přehled a hledání otevřených dat. Sekce služby je umožňuje služby prohlížečů, dotazovací, vyhledávací a metadata. Avšak služby dotazovací a vyhledávací v současnosti nejsou funkční. Sekce dokumenty obsahuje základní pravidla poskytování, údaje o projektu INSPIRE a další informace. V sekci týkající se odborných článků jsou uvedeny všechny veřejné informace vztahující se k tomuto geoportálu, tedy projekty, věda a výzkum navazující na tento geoportál, prezentace a odborné články. Sekce o geoportálu je věnována základním informacím o tomto konkrétním geoportálu. Sekce odkazy v současnosti není funkční a vrací pouze na úvodní stranu geoportálu. Jak bylo výše zmíněno, nejčastěji občany využívána je sekce s mapou online. Tato mapa využívá data z Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy a z Českého statistického úřadu. Mapa umožňuje zahrnout do mapového pole plochy, které si občané si vyberou v horním menu a rovněž si mohou vybrat topografický podklad přímo v mapě. Měřítko je voleno z menu a předem nastavených hodnot. Mapa zobrazuje hledané lokality v souřadnicích

WGS84 a S-JTSK. Mapa neumožňuje vyhledávání trasy, avšak je zde možné vytvoření trasy specifikování průjezdních bodů a následně uživateli je spočítána délka zvolené trasy. [11]

Jihomoravský kraj s krajským městem Brnem (2. nejlidnatější města v České republice) rovněž provozuje geoportál, který je rozdělen do několika sekcí. Hlavní část (mapy) obsahuje základní mapy, např. mapu správního členění, v online módu či offline verzi coby již předem vytvořené mapy ve formátu jpeg. Mapový portál obsahuje základní služby např. vyhledávání obcí dle zadaných parametrů, dále umožňuje tisk ze sledované části území. Dále portál umožňuje měření plochy a vzdálenosti pomocí tzv. „vyklikání“. V sekci mapové služby poskytuje geoportál pomocí WMS data občanům. Jedná o katastrální mapy, mapy územního plánování, mapy týkající se životního prostředí a kulturních památek a v neposlední řadě podkladové mapy. Poskytování metadat a ostatních služeb je dostupné pouze po zaregistrování a některé služby jsou zpoplatněny. [12]

Moravskoslezský kraj v současnosti nemá dostupný geoportál. Webové stránky jsou převedeny na stránky kraje (Většina zde dostupných map není v současnosti funkční a dostupné mapy poskytují pouze základní mapy a vyhledávání v nich.). [13]

Plzeňský kraj rovněž provozuje geoportál, který byl vyvinut ve spolupráci se společností T-MAPY s.r.o. Geoportál je rozvržen do dvou částí: základní menu a oblíbené mapy. Oblíbené mapy tvoří nejčastěji vyhledávané mapy v geoportálu a jsou umístěny na úvodní straně webových stránek geoportálu. Základní menu nabízí návštěvníkům stránek možnost zobrazení map (např. katastrální mapy či mapy pro mobilní přístroje), data dostupná ke stažení (např. mapy správního členění), prostorové informace o územním plánování (např. územní plány) a odkazy na zdroje dat a webové stránky vztahující se k tomuto konkrétnímu geoportálu. Všechny online mapy jsou dostupné pouze ve flash platformě. Mapy vytvořené z leteckého snímkování Plzeňského kraje poskytují snímky z roku 1947 až po současnost. V mapě je povoleno aktivní vyhledávání adres a úprava měřítka pomocí měřítkové lišty. V jednotlivých mapách lze zobrazit pouze data vztahující se k dané problematice. Tudíž, v případě, kdy občan např. chce přejít z mapy s leteckými snímky do katastrální, musí zpět na portál a tam vyhledat katastrální mapu. Celý geoportál je v českém jazyce. [14]

Město Pardubice provozuje geoportál, poskytující jiný druh informací pro své občany než dříve zmíněné české regionální portály. Zaměřuje se kromě tradičních informací a vyhledávání např. adres také na brownfieldové plochy či lokalizaci podle čísel na sloupech veřejného osvětlení (tato lokalizace je využívána např. městskou policií). Jako podklad pro tyto mapy si občané mohou vybrat aktuální polohopis, leteckou mapu či google mapu. V mapě je možnost přímého tisku s volbou měřítka, orientace strany a velikosti papíru. V mapě je možnost identifikace bodu včetně souřadnic daného bodu v různých souřadnicových systémech. Geoportál je dostupný pouze v českém jazyce. [15]

2 Porovnání možností geoportálů

Každý geoportál je jiný nejen z hlediska zdroje dat, vzhledu ale i poskytovaných informací. Příloha 1 zobrazuje přehled základních informací o výše uvedených

regionální geoportálech. Tabulka porovnává 8 regionálních geoportálů (4 z nich jsou české) ze 12 hledisek.

Kritéria jsou vybrána z dostupných informací z geoportálů tak, aby obsáhly základní údaje a údaje, které jsou pro občany důležité. Sloupec on/offline mapy informuje o dostupnosti online a offline verzí map uveřejňovaných na geoportálech. Sloupec Flash/Java upozorňuje čtenáře, zda je na webových stránkách při zobrazování map nutné mít nainstalované plug-iny podporující Flash či Javu. Sekce Jazyk uveřejňuje v jakém jazyce je daný geoportál dostupný. Sekce Okamžitá aktualizace značí, zda jsou změny prostorových informací dostupné ihned (resp. v reálném čase) občanům, např. nejbližší zaparkované sdílené kolo, které může občan využít. Ve sloupci SW (software) je uveden SW, který geoportál využívá k distribuci informací. Sloupec Tisk informuje o tom, zda je možné přímo na geoportálu, resp. v dané mapě, nastavit tisk mapy. Sekce Volba vrstvy informuje o tom, zda je možné vykreslit do mapy více vrstev, které občany zajímají. Sekce Generování odkazu znamená, zda je možné u sledované mapy vygenerovat odkaz, který lze zaslat někomu jinému. V sekci Plánování trasy je uvedeno, zda je možné v geoportálu vytvořit vlastní trasu. Sekce Měření vzdálenosti informuje o tom, zde je možné ve sledované mapě jakýmkoliv způsobem (např. „vyklikáním“ trasy pomocí průchozích bodů) změřit vzdálenost dvou a více bodů. Sloupec Vyhledávání informuje, zda je možné v mapě umístěné v geoportálu aktivně vyhledávat např. ulici či parcelu. Sloupec Legenda informuje o existenci legendy v mapě.

3 Budoucnost geoportálů

Klíčový rozdíl je mezi běžným občanem daného města (který tvoří cílovou skupinu uživatelů) a náhodným návštěvníkem geoportálu. Běžný občan preferuje aktuální informace (což je vidět i na návštěvnosti portálů, které poskytují okamžité aktualizace), např. kde si půjčit sdílené kolo, kde je volné místo k zaparkování nebo jaká je dopravní situace na trase, po které se chystá jet. Náhodný návštěvník, např. turista, zase preferuje statické informace typu: nejbližší zastávka autobusu, adresa muzea či galerie. Tomuto návštěvníkovi nejde o aktuální situaci, ale aby se dozvěděl statické informace, které se v čase příliš nemění. Tento typ informací lze snadněji distribuovat na geoportálu pomocí map, které není nutné aktualizovat např. každou hodinu/den. Takto vytvořené mapy jsou levnější na provoz z hlediska málo četných aktualizací a rovněž pro tvůrce geoportálu je jednodušší vytvořit takovou mapu. Avšak pokud geoportál obsahuje pouze tyto mapy, je počet návštěvníků podstatně nižší, jelikož o místní geoportál se zajímají hlavně místní občané, kteří preferují aktuální informace. Pokud jim tyto informace nejsou sdělovány pomocí geoportálu, získají je pomocí komerčních platforem a na geoportál se budou vracet pouze pro statické informace, čímž bude návštěvnost z hlediska občanů daného regionu nízká.

4 Diskuze

Primární zaměření příspěvku je porovnání regionálních geoportálů z hlediska funkčních požadavků. Avšak jediný požadavek, který je skutečně porovnatelný, jelikož je splněn u všech zmíněných regionálních geoportálů, je možnost zobrazení map v on/offline režimu. Další funkcí, která se vyskytuje u většiny geoportálů, je možnost vyhledávání ve zvolené mapě. Tento požadavek je splněn všude s výjimkou

Skotska. Právě díky rozdílným možnostem geoportálů je velmi těžké je mezi sebou porovnávat. V budoucnu by bylo vhodné, aby všechny portály umožňovaly základní funkce a dle nich se daly porovnat. Pokud se vrátíme ke dříve zmíněným funkčním požadavkům uživatelů [2] vidíme, že geoportály obsahují pouze možnost vyhledávání, měření vzdálenosti, řízení vizualizace datových vrstev (resp. volba vrstvy) a možnost tisku.

Z hlediska národních geoportálů je rovněž patrný rozdíl. Pokud bychom mezi sebou porovnali Rakousko a Estonsko vůči České a Slovenské republice, tak můžeme tvrdit, že rozdíly zde jsou patrné. Jedná se zejm. o rozsah dat s nejrůznější tematikou a o aktuálnosti a aktualizacích map.

Je zřejmé, že pokud mají být geoportály v budoucnu navštěvované je nutné přizpůsobit se trendům a poskytovat informace, o které mají občané zájem. Jedná se hlavně o aktuální prostorové informace, které budou dostupné občanům. S nárůstem využívání mobilního internetu je také nutné vytvořit rozhraní pro telefony, aby se občané k aktuálním informacím mohli dostat kdekoliv. Některé geoportály se tomuto trendu již přizpůsobily a dále zlepšují poskytování svých služeb, avšak většina se zatím tomuto trendu vyhýbá. Pokud bychom se podívali podrobněji na sledované geoportály z České republiky vidíme (Příloha 1), že např. okamžité aktualizace neposkytuje ani jeden ze zmíněných geoportálů. A občané musí aktuální prostorové informace nalézat jinde, např. dopravní situaci [16] či sdílená kola [17].

Klíčovou otázkou do budoucnosti je financování regionálních geoportálu a jejich rozvoje. Zejména v České republice byla většina geoportálů vytvořena z fondů EU. Tyto portály byly vytvořeny v období trvání fondu a další rozvoj a správa je již na každém regionu/městě. Dále je na každém regionu, zda bude podporovat rozvoj geoportálu a jeho správu coby veřejnou službu pro občany ze svého rozpočtu. Zejména rozvoj v oblasti okamžitě dostupných informací pro občany stojí nemalé částky, avšak je brán (zejm. v zahraničí) jako standard pro občany.

Závěr

Přístup k aktuálním prostorovým informacím v odpovídajícím měřítku je dnes již brán jako standartní veřejná služba. Proto se veřejná správa v posledních letech snaží prostorové informace občanům zpřístupňovat. Jednou z možností jsou geoportály. Geoportály mohou být tvořeny na různých úrovních. Příspěvek je zaměřen zejména na geoportály na regionální úrovni, které jsou nejvíce navštěvovány občany bydlícími v daném území. Občané mají na geoportály stále rostoucí požadavky, které nejsou vždy naplněny ze strany veřejné správy. Ovšem zveřejňování aktuálních informací na regionální úrovni by mimo jiné mohlo pomoci zvýšit návštěvnosti těchto portálů. A občané by vedle komerčních zdrojů začali více používat i služby veřejné správy. Klíčovou otázkou pro veřejnou správu je, zda bude chtít financovat geoportály a jejich další rozvoj.

Poděkování

Tento příspěvek byl zpracován s podporou výzkumného projektu: SGSFES2016.

Reference

- [1] *Geoportál. Libavské údolí* [online]. Kynšperk nad Ohří: Obecní úřad Knšperk nad Ohří, 2010 [cit. 2016-05-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.libavskeudoli.cz/geoportal/>>
- [2] Komarkova, J. a kol., 2011. Methods of usability evaluation of web-based geographic information systems. *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development*, 5 (1) pp. 33-41
- [3] *Estonian Land Board: Geoportal* [online]. Tallin: Estonian Land Board, 2016 [cit. 2016-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://geoportaal.maaamet.ee/eng/>>
- [4] *Geoland.at: the free geodata portal of austria* [online]. Austria: geoland.at, 2016 [cit. 2016-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://geoland.at/>>
- [5] *Geoportál* [online]. Bratislava: GKÚ Bratislava, 2016 [cit. 2016-05-23]. Dostupné z WWW: <<https://www.geoportal.sk/>>
- [6] *Geoportal* [online]. Česká republika: CENIA, 2015 [cit. 2016-05-23]. Dostupné z WWW: <<https://geoportal.gov.cz/>>
- [7] *Boston Maps: City of Boston - Mapping and Analysis Platform* [online]. Boston: esri.com, 2016 [cit. 2016-05-24]. Dostupné z WWW: <<http://boston.maps.arcgis.com/home/>>
- [8] *S.S.D.I.: Scottish Spatial Data Infrastructure Metadat Catalogue* [online]. Scotland: EDINA, 2016 [cit. 2016-05-24]. Dostupné z WWW: <<http://scotgovsdi.edina.ac.uk/geonetwork/apps/tabsearch/>>
- [9] *Hamburg Service - GeoPortal* [online]. Hamburg: Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Hamburg, 2016 [cit. 2016-05-24]. Dostupné z: <http://www.geoportal-hamburg.de>
- [10] *Municipality of Thessaloniki: Urban Planning Department, GIS Dep.* [online]. Thessaloniki: GIS Dep., 2016 [cit. 2016-05-24]. Dostupné z WWW: <http://gis.thessaloniki.gr/fp/index_en.html>
- [11] *Geoportal Praha* [online]. Praha: Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2013 [cit. 2016-05-30]. Dostupné z WWW: <<http://www.geoportalpraha.cz/>>
- [12] *Mapový portál: Jihomoravský kraj* [online]. KrÚ JMK: Intergraph CS, s.r.o, 2013 [cit. 2016-08-17]. Dostupné z WWW: <<http://mapy.kr-jihomoravsky.cz/>>
- [13] *Moravskoslezský kraj* [online]. Moravskoslezský kraj [cit. 2016-08-17]. Dostupné z WWW: <<http://www.msk.cz/>>
- [14] *Portál digitální mapy veřejné správy Plzeňského kraje* [online]. Plzeň: T-MAPY spol. s.r.o, 2014 [cit. 2016-06-01]. Dostupné z WWW: <<http://geoportal.plzensky-kraj.cz>>
- [15] *Geoportál města Pardubice* [online]. Pardubice: GEOVAP, spol. s r.o., 2016 [cit. 2016-06-01]. Dostupné z WWW: <<http://mapy.pardubice.eu>>
- [16] *Dopravní informace* [online]. Praha: Ředitelství silnic a dálnic, 2016 [cit. 2016-06-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.dopravniinfo.cz/>>

[17] *Rekola.cz* [online]. Praha 7 - Holešovice: Rekoa z.s., 2016 [cit. 2016-06-08].
Dostupné z WWW: <<https://www.rekola.cz/>>

Kontaktní adresa

Ing. Ivana Čermáková

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ústav systémového inženýrství a informatiky
Studentská 95, 532 10, Pardubice, Česká republika
Email: ivana.cermakova@upce.cz
Tel. číslo: +420 466 036 075

doc. Ing. Jitka Komárková, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ústav systémového inženýrství a informatiky
Studentská 95, 532 10, Pardubice, Česká republika
Email: jitka.komarkova@upce.cz
Tel. číslo: +420 466 036 070

APLIKAČNÍ OTÁZKY ZÁKONA O SLUŽEBNÍM POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ

APPLICATION QUESTIONS OF ACT OF MEMBERS OF SECURITY FORCES

Zdeněk Fiala

Abstract: *In this paper the author analyzes the legislation of Act no. 361/2003 Sb and concludes that this act is unsatisfactory from the perspective of the case law and practice. He considers that it is necessary to modify this Act to match the requirements that are currently on the performance of public administration placed from the concept of good governance. In this context, author struggle to point out fact that one of the main problems and drawbacks in relation to protection of participants' subjective rights in proceedings relating to state service in security forces is primarily the quality of this Act. The above mentioned is reason that practice in this field is gradually cultivated only through a court jurisdiction. The author, starting from the analysis of case law and legislation, identifies the main problem of this legislation in the reflection of legal practice. He points out the lack of institutions and defines the relationship of this special legislation to the Administrative Procedure Act. The aim of this paper was also to draw attention to issues which are affecting almost 50,000 state employees in the Czech Republic and remains off the scope of the professional public for a long time.*

Keywords: *Service officer, Service relationship, Administrative procedure, Member of the security forces, Misdemeanour, Conduct containing characteristics of misdemeanour.*

JEL Classification: *X00, X00.*

Úvod

Pro platnou právní úpravu zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“ či „ZSP“) je typická stručnost poskytující prostor pro řadu protichůdných právních výkladů, o čemž svědčí i poměrně bohatá a nepochybně i zajímavá judikatura, která se v posledních 10 letech k této problematice nashromáždila. Potřeba věnovat se více a podrobněji otázkám spojeným s vedením řízení podle zákona o služebním poměru v reflexi na požadavky praxe vyplývá zejména z nutnosti koncepčního řešení de lege ferenda.

1 Formulace problematiky

Na činnost bezpečnostních sborů, resp. plnění jejich úkolů, je nahlíženo ve správní vědě jako na službu státu, popř. službu veřejnosti.

Tato služba má svá výrazná specifika spočívající v možnosti uplatňovat při jejím výkonu mocenské nástroje státu, relativně velké míře nebezpečnosti, psychické

a fyzické náročnosti, a proto je i vystavěna na takových pilířích (hodnotách) jako je odbornost, profesionalita, nestrannost a nezávislost.

Definičním znakem této služby je skutečnost, že je vykonávána ve vztahu, kdy na jedné straně stojí stát coby nositel pracovně-právní subjektivity, tedy zaměstnavatel reprezentovaný bezpečnostním sborem, resp. služebním funkcionářem, a fyzická osoba - tzv. „příslušník“ na straně druhé, jakožto osoba vykonávající službu (zaměstnanec). Uvedené je v ustanovení § 3 ZSP vyjádřeno tak, že *„příslušník je ve služebním poměru k České republice a práva a povinnosti České republiky vůči němu plní příslušný bezpečnostní sbor“*. Tato skutečnost představuje jeden z významných prvků určující veřejnoprávní charakter služebního poměru.

Ostatně veřejnoprávní povaha služebního je dnes již jednoznačně vyjádřena a deklarována i v soudní judikatuře. Za zlomové rozhodnutí, které definitivně vyřešilo nejasnosti panující před účinností současného zákona o služebním poměru ohledně povahy a charakteru tohoto institutu a z nich i pramenící kompetenční spory o pravomoc mezi občanskými a správními soudy při poskytování soudní ochrany proti rozhodnutím služebních funkcionářů, lze považovat usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 26/2005 - 9 ze dne 13. prosince 2007, v němž se výslovně uvádí: *„Věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upravené zákonem č. 186/1992 Sb. (nyní zákonem č. 361/2003 Sb.) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr je i byl charakterizován jako institut veřejného práva. Je považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Tento právní poměr nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu (§ 5 cit. zákona – rozhodnutím o přijetí do služebního poměru) a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, kde účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava kodexový charakter a použití zákoníku práce je buď vůbec nebo z převážné části vyloučeno.“*

Základem právní úpravy státní služby, nejen v bezpečnostních sborech, byla na našem území v podstatě až do 50. let 20. století tzv. služební pragmatika obsažená v zákoně č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů. Po druhé světové válce pod vlivem socialismu se začala v rámci kodifikace pracovního práva projevovat snaha odstranit rozdíly mezi pracovními a služebními poměry, avšak i přes tyto poměrně silné tendence ke sjednocení nakonec v tomto období nedošlo a služba v bezpečnostních sborech si zachovala svůj státně-služební charakter. Služební poměry příslušníků bezpečnostních sborů se nejprve rámcově řídily

zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, a dále interními předpisy Ministerstva vnitra. V 70. letech dokonce došlo na základě zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, k finální emancipaci (oddělení) služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů od „běžných“ zaměstnaneckých vztahů. Přijetí tohoto předpisu lze nepochybně označit za historický milník ve vývoji a koncepci právní úpravy státní služby v bezpečnostních sborech, neboť od této chvíle se v našem právním prostředí na ni nahlíží jako na státně-zaměstnanecký vztah *sui generis*, jež je zcela oproštěn od pracovně-právního pojetí. Po pádu komunismu nahradil tuto úpravu zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Byť by se ze samotného názvu zákona mohlo zdát, že se vztahoval toliko na služební poměry příslušníků Policie ČR, je třeba uvést, že se tímto zákonem začaly postupně řídit i služební poměry příslušníků ostatních bezpečnostních sborů. V samotných počátcích se zákon vztahoval jen na příslušníky Vězeňské služby. Dílčí samostatná právní úprava tu existovala pro příslušníky Celní správy (zákon č. 13/1993 Sb), nicméně na základě novely tohoto zákona provedené zákonem č. 113/1997 Sb., přešly i jejich služební vztahy pod režim výše uvedeného zákona – určitá specifika však zůstala v celním zákoně zachována. V roce 2001 byly pod služební poměry na základě zákona č. 238/2000 Sb., subsumovány i zaměstnanecké vztahy příslušníků Hasičského záchranného sboru, které se do té doby řídily zákoníkem práce - opět při současném zachování určitých dílčích odchylek vyjádřených v ustanoveních § 10 – § 18 zákona o Hasičském záchranném sboru České republiky a změně některých zákonů. Zcela samostatnou právní úpravu služebního poměru obsahoval zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě. Vzhledem k nastíněné nejednotnosti a roztržitosti právní úpravy státní služby v bezpečnostních sborech byly postupem času zahájeny legislativní práce na přípravě komplexního, speciálního a uceleného právního předpisu v oblasti služebních poměrů, kdy jejich výsledkem bylo přijetí současné platné právní úpravy představované zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tento zákon nabyl po poměrně dlouhé legisvakanční lhůtě účinnosti dnem 1. ledna 2007. Vedle již zmíněného sjednocení služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů pod režim jednoho zákona, tato právní úprava posílila koncepci služby jako dlouhodobého (celoživotního) povolání.

Přijetí tohoto zákona však sebou také přineslo čistě administrativně (správně) právní pojetí služebního poměru odrážející se zejména v nutnosti vedení formalizovaného rozhodovacího procesu ve věcech služebního poměru, což dosavadní i současnou praxi poměrně komplikuje. Patrně vzhledem ke skutečnosti, že zákon vznikl v období sporů o charakter služebního poměru, neupravuje některé významné procesní instituty ve správních řízeních běžně užívané, a proto v současné době tak s touto úpravou vyvstávají stále nové a nové aplikační otázky, které doposud nebyly uspokojivě řešeny.

2 Metody

Základní metodou pro zpracování tohoto příspěvku se stala metoda analytická, která byla využita při rozboru relevantní zákonné právní úpravy[14] a související komentářové[11] a odborné [1] literatury s akcentem na interpretaci jednotlivých ustanovení zákona a posouzení jejich komplexnosti ve vztahu k úpravě obecné. Bohatým zdrojem poznatků pro identifikaci a formulaci konkrétních problémů praxe

se stala soudní judikatura[3], jakož i stanoviska veřejného ochránce práv[10]. Pro rozšíření a ověření zjištěných informací v oblasti procedurálních postupů bylo využito i rozhovorů s praktiky, které se uskutečnily v rámci vedení kurzů celoživotního vzdělávání na Policejní akademii ČR v Praze. Při formulaci závěrů pak byla použita metoda syntézy a metoda zevšeobecnění zkušeností.

3 Rozbor problému

Řízení ve věcech služebního poměru lze charakterizovat jako zákonem upravený postup služebního funkcionáře, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení. Účastníkem tohoto řízení může podle zákona být toliko příslušník, bývalý příslušník a. navrhovatel. Svou povahou jde o zvláštní typ správního řízení, jehož speciální úpravu nalézáme v hlavě XII. služebního zákona.

Dlouhodobé spory a nejasnosti ohledně subsidiárního použití zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v tomto procesu vyřešila jednoznačně až soudní judikatura. V tomto směru lze např. odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 62/2014 – 69: dle kterého je: „...*zákon o služebním poměru zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech a povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití....*“ Z uvedeného rozhodnutí, jakož i řady dalších [2], ostatně i stanovisek Veřejného ochránce práv [10], tedy vyplývá, že nestanoví-li služební zákon jiný postup, použije se v řízení ve věcech služebního poměru v otázkách, které nejsou tímto zákonem upraveny a jejichž řešení je nezbytné, postup podle správního řádu.

V této souvislosti je vhodné uvést, že právě přijetí „nového“ správního řádu ve spojení s jeho dnes již neoddiskutovatelnou nutností subsidiárního využití v řízení ve věcech služebního poměru, představovalo poměrně zásadní změnu dosavadní praxe a přineslo úplně nový pohled na charakter tohoto řízení, na které bylo před účinností předmětného zákona nahlíženo spíše jako řízení soukromoprávní, v němž služební funkcionář nevystupoval jako představitel moci veřejné, tj. jako správní orgán, nýbrž jako představitel zaměstnavatele. Vzhledem ke skutečnosti, že tedy více jak 10 let byl v praxi, ale i v soudní judikatuře uplatňován názor, že se v řízeních ve věcech služebního poměru (původně upraveno zákonem č. 186/1992 Sb.) s ohledem na konstrukci působnosti předchozího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), jeho ustanovení neuplatní, a to ani subsidiárně, jeví poměrně logické, že se praxe zejména v počátečních letech po účinnosti nové právní úpravy potýkala s celou řadou aplikačních problémů a sporných otázek, které se týkaly zejména vzájemného vztahu těchto předpisů. Jak již bylo naznačeno, k řadě k nim se v průběhu let vyjadřovala soudní judikatura, Veřejný ochránce práv, Odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra, jakož i odborná veřejnost. Pod tímto vlivem došlo k postupné kultivaci rozhodovací praxe a dnes lze nepochybně vyslovit názor, že v současné době již

kvalita rozhodování ve věcech služebního poměru, tj. i ochrana subjektivních práv účastníků tohoto procesu, dosahuje úplně jiných standardů nežli v letech 2007-2010.

Pravdou však je, že přetrvávajícím problémem nadále zůstává skutečnost, že současný stav právní úpravy v oblasti řízení ve věcech služebního poměru, zejména kázeňských řízení, ale i jiných typologicky odlišných řízení, je nevyhovující. V tomto směru lze stávající právní úpravě vytýkat nekonceptnost, nepřehlednost, terminologickou nejednotnost, nepostižení souvislostí a vazeb mezi přestupky, jednáním mající znaky přestupku a kázeňskými přestupky, systémovou neprovázanost s navazujícími právními předpisy (zejména správním řádem a přestupkovým zákonem) a nikoliv v poslední řadě i nedostatečnou úpravu specifických procesních institutů, přičemž některé z nich nejsou v zákoně zakotveny vůbec (lhůty pro zahájení řízení, námítky podjatosti, institut nicotnosti a řada jiných). Z uvedeného vyplývá, že prostor pro subsidiární použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru je opravdu značný.

Hlavním problémem jeho aplikace v tomto procesu je však to, že jeho úprava dostatečně nereflektuje potřeby a specifika sankčních (kázeňských) řízení a ani řízení, která se pak již svým charakterem blíží pracovně-právním vztahům (např. řízení související se vznikem, změnou a zánikem služebního poměru služebního poměru), kde situaci komplikuje minimálně ve smyslu administrativní náročnosti skutečnost, že jde o předpis stojící na principech veřejného práva.

Naznačené deficity právní úpravy vedou pak v jednotlivých typech řízení k tomu, že se aplikují instituty a zásady, jejichž použití se dovozuje pomocí analogie. Současně je praxe na tomto úseku kultivována, jak již bylo ostatně naznačeno, poměrně velkým množstvím soudních rozhodnutí, v důsledku čehož se řízení ve věcech služebního poměru stále více formalizuje, což sebou nutně přináší i vzrůstající požadavky i na organizační, technické a personální zabezpečení této agendy s přímým dopadem na kvalitu rozhodování. V tomto směru není bez zajímavosti, že se v souvislosti s legislativními pracemi na nové úpravě správního trestání začalo, alespoň pokud jde o oblast projednávání jednání mající znaky přestupky, diskutovat i nad otázkou možného přenesení této agendy, resp. její části, tj. deliktů, kterých se příslušníci nedopustili při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem, na obecné správní orgány. Pozornost byla věnována i otázce kvalifikačních předpokladů pro vedení tohoto řízení ve smyslu požadavků na vzdělání služebního funkcionáře. Podle předkladatelů věcného záměru měla navrhovaná ustanovení reagovat předně na nutnost kvalifikovaného rozhodování o různých protiprávních jednáních, která jsou v současnosti služební funkcionáři nuceni projednávat, a jejichž posouzení vyžaduje často vysoce odborné znalosti z různých oblastí [13]. Tyto návrhy podpořil i Veřejný ochránce práv s odůvodněním, že se v rámci svých šetření opakovaně setkával s tím, že správní řízení vedená nadřízenými služebními funkcionáři zdaleka nedosahovaly standardů běžných u obecných správních orgánů, přičemž podle jeho názoru je tato skutečnost dána vedle nesprávné aplikace hmotně právních a procesních pravidel rovněž nedostatky právní úpravy řízení o jednání majícího znaky přestupku v rámci zákona o služebním poměru [12]. Od těchto tezí však nakonec bylo upuštěno a i do budoucna by tedy měla být disciplinární pravomoc nad touto specifickou kategorií státních zaměstnanců plně zachována.

Výše předestřenému nepříznivému stavu nijak nepřispívá ani to, že lze v posledních letech navíc zaznamenat i jistou zvýšenou míru „emancipace“ příslušníků bezpečnostních sborů, se kterými jsou tato řízení vedena a jenž se snaží, často prostřednictvím svého právního zástupce, využít mezer v zákonech pramenících z nedostatečného rozpracování hmotně-právních i procesně-právních institutů a mařit řízení nejrůznějšími „obstrukcemi“ za účelem dosažení svých vlastních zájmů. Z pohledu laické veřejnosti lze negativně hodnotit jistou, byť odůvodnitelnou, míru neprůhlednosti těchto řízení.

S ohledem na výše uvedená tvrzení lze ve vztahu k rozhodovacímu procesu vyvodit následující závěry:

1) Řízení ve věcech služebního poměru je řízením veřejnoprávním, v každé věci se tak musí vést více či méně formalizované řízení.

2) V každé věci musí být vydáno rozhodnutí s řádným a předně soudně přezkoumatelným odůvodněním. Uvedené platí obecně, tím spíše, jestliže má mít rozhodnutí služebního funkcionáře pro daného příslušníka negativní důsledky.

3) XII. část služebního zákona není komplexní speciální úpravou tohoto řízení, subsidiárně je tak nutné aplikovat správní řád; neboť zejména skrze něj je zajišťována potřebná míra ochrany subjektivních práv v průběhu samotného procesu.

4) Po vyčerpání „běžných“ procesních prostředků ochrany je ta poskytována ve správním soudnictvím.

Pokud bychom analyzovali rozhodovací činnost správních soudů lze říci, že ve věcech služebního poměru správní soudy rozhodovaly nejčastěji o žalobách proti rozhodnutí služebního funkcionáře vydaných v kázeňských řízeních, resp. řízeních o jednání mající znaky přestupku (konstatována byla četná procesní pochybení) [4]. V posledních letech se však soudy začaly zabývat i typologicky jinými řízeními vedenými podle zákona o služebním poměru, které se již více přibližovaly soukromoprávnímu charakteru, a ve většině těchto případů napadená rozhodnutí služebních funkcionářů byla nakonec zrušena. Z posledního období stojí za pozornost v tomto směru zejména problematika propuštění ze služebního poměru z důvodu dlouhodobého pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru (nedostatečné odůvodnění – nepostačuje odkaz na zákonné ustanovení) [6], či problémy při propuštění ze služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., (non bis in idem – je propuštění druhou sankcí?) [5], anebo aplikační otázky spojené s „automatickým“ odebráním osobního ohodnocení při převedení na jiné služební místo (nedůvodné předjímaní méně kvalitnějšího výkonu služby) [7] a v neposlední řadě i diskutované nařizování přesčasů (vykrývání podstavu u Policie ČR není důležitým zájem služby) [10] a s ním spojenou otázku proplácení úroků z prodlení (nárok na úroky z prodlení s vyplacením služebního příjmu, tedy i doplatku služebního příjmu za výkon služby přesčas, existuje) [8]. Nijak ojedinělou není ve správním soudnictvím ani žaloba proti nečinnosti.

4 Diskuze

Problematika řízení ve věcech služebního poměru a otázka míry aplikace správního řádu v tomto řízení je tak v současné době nepochybně aktuálním a důležitým

tématem, kterému by měla být věnována pozornost v praxi i výzkumu. Byť se tato právní úprava dotýká téměř 50 000 státních zaměstnanců, ocitá se mimo pozornost odborné veřejnosti, resp. ta se jí zabývá zcela okrajově.

Současná právní úprava je již nedokonalá a je nejspíše potřeba přijmout právní úpravu zcela novou, resp. alespoň podstatně novelizovat procesní část zákona tak, aby lépe odpovídala současným požadavkům a odstranily se některé výkladové rozpory. Pozitivně lze tedy v tomto směru přivítat to, že se v uplynulém roce začalo intenzivněji nad některými otázkami spojenými s touto problematikou na Policejním prezidiu České republiky diskutovat a pracovat na znění (návrhu) změnového zákona. Bodů k diskuzi nad tímto návrhem může být jistě mnoho, připomínky lze v zásadě směřovat téměř vůči každému procesnímu institutu. Klíčovou otázkou je však v současné době ta, jakou cestou se při legislativních úpravách vydat. Nabízejí se v zásadě dvě. První z nich je snaha o vytvoření zcela samostatné a komplexní úpravy, která by využití správního řádu již zcela vylučovala, druhou z nich je varianta, která by zachovávala subsidiaritu správního řádu s vymezením potřebných specifik. Současně je zde třeba říci, že aplikační problémy jsou v současné době již v zásadě identifikovány v judikatuře správních soudů, další otázkou je tedy to, v jakém směru a do jaké míry je potřebné instituty obsažené v zákoně o služebním poměru modifikovat, tak aby bylo dosaženo celkového zlepšení činnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy na úseku jednotlivých řízení.

Závěr

Samotným závěrem lze uvést, že kvalita rozhodovacího procesu, jakož i míra a úroveň ochrany subjektivních práv, je ve věcech služebního poměru ovlivňována specifickým postavením příslušníků bezpečnostních sborů, kvalitou a reálnými možnostmi služebního funkcionáře v návaznosti na nápad agendy, její charakter, různorodost, ale např. i velikostí územních odborů - v tomto směru lze poznamenat, že někteří služební funkcionáři mají působnost např. i vůči 800 příslušníkům), dále podstatnou změnou stávající praxe, kdy lze za problém z tohoto pohledu označit ulpívání na zažitých postupech a přetrvávajících názorech o vyloučení správního řádu v těchto procesech, resp. patrná je stále snaha subsidiární charakter správního řádu redukovat na minimum a to i při absenci potřebné právní úpravy při řešení určité otázky, a nikoliv v neposlední řadě nedostatečnou právní úpravou, se kterou je spojena celá řada dosud neřešených otázek.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou Integrovaného vědeckovýzkumného úkolu č. 3: Potřeby a formy posílení kompetencí a spolupráce bezpečnostních subjektů; DVÚ 3/2: Vztah zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a správního řádu, Policejní akademie České republiky v Praze.

Reference

- [1] BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 4. Doplněné a přepracované vydání, Praha: C. H. Beck, 2010. 624 s. ISBN 978-80-7400-186-4.
- [2] Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 2428/13; Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 25/09; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 30 A 51/2013

- 39; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 117/2012 – 26; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 Ads 134/2012-47, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 143/2001, aj.
- [3] NALUS: vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <<http://www.nssoud.cz>>; ROZHODOVACÍ ČINNOST/ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <<http://www.nssoud.cz>> .
- [4] Rozhodnutí Krajského soudu Hradec Králové, sp. zn. 53 Ca 2/2008, Rozhodnutí Krajského soudu Plzeň, sp. zn. 30 A 51/2013 – 39; Rozhodnutí Krajského soudu Ostrava - pobočka Olomouc, sp. zn. 7 Ca 210/2009 – 52; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 143/2001; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 117/2012 – 26; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 62/2014 – 69 aj.
- [5] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 94/2012 – 31; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7 As 109/2015 – 31.
- [6] Rozhodnutí Městského soudu v Praze, sp. zn. 8 Ad 14/2013.
- [7] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 171/2014.
- [8] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 75/2015 – 17.
- [9] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 4 Ads 11/2013 – 41; Stanovisko Veřejného ochránce práv sp. zn. 4159/2014/VOP/IK.
- [10] Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 231/2012/DIS/VP; Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 2954/2009/VOP/IK.
- [11] TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012. 2. vyd.* Olomouc: ANAG, 2012. 672 s. ISBN 978-80-7263-752-2.
- [12] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Připomínky k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).* [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12_zakon-o-prestupcich.pdf>.
- [13] VLÁDA. *Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).* [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>>.
- [14] Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

Kontaktní adresa**JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.**

Policejní akademie České republiky v Praze, Fakulta bezpečnostního managementu,
Katedra veřejné správy

Lhotecká č. 559, 143 01 Praha 4, Česká republika

Email: fiala @polac.cz

Tel. číslo: 974828264

VYBRANÉ ASPEKTY DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOSTI VE STÁTNÍ SLUŽBĚ

SELECTED ASPECTS OF DISCIPLINARY LIABILITY IN CIVIL SERVICE

Jana Janderová

Abstract: *The paper deals with current legal rules governing disciplinary liability of civil servants under the Act no. 234/2014 Sb., On Civil Service. It describes selected institutes of disciplinary liability and interprets some ambiguous provisions of the law. It also aims to assess whether various principles related to disciplinary punishment of officials enshrined in the Recommendation No. R(2000)6 of the Committee of Ministers of Council of Europe on the status of public officials in Europe are properly reflected. Where Czech law does not correspond to these principles, the author explains this inconsistency. Both legislation and case law of administrative courts are analyzed. Finally, the author comes to the finding that confusion caused by unclear or ambiguous stipulations may in principle be overcome by legal interpretation. The essence of Council of Europe Recommendation is reflected in the Czech legal order in almost all directions. Nevertheless, improvements to the applicable law could be carried out. Thus some changes de lege ferenda are proposed in the conclusion.*

Keywords: *Civil service, Disciplinary proceedings, Public officials' liability, Penalties, Dismissal from service, Administrative action.*

JEL Classification: K23, J83.

Úvod

Snad nejobtížněji řešitelný deficit posttotalitní veřejné správy, tedy potřeba změnit chování, postoj a způsob uvažování úředních osob, velmi dlouhou dobu narážel na neexistenci jasně definovaných pravidel. Ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy, dle kterého právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon, zůstávalo dlouho nenaplněno. Zákon č. 218/2002 Sb. přijatý pro splnění podmínek pro vstup do Evropské unie, zůstával ve většině svých ustanovení jen neúčinným právním předpisem. Právní poměr úředních osob byl regulován zákoníkem práce, vyjma úředníků územních samosprávných celků, u kterých nicméně byla zvolena soukromoprávní úprava a zákoník práce se uplatňuje subsidiárně.

Tato absence pravidel jen nahrávala u některých úředních osob alibismu, snaze schovat se za předpis nebo vyšší autority a vyhýbání se převzetí vlastní odpovědnosti. [1] Předpisy upravující problematiku státní služby jsou také chápány jako klíčové prostředky boje proti korupci. Na tom, co by mělo být v kvalitním předpisu obsaženo, panuje vcelku všeobecná shoda. Jmenujme příkladmo tyto předpoklady: nezávislí úředníci, kteří budou vybíráni pro své schopnosti a ne politické konexe, odměňování na základě výkonů a ne loajality, transparentní systém výběrových řízení, kariérní řád,

systém vzdělávání a hodnocení, jasně definované povinnosti úředníků. Při porušení těchto povinností měly následovat disciplinární postihy.

Výtky ze strany Evropské unie nakonec uspíšily přijetí aktuální právní úpravy promítnuté v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“ nebo „ZSS“), jehož většina ustanovení nabyla účinnosti k 1. lednu 2015. Nabízí se tedy otázka, zda platná právní úprava disciplinární odpovědnosti úředních osob obsažená v ZSS může napomoci naplnit tyto předpoklady. Cílem tohoto článku je proto zjistit míru souladu nové české úpravy s úpravou obsaženou v relevantních doporučeních Výboru ministrů Rady Evropy obsahujících minimální evropský standard. Zároveň článek přináší interpretaci vybraných neurčitých či ne zcela jednoznačných ustanovení zákona o státní službě.

1 Formulace problematiky

Jedním z klíčových prvků veřejnoprávní úpravy služebního poměru je právě institut disciplinární odpovědnosti. Správním disciplinárním deliktem je dle správně-právní teorie delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním vztahu k určité instituci, přičemž je vůči této instituci nadána specifickými právy a povinnostmi. Objektem je disciplína, tedy kázeň, pořádek uvnitř instituce, dodržování profesní etiky, odbornost výkonu povolání či důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti.[10, s. 149]

Právní úprava tzv. „kárné odpovědnosti“ a „kárného řízení“ obsažená v ustanoveních § 87 až 97 ZSS je relativně strohá. V takové situaci bude třeba řadu těchto ustanovení v praxi vyložit. Soudní výklad zatím chybí. Připomeňme, že prezident republiky navrhl Ústavnímu soudu, aby zákon o státní službě jako celek zrušil, přičemž jedním z řady argumentů byla nejasnost a nedostatečná určitost řady vybraných ustanovení zákona. Ústavní soud na to reagoval v bodě 176 svého nálezu tak, že nedospěl k závěru: „že jde o právní úpravu, která by se přičila požadavkům materiálního právního státu, jejíž normativní obsah by nebylo možno stanovit obvyklými interpretačními metodami, ať již v rámci napadeného zákona, tak v rámci právního řádu jako celku.“[8]

Tento příspěvek se zabývá možnostmi výkladu některých ne zcela jednoznačných ustanovení, přičemž inspiraci pro argumentaci hledá především v dostupné judikatuře správních soudů týkající se právní úpravy zejména v předpisech regulujících postavení příslušníků bezpečnostních sborů, a v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.

2 Metody

Pro zkoumání problematiky disciplinární odpovědnosti úředníků jsou v článku užity právně hermeneutické metody zkoumání aktuálního znění právních předpisů a metoda komparace české právní úpravy s požadavky vyplývajícími z mezinárodních dokumentů, konkrétně z Doporučení Rady Evropy R(2000)6, o statutu úředníků v Evropě. Rovněž je u vybraných institutů provedena komparace s právní úpravou obsaženou v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a okrajově s právní úpravou odpovědnosti úředníků územních samosprávných celků, jejichž pracovní poměr se řídí zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, tedy úpravou soukromoprávní. Dále je v článku analyzována relevantní judikatura českých správních soudů a Evropského soudu pro lidská práva. Výsledky analýzy jsou syntetizovány a jsou vyvozeny závěry

ohledně souladu české právní úpravy s požadavky Rady Evropy. Zároveň jsou interpretována některá zákonná ustanovení. V závěru je doporučeno několik úprav zákona o státní službě de lege ferenda.

3 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy

Veřejnou službou se zabývají dvě doporučení Rady Evropy. Konkrétně to jsou Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)6, o statutu úředníků v Evropě a Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)10 o kodexu chování úředníků. Jsou adresována členským státům a určují minimální evropský standard, který by stát měl ve svých právních předpisech zajistit. Vztahují se na osoby pracující pro orgány veřejné moci, případně pro soukromé organizace poskytující veřejné služby, přitom však nejde o zvolené zastupitele, členy vlády a soudce (zde zjednodušeně „úředníci“).

Prvé doporučení požaduje, aby státy svými předpisy stanovily pravidla disciplinární odpovědnosti. Úředníci jsou odpovědní za plnění svěřených úkolů. Nesplnění povinnosti, ať už úmyslně nebo z nedbalosti, může vést k zahájení disciplinárního řízení. Je-li zahájeno, musí být řízením sporným a dotčení úředníci mají mít nárok na právní pomoc zástupce dle vlastního výběru. Zjistí-li se v řízení porušení povinnosti, je možné ukládat pouze disciplinární opatření stanovená zákonem. Proti rozhodnutí o disciplinárním postihu musí být možné podat opravný prostředek. Nadto doporučení státům ukládá zajistit to, že k propuštění ze služebního poměru bude moci dojít pouze v případech stanovených zákonem a z důvodů v něm uvedených. K dispozici vždy musí být opravný prostředek jako ochrana proti zneužití pravomoci. Dále má být zajištěno právo bránit se proti porušení práv služebním orgánem před soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Druhé doporučení mimo jiné konkretizuje povinnosti úředníků, a proto je možné jej použít při výkladu povinností stanovených českými právními předpisy. Upravuje zejména povinnosti postupovat v souladu s právními a etickými normami, nestranností, loajalitou, důvěryhodností, vyvarování se možnému střetu zájmů a další.

4 Odpovědnost státních zaměstnanců

4.1 Kárné provinění

Zákon operuje s termínem „kárná odpovědnost“. Není však pochyb o tom, že se jedná o teoretickou kategorii správního disciplinárního deliktu, tedy o odpovědnost za jednání či opomenutí narušující disciplínu, tj. kázeň nebo pořádek uvnitř nějakého společenského organismu nebo instituce. Deliktu se může dopustit pouze osoba, která má určitý vztah k dané organizační soustavě. [14, s. 170] Tato osoba má zvláštní práva a povinnosti vyplývající z tohoto jejího služebního, pracovního, případně členského vztahu. Subjekt správního disciplinárního deliktu je subjektem speciálním. Objektem vedle pořádku uvnitř instituce může být i dodržování profesní etiky, odbornost, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti. [10, s. 149]

Kárné provinění je zaviněné porušení služební kázně. Zavinění je představitelné jak ve formě úmyslu, tak ve formě nedbalosti. Jednání může být jak komisivní, tak omisivní - spočívající v opomenutí splnění příkazu nebo jiné povinnosti. Za kárné provinění odpovídá každý státní zaměstnanec vyjma náměstka pro státní službu.

Dle ustanovení § 89 odst. 5 ZSS je disciplinární odpovědnost subsidiární k trestně-právnímu postihu, což platí obecně pro správní trestání. Zákon pamatuje na situaci, kdy po zahájení řízení je věc postoupena orgánům činným v trestním řízení, tak, že se kárné řízení zastaví. V případě, že soud rozhodne, že se státní zaměstnanec dopustil určitých druhů trestných činů, dochází ke skončení služebního poměru ze zákona. Disciplinární trestání by tedy nebylo v takovém případě účelné. Odlišná je úprava platná pro příslušníky bezpečnostních sborů - pro srovnání uveďme rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 56/2002 ze dne 3. 9. 2003: „Řízení o propuštění ze služebního poměru příslušníka Policie ČR a trestní stíhání pro totožný skutek probíhají nezávisle, takže propuštění ze služebního poměru zdůvodněné tímto skutkem neporušuje presumpci nevinu podle čl. 40 Listiny základních práv a svobod aplikovatelnou v trestním řízení.“

Jiná situace ovšem může nastat tehdy, jestliže daný skutek v trestním řízení není posouzen jako trestný čin. Přitom by skutek mohl naplnit skutkovou podstatu disciplinárního deliktu. Je otázkou, zda v takovém případě bude moci být kárné řízení zahájeno znovu, nebo zda bude platit překážka věci rozhodnuté. Uplynul-li od okamžiku spáchání skutku jeden rok, kárná odpovědnost zanikla. V opačném případě se domnívám, že řízení znovu zahájit bude možné, neboť o skutku nebylo rozhodnuto a rozhodnutím o zastavení řízení se nezměnilo postavení státního zaměstnance.

4.2 Kárné provinění a služební kázeň

Kárné provinění je zaviněné porušení služební kázně. Služební kázní se pak rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a příkazů. Povinnosti státního zaměstnance jsou stanoveny v § 77 ZSS (v § 78 další povinnosti představených), jejichž výčet není taxativní. Další lze dovodit z jiných právních předpisů, ze správního řádu, trestního zákoníku apod. Povinnostmi výslovně uvedenými v zákoně o státní službě jsou například povinnost zachovávat při výkonu služby věrnost České republice, vykonávat službu nestranně, dodržovat služební kázeň, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu služebním úřadem a další.

Při výkladu obsahu povinnosti zachovávat při výkonu služby věrnost České republice bude možné využít existující evropskou judikaturu. K otázce loajality osob ve státní správě a veřejných službách se Evropský soud pro lidská práva vyjádřil ve svém rozsudku ve věci Vogt proti Německu, a to takto: „Soud vychází z předpokladu, že demokratický stát je oprávněn od svých úředníků požadovat, aby byli loajální vůči ústavním principům, o něž se opírá.“[12] Soud dovozuje, že je na každém evropském státě, jak intenzivní loajalitu bude vyžadovat. V klíčovém rozsudku téhož soudu ve věci Pellegrin proti Francii soud vyslovil přesvědčení, že stát má legitimní zájem požadovat od zaměstnanců státu zvláštní pouto důvěry a loajality, poněvadž tito zaměstnanci jsou svým způsobem držiteli části jeho suverenity.[11]

Vybrané povinnosti je státní zaměstnanec povinen dodržovat, i když nevykonává službu. Tato výslovná zákonná dikce odpovídá i ustálené praxi, citujme např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 30/2008 ze dne 21. 5. 2008: „Policista se může dopustit porušení služební přísahy (vedoucího k rozvázání služebního poměru)

i v době, kdy není ve službě, například tím, když v této době spáchá dopravní nehodu a pak ovlivňuje svědky, aby vypovídali v jeho prospěch.“

Povinnosti představeného zahrnují nad rámec již uvedených povinnost řídit a kontrolovat výkon služby podřízenými státními zaměstnanci, průběžně hodnotit jejich výkony a další související. Lze argumentovat, že nároky kladené na představené by měly být vyšší než nároky na běžné neřídící státní zaměstnance. K takovému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v kauze odvolání z funkce vedoucího státního zástupce. Odvolávání vrchních státních zástupců není disciplinárním řízením, je řízením *sui generis*. Vzhledem k převládajícímu obsahu veřejnoprávních prvků se nicméně i dle názoru Nejvyššího správního soudu poměr mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem více svým charakterem blíží některému ze služebních poměrů. Proto se domnívám, že může být aplikováno i na představené státní zaměstnance. Nejvyšší správní soud za použití logického argumentu *a minori ad maius* (od menšího k většímu) kladl na výkon funkce vrchního státního zástupce vyšší nároky než na běžného státního zástupce, když v rozsudku sp. zn. 1 As 51/2012 ze dne 12. 6. 2012 konstatoval: „Tyto nároky lze navíc „závažným způsobem porušit“ (§ 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství) nejen jedním závažným porušením, ale i řadou drobných organizačních pochybení, jejichž výslednou fatálností lze vyjádřit rčením „stokrát nic umožilo osla“. Je tedy třeba zohlednit vyšší odpovědnost vyplývající z řídících kompetencí, neboť „cenou za velkou moc je velká odpovědnost.“

4.3 Kárné opatření

Kárnými opatřeními, tedy správním trestem, jsou písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, propuštění ze služebního poměru. Jiná opatření nejsou myslitelná, platí zde zásada „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“, vyjádřená mimo jiné i ve výše zmíněném doporučení. Kárné komise tedy volí jedno ze zákonem stanovených kárných opatření, přitom je na jejich správním uvážení, jaké konkrétní opatření zvolí.

Ke správnímu uvážení se vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 10 Ad 17/2015, kterým soud řešil kauzu odvolání ze služebního místa generálního ředitele Vězeňské služby. Argumentace týkající se povinnosti rozhodnutí řádně odůvodnit je platná i u státních zaměstnanců, byť zde byla situace do jisté míry odlišná v tom, že generální ředitel Vězeňské služby je chápán jako osoba vykonávající veřejnou funkci, přičemž práci „běžného“ státního zaměstnance jako výkon veřejné funkce chápat nelze.[15] Soud uvádí: „V situaci, kdy zákon vykonavateli veřejné moci poskytuje pravomoc z určité funkce odvolávat, aniž by tuto pravomoc omezoval nějakými důvody, kdy tedy ponechává vykonavateli veřejné moci v tomto ohledu volnou úvahu, to pak značí nutnost případné rozhodnutí o odvolání řádně odůvodnit a respektovat meze a hlediska správního uvážení a elementární právní principy, jakými jsou zákaz libovůle, princip rovnosti a nediskriminace a další... Tím se tato situace zásadně odlišuje od odvolávání v pracovněprávních a obdobných vztazích, kde naopak dle ustálené judikatury takový krok odůvodňovat netřeba.“

Kromě prostoru ponechaného kárným komisím v podobě správního uvážení, zákon užívá neurčitých právních pojmů, které musí být v každém individuálním případě vyloženy. Zejména to jsou pojmy „zvlášť závažné kárné provinění“ a „zvlášť závažný

následek“. U zvlášť závažného kárného provinění bude pravděpodobně do jisté míry přicházet analogie s právní úpravou skončení pracovního poměru pro závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci; pro soustavné méně závažné porušování povinnosti obsaženou v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Byť jde o úpravu soukromoprávní (a analogie mezi právem soukromým a veřejným se zpravidla nepřipouští), připomeňme, že Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 v bodě 180 připouští užití soukromoprávních institutů pracovního práva ve veřejnoprávní úpravě služebního poměru. Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou absence explicitní úpravy v rozsudku sp. zn. 6 As 279/2014, ze dne 11. 8. 2015. Šlo o propuštění ze služebního poměru vojáka z povolání. Soud dovodil, že přes nesporná veřejnoprávní specifika je služební poměr druhem zaměstnaneckého vztahu. Tedy lze analogicky použít obdobný právní institut upravený v zákoníku práce.

Obdobným institutem u služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem či závažné porušení služební přísahy. Zde lze citovat dva rozsudky. Předně dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 A 231/2004 ze dne 24. 9. 2003 je závažným porušením služební přísahy příslušníka Policie ČR, odůvodňujícím jeho propuštění ze služebního poměru „také s výkonem služby přímo nesouvisející výrazné odchýlení od chování požadovaného v běžném životě (např. krádež v obchodě)“. Dále pak dle rozsudku sp. zn. 1 As 10/2003 ze dne 20. 10. 2004: „Služební funkcionář je povinen vyložit neurčitý pojem „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“ před rozhodnutím, zda se jej policista v potřebné intenzitě dopustil.“ Rovněž tak soustavné neplnění drobných povinností může být zejména u představených vnímáno jako zvlášť závažné kárné provinění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 51/2012 citovaný výše).

5 Kárné řízení – procesní pravidla

Kárné řízení je upraveno v ustanovení § 94 až 97 ZSS a v § 159 odst. 1 písm. f) ZSS coby řízení ve věcech služby. Není-li v ZSS upraveno jinak, použije se na něj správní řád. Vede se před kárnou komisí prvního stupně a zahajuje se z moci úřední na návrh služebního orgánu. Účastníkem je „obviněný“ státní zaměstnanec. Procesní nástupnictví v disciplinárním řízení možné nebude. Zde lze argumentovat rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 42/2008 ze dne 30. 4. 2008, byť se týkal již fáze soudního přezkumu (důvody budou obdobné již ve správním řízení): „V soudním řízení o přezkumu rozhodnutí o disciplinárním provinění osoby je po úmrtí této osoby během soudního řízení vyloučeno procesní nástupnictví.“

Kárná komise se nejprve usnáší o otázce viny a následně o tom, jaké uloží kárné opatření. Tomu bude odpovídat znění výroku rozhodnutí. [5, s. 190] Ten by měl obsahovat specifikaci skutku, ve kterém komise spatřuje porušení služební kázně.

Odvolání má odkladný účinek. ZSS upravuje zásadu zákazu *reformace in peius* v § 168 odst. 4, dle něž odvolá-li se státní zaměstnanec, nelze mu v řízení o odvolání uložit přísnější kárné opatření. To bude třeba vykládat i tak, že nebude možné snížit plat o více nebo na delší dobu, než je uvedeno ve výroku prvoinstančního rozhodnutí.

6 Diskuze

Zaměříme se na některá sporná ustanovení, resp. úpravu, která ne zcela odpovídá evropským standardům. Předně ustanovení § 89 odst. 5 ZSS předpokládá nemožnost postihu za disciplinární delikt, jestliže o tomtéž skutku již rozhodl jako o jiném správním deliktu jiný správní orgán. Tato konstrukce se zdá být pomýlená. V § 12 odst. 1 přestupkového zákona, je výslovně u stanovování sankce zakotveno, že při určení jejího druhu a výměry se přihlédne k tomu, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek pachatel postížen v disciplinárním řízení. Zde se tedy počítá se zohledněním postihu uloženého v disciplinárním řízení. Bude-li kárná komise pracovat rychleji než např. komise přestupková, bude dotyčnou osobu možné potrestat dvakrát. V opačném případě bude potrestána pouze za přestupek. Správnější konstrukcí by mohla být úprava analogická úpravě přestupkového zákona, přihlédlo-li by se v kárném řízení k již pravomocně uloženému trestu za přestupek či jiný správní delikt. Soudy konstantně judikují, že porušením zásady *ne bis in idem* není situace, kdy je pachatel postížen dvěma orgány za stejný skutek, porušil-li nebo ohrozil-li tento skutek dva odlišné společenské zájmy. Jak plyne například z rozsudku Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 168/95 ze dne 25. 5. 1998.

K jednotlivým kárným opatřením lze konstatovat, že jejich výběr je standardní v rámci evropských právních úprav. Přesto snížení platu by bylo myslitelné v poněkud větším rozsahu, ať už co do délky trvání trestu, tak i procentuálního snížení platu.

Účastníkem kárného řízení, je pouze státní zaměstnanec. Nejedná se tedy o dvoustranné sporné řízení, jaké předpokládá evropské doporučení. Taková úprava by však byla vhodnější, neboť by posunula disciplinární řízení blíže k řízení trestnímu, jehož procesní záruky ochrany práv obviněného (obžalovaného) jsou intenzivnější. Dle ustálené judikatury správních soudů jsou i ve správním trestání aplikovatelné zásady soudního trestání. Tyto zásady lze lépe aplikovat v procesu, který se blíží trestnímu řízení. Na jedné straně by tedy měl být „obviněný“ státní zaměstnanec a na druhé straně služební orgán nebo představený, k jehož návrhu bylo řízení zahájeno.

Zákon neumožňuje, aby řízení bylo zahájeno žádostí státního zaměstnance. To by přicházelo v úvahu tehdy, pokud by se chtěl očistit. To vnímám jako další nedostatek.

Závěr

Analýza disciplinárního trestání, jak je upraveno zákonem o státní službě, ukázala soulad české právní úpravy s požadavky kladeným doporučeními Výboru ministrů Rady Evropy na disciplinární odpovědnost úředních osob s určitými odchylkami. Smysl doporučení v bodech, které se týkají disciplinární odpovědnosti, je reflektován českou právní úpravou pro státní zaměstnance téměř ve všech směrech. Významnější odchylkou je skutečnost, že kárné řízení není dvoustranným sporným řízením.

Nejasnosti zákona, které by mohla způsobovat terminologická nedostatečnost, či formulační neurčitost, bude možné překlénout interpretací. K tomu lze využít (byť nikoliv čtené) judikatury týkající se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Zároveň lze v případech mezer v zákoně analogicky použít právní instituty upravené v zákoníku práce.

De lege ferenda by dále bylo možné uvažovat o doplnění právní úpravy o stanovení subjektivní lhůty pro zánik odpovědnosti za disciplinární delikt, možnost zahájení kárného řízení na žádost státního zaměstnance, který se chce očistit, a rozšíření variant u kárného opatření snížení platu (prodloužení doby a zvýšení procentuální hranice).

Reference

- [1] ČEBIŠOVÁ, T.: Veřejná služba na prahu 21. Století. In: *Vybrané otázky správního práva AUC Iuridica 2001*, s. 9 -39. ISSN: 0323-0619.
- [2] Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2000) 6, o statutu úředníků v Evropě.
- [3] HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826s. ISBN: 978-80-7179-2540-3.
- [4] JANDEROVÁ, J., SKŘIVÁNKOVÁ, M.: Civil Service Reform in the Czech Republic and Protection of Civil Servants' Rights in Light of European Courts' Case Law. In *International Journal of Economics and Statistics*, 2014, vol. 2014, no. 2, s. 127-136. ISSN: 2309-0685.
- [5] KEISLER, I.: Disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců. In *Veřejná služba ve veřejné službě (a to i jako služba veřejnosti). ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA* vol. 553. Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8200-7.
- [6] KIDD, C.: Disciplinary proceedings and the Right to a Fair Criminal Trial under the European Convention on Human Rights. In: *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 36, No. 4 (Oct. 1987), pp. 856-872. Cambridge University Press. ISSN: 0020-5893.
- [7] MADLEŇÁKOVÁ L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In: *Správní právo*. Ročník 2010, číslo 2. s. 65 – 89. ISSN 0139-600.
- [8] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015. Dostupný na WWW: <<http://nalus.usoud.cz>>
- [9] POTĚŠIL, L., JÍLKOVÁ, N.: Ochrana subjektivních práv ve veřejné službě. In *Veřejná služba ve veřejné službě (a to i jako služba veřejnosti). ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA* vol. 553. Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8200-7.
- [10] PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2013, 420s. ISBN: 978-80-7400-456-8.
- [11] Rozsudek ESLP (velký senát) Pellegrin proti Francii č. 28541/95, ECHR 2007-II
- [12] Rozsudek ESLP Vogt proti Německu, (17851/91) [1996] ECHR 34
- [13] SANDERS, A.: Does Article 6 of the European Convention on Human Rights Apply to Disciplinary Procedures in the Workplace? In: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 33, No. 4 (2013), pp. 791-819. ISSN 0143-6503
- [14] SLÁDEČEK V.: *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN: 978-80-7478-002-8.

- [15] WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, s. 931. ISBN: 978-80-7357-750-6.
- [16] Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění. Dostupné na WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu>>

Kontaktní adresa

JUDr. Jana Janderová, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav správních a sociálních věd
Studentská 95, 532 10 Pardubice
Email: jana.janderova@upce.cz
Tel. číslo: 466 036 064

DILEMY DECENTRALIZAČNÝCH PROCESOV V REFORME VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

DILEMMAS OF DECENTRALISATION PROCESSES IN REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVAKIA

Jana Knežová

Abstract: *The transformation from totalitarian state to democratic state requires not only the social and economic reforms but also an essential reform of the public administration system. The main point of the public administration reform in Slovak Republic was decentralisation with the aim of strengthening the local self-government at the municipality and region level. Complexity and severity of the decentralisation process will pay off if a functional segment in the public administration system is created. In practice the far-reaching consequences of the decentralisation are often underestimated. The quality and the way how the public authorities act is one of the most essential question for a modern state. The article focuses on controversial areas of political, administrative and fiscal decentralisation in the reform of the public administration in Slovakia that raise essential questions also nowadays.*

Keywords: *Decentralisation, Reform, Public administration, Self-government, Regions, Municipalities.*

JEL Classification: *H11, H70.*

Úvod

V priebehu štvrtstoročia formovania súčasnej podoby územnej samosprávy na Slovensku sa v jej kreovaní a rozvoji najvýraznejším spôsobom prejavili procesy decentralizácie. Transfer verejnej moci zo štátu na iné inštitúcie sa pri prechode z totalitného na demokratický režim v postkomunistických krajinách strednej a východnej Európy v 80. a 90. rokoch 20. storočia stal jedným zo základných organizačno-technických princípov výstavby systémov verejnej správy a je predmetom mnohých štúdií a výskumov.[1, 3, 5, 13] Cieľom príspevku je prostredníctvom kritickej analýzy identifikovať kľúčové dilemy, ktoré v rámci decentralizačných procesov v reforme verejnej správy predstavovali polemické kroky a aj dnes vyvolávajú otvorené otázky.

1 Formulácia problematiky

Podstatou decentralizácie je uznanie heterogénnej štruktúry spoločnosti a množstva konkurujúcich záujmov pri rešpektovaní základných hodnôt pluralistickej demokracie. V praktickej podobe ide o prenos významnej časti právomocí a zodpovedností vo verejnej správe z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu pri uplatnení princípu subsidiarity. Najčastejšie diskutovaným problémom v tejto oblasti nie je samotný koncept, ale skôr spôsob, akým sú reštrukturalizačné zmeny realizované a k akým výsledkom sa cez proces decentralizácie podarilo dospieť [9], pričom v novších štúdiách sa objavujú aj širšie kontextové konfrontácie typu či

v decentralizovaných krajinách je vyššia politická dôvera občanov ako v menej decentralizovaných [18], alebo či prispieva decentralizácia ku vyššej kvalite života a individuálnemu pocitu šťastia.[12, 15] Náročnosť a komplexnosť decentralizácie sa prejavuje aj v jej základných formách [7], ktorými sú politická, administratívna (decentralizácia kompetencií), fiškálna a trhová. V aplikácii na podmienky Slovenska možno konštatovať, že za posledné štvrtstoročie prebehli v reforme verejnej správy všetky formy decentralizácie a tvorili esenciálnu podstatu administratívnej reformy.

Autori Bouckhardt, Nakrošis a Nemec [1] vo svojej komparatívnej štúdii zaradili Slovensko medzi krajiny s tzv. zmiešaným reformným vývojom. Reforma začínala po roku 1989 v čase vlády Vladimíra Mečiara pomerne laxne, následne počas pravicových vlád Mikuláša Dzurindu od roku 1998 boli realizované radikálne decentralizačné procesy a po zmene vlády v roku 2006 sa pod vedením premiéra Róberta Fica začal opäť budovať skôr silný štát. Väčšina reformných a decentralizačných procesov sa udiala pred vstupom do Európskej únie a v ďalšom období razancia krokov ustala. Niet pochybností, že realizovaná decentralizácia ovplyvnila podobu územnej samosprávy do súčasnosti. Kľúčovou otázkou však je, či viedla aj ku skutočnému posilneniu územnej samosprávy ako dôležitého organizačného článku systému verejnej správy. Hlavné dilemy, ktoré v tejto oblasti vyvstávajú, súvisia s veľkosťou samosprávnej jednotky ako schopnej absorbovať decentralizačné dopady tak na miestnej ako aj na regionálnej úrovni. Politickou decentralizáciou sa mala doceliť vyššia participácia občanov na správe vecí verejných a posilnenie miestnej demokracie, stále aktuálnou výzvou sú aj dopady administratívnej a fiškálnej decentralizácie.

2 Metódy

Základný metodologický postup je založený na spracovaní teoretických východísk, vybraných sekundárnych dát, vedeckých prameňov s využitím analýzy, dedukcie, komparácie a v prípade formulovania záverov v diskusii aj syntézy a indukcie. V otázke hodnotenia miery či stupňa decentralizácie sú v teórii prítomné polemiky nielen o vhodnosti ukazovateľov ale aj o možnostiach ich korektnej interpretácie, nakoľko mnohé kvantitatívne vyjadrenia (využívané najmä v prípade fiškálnej decentralizácie [4, 11] je s ohľadom na komplexnosť fenoménu decentralizácie potrebné dopĺňať cez ďalšie kvalitatívne posúdenia. Rozbor problému bol inšpirovaný štúdiou autorov Vengroff and Ben Salem [19] a bol použitý v niekoľkých ďalších výskumných prácach štúdiách [6, 10]. Spomínaní autori bez ohľadu na charakter politickej propagandy vnímajú kvalitu decentralizácie (D - decentralisation) ako funkciu troch dôležitých faktorov: S (Scope): rozsah, I (Intensity): intenzita, C (Commitment): záväzok. $D = I(S, I, C)$. Rozsah je vyjadrený cez indikátory geografického záberu decentralizácie, dotknutých skupín obyvateľstva či šírky pôsobnosti decentralizovaných jednotiek. Intenzita sa hodnotí najmä podľa realizovaných typov decentralizácie, dopadov na verejný rozpočet, záväzok možno vnímať ako vyjadrenie podpory decentralizácie centrálnou mocou, ktorá sa prejavuje príslušnou legislatívou, finančným mechanizmom, zabezpečením demokratických volieb a pod. [19] Vybrané faktory sú v príspevku posudzované vzhľadom k nastoleným dilemám, ktoré prináša fungovanie lokálnej a regionálnej samosprávy ako dopad decentralizačných procesov.

3 Rozbor problému

Po obnovení miestnej samosprávy na Slovensku v roku 1990, ktorým sa spustila v administratívnom systéme politická decentralizácia, nasledovala komplexná reforma verejnej správy (1999) v podobe vytvorenia regionálnej samosprávnej úrovne (2001), decentralizácie kompetencií (2001) a fiškálnej decentralizácie (2005). V porovnaní s funkčným typom reformy verejnej správy sa však pomerne málo pozornosti venovalo reforme územnej, pričom teritoriálny aspekt sa ukazuje ako jeden z dôležitých prvkov úspechu.

3.1 Decentralizácia a veľkostná štruktúra obcí

Slovensko patrí ku skupine krajín s vysoko fragmentovanou sídelnou štruktúrou [16], ktorá sa vyznačuje vysokým podielom malých obcí do 500 obyvateľov, až 66% obcí z celkového počtu 2890 obcí je vo veľkostnej kategórii do 1000 obyvateľov. [17] Tento stav je výsledkom prudkého nárastu samostatných obcí ako prejavu ich znovunadobudnutej slobody po období normalizácie, avšak od roku 2002 už platia v tejto oblasti legislatívne obmedzenia. V stratégii reformy verejnej správy bola plánovaná územná reforma v zmysle konsolidácie sídelnej štruktúry, no najmä kvôli politickým dôvodom sa k tomuto kroku doteraz nepristúpilo.

Za najmarkantnejší problém v tejto súvislosti možno považovať skutočnosť, že administratívna decentralizácia bola realizovaná bez ohľadu na veľkosť obcí. Malé obce napriek dobrým decentralizačným úmyslom, nie sú schopné zvládať široké portfólio svojej pôsobnosti a zaostávajú aj v oblasti modernizačných procesov (v procese informatizácie, či disponovania kvalitným personálnym aparátom). Navyše, koncentrácia ich výskytu je situovaná v slabo rozvinutých a marginalizovaných regiónoch na juhu stredného a severe východného Slovenska. Pri predpoklade, že kvalita správy územia má výrazný vplyv na možnosti jeho rozvoja sa v spojitosti s ďalšími faktormi, napr. slabý ekonomický potenciál, nerozvinutá infraštruktúra, migrácia obyvateľstva za prácou a pod. sa ocitá tento problém v bludnom kruhu. S ohľadom na reálnu podobu správy, v súčasnej praxi malých obcí prevláda stav, kedy si väčšinu decentralizovanej odbornej agendy zabezpečujú vo forme medziobecnej spolupráce, najmä cez spoločné obecné úrady, do ktorých je zapojených viac ako 96% obcí.[8] Spoločný obecný úrad ako zmluvná forma odbornej spolupráce bez právnej subjektivity (okrem iných existujúcich foriem spolupráce) sa ukázal ako vhodný nástroj najmä na zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy. Podstatu samosprávy tvoria však hlavne originálne kompetencie, a preto sa ako hodná skúmania javí otázka, či v prípade malých obcí neustupuje všestranný rozvoj územia ako ich primárna úloha do úzadia na úkor zabezpečenia bežnej „prevádzky“ obce.

3.2 Dilemy v regionálnej politike

Pochybnosti o vhodnom teritoriálnom vymedzení ôsmich vyšších územných celkov (VÚC) ako druhej úrovne územnej samosprávy rezonujú už od ich vzniku. Bez ich vytvorenia v roku 2001 by bolo problematické spustiť zásadné decentralizačné procesy a zároveň by bolo náročné participovať na európskej regionálnej politike založenej na využívaní najmä endogénnych zdrojov za externej finančnej pomoci. Neštandardné okolnosti ohľadom vzniku VÚC boli spôsobené tým, že pôvodne predložený model 12 žúp, ktorý rešpektoval historický vývoj Slovenska a sčasti aj jeho prirodzených regiónov (z obdobia rokov 1867-1922) nezískal v parlamente politickú podporu.

Súčasnú rozdelenie regiónov na 8 VÚC znamená, že samosprávne kraje vo svojich hraniciach rozdeľujú historické regióny, (Zemplín, Spiš, Gemer a pod.), ich hranice často nerešpektujú prírodné pomery a tak zanedbávajú element prirodzenej spolupráce (povodia), resp. element prirodzených bariér (pohoria). [14] Vymedzenie VÚC totiž skopírovalo rozloženie krajov na účely miestnej štátnej správy. Tým sa uplatnil symetrický model na krajskej-regionálnej úrovni, kde v tom čase fungovali aj krajské úrady ako orgány miestnej štátnej správy. Navyše, mnohokrát je synonymické pomenovanie regiónu/vyššieho územného celku ako samosprávneho kraja (čo je často stotožňované so štátnou správou) máťúce. V laickej verejnosti dodnes rezonuje označenie „župa“ pre regionálnu samosprávu a označenie „župan“ pre predsedu samosprávneho kraja.

Z hľadiska charakteru regionálnej politiky EÚ, ktorou by sa malo prispievať k znižovaniu rozdielov medzi jednotlivými časťami krajiny je prinajmenšom otázne, či VÚC na úrovni NUTS 3 v tejto podobe slúžia ako jej podporný prvok. Najväčšou slabinou sa ukazuje nižšia miera dosahu na účinnú systematickú komplexnú rozvojovú politiku, kedy napríklad v porovnaní s Českou republikou na Slovensku nemajú VÚC vlastné operačné programy (s výnimkou podpory z Integrovaného regionálneho operačného programu IROP) a v rozvojových aktivitách prevláda skôr rezortizmus. Nové programovacie obdobie EÚ 2014-2020 prináša väčší dôraz na integrovanosť a synergiu investícií v regionálnom rozvoji a v tejto súvislosti sa aj pod vplyvom IROPu dostáva do popredia koncept udržateľného rozvoja miest vrátane ich jadrového pásma (city region concept). Ten je aktuálne naviazaný najmä na 8 krajských miest, v ktorých zároveň sídli regionálna samospráva. Paralelne s tým sa oživuje polycentrický koncept ako priestorový rozvojový model založený na sieti a spolupráci miest a obcí v záujme zlepšenia územnej súdržnosti a zníženia územných disparít. Posilňovanie úlohy miest znamená výzvu na prehodnotenie decentralizačných procesov a to tak vo vzťahu k regionálnej úrovni ako aj v horizontálnej dimenzii vo vzťahu k obecnej úrovni.

3.3 (D)efekty politickej decentralizácie

Za jeden z najvýznamnejších prínosov decentralizácie sa považuje zvýšenie participácie občanov na verejnom živote a posilnenie miestnej demokracie. Zaujímavé sú zistenia empirickej štúdie zo 47 krajín autorov Tang, Huhe [18], ktorí uvádzajú, že politická decentralizácia nemá výrazný pozitívny vplyv na zvýšenie dôvery občanov v politiku, decentralizácia politiky však môže prispieť k celkovej obnove politickej dôvery vo verejnosti. Kým v podmienkach miestnej samosprávy sa priemerná volebná účasť pohybuje na úrovni 50,3%, v prípade regionálnej samosprávy je situácia podstatne horšia. V štyroch predchádzajúcich voľbách sa len priemerne 22% obyvateľov aktívne vyjadrilo k ponuke svojich zástupcov a reprezentantov.

Tab. 1: Účasť v komunálnych a v regionálnych voľbách v SR

Volebná účasť - komunálne voľby						
rok	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Účasť v %	52.42%	53.96%	49.51%	47.65%	49.69%	48.34%
Volebná účasť – regionálne voľby (1.kolo)						
rok	2001	2005	2009	2013		
Účasť v %	26.02%	18.02%	22.9%	20.11%		

Zdroj: [29] vlastní zpracování autora

Veľkostná štruktúra obcí by mohla predznamenávať, že najmä v menších samosprávnych jednotkách sa budú v hojnej miere suplementárne využívať aj formy priamej demokracie, ako sú miestne referendum či zhromaždenie obyvateľov obce. Ako však ukazuje prax, miestne referendá sa využívajú v minimálnej miere, frekventovanejšie azda len v súvislosti s odvolávaním starostu obce. Nevyužívanie referend na úrovni regionálnej samosprávy vyvoláva otázky o dôvodoch, ktoré túto pasivitu spôsobujú. Predchádzajúce uvedené skutočnosti o skôr politickom (de)formovaní územného rozloženia vyšších územných celkov svedčia o pomerne nízkej regionálnej identite, t.j. o slabom vzťahu obyvateľov k miestu, kde žijú, čo sa prejavuje následne v pasivite, nízkej aktivizácii a participácii na verejnom živote. Tento faktor sa objavuje ako mimoriadne slabá stránka endogénneho regionálneho rozvoja a napríklad Košický samosprávny kraj si na posilňovaní regionálnej identity postavil stratégiu svojho ďalšieho rozvoja na roky 2016-2020.

3.4 Charakter decentralizovaných kompetencií a udržateľné financovanie územnej samosprávy po fiškálnej decentralizácii

Územná samospráva disponuje po administratívnej decentralizácii značným množstvom pôsobnosti a popri originálnej pôsobnosti vykonáva aj prenesený výkon štátnej správy, čo v duálnom modeli verejnej správy evokuje aj prítomnosť črty spojeného modelu. V praxi sa však objavujú problémy s jasným vymedzením kompetencií [9], čo spôsobuje problémy najmä ohľadom ich financovania, nakoľko fiškálna decentralizácia z roku 2005 oddelila mechanizmus financovania vlastnej a prenesenej pôsobnosti. Podstatou zmeny bol prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom vlastných daňových príjmov (miestne dane, regionálna daň a podielová daň).

Tab. 2: Vybrané príjmy obcí 2005-2015

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Daňové príjmy obcí	1210	1354,1	1442,1	1685,2	1620,3	1421,4	1618,4	1673,7	1720,5	1808,5	1 973, 8
Podielová daň	879,8	1001,2	1075,8	1292	1206,8	995,2	1179,1	1197	1 226,4	1301,6	1467, 7
Podiel podielovej dane na daňových príjmoch v %	72,7	73,9	74,6	76,7	74,5	70	72,8	71,5	71,3	72	74,4
Miestne dane	330,2	352,9	366,3	393,2	413,5	426,2	439,3	476,7	490	506,9	506,1

Zdroj: [29] vlastní zpracování autora

Daň z príjmu fyzických osôb sa od roku 2005 stala jedinou daňou, ktorej výnos sa delí medzi štát a ostatné subjekty územnej samosprávy. [11] Podielová daň tvorí v obciach absolútne rozhodujúcu časť daňových príjmov (Tab. 2., cca 73% v priemere). Na celkových príjmoch obcí sa výnos podielovej dane podieľa priemerne vyše 30%. Rozporuplnosť v jasnom teoretickom zaradení tejto dane medzi vlastné príjmy spôsobuje to, že hľadiska účelu použitia jej výnosu na vlastné originálne kompetencie dáva isté oprávnenie na jej zaradenie do kategórie vlastných príjmov, no na druhej strane obce nemôžu reálne ovplyvňovať konštrukciu jej celkovej výšky či spôsob delenia, nakoľko je to dané zákonom a nariadením vlády. Z hľadiska záväzku (*commitment*) ako aspektu decentralizácie je zaujímavý vývoj ohľadom výnosu podielovej dane a to najmä s ohľadom na požiadavku stability. V roku 2005 bol stanovený presný podiel medzi obce, VÚC a štát, pričom výnosy každoročne rástli. Aj pod vplyvom hospodárskej krízy sa od 1. januára 2012 znížil podiel obcí na výnose dane z príjmov fyzických osôb zo 70,3% na 65,4% (u VÚC to bol pokles

z 23,5% na 21,9%). V roku 2014 sa zvýšil podiel obcí na 67%., od 1. januára 2015 bol stanovený vo výške 68,5 % (pre VÚC 29,2 %) a od roku 2016 je určený v pomere 70% pre obce a 30% pre VÚC. Pre VÚC sa v roku 2015 podiel upravoval aj v súvislosti so zmenami rozpočtového určenia výnosu dane z motorových vozidiel, ktoré boli ako pôvodná regionálna daň zrušené a v súčasnosti sú už príjmom štátneho rozpočtu. V prípade obcí miestne dane s minimálnymi zmenami v ich konštrukcii pretrvali, nepredstavujú však výrazný podiel na celkových i daňových príjmoch obcí. (Tab. č.2), novinkou je zavedenie nového miestneho poplatku za rozvoj od 1.11.2016.

4 Diskusia

Z hľadiska rozsahu (*scope*) decentralizácie verejnej správy prebehli na Slovensku všetky jej formy a za posledných 25 rokov spôsobili zásadnú zmenu v charaktere spravovania štátu. Rovnako aj z hľadiska intenzity (*intensity*) decentralizácie, možno stav označiť za dostatočný, čo potvrdzujú aj viaceré komparatívne štúdie a výskumy [16], Swaniewicz označil Slovensko ako „champions of decentralisation“, (spolu s Poľskom a Maďarskom). Rezervy sú viditeľné skôr dovnútra, v optimalizácii delenia kompetencií a rovnako aj v konštrukcii fiškálnej decentralizácie. Čo sa týka záväzku (*commitment*) centrálnej úrovne, niektoré nedoriešené agendy v reforme verejnej správy (napr. konsolidácia sídelnej štruktúry) spôsobujú problémy funkčnosti územnej samosprávy aj v súčasnosti.

V rámci decentralizačných procesov bol podcenený aspekt územnej reformy, nedostatočne bola prehodnotená optimalizácia územno-správneho členenia. To sa na miestnej úrovni prejavuje neschopnosťou malých obcí zastávať silný článok s ohľadom na rozvojový potenciál územia. Etablovaná existujúca spolupráca obcí je pozitívnym prvkom, avšak nemala by byť zneužívaná ako argument pre zastavenie diskusie ohľadom ďalších krokov v tejto oblasti, nakoľko niektoré výskumy preukazujú, že pri súčasnom rozložení kompetencií najvyššiu priemernú efektívnosť výkonu 81,70 % dosahujú obce veľkostnej kategórie 20 001 – 50 000 obyvateľov.[2] Podoba ôsmich VÚC sa v mnohých smeroch ukázala viac ako vzdialený konštrukt nedostatočne vyjadrujúci identitu jednotlivých prirodzených (resp. aj historických) regiónov Slovenska, [14] a to aj napriek snahe implementovať princípy európskej regionálnej politiky. Zlepšeniu správy prebiehajúcich socio-ekonomických procesov v území by tak do budúcnosti mohol pomôcť v súčasnosti preferovaný koncept funkčných mestských regiónov.

Nejasnosti v delbe kompetencií v oblasti administratívnej decentralizácie narážajú na problém vo vzťahu k zabezpečeniu ich financovania. Aj keď sa Slovensko radí ku krajinám s pomerne rozsiahlou fiškálnou decentralizáciou, pri detailnejšej analýze jej podstaty sa definícia vlastných daňových príjmov zaručujúcich nezávislosť ukazuje cez podielovú daň polemická, a to najmä v čase hospodárskych kríz. [11]

Napriek týmto výzvam, ktoré sú výsledkom vybraných hlavných dilém decentralizačných procesov je nutné skonštatovať, že v porovnaní s minulým desaťročím sa pokračovaniu decentralizačných procesov nevenuje v súčasnosti dostatočná pozornosť. Naopak, intenzívne sa realizujú zmeny v štátnej správe ako základnej podstaty aktuálne prebiehajúcej reformy ESO – efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa (od roku 2013), kde sa okrem rozsiahlej elektronizácie prechádza paradoxne naopak - z dezintegrovaného modelu na model integrovaný.

Záver

Pri zmene charakteru štátu môže nastať efekt, že popri rôznorodých realizovaných viditeľných zmenách v socio-ekonomickej sfére sa reforma verejnej správy nedocení ako jeden z kľúčových predpokladov budovania jeho modernej demokratickej podoby. Procesmi decentralizácie boli na obce a regióny prenesené kompetencie i financie a paralelne s tým čelili výzvam modernej informačnej spoločnosti, prebiehajúcim globálnym krízam, začleneniu do európskeho priestoru či otázkam o ich vlastnej identite a sile zvládať široké portfólio úloh na požadovanej kvalitatívnej úrovni. Ďalšie diskusie ohľadom decentralizácie musia byť vedené vo vzájomných súvislostiach obec – mesto – VÚC, pričom by bolo vhodné prehodnotenie teritoriálnej stránky reformy. Dilemy analyzované v príspevku sú zároveň námetom hlbšieho vedeckého rozpracovania či a ako pokračovať na Slovensku ďalej v decentralizačnom procese.

PodĎakovanie

Tento článok bol spracovaný s podporou grantu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“.

Referencie

- [1] BOUCKAERT, G., NAKROŠIS, V. and NEMEC, J. Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *In The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2011, Vol. IV, No. 1, 9-29.
- [2] ČERNENKO, T. Analýza efektívnosti výdavkov systému miestnej samosprávy na všeobecné verejné služby. *In Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. Košice: EF TU, 2012, 26-74. ISBN 978-80-553-1264-4.
- [3] DABLA-NORRIS, E. The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries. *In Comparative Economic Studies*, 2006, 48, 100–131.
- [4] HALÁSKOVÁ, M. and HALÁSKOVÁ, R. Fiscal Decentralisation and Provision of Local Public Services in Selected EU Countries. *In LEX LOCALIS - JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT*, 2015, Vol. 13, No. 3, 595 – 613.
- [5] IMROVIČ, M. and ŠVIKRUHA, M. Source aspects in the reform of local self-government in Slovak Republic. *In Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D.*, 2015, Vol. 22, Issue 33, 34-45. ISBN 978-1-137-43748-8.
- [6] JOHN, M. S. and CHATHUKULAM, J. Measuring decentralisation: the case of Kerala (India). *In Public Administration & Development*, 2003, Vol. 23, No 4, 347-360.
- [7] KUHLMANN, S., GROHS, S. and BOGUMIL, J. Reforming Public Administration in Multilevel Systems. *In Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*. Palgrave Macmillan. 2014, 205-222.
- [8] MINISTERSTVO VNÚTRA SR a MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Súhrnný audit výkonu kompetencií verejnej správy - segmentu územnej samosprávy a návrh na zabezpečenie financovania kompetencií verejnej správy*. 2011.

- [9] NIŽŇANSKÝ, V., CIBÁKOVÁ, V. a HAMALOVÁ, M. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, 231 s. ISBN 978-80-8168-138-7.
- [10] NYIRI, ZS. *Decentralization and Good Governance.Ten years of Hungarian experience*. [cit. 2016-06-08] Dostupné na WWW: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005561.pdf>>.
- [11] PAPCUNOVÁ, V. a GECÍKOVÁ, I. Dopad konsolidácie verejných financií na vývoj príjmov miestnej samosprávy v podmienkach SR. *In Verejná správa 2014*, 2014, 223 – 232. Dostupné na WWW: <<https://download.upce.cz/fes/vs/sbornik-vs2014.pdf>>.
- [12] RODRIGUEZ-POSE, A. and MASLAUSKAITE, K. Can policy make us happier? Individual characteristics, socio-economic factors and life satisfaction in Central and Eastern Europe. *In Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2012, 5, 77–96.
- [13] SARAPUU, K. Post-Comunist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. *In Transylvanian Review of Administrative Science*, 2011, Special Issue, 54-73.
- [14] SLOBODA, D. *Slovensko – kraje alebo župy?* Komunálne výskumné a poradenské centrum, Piešťany, 2014 [cit. 2016-07-11]. Dostupné na WWW:<http://www.komunal.eu/images/pdf/Slovensko_kraje_alebo_zupy_2014.pdf>.
- [15] SUJARWOTO, S. TAMPULOBON, G. Decentralisation and Citizen Happiness: A Multilevel Analysis of Self-rated Happiness in Indonesia. *In Journal of Happiness Studies*. 2015, Vol.16, Issue 2, 455-475.
- [16] SWIANIEWICZ, P. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *In Local Government Studies*, 2014, Vol. 40, 2, 292-311.
- [17] Štatistický úrad SR, [online], [cit. 2016-08-01]. Dostupné na WWW: <<http://statistics.sk/>>.
- [18] TANG, M. a HUHE, N. Does decentralisation bring the people back to the government? An empirical analysis of the effect of decentralisation on political trust. *In Policy & Politics*. 2016, Vol. 44, No. 3, 403-426.
- [19] VENGROFF, RICHARD and H. BEN SALEM. Assessing the Impact of Decentralization on Governance: a Comparative Methodological Approach and Application to Tunisia. *In Public Admin. & Dev.* 1992, Vol.12, 473-492.

Kontaktná adresa

PhDr. Jana Knežová, PhD.,

Univerzita P.J.Šafárika, Fakulta verejnej správy,
 Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
 Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika
 Email: jana.knezova@upjs.sk,
 Tel. číslo: +421 55 234 51 47

KONTROLNÉ MECHANIZMY VYBRANÝCH SUBJEKTOV VEREJNEJ SPRÁVY V SR – AKTUÁLNE PROBLÉMY

CONTROL MECHANISM OF SELECTED GENERAL GOVERNMENT ENTITIES IN SLOVAK REPUBLIC – ACTUAL ISSUES

Jana Kočkovičová

Abstract: *In our paper we are focused on the actual issues of control mechanism in selected general government entities. We chose communes and regions to characterize control processes in these entities. Control mechanism in Slovak Republic is the subject of a number of laws. Therefore, this field is very disarranged, causing a lack of applicability. Second part of the paper highlights two control entities whose has very important role in the control process. Unfortunately, the powers of these institutions are not sufficient. Although several of their reports and publications indicate inefficiencies in the management of public funds, the necessary measures were not adopted. Last part is focused on actual issues in the Slovak legislation and provides suggestions for possible improvements. We see shortcomings mainly in poor application of the recommendations of major control organisations, but also in the lack of relevance of public control. We also see as a problem weaker academic professional interest in this issue, which was the reason for treatment article devoted to this area.*

Keywords: *Control, Government, Budget, Commune, Region.*

JEL Classification: *H60, H72.*

Úvod

Vo verejnej správe slúži kontrola predovšetkým na hodnotenie činnosti zákonodarnej a súdnej moci, v neposlednom rade však zohráva významnú úlohu i v ostatných subjektoch verejnej správy.

Kontrolnou činnosťou môžeme rozumieť zisťovanie a hodnotenie činnosti fyzických i právnických osôb, ktoré kontrole podliehajú. Vo všeobecnosti môžeme povedať, že kontrolné orgány poznajú predmet kontroly, jeho predpokladaný stav, analyzujú ho, vykonávajú komparáciu so skutočným zisteným stav a poskytujú odporúčania. [3]

V našom príspevku sa zameriavame na aktuálne problémy kontrolných mechanizmov jestvujúcich v podmienkach SR vo vybraných subjektoch verejnej správy. Problematika kontrolnej činnosti je v legislatívnych podmienkach Slovenskej republiky predmetom viacerých zákonov a nariadení, čím sa stáva netransparentnou. Vykonávanie kontrolnej činnosti je nevyhnutným predpokladom pre efektívne hospodárenie s verejnými financiami. Nedostatočná prehľadnosť v tejto oblasti môže viesť k nesprávnej interpretácii nariadení, a tým i k zníženiu efektívnosti a hospodárnosti v oblasti verejnej správy. Naším cieľom je preto poskytnúť komplexný obraz a charakteristiku kontrolných mechanizmov vo vybraných

subjektoch verejnej správy. Jednoznačnosť a prehľadnosť je predpokladom nielen pre správne vykonávanie kontrolnej činnosti, ale zároveň prináša aj lepšie možnosti pre vykonávanie kontroly verejnosťou, bežnými občanmi, ktorí sú oprávnení na vykonávanie kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami, teda prostriedkami nás všetkých.

1 Kontrola vo vybraných subjektoch verejnej správy v SR

1.1 Obce

Existencia obcí je upravená Zákonom Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. Tento zákon v § 1 definuje obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, ktorý združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Podľa tohto zákona je obec právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. [5]

Kontrolnú činnosť v obci vykonáva podľa § 18 tohto zákona hlavný kontrolór, ktorého volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo, pričom podmienkou je ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie. Na zvolenie, ako aj na odvolanie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Jeho funkčné obdobie má dĺžku šesť rokov a začína dňom, ktorý je určený ako deň nástupu do práce. Hlavný kontrolór je na základe pracovnej zmluvy zamestnancom obce, bez súhlasu obecného zastupiteľstva nesmie podnikáť alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. Zároveň je táto funkcia nezlučiteľná s funkciou poslanca, starostu, člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom alebo zakladateľom je obec alebo s funkciou iného zamestnanca obce. [5]

Kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra podlieha obecný úrad, rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou, právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť, a iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo ktorým bol majetok obce prenechaný na užívanie, osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu obce účelové dotácie alebo návratné finančné výpomoci, či nenávratné finančné výpomoci podľa osobitného predpisu. [5]

Kontrolnou činnosťou rozumieme kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva, kontrolu príjmov, výdavkov a finančných operácií obce, kontrolu vybavovania sťažností a petícií, kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, kontrolu plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, ako aj kontrolu dodržiavania interných predpisov obce a kontrolu plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi. Nevyhnutným predpokladom pre vykonávanie kontrolnej činnosti je oprávnenie nahliadať do dokladov a iných dokumentov v rozsahu kontrolnej činnosti, ktoré vyplýva hlavnému kontrolórovi zo zákona o obecnom zriadení. [5]

Hlavný kontrolór predkladá obecnému zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov návrh plánu kontrolnej činnosti, vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu obce a k návrhu záverečného účtu obce pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve, predkladá správu o výsledkoch kontroly priamo obecnému zastupiteľstvu, predkladá

obecnému zastupiteľstvu najmenej raz ročne správu o kontrolnej činnosti, spolupracuje so štátnymi orgánmi vo veciach kontroly hospodárenia s prostriedkami pridelenými obci zo štátneho rozpočtu alebo zo štrukturálnych fondov Európskej únie. [5]

Pokiaľ obec využíva prostriedky nehospodárne, môže dôjsť k zavedeniu nútenej správy. Nútenú správu zavádza Ministerstvo financií SR v prípade, že výška záväzkov obce po lehote splatnosti presiahne 15 % bežných príjmov obce predchádzajúceho roka. Ministerstvo ustanoví núteného správcu, ktorého úlohou je zistiť presnú finančnú situáciu v obci a zabezpečiť ozdravné opatrenia. Následne je obec povinná schváliť krízový rozpočet a bez súhlasu núteného správcu nie je oprávnená používať finančné prostriedky. Zároveň počas nútenej správy nie je starostovi, poslancom, kontrolórovi ani ďalším zamestnancom obce vyplatená odmena. Pokiaľ nútený správca zistí, že dôvody na trvanie nútenej správy pominuli, predloží ministerstvu návrh na jej zrušenie.

1.2 Vyššie územné celky

Vyššie územné celky sú upravené zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Týmto zákonom bolo zriadených osem samosprávnych krajov. Vyšší územný celok je podľa §1 tohto zákona samosprávny kraj, ktorý je zároveň samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky. Samosprávny kraj je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečuje a chráni práva a záujmy svojich obyvateľov. [6]

Kontrolnú činnosť v samosprávnom kraji vykonáva podľa § 19 tohto zákona hlavný kontrolór, ktorého volí a odvoláva zastupiteľstvo, pričom podmienkou je ukončené vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa ekonomického, právnického alebo technického smeru. Na zvolenie, ako aj na odvolanie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Jeho funkčné obdobie má dĺžku šesť rokov a začína dňom, ktorý je určený ako deň nástupu do práce. Hlavný kontrolór je na základe pracovnej zmluvy zamestnancom samosprávneho kraja, nesmie podnikáť alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. Zároveň je táto funkcia nezlučiteľná s funkciou poslanca zastupiteľstva, predsedu, člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom alebo zakladateľom je samospráva kraj alebo iného zamestnanca samosprávneho kraja. [6]

Pod pojmom kontrolná činnosť rozumieme kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami samosprávneho kraja, ako aj s majetkom, ktorý samosprávny kraj užíva, kontrolu príjmov a výdavkov samosprávneho kraja, kontrolu vybavovania sťažností a petícií, kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení samosprávneho kraja, kontrolu plnenia uznesení zastupiteľstva, ako aj kontrolu dodržiavania interných predpisov samosprávneho kraja a kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi. Kontrolnej činnosti podlieha, úrad, rozpočtové, príspevkové a neziskové organizácie zriadené samosprávnym krajom, právnické osoby, v ktorých má samosprávny kraj majetkovú účasť, a iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom samosprávneho kraja alebo ktorým bol majetok samosprávneho

kraja prenechaný na užívania a osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu samosprávneho kraja účelové dotácie alebo návratné finančné výpomoci podľa osobitného predpisu. [6]

Hlavný kontrolór predkladá zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov návrh plánu kontrolnej činnosti, vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu samosprávneho kraja a k návrhu záverečného účtu samosprávneho kraja pred jeho schválením v zastupiteľstve, na požiadanie zastupiteľstva alebo predsedu predkladá správu o výsledkoch kontroly zastupiteľstvu, predkladá zastupiteľstvu najmenej raz ročne správu o kontrolnej činnosti, spolupracuje so štátnymi orgánmi vo veciach kontroly hospodárenia s prostriedkami pridelenými samosprávnemu kraju zo štátneho rozpočtu alebo zo štrukturálnych fondov Európskej únie. [6]

Kontrolná činnosť je nevyhnutnou a neoddeliteľnou súčasťou celého rozpočtového procesu vo vyššom územnom celku. [1]

2 Metódy

Za účelom vytvorenia dostatočnej údajovej základne sme využili zbieranie a triedenie informácií a materiálov týkajúcich sa skúmanej problematiky, ktoré boli následne s využitím systémového prístupu triedené podľa rozličných kritérií. Pre vymedzenie pojmov a vytvorenie dostatočnej teoretickej základne pre náš výskum sme využili metódy analýzy a syntézy, dedukcie a indukcie, ako aj abstrakcie a zovšeobecňovania. Metóda abstrakcie bola vo veľkej miere prospešná pri vymedzovaní podstaty skúmanej problematiky s odhliadnutím od nepodstatných informácií. Induktívno-deduktívna metóda nám z čiastkových výsledkov práce umožnila získať všeobecné výstupy, a zároveň sme pomocou nej získali v praxi využiteľné závery zo všeobecných poznatkov. Metóda analýzy nám umožnila sledovanú problematiku rozdeliť na čiastkové problémy a vďaka metóde syntézy sme jednotlivé sledované javy mohli aplikovať na komplexnú problematiku.

3 Orgány vonkajšej kontroly vo verejnej správe v SR

V podmienkach Slovenskej republiky sa stretávame s viacerými orgánmi, ktoré sa vo svojej činnosti zaoberajú vykonávaním kontrolnej činnosti orgánov verejnej správy. V nasledujúcich podkapitolách sa bližšie zaoberáme dvoma, podľa nás, najvýznamnejšími inštitúciami.

3.1 Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť sa riadi Ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. [10]

Úlohy spojené s odborným, organizačným, administratívnym, personálnym a technickým zabezpečením činnosti rady vykonáva Kancelária rady. Kancelária rady je právnická osoba so sídlom v Bratislave. Kanceláriu rady riadi a v jej mene vystupuje výkonný riaditeľ, ktorý zodpovedá rade za činnosť Kancelárie rady. Kancelária rady hospodári podľa rozpočtu príjmov a výdavkov. Výdavky Kancelárie rady sú financované z rozpočtu Národnej banky Slovenska; tieto výdavky sa Národnej banke Slovenska bezodkladne uhradia zo štátneho rozpočtu, ak o to Národná banka

Slovenska požiada Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Podrobnosti o štruktúre rozpočtu rady a Kancelárie rady upraví rada štatútom, pričom výšku jednotlivých výdavkových položiek schvaľuje rada na základe celkového limitu výdavkov určeného Národnou bankou Slovenska. [10]

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na svojej internetovej stránke aktuálne zverejnila hodnotenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2016-2018. Hodnotenie zohľadňuje aj informácie, ktoré ministerstvo financií dodatočne zverejnilo, a to list adresovaný Európskej komisii, aktualizáciu prognózy Výboru pre daňové prognózy a schválený Rozpočet verejnej správy na roky 2016 až 2018. V hodnotení Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uvádza, že v porovnaní s návrhom rozpočtu sa zvýšili riziká na rok 2016, pričom môžu byť kompenzované dodatočne špecifikovanými opatreniami. RRZ negatívne vníma zvýšenie daňových a odvodových príjmov v parlamente a jeho premietnutie do trojročného rozpočtu ministerstvom financií bez predchádzajúceho schválenia Výborom pre daňové prognózy, čím sa znižuje transparentnosť procesu schvaľovania rozpočtu verejnej správy. Dodatočné navyšovanie príjmov a výdavkov môže tiež podľa RRZ vytvárať priestor pre obchádzanie tých fiškálnych pravidiel, ktoré obmedzujú nárast výdavkov rozpočtu. Zároveň sa v hodnotení uvádza, že spôsob zapracovania zmien do trojročného rozpočtu poukazuje na nedostatočnú transparentnosť legislatívneho rámca schvaľovania rozpočtu v NR SR. Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu je dané historicky a v súčasnosti už nepostačuje na zachytenie všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardami definovanými metodikou ESA2010. RRZ na uvedenú skutočnosť poukázala aj pri minuloročnom hodnotení rozpočtu.

RRZ uvádza, že zdroje konsolidácie verejných financií sú koncentrované predovšetkým na výrazný pokles investícií, medzispotreby a úsporné opatrenia, ktoré sa očakávajú najmä v zdravotníctve. Znížením investícií však podľa RRZ môže utpieť rastový potenciál ekonomiky a narastie investičný dlh verejnej správy. Zároveň jestvuje nevyváženosť medzi vysvetlením opatrení v návrhu rozpočtu verejnej správy. Kým deficit zvyšujúce položky sú detailne popísané a kvantifikované, konsolidačné opatrenia sú uvádzané bez podrobností. Okrem samotnej úrovne výdavkov je dôležitá aj účelnosť ich vynaloženia. Z tohto pohľadu by bolo podľa RRZ vhodné zamerať sa viac na budovanie analytických kapacít na meranie efektívnosti vynakladania výdavkov.

V návrhu rozpočtu podľa RRZ prevažujú negatívne riziká. Jedným z nich je nadhodnotenie nedaňových príjmov a nízka úroveň výdavkov v zdravotníctve a u samospráv bez toho, aby boli vysvetlené úsporné opatrenia.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť však nedisponuje dostatočnými právomocami na to, aby dokázala reálne ovplyvniť samotný rozpočtový proces.

3.2 Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky je štátny orgán, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti nezávislý. Postavenie a pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky ustanovuje čl. 60-63 Ústavy SR a zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky vykonáva svoju kontrolnú

činnosť na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky a podľa vlastného Plánu kontrolnej činnosti. [11]

Úrad kontroluje hospodárenie s prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky, s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu verejnoprávných inštitúcií, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávných inštitúcií, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb zriadených obcami alebo právnických osôb zriadených vyššími územnými celkami, s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli Slovenskej republike, právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia, s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré Slovenská republika prevzala záruku, s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme. [11]

NKÚ SR v rámci svojej pôsobnosti kontroluje spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu republiky, rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov, výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov vznikajúcich v rámci hospodárenia. [11]

Na účely zákona č. 39/1993 Z. z. o NKÚ SR sa za prostriedky štátneho rozpočtu považujú aj prostriedky Európskych spoločenstiev a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv. [11]

Kontrolná pôsobnosť NKÚ SR sa vzťahuje na vládu, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a orgány im podriadené, štátne orgány ako aj právnické osoby, ku ktorým vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány, obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami, právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami, právnické osoby s majetkovou účasťou obcí a právnické osoby s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, právnické osoby s majetkovou účasťou štátu, fyzické osoby a právnické osoby. [11]

NKÚ SR vykonáva kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti, a to v rozsahu svojej pôsobnosti. [11]

NKÚ SR vypracúva stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu Slovenskej republiky, v ktorom hodnotí aj návrh rozpočtu verejnej správy a stanovisko k návrhu štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky. Stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu Slovenskej republiky predkladá Národnej rade Slovenskej republiky v lehote podľa osobitného predpisu. Stanovisko k návrhu štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky NKÚ SR predkladá Národnej rade Slovenskej republiky v lehote 30 dní po rozhodnutí vlády Slovenskej republiky. [11]

NKÚ SR predkladá Národnej rade Slovenskej republiky najneskôr do konca marca správu o výsledkoch kontrolnej činnosti za uplynulý kalendárny rok. Správu o výsledkoch kontrolnej činnosti predkladá vždy, keď o to Národná rada Slovenskej republiky požiada, má však iba odporúčací charakter. [11]

4 Diskusia

Kontrola je dôležitou etapu celého rozpočtového procesu, ktorý prebieha aj vo vybraných subjektoch verejnej správy v SR. V podmienkach Slovenskej republiky je oblasť kontroly obsiahnutá v zmesi zákonov, predpisov a nariadení, čo celú problematiku v praxi značne komplikuje. [2]

Od roku 2016 prešla v našich legislatívnych podmienkach istými zmenami finančná kontrola vo verejnej správe. Bola zrušená priebežná finančná kontrola a kontrolný mechanizmus bol rozdelený do troch etáp:

1. základná finančná kontrola,
2. administratívna finančná kontrola,
3. finančná kontrola na mieste. [7]

Zákon od roku 2016 zaviedol novinku, ktorou bolo overovanie v rámci sledovania dodržiavania hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými financiami. Finančná kontrola sa vykonáva vždy v štádiu pred uskutočnením finančnej operácie, a to napríklad s cieľom overiť, aké výsledky chce orgán verejnej správy danou operáciou dosiahnuť a tiež, či je tento spôsob vykonania finančnej operácie efektívny. V priebehu finančnej operácie alebo jej časti sa overuje jej hospodárnosť, napríklad, či sa nejaký tovar obstaral v požadovanej kvalite za najlepšiu cenu v čase realizácie finančnej operácie. [4]

Administratívna finančná kontrola slúži na overovanie poskytovania verejných prostriedkov inému subjektu verejnej správy či právnickej alebo fyzickej osobe mimo sektora verejnej správy. Administratívna finančná kontrola je teda povinnosťou v prípade každého poskytovania verejných prostriedkov z rozpočtu subjektu mimo konsolidovaný celok a prevádzkových preddavkov či zábezpek. [8]

Cieľom finančnej kontroly na mieste je overiť nezávisle finančnú operáciu. Tento nástroj má nezávisle od zamestnancov overiť finančnú operáciu. Táto kontrola nie je povinná. [9]

Zmeny v kontrolnom systéme samotný kontrolný proces skomplikovali. Legislatíva sa zaoberá problematikou kontroly vo viacerých zákonoch a nariadeniach, čím sa stáva táto oblasť neprehľadnou. Významné kontrolné orgány (Najvyšší kontrolný úrad a Rada pre rozpočtovú zodpovednosť) sú často v kontrolnom procese bezzubé. Vzniká tak priestor pre zdôraznenie potreby externej kontroly vykonávanej verejnosťou a jej tlaku na kontrolované subjekty. V našom príspevku sme poskytli sumár a základnú charakteristiku kontrolných mechanizmov vo vybraných subjektoch verejnej správy. Domnievame sa, že tak pomôžeme bežnému čitateľovi, verejnosti, k nadobudnutiu vyššej informovanosti, a tak prispejeme k zvýšeniu kvality i kvantity tak veľmi potrebnej kontroly vykonávanej zo strany verejnosti.

Záver

Napriek existencii kontrolných orgánov, ako je Najvyšší kontrolný úrad, či Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, môžeme povedať, že kontrolu v oblasti verejných financií nepovažujeme za dostatočnú. Pravidelné reporty a hodnotenia poukazujú na nízku transparentnosť rozpočtového procesu v rôznych oblastiach verejnej správy. Napriek návrhom viacerých opatrení pre zefektívnenie využívania verejných zdrojov na krytie verejných výdavkov, nie sú tieto zavádzané do praxe. Naopak, vykonané zmeny môžeme považovať skôr za „kozmetické úpravy“.

Za účelom zlepšenia súčasnej situácie v oblasti kontroly vo verejnej správe považujeme za potrebné posilniť právomoci Najvyššieho kontrolného úradu a Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Pokiaľ by bol odporúčací charakter pripomienok a návrhov kontrolných orgánov zmenený na direktívnu formu, prispelo by to k zefektívneniu využívania verejných zdrojov, ako aj k zvýšeniu transparentnosti v tejto oblasti.

V neposlednom rade je dôležité vychovávať na akademickej pôde odborníkov nielen z ekonomickej, ale i právnej oblasti. Z dlhodobého hľadiska k rozvoju personálnej základne pre tieto inštitúcie môže prispieť i Ekonomická univerzita, ktorá v súčasnosti s Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave zastrešuje študijný program Ekonómi a právo.

Referencie

- [1] ANDERSON, R. - MAKŠ, H.: Intuitive Practice by Municipal Controllers. In *Local government Studies*, ISSN 0300-3930, Volume 38, 2012 - Issue 5, pp. 557-576.
- [2] BELIČKOVÁ, K. - NEUBAUEROVÁ, E. - ZUBALOVÁ, A.: Kontrola nakladania s prostriedkami Európskej únie v rámci programu PHARE v Slovenskej republike. In *Národohospodársky obzor*. - Brno: Ekonomicko-správní fakulta MU, 2004. ISSN 1213-2446, 2004, č. 1, s. 3-11.
- [3] NEUBAUEROVÁ, E. - BELIČKOVÁ, K.: *Nástroje ekonomiky verejného sektora*. Bratislava : MERKURY, 2005. 182 s. ISBN 80-89143-26-1.
- [4] SÝKORA, J.: *Praktický výkon finančnej kontroly vo verejnej správe*. 2015. Wolters Kluwer s. r. o. ISBN 978-80-8168-333-6
- [5] Zákon SNR o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb.
- [6] Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov
- [7] Zákon č.10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov
- [8] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [9] Zákon č. 540/2007 Z. z. o audítoroch, audite a dohľade nad výkonom auditu a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
- [10] Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

[11] Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky
v znení neskorších predpisov

Kontaktná adresa

Ing. Jana Kočkovičová

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovenská republika

Email: kockovicova.euba@gmail.com

Tel. číslo: 00421 907 037 441

AGENDY A AGENDOVÉ ČINNOSTNÍ ROLE V ZÁKLADNÍCH REGISTRECH: PROMARNĚNÁ PŘÍLEŽITOST

AGENDAS AND ACTIVITY ROLES IN THE BASIC REGISTRIES: MISSED OPPORTUNITY

Tomáš Lechner, Radka Lechnerová, Lenka Silvarová

Abstract: *Basic Registers of public administration have been operating in the Czech Republic since July 2012 and they were introduced as an important eGovernment tool serving for secure data sharing between public authorities. One of the key registries is the Basic Registry of Rights and Obligations. A map of public authorities, their powers and activities used to carry out these competencies should be created on the base of the content of this Registry. If the map satisfied its purpose and helped to implement process optimization of public administration, the quality of data stored in Registry of Rights and Obligations should be at a very high level. This paper deals with an analysis of current state of this Registry, and development of agendas registration in past four years. Our research is based on three different approaches: a statistical analysis of list of agendas registration, a case study of changes of agendas regarding permanent electors' list maintenance, and a survey of specific use of activity roles of two selected agendas. By means of synthesis of partial results, we obtain the basic picture of quality of registration agendas and activity roles in the Registry of Rights and Obligations.*

Keywords: *eGovernment, Basic Registries of Public Administration, Registry of Rights and Obligations, Activity Roles.*

JEL Classification: *H11, H76, K23, C10.*

Úvod

Základní registry veřejné správy fungují v České republice od 1. července 2012. Tyto registry jsou soustavou informačních systémů veřejné správy poskytující zejména referenční údaje, referenční vazby a identifikátory fyzických osob. Specifické postavení mezi základními registry má základní registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností (označovaný jako registr práv a povinností nebo též RPP), který obsahuje zejména referenční údaje o agendách orgánů veřejné moci, a to včetně údajů o oprávněních přístupu k datům vedených v ostatních základních registrech.

Podle Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 – Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby [4] bylo cílem budování základních registrů vytvořit „centrální registry veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech“ (viz [4] str. 58). Díky obsahu registru práv a povinností měla vzniknout základní mapa orgánů veřejné moci, jejich kompetencí a činností využívaných pro plnění těchto zákonných kompetencí. Podle pohledu hlavního

architekta e-Governmentu z roku 2012 O. Felixe je tato mapa agend a agendových rolí orgánů veřejné moci hlavním předpokladem pro zahájení procesní optimalizace veřejné správy [1]. Pokud se tak má stát, musí být však obsah registru velmi kvalitní.

Položme si tedy otázku, jaký je stav registru práv a povinností po čtyřech letech fungování základních registrů a zda byla naplněna očekávání a vytčené cíle pro základ tvorby mapy orgánů veřejné moci, jejich kompetencí a vykonávaných agend?

1 Koncepce základních registrů

1.1 Základní registry veřejné správy

Základní registry jsou stěžejní součástí českého e-Governmentu [3]. Rozvoj a rozšiřování využití základních registrů je plánováno i v dalších letech (viz Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 [5]), a to zejména při realizaci elektronické identity v návaznosti na implementaci nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES [6].

Po právní stránce jsou základní registry veřejné správy podloženy zákonem č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 111/2009 Sb.“). Tento zákon byl již sedmkrát novelizován; z toho třikrát dokonce ještě před nabytím účinnosti (blíže k tomuto zákonu viz publikace [2] a [3]). Při tom docházelo též k posunům počátečního data spuštění základních registrů, přičemž jedním z důvodů potřeby odkladů byla déletrvající příprava odpovídajících datových fondů v takové kvalitě, aby data mohla sloužit jako referenční údaje [7].

Základní registry veřejné správy jsou čtyři: základní registr obyvatel, základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí a již výše zmíněný základní registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností. Souhrnné principy základních registrů jsou uvedeny zejména v § 4 a § 5 zákona č. 111/2009 Sb. Zásadním pravidlem je, že referenční údaj je považován za správný, pokud není prokázán opak nebo pokud nevznikne oprávněná pochybnost o správnosti referenčního údaje. Také je stanoveno, že orgán veřejné moci využívá při své činnosti referenční údaje obsažené v příslušném základním registru v rozsahu, v jakém je oprávněn tyto údaje využívat podle jiných právních předpisů. Od osob, po kterých je jiným právním předpisem doložení takových údajů požadováno, je orgán veřejné moci oprávněn požadovat poskytnutí takových údajů pouze v taxativně určených, spíše výjimečných, případech.

Navzdory tomu, že zákon č. 111/2009 Sb. ani jiné právní předpisy nedefinují žádné přechodné období pro povinné využití referenčních údajů ze základních registrů, připojovaly se jednotlivé orgány veřejné moci od 1. 7. 2012 k informačnímu systému základních registrů jen velmi pozvolna. Ke konci září 2012 bylo připojeno a doloženě využilo referenční údaje pouhých 6,6 % obcí [2]. Aktuálně k červenci 2016 (tedy přesně po 4 letech fungování základních registrů) je aktivně připojeno a referenční údaje ze základních registrů využívalo pouhých 41 % ze 7 392 aktuálně existujících orgánů veřejné moci [10].

1.2 Registr práv a povinností

V registru práv a povinností jsou podle cit. zákona vedeny

- referenční údaje o agendách orgánů veřejné moci, a to včetně údajů o oprávněních přístupu k datům vedeným v základních registrech a seznamu názvů agend a jejich číselných kódů,
- referenční údaje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, pokud jsou údaje o těchto osobách vedeny v základních registrech, a to včetně údajů o rozhodnutích orgánů veřejné moci.

Dále se soustředíme na prvně jmenovaný soubor údajů, tedy na číselník agend. Agendou se podle § 2 písm. d) zákona č. 111/2009 Sb. rozumí souhrn činností spočívajících ve výkonu vymezeného okruhu vzájemně souvisejících činností v rámci působnosti orgánu veřejné moci, přičemž činností se pak rozumí soubor úkonů, které jsou za účelem výkonu veřejné moci vykonávány orgány veřejné moci v rámci jejich agendy [§ 48 odst. 1 písm. a)]. Jsou to poměrně zbytečně složité definice, ke kterým se přidává definice role jako souhrnu oprávnění úřední osoby, která vykonává určitou činnost, k přístupu k referenčním údajům v základních registrech nebo k údajům v agendových informačních systémech [§ 48 odst. 1 písm. b)]. Jednotlivé role se tedy mohou lišit právě v oprávnění k přístupu k referenčním údajům a zároveň jsou specifické pro určitou činnost.

Jednotlivé agendy ohlašují ústřední správní úřady nebo jiné správní úřady s celostátní působností. V rámci ohlášení agendy se mimo jiné uvádí výčet a popis činností, které mají být vykonávány v rámci agendy, a výčet rolí nezbytných pro výkon agendy spolu s údaji o rozsahu oprávnění. Zákon dále stanoví, že ohlašovatel agendy zasílá ohlášení agendy nejdříve v den, kdy nabyl platnosti právní předpis, který stanoví náležitosti výkonu agendy. Na druhou stranu se však musí celý proces registrace agendy a následné ohlašování působnosti v agendě stihnout tak, aby jednotlivé orgány veřejné moci danou agendu vykonávající mohly od začátku výkonu agendy správně využívat definovaný přístup k referenčním údajům. To může mít samozřejmě vliv na posuzování vlastního ohlášení agendy. Kontrolní činnost byla svěřena Ministerstvu vnitra, které v případě zjištěných nedostatků vyzývá ohlašovatele agendy k jejich odstranění.

Dále platí, že pokud dojde po registraci agendy ke změně údajů nebo dalších podkladů, které byly uvedeny při ohlášení a registraci agendy, postupuje se dále obdobně jako při registraci agendy. Dochází tak k přeregistraci agend, přičemž motivem jsou zejména změny právních předpisů. Vzhledem k poměrně častým novelizacím právních předpisů v České republice jsou i registrované agendy poměrně často měněny, ačkoliv by se tomu dalo předejít skutečně důkladnou a kvalitní analýzou agendy a definováním rolí a činností jako souboru úkonů (viz též výše uvedené definice) a nikoliv jako prostý opis zákona.

2 Použité metody

Výzkum registru práv a povinností jsme založili na třech různých přístupech. Provedli jsme statistickou analýzu všech registrovaných agend k červenci 2016. Zveřejněná data [9] obsahují nejen přehled všech aktuálně registrovaných agend ve struktuře podle § 54 odst. 5 zákona č. 111/2009 Sb., ale též celou historii, tedy také

agendy, jejichž registrace již pozbyla platnosti. Díky tomu jsme mohli provést analýzu vývoje a četnosti přeregistrování agend.

Dále jsme vybrali jednu činnost vykonávanou obecními úřady – vedení stálého seznamu voličů, pro kterou jsme analyzovali detailní vývoj změn registrace příslušných agend. Výběr této agendy byl proveden zejména ze dvou důvodů. Jednak je to agenda vykonávaná „kategorií“ orgánů veřejné moci, mezi kterými je stále nejvíce nepřipojených orgánů [10], a jednak lze u této agendy sledovat poměrně složité změny, při kterých nedocházelo pouze ke změnám v jedné registrované agendě, ale měnil se též počet registrovaných agend.

Poslední provedený průzkum bylo dotazníkové šetření, které jsme provedli pro dvě vybrané agendy, konkrétně agendu A124 Katastr nemovitostí ohlášenou Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním (aktuálně ve třetí verzi platné od 15. 7. 2014) a agendu A414 Matriky ohlášenou Ministerstvem vnitra (aktuálně ve čtvrté verzi platné od 23. 6. 2015).

Dotazníkové šetření bylo provedeno pro první agendu na 5 katastrálních úřadech, kde bylo získáno celkem 108 vyplněných dotazníků, a pro druhou agendu na 26 matričních úřadech, kde bylo získáno celkem 65 vyplněných dotazníků. Sledovali jsme využívání jednotlivých registrovaných činnostních rolí pro jednotlivé úkony a jejich četnost. Vlastní dotazník a další podrobnosti tohoto dotazníkového šetření jsou uvedeny v diplomové práci [8], přičemž zde publikované výsledky jsou rozšířenou analýzou získaných dat.

Výsledky všech tří výzkumů byly následně syntetizovány, aby byl vytvořen základní obraz kvality registrace agend a činností v registru práv a povinností.

3 Výsledky

3.1 Statistická analýza registrovaných agend

Aktuálně je v registru práv a povinností 389 různých registrovaných agend, ne všechny jsou však stále platné. Jak již bylo zmíněno výše, dochází k přeregistrování agend, přičemž v RPP zůstávají i všechny původní záznamy. Celkem bylo k 20. červenci 2016 v RPP v číselníku agend 835 záznamů. Tab. 1 ilustruje, jak byly za sledované čtyřleté období agendy přeregistrovány.

Tab. 1: Počty přeregistrací agend

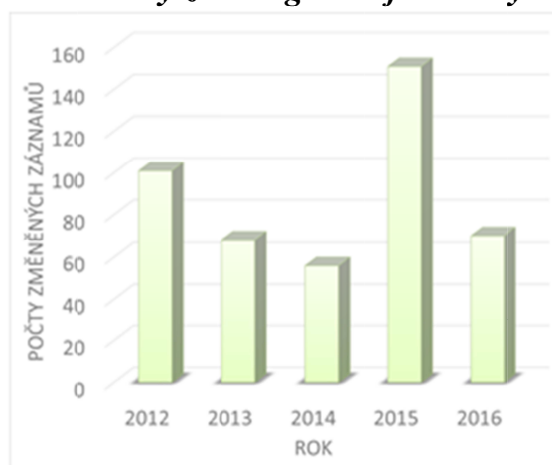
Počet registrací agendy pod jedním kódem	Počet agend	Procentuální zastoupení daného počtu agend
1	148	38,0 %
2	119	30,6 %
3	70	18,0 %
4	30	7,7 %
5	15	3,9 %
6	5	1,3 %
7	2	0,5 %

Zdroj: Analýza četnosti změn v datovém zdroji [9]

Z grafu na Obr. 1 je vidět, že proces přeregistrování agend nevykazuje v dosavadním průběhu žádný celkový trend. Po prvních třech letech by se mohlo zdát,

že počty změn klesají, ale výsledek posledních dvou let vykazuje velký nárůst. Je třeba si uvědomit, že hodnota za rok 2016 odpovídá pouze prvnímu pololetí, i když zahrnuty byly i změny, které teprve z hlediska účinnosti nastanou v druhé polovině roku, ale již k nim byla provedena registrace na základě schválených změn.

Obr. 1: Počty změn agend v jednotlivých letech



Zdroj: Vlastní výpočty z dat [9].

3.2 Vývoj agend týkajících se vedení stálého seznamu voličů

Původní agendou pro vedení stálého seznamu voličů byla agenda A1150 Vedení seznamů voličů a seznamů oprávněných osob pro místní a krajské referendum zaregistrovaná 27. 2. 2012 na základě ohlášení podaném Ministerstvem vnitra. Agenda byla platná od 1. 7. 2012 do 21. 9. 2012, tedy pouze necelé tři měsíce. Pak byla přeregistrována a byl rozšířen výčet právních předpisů, na jejichž základě je agenda vykonávána. Posléze byla ale agenda A1150 zcela zrušena, a to konkrétně k 28. 3. 2013 jako duplicitní k samostatným agendám vážícím se k jednotlivým typům voleb. Celkový přehled těchto agend je uveden v Tab. 2.

Tab. 2: Agendy obsahující vedení stálého seznamu voličů

Kód agendy	Název agendy	Datum první registrace	Datum poslední změny	Počet změn
A1183	Volby do Parlamentu ČR	1. 7. 2012	1. 7. 2015	6
A1262	Volby do Evropského parlamentu	27. 7. 2012	16. 6. 2015	3
A1281	Volby do zastupitelstev obcí	27. 7. 2012	30. 6. 2015	4
A1282	Volby do zastupitelstev krajů	27. 7. 2012	16. 6. 2015	5
A1133	Volba prezidenta republiky	4. 12. 2013	1. 11. 2015	3
A1095	Místní referendum	1. 7. 2012	1. 7. 2015	3
A1601	Krajské referendum	15. 11. 2013	4. 7. 2015	2

Zdroj: Vlastní analýza dle [9].

Z dat je patrné, že agendy pro volby do Parlamentu České republiky a pro místní a krajské referendum, existovaly souběžně se sumární agendou A1150 ihned od začátku fungování základních registrů. Agendy pro volby do Evropského parlamentu a do zastupitelstev obcí a krajů přibývaly jako souběžné s původní sumární agendou A1150 jen o 27 dní později. Naproti tomu pro vedení seznamu voličů pro

volbu prezidenta republiky neexistovala od 28. 3. 2013 do 4. 12. 2013 žádná agenda. U agendy A1095 došlo při první změně také k přejmenování. Původně tato agenda zahrnovala též krajské referendum, které bylo vyděleno ke konci roku 2013, ale opět s měsíční prodlevou. Taková změť změn, které primárně mohou vyhlížet jako snaha o odstranění duplicitních agend, ale které zároveň zahrnují období, kdy jsou platné zákony pro danou oblast, ale není registrována žádná odpovídající agenda, rozhodně nepůsobí systémově a koordinovaně, ale spíše chaoticky a bez systematického přístupu.

3.3 Dotazníkové šetření využívání činnostních rolí dvou vybraných agend

Pro dotazníkové šetření byly vybrány dvě agendy lišící se ohlašovatelem i druhem orgánů veřejné moci, které tyto agendy vykonávají. První agendou je A124 Katastr nemovitostí, kterou vykonává Český úřad zeměměřický a katastrální a Zeměměřický úřad. Agenda byla poprvé registrována ke 2. 3. 2012 a poslední změna proběhla k 15. 7. 2014. Od té doby má agenda celkem 12 registrovaných činností.

Druhou agendou je A414 Matriky, kterou vykonávají matriční úřady (součástí obecních úřadů a magistrátů). Ohlašovatelem agendy je Ministerstvo vnitra. Agenda byla poprvé registrována k 31. 1. 2012 a poslední změna proběhla k 23. 6. 2015. Aktuálně má agenda celkem 45 registrovaných činností.

V rámci dotazníkového šetření byly úřednice a úředníci příslušných úřadů dotazováni na četnost využívání jednotlivých činností. Z výsledků vyplývá, že žádná činnost není zcela opomíjena. Jsou činnosti častější a méně časté, přičemž převažují ty méně časté. U agendy A124 je nejčastější činností CR2288 Poskytování údajů z katastru, kterou využívá 73 % účastníků výzkumu. U agendy A414 je četnost činností více rozložena, ale kromě toho existuje dokonce 7 činností, které vykonávají téměř všichni dotazovaní. Nejvíce používaná je činnost CR9098 Ověřování údajů ze základního registru obyvatel, z informačního systému evidence obyvatel, z informačního systému cizinců, z informačního systému občanských průkazů nebo z informačního systému cestovních dokladů, kterou využívá 98 % účastníků výzkumu.

4 Diskuze

Z provedené analýzy jednoznačně vyplývá, že agendy registrované v registru práv a povinností jsou poměrně často měněny. Dokonce téměř 70 agend bylo změněno dříve, než za tři měsíce od poslední změny. Do roka od poslední změny bylo změněno přibližně 200 agend, tedy více než polovina všech registrovaných agend. Z provedených výzkumů nelze jednoznačně určit důvody těchto rychlých změn, zda jsou způsobeny pouze novelizacemi právních předpisů, nebo zda se jedná o jiné důvody. Nicméně případová studie agend týkajících se vedení seznamu voličů ukazuje, že čistě legislativní důvody rozhodně nejsou jedinou příčinou změn agend. Počty změn v čase neklesají, ba naopak, zdá se, že v poslední době rostou.

Případová studie agend týkajících se vedení seznamu voličů prokázala, že existují období, kdy prokazatelně existující agenda vycházející z platných a účinných právních předpisů nemá svou registraci v RPP. Kromě toho dochází i ke změnám agend, tj. jedna agenda je nahrazena jinou, agendy se slučují nebo naopak rozdělují. Tento vývoj je problematický z hlediska principu agendového identifikátoru fyzické osoby, který je do základních registrů zaveden, aby zajistil dodržení povinností dle zákona

o ochraně osobních údajů, zejména nespojování osobních údajů shromážděných pro různé účely. Pokud dojde ke změně agendy, musí se znovu provést tzv. ztotožnění údajů, tedy spárování údajů vedených v agendových informačních systémech se základními registry. Tato činnost (mimo jiné) generuje zbytečné opakované dotazy do základních registrů.

V rámci dalšího zkoumání RPP byly zjištěny též formální nedostatky a rozdíly ve způsobu popisu jednotlivých agend ohlášených různými ohlašovatelí. Agendy jsou popisovány různými způsoby, a to včetně uvádění odkazů na právní předpisy. Dále např. v agendě A414 je uvedeno, že je vykonávána na základě zákona č. 111/2009 Sb., přestože ani jedna činnost v této agendě není dle aktuální registrace tímto zákonem podložena.

Přestože analýza registru práv a povinností ukázala, že registrované agendy nejsou popsány stabilním, kvalitním a jednotným způsobem, dotazníkové šetření mezi úřady vykonávajícími dvě vybrané agendy neprokázalo, že by se určité činnosti nepoužívaly nebo je úředníci vynechávali. Rozložení využití jednotlivých činností v podstatě odpovídá výkonu dané agendy. Musíme si však být vědomi omezení dotazníkového šetření, které neprokazuje skutečně zvolené činnosti při ověřování referenčních údajů v základních registrech, ale pouze znalost činností úředníky. Např. u agendy A414 je zvlášť registrována činnost zápis jména do matričních knih a zvlášť činnost zápis příjmení do matričních knih a zvlášť činnost vedení a aktualizace sbírky listin, přestože jak zápis jména, tak zápis příjmení se bez aktualizace sbírky listin neobejde.

Závěr

Provedené výzkumy ukázaly, že registr práv a povinností, resp. v něm vedený číselník agend, podřízených činností, rolí oprávnění a orgánů veřejné moci, které tyto agendy, činnosti a role vykonávají, není veden příliš kvalitně. Aby se tento číselník mohl stát základem pro výkonnostní příspěvek na výkon státní správy, je třeba zvýšit kvalitu ohlašování agend. To znamená zejména sjednotit jejich formální popisy, přistoupit k jejich ohlašování systematicky a hlavně na základě procesní analýzy jednotlivých agend. Stávající přístup prostého opisu zákonů vede jednak k tomu, že je registrováno příliš mnoho dílčích činnostních rolí, a jednak působí přílišnou fluktuaci v registrovaných agendách.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu: VŠE IGS F5/75/2016.

Reference

- [1] FELIX, O. Základní registry z pohledu architekta celého řešení. In Informační bulletin ÚOOÚ, 2012, č. 1. [cit. 2016-07-01]. Dostupné na WWW: <https://www.uoou.cz/files/zpravodaj/bulletin_2012_01.pdf>.
- [2] LECHNER, T., LECHNEROVÁ, R. Analýza připojení obcí v České republice k základním registrům veřejné správy. In ČERNĚNKO, T., FERČÍKOVÁ, V., ŽÁRSKA, E. (ed.). *Verejná správa v 21. století* [CD ROM]. Bratislava, 21.11.2013. Bratislava: Národohospodárska fakulta EU v Bratislave, 2013. 8 s. ISBN 978-80-225-3779-7.

- [3] MATES, P., SMEJKAL, V. *E-Government v České republice: Právní a technologické aspekty*. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2012. 456 s. ISBN 978-80-87576-36-6.
- [4] MINISTERSTVO VNITRA. Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015 – Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. [Cit. 2016-07-01] Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>>.
- [5] MINISTERSTVO VNITRA. Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020. [cit. 2016-07-01]. Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-vs-v-cr-pdf.aspx>>.
- [6] PEŠEK, M. Národní identitní autorita (NIA). In Konference ISSS 2016, 4.-5. dubna 2016, Hradec Králové [cit. 2016-08-05]. Dostupné na WWW: <http://www.issc.cz/archiv/2016/download/prezentace/szr_pesek.pdf>.
- [7] RIEGER, P., ŠTENCL, M. The new system of public registers in the Czech Republic. In *Journal of Systems Integration*, 2010, roč. 2, č. 1-2, s. 23-32. ISSN 1804-2724.
- [8] SILVAROVÁ, L. Diplomová práce. [cit. 2016-07-01]. Dostupné na WWW: <https://insis.vse.cz/auth/lide/clovek.pl?zalozka=7;id=79626;studium=144836;zp=46618;download_prace=1>.
- [9] SPRÁVA ZÁKLADNÍCH REGISTRŮ. Registrované agendy. [cit. 2016-07-20]. Dostupné na WWW: <<http://www.szrcr.cz/registr-prav-a-povinnosti/udaje-o-registrovanych-agendach-podle-zakona-111-2009>>.
- [10] SPRÁVA ZÁKLADNÍCH REGISTRŮ. Měsíční statistiky provozu základních registrů - červenec 2016. [cit. 2016-09-02]. Dostupné na WWW: <<http://www.szrcr.cz/pro-media/mesicni-statistiky-provozu-zakladnich-registru-cervenec-2016>>.

Kontaktní adresa

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D.

Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra práva
nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika

Email: tomas.lechner@gmail.com

Tel. číslo: +420 224 095 507

RNDr. Radka Lechnerová, Ph.D.

Soukromá vysoká škola ekonomických studií, Katedra matematiky a IT
Lindnerova 1, 180 00 Praha 8, Česká republika

Email: radka.lech@seznam.cz

Ing. Lenka Silvarová

Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra práva
nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika

Email: lenkasilvarova@gmail.com

KLIMATICKÉ ZMĚNY A HROZBA NEDOSTATKU VODY V ČESKÉ REPUBLICE

CLIMATE CHANGE AND THE THREAT OF WATER SCARCITY IN THE CZECH REPUBLIC

Denisa Lieblová, Zdeněk Matěja

Abstract: *This paper focus on the threat of water scarcity in the Czech Republic in terms of global climate change. Its aim is to examine the hydrologic situation in the Czech Republic, furthermore it seeks to evaluate the legitimacy of concerns about water scarcity, and state's readiness to respond to such a threat. The paper describes causes and large negative consequences of climate change like changes in temperature, precipitation regime, snow cover, glaciers and sea levels. One can claim those consequences belong among the most important effects that recently occurred. The paper recalled the importance of water for human society and discussed the issue of water scarcity around the world. There are many international organizations pointing out the issue of water scarcity, e.g. United Nations, and World Economic Forum. In addition, the attention is focused on the situation of Czech Republic. The empirical data lead us to conclusion that there is enough water for now in the Czech Republic, but in the future increased incidence of drought is expected. To face this issue, the public sector established an interdepartmental commission called WATER-DROUGHT. This instrument should contribute to solving the negative impacts of drought and water scarcity in the Czech Republic.*

Keywords: *Climate change, Water scarcity, Groundwater, Rainfall, Drought.*

JEL Classification: *Q25, Q54.*

Úvod

Voda jakožto nezbytný atribut pro existenci všech živých organismů je jedním z fundamentálních předpokladů pro fungování lidské společnosti. V důsledku klimatických změn však stále častěji dochází k extrémním výkyvům počasí, k nárůstu teplot a ke snižování srážek, což způsobuje vznik sucha a následně nedostatek vody v celosvětovém měřítku. Za příčinu těchto změn lze označit lidskou činnost a neustále se zvyšující nároky společnosti nejen na vodu, ale i další strategické suroviny.

Extrémní projevy počasí, jakými jsou například povodně či naopak sucha, a které představují jeden z možných důsledků globálních klimatických změn, vedou v posledních letech rovněž ke zvýšenému zájmu širší veřejnosti o tuto problematiku. Výkyvy počasí se i v České republice vyskytují stále častěji. Tyto výkyvy s sebou přinášejí dlouhá období sucha, která jsou následovaná přivalovými dešti, jež mohou způsobit významné škody.

Bezpečnostní strategie České republiky z roku 2015 [8] identifikuje celkem 11 specifických okruhů hrozeb pro bezpečnost České republiky. Patří mezi ně i přerušení dodávek strategických surovin nebo energie a pohromy přírodního

a antropogenního původu a jiné mimořádné události. Do této problematiky spadá i oblast zajištění přístupu ke zdrojům pitné vody a zásobování vodou.

V kontextu probíhajících klimatických změn a celosvětového nárůstu obav z nedostatku vody je cílem tohoto příspěvku na základě analýzy srážkových úhrnů v posledních dvaceti letech posoudit hydrologickou situaci na území České republiky, dále pak oprávněnost obav z hrozby nedostatku vody a připravenost státu na tuto hrozbu reagovat.

1 Klimatické změny

Klimatické změny jsou jedním z hlavních témat environmentální politiky. Změny v klimatickém systému planety Země probíhají sice již od té doby, co planeta vznikla, avšak vědecké poznatky posledních desetiletí ukazují, že v současné době tyto změny probíhají rychleji, než tomu bylo v minulosti. Hlavní příčinou těchto změn, a především jejich důsledků, je činnost člověka. Nejedná se však pouze o činnosti spojené s nárůstem emisí skleníkových plynů, které bývají zmiňovány nejčastěji, ale také o aktivity člověka, které činí klimatický systém více zranitelný, než tomu bylo v minulosti. [6]

Klimatické změny s sebou přinášejí mnoho negativních projevů v oblasti životního prostředí a fungování ekosystémů, včetně dopadů na oblasti jako jsou vodní hospodářství, zemědělství, lesní hospodářství, zvyšování hladin moří a oceánů, ale ovlivňují též finanční sektor, zejména pojišťovnictví. Všechny tyto dopady ve svých důsledcích vyvolávají značné náklady, které mají nezanedbatelný ekonomický efekt. Problém změny klimatu je velmi úzce propojen s ostatními problémy dnešního světa. Dá se očekávat, že mnoho z těchto problémů bude změnou klimatu ovlivněno, a to převážně negativním způsobem. [4] Mezi nejčastěji pozorované změny klimatu se v posledních desetiletích řadí změny teploty, změny srážkového režimu, změny sněhové pokrývky, ledovců a hladin oceánů.

Změny jednotlivých energetických toků představují impuls, který může vyvolat klimatické změny. Tyto impulsy mohou být způsobeny přirozenými či antropogenními faktory. Klimatické změny v časových měřítkách tisíců až milionů let byly způsobeny hlavně geografickými a astronomickými vlivy, jejichž působení bylo umocněno či zeslabeno pomocí zpětných vazeb. Mezi tyto vnější vlivy patří změny parametrů zemské orbity, změny rozložení kontinentů na Zemi a změny sluneční činnosti. Dalším přirozeným faktorem, který ovlivňuje podnebí v kratším časovém měřítku, je vulkanická činnost. Antropogenními faktory se rozumí vliv lidské činnosti na různé části klimatického systému. Jde o emise skleníkových plynů, aerosolů a dalších znečišťujících příměsí do atmosféry (ať už z průmyslové výroby, těžby surovin nebo zemědělství), změny vlastností povrchu (odlesňování, výstavba apod.), či zásahy do hydrologického režimu (stavba přehrad, změny vodních toků, zavlažovací systémy). [2]

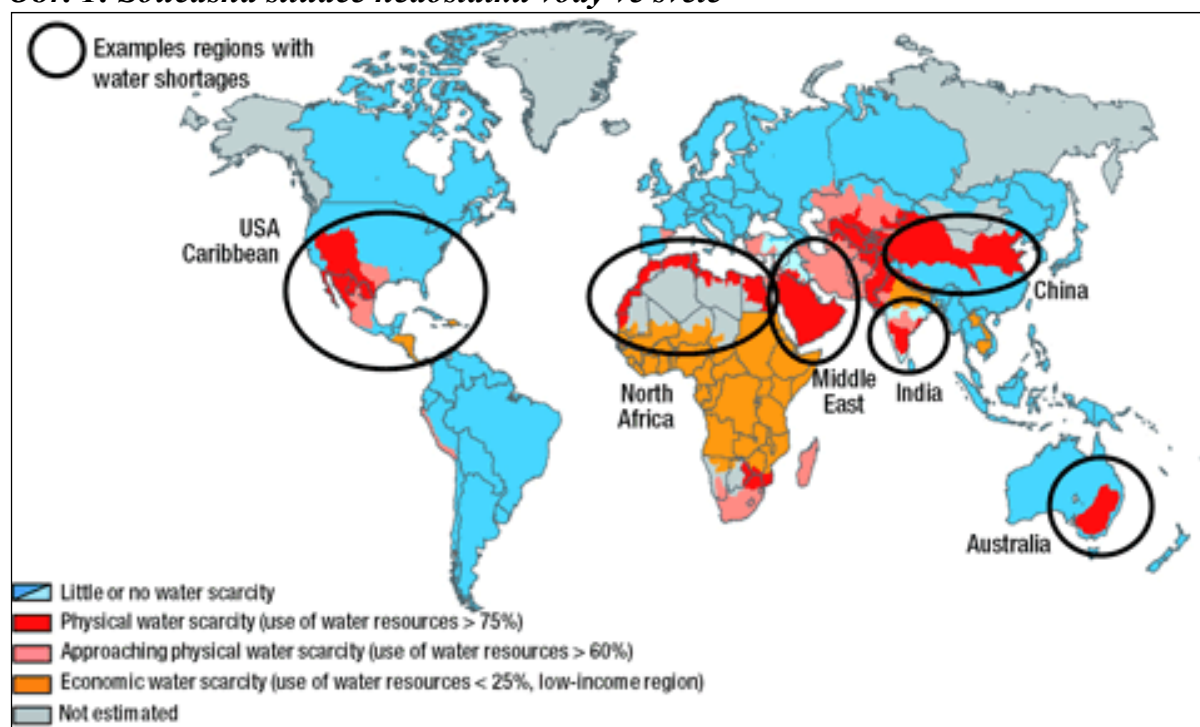
2 Hrozba nedostatku vody

Voda je pro člověka jedna z nejdůležitějších životních podmínek a základních potřeb. Zemský povrch je tvořen ze 70 % vodou, pouze však cca 2,5 % představuje voda sladká, 97,5 % je voda slaná, která je pro člověka téměř nepoužitelná. Mnoho zemí považuje vodu za samozřejmost a často se jí plýtvá, na druhé straně však velká

část světové populace trpí fatálním nedostatkem pitné vody. Nároky společnosti na vodu ustavičně rostou, proto je nezbytné řešit vztahy mezi těmito nároky a kapacitou dostupných vodních zdrojů. [12]

Nová zjištění vědců odhalují, že kritickým nedostatkem vody jsou potenciálně ohroženy až čtyři miliardy lidí. Podle výzkumu v současné době na Zemi žije půlmiliarda lidí v oblastech, kde roční spotřeba vody dvojnásobně převyšuje množství dodané za tu samou dobu deštěm. Tíha spotřeby poté drancuje zásobárny spodních vod a s jejich mizením jsou přímo ohroženi obyvatelé postižených míst. Mnoho z těchto regionů leží v tradičně vodohospodářsky křehkých oblastech Indie a Číny, ale dle nynějších výzkumů se do varovných map vodní neudržitelnosti dostal i střed USA, sever Mexika, rozlehlé části Austrálie, ale také například i Londýn. Současnou situaci nedostatku vody ve světě ilustruje Obr. 1. Světové ekonomické fórum označilo v lednu 2016 nedostatek vody za jedno ze tří nejvýznamnějších nebezpečí, která budou v následujících deseti letech ohrožovat lidstvo a globální ekonomiku. Další dvě místa na žebříčku zaujímají klimatické změny a masová migrace. [10]

Obr. 1: Současná situace nedostatku vody ve světě



Zdroj: [14]

Zpráva Organizace spojených národů z roku 2015 Water for a sustainable world [15] varuje, že lidstvu hrozí katastrofální nedostatek vody. Největším problémům budou čelit rozvojové země, kde situaci zhoršuje hlavně rychlá urbanizace. OSN také varuje před narůstajícím zamořováním podzemních zdrojů vody těžkými kovy a dalšími látkami používanými v zemědělství a průmyslových odvětvích. Nevyhovující je rovněž likvidace velkých skládek a čištění odpadních vod.

Je třeba, aby došlo k významným globálním změnám environmentální politiky. Zatímco země jako je Indie rychle vyčerpávají své podzemní zásoby, vodní srážky se po celém světě v důsledku globálního oteplování stávají více nepředvídatelné. Což znamená, že bude méně vody v přirozených i umělých rezervoárech. Se zvyšujícím se

počtem obyvatel stoupá samozřejmě i poptávka po pitné vodě. Zpráva přináší i návrhy mnoha opatření, především hledání nových způsobů recyklace odpadních vod. [11]

K nejzávažnějším důsledkům nedostatku vody patří nedostatek vody k pití a k hygienickým účelům, s čímž souvisí snadnější šíření různých nemocí, dále pak neschopnost produkovat dostatečné množství potravin, a z toho všeho plynoucí migrační krize a konflikty o vodní zdroje.

3 Rozbor situace v České republice

Česká republika se nachází na rozvodnici tří moří – Severního, Baltského a Černého. V podstatě všechny naše významnější toky odvádějí vodu do sousedních zemí, což způsobuje, že vodní zdroje v České republice zcela závisejí na atmosférických srážkách. [9] Množství vody přitékající ze sousedních států je zcela zanedbatelné.

Území České republiky je rozděleno mezi tři mezinárodní povodí – Labe, Odru a Dunaj. Mezinárodní spolupráce v povodích je řešena mezinárodními komisemi pro ochranu Labe, Odry a Dunaje. Komise řídí mezistátní spolupráci v oblasti ochrany vod pro jednotlivá povodí. Na činnosti mezinárodních komisí Labe, Odry a Dunaje se za českou stranu podílejí zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství a zástupci dalších příslušných odborných institucí. [7]

Hydrologické sucho vzniká jako následek nedostatku srážek a projevuje se v nedostatku zdrojů povrchových a podzemních vod. Jedná se o neurčitý jev, který je však v meteorologii a klimatologii často užívaný. Jednotná kritéria pro kvantitativní vymezení sucha neexistují, a to především s ohledem na různorodá hlediska meteorologická, hydrologická, zemědělská, pedologická, bioklimatická a celou řadu dalších faktorů, z nichž se mezi nejvýznamnější řadí škody způsobené suchem v různých oblastech národního hospodářství.

Jedná se většinou o nahodilý jev, který se objevuje z velké části nepravidelně v období podnormálních srážek, které trvají od několika dní až po několik měsíců. Srážkový deficit v určitém časovém intervalu a na určitém místě je v podmínkách České republiky bezpochyby primární příčinou vzniku sucha. Sucho bývá mnohdy doplněno nadnormálními teplotami vzduchu, nižší relativní vlhkostí vzduchu, zmenšenou oblačností a větším počtem hodin slunečního svitu. Důsledkem této kombinace je pak vyšší výpar a další prohlubování nedostatku vody. [3]

Mezirezortní komise VODA-SUCHO vznikla v září roku 2014 dohodou ministrů zemědělství a životního prostředí jakožto přímá reakce na stále častější výskyt sucha. Jejím cílem je zahájit zpracování ucelené, dlouhodobé koncepce k zajištění ochrany České republiky před škodlivými následky sucha, které se může jako přírodní fenomén nepředvídatelně objevit. [16]

Plány pro zvládání sucha by měly definovat a vymezit:

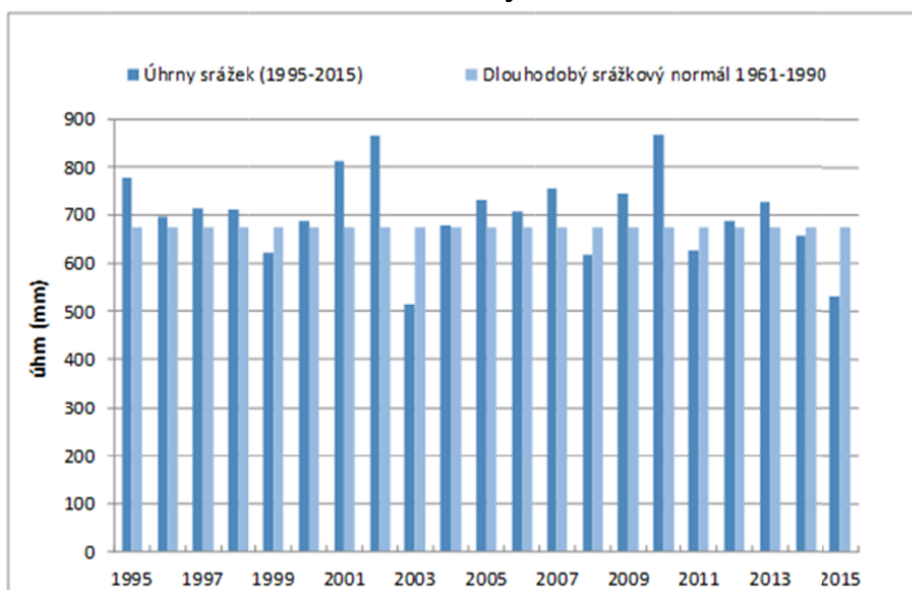
- přehled evidovaných požadavků na dodávky vody (povolení odběru, uživatelé, vyhodnocení dostupných zdrojů vody),
- konkrétní typy opatření určené na odstranění negativních dopadů sucha a nedostatku vody,

- strukturu a pravomoci komisí zabývajících se nepříznivou/krizovou situací vyvolanou výskytem sucha,
- strukturu, složení a pravomoci dalších dotčených orgánů zabývajících se problematikou sucha v závislosti na jeho závažnosti,
- způsoby veřejného vyhlášení jednotlivých opatření (obecní a krajská nařízení, nařízení vlády aj.),
- postupy kontroly plnění zaváděných opatření včetně odpovídajících sankčních postihů,
- jednotlivé stupně sucha podle prahových hodnot indikátorů sucha,
- souhrn omezení, nařízení a zákazů v oblasti šetření a odběrů vody pro jednotlivé stupně sucha a odběratele,
- určení priorit využití dostupných vodních zdrojů,
- postupy při vyhodnocování dopadů sucha včetně určení výše škody. [13]

Podzemní voda je významnou součástí přírodního prostředí a zásoby této vody jsou složkou, která stabilizuje odtok z území. Především v delších obdobích bez srážek jsou povrchové vody dotovány právě z podzemních vod a s ohledem na pozici naší země jsou podzemní vody jevem, jehož účinek pro vyrovnání odtoků z území je významnější, než všechny existující nádrže. Na území České republiky je asi 80 % využitelných množství podzemních vod koncentrováno na přibližně 30 % plochy. Mezi nejvýznamnější území patří část české křídové pánve omezená Jizerou, dolním tokem Labe a státní hranicí, východní Čechy na pomezí s Moravou, Třeboňská a Budějovická pánve na jihu Čech. Všechny tyto oblasti by tedy měly být chráněny proti znečištění a neuváženému čerpání podzemních vod a dalším činnostem, které by mohly ohrozit množství či kvalitu podzemních vod. [1]

Obr. 2 poskytuje přehled úhrnu srážek na území České republiky v letech 1995 až 2015. Vývoj srážek je sledován ve srovnání s dlouhodobým srážkovým normálem za období let 1961-1990, který má hodnotu 674 mm srážek za rok.

Obr. 2: Roční srážkové úhrny v letech 1995 až 2015



Zdroj: [5]

Z Obr. 2 je patrné, že především roky 2003 a 2015 patřily k suchým rokům. Konkrétně v roce 2003 spadlo na území České republiky pouze 516 mm srážek a v roce 2015 to bylo 532 mm srážek. Oproti dlouhodobému normálu je to tedy cca o 150 mm méně srážek. Pod průměrem byly rovněž srážky v letech 1999, 2008, 2011 a 2014.

Naopak nejvyšší úhrn srážek byl zaznamenán v letech 2002 a 2010. V roce 2002 bylo naměřeno 866 mm srážek a v roce 2010 867 mm srážek. Takto vysoký úhrn srážek měl rovněž za následek povodně, které v těchto letech Českou republiku výrazně postihly.

Lze tedy říci, že v České republice je vody prozatím dostatek, a ta se tak řadí mezi země s udržitelným podílem čerpání vody. Roční úhrny srážek by se ani v budoucnu neměly nijak zásadně měnit, avšak je třeba počítat s měnícím se rozdělením srážek během roku – nárůst v zimě, pokles v létě.

Závěr

Problematika klimatických změn a s nimi spojená hrozba nedostatku vody je vysoce aktuálním tématem, které se týká obyvatel celého světa. V posledních letech probíhají klimatické změny stále rychleji a dostupnost vody na planetě Zemi se neustále zhoršuje, což představuje globální bezpečnostní hrozbu s mnoha negativními dopady. Klimatické změny jsou způsobovány jak přirozenými, tak i antropogenními faktory, tedy vlivem lidské činnosti. Jedná se především o emise skleníkových plynů, změny vlastností povrchu země nebo zásahy do hydrologického režimu. Mezi pozorované důsledky změny klimatu patří zvyšování průměrné teploty, změna rozložení srážek, růst výšky mořské hladiny, nárůst nakažlivých chorob a mnoho dalších.

Voda je pro člověka nenahraditelná, přestože je obnovitelným zdrojem, nelze ji čerpat neomezeně. Největším problémem se jeví špatné hospodaření s vodou, což vede k tomu, že asi třetina lidstva nemá přístup k nezávadné vodě. Fatální nedostatek vody v globálním měřítku lze očekávat zejména v méně vyspělých, rozvojových státech. Nedostatek vody byl v roce 2016 Světovým ekonomickým fórem označen za jedno ze tří nejvážnějších nebezpečí, která budou lidstvo v příštích letech ohrožovat.

Z prezentovaných hydrologických údajů lze vyvodit závěr, že v České republice je vody zatím dost, avšak v důsledku očekávaných změn ročního rozdělení srážek je třeba do budoucna počítat se zvýšeným výskytem sucha. V této souvislosti byla orgány veřejné správy ustanovena mezirezortní komise VODA-SUCHO, která vznikla jako reakce na sucho vyskytující se v posledních letech v České republice stále častěji a ve větší míře. Jejím cílem je v současnosti především vypracování ucelené koncepce řešení problematiky negativních dopadů výskytu sucha a nedostatku vody na území České republiky.

Poděkování

Príspevek byl zpracován s podporou IGA Univerzity Pardubice v souvislosti s řešením projektu č. SGS_2016_023 „Ekonomický a sociální rozvoj v soukromém a veřejném sektoru“.

Reference

- [1] ČHMÚ. *Hydrologie – oddělení podzemních vod*. [cit. 2016-03-12]. Dostupné na WWW: <<http://voda.chmi.cz/opzv>>.
- [2] ČHMÚ. *Příčiny změn klimatu*. [cit. 2015-11-16]. Dostupné na WWW: <http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/meteo/ok/klimazmena/files/cc_chap03.pdf>.
- [3] ČHMÚ. *Sucho a jeho definice*. [cit. 2016-03-10]. Dostupné na WWW: <http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/meteo/ok/SUCHO/Definice_sucha.html>.
- [4] ČHMÚ. *Úvod do problému klimatické změny*. [cit. 2015-11-15]. Dostupné na WWW: <http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/meteo/ok/klimazmena/files/cc_chap01.pdf>.
- [5] ČHMÚ. *Územní srážky*. [cit. 2016-03-20]. Dostupné na WWW: <<http://portal.chmi.cz/historicka-data/pocasi/uzemni-srazky>>.
- [6] ČHMÚ. *Změna klimatu*. [cit. 2015-11-15]. Dostupné na WWW: <<http://portal.chmi.cz/historicka-data/pocasi/zmena-klimatu/zakladni-informace>>.
- [7] HEIS VÚV. *Mezinárodní komise pro ochranu Labe, Odry a Dunaje*. [cit. 2016-03-08]. Dostupné na WWW: <<http://www.heisvuv.cz/data/spusteni/projekty/ramcovasmernice/dokumenty/wfdr.htm>>.
- [8] KOLEKTIV AUTORŮ. *Bezpečnostní strategie České republiky 2015*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2015. 24 s. ISBN 978-80-7441-005-5.
- [9] KOLEKTIV AUTORŮ. *Stručně o vodě v České republice*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2015. 39 s. ISBN 978-80-7434-195-3.
- [10] LAMPER, I., ŠIMEČKA, M. *Rostoucí spotřeba masa brzy způsobí nedostatek vody na planetě*. [cit. 2016-02-15]. Dostupné na WWW: <<http://www.respekt.cz/denni-menu/rostouci-spotreba-masa-brzy-zpusobi-nedostatek-vody-na-planete>>.
- [11] NAŠE VODA. *OSN: do 15 let se mohou snížit světové zásoby vody na 60 procent*. [cit. 2016-02-15]. Dostupné na WWW: <<http://www.nase-voda.cz/osn-15-se-mohou-snizit-svetove-zasoby-vody-na-60-procent>>.
- [12] ŘÍHA, J. *Voda a společnost*. 1. vyd. Praha: SNTL, 1987. 338 s.
- [13] SPOLEČNOST KRIZOVÉ PŘIPRAVENOSTI ZDRAVOTNICTVÍ. *VODA - SUCHO – schválení usnesení k přípravě realizace opatření*. [cit. 2016-03-10]. Dostupné na WWW: <<http://www.skpz.cz/voda-sucho-schvaleni-usneseni-k-priprave-realizace-opatreni>>.
- [14] TYGAE. *Global Freshwater Use & Scarcity*. [cit. 2016-02-13]. Dostupné na WWW: <<http://tygae.weebly.com/freshwater-use.html>>.
- [15] UNESCO. *Water for a sustainable world*. 1. vyd. Paris: UNESCO, 2015. 139 s. ISBN 978-92-3-100099-7.
- [16] VÚV TGM. *Mezirezortní komise VODA-SUCHO*. [cit. 2016-03-10]. Dostupné na WWW: <<http://www.vuv.cz/index.php/cz/problematika-sucha/mezirezortni-komise-voda-sucho>>.

Kontaktní adresa**Bc. Denisa Lieblová**

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Ústav regionálních a bezpečnostních věd

Studentská 95, 532 10 Pardubice

Česká republika

Email: denisa.lieblova@student.upce.cz

Tel. číslo: 466 036 665

Ing. Zdeněk Matěja, Ph.D.

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Ústav regionálních a bezpečnostních věd

Studentská 95, 532 10 Pardubice

Česká republika

Email: zdenek.mateja@upce.cz

Tel. číslo: 466 036 665

FISKÁLNÍ DIMENZE ZDRAVOTNÍ POLITIKY A SPRÁVY

THE FISCAL DIMENSION OF HEALTH POLICY AND MANAGEMENT

Jan Mertl

Abstract: *This paper deals with fiscal dimensions of health policy. It performs analysis of macroeconomic factors that affect healthcare spending, and analyzes how the health budget is filled in. It shows three basic methods that can be traced in this context: direct budget financing, independent institutional structure with a defined volume of public resources and private insurance schemes with government regulation and support. This is done in an environment where health spending is growing both absolutely and relatively. At the same time it takes into account the socio-economic characteristics of health care that affect the behavior of individual actors in the health system. Specifically the situation in Czechia has been assessed and the schemes of Czech health care financing were analyzed, with focus on the state insured persons social group.*

Keywords: *Health insurance, Health expenditure, Fiscal policy, Health care.*

JEL Classification: *I13, I18, H51.*

Úvod

Zdravotnické systémy se ve dvacátém století staly významnou součástí veřejných rozpočtů, ve vyspělých zemích se jedná o přibližně 6 – 9 % HDP použitých na veřejné výdaje na zdravotnictví. To je spojeno s charakterem zdravotní péče jako smíšeného statku, kdy většina jeho spotřeby je univerzální rozhodnutím veřejné volby a proto se v této souvislosti používají techniky veřejného financování [8]. V tomto smyslu vznikl nový segment veřejných financí s určitou úrovní autonomie na výdajové straně, což má dopady na fungování fiskální politiky.

Někdy vidíme přístupy fiskální politiky, které chápou zdravotnictví stejně jako ostatní části veřejného sektoru jako je armáda, policie, justice, vzdělávání, a jiné. I když to koresponduje se standardní teorií veřejných financí, protože teoreticky není žádný nebo jen malý důvod preferovat zdravotnictví před jinými (také důležitými) sektory ekonomiky, můžeme také vzít v úvahu specifické charakteristiky zdravotní péče a její pozice v národním hospodářství a hledat přístupy, které zdůvodní určitým způsobem zvláštní, specifický přístup [1],[8].

Poslední ekonomická krize zanechala český zdravotní systém v obtížné situaci, protože se zmenšily rezervy zdravotních pojišťoven, které byly nahromaděné před jejím nástupem. Kromě toho kolísavý "W" trend vývoje HDP zkomplikoval udržitelnost financování zdravotního systému. Pro ekonomii zdravotnictví a zdravotní politiku však tento proces přinesl zajímavý výzkumný materiál.

1 Formulace problematiky

Tento příspěvek si klade za cíl vyhodnotit fiskální rozměr financování zdravotní péče. K dosažení tohoto cíle je pevně zakořeněn v poznatcích ekonomie zdravotnictví a nedávných zkušenostích z oblasti zdravotní politiky v Česku.

K objasnění těchto problémů se musíme zaměřit na tři hlavní výzkumné otázky.

- Jaké jsou socioekonomické charakteristiky zdravotní péče?
- Jaké jsou hlavní teoretická schémata zdravotnických systémů a charakteristik financování zdravotní péče?
- Jaké makroekonomické trendy v poslední době pozorujeme ve zdravotnických systémech a jaké fiskální důsledky to má?

Důležitost systému zdravotní péče byla mnohokrát prověřená a definovaná [3] a není pochyb o jeho specifických vlastnostech [1]. Výdaje na zdravotní péči mají přirozeně proticyklický charakter, protože objem spotřeby zdravotní péče není závislý na hospodářském cyklu a může se dokonce zvýšit v době recese, a to z důvodu sociálně-ekonomických problémů, které v krizích rostou.

Poptávka po zdravotní péči je velmi nepružná a je řízena determinanty zdraví, tudíž příjmy obyvatelstva nejsou dominantním faktorem. Objem výdajů na zdravotnictví je do značné míry úměrný objemu požadované zdravotní péče, tedy variabilní náklady jsou významným podílem zdravotnického rozpočtu [7].

V garantovaných systémech zdravotní péče vláda přebírá odpovědnost za dostupnost a kvalitu zdravotní péče pro obyvatelstvo. Pokud toho ve skutečnosti není dosaženo, záruka všeobecně dostupné zdravotní péče je pouze "napsaná na papíře", což způsobuje obrovské problémy v dostupnosti a rapidně snižuje odpověď systému zdravotní péče na zdravotní problémy občana.

Vzhledem k tomu, že se lidé rodí s "plnou zásobou zdraví" (neuvažujeme vrozené vady) a pak determinanty zdraví ovlivní, jak tato zásoba zdraví je řízena, možné selhání zdravotní politiky nebo financování zdravotnictví se obvykle objeví v delší perspektivě. V tomto smyslu, pokud nám chybí cíle v oblasti zdravotní péče a úroveň zdravotního stavu lidí klesá, v rámci dané populace to nemůže být v mnoha případech "opraveno" později. Zdravotní stav je celkově rozhodující pro ekonomickou výkonnost a sociální pohodu lidí [12].

Sociální rozměr a řešení nerovnosti v oblasti zdraví jsou důležité, je to vlastně jedním z úspěchů rozvinutých zemí. Nemůžeme dát tyto cíle stranou z finančních důvodů, protože to přímo podkopává zdravotní stav, kvalitu života a sociální soudržnost, což považujeme za klíčové aspekty důstojného života. V tomto smyslu je udržitelnost, předvídatelnost a zodpovědnost zdravotních výdajů na zdravotní péči důležitá [2]. Vzhledem k tomu, že se věnujeme otázkám sociálního a lidského kapitálu, jediným podobně důležitým odvětvím národního hospodářství je vzdělání.

2 Metody

Vědecké metody použité ke zpracování tohoto příspěvku zahrnují makroekonomickou analýzu zdravotnických výdajů, zhodnocení fiskálních mechanismů týkajících se zdravotní péče a syntézu pozorovaných trendů z hlediska

zdravotní politiky. Konkrétně pak vychází příspěvek z rozboru možností, jak alokovat výdaje na zdravotnictví a jejich projekcí do fungování veřejných financí dochází k vymezení tří základních metod, jak to lze provádět. Následně je stručně objasněno, jaká schémata se v této souvislosti vyvinula v české zdravotní politice a jaký to má vztah k teoreticky obhajitelným způsobům financování. Pozornost je věnována také rozlišení fiskálně diskrétních a mandatorních (automatických) mechanismů financování zdravotnictví.

3 Rozbor problému

Obecně platí, že teoreticky existuje několik možností, jak alokovat zdroje pro univerzální zdravotní péči. Za první, můžeme považovat systém zdravotní péče za stejný jako policii, armádu, spravedlnost a jiná "tradiční" odvětví veřejných financí financovaných ze všeobecného zdanění. V tomto přístupu je zdravotní systém jedním z důležitých hospodářských odvětví a úroveň výdajů na zdravotní péči je určena centrálně prostřednictvím veřejné volby a daňových priorit. Z tohoto důvodu je pozice, moc a kvalita vládnutí Ministerstva zdravotnictví velmi důležitá, protože fiskální proces je určen hlavně pomocí legislativních postupů vlád a veřejně-politických jednání. Rizika tohoto přístupu zahrnují špatné postupy public governance, slabou veřejnou správu a zdravotní rozpočet je pod hrozbou, a to zejména v dobách, kdy celý státní rozpočet je napjatý (ekonomické krize).

Za druhé, můžeme zřídit jednu nebo více nezávislých zdravotních pojišťoven, které pracují na principu sociálního zdravotního pojištění - solidarita podle zdravotního stavu a obvykle bohatství (příjmu). To vytváří parafiskální platbu, která se stává příjmem těchto zdravotních pojišťoven. Ty pak mají svou vlastní bilanci a rozpočet, obvykle pod dohledem veřejného zájmu. Když existuje více pojišťoven, objeví se otázka výběru rizik a otázka charakteru soutěže mezi nimi. Tato metoda je obvykle založena na alokaci podílu z pracovních nebo i jiných příjmů na zdravotní péči, a to buď jako sociální zdravotní pojištění, daň ze mzdy (příjmu) nebo „omašličkovaná“ zdravotní daň [7].

Za třetí, můžeme udělat zásadní regulaci (zejména pokud jde o zacílení klasifikace zdravotních rizik – tzv. community rating) komerčních subjektů, které prodávají soukromé zdravotní pojištění na trhu a poskytnout vládní dotaci určenou pro občany tak, že každý si může dovolit tento produkt, alespoň pokud jde o univerzální (standardní) úroveň. Tento přístup se objevil na trzích soukromého zdravotního pojištění a jejich charakteristik, kdy se veřejná volba rozhodla zachovat jejich výhody jako životaschopné a zároveň chtěla dosáhnout i cílů, které nabízely sociální zdravotní systémy. Stále otázky o účinnosti těchto (zpravidla velkých) dotací se objevují a v některých zemích, vláda vstupuje na trh tím, že vytvoří velké programy pro chudší nebo nemocnější sociální skupiny (USA: Medicare, Medicaid).

Jedná se o modelové přístupy; v mnoha zemích se mírně překrývají nebo se vytvoří velký hlavní systém jednoho charakteru a současně malý „postranní“ systém je spuštěn na jiném principu - např. případ Německa a tamější sociální (90 % lidí) a soukromé (10 % lidí) zdravotní pojištění. Chceme-li to překonat na úrovni teorie, můžeme většinou identifikovat hlavní nebo dominantní přístup k financování zdravotní péče a pak doplňkové, které se používají [3], [7].

Z fiskálně politického hlediska tyto možnosti znamenají následující schémata financování:

1) **Vládní výdajový program pro zdravotní péči** (obvykle jeden z nejrozsáhlejších v rámci veřejných financí) - přiděl v rámci rozpočtu na zdravotnictví jako součást centrálních systémů veřejných financí. Při přidělování zdrojů na centrální úrovni, podporovaný příslušnými právními předpisy určujícími cenovou hladinu a objem poskytované zdravotní péče, zdravotnictví je financováno v "čistě" principy financování veřejného sektoru a alokace v něm. V tomto schématu většinu výdajů na zdravotnictví lze chápat jako více diskrétní, protože vláda může rozhodnout o nich jednotlivě a každoročně, a to i když nemá přímou kontrolu nad některými proměnnými, které ovlivňují jejich objem (například ceny léků atd.).

2) **Nezávislý institucionální rámec pro financování zdravotní péče**, kde je veřejná volba a role ústřední vlády omezená. Hlavním fiskálním úkolem je sbírat a přidělit dohodnutou částku peněz do specializovaných institucí (zdravotní pojišťovny). V tomto schématu veřejných financí příslušné finanční toky mohou být považovány za mandatorní automatické stabilizátory, neboť jsou automaticky přidělovány pro zdravotnictví z veřejných zdrojů definovaných zákonem [7].

3) **Dotační/regulované schéma**, když lidé získají podporu na základě jejich sociálního postavení tak, aby byli schopni si koupit vysoce regulovaný produkt zdravotního pojištění komerčně. V tomto režimu je důležitá pro pozici vlády a fiskální objem výdajů na zdravotní péči míra diferenciací příjmů a potřebné regulace.

Stojí za zmínku, že výběr těchto systémů je výsledkem dlouhodobého nastavení financování zdravotnického systému a jeho konfigurace, aktéři veřejné politiky a zejména fiskální politika sama o sobě nemůže oscilovat mezi těmito schématy podle vlastních nebo dokonce momentálních priorit. To se ukazuje např. i nyní v USA v souvislosti s kritikou tamější zdravotní reformy, kdy řada zavedených pilířů „Obamacare“ i přes tuto kritiku bude pravděpodobně zachována.

4 Diskuze

Čistě teoreticky, financování veřejného zdraví by mělo zajistit stabilní zdroj financování relativně k HDP, neboť když vezmeme podíl mezd (příjmů fyzických osob) a přidělíme jej na zdravotní péči, měl by kolísat s HDP úměrně a tak makroekonomicky kopírovat hospodářský cyklus stejným způsobem jako všeobecné zdanění práce/příjmů. Problém je, mimo jiné, že sektor zdravotní péče se nevyvíjí s ekonomickým cyklem symetricky, jako např. sektory informačních technologií nebo stavebnictví. Proto výdaje, které mají být zaplacený na zdraví, nejsou přesnou funkcí skutečných dostupných zdrojů, nebo dokonce poptávky spotřebitelů, ale spíše funkcí determinantů zdravotní péče (životní styl, životní prostředí, zdravotnictví samo o sobě, a genetika) a jejich managementu v ekonomice [2]. Problém potřeby zdravotní péče je také důležitý, protože poptávka po některých typech léčby a některých lécích je vysoce neelastická, což způsobuje nutnost platit za poskytování zdravotní péče bez striktního vztahu k dostupným zdrojům [1]. Jako extrémní příklad můžeme ukázat epidemie infekčních onemocnění, které by měly být řízeny na národní úrovni. Navíc sektor zdravotní péče je významným zaměstnavatelem a jeho zaměstnanci, i když obvykle vykazují vyšší míru loajality než v jiných odvětvích (viz též specifika zdravotní péče),

rovněž požadují svou mzdu ve smyslu standardních teorií trhu práce a nepružnosti mezd.

To však neznamená, že zdravotní péče nemusí respektovat ekonomické zákony a rozpočtová omezení. Spíše to znamená jen, že někdy je poskytována péče a celý sektor funguje při vytváření deficitů nebo nerovnováhy, které jsou veřejně vnímány jako neefektivnosti. První část těchto neefektivností je způsobena na mikroekonomické úrovni nedostatečným řízením, a druhá část je určena na makroekonomické úrovni nedostatky systémů financování ve vztahu k ekonomickému rozvoji. Příkladem takové neefektivnosti v první části je, že nemocnice mohou být zadluženy. Ve druhé části může být krytí veřejného zdravotnictví zmenšeno nebo neinovováno, takže ti, kteří mohou platit, použijí soukromé zdroje ke koupi péče, kterou potřebují, a ti, kteří nemohou, jsou podléčeni.

Pojmenujme významné příklady: ve Spojených státech amerických zdravotní pojišťovny nastavují pojistné založené na (vysoce regulovaných) pojistných smlouvách, a tak neberou v úvahu mzdy (příjmy) občanů přímo. Klienti buď přijmou, nebo odmítnou tržní nabídku, případně v minulosti mohli zůstat nepojištěni, nyní si musí koupit plán pod "Obamacare" zdravotní reformou. V Německu byla míra sociálního zdravotního pojištění v minulosti pravidelně se měnící a byl dokonce rozdíl mezi odvětvími ekonomiky na principu (pravého) sociálního pojištění, což umožňuje získat potřebné zdroje jako podíl vyplacených mezd zaměstnancům. Nyní vidíme trend snižování počtu zdravotních pojišťoven i tam a tlak na sjednocení sazby zdravotního pojištění, nicméně možnost její centrální změny a korekce pojistného na úrovni zdravotní pojišťovny zůstává. Ve Velké Británii, kde je zdravotní péče hrazená ze státního rozpočtu, se o částce přidělené na zdravotní péči rozhoduje každoročně v rámci veřejné volby mezi ostatními rozpočtovými prioritami.

To znamená, že systémy zdravotní péče mají odlišný přístup ke správě nerovnováhy ve výdajích na zdravotní péči a potřeb ve vztahu k dostupným zdrojům a potřebné zdravotní péči: buď jednoduše promítají cenu a náklady vynaložené na zdravotní péči prostřednictvím vysoce regulovaných mechanismů zdravotního pojištění mezi pojištěnce daného pojistného kmene, což mění podíl výdajů na zdravotnictví na příjmech fyzických osob přímo (v případě, že to individuální rozpočtové omezení dovolí). Nebo se mění sazby sociálního zdravotního pojištění, změnou celkového podílu nepřímých nákladů práce. Nebo prostě mění výši veřejných výdajů proudící do zdravotnictví z veřejných rozpočtů. Pokud tyto mechanismy selžou, systém vykazuje deficit, případně neposkytuje adekvátní zdravotní péči pro občany. Deficity mohou skutečně působit jako "náravník" pro nesoulad mezi příjmy a výdaji zdravotnického systému; teoreticky se mohou objevit také ve formě přebytku (rezervy) v době hospodářského růstu, kdy příjmy bývají zpravidla vyšší. Takové vyrovnávací mechanismy (rezervní fondy) mohou být realizovány na úrovni (sociální) zdravotní pojišťovny (pojišťoven), nebo mohou být součástí bilance státního rozpočtu.

Současná fiskální politika v Česku určuje celkovou bilanci zdravotních pojišťoven výrazně prostřednictvím těchto opatření:

- Sazba zdravotního pojištění, která je stanovena na 13,5 % ze zákona a nebyla od svého zavedení změněna

- Základ a příslušná platba za takzvané "státní pojištěnce", která se zatím mění fiskálně diskrétně, pomocí prosté veřejné volby
- Vládní představené platby do systému zdravotního pojištění (§ 12 zák. č. 89/2012 Sb.), dotace do systému zdravotní péče nebo velkým poskytovatelům zdravotnických služeb (například projekty v oblasti veřejného zdraví, nemocnice)
- Změny v obecných daňových předpisech ovlivňující zdravotnický systém (např. daň z přidané hodnoty)

V tomto příspěvku můžeme diskutovat podrobněji platby za takzvané státní pojištěnce. Když byl systém více zdravotních pojišťoven (zaměstnaneckých) byl představen v Česku na začátku devadesátých let 20. století, kromě jiného zavedl tuto novou kategorii (sociální skupinu) pojištěnců. Logika je vytvořit systém, v němž musí každý občan mít zdravotní pojištění a má právo vybrat si zdravotní pojišťovnu a pro ty, kteří nemají disponibilní příjem, zaplatí vláda vybrané pojišťovně pojistné za ně. Pak se předpokládalo, že pojišťovny budou primárně zaměstnanecké a výdaje na zdravotní péči se tolik nelišily mezi věkovými skupinami a diagnózami, jak je to v současné době.

V čase kategorie státních pojištěnců značně expandovala a v současné době do této kategorie patří více než polovina občanů s tím, že celková zaplacená částka činí 59,9 miliard korun v roce 2014 [4]. Následující tabulka ukazuje vývoj tzv. platby za státní pojištěnce v posledních deseti letech. Nyní se žádné automatické změny neuskutečňují, takže záleží na diskrétní veřejné volbě, kdy a jak tato částka bude nastavena.

Tab. 1: Změny v částce za státní pojištěnce, 2005-2016, CZK

Období	Základ	Částka/pojistné
1.1.2005 - 31.12.2005	3 556	481
1.1.2006 - 31.01.2006	3 798	513
1.2.2006 - 31.03.2006	4 144	560
1.4.2006 - 31.12.2006	4 709	636
1.1.2007 - 31.12.2007	5 035	680
1.1.2008 - 31.12.2009	5 013	677
1.1.2010 - 31.10.2013	5 355	723
1.11.2013 - 30.06.2014	5 829	787
1.7.2014 - 31.12.2015	6 259	845
Od 1.1.2016	6 444	870

Zdroj: [11]

S ohledem na strukturu pojištěnců a jejich zatížení, nepřímé náklady práce jsou zejména v případě pracovníků vnímány jako dostatečně vysoké, aby zastavily úvahy o ceteris paribus změnách (zejména zvyšování) aktuální sazby zdravotního pojištění 13,5%. Kromě toho rozdíl mezi průměrnou výší pojistného zaměstnance a státních pojištěnců (cca čtvrtina) je často předmětem kritiky, a proto, když je ohrožena celková bilance zdravotnického systému, bývá vyjádřen požadavek na změnu částky zaplacené za státní pojištěnce [9]. V takovém prostředí lze chápat částku za státní pojištěnce jako určitý stabilizátor bilance zdravotnického systému. Obecně lze říci: když se jedná o teoreticky sporný pojem a mechanismus, veřejná volba a zúčastněné strany

v současné době nedeklarují, že mají v úmyslu jej opustit, ve skutečnosti opak je pravdou a proto jsou dále diskutovány možné varianty.

V této souvislosti je podstatné, jak nastavit vyměřovací základ pro státní pojištění, aby nebyl přímo závislý na veřejné volbě v tom smyslu, že pokud na něj veřejná volba „zapomene“, tak se nemění a s probíhajícím makroekonomickým vývojem zastarává. Proto je vhodné navrhnout metody jeho valorizace. V tomto směru existují následující možnosti [5]:

Navázat tento vyměřovací základ na všeobecný vyměřovací základ používaný v sociálním důchodovém pojištění, případně na průměrnou mzdu v národním hospodářství jako takovou.

Administrativně valorizovat tento vyměřovací základ pravidelně, např. o 5 procent ročně (procento odhadnuto z průměrného růstu plateb dalších sociálních skupin)
Sjednotit tento vyměřovací základ s vyměřovacím základem osob bez zdanitelných příjmů, tj. s minimální mzdou.

Tyto možnosti byly extenzivně diskutovány na úrovni veřejné politiky, první z nich získala největší odezvu, ale její implementace je zatím nejasná. Vzhledem k omezenému rozsahu tohoto příspěvku odkazujeme zde na příslušné zdroje [5],[13].

Závěr

Zatímco některé vlastnosti zdravotní péče jsou podobné jako u jiných sektorů, které mají významný podíl svého rozpočtu naplněn z veřejných zdrojů, stupeň autonomie, silná přítomnost nedokonalostí trhu a obrovský význam pro formování sociálního a lidského kapitálu jsou nepostradatelným atributem zdravotnických systémů. Současně obvyklé faktory poptávky na trhu neřídí výdaje na zdravotnictví přímo, ale komplexní spektrum zdravotních determinant ovlivňuje jejich objem a trendy.

Kromě toho je situace komplikována nevyhnutelnou existencí specifických modelů zdravotnického systému a dostupné poznatky jasně ukazují, že nedává moc smysl, abychom se pokusili najít jeden "nejlepší" nebo "nejefektivnější". Ačkoli je důležité analyzovat jejich efektivnost (a také říkat, co máme na mysli tímto termínem), mix shromažďování zdrojů a přidělování se liší od země k zemi a teoretické modely slouží spíše jako schémata, ze kterých je skutečná praxe odvozena a kombinována.

Identifikovali jsme tři různé základní přístupy k obecné fiskální pozici vlády. Vládní výdajový program pro zdravotní péči na základě všeobecného zdanění, nezávislý institucionální rámec pro financování všeobecně dostupné zdravotní péče na základě sociálního pojištění nebo „omašličkovaných“ daní a dotačního programu ve vysoce regulované hospodářské soutěži zdravotních pojišťoven, kdy lidé dostávají podporu založenou na jejich sociálním postavení.

Vzhledem k pozici centrální vlády je důležitá míra autonomie dalších subjektů zdravotnického systému. To také ovlivňuje, zda vidíme vládní pozici jako více fiskálně diskrétní či mandatorní (automatickou) ve vztahu k systému zdravotní péče. To je důležité pro praxi, protože i když vláda s více mandatorní pozicí k financování zdravotnictví může "jednoduše častěji chodit do parlamentu", změny povinných, legislativně zakotvených prvků veřejných financí jsou obvykle obtížnější dosáhnout [7].

Český systém veřejného zdravotního pojištění je "praktický kompromis" mezi teoretickými modely zdravotnické organizace a financování, má potíže s vyhověním řadě jejich principů. Proto vykazuje nízké dodržování zásad teorie veřejných financí v některých oblastech a často využívá diskrétních fiskálních úprav. Také využívá centrálního přerozdělování pojistného podle nákladových indexů a velké fiskální dotace za občany, kde se nepředpokládá dosažení pracovního příjmu (tzv. státní pojištění).

Tato platba za státní pojištěnce je teoreticky diskutabilní a mohla by být minimalizována nebo nahrazena mechanismy všeobecného zdanění. Nicméně, na tom je malý zájem české veřejné politiky, jak to udělat, a protože další parametry, jako je sazba zdravotního pojištění, zůstávají pevné, tato platba se skutečně stala jedním z nástrojů pro optimalizaci veřejných výdajů na zdravotnictví.

To je podporováno současnou veřejnou diskusí o metodách stanovení této částky. Patří mezi ně její propojení na standardní valorizační postupy používané pro důchody a zavedení anticyklických opatření, která jsou citlivá na počet státních pojištěnců, a tím nepřímo na míru zaměstnanosti. Jejich zavedení je však závislé na rozhodování veřejné politiky.

Poděkování

Príspevek vznikl v rámci projektu „Aktuální trendy ve vývoji finančních trhů“, podpořeného z prostředků institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Vysoké školy finanční a správní v r. 2016.

Reference

- [1] ARROW, K. J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review*. 1963, Vol. 53, 5, pp. 941-973.
- [2] EUROPEAN COMMISSION. *Investing in Health*. Brussels, 2013. [cit. 1.8. 2016]. Dostupné na WWW: <http://ec.europa.eu/health/strategy/docs/swd_investing_in_health.pdf>.
- [3] MOONEY, G. *Economics, Medicine and Health Care*. Second edition. Essex : Prentice Hall, 1992.
- [4] MF ČR. Tisková zpráva. Čerpání výdajů státního rozpočtu 2014. 2015. [cit. 1.8.2016]. Dostupné na WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/pokladni-plneni-statniho-rozpoctu-cr-20131>>
- [5] MZ ČR. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Verze do připomínkového řízení. OdOK - materiály v připomínkovém řízení. 2016. [cit. 1.8.2016]. Dostupné na WWW: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORNA6LHS2PA>>.
- [6] OECD HEALTH DATA. OECD ILibrary : OECD, 2015. [cit. 1.8.2016]. Dostupné na WWW: <<http://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Health-Statistics-2015-Frequently-Requested-Data.xls>>.
- [7] OECD. *Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives*. Paris : OECD, 2015.

- [8] ROSEN, H.S., GAYER, T. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill Education, 2014.
- [9] TEMPUS MEDICORUM. Valorizace platby za státní pojištění: finance versus zdravotnictví. 2015, č. 5, s. 3-8.
- [10] ÚZIS. Výdaje na zdravotnictví 2010-2014. 2015. [cit. 1.8.2016]. Dostupné na WWW: <<http://www.uzis.cz/rychle-informace/vydaje-na-zdravotnictvi-2010-2014>>.
- [11] VZP. Vyměřovací základ státu. 2016. [cit. 1.8.2016]. Dostupné na WWW: <<https://www.vzp.cz/platci/informace/povinnosti-platcu-metodika/stat/vymerovaci-zaklad-stat>>.
- [12] ŽÁČEK, A. *Metody studia zdraví a nemoci v populaci*. Praha : Avicenum, 1984.
- [13] ZDRAVOTNICKÝ DENÍK. Ministerstvo navrhuje pro valorizaci plateb za státní pojištění zlatou střední cestu. Zdravotnický deník. 2016. [cit. 1.8.2016]. Dostupné na WWW: <<http://www.zdravotnickydenik.cz/2016/01/ministerstvo-navrhuje-pro-valorizaci-plateb-za-statni-pojistence-zlatou-stredni-cestu/>>.

Kontaktní adresa

Ing. Jan Mertl, Ph.D.

VŠFS, katedra financí

Estonská 500, 101 00 Praha 10

Email: jan.mertl@outlook.com

VYUŽÍVÁNÍ NÁSTROJŮ A OPATŘENÍ PODPORUJÍCÍCH ZAMĚSTNÁVÁNÍ OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

APPLICATION OF INSTRUMENTS AND MEASURES IN EMPLOYMENT OF DISABLED PEOPLE

Lenka Nádvorníková, Hana Joklíková

Abstract: *The paper deals with application of active employment policy for the sake of disabled persons from the perspective of several actors of the labour market. It presents partial results of research aimed at finding barriers and factors affecting the integration of persons with disabilities in the labour market and also describes in detail the methodology. The research was conducted in 2012–2013 in the framework of a doctoral thesis creation. The respondents comprising the labour office employees, employers and people with disabilities from the Liberec Region were asked questions about the possibilities of using the above mentioned instruments and measures in practice. It also presents some of the findings regarding other possible tools that would help increase the employment of people with disabilities. The author provides a list of actors that would be involved in the employment of persons with disabilities both in the open and the closed labour market. She also identifies entities that could help employers or persons with disabilities with finding a job, or the right employee.*

Keywords: *Active employment policy instrument, Disabled people, Labour market entity, Labour office, Employer.*

JEL Classification: *J00, I38.*

Úvod

Problematika uplatnění osob se zdravotním postižením na trhu práce je velmi obšírná a složitá. Souvisí nejen s ekonomikou, sociální politikou, sociálním zabezpečením, či politikou jako takovou, ale též s psychologickými disciplínami, sociologií a dalšími vědními odvětvími [4]. Z tohoto důvodu se v příspěvku zaměříme jen na dílčí faktory ovlivňující uplatnění osob se zdravotním postižením (dále jen „OZP“) na trhu práce, kdy naším cílem bylo zjistit, jaké nástroje a opatření mohou podle názorů respondentů z řad OZP, zaměstnavatelů a pracovníků úřadu práce zvýšit integraci OZP na trh práce.

1 Formulace problematiky

Teoretická východiska příspěvku jsou rozdělena do dvou podkapitol, které se věnují pracovnímu uplatnění OZP na trhu práce, včetně specifikace vybraných subjektů působících na trhu práce a nástrojům a opatřením podporujících zaměstnanost OZP.

1.1 Pracovní uplatnění osob se zdravotním postižením

Pracovní uplatnění OZP na trhu práce je determinováno mnoha faktory, a to jak na straně OZP, tak na straně společnosti a zaměstnavatelů. Mezi nejčastější faktory na straně OZP lze zařadit jejich nižší vzdělanost [6], heterogenitu, nesoulad kvalifikace OZP a nabízené práce [5], problém „kumulace handicapů“, nedostatečná informovanost OZP o výhodách, které mohou zaměstnavatelům přinést, nefungující pracovní rehabilitace a podpora OZP, či nedostupnost práce v regionech.

Zaměstnavatelé uvádějí mezi hlavními determinanty zaměstnávání OZP vysokou administrativní náročnost, pokles motivační funkce daňových úlev, neinformovanost, nedostatečný příspěvek na provoz chráněných pracovních míst, nutnost přizpůsobení pracovních podmínek konkrétnímu typu postižení, zvýšené náklady OZP na výkon práce apod. [3, 5, 7, 9].

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že při zaměstnávání je nezbytná spolupráce jak samotných OZP, jakožto potenciálních zaměstnanců, tak zaměstnavatelů, ale i úřadů práce, které by měly mít roli jakéhosi koordinátora [7]. Mezi subjekty působící na trhu práce v České republice patří zaměstnavatelé, orgány státní správy a samosprávy (ministerstva, úřady apod.), vzdělavatelé, zaměstnanci, objekty občanského sektoru (především neziskové organizace) a další. Nejdůležitějším je beze sporu Úřad práce ČR (dále jen „ÚP“), jenž je orgánem státní správy s právní subjektivitou s nadřízeným orgánem Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) [1], který je často prvotní institucí, s níž se OZP při hledání zaměstnání setkává.

1.2 Nástroje a opatření podpory zaměstnanosti OZP

Jak bylo uvedeno výše, OZP jsou marginalizovanou skupinou na trhu práce, a k jejich lepšímu začleňování na tento trh by mělo pomáhat nejen kontinuální prosazování základních práv, mezi něž samozřejmě patří základní lidská práva na práci, na vzdělání, ale i další nástroje a aktivity všech subjektů trhu práce a společnosti jako takové. Z těchto důvodů uvedeme v následující části příspěvku vybrané nástroje a opatření sociální politiky.

Dle našeho názoru lze za opatření podporující integraci OZP na trh práce považovat příspěvky dle zákona č. 329/2011 Sb., v platném znění, o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením – příspěvek na mobilitu či příspěvek na zvláštní pomůcku, neboť tyto příspěvky mohou zvýšit schopnost samostatné mobility, a tím přispět k vyšší šanci získat pracovní místo. Další skupinou opatření jsou daňová zvýhodnění, která stanovuje zákon o daních a asi největší část možných nástrojů podporujících integraci OZP (z našeho pohledu) vychází ze zákona o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., v platném znění. Mezi tyto nástroje [10, s. 115] patří investiční pobídky, veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa, překlenovací příspěvek, příspěvek na zapracování, příspěvek při přechodu na nový podnikatelský plán a rekvalifikace, kterou rozumíme získání nové kvalifikace a rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace, včetně jejího udržování či obnovování, ale i získání kvalifikace pro pracovní uplatnění fyzické osoby, která dosud žádnou kvalifikaci nezískala [4, s. 332–333].

Neopomenutelným opatřením aktivní politiky zaměstnanosti je také poradenství. Poradenské služby poskytované pracovníky ÚP jsou orientovány jak na klienty, tak na zaměstnavatele, případně vzdělavatele.[1].

Dalšími opatřeními jsou cílené programy k řešení zaměstnanosti, které řeší problémy obecního, okresního, krajského a celostátního charakteru; sdílené zprostředkování zaměstnání [4, s. 332]; podpora zaměstnávání OZP a tzv. „povinný podíl zaměstnávání OZP“.

2 Metody

Výzkum probíhal v období od počátku září 2012 do konce ledna 2013. Byla použita kvantitativní strategie výzkumu, kdy byli osloveni respondenti z řad zaměstnavatelů, OZP a pracovníků ÚP Libereckého kraje s hlavním cílem zjistit jejich názory na obecné překážky integrace osob se zdravotním postižením na trh práce v České republice. Definice obecných překážek integrace osob se zdravotním postižením na trh práce vycházela z taxonomie bariér Rychtáře a Milera [9, s. 6–12] a Kolektivu autorů – Sociální agentury [3, s. 17–20]. Předmětem výzkumu byly obecné překážky integrace OZP na trh práce a objektem výzkumu tři různé skupiny respondentů. Jejich výběr byl proveden za pomoci kvótního výběru, čímž výzkumné vzorky tvořilo vždy 100 respondentů.

Sběr dat probíhal dotazníkovým šetřením, kdy byl vytvořen dotazník vlastní konstrukce o 17, resp. 18 otázkách, jehož součástí byly jak otevřené, tak uzavřené otázky, z nichž některé byly škálové, některé s možností více odpovědí a některé s možností výběru „ano“ či „ne“. Dotazníky byly vytvořeny dle aspektů vyplývajících z podstaty řešeného úkolu, byly tedy determinovány cílem práce a výzkumnými otázkami.

Výzkum byl realizován v rámci Libereckého kraje formou postupného naplňování kvót, distribuce dotazníků probíhala osobním předáním tištěného dotazníku nebo elektronickou cestou. Získaná data byla vyhodnocena statistickými metodami za použití programu Microsoft Office Excel 2010 a StatGraphics, k testování nulových hypotéz byl využit Pearsonův chí-kvadrát test a Mann-Whitneyho W-test.

V tomto příspěvku prezentujeme pouze dílčí výsledky výzkumu nesouvisející přímo s námi definovaným hlavním cílem a zvolenými nulovými hypotézami.

3 Rozbor problému

V této kapitole uvedeme vybrané odpovědi respondentů výše uvedených výzkumných souborů na otázky související s možností využívání nástrojů podporujících integraci OZP na trh práce.

3.1 Výzkumný soubor OZP Libereckého kraje

Výzkumný soubor z řad OZP byl tvořen kvótním výběrem (kvóty - stupeň ID, bydliště v Libereckém kraji) a čítal 100 respondentů. Muži v invalidním důchodu (dále jen „ID“) 3. stupně byli zastoupeni v 26 % (26), muži v ID 2. stupně v 7 % (7) a muži v ID 1. stupně v 19 % (19). U žen bylo 22 z nich v ID 3. stupně (22 %), 7 žen (7 %) v ID 2. stupně a 19 žen (19 %) bylo příjemkyněmi ID 1. stupně.

Respondenti odpovídali na otázky „Kdo by Vám mohl pomoci při hledání zaměstnání pro Vaši osobu?“ a „Jaké nástroje a opatření by podle Vás mohly zvýšit zaměstnanost OZP na trhu práce?“. Vymezení OZP je definováno dle legislativy platné v době vzniku výzkumu, tj. v roce 2012- 2013.

U první námi uvedené otázky měli respondenti uvedeno 6 institucí a mohli vybrat u každé z nich odpověď „ano“ nebo „ne“. Z výsledků uvedených souhrnně v Tab. 1 je zřejmé, že mezi nejvyhledávanější instituce či organizace, na něž by se OZP obrátily s prosbou o pomoc při hledání zaměstnání, patří Úřad práce (71 respondentů, tj. 71 %), Agentura podporovaného zaměstnávání (70 respondentů, tj. 70 %) a organizace věnující se OZP (68 respondentů, tj. 68 %). Zajímavé zjištění spatřujeme v tom, že by se více respondentů obrátilo na Národní radu osob se zdravotním postižením (dále jen „NRZP“) – 33 respondentů (33 %) než na agenturu práce (25 respondentů, 25%). Jen 4 respondenti (4 %) by se obrátili na MPSV.

Tab. 1: Počet respondentů OZP – využití institucí

Instituce	Příjemce ID 3. stupně		Příjemce ID 2. stupně		Příjemce ID 1. stupně		Všechny kategorie OZP	
	Počet (N)	(%)	Počet (N)	(%)	Počet (N)	(%)	Počet (N)	(%)
ÚP	27	27,00	10	10,00	34	34,00	71	71,00
Agentura podporovaného zaměstnávání	30	30,00	12	12,00	28	28,00	70	70,00
Agentura práce	4	4,00	3	3,00	13	13,00	25	25,00
Organizace věnující se OZP	28	28,00	9	9,00	31	31,00	68	68,00
MPSV	0	0,00	0	0,00	4	4,00	4	4,00
NRZP	14	14,00	2	2,00	17	17,00	33	33,00

Zdroj: vlastní zpracování autora

Na druhou otázku „Jaké nástroje a opatření by podle Vás mohly zvýšit zaměstnanost OZP na trhu práce?“, která byla škálová, kdy z předem definovaných možností výběru označili respondenti u každé z nich číselný stupeň své preference, kde „1“ znamenala nejúčelnější, „5“ nejméně účelný, jsme získali tato data. Níže v tabulkách (Tab. 2 – Tab. 5) nejsou uváděny relativní počty, vzhledem k formulaci otázky a prezentaci zjištěných dat, neboť jsou shodné s absolutními počty.

Tab. 2 prezentuje výsledky respondentů z řad OZP, kteří vnímají jako tři nejúčelnější nástroje či opatření vyšší částky příspěvků od ÚP pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP (59 respondentů, tj. 59 %), zavedení dalších příspěvků pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP (49 respondentů, 49 %), osvobození zaměstnavatelů zaměstnávajících OZP od placení pojistného na sociální pojištění (49 respondentů, tj. 49 %). Zajímavé je zjištění, že rekvalifikace je zhruba vždy stejnou částí respondentů vnímána široce, a to na škále od nejúčelnější (25 respondentů, tj. 25 %) až do málo účelné (27 respondentů, tj. 27 %).

Tab. 2 Respondenti OZP – nástroje zvýšení zaměstnanosti OZP

Nástroje a opatření (N = 100)	1	2	3	4	5	Celkem
Snížení pracovně právní ochrany OZP	14	14	33	31	8	100
Zvýšení slev na dani pro zaměstnavatele	37	34	13	16	0	100
Zavedení dalších příspěvků pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP	49	39	3	9	0	100
Vyšší částky příspěvků pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP	59	28	10	3	0	100
Vyšší využívání rekvalifikací	25	26	22	27	0	100
Vyšší sankce za nezaměstnávání OZP	47	43	4	6	0	100
Osvobození zaměstnavatelů od platby pojistného	49	32	9	6	4	100
Větší spolupráce zaměstnavatelů s ÚP	19	16	30	32	3	100
Větší spolupráce zaměstnavatelů a organizací věnujících se OZP	15	25	34	23	3	100

1 – neúčelnější, 5 – nejméně účelný

Zdroj: vlastní zpracování autora

3.2 Výzkumný soubor zaměstnavatelé Libereckého kraje

Druhý výzkumný vzorek byl vytvořen kvótním výběrem (kvóta - sídlo v Libereckém kraji, resp. místní příslušnost k vybrané okresní správě sociálního zabezpečení a předem daný počet zaměstnanců) a čítal 19 zaměstnavatelů z okresu Česká Lípa, 21 zaměstnavatelů z okresu Jablonce nad Nisou, 43 zaměstnavatelů z okresu Liberec a 17 zaměstnavatelů z okresu Semily.

Níže uvedeme odpovědi respondentů z výzkumného souboru zaměstnavatelů na otázky „Kdo by Vám mohl pomoci při zaměstnávání OZP?“ a „Jaké nástroje a opatření by podle Vás mohly zvýšit zaměstnanost OZP na trhu práce?“.

U první námi uvedené otázky měli respondenti (stejně jako u prvního výzkumného souboru) uvedeno 6 institucí (organizací) a mohli vybrat u každé z nich odpověď „ano“ nebo „ne“. Z výsledků uvedených souhrnně v Tab. 3 je zřejmé, že mezi nejvyhledávanější instituce patří Úřad práce, na nějž se obrátilo (nebo by se obrátilo) 83 respondentů (83 %), druhé v pořadí jsou organizace věnující se OZP (53 respondentů, tj. 53 %) a na pomyslném třetím místě je NRZP, na kterou by se obrátilo (se obrátilo) 49 respondentů (49 %). Zajímavým zjištěním je skutečnost, že na agenturu podporovaného zaměstnávání, by se obrátilo „jen“ 32 respondentů (32 %). Je otázka, z jakého důvodu tomu tak je, zda z neznalosti zaměstnavatelů či z nedůvěry, nebo z jiného důvodu. Tuto skutečnost jsme v našem výzkumu již nezjišťovali.

Tab. 3: Počet respondentů zaměstnavatelů – využití institucí a organizací

Instituce	Bývalé správní jednotky - okresy				Celkový počet (N = 100)
	Česká Lípa	Jablonec nad Nisou	Liberec	Semily	
ÚP	16	14	38	15	83
Agentura podporovaného zam.	4	3	18	7	32
Agentura práce	3	1	12	2	18
Organizace věnující se OZP	9	8	26	10	53
NRZP	10	10	24	5	49
MPSV	2	1	6	1	10

Zdroj: vlastní zpracování autora

Na druhou otázku „Jaké nástroje či opatření by podle Vás mohly zvýšit zaměstnanost OZP na trhu práce?“, která byla škálová, kdy z předem definovaných možností výběru (celkem 12) označili respondenti u každé z nich číslicí stupeň své preference (škály byly stejné, jako u souboru OZP) jsme dospěli ke zjištění, souhrnně uvedených v Tab. 4. Respondenti vnímají jako nejúčelnější jejich osvobození od placení pojistného na sociální pojištění (73 respondentů, 73 %) a na druhém místě se umístila sleva na dani pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP, kterou vnímá jako nejúčelnější více jak polovina respondentů (53 z nich, tj. 53 %), naopak jako nejméně účelný vnímají snížení minimální mzdy (43 respondentů, 43 %) a vyšší sankce za nezaměstnávání OZP, kdy tuto možnost vybralo 24 respondentů (24 %).

Tab. 4: Respondenti zaměstnavatelé – nástroje zvýšení zaměstnanosti OZP

Nástroje a opatření (N=100)	1	2	3	4	5	Celkem
Snížení pracovně právní ochrany OZP	14	45	20	10	11	100
Snížení minimální mzdy	10	19	18	10	43	100
Zvýšení slev na dani pro zaměstnavatele	53	23	15	9	0	100
Zavedení dalších příspěvků pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP	45	34	8	1	12	100
Vyšší částky příspěvků pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP	44	19	14	18	5	100
Vyšší využívání podporovaného zaměst.	44	20	11	20	5	100
Vyšší využívání institutu prac. rehabilitace	26	15	18	23	18	100
Zpřísnění možnosti výběru náhradního plnění	30	14	27	13	16	100
Vyšší sankce za nezaměstnávání OZP	35	15	11	15	24	100
Osvobození zaměstnavatelů od platby pojistného	73	13	3	11	0	100
Větší spolupráce zaměstnavatelů s ÚP	20	13	18	35	14	100
Větší spolupráce zaměstnavatelů a organizací věnujících se OZP	35	15	10	22	18	100

1 – nejúčelnější, 5 – nejméně účelný

Zdroj: vlastní zpracování autora

3.3 Výzkumný soubor pracovníků ÚP Libereckého kraje

Pro třetí výzkumný vzorek bylo vzhledem k velké homogenitě použito pouze jedno kvótní kritérium (příslušnost ke kontaktnímu pracovišti ÚP), tj. pracoviště v Liberci

(36 respondentů, tj. 36 %), v Jablonci nad Nisou (26 respondentů, což je 26 %), v Semilech (18 respondentů, tj. 18 %) a v České Lípě (20 respondentů, tj. 20 %).

V této části budeme prezentovat odpovědi respondentů z řad pracovníků ÚP pouze na otázku „Jaké nástroje či opatření by podle Vás mohly zvýšit zaměstnanost OZP na trhu práce?“, neboť druhá otázka se nám jevila jako bezpředmětná a nebyla pracovníků ÚP pokládána. Otázka byla škálová, kdy z předem definovaných možností výběru (celkem 12) označili respondenti u každé z nich číslicí stupeň své preference, kde „1“ znamenala nejúčelnější a „5“ nejméně účelné. Výsledky v Tab. 5 naznačují, že nejvíce skeptičtí jsou respondenti ke snížení minimální mzdy, kdy ji označilo jako nejméně účelnou 56 z nich (56 %) a naopak za nejúčelnější až velmi účelný považuje nejvíce respondentů vyšší využívání podporovaného zaměstnávání a jeho popularizaci (77 respondentů, tj. 77 %), vyšší sankce za nezaměstnávání OZP, takto označilo 76 respondentů (76 %) a na pomyslném třetím místě, se co do účelnosti, umístila větší spolupráce zaměstnavatelů s ÚP, kterou označilo 73 respondentů (73 %).

Tab. 5: Respondenti pracovníci ÚP – nástroje zvýšení zaměstnanosti OZP

Nástroje a opatření (N=100)	1	2	3	4	5	Celkem
Snížení pracovně právní ochrany OZP	4	18	21	18	39	100
Snížení minimální mzdy	4	16	14	10	56	100
Zvýšení slev na dani pro zaměstnavatele	15	53	18	13	1	100
Zavedení dalších příspěvků pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP	10	22	23	43	2	100
Vyšší částky příspěvků pro zaměstnavatele zaměstnávající OZP	16	25	28	28	3	100
Vyšší využívání podporovaného zam.	1	76	15	8	0	100
Vyšší využívání institutu prac. rehabilitace	11	41	37	11	0	100
Zpřísnění možnosti výběru náhradního plnění	12	36	20	30	2	100
Vyšší sankce za nezaměstnávání OZP	19	57	10	13	1	100
Osvobození zaměstnavatelů od platby pojistného	8	45	10	30	7	100
Větší spolupráce zaměstnavatelů s ÚP	11	62	10	9	8	100
Větší spolupráce zaměstnavatelů a organizací věnujících se OZP	18	47	20	13	2	100

1 – nejúčelnější, 5 – nejméně účelný

Zdroj: vlastní zpracování autora

4 Diskuze

Některá naše zjištění jsou velmi zajímavá a někdy dokonce i alarmující, a rozhodně nejsou v souladu se současnou filosofií zaměstnávání OZP v tom smyslu, že je snaha toto zaměstnávání podporovat a zamezit tak vzniku významných sociálních a finančních nákladů, na což upozorňuje např. také Beurden et al [2]. Názory respondentů z řad zaměstnavatelů, kteří vnímají jejich větší spolupráci s ÚP jen ve 33 % (33 respondentů) jako nejúčelnější až velmi účelný pro zvýšení zaměstnanosti OZP, ale zároveň celých 49 z nich (49 %) uvedlo, že vyšší spolupráce s ÚP je málo účelná nebo nejméně účelná. Na druhou stranu by se při hledání vhodného zaměstnance z řad OZP obrátilo celých 83 % z nich na ÚP.

Další velmi zajímavé zjištění je to, že při hledání zaměstnání by 70 respondentů z řad OZP (70 %) oslovilo agenturu podporovaného zaměstnávání, kdežto z řad zaměstnavatelů by tuto možnost při hledání vhodného zaměstnance, OZP, využilo jen 32 z nich (32 %). Jak již bylo uvedeno výše, není jasné, proč tomu tak je a můžeme se jen domnívat, že je to např. způsobeno tím, že většina potenciálních zaměstnavatelů OZP není dostatečně informována o problematice zaměstnávání OZP a o subjektech, které by jim v tom mohli pomoci. Toto se nám také ověřilo ve výzkumu, kdy si zaměstnavatelé stěžovali na nízkou míru informovanosti a na nízkou aktivitu v oblasti poradenství ze strany ÚP [7].

Zajímavé je i zjištění, kdy respondenti z řad pracovníků ÚP (65 z nich, tj. 65 %) a zaměstnavatelů (50 z nich, 50 %) vnímá jako nejúčelnější až velmi účelné pro zvýšení zaměstnanosti OZP větší spolupráci zaměstnavatelů s organizacemi, které se věnují OZP a informovanost, ale z řad samotných OZP to takto vnímá nejméně respondentů ze všech tří souborů, konkrétně 40 OZP, tj., 40 %. Toto naše zjištění je v částečném rozporu se závěry výzkumu Repkové a Kešelové [8], které uvádějí, že zaměstnavatelé nemají zájem na zvyšování své informovanosti o problematice OZP.

Zajímavé je také zjištění, kdy se naopak shodli respondenti z řad OZP a pracovníků ÚP na dalším opatření, konkrétně na tom, že vyšší sankce za nezaměstnávání OZP by pomohly zvýšit zaměstnanost OZP. Jako nejúčelnější až velmi účelný ho hodnotí 90 OZP (tj. 90 % ze všech respondentů z řad OZP) a 76 respondentů – pracovníků ÚP (76 %), kdežto v souboru respondentů z řad zaměstnavatelů je stejného názoru „jen“ 50 respondentů (50 %).

Závěr

Bylo zjištěno, že se na nástrojích a opatřeních, které podporují integraci OZP na trh práce, neshodnou žádní respondenti stejně. Nejpesimističtější jsou pracovníci ÚP a nejoptimističtější zaměstnavatelé (dle počtu respondentů, kteří se přiklonili k výběru „1“ – nejúčelnější). Zaměstnavatelé i OZP vnímají jako nejúčelnější finanční nástroje a opatření, kdežto pracovníci ÚP spíše podporované zaměstnávání.

Dle našeho mínění, existuje řada dalších nástrojů a opatření, která by mohla být více využívána v praxi, např. bilanční diagnostika, kariérové poradenství, intervence mezioborového charakteru apod., ale to ukáže až další vývoj, zdali i ony najdou své uplatnění v praxi.

Reference

- [1] Aktivní politika zaměstnanosti a zákon č. 435/2004, o zaměstnanosti. 2016. In: *Integrovaný portál MPSV*. [cit. 2016-08-30] Dostupné na WWW: <<https://portal.mpsv.cz/sz/zamest/dotace/apz>>.
- [2] BEURDEN VAN K. M. et al. Effectiveness of guideline-based care by occupational physicians on the return-to-work of workers with common mental disorders: design of a cluster-randomised controlled trial. *BMC Public Health*. ISSN 1471-2458, 2013. No. 13, p. 193–200.
- [3] KOL. AUTORŮ - SOCIÁLNÍ AGENTURA. *Kvantitativní a kvalitativní analýza systému služeb pracovní rehabilitace pro OZP – souhrnná zpráva*. Chomutov:

- Rozvojové partnerství PENTACOM, 2008. Vydáno v rámci projektu EQUEL „Rehabilitace – Aktivace – Práce“. 148 s.
- [4] KREBS., V. a kol. *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 568 s. ISBN 978-80-7478-921-2.
- [5] KUCHAR, P. *Trh práce. Sociologická analýza*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2007. 183 s. ISBN 978-80-246-1383-3
- [6] NÁDVORNÍKOVÁ, L., JOKLÍKOVÁ, H. Vzdělávání osob se zdravotním postižením v kontextu uplatnění na trhu práce. In: *Recenzovaný sborník příspěvků vědecké konference s mezinárodní účastí Sapere Aude 2016 (Nové výzvy pedagogiky a psychologie)*. Hradec Králové, 2016. 6. vyd. 314 s. (s. 60–70). ISBN 978-80-87952-16-6.
- [7] NÁDVORNÍKOVÁ, L. Bariéry v přístupu osob se zdravotním postižením na trh práce. *Sociální práce/sociálna práca*. Brno: ASVSP, 2014. Číslo/ročník: 1/2014. ISSN 1213-6204.
- [8] REPKOVÁ, REPKOVÁ, K. - KEŠELOVÁ, D. *Chránená práca pre občanov so zdravotným postihnutím v Európskej únii a odporúčania pre Slovenskú republiku, VÚ 2408*. 2012. [cit. 2016-08-22]. Dostupné na WWW: <http://www.ivpr.gov.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2012/Repkova/repkova_2408.pdf>.
- [9] RYCHTÁŘ, K. - MILER, V. *Metodika motivačních nástrojů pro zaměstnávání osob se zdravotním postižením*. Chomutov: Rozvojové partnerství PENTACOM, 2008. Vydáno v rámci projektu EQUEL „Rehabilitace-Aktivace-Práce“. 28 s.
- [10] ÚZ *Pracovněprávní předpisy. Zákon o zaměstnanosti. Úřady práce*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2015. 240 s. ISBN 978-80-7488-080-3.

Kontaktní adresa

Mgr. Lenka Nádvorníková, Ph.D.

Mgr. Hana Joklíková, Ph.D.

Technická univerzita v Liberci, Fakulta přírodovědně-humanitní a pedagogická,
Katedra sociálních studií a speciální pedagogiky

Studentská 2, 461 17 Liberec 1, Česká republika

Email: lenka.nadvornikova@tul.cz; hana.joklikova@tul.cz

Tel. číslo: (+420) 485 354 213; (+420) 485 354 221

POHYB CYKLISTŮ NA ÚZEMÍ MĚSTA PŘEROVA

CYCLISTS MOBILITY IN THE CITY OF PŘEROV

Aleš Ruda, Ludmila Floková, Libor Kavka

Abstract: *In recent years, the modal share of cycling has been growing in the city of Přerov as it becomes a popular and competitive mean of transport both for commuting and for leisure time activities. With the increase of cycling, the need of bicycle infrastructure and road safety concerns have also raised. Bicycle flows are an essential component in safety and city development analysis and bicycle counts are an extremely useful source of data for predicting bicycle activity. The main goal of this paper is to identify bicycle flows and demands in the city of Přerov using manual bicycle counts data collected in the field regarding morning and afternoon peaks at weekdays and weekends. For this purpose a GIS database on the cycle infrastructure was created. Besides bicycle counts data, points of cyclists' interest have been implemented into the assessment so that the output can better determine where cyclists would prefer to cycle to make investments in cycling infrastructure more successful in attracting users.*

Keywords: *Urban mobility, Cycle path, Cyclists counting, Strategic development.*

JEL Classification: *R41, Z32.*

Úvod

Obsluha města Přerova prostřednictvím cyklodopravy je konkurenceschopným druhem dopravy oproti ostatním druhům dopravy ve městě. Cyklodoprava v Přerově plní několik významných funkcí: rekreační, relaxační, sportovní apod. a je zároveň vhodným druhem dopravy jednak pro obslužnost v centru města, ale také pro obslužnost v okrajových částech města. Mezi její výhody v Přerově patří vzhledem ke své geometrii snadná a rychlá přeprava po městě, možnost využívat cyklotras i cyklostezek. Přerov disponuje jak sítí cyklostezek, tak jím prochází cyklotrasy napojené na evropskou síť Eurovelo [3]. Nově vybudovaná cyklověž v lokalitě tzv. dopravního uzlu je vítaným přínosem pro cyklisty, kteří se pohybují po Přerově a okolí. Pohyb cyklistů se uskutečňuje po značených cyklotrasách a cyklostezkách, ale také mimo ně (silnice, polní cesty, chodníky atd.). Výstavba cyklotras a cyklostezek v Přerově je důležitá, protože v případě, že cyklisté nemají v dnešní době k dispozici kvalitní a účelnou infrastrukturu pro cyklodopravu, tak se obvykle rozptýlí po celém městě, protože si každý cyklista hledá svou bezpečnou trasu a minimálně tak využívá stávající infrastrukturu. Cyklotrasy jsou při nekvalitní infrastruktuře tedy voleny mnohdy v co nejvíce přímé linii. Pro navržení možné nové infrastruktury a k údržbě stávající infrastruktury jsou tak nezbytně nutné znalosti okamžitých současných intenzit cyklistické dopravy nasčítané ve zvoleném profilu. Cílem tohoto příspěvku je s využitím metody ručního sčítání cyklistů identifikovat jejich pohyb a stanovit vytíženost klíčových cyklostezek a ostatních směrů cyklodopravy ve městě Přerově.

1 Formulace problematiky

1.1 Plánování udržitelné městské mobility

Podpora cyklostezek je podložena ve Strategickém plánu územního a ekonomického rozvoje statutárního města Přerova pro období 2014 – 2020 [9]. Konkrétně se jedná o prioritní osu v bodě 11.1: Ekonomický rozvoj a podpora podnikání, vč. oblasti cestovního ruchu, opatření 11.1.2.5: Rozvoj a obnova infrastruktury pro aktivní formy cestovního ruchu, kde se město zavazuje podpořit novou výstavbu, stavební úpravy, rekonstrukci a zatraktivnění infrastruktury pro aktivní formy cestovního ruchu, a to včetně návazné infrastruktury, doplňkových aktivit a služeb

Dále pak také o prioritní osu uvedenou v bodě 11.2 Rozvoj dopravní, technické a environmentální infrastruktury, opatření 11.2.1.4 Podpora bezmotorové dopravy. Toto opatření je zaměřeno na vybudování ucelené a bezpečné cyklistické infrastruktury v souladu s Návrhem úprav a rozšíření cyklostezek a cyklotras v Přerově: výstavbu, rekonstrukci, modernizaci či značení mezinárodních, regionálních a místních cyklistických komunikací – cyklostezek a cyklotras vedených mimo hlavní dopravní tahy, a to v návaznosti na stávající síť a také s vazbou na okolní regiony [8]. V zájmu města je aktivní posilování vlastní image města přátelského k cyklistům a chodcům v souladu s moderními trendy a obecně podpora udržitelné dopravy, právě výstavbou tzv. „zelených“ cest [6]. Tento svůj záměr město stvrdilo i vstupem do tzv. Uherskohradištské charty a Asociace měst pro cyklisty sdružující pro-cyklistická města nebo účastí v soutěži Do práce na kole.

První cyklostezky město vybuďovalo již v roce 1994, od té doby investováno do cyklostezek celkem více než 50 mil. Kč. Mezi léty 2010 – 2016 bylo proinvestováno na zlepšení cyklistické infrastruktury 23,4 mil. Kč., z toho z rozpočtu města 13,7 mil. Kč, dotace ze Státního fondu dopravní infrastruktury 8,9 mil. Kč, dotace z Olomouckého kraje 0,8 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že jsou prostředky města omezené, musí rozhodovatelé řešit problém, zda budou investice směřovat více k dalšímu rozvoji cykloinfrastruktury, či raději na údržbu mnohdy již nevyhovujících stávajících stezek. Pro rok 2017 se předpokládá realizace cyklostezky Velká Dlážka za předpokládanou cenu 10 mil. Kč. Další prostředky směřují do nestavebních úprav stávajících cyklostezek, průměrně 100 až 200 tisíc korun ročně.

V současnosti se řeší vytvoření Plánu udržitelné městské mobility (SUMP) města Přerov (Sustainable Urban Mobility Plan). Jde o vytvoření strategického dokumentu, který bude řešit mobilitu ve městě komplexně ve vazbě na potřeby obyvatel a návštěvníků města, a podnikatelské sféry s cílem zlepšit kvalitu života ve městě [8]. Provedené sčítání cyklistů ve městě Přerově bude využito právě při tvorbě tohoto strategického dokumentu.

1.2 Sčítání cyklistů

Sčítání cyklistů je řešeno v mnoha studiích [4, 5, 7, 11, 12]. Obecně lze sčítání organizovat na hranách (úsecích) nebo v uzlových bodech (křižovatkách) sítě, a to v krátkodobém nebo v dlouhodobém časovém úseku [5]. Nordback et al. [7] zmiňují dva zásadní přístupy k organizaci sčítání: ručně anebo s pomocí automatických

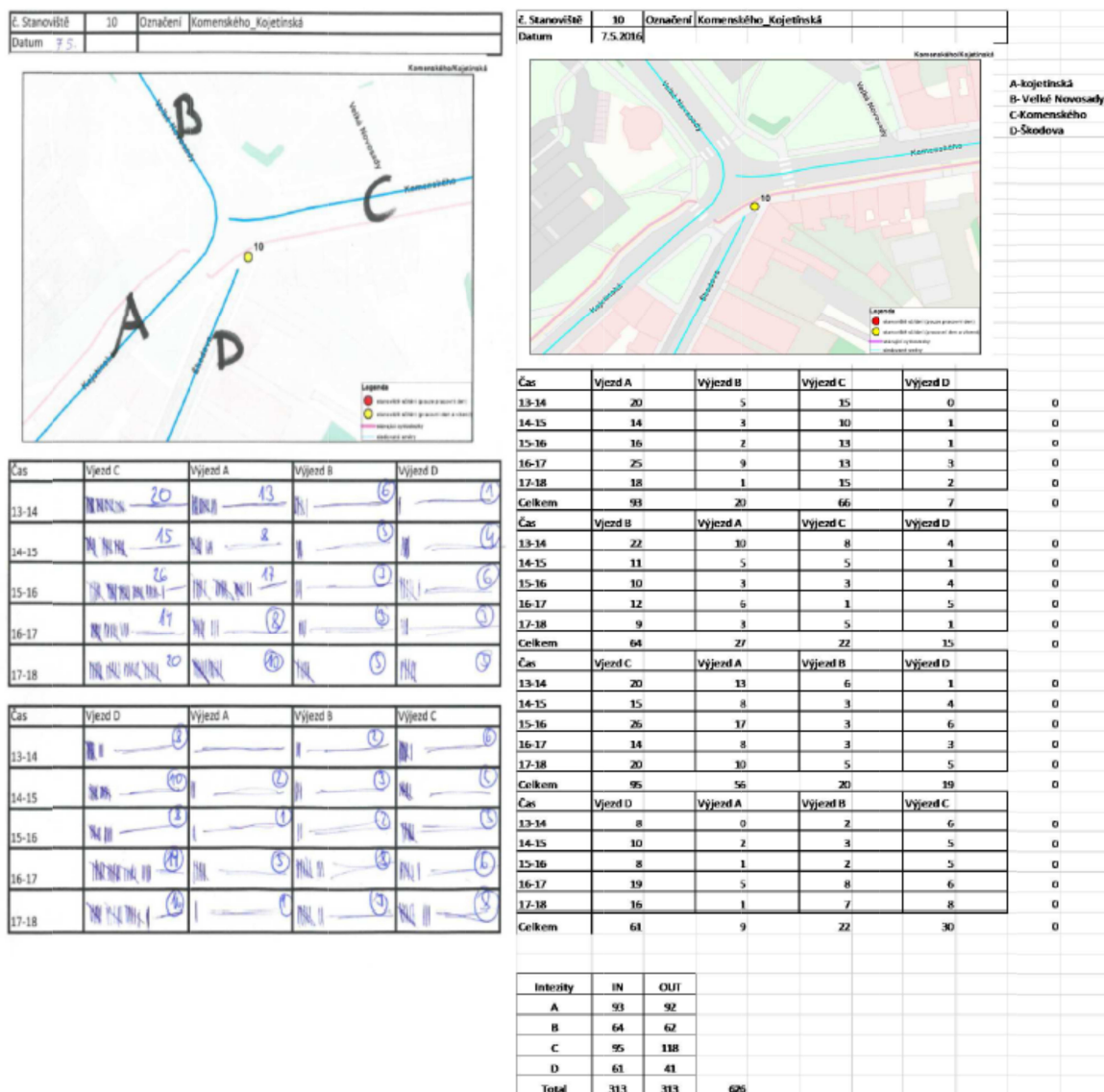
sčítačů. Ruční sčítání je finančně méně náročné a obvykle se provádí narázově v periodě dvou hodin nebo kontinuálně 24 hodin denně s podporou např. video sčítačů. Sčítání tak probíhá většinou v krátkých časových úsecích a využívá čtyř různých sčítacích technik sběru dat: absolutní součet projíždějících cyklistů, čtyřcestný součet při opuštění křižovatky, čtyřcestný součet při příjezdu do křižovatky nebo 12cestný součet příjezdu a následného opuštění křižovatky [5] – počet cest musí být přizpůsoben geometrii křižovatky. Pro možnosti odhadu celodenní intenzity cyklistické dopravy na základě krátkodobých dopravních průzkumů je vhodné stanovit několik různých variací intenzit cyklistické dopravy: podle podílu dopolední intenzity v době 5:00-9:00 na celodenní (24h) intenzitě dopravy, podle podílu odpolední intenzity v době 14:00-18:00 na celodenní (24h) intenzitě dopravy, podle obou z výše uvedených faktorů a podle velikosti a doby špičkové hodinové intenzity dopravy [2]. Počty cyklistů mohou být výrazně ovlivněny řadou faktorů, což je diskutováno v [1, 5, 7, 9]. Zejména se jedná o povětrnostní podmínky nebo konání různých společenských, kulturních nebo sportovních akcí. Sčítání ve stejných časových intervalech na všech stanovených lokalitách je sice technicky náročnější, avšak zaručuje stejné podmínky a eliminuje se tak vliv výše zmíněných faktorů.

2 Metody

Pro měření bylo vybráno 30 stanovišť pro měření v pracovní den a 15 stanovišť pro víkendové měření. Pro dosažení co nejpřesnějšího výsledku je žádoucí, aby sčítání pro pracovní den probíhalo v den, který nenásleduje bezprostředně po dni pracovního klidu ani takovému dni nepředchází. Z tohoto důvodu bylo zvoleno úterý. Sčítání cyklistů proběhlo celkem čtyřikrát: dvakrát v pracovní den a dvakrát o víkendu. V pracovní den (10.5. a 17. 5. 2016) byla měření realizována dopoledne od 5:30 do 9:00 a odpoledne od 14:00 do 17:00, o víkendu (7.5. a 21.5. 2016) pak odpoledne od 13:00 do 18:00. Sčítačům byly připraveny sčítací archy. Ty byly vždy opatřeny mapou stanoviště s vyznačenými směry větví křižovatky písmeny abecedy (A, B, C a D). Úkolem sčítačů bylo zaznamenávat do sčítacích archů (Obr. 1) vjezdy a výjezdy cyklistů (např. cyklista XY vjel do křižovatky ze směru A, směrem B pak z křižovatky vyjel).

Realizovaným způsobem sčítání cyklistů byly získány informace nejen o počtu cyklistů, ale i o směru trasy, kterou jednotliví cyklisté využívají. Takto získané údaje z terénu byly přepsány do vytvořené databáze, v rámci níž byly vypočteny průměrné hodnoty a kontrolní součty. Na každém sčítacím archu je také zanesen celkový součet intenzit z jednotlivých směrů (A IN, A OUT, apod.). Výsledné hodnoty obsahují i součet všech směrů, tzn., že každý cyklista je zde započítán celkově dvakrát: jednou na vjezdu (kategorie IN) a podruhé na výjezdu (kategorie OUT). Pro vizualizaci bylo využito metody součtového kartodiagramu zpracovaného v prostředí ArcGIS for Desktop 10.1. Do výstupu byly rovněž zahrnuty významné body zájmu: obchodní centrum, cyklověž pro úschovu kol, areál důležitých zaměstnavatelů – Dalkia, Precheza, Meopta a areál bývalých přerovských strojíren.

Obr. 1: Sčítací arch



Zdroj: vlastní zpracování

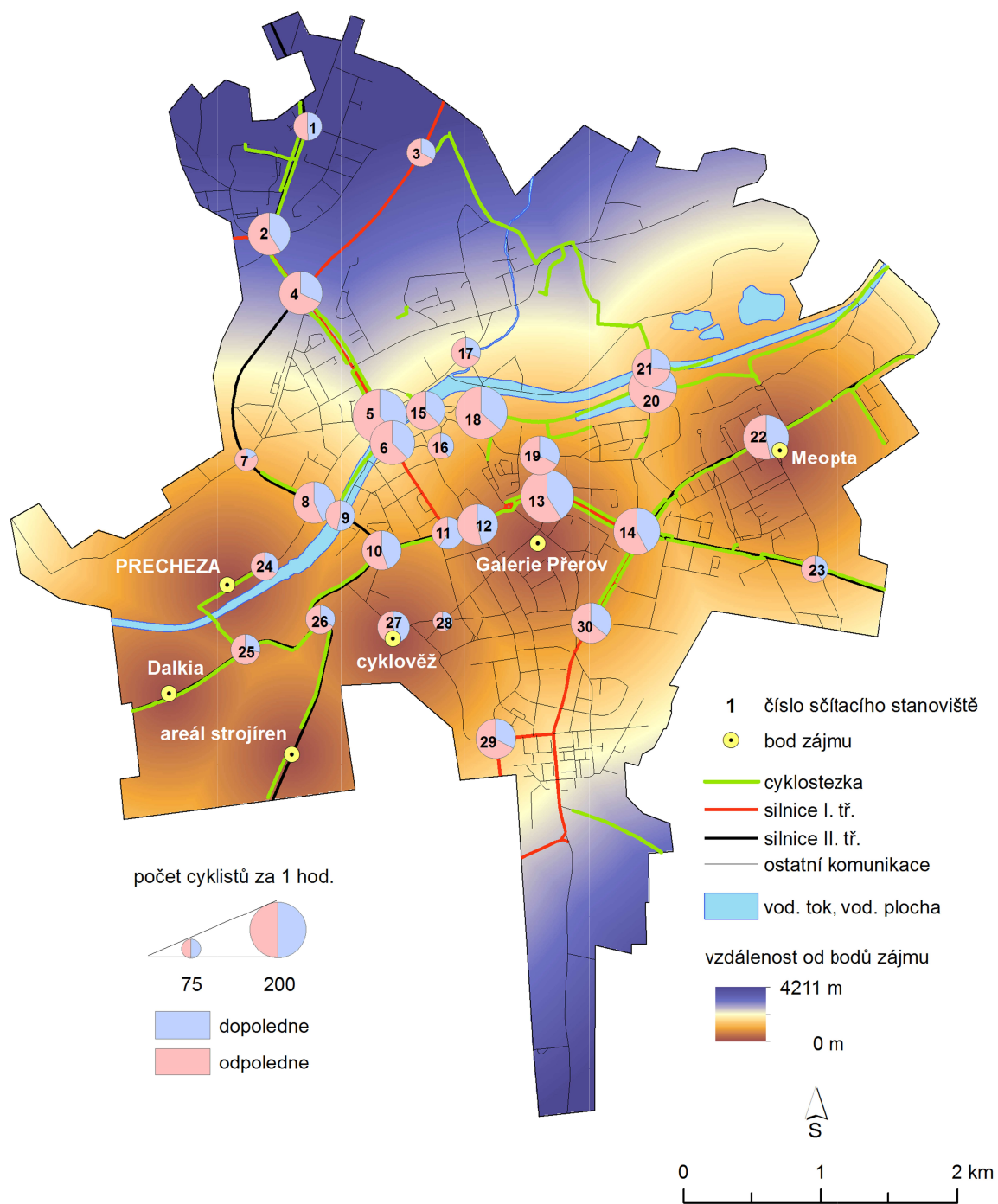
3 Rozbor problému

Během celého měření byl zaznamenán pohyb celkem 42 572 cyklistů. V prvním sobotním měření 7. 5. 2016 a v prvním úterním měření 10. 5. 2016 byl pohyb cyklistů větší. Ze zjištěných hodnot (Obr. 2) lze vypočítat nárůst počtu cyklistů zejména v odpoledních hodinách, kdy lze očekávat zvýšený pohyb cyklistů vzhledem k nárůstu volnočasových aktivit.

Pro posouzení vytížení aktuálních cyklotras ve městě Přerově byly vybrány dvě trasy (Obr. 2):

1. trasa ul. Želatovská (č. 23) – ul. Tovačovská (č. 25)
2. trasa Lávka U tenisu, levý břeh Bečvy (č. 20) – ul. Tržní (č. 7)

Obr. 2: Intenzita pohybu cyklistů na sčítacích stanovištích



Zdroj: vlastní zpracování

Hodnocení vychází z výsledků sčítání provedeného v pracovní den 10. 5. 2016. První trasa zahrnovala stanoviště ve směru TAM: 23-14-13-12-11-10-26-25. Opačný směr ZPĚT zahrnoval stanoviště: 25-26-10-11-12-13-14-23. Výsledky sčítání cyklistů odpovídají v absolutních hodnotách zvolenému pořadí ve směru: TAM: 74-175-186-125-127-122-64-70 a ZPĚT: 46 -97-13-99-105-176-257-237-67. Druhá trasa zahrnovala stanoviště ve směru TAM: 20-18-15-6-9-8-7, respektive ZPĚT: 7-8-9-6-15-18-20. Výsledky sčítání cyklistů pak odpovídají následujícím hodnotám ve zvoleném pořadí ve směru TAM: 142-276-112-236-79-158-21 a ZPĚT: 17-96-58-150-113-249-155. Výsledky sčítání o víkendu 21. 5. 2016 byly detailněji sledovány pouze ve vazbě na cyklotrasu ve směru Želatovská (23) – ul. Tovačovská (25). U druhé trasy je možné využít pouze výsledky dvou stanovišť, a to č. 20 a 18, což pro praktické porovnání zvolené trasy nemá význam. Pro hodnocení první trasy ve směru TAM byly využity výsledky ze stanovišť 23-14-13-10-26-25 s počty cyklistů 137-461-344-155-97-92, respektive ve směru zpět: 25-26-10-13-14-23 s hodnotami 115-87-156-304-373-140.

Obecně lze říci, že mezi nejvytíženější trasy cyklistů patří body 18 (Lávka u loděnice/Pod Valy), 20 (Lávka U Tenisu – levý břeh) a 21 (Lávka U Tenisu – pravý břeh). Tento typ trasy slouží převážně pro rekreační turistiku. K nejfrekventovanějším místům v centru města patří body 5 (Velká Dlážka/nábř. R. Lukaštika), 6 (Nábřeží PFB/Palackého, 13 tř. 17. listopadu/Čechova), 14 (tř. 17. listopadu/Bří Hovůrkových), 22 (Dvořákova – Kabelíkova), a to jak v pracovní dny, tak i o víkendu. Z toho lze usuzovat, že jsou to průjezdné body do zaměstnání, škol i za nákupem a současně i za sportovní relaxací.

S ohledem na existující cyklistickou infrastrukturu lze vypožorovat zvýšenou frekvenci pohybu cyklistů v úsecích stanovišť č. 5-6-11, 8-9-10 a 27-29-30, které by při zahušťování sítě cyklostezek mohly připadnout v úvahu.

4 Diskuze

Problematika ručního sčítání účastníků dopravy má své výhody zejména v nízké pořizovací ceně takto zjištěných dat. Oproti automatickým sčítačům lze data zjednodušeně i se záznamem směru sbírat v daný časový interval na více sčítacích stanovištích, tedy při zachování stejných podmínek. Nevýhodou zůstává lidskou chybou způsobená nepřesnost dat, i když přítomnost velké chyby byla vyvrácena [5]. Průběžný monitoring pohybu cyklistů lze využít jak pro identifikaci pohybu cyklistů, tak pro marketingové účely spojené s turistickými aktivitami v území. V mnoha ohledech přinášejí data reálný náhled do dané problematiky, jejíž řešení by mohlo být vhodně zakotveno ve strategických dokumentech řešících rozvoj území právě třeba z hlediska zahuštění cyklostezek. Oproti přesným kvantitativním metodám ovšem nestačí jen zohlednit počet projíždějících cyklistů, ale je nezbytné vzít v úvahu také připravenost úseků pro výstavbu cyklostezek či bezpečnost provozu [10].

Závěr

Přímý přínos sčítání cyklistů spočívá ve sběru potřebných dat, na druhou stranu lze mimo tuto aktivitu využít sčítačů také k hodnocení vybraných úseků s ohledem na jejich bezpečnost či vhodné parametry pro výstavbu cyklostezky. V některých

sčítacích bodech byla zjištěna nedostatečná bezpečnost silničního provozu. Převážně při křížení státních komunikací s cyklistickou trasou. Tato situace byla vysledována např. na stanovišti č. 3 Lipnická (u EMOSu). Dalším konkrétním vysledovaným místem je stanoviště č. 17 (Za Mlýnem/Riedlova), kde cyklisté bez rozmyslu přejíždí místní komunikaci. Nebezpečné mohou být i úseky kde se cyklistická doprava nesetkává se silniční automobilovou dopravou. Takovým místem je Lávka u Tenisu, kde během měření vlivem nerovností a silné cyklistické dopravy došlo ke třem úrazům (včetně zlomeniny dolní končetiny). Výsledky sčítání cyklistů lze dále využít k interpolaci a extrapolaci plošného odhadu pohybu cyklistů za účelem plánování výstavby nové infrastruktury.

Reference

- [1] BRANDENBURG, C., MATRAZAKIS, A., ARNBERGER, A., Weather and cycling – a first approach to the effects of weather conditions on cycling. In *Meteorological Application*, 2007, roč. 14, s. 61-67. ISSN 1469-8080
- [2] Cyklodoprava. Státní fond dopravní infrastruktury. 2015. [cit. 2016-08-20]. Dostupné na WWW: <<http://www.cyklodoprava.cz/finance/statni-fond-dopravni-infrastruktury>>.
- [3] DANKLEFSEN, N. The European cycle route network Eurovelo. Challenges and opportunities for sustainable tourism [online]. Brussels: European Parliament, 2009. [cit. 2016-09-02]. Dostupné na WWW: <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/iron-curtaintrail/files/ep_studyeurovelo_en.pdf>.
- [4] LINDSEY, G., NORDBACK, K., FIGLIOZZI, M. A., Institutionalizing Bicycle and Pedestrian Monitoring Programs in Three States: Progress and Challenges. 2014 [cit. 2016-07-19]. Dostupné na WWW: <http://www.pdx.edu/ibpi/sites/www.pdx.edu/ibpi/files/14-4181_in_Compendium.pdf>.
- [5] LOWRY, M., MCGRATH, R., COOL, S., COOK, R., SKILES, M. Data Collection and Spatial Interpolation of Bicycle and Pedestrian Data. 2013. [cit. 2016-07-19]. Dostupné na WWW: <http://depts.washington.edu/pactrans/wp-content/uploads/2016/01/UI_KLK853_BikePed_FinalReport_Lowry.pdf>.
- [6] MUNDET, L., COENDERS, G. Greenways: a sustainable leisure experience concept for both communities and tourists. In *Journal of sustainable tourism*, 2010, roč. 18, č. 5, s 657–674. ISSN 0966-9582.
- [7] NORDBACK, K., MARSHALL, W. E., JANSON, B. N. Development of Estimation Methodology for Bicycle and Pedestrian Volumes Based on Existing Counts. 2013. [cit. 2007-07-28]. Dostupné na WWW: <<http://www.coloradodot.info/programs/research/pdfs>>.
- [8] Regionální agentura pro rozvoj střední Moravy. Strategický plán územního a ekonomického rozvoje statutárního města Přerova pro období 2014 – 2020. 2015. [cit. 2016-07-19]. Dostupné na WWW: <www.prerov.eu/filemanager/files/file.php?file=28402>.
- [9] Rose, G., AHMED, F., FIGLIOZZI, M., Quantifying and comparing the effects of weather on bicycle demand in Melbourne (Australia) and Portland (USA).

2011. [cit. 2016-08-02]. Dostupné na WWW: <<http://arrow.monash.edu.au/vital/access/manager/Repository/monash:104737>>.
- [10] RUDA, A., SVOBODOVÁ, H. JIHLAVA -- TŘEBÍČ -- RAABS cycle path: the challenge of region development. In *XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 842-848. ISBN 978-80-210-6840-7.
- [11] SCHNEIDER, R., PATTEN, R., TOOLE, J., Case Study Analysis of Pedestrian and Bicycle Data Collection in U.S. Communities. In *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2005, roč. 1939, s. 77-90. ISSN 0361-1981.
- [12] ZAKI, M. H., SAYED, T., CHEUNG, A. Automated Collection of Cyclist Data Using Computer Vision Techniques. 2013. [cit. 2016-07-19]. Dostupné na WWW: <<http://docs.trb.org/prp/13-0745.pdf>>.

Kontaktní adresa

RNDr. Aleš Ruda, Ph.D.

Vysoká škola logistiky v Přerově,
Katedra bakalářského studia
Palackého 1381/25, 750 02, Přerov, ČR
Email: ales.ruda@vslg.cz

Mgr. Ludmila Floková

Vysoká škola logistiky v Přerově,
Katedra bakalářského studia
Palackého 1381/25, 750 02, Přerov, ČR
Email: ludmila.floкова@vslg.cz

Ing. Libor Kavka, Ph.D.

Vysoká škola logistiky v Přerově,
Katedra bakalářského studia
Palackého 1381/25, 750 02, Přerov, ČR
Email: libor.kavka@vslg.cz

PROMĚNA SOCIO-PROSTOROVÉ STRUKTURY BRNĚNSKÉ METROPOLITNÍ OBLASTI V LETECH 2001 A 2011 Z POHLEDU PROSTOROVÉ STATISTIKY

PATTERNS OF SOCIO-SPATIAL DISTRIBUTION IN BRNO METROPOLITAN AREA IN 2001 AND 2011 FROM THE PERSPECTIVE OF SPATIAL STATISTIC

Aleš Ruda, Kateřina Pavlíková

Abstract: *Metropolitan areas of bigger cities witness significant demographic changes dating over the last three decades. The suburbanization process has started a chain of changes and together with different demographic behaviour enabled to identify visible patterns of socio-spatial distribution. These changes force politicians to implement new approaches into public politic. The main goal of the paper is to analyse spatial patterns describing demographic changes in Brno metropolitan area (BMA). Spatial patterns are based on Moran's I criterion indicating the intensity of autocorrelation and Getis-Ord G_i^* statistic generating hot spots and cold spots. The city of Brno loses between 2001 and 2011 its population dominance which is documented by population decline and the growth of reproductive population especially in southern periphery. This also correlates with higher intensity of population with elementary education and employment in the primary sector of national economy therein. Opposite, the inner core of BMA strengthens its role as a centre of university education and the leader of quaternary sector of national economy.*

Keywords: *Demographic changes, Suburbanization, Hot spot analysis, Spatial pattern, City development.*

JEL Classification: *C46, D11.*

Úvod

Brněnská metropolitní oblast (BMO) je mezi léty 2001 a 2011 charakteristická výraznou proměnou demografických ukazatelů. Od roku 2001 vykazuje společně se vznikem suburbií silně rostoucí populační vývoj v nejpřílehlějších prostorových jednotkách za administrativní hranicí města Brna. Pozice města Brna tak z hlediska populační velikosti od roku 2001 ztrácí na svém významu zejména ve svém jádru. Demografický jev sílících suburbanizačních procesů výrazně ovlivňuje vývoj ostatních demografických ukazatelů a projevuje se proměnou věkové struktury v prostorových jednotkách, která je jedním z faktorů ovlivňující trh práce. Demografický problém stárnutí populace města Brna je na úrovni Jihomoravského kraje (JMK) i BMO aktivně řešen a implementován v širokém měřítku do strategických dokumentů s prioritním cílem zabránit marginalizaci sociálních skupin a neudržitelnému růstu nákladů na sociální potřeby stárnoucí populace. Aplikovaná opatření jsou organizována

komplexně a zahrnují skupinu nástrojů, která v prvé řadě usiluje o zvyšující se dobu setrvání seniorů v přirozeném prostředí, následně pak podpory aktivního stárnutí a zvyšování kvality služeb. Nezbytnými podklady pro aplikaci nástrojů veřejných politik se tak stávají výsledky studií reflektující prostorový rozsah problematiky. Cílem článku je proto identifikovat prostorové vzorce změn demografického vývoje obyvatelstva v BMO v letech 2001 a 2011 mezi zázemím Brna a města Brna za účelem determinace odlišností mezi jádrem a jeho zázemím.

1 Formulace problematiky

Vzhledem k markantnímu rozvoji geoinformačních technologií se v současnosti geografické informační systémy (GIS) stávají stále významnější součástí v oblasti regionálního rozvoje a vytváří tak novou výkonnou sadu nástrojů s vysokým potenciálem pro prostorové analýzy. V geoinformační terminologii je geodemografie pojímána jako analýza obyvatelstva dle místa jejich bydliště, a to zejména podle druhu sousedství [27]. Taková lokalizovaná klasifikace silně rozlišuje spotřebitelské chování a související sociální vzorce chování. Ačkoliv Martin [18] zdůrazňuje význam prostorového rozměru při populačních analýzách, upozorňuje však, že potenciál pro uplatňování nástrojů GIS v sociálně-ekonomických studiích nebyl dosud plně realizován. Přesto v posledních několika letech došlo k posunu směrem k tzv. demografickým informačním systémům kombinující informace o populaci s vybranými funkcemi GIS [11]. Již od prvních populačních censů a průzkumů je cílem analytiků snaha porozumět prostorovým vzorcům charakteristik obyvatelstva. Berry a Kasarda [3], Frisbie a Kasarda [7] a McKenzie [19] se již v populační dynamice zabývali prostorovou autokorelací a považují ji za implicitní v několika demografických a sociologických teoriích a empirických studiích věd, jako jsou ekologie člověka, sociologie města a venkova. Neomaxisté studovali prostorové dimenze populační dynamiky zejména se záměrem na populační přerozdělování, demografické změny počtu obyvatel a struktury měst tak spatřují jako výsledek kapitalismu [10, 14]. Geodemografie se v této problematice zabývá také venkovskými oblastmi a prostorové analýzy využívá ve výzkumech migrace, rozložení obyvatelstva a predikcích [2, 13, 30, 32]. Prostorové difúzní teorie tvrdí, že populace má tendence rozšiřovat se do okolních oblastí, což znamená, že populační růst je prostorovou autokorelací [12]. Yu a Wei [31] využili právě prostorové autokorelace s modelem prostorové regrese k rozlišení městských a venkovských prostorových struktur. V rámci prostorového využití demografických dat modeloval Su [29] vnitřní prostředí měst (urban modelling) a naznačil nutnost vývoje nových přístupů ke konceptualizaci prostoru a času. Peterson [25] zkoumal užitečnost použití geodemografie jako prostředku k zacílení čtvrtí v kampaních veřejného zdraví. Kázmér [15] aplikoval metody bayesovského mapování pro hodnocení vývoje úmrtnosti populace velkých měst v letech 2001 – 2011 z pohledu jejich časoprostorových struktur a diferencí na úrovni příslušné intenzity, a to podle různých příčin smrti. Mimo výše uvedené aplikace zdůrazňuje Kraus [16] možnost zkoumat regionální difference na příkladu plodnosti žen s využitím širšího spektra geostatických analýz. Kukuliač a Horák [17] k otázce prostorového rozložení zaměstnanosti uvádí závislost prostorové distribuce high-tech průmyslových odvětví na blízkosti městského centra a výskytu typově shodného odvětví. Nosek a Netrdová [22] analýzou regionálních rozdílů identifikují

sociálně prostorové územní diferenciace s použitím Theilova indexu, jehož výsledky společenských nerovnoměrností v geografické dimenzi poskytují podobnou informaci o relativním rozměru nerozměrnosti jako Moranovo I kritérium.

2 Metody

Prostorová závislost je považována za jednu ze základních vlastností prostorových dat, která jednak ovlivňuje možnosti použití standardních statistických metod, ale právě v geografickém výzkumu je vlastním předmětem zkoumání. Anselin [1] z obecného pohledu chápe princip prostorové autokorelace jako existenci určitého funkčního vztahu mezi pravděpodobnostmi výskytu určitého jevu v prostorové jednotce a pravděpodobnostmi výskytu tohoto jevu v jednotkách j , které jsou si prostorově blízké. Formálně lze tento vztah vyjádřit ve tvaru (1):

$$p_{i(y)} = f \{ \varepsilon_i w_{ij} p_j(y) \}, \quad (1)$$

kde $p_{i(y)}$ je pravděpodobnost výskytu jevu y v jednotce i , w_{ij} $p_j \neq j$ je stanovená váha. V případě tendencí vytvářet shluky vysokých hodnot proměnné v některých územních oblastech analyzovaného území a nízké hodnoty v jiných oblastech, se tak jedná o pozitivní prostorovou autokorelaci. Jestliže analyzovaná data vykazují pozitivní prostorovou autokorelaci, dochází k tvorbě shluků jednotek s podobnými hodnotami sledovaného jevu. V opačném případě, jestliže vysoké hodnoty tíhnou k tomu nacházet se v těsné blízkosti nízkým hodnotám a naopak, hovoříme o negativní prostorové autokorelaci. Jsou-li data lokalizována tak, že neexistuje žádný vztah mezi blízkými hodnotami, jedná se o nulovou prostorovou autokorelaci. Dle Fotheringhama a kol. [6] ovšem většina prostorových dat vykazuje určitou formu pozitivní prostorové autokorelace. Jako ukazatel sloužící k měření prostorové autokorelace kvantitativních dat spojitého měřítka bylo užito Moranovo I kritérium, které je definováno (2):

$$I = \frac{\sum_i \sum_j w_{ij} c_{ij}}{s^2 \sum_i \sum_j w_{ij}}, \quad (2)$$

kde $c_{ij} = (z_i - \bar{z})(z_j - \bar{z})$ a $s^2 = \frac{\sum_i (z_i - \bar{z})^2}{n}$, přičemž n je počet analyzovaných jednotek, i, j jsou indexy charakterizující nějaké dvě jednotky, z_i značí hodnotu proměnné v jednotce i a $\bar{z}$ aritmetický průměr sledované proměnné [5].

Index Moranova I kritéria nabývá hodnot od -1 (negativní prostorová autokorelace) do 1 (pozitivní prostorová autokorelace). Pro výpočet Moranova I kritéria je užíváno vah z binární nebo stochastické matice. Následně se zjišťuje statisticky významný rozdíl mezi hodnotou indexu a očekávanou hodnotou. Z jejich rozdílu se pomocí míry rozptylu vypočítá hodnota z -score, která naznačuje, zda můžeme zamítnout nulovou hypotézu o absenci prostorového shlukování. Čím je z -score větší/menší, tím je shlukování intenzivnější, hodnoty blízké nule indikují statisticky nevýznamné shlukování [28]. p -value je pravděpodobnost, se kterou zavrhneme nulovou hypotézu. Následně provedená hot spot analýza počítá statistiku Getis-Ord G_i^* pro jednotlivé funkce v datové množině a identifikuje rozmístění prostorových shluků vysokých hodnot (hot spots) a prostorových shluků nízkých hodnot (cold spots). Getis-Ord statistika je dána (3):

$$G_i^* = \frac{\sum_{j=1}^n w_{ij} x_j - \bar{X} \sum_{j=1}^n w_{ij}}{S \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n w_{ij}^2 - (\sum_{j=1}^n w_{ij})^2}{n-1}}}, \quad (3)$$

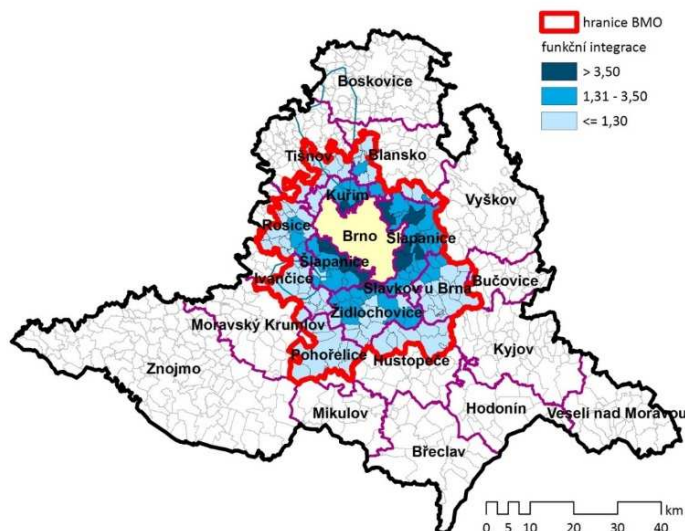
kde x_j je atributová hodnota prvku j , w_{ij} je prostorová váha mezi prvky i a j , n je počet prvků a dále $\bar{X} = \frac{\sum_{j=1}^n w_j}{n}$, $S = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n x_j^2}{n} - (\bar{X})^2}$. Výstupem pro každou prostorovou jednotku jsou hodnoty *z-score* a *p-value* [8]. Kladná, vysoká hodnota *z-score* a hodnota *p-value* $< 0,05$ signalizuje existenci prostorového shluku vysokých hodnot v okolí – vznik hot spot. Naopak nízké hodnoty *z-score* a hodnoty *p-value* $< 0,05$ identifikují existenci prostorového shluku nízkých hodnot v okolí – vznik cold spot. Lokální součet hodnoty prvku a hodnot jeho okolí je proporcionálně srovnáván se součtem hodnot všech prvků v území. Pokud je lokální součet značně odlišný od očekávaného lokálního součtu, znamená to, že tento rozdíl nemůže vzniknout náhodně a jedná se tedy o statisticky významný výsledek (*z-score*). Prostorové vztahy byly modelovány prostorovým vztahem „Contiguity edges only“, tedy pouze sousední polygony, které sdílejí hranici nebo se překrývají, ovlivní výpočty pro danou funkci cílového polygonu.

3 Rozbor problému

3.1 Brněnská metropolitní oblast

Brněnská metropolitní oblast (Obr. 1) je dle Mulíčka a kol. [21] obecně charakterizována jako „areál“ překračující svým rozsahem administrativní území jádrového města a reprezentující relativně jednotný pracovní a bytový trh. Brněnská aglomerace je sídelním a ekonomickým systémem tvořeným Brnem a několika desítkami obcí v okolí, kde každodenní společenské, ekonomické, dopravní a další jiné procesy a vazby překračují jejich vymezené administrativní hranice tvořící jeden funkční celek s diferencovanými úkoly a rolmi jednotlivých sídel [20]. Z administrativního hlediska je BMO tvořena celkem 167 obcemi včetně Brna (29 městských částí), v nichž žilo v roce 2011 celkem 609 114 obyvatel, tedy asi 5,84 % obyvatel ČR na celkové ploše 1 755,3 km². Velikostní struktura obcí podle počtu obyvatel naznačuje, že naprostá většina obcí (téměř 96 %) spadá do kategorie do 5 000 obyvatel a více než polovina obcí do kategorie do 1000 obyvatel. Celkem 16 obcí má status města a 10 obcí status městyse.

Obr. 1: Vymezení Brněnské metropolitní oblasti



Zdroj: [21]

3.2 Data

Data použitá pro zpracování práce pocházejí ze Sčítání lidu, domů a bytů (SLDB) z let 2001 a 2011, které byly poskytnuty zprostředkovaně Magistrátem města Brna od Českého statistického úřadu. Údaje byly zjišťovány za nejmenší územní jednotky BMO. Volba jednotlivých demografických ukazatelů byla provedena s ohledem na identifikaci struktury obyvatelstva v BMO selektivním výběrem na základě diskuze s Magistrátem města Brna, pro něhož byly podklady připravovány. V úvahy byly vzaty tři kategorie struktury obyvatelstva zahrnující biologické, kulturní a sociální a ekonomické znaky (Tab. 1)

Základní jednotkou analýzy byla „základní sídelní jednotka“. Pro SLDB 2001 a 2011 byla oblast Brna-města rozčleněna do 183 základních sídelních jednotek (ZSJ), areál zázemí BMO pak na 306 ZSJ. Do analýzy však nevstupovaly všechny ZSJ, 53 z nich není vůbec obydleno, některé další vykazují velmi nízký počet obyvatel. Tyto ZSJ byly vyloučeny, neboť by způsobily extrémně nízké/vysoké hodnoty ukazatelů a přinesly by tak jisté zkreslení. Analýza dat obsahuje pouze ZSJ s více než 100 obyvateli, v SLDB 2011 bylo bráno v potaz celkem 442 ZSJ. Ztrátu sociálně-demografických informací lze však považovat za zanedbatelnou. Data po eliminaci parametrově nevyhovujících ZSJ nesou informaci o 99,5 % obyvatelích Brněnské metropolitní oblasti. Jednotlivé demografické ukazatele byly pro každý rok a pro každou obec vymezené lokality sumarizovány a výsledná data za celé obce byla přepočtena na relativní hodnoty s výjimkou počtu obyvatel. V souvislosti se prostorovou analýzou dat bylo území BMO rozděleno do prostorových jednotek, které odpovídají administrativnímu vymezení obcí.

3.3 Prostorová analýza

Demografické ukazatele byly na základě výsledků Getis-Ord Gi* statistiky rozděleny do skupin (věková struktura, struktura vzdělanosti, ekonomický potenciál a struktura zaměstnanosti) tak, aby mezi nimi bylo možno interpretovat vzniklé prostorové vzorce (Tab. 1). Hodnoty ukazatele počtu obyvatel nabývají vysoké

hodnoty Moranova I kritéria (0,73) a s provedením hot spot analýzy měly prostorové jednotky v rámci BMO tendenci ke shlukům pouze vysokých hodnot, a to v obou letech v oblasti všech městských částí Brna, vyjma městské části Kníničky a Chrlice patřících k okrajovým částem Brna-města. Z hlediska strukturálního hodnocení městských regionů se BMO jako celek nachází ve stavu suburbanizace, která je definována rostoucím podílem zázemí za současného klesajícího podílu jádra na celku.

Populace města Brna vykazuje decentralizační tendence projevující se stěhováním obyvatel (konkrétně úbytkem obyvatel) z městských částí Vinohrady, Brno-střed, Žabovřesky, Kohoutovice a Nový Lískovec do zázemí. Zbývající městské části vykazují přírůstek. Tyto prostorové jednotky s vyššími přírůstky jsou specifické svojí periferní polohou na okraji Brna-města, výjimkou je městská část Židenice. Na základě toho lze v BMO identifikovat dva typy dekoncentrace: dekoncentraci od centra města Brna k jeho okrajovým částem a dekoncentraci od města Brna jako celku k zázemí BMO projevující se suburbanizací. Demografická dynamika v rámci BMO (zejména migrace obyvatel v nižší věkové kategorii) umocňuje výraznou nevyváženost ve věkové struktuře v lokalitách BMO. Vývoj jednotlivých věkových kategorií signifikuje výraznou proměnu v letech, která se projevuje stárnutím populace ve městě Brně. Jižní část BMO je charakteristická přírůstkem produktivní složky a úbytkem předproduktivní složky obyvatelstva, naopak severní část BMO vykazuje v meziročním srovnání přírůsteky dětské složky (Obr. 2). V městských částech Brna-města je lokalizován výrazný nárůst poproduktivní části obyvatel, neboť 65 % MČ Brna vykazuje přírůstek seniorů.

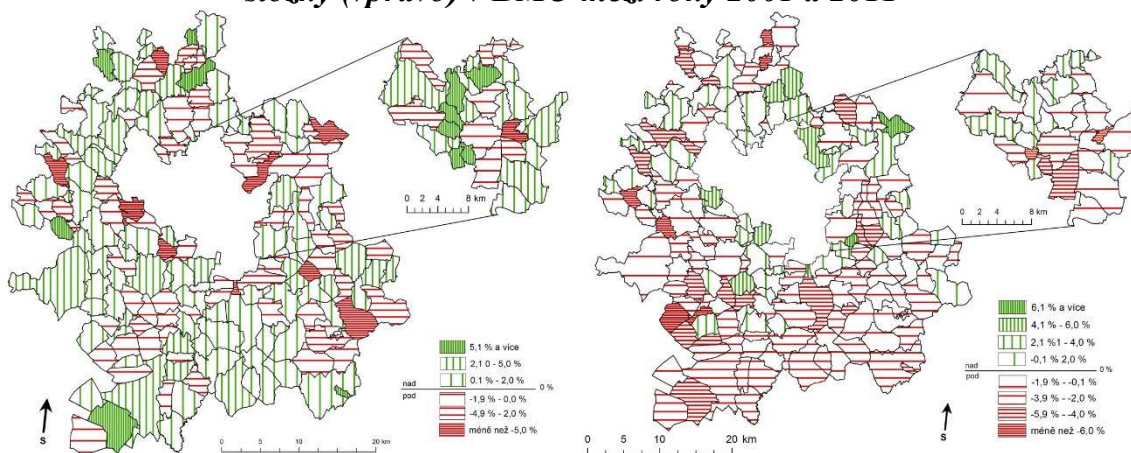
Tab. 1: Výsledky prostorové autokorelace

	Ukazatele	2001			2011		
		<i>I</i>	<i>z-score</i>	<i>p-value</i>	<i>I</i>	<i>z-score</i>	<i>p-value</i>
	Počet obyvatel	0,7338	17,3304	0,0000	0,7343	17,3437	0,0000
věková struktura	Podíl žen z obyvatel	0,2133	5,1175	0,0000	0,1416	3,4252	0,0006
	Podíl předproduktivní složky obyvatel	0,2627	6,2658	0,0000	0,1829	4,3918	0,0000
	Podíl produktivní složky obyvatel	0,1449	0,1449	0,0004	0,1393	3,3774	0,0007
	Podíl poproduktivní složky obyvatel	0,1194	2,9133	0,0036	0,1498	3,6323	0,0003
	Index stárí	0,1586	3,8376	0,0001	0,1825	4,4061	0,0000
struktura vzdělanosti	Podíl obyvatel se základním vzděláním, včetně bez vzdělání	0,6255	14,7030	0,0000	0,6180	14,5355	0,0000
	Podíl obyvatel se středním vzděláním, vyučen bez maturity	0,6348	14,9384	0,0000	0,7474	17,5372	0,0000
	Podíl obyvatel s maturitou, VOŠ včetně nástaveb	0,6373	14,9693	0,0000	0,5513	13,0121	0,0000
	Podíl obyvatel s VŠ vzděláním	0,7963	18,6958	0,0000	0,8053	18,8737	0,0000
ekonomický pot.	Podíl ekonomicky aktivních z obyvatel	0,1761	4,2418	0,0000	0,0921	2,2719	0,0231
	Podíl žen ze zaměstnaných	0,2651	6,3778	0,0000	0,3008	0,3008	0,0000
	Podíl nepracujících důchodců z celku obyvatel	0,2138	0,2138	0,0000	0,1624	3,9144	0,0001
	Podíl nezaměstnaných z ekonomicky aktivních	0,1320	3,2155	0,0013	0,1490	3,6126	0,0003

struktura zaměst.	Podíl zaměstnaných v primárním sektoru	0,4621	10,9218	0,0000	0,3541	8,4535	0,0000
	Podíl zaměstnaných v sekundárním sektoru	0,4294	10,1886	0,0000	0,6040	14,2004	0,0000
	Podíl zaměstnaných v terciárním sektoru	0,3443	8,1482	0,0000	0,3435	8,2434	0,0000
	Podíl zaměstnaných v kvartérním sektoru	0,6750	15,8522	0,0000	0,7559	17,7254	0,0000

Zdroj: vlastní zpracování

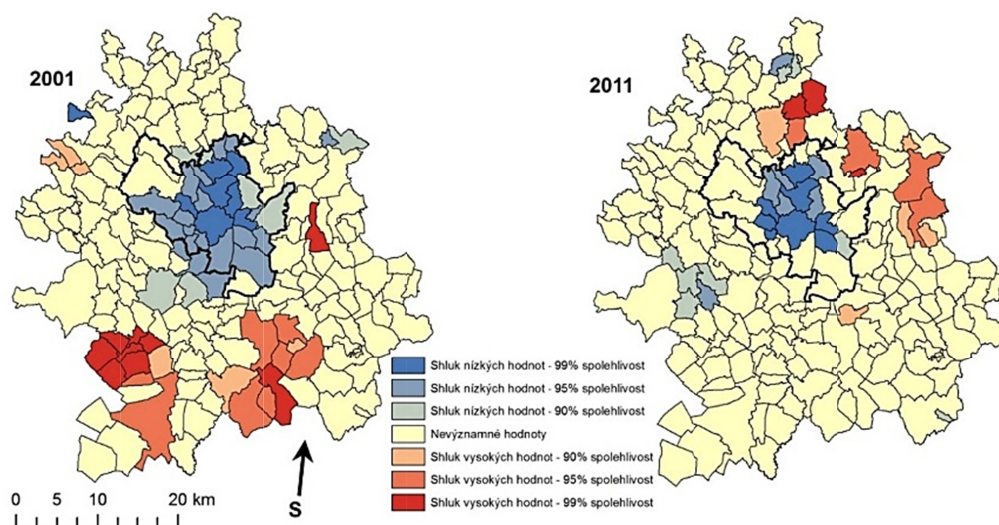
Obr. 2: Přirozený pohyb podílu předproduktivní složky (vlevo) a poproduktivní složky (vpravo) v BMO mezi roky 2001 a 2011



Zdroj: vlastní zpracování

V roce 2001 lze na základě Hot Spot analýzy vymezit oblasti v centru BMO (Obr. 3), převážně v městských částech, kde je převaha prostorových jednotek s nejnižšími podíly předproduktivní složky (při hladině spolehlivosti 99 % v roce 2001: Brno-střed, Královo Pole, Řečkovice a Mokrá Hora, Brno-sever, Židenice, Jundrov, v roce 2011 ubyla městská část Brno-sever a přibýly Kohoutovice, Nový Lískovec a Černovice.

Obr. 3: Hot Spot analýza podílu předproduktivní složky v BMO v roce 2001 a 2011

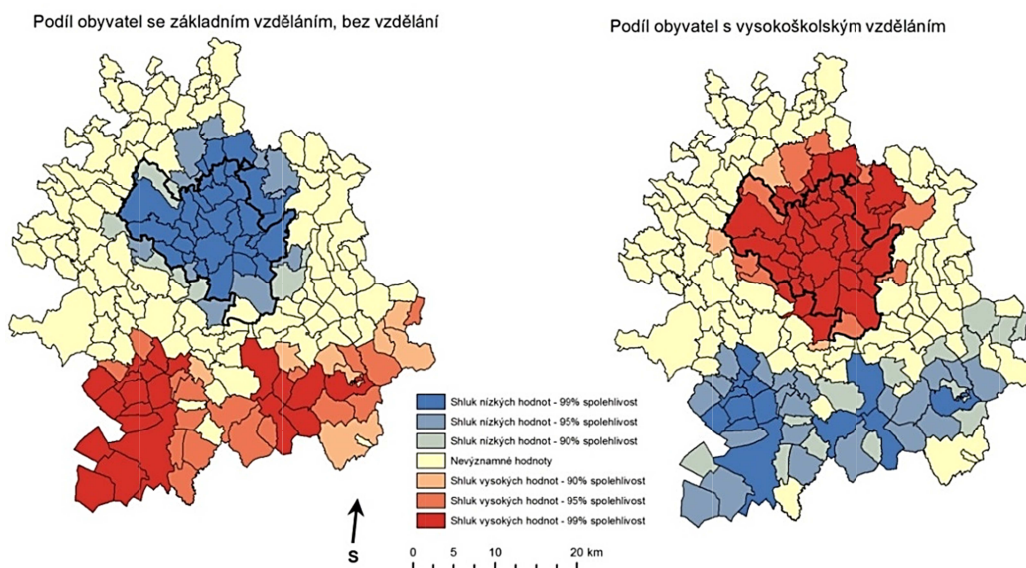


Zdroj: vlastní zpracování

Naopak v jižní části BMO lze vymezit dvě oblasti s nejvyšším podílem dětí, v roce 2001 při hladině spolehlivosti 99 % se jedná o shluk prostorových jednotek v jihovýchodní části BMO: Jezeřany-Maršovice, Loděnice, Malešovice, Kupařovice, Trboušany a jižní části: Nikolčice, východní: Tvarožná. V roce 2011 se shluky s nejvyšším zastoupením nacházejí v severovýchodní části, kdy se na hladině spolehlivosti 99 % jedná o prostorovou jednotku Šebrov-Kateřina (20,47 %) a Svinošice (21,97 %). Srovnáním s indexem stáří v roce 2001 je patrná zcela inverzní situace, co se oblastí s nejvyšším zastoupením indexu stáří týče. Z vývoje zkoumaných ukazatelů je možno si povšimnout dvou významných událostí vznikajících v souvislosti s vývojem ostatních demografických ukazatelů. V první řadě se jedná o zastoupení vysokého podílu ekonomicky aktivních obyvatel s vyšším stupněm vzdělání a nízkými hodnotami indexu stáří v okrajových částech města Brna (Líšeň, Nový Lískovec, Medlánky), naopak městské části ve středu města Brna (Žabovřesky, Královo Pole, Brno-střed) vykazují nižší podíl ekonomicky aktivních obyvatel (v rozmezí 46,1 % – 48,83 %) s vysokými hodnotami indexu stáří (152,54 % - 224,37 %). Obdobné tendence jsou charakteristické pro oblast BMO, které je možno sledovat na vybraných prostorových jednotkách z periferní oblasti (Příbram na Moravě, Malá Lhota, Vysoké Popovice) a ze suburbií v blízkosti Brna-města (Měnín, Rebešovice, Troubsko). Periferní oblasti Brna-města vykazují vysoký podíl poproduktivní složky (index stáří dosahuje v obci Malá Lhota až 175 %), na úkor toho je nižší procentuální zastoupení ekonomicky aktivních obyvatel.

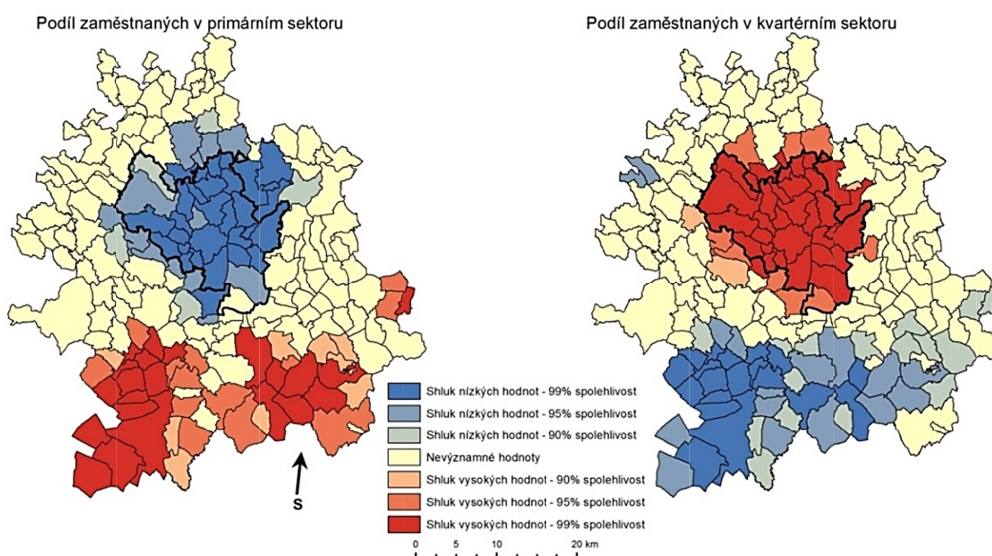
Město Brno je centrem univerzitního vzdělání, vědy a výzkumu a zvyšujícího se podílu univerzitního vzdělávání. Zázemí BMO je charakteristické podílem nižšího stupně vzdělanosti, v roce 2001 BMO tvořilo vzdělanostní strukturu 20,18 % obyvatel se základním vzděláním, 34,2 % se středním vzděláním bez maturity, v roce 2011 základního vzdělání dosahovalo 19,9 % obyvatel, středního vzdělání bez maturity 33,9 %. Brno-město vykazuje nejvyšší zaměstnanost v terciérním a kvartérním sektoru (nárůst z 67 % na 68 %). Průměrná zaměstnanost zázemí BMO v sekundárním sektoru v roce 2001 tvořila 35,7 %, v roce 2011 35,6 %. Tato oblast vykazuje v porovnání s Brnem-městem také vyšší zastoupení primárního sektoru. Aplikací prostorové analýzy byly pro skupinu demografických ukazatelů v porovnání s ostatními ukazateli identifikovány nejvyšší hodnoty Moranova *I* kritéria a nejvyšší hodnoty *z-score* (Tab. 1). Obdobných výsledků bylo dosaženo také u ukazatelů struktury zaměstnanosti v sektorech národního hospodářství. Hodnoty shlukové analýzy identifikovaly jižní část BMO jako oblast se zastoupením prostorových jednotek s nejnižším stupněm vzdělání a nejvyšší zaměstnaností v primárním sektoru v rámci BMO, severní část (převážně oblast Brna-střed) jako oblast s nejvyšším stupněm vzdělání a nejvyšší zaměstnaností v kvartérním sektoru (Obr. 4 a Obr. 5).

Obr. 4: Srovnání výsledků hot spot analýzy ukazatele podílu obyvatel se základním vzděláním, bez vzdělání a podílu obyvatel se vzděláním vysokoškolským v roce 2011



Zdroj: vlastní zpracování

Obr. 5: Srovnání výsledků hot spot analýzy ukazatele podílu zaměstnaných v primárním sektoru a kvartérním sektoru v roce 2011



Zdroj: vlastní zpracování

4 Diskuze

Vývoj a pohyb obyvatel v BMO na základě vyhodnocených dat vykazuje silné růstové tendence v zázemí v blízkosti hranice města Brna. Shodně s Posovou a Sýkorou [26] byla zjištěna dominance městského jádra. Věková struktura obyvatelstva v severovýchodní části BMO je tvořena vyšším podílem poproduktivní populace oproti populaci předproduktivní. Město Brno je zatíženo procesem stárnutí obyvatel. Přílehlající prostorové jednotky města Brna vykazují pokles podílu poproduktivní složky obyvatel kompenzovaný přírůstkem předproduktivního

a produktivního obyvatelstva. V prognóze demografického vývoje v ČR Ouředníček a Špačková [24] shodně deklarují výraznou proměnu věkové struktury v suburbánních oblastech projevující se rostoucím indexem stárí a poukazují na zřetelně se projevující rozdíl mezi obcemi v zázemí města Prahy a městy nad 10 000 obyvatel. Burjanek a kol. [4] v sociodemografické analýze Brněnské metropolitní oblasti na základě rozboru dílčích demografických ukazatelů s použitím shlukové a faktorové analýzy shodně identifikují suburbánní tendence v metropolitní oblasti Brna. Nástroje veřejné správy reagují na tento demografický trend při tvorbě strategických dokumentů. Gregorová, Vidovičová [9] spatřují mainstreaming věku jako strategii managementu populace zatížené stárnoucí populací a zdůrazňují její zapracování do komunitních plánů a strategií obcí, měst, krajů. Dle výsledků si lze povšimnou koncentrace prostorových vzorců v BMO, jedná se oblast jižní a severní části, které z demografického hlediska vytváří bipolární oblasti (nízká úroveň vzdělanosti, vyšší zaměstnanost v primárním sektoru v jižní části BMO, vyšší úroveň vzdělanosti, vyšší zaměstnanost v terciárním, kvartérním sektoru). Ouředníček a Novák [23] analyzují podíl vzdělanosti v městských regionech s využitím měr segregace (index segregace) a územní koncentrace (lokalizační kvocient) dle statistického zpracování dat SLDB 1991, 2001 a následné kartografické vizualizace kartogramem s výsledným zvyšováním sociální polarizace. Uvádí však relativně rovnoměrně rozmístěné obyvatelstvo se základním vzděláním na území ORP v rámci ČR. Rozdílnost výsledků lze vysvětlit výrazně menším analyzovaným územím v této práci, jímž je BMO, které je navíc ovlivněno silnou koncentrací jevů v jádru města. Prostorové rozložení podílu zaměstnanosti v sektorech národního hospodářství vykazuje silné tendence k shlukování nejnižších a nejvyšších hodnot, přičemž oblast města Brna a přilehlých obcí vykazuje shluky prostorových jednotek na hladině spolehlivosti 95 % nejvyššího zastoupení primárního, sekundárního sektoru a opačně nejnižších hodnot terciárního, kvartérního sektoru. Shluk prostorových jednotek s nejvyššími hodnotami zastoupení terciárního sektoru je identifikován v severní/severovýchodní části BMO, kvartérního sektoru v jižní části BMO.

Závěr

Brněnská metropolitní oblast od roku 2001 vykazuje silně rostoucí populační vývoj v nejpřilehlejších prostorových jednotkách za administrativní hranicí města Brna společně se vznikem suburbií. Pozice města Brna z hlediska populační velikosti od roku 2001 ztrácí na svém významu zejména ve svém jádru. Demografický jev sílících suburbanizačních procesů výrazně ovlivňuje vývoj ostatních demografických ukazatelů a projevuje se proměnou věkové struktury v prostorových jednotkách, která je jedním z faktorů ovlivňující trh práce. Rozložení věkové struktury BMO v meziročním srovnání v období 2001 – 2011 koreluje se suburbanizačními procesy a na základě výsledků prostorové analýzy vykazuje BMO shluky prostorových jednotek s nejvyššími a nejnižšími hodnotami ukazatelů věkové struktury, vzdělanosti obyvatel a zaměstnanosti v sektorech národního hospodářství. Determinovány jsou tak z demografického hlediska diametrálně odlišné oblasti. Jižní oblast BMO (bráno od nejjižnějšího bodu administrativní hranice města Brna směrem na jih) je charakteristická přírůstkem obyvatel ve věkové kategorii produktivních obyvatel, koncentrací obyvatel se základním vzděláním, bez vzdělání a oblastí shluku

prostorových jednotek vykazujících nejvyšší zaměstnanost v primárním sektoru. Meziroční vývoj v komparaci mezi zázemím BMO a města Brna vykazuje silící růst vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva v Brně-městě a zaměstnanosti v kvartérním sektoru. BMO v komplexním měřítku od roku 2001 vykazuje nejvyšší zastoupení sektoru sekundárního a kvartérního se silící tendencí. Strategické cíle jsou vytvářeny s ohledem na silné zastoupení Brna-města jako centra vzdělání, vědy, výzkumu a inovativního prostředí a vytvářejí strategický záměr udržení a posílení silné konkurenceschopné pozice Brna-města prostřednictvím marketingových nástrojů (podporujících image Brna-města jako centra univerzitního vzdělání), podpory investiční politiky vysokých škol, sladění poptávky trhu se vzdělanostní strukturou obyvatel.

Reference

- [1] ANSELIN, L. *Spatial econometrics: Methods and models*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1988, 284 s. ISBN 978-90-481-8311-1.
- [2] BEAUJEU-GARNIER, J. *Geography of population*. London: Long-man, 1966. 386 s. ISBN 978-0582481350.
- [3] BERRY, B. J. L., KASARDA, J. D. *Contemporary urban ecology*. New York: Macmillan, 1977. 416 s. ISBN 978-0023090509.
- [4] BURJÁNEK, A. Sociodemografická analýza Brněnské metropolitní oblasti: Analýza dat SLDB 2011. 2014. [cit. 2016-08-30]. Dostupné na WWW: <https://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/Strategie_pro_Brno/dokumenty/BMO_final_web.pdf>.
- [5] CLIFF, A. D., ORD, J. K. *Spatial Autocorrelation*. London: Pion, 1973, 178 s. ISBN 978-0850860375.
- [6] FOTHERINGHAM, A. S., BRUNSDON, CH., CHARLTON, M. *Geographically weighted regression – the analysis of spatially varying relationships*. London: John Wiley & Sons, 2002, 284 str. ISBN 978-0-471-49616-8.
- [7] FRISBIE, W. P., KASARDA, J. D. *Spatial processes*. In N. J. Smelser (Ed.), *Handbook of sociology*, 1988, s. 629–666, Newbury Park, CA: Sage Publications. ISBN 9780803926653.
- [8] GETIS, A., ORD, J. K. Local spatial statistics: an overview. In: Longley, P., Batty, M. (Eds): *Spatial analysis: Modelling in a GIS environment. GeoInformation International*, 1996, Cambridge, s. 261 – 277. ISBN 978-0-470-23615-4.
- [9] GREGOROVÁ, E., VIDOVIČOVÁ, L. *Mainstreaming věku jako strategie managementu populací se stárnoucí demografickou strukturou*. Praha: VÚPSV, v.v.i. - výzkumné centrum Brno, 2007, 76 s. ISBN 978-80-87007-57-0.
- [10] HALL, P. The city of theory. In R. LeGates & F. Stout (Eds.), *The city reader*, 1988, s. 391–393, New York: Routledge. ISBN 978-1317606277.

- [11] HARRIS R., SLEIGHT, P., WEBBER, R. *Geodemographics, GIS and neighbourhood targeting*. Bristol: John Wiley and Sons Ltd., 2005. 293 s. ISBN 9780470864135.
- [12] HUDSON J. C. *Geographical diffusion theory*. Evanston, IL: Northwestern University, 1972, 179 s. ISBN 978-0810103986.
- [13] JAMES, P. The geographic study of population. In P. James & C. Jones (Eds.), *American geography: Inventory and prospect*, 1954, s. 106–122, Syracuse, NY: Syracuse University Press. ISBN 978-0815620136.
- [14] JARET, C. Recent neo-Marxist urban analysis. In *Annual Review of Sociology*, 1983, vol. 9, 499–525.
- [15] KÁŽMÉR, L. Sociálně prostorové nerovnosti v úmrtnosti obyvatelstva velkých českých měst v období let 2001–2011. In *Demografie*, 2016, roč. 58, č. 1, s. 5–28. ISSN 0011-8265.
- [16] KRAUS, J. Geostatická analýza demografických jevů podle CENSU 2001. In *Kartografické listy*, 2008, roč. 16, s. 87-93. ISSN 1336-5274.
- [17] KUKULIAČ, P., HORÁK J.. Prostorová koncentrace high-tech podniků zpracovatelského průmyslu v Ostravě. 2014. [cit. 2016-08-30]. Dostupné na WWW: <http://gisak.vsb.cz/GIS_Ostrava/GIS_Ova_2014/sbornik/papers/gis20145243d4f638848.pdf>.
- [18] MARTIN, D. *Geographic information systems: Socioeconomic applications*. London: Routledge, 2003. 228 s. ISBN 978-1134800834.
- [19] MCKENZIE, R. D. (1924). The ecological approach to the study of the human community. In *American Journal of Sociology*, 1924, roč. 30, č. 3, s.287–301. ISSN 0002-9602.
- [20] Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). Metropolitní oblast Brno: Získané zkušenosti a aktuální fáze přípravy města Brna na nové programové období EU 2014+. 2014. [cit. 2016-08-30]. Dostupné na WWW: <http://www.mmr.cz/getmedia/172758df-180d-4ecf-a460-ac692b9d7c7f/Zezulkova_Ziskane-zkusenosti-a-aktualni-faze-pripravy-mesta-Brna-na-nove-programove-obdobi-EU-2014.pdf>.
- [21] MULÍČEK, O., SEIDENGLANZ, D., FRANKE, D., MALÝ, J.. Vymezení funkčního území Brněnské metropolitní oblasti a Jihlavské sídelní aglomerace. [online]. 2013. [cit. 2016-08-30]. Dostupné z WWW: <http://www.bрно.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/Strategie_pro_Brno/doplňující_studie/BMO_JSA_vymezení_2013_web.pdf>.
- [22] NETRDOVÁ, P., NOSEK J. Přístupy k měření významu geografického rozměru společenských nerovnoměrností. In *Geografie*, 2009, roč. 114, č. 1, s. 52-65. ISSN 1212-0014.
- [23] OUŘEDNÍČEK, M., NOVÁK, J. Metody geografického výzkumu města. In: S., Ferenčuhová, M., Hledíková, L., Galčanová, B., Vacková, (Eds): *Město:*

Proměnlivá ne/samozřejmost. ISBN 978-80-210-4866-9, 2009, s. 93-128. ISBN 978-80-210-4866-9.

- [24] OUŘEDNÍČEK, M., ŠPAČKOVÁ P. Populační vývoj zázemí českých měst jako důsledek procesu suburbanizace: Analytické texty k souboru specializovaných map. Prognóza demografického vývoje a jeho důsledků pro kvalitu života obyvatel v dynamicky se měnících obcích v zázemí českých měst: aplikace v rozvoji a správě území. 2013. [cit. 2016-08-30]. Dostupné na WWW: <<http://docplayer.cz/4925454-Populacni-vyvoj-v-zazemi-ceskych-mest-jako-dusledek-procesu-suburbanizace.html>>.
- [25] PETERSEN J. (2011). Geodemographics as a tool for targeting neighbourhoods in public health campaigns. In *Journal of Geographical Systems*, 2011, roč. 13, č. 2, s. 173-192. ISSN 1435-5930.
- [26] POSOVÁ, D., SÝKORA L. Urbanizace a suburbanizace v městských regionech Prahy a Vídně: Strukturální rozdíly v podmínkách odlišných politicko-ekonomických režimů. In *Geografie*, 2011, roč. 116, č. 3, s. 276-299. ISSN 1212-0014.
- [27] SMITH, M.J., GOODCHILD, M.F., LONGLEY, P.A. 2007. *Geospatial Analysis - The comprehensive independent guide to principles, techniques & software tools a comprehensive guide*. 2. vydání. Leicester: Matador, 2007. 516 s. ISBN 978-1906221980.
- [28] SPURNÁ, P. Prostorová autokorelace – všudypřítomný jev při analýze prostorových dat? *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 4, s. 767-787. ISSN 0038-0288.
- [29] SU, D. Z. GIS-based urban modelling: practices, problems and prospects. In *International Journal of Geographical Information Science*, 1998, roč. 12, č. 7, s. 651–671. ISSN 1365-8816.
- [30] TREWARTHA, G. T. A Case for Population Geography. In G. Demko, H. Rose & G. Schnell (Eds.), *Population Geography: A Reader*, 1970 New York: McGraw-Hill. ISBN 978-0070163089.
- [31] YU, D., WEI, Y. D. Spatial data analysis of regional development in Greater Beijing, China, in a GIS environment. In *Papers in Regional Science*, 2008, roč. 87, č. 1, s. 97-117. ISSN 1435-5957.
- [32] ZELINSKY, W. *A prologue to population geography*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1966, 150 s. ISBN 978-0137307708.

Kontaktní adresa

RNDr. Aleš Ruda, Ph.D.

Ing. Kateřina Pavlíková

Mendelova univerzita v Brně, Fakulta regionálního rozvoje a mezinárodních studií

Zemědělská 1, 613 00, Brno, ČR

Email: ales.ruda@mendelu.cz; katerinapavlikova0@gmail.com

VEREJNÉ STATKY V MESTE A ICH VPLYV NA CENU NEHNUTEĽNOSTÍ – EMPIRICKÉ PRÍSTUPY

PUBLIC GOODS IN A CITY AND THEIR INFLUENCE ON REAL ESTATE VALUE – EMPIRICAL APPROACHES

Adam Síbert, Štefan Rehák

Abstract: *Public goods provided by a city play important role in urban areas. Solid amount of research has been conducted in real estate area and how these public goods and real estate prices are related to each other. In past few decades a breakthrough has been made and hedonic price theory was born around 30-40 years ago. Since then this method has been used and improved many times, now being a standard method of researching urban real estate markets. In this paper several such studies are analyzed. Researchers often focus on spatial attributes related to real estates, environmental effects such as pollution or green areas and public services that may affect real estate prices (quality of schools or public safety). Research practice shows that authors use variety of indicators to truly understand the situation on urban real estate market. Our research shows that various factors may be measured in different ways and it is not always clear which ones should be used.*

Keywords: *Hedonic, Real estate, Urban economics, Public services, Environment.*

JEL Classification: *R30.*

Úvod

Verejné statky je možné definovať ako statky, ktorých prínos je nedeliteľne rozptýlený v spoločnosti bez ohľadu na to, či majú spotrebiteľia si tento statok kúpiť alebo nie. Z hľadiska ekonomickej spotreby rozlišujeme verejné statky čisté a zmiešané. Čisté verejné statky poskytujú úžitok všetkým bez rozdielu a ich spotreba je nedeliteľná a nie je možné určiť ktorý spotrebiteľ ich užíva viac a ktorý menej ako aj je nemožné spotrebiteľa vylúčiť zo spotreby (v našom príspevku ide napríklad o parky či bezpečnosť). Zmiešané verejné statky sa vyznačujú deliteľnosťou spotreby medzi jednotlivcov, spotrebu je možné oceniť ako aj podiel jednotlivca na spotrebe. Kvalita takéhoto statku je nedeliteľná ale je možné vylúčiť spotrebiteľa zo spotreby a zároveň môže byť spotreba povinná (v príspevku za zmiešané verejné statky môžeme považovať napríklad kvalitné školy či dopravná infraštruktúra).

Mestá, resp. obce poskytujú mnohé verejné statky a služby v závislosti od špecifikácií krajiny, v ktorej sa nachádzajú a taktiež od svojej veľkosti. V praxi obce zabezpečujú mnohé služby každodennej potreby občanov, od starostlivosti o životné prostredie (odpad, čistenie, udržiavanie) cez vzdelávanie (napríklad materské a základné školy), sociálne služby (stravovanie, sociálna starostlivosť, bývanie) až po bezpečnosť a pokoj v území (mestská polícia, všeobecne záväzné nariadenia a iné).

Pri takýchto verejných statkoch, resp. službách je niekedy náročné oceniť ich spoločenský prínos. Kvalita, alebo rozsah týchto služieb pozitívne, resp. negatívne ovplyvňuje lokalizáciu spotrebiteľov v priestore. Jestvuje predpoklad, že pri lepšom pokrytí a lepšej kvalite verejnej služby sú spotrebiteľia ochotní za lepšiu dostupnosť zaplatiť. Tento predpoklad sa často vyskytuje na trhu nehnuteľností mesta, kde je možné nájsť rôzne cenové úrovne nehnuteľností na predaj pri podobných typoch nehnuteľností, ktorú sú ale na iných miestach. Jednou z metód, ako je možné tento vplyv verejných služieb na cenu nehnuteľnosti odhadnúť, je metóda hedonických cien, na ktorú sme sa zamerali v našom príspevku.

Z počiatku sa model hedonických cien používal pri iných komoditách ako sú nehnuteľnosti, jedným z prvých autorov bol Court [4], ktorý metódu využil pri určení cenových indexov pre automobily. Iní autori sa zamerali na cenu pôdy [8, 21], v súčasnosti je model využiteľný i pri osobných počítačoch [22]. V posledných desaťročiach sa model využíva i na trhu nehnuteľností, najmä v segmente bývania, čo bude predmetom i nášho výskumu. Najvýznamnejšími teoretickými príspevkami do tejto teórie sú Lancasterova teória spotrebiteľa a Rosenov model. Lancaster [13] vytvoril model na báze užitočnosti, na jeho prácu nadviazal Rosen [19]. Sledoval vývoj cien skupiny atribútov (produktov) a dospel k záveru, že vplyv týchto atribútov je tak na spotrebiteľa ako i na producenta. Podstatou modelu hedonických cien je, že prirovná cenu nehnuteľnosti k atribútom, ktoré ovplyvňujú jej hodnotu. Podmienkou využitia tohto modelu je, že tovar (nehnuteľnosť) musí mať skupinu atribútov, po ktorých je na trhu dopyt zo strany obyvateľov. Z praktického hľadiska je dôležité, aby model obsahoval vysvetľujúce premenné, ktoré domácnosti žiadajú a taktiež musí byť na trhu dostatok nehnuteľností na to, aby domácnosť mala možnosť voľby ideálnej skupiny atribútov [11]. Vo väčšine literatúry jestvujú tieto základné kategórie atribútov [16, 18, 14, 6, 15] :

- Fyzické atribúty samotnej nehnuteľnosti (rozloha, kvalita stavby, počet izieb, kúpeľní, existencia pivnice, balkónu, krby, a iné),
- Atribúty prostredia, v ktorom sa nehnuteľnosť nachádza (medián príjmu domácností, hustota osídlenia, kvalita škôl, kriminalita, národnostné či iné menšiny,...),
- Priestorové atribúty (vzdialenosť od centra mesta, dostupnosť zastávok hromadnej dopravy či iných centier ako pošta, poliklinika a iné),
- A externality (daň z nehnuteľnosti, verejné zariadenia, zonácia, životné prostredie, pobrežie, ...).

Herath a Maier [10] identifikovali niekoľko dominantných oblastí v rámci modelu hedonických cien, ktorými sa výskum trhu nehnuteľností zaoberá. Zistili, že zo 471 skúmaných štúdií sa výskum zamerlal na:

- teoretický a metodologický výskum – 134 štúdií,
- empirické štúdie – 321 (102 všeobecných a 219 špecifických),
- historický vývoj – 13 štúdií,
- a 3 prehľadové články.

Z dôvodu veľkého množstva výskumov a štúdií v tejto oblasti sme sa v tomto príspevku rozhodli zamerať na vybrané atribúty, ktoré je možné ovplyvniť verejnou rukou na úrovni mesta.

1 Metody

Hlavným cieľom nášho príspevku je vytvorenie prehľadového článku, v ktorom porovnávame prístupy merania vplyvu verejných statkov na cenu nehnuteľnosti. Pri spracúvaní tohto článku sme podrobne preštudovali teóriu hedonických cien tak vo výskume trhu nehnuteľností ako aj v iných oblastiach. Následne sme sa zamerali na preskúmanie špecificky zameraných štúdií, ktoré sa zaoberajú výskumom tých atribútov, ktoré môže mesto, resp. obec ovplyvniť.

2 Formulácia problematiky

2.1 Vybrané verejné služby a ceny nehnuteľností v meste

Priestorové vplyvy sa v štúdiách objavujú aj vo forme vybranej verejnej služby. Cheshire a Sheppard [12] vo svojej štúdii testujú podľa vzoru iných autorov vzdialenosť od najbližšej školy a taktiež vzdialenosť od školy spádovej oblasti. Čelia problému ako zmerať kvalitu základnej, resp. strednej školy a nakoniec volia výsledky štandardizovaných testov (na základnej škole „keystage 2 exams“ v predmetoch angličtina, matematika a veda a na strednej škole podľa známky C a lepšie z piatich a viacerých „GCSE“ skúšok). Model testujúci vplyv kvality najbližšej školy vykazoval nižšiu vypovedaciu schopnosť, v systéme so spádovými oblasťami teda autori odporúčajú pracovať so vzdialenosťou od spádovej školy, nie tej najbližšej. Štúdia dokazuje jasný vzťah medzi kvalitou školy a cenou domu a čím sú rozdiely v kvalite škôl väčšie, tým sú rozdiely v cenách domov výraznejšie. V závere autori dedukujú, že dostupnosť kvalitných škôl je závislá od príjmu domácností tak v prípade platených škôl (USA) ako aj verejných škôl so spádovými oblasťami. Vplyv kvality strednej školy na cenu domu je vyšší, avšak ak by sa rodina presťahovala z oblasti s najhoršou základnou školou do oblasti s najlepšou základnou školou zaplatila zhruba o tretinu viac za rovnakú nehnuteľnosť. V podmienkach Slovenskej republiky je tiež systém spádových oblastí, podobná analýza by však bola problematická. Ako varujú aj Cheshire a Sheppard, je nutné poznať reálnu situáciu v sledovanom území, resp. krajine a tomu je nutné prispôbiť modelovanie.

Chen, Rufolo a Dueker [11] skúmali vplyv ľahkého železničného systému na ceny okolitých domov s použitím geografického informačného systému. Závislá premenná bola predajná cena, resp. jej logaritmus, vysvetľujúce premenné boli vek stavby, veľkosť pozemku, rozloha domu, počet izieb, kúpeľní, krbov, priemerná veľkosť domácnosti, medián príjmu domácností, podiel ľudí nad 65 rokov, podiel menších, vzdialenosť od CBD (magistrát mesta Portland) a vzdialenosť od zastávky sledovanej železnice a vzdialenosť a vzdialenosť od trate. Binárne premenné sledovali klimatizáciu, pivnicu, garáž, bazén, roh ulice, slepú ulicu, zonácia pre rodinné domy a rozlíšenie rokov 1993 a 1994. Autori predpokladali hypotézu, že od určitej vzdialenosti jestvuje pozitívny vplyv blízkosti k železničnej stanici a zároveň jestvuje negatívny vplyv z blízkosti k trati (hlučnosť a pod.). Ich hypotéza sa potvrdila, ľudia

nechcú bývať čo najbližšie k železničnej stanici ale stále chcú bývať relatívne blízko aby mohli chodiť pešo, čo predstavuje zhruba 800 metrov (cena dosahuje minimá vo vzdialenosti približne 400 metrov). Následne ceny klesajú, negatívne externality trate so vzdialenosťou klesajú ale aj ľudia majú väčšie dopravné náklady k stanici železnice. Predošlé štúdie skúmajúce buď len vzdialenosť od trate alebo vzdialenosť od stanice majú skreslené výsledky. Výsledky tejto štúdie predstavujú významné dôsledky pre mestských plánovačov, nakoľko takéto železničné systémy vytvárajú určitú oblasť (v tomto prípade približne 800 metrov od trate), kde kvôli hlučnosti sú ľudia ochotní platiť menej, samotná trať vytvára bariéru v území, do ktorého sa sťahujú sociálne a ekonomicky slabšie skupiny obyvateľstva.

Táto štúdia ukazuje komplexnosť merania vplyvu vzdialeností na ceny nehnuteľností. Rôzne služby, ktoré občania využívajú a musia za nimi fyzicky cestovať je možné merať vzdialenosťou od centra mesta (CBD), prípadne konkrétnej služby v kilometroch alebo v čase (v minútach). Ak sa ale jedná o vplyvy, ktoré môžu byť negatívne a pôsobia „priamo vzdušnou čiarou“ ako napríklad hlučnosť trate železnice, prítomnosť skládky odpadu alebo blízkosť priemyselnej zóny, tak je vhodné konštruovať geografické vzdialenosti medzi danými zónami (miestami) a lokalitami nehnuteľností.

2.2 Životné prostredie a bezpečnosť vo vzťahu k cene nehnuteľnosti

Environmentálne aspekty sledujú mnohé štúdie, napríklad štúdia Herath, Choumert, Maier [9], v ktorej sledovali vplyv vzdialenosti od greenbeltu Viedne na ceny bytov (čo môžeme taktiež označiť za priestorový aspekt). Gibbs, Halstead, Boyle a Huang [7] skúmali vplyv čistoty vody na nehnuteľnosti pri jazerách v okolí New Hampshire. Zhoršenie priehľadnosti vody v jazere o jeden meter sa prejavilo v 0,9% až 6% poklese ceny nehnuteľnosti. Autori vo svojej štúdii varujú pred zhoršovaním kvality vody v jazerách, nakoľko pokles tejto kvality môže v budúcnosti viesť nie len k zníženiu cien nehnuteľností ale následne aj k poklesu výberu daní z nehnuteľností. Zároveň odporúčajú výsledky svojej štúdie aplikovať pri kolektívnej ochrane kvality vody v jazerách, keďže môžu byť použité pri kalkulácii návratnosti investícií do takýchto ochranných opatrení. Czembrowski a Kronenberg [5] analyzovali vplyv parkov, záhrad, lesov a cintorínov na ceny nehnuteľností. Sledovali predajné ceny bytov v poľskom meste Lodz. Vplyv zelene merali jednak vzdialenosťou bytu od piatich najbližších „zelených miest“ ale aj binárnymi premennými (je v okruhu 500m park alebo nie je, resp. koľko je percent zelene v okruhu 500m). Z kontrolných premenných použili len rozlohu bytu, počet izieb, vek budovy a poschodie. Skonštruovali dva testy (OLS a MLM), keďže oba ukázali rovnaké výsledky pracovali ďalej len s tradičnou metódou najmenších štvorcov (OLS). Moranov koeficient zakomponovali do modelu (vážený priemer cien piatich najbližších bytov). Najväčší vplyv tradične ukázali vnútorné vlastnosti nehnuteľností a lokalizácia v meste. Veľké lesy a malé parky ukázali významný vzťah k cene bytu, autori však pri interpretácii vychádzajú z reálií mesta, v ktorom sú malé parky nerovnomerne rozmiestnené. Percentuálny podiel zelene v 500 metrovom okolí bytu má pozitívny vplyv na cenu bytu (1% nárast zelene zvyšuje cenu za m² o 2,05 PLN). Malé a stredné lesy nemajú významný vplyv na ceny bytov, táto štúdia však ako prvá rozlišuje veľkostné kategórie lesov, takže nie je porovnateľná s inými štúdiami. V závere autori konštatujú, že metóda hedonických

cien dnes dokáže v post-socialistickej krajine ukázať preferencie spotrebiteľa na trhu nehnuteľností v meste. Sú však skeptický k využitiu tohto prístupu pre vyčíslenie takýchto verejných služieb (zeleň) v meste, nakoľko empirické skúsenosti vyvracajú domnienku, že spotrebiteľ v meste má vedomý dopyt po týchto službách, výnimku tvoria rekreačné oblasti. Morancho [17] skúmal vplyv vzdialenosti od najbližšieho parku ako aj jeho veľkosti na cenu domu. Medzi vysvetľujúce premenné zaradil vek domu v rokoch, počet kúpeľní, vzdialenosť od centra mesta v metroch, existenciu výťahu, počet miest v garáži, poschodie, typ domu (samostatný dom alebo byt, apartmán, garzónka), veľkosť balkónu v metroch štvorcových, počet izieb, rozlohu, špajza resp. skladisko, či je alebo nie je výhľad na park a vzdialenosť v metroch od najbližšieho parku a jeho veľkosť v metroch štvorcových. Analýzu vykonal na meste Castellón s 810 pozorovaniami. Ani výhľad na park ani veľkosť najbližšieho parku neovplyvňovali cenu nehnuteľnosti. Významný ale aj malý vplyv mala vzdialenosť od najbližšieho parku, nehnuteľnosť nachádzajúca sa 100 metrov by bola o 328,400 pesetov (približne 1800€) lacnejšia ako rovnaká nehnuteľnosť priamo pri parku. Autor takýto vplyv považuje v porovnaní s ostatnými premennými za príliš malý.

Kriminalita taktiež pôsobí na ceny nehnuteľností. Troy A Grove [20] skúmali vplyv parkov a kriminality na ceny nehnuteľností v meste Baltimore. Za park považovali územia vyčlenené mestom ako parky a GIS databázu parkov vytvorenú miestnou nadáciou. Následne tieto zelené plochy zredukovali aby ostali iba plochy väčšie ako 2 hektáre a mali viac ako 50% povrchu pokrytého vegetáciou. Informácie o kriminalite čerpali z online databázy obsahujúcej druhy kriminality podľa veľkosti skupín sčítania ľudu. Za kriminalitu ovplyvňujúcu ceny nehnuteľností považovali kombináciu krádeží a znásilnení. 1% nárast vzdialenosti od parku ukázal 2,2% pokles hodnoty nehnuteľnosti a vyššia kriminalita znamenala pokles ceny nehnuteľnosti. Tento vzťah platil až do bodu v ktorom kriminalita nedosiahla vyše 400% priemeru krajiny, vtedy sa blízkosť parku ukázala ako negatívna. Caudill, Affuso a Yang [3] testovali vplyv vzdialenosti domu od lokality od registrovaných sexuálnych delikventov v Memphise. Okrem vlastností samotných domov (kúpeľne, krby, rozloha a iné) sledovali aj poštové smerovacie čísla oblastí, ktorými chceli zachytiť ostatné vlastnosti susedstva. Skúmali vzdialenosť nehnuteľnosti od najbližšieho kriminálnika (vždy do jednej míle) a taktiež hustotu kriminálnikov v okruhu 1 míle od nehnuteľnosti. K tomu pridali i vzdialenosť od najväčšieho znečisťovateľa v oblasti (elektrárň využívajúca fosílnu palivú) a vzdialenosť od centra mesta. Výsledok štúdie ukázal, že 10% nárast vzdialenosti od kriminálnika znamenal 0,23% zvýšenie ceny domu a nárast počtu kriminálnikov v okruhu 1 míle o 1 by znížil cenu domu o približne 3%. Buonanno, Montolio a Raya-Vílchez [2] sledovali vplyv vnímanej kriminality na ceny nehnuteľností. K dispozícii mali niekoľko fyzických vlastností nehnuteľností (cena za m², rozloha v m², počet izieb, výťah, typ kuchyne, poschodie a vek nehnuteľnosti). K nehnuteľnostiam vedeli priradiť poštové smerovacie čísla. Dáta o vnímanej kriminalite čerpali z prieskumu magistrátu mesta, ktorý obsahoval dáta na úrovni dištriktov. Prieskum sa vykonáva každoročne na náhodne vybranej vzorke vyše 5000 obyvateľov starších 16 rokov. Podľa autorov dáta o kriminalite na nižších úrovniach mesta nejestvujú, čo nie je problém nakoľko mesto je organizované na úrovniach dištriktov s volenými zástupcami. Prieskum si autori zvolili na základe jeho výhod oproti oficiálnym

policajným štatistikám, čo sú pokrytie nenahlásených činov a subjektívny pohľad občana. Ako premennú si autori zvolili úroveň bezpečnosti dištriktu, resp. mesta, ktorú respondenti hodnotili škálou 0 (najhoršie) až 10 (najlepšie). Sledovali taktiež imigráciu do jednotlivých dištriktov pomerne k veľkosti populácie oblasti. Nárast bezpečnosti ukázal zvýšenie ceny nehnuteľnosti o 0,55% až 0,76% v rôznych prípadoch. Dištrikt považovaný za menej bezpečný ako ostatné dištrikty mal lacnejšie nehnuteľnosti o 7,38% až 11,6%. Imigranti pozitívne vplývali na ceny nehnuteľností, čo je spôsobené zvýšením dopytu po bývaní. Vzťah medzi imigráciou a kriminalitou a cenami nehnuteľností sa v tomto prípade neprejavil, rast dopytu z rastu populácie pravdepodobne neguje nárast kriminality spôsobený imigráciou.

Záver

Cieľom tohto príspevku bolo vytvorenie prehľadového článku, v ktorom porovnávame vplyv verejných statkov na cenu nehnuteľnosti. Prierez vybranými štúdiami ukazuje, že to, čo sa nachádza v okolí nehnuteľnosti na trhu má významný vplyv. V závislosti od špecifik daného územia sa tento vplyv môže meniť. Nehnuteľnosti v bezpečnejších územiach sú drahšie ako nehnuteľnosti v menej bezpečných oblastiach (rozdiel 7 až 11%). Výskumy taktiež ukazujú, že ľudia sú ochotní zaplatiť prémie za nehnuteľnosť, v ktorej blízkosti sa nachádza park alebo jazero s čistou vodou (1 až 6%). Vplyv zelene má však v štúdiách zmiešané výsledky, často významné ale malého rozsahu. Významný efekt v území má veľká dopravná infraštruktúra, ktorá má tendenciu vytvárať oblasti v blízkosti hluku, v ktorých sú nižšie ceny nehnuteľností (do 400 metrov). Následne sa vytvára oblasť s drahšími nehnuteľnosťami, negatívne efekty sa s rastom vzdialenosti strácajú ale spotrebitelia sú stále v blízkosti dopravy, od tejto oblasti ceny opäť klesajú (približne 800 metrov). Kvalita školy môže v špecifických podmienkach taktiež významne meniť ceny okolitých nehnuteľností (rozdiel v cene nehnuteľnosti medzi najlepšou a najhoršou strednou školou je 18,7% a pri základnej škole je to až 33,5%). Všetky atribúty je možné skúmať rôznymi spôsobmi, napríklad vplyv verejnej zelene je možné skúmať reálnou vzdialenosťou k najbližšiemu parku alebo veľkosťou zelenej plochy v určitom okruhu okolo nehnuteľnosti. Samotným problémom je aj definícia parku či kriminality. Pri verejnom statku často rozhoduje jeho dostupnosť a kvalita, nie kvantita (viď zmiešané výsledky vplyvu verejnej zelene či vplyv kvality školy). Veľkým otáznikom z empirického výskumu ostáva otázka: „Sledujú spotrebitelia tieto atribúty keď sa rozhodujú o kúpe nehnuteľnosti?“ Mnohé štatistiky sú verejne dostupné, je možné predpokladať, že spotrebiteľ je informovaný a berie takéto informácie do úvahy pri svojom rozhodovaní?

Napriek týmto otázkam ostáva metodika hedonických cien častou používanou vo výskume trhu nehnuteľností. Najväčšie prínosy sa jej prikladajú v matematicko-štatistickej presnosti skúmania faktorov, ktoré vplývajú na výslednú cenu nehnuteľnosti.

Podakovanie

Tento článok bol spracovaný s podporou výskumného projektu: VEGA č. 1/0886/16, Hedonické modely oceňovania na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie.

Referencie

- [1] BATEMAN, I., DAY, B., LAKE, I., LOVETT, A. 2001. *The Effect of Road Traffic on Residential Property Values: A literature Review and Hedonic Pricing Study*. [online], <http://www.gov.scot> [cit. 5. 2. 2015]; dostupné na WWW: <<http://www.gov.scot/Publications/2001/07/9535/File-1>>
- [2] BUONANNO, P., MONTOLIO, D., RAYA-VÍLCHEZ, J. M., 2013. *Housing prices and crime perception*. In *Empirical Economics*, Vol. 45, No. 1, pp 305-321
- [3] CAUDILL, S. B., AFFUSO, E., YANG, M. 2015. *Registered sex offenders and house prices: An hedonic analysis*. In *Urban Studies*, Vol. 52, No. 13, pp. 2425-2440.
- [4] COURT, A. T. 1939. 'Hedonic price indexes with automotive examples' in "*The Dynamics of Automotive Demand*", General Motors, New York, str. 98- 119.
- [5] CZEMBROWSKI, P., KRONENBERG, J. 2015. *Hedonic pricing and ecosystem services: considering different urban green space types and sizes*. European Association of Environmental and Resource Economists 21st Annual Conference 24 - 27 June 2015, Helsinki, Finland. Dostupné na WWW: <<http://www.webmeets.com/files/papers/eaere/2015/771/Hedonic%20pricing%20and%20ecosystem%20services.pdf>>
- [6] FREEMAN, A. 1979. Hedonic Prices, Property Values and Measuring Environmental Benefits: A Survey of the issues. In *Scandinavian Journal of Economics*. pp. 154- 173.
- [7] GIBBS et al. 2002. *Effects of Lake Water Clarity on New Hampshire Lakefront Properties*. *Agricultural and Resource Economics Review* 31/1 (April 2002): str. 39-46
- [8] HAAS, G. C. 1922. Sale prices as a basis for farm land appraisal, In *Technical Bulletin 9*, St. Paul: The University of Minnesota Agricultural Experiment Station. <http://eres.architexturez.net/system/files/pdf/eres2011_97.content.pdf>
- [9] HERATH, S., CHOUMERT, J., MAIER, G. 2014. *The value of the greenbelt in Vienna: a spatial hedonic analysis*. 2014, dostupné na WWW: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/939270/filename/2014.02.pdf>>
- [10] HERATH, S., MAIER, G. 2010. *The Hedonic Price Method in Real Estate and Housing Market Research: A Review of the Literature* [online], <<http://epub.wu.ac.at>> [cit. 5. 2. 2015]; dostupné na WWW: <<http://epub.wu.ac.at/588/>>
- [11] CHEN, H., RUFOLO, A., DUEKER, K.J., 1997. *Measuring the Impact of Light Rail Systems on Single Family Home Values: A Hedonic Approach with GIS Application*. Center for Urban Studies, Portland State University. Discussion Paper 97-3.

- [12] CHESHIRE, P., SHEPPARD, S. 2003. *Capitalised in the Housing Market or How we Pay for Free Schools: The Impact of Supply Constraints and Uncertainty*. 2003, dostupné na WWW: <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/cheshire/pdfs/Cheshire_PayForFreeSchools.pdf>
- [13] LANCASTER, K. J. 1966. 'A new approach to consumer theory', In *The Journal of Political Economy*, Vol. 74, No. 2, pp. 132- 157.
- [14] MALPEZZI, S. 2003. Hedonic pricing models: A selective and applied review. in: *T. O'Sullivan and K. Gibb (Eds) Housing Economics and Public Policy*, 67- 89.ss. Malden, MA: Blackwell Science.
- [15] MCDONALD, John F. - MCMILLEN, Daniel P. 2011. *Urban economics and real estate : theory and policy*. 2nd ed. Hoboken: John Wiley & Sons., 2011. 551 s. ISBN 978-0-470-59148-2.
- [16] MILLER, N. 1982. Residential Property Hedonic Pricing Models: A Review. In *C. F. Sirmans (ed.) Research in Real Estate*, Vol. 2, pp. 31-56.
- [17] MORANCHO, A. B. 2003. *A hedonic valuation of urban green areas*, In *Landscape and Urban Planning*, Vol. 66, No. 1, pp. 35-41.
- [18] RIDKER, R.G., Henning, J.A.. 1967. The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution. *The Review of Economics and Statistics*, pp. 246-257.
- [19] ROSEN, S. 1974. 'Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition', In *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 1, pp. 34-55.
- [20] TROY, A., GROVE, M. J. 2008. *Property values, parks and crime: A hedonic analysis in Baltimore, MD*, In *Landscape and Urban Planning*, Vol. 87, No. 2, pp. 233-245.
- [21] WALLACE, H. A. 1926. 'Comparative farmland values in Iowa', In *Journal of Land and Public Utility Economics*, Vol. 2, pp.385- 392.
- [22] WHITE, A. G., ABEL, J. R., BERNDT, E. R. AND C. W. MONROE. 2004. 'Hedonic price indexes for personal computer operating systems and productivity suites', NBER Working Paper Series, Working Paper 10427.

Kontaktná adresa

doc. Ing. Štefan Rehák, PhD.

Ing. Adam Sibert

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

Dolnozemska 1, 852 35 Bratislava

Email: stefan.rehak@euba.sk, adamsibert@mail.t-com.sk

KONVERGENČNÍ A DIVERGENČNÍ TENDENCE V RÁMCI REGIONŮ ČR

CONVERGENCE AND DIVERGENCE TENDENCIES IN TERMS OF REGIONS IN THE CZECH REPUBLIC

Lucie Sobotková, Martin Sobotka

Abstract: *The article deals with the evaluation of the impact of subsidy drawdown through the operational programmes of the European Union. One of the main objectives of the European regional policy is to achieve a convergence among regions. The assessment of convergence or divergence achievement among regions of the Czech Republic is based on the evaluation of indicators of the so-called beta and sigma-convergence. This analysis is based on the assessment of the development of performance indicators of the economy and the labour productivity for each region. The outputs of this analysis will be confronted with the amount of resources that have been used as a source of investment for projects implemented on the territory of the respective regions. Therefore, the aim is to evaluate whether financial resources from the EU funds helped to meet the defined objective above mentioned convergence in the programming period 2007 – 2013.*

Keywords: *Process of convergence, Aims of regional policy, Structural funds of the EU, Regions of the Czech Republic.*

JEL Classification: *R11, R53, O43, H22.*

Úvod

Každá politika je vždy prováděna s určitým cílem, jehož se snaží dosáhnout ve stanoveném horizontu. Tato základní teze se dotýká také regionální politiky Evropské unie (dále EU). Cíl v tomto případě lépe vyplyne, pokud vezmeme v úvahu další označení pro tuto politiku. Konkrétně se jedná o označení politika soudržnosti. Aby bylo možné mezi jednotlivými státy (i regiony) dosáhnout této soudržnosti, je potřebné nastavit takové mechanismy, které soudržnost podpoří. EU spojuje otázku soudržnosti s procesem konvergence. To je patrné např. z toho, že pro programové období 2007 – 2013 je proces konvergence nejen implicitně očekávaným jevem, ale je explicitně zmíněn i mezi hlavními cíli. Cílem tohoto článku je zhodnotit uplynulé programové období 2007 – 2013 a zjistit, zda očekávaný proces konvergence se v regionech projeví. Zároveň bude zjišťováno, zda aktivita regionů v oblasti čerpání dotací z evropských fondů měla souvislost s případným procesem konvergence. Na základě stanoveného cíle lze stanovit základní výzkumnou otázku, zda využívání dotací z fondů EU v regionech napomáhá meziregionální konvergenci? Základní ověřovaná hypotéza tedy konstatuje, že čerpání dotací z fondů EU posiluje soudržnost mezi regiony a podporuje jejich konvergenci. Tato situace bude prověřena prostřednictvím základních přístupů k procesu konvergence, kterými jsou zejména

ukazatelé beta- a sigma-konvergence, které budou hodnotit situaci v rámci regionů na úrovni NUTS 3 v ČR.

1 Regionální politika na úrovni EU

1.1 Cíl konvergence v rámci regionální politiky EU

Jedním z centrálních cílů politik evropských zemí na národní i nadnárodní úrovni je již od 90. let snaha podnítit mechanismy pro dosažení sociální soudržnosti. Tato koheze totiž představuje podmínku stability politického systému, bezpečnosti a zdroj ekonomické výkonnosti. Nedostatek sociální soudržnosti indikovaný jako slabé sociální vazby a nízká solidarita v komunitách naopak může vést ke zvýšenému tlaku na výdaje z veřejných rozpočtů (více viz [13]).

Soudržnost je možné chápat ve třech rovinách. Tedy cílem je usilovat o ekonomickou, sociální a teritoriální kohezi. Při jeho naplňování se zejména uplatňují dva klíčové koncepty, kterými jsou koncept konvergence a koncept integrace. Tyto základní koncepty jsou vzájemně provázané. Bez uskutečňování konvergence by soudržnost byla pouhým politickým pojmem. Soudržnost je zase možná pouze za podmínky vytváření formálních institucí a pravidel.

Dostáváme se tak k jednotlivým politikám, které jsou na evropské i národní úrovni uskutečňovány. S ohledem na pokračující proces rozšiřování roste na významu zejména regionální politika, která je v obecné rovině zaměřena na zmírňování rozdílů v rozvoji mezi regiony členských zemí EU. Opět se tak setkáváme s výše uvedeným pojmem konvergence. Např. Valášková [14] uvádí, že od zavedení politiky soudržnosti regionů v prvním programovém období (1989 – 1993) byl cíl ekonomické a sociální koheze a snižování disparit často interpretován jako podpora konvergence evropských regionů. Monfort [10] dodává, že zejména ekonomický typ konvergence se stává hlavní aspektem pro hodnocení účinnosti celé kohezní politiky EU.

Potřeba dosáhnout konvergence mezi regiony EU je patrná také z formulovaného cíle regionální politiky EU pro programové období 2007 až 2013 nazvaného jednoduše „konvergence“. Tento cíl vychází ze Sdělení Komise [5], podle kterého hlavním cílem konvergence je podpora růstového potenciálu pro dosažení vyšší míry růstu. Tento cíl by se měl vnímat s přihlédnutím k nárůstu rozdílů mezi regiony a snahy tyto rozdíly snižovat. Tím se očekává přispění ke konkurenceschopnosti Unie jako celku.

1.2 Obecné přístupy ke konvergenci

Před vlastním hodnocením procesu dosahování konvergence je potřebné zabývat se jejím vymezením. Narážíme tu však na základní definiční problém, protože obecné vymezení konvergence není alespoň smluvně stanoveno. Jak upozorňují např. Nevima a Melecký [11], tento pojem se používá v různých modifikacích závislých na typu zkoumaného problému. V obecné rovině je konvergence spojována se snižováním rozdílů mezi dvěma či více veličinami v čase. Jedná se tedy o proces přibližování se k určité úrovni (diference proměnných v čase směřuje k nulové hodnotě).

Minařík, Borůvková, Vystrčil [8] upozorňují na původní pojetí pojmu konvergence (přelom 80. a 90. let 20. stol.), které bylo odvozeno pouze pro oblast hospodářského růstu. Přístup vycházel z neoklasického modelu růstu, kdy klíčovým problémem bylo

zjišťování, zda chudší země nebo regiony tendují k rychlejšímu růstu než země bohatší, přičemž tyto automatické síly vedou v čase ke sbližování úrovně důchodu nebo produktu na hlavu (více viz [3]). Důvodem je tok kapitálu z regionů s vysokými mzdami do regionů s nízkými náklady na práci. V případě práce probíhá její přesun v opačném směru (viz [1]).

Barro, Sala-i-Martin [3] hledali projevy konvergence zejména v neoklasickém růstovém modelu pro případ uzavřené ekonomiky, jak je prezentován ekonomy v průběhu 20. stol. (viz např. Ramsey, Solow apod.). Proces konvergence je tak spojován zejména s výkonností jednotlivých ekonomik. Uvedení autoři zkoumají výstup ekonomiky prostřednictvím hrubého domácího produktu (dále GDP) a jeho vývoje v čase. Proces konvergence se však v přístupech autorů přestává vázat pouze na zmiňovanou výkonnost. Koncept konvergence se uvolňuje a její myšlenka přechází i do dalších oblastí (viz [8]). Lze se setkat s přístupy, kdy autoři např. hodnotí cenovou konvergenci v souvislosti s probíhajícími integračními procesy (viz např. [15]), zkoumají konvergenční procesy demografických ukazatelů (viz [9]), případně hodnotí konvergenci při spotřebě potravin v turismu (např. [7]) apod.

Konvergenci jako indikátor však můžeme vnímat ve více podobách. Např. konvergence může nabývat absolutní nebo relativní podoby (viz např. [15]). Absolutní (též nepodmíněná) konvergence představuje proces, v jehož rámci ekonomiky konvergují k jedné dané (společné) hodnotě zkoumaného ukazatele (tzv. stabilnímu stavu) bez ohledu na výchozí stav. Naproti tomu relativní (podmíněná, slabá) konvergence představuje situaci, kdy země s rozdílnými počátečními stavy daného ukazatele se navzájem přibližují, ale jediného společného stavu není dosaženo. Relativní konvergence může být hodnocena ve formě beta-konvergence nebo sigma-konvergence (viz např. [2], [3]), případně delta-konvergence (viz např. [1], [4]).

Koncept beta-konvergence vychází z hypotézy, že chudší regiony rostou rychleji než bohatší. Tento typ konvergence přímo souvisí s neoklasickou teorií růstu [12], ve které platí dva základní předpoklady související s produktivitou, kdy zejména kapitál podléhá klesající výnosnosti. Růstový proces by měl vést k ekonomickému stálému stavu, který lze charakterizovat mírou růstu, která závisí nejen na exogenní míře technologického rozvoje a růstu míry pracovních sil. Klesající výnosy tedy implikují, že míra růstu chudých zemí by měla být vyšší a jejich příjem (nebo GDP) na hlavu by měl dosáhnout bohatší ekonomiky. Z tohoto přístupu potom vyplývá negativní relace mezi růstem důchodu na hlavu (v průběhu několika dekád) vzhledem k úrovni důchodu na hlavu v základním období (viz [2]).

Tento přístup lze zobecnit na předpoklad, že sledované jednotky se v určitém časovém intervalu sbližují, pokud jednotky s nízkými hodnotami v počátečním období vykazují rychlejší růst než jednotky, které v počátečním období vykazovaly hodnoty vyšší. Opakem tohoto procesu je divergence (blíže viz např. [8]).

Naproti tomu sigma-konvergence představuje konvenčnější přístup k měření nerovností. Zatímco beta-konvergence se zaměřuje na zachycení možných doháněcích procesů, sigma-konvergence pracuje pouze s výskytem disparit mezi jednotlivými zkoumanými subjekty v průběhu času. Oba tyto koncepty spolu úzce souvisejí.

Můžeme konstatovat, že beta-konvergence je nutnou, ale ne postačující podmínkou pro realizaci sigma-konvergence. (viz [10]).

Delta-konvergence je sledována prostřednictvím hodnocení variačního koeficientu hodnot GDP na obyvatele. V tomto případě se hodnotí nárůst či pokles uvedeného koeficientu v čase. Ke konvergenci poté dochází, pokud variační koeficient v čase klesá a opačně stoupající hodnoty signalizují probíhající proces divergence (srov. [1]). Blažek, Csank [4] dodávají, že ke konvergenci dochází, pokud ke snížení průměrné odchylky hodnot v jednotlivých regionech od průměrné hodnoty souboru regionů. Obtížnost interpretace poté souvisí se situací, kdy může docházet k poklesu variability i při zvyšování variačního rozpětí souboru. V analýze tohoto článku budou proto využity zejména přístupy beta a sigma-konvergence.

2 Metody pro hodnocení procesu konvergence

Armstrong, Taylor, [2] popisují sigma-konvergenci jako jednoduché měření rozptylu v důchodech na obyvatele mezi regiony k určitému času. O konvergenci potom můžeme hovořit, pokud se velikost rozptylu příjmů na hlavu mezi regiony v průběhu času snižuje. Daný přístup lze opět vyjádřit v obecné rovině takovým způsobem, že ke konvergenci dochází, pokud se variabilita hodnot zkoumané proměnné (zpravidla po její logaritmické transformaci a měřená směrodatnou odchylkou) v čase systematicky snižuje. V opačném případě by opět docházelo k divergenci (blíže viz [8]).

K oběma metodám je potřebné doplnit, že výsledky mohou být ovlivněny např. odlehlými jednotkami, které mohou výsledky zkreslit. Další charakteristickým rysem je existence vztahu mezi oběma přístupy. Pokud je splněna podmínka beta-konvergence, potom platí i sigma-konvergence. Opačnou implikaci však nelze stanovit, protože sigma-konvergence může existovat i bez beta-konvergence.

Přístup beta-konvergence spočívá ve zjištění hodnoty počáteční proměnné a hodnoty konečné proměnné. Zpravidla se doporučuje provést logaritmování uvedených hodnot, čímž lze eliminovat asymetrické rozdělení a zpravidla dojde k přiblížení odlehlých hodnot. Z uvedených proměnných se dále zjistí geometrický průměr podle vztahu:

$$\log \bar{k} = \frac{1}{n} (\log y_n - \log y_0), \quad (1)$$

kde:

$\bar{k}$ - průměrný koeficient růstu proměnné na jednotku sledovaného časového období,
 y - proměnná,
 n - počet období.

Součástí analýzy je sestrojení rovinného grafu, kdy osa x zahrnuje hodnoty $\log y_0$ a osa y odpovídá hodnotám $\log \bar{k}$. Poté lze provést lineární regresi pro určení konvergence či divergence hodnot (je-li směrnice přímky záporná, převažuje tendence ke konvergenci, kladná směrnice regresní přímky odkazuje na tendenci k divergenci). Regresní přímku lze doplnit o index determinace, aby bylo možné určit významnost konvergence či divergence.

V případě zjišťování sigma-konvergence se vychází ze všech dílčích období daného intervalu, přičemž se opět doporučuje provést logaritmování proměnných. Z takto připravených dat lze určit směrodatná odchylna pro každé dílčí období. Po sestrojení rovinného grafu (osa x měří čas zkoumaného intervalu, osa y obsahuje vypočtené směrodatné odchylky). Při konvergenci proměnných by mělo docházet k systematickému snižování směrodatných odchylek v čase. Při opačné situaci lze usoudit na divergenci proměnných.

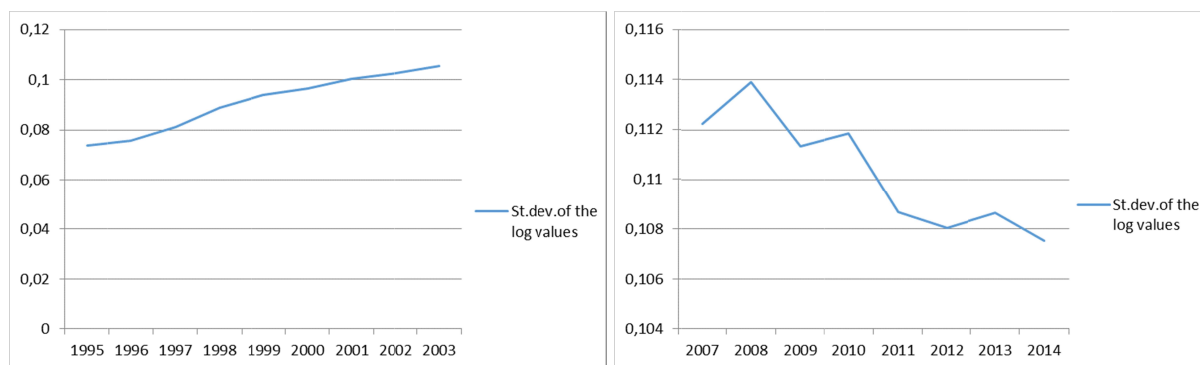
3 Analýza vybraných ukazatelů vývoje regionální ekonomiky

Výše uvedený způsob určení jednotlivých typů ukazatele konvergence bude základem analýzy zejména přístup sigma-konvergence, která umožňuje posoudit proces konvergence či divergence v rámci celého zkoumaného časového rámce. Aby bylo možné posoudit dopady čerpání prostředků v programovém období 2007 až 2013, bude analýza postavena na porovnání vývoje sigma-konvergence pro daný ukazatel před uvedeným programovým obdobím a vývojem v rámci daného období. Analýza tak zahrnuje komparaci období za roky 1995 až 2003 a období 2007 až 2013. Při stanovování těchto období byla vzata v úvahu snaha o získání co nejdelší časové řady hodnot. Zároveň z analýzy byly vyloučeny roky 2004 až 2006, kdy ČR je již součástí EU a z titulu své pozice může čerpat prostředky z unijních prostředků.

Komparace vývoje sigma-konvergence v čase je doplněna přístupem beta-konvergence. Tento typ konvergence umožňuje rozpoznat, které regiony zvyšují či snižují průkaznost konvergenčního testu. Samotná analýza konvergence je s ohledem na omezený rozsah článku postavena na dvou základních ukazatelích výkonnosti ekonomik, kterými jsou GDP na obyvatele a GDP na zaměstnance. Na základě těchto ukazatelů je poté hodnocena situace jednotlivých regionů v ČR, přičemž regionem je zde vnímán kraj jako samosprávný územní celek a dále také Hlavní město Praha.

Analýzu regionů z hlediska otázky podpory konvergenčních procesů mezi regiony je nutné spojit s hodnocením samotných regionů. Základní výzkumnou otázkou je, zda zapojit do samotné analýzy všechny regiony? Zejména se jedná o přítomnost Hlavního města Prahy v analýze, protože výkonnost tohoto města se od ostatních regionů odchyluje. Patrné je to na první analýze sigma-konvergence při využití ukazatele GDP na obyvatele měřeného v běžných cenách. Grafy na obrázku 1 zobrazují výstupy analýzy sigma-konvergence mezi regiony v ČR při zapojení všech čtrnácti samosprávných územních jednotek.

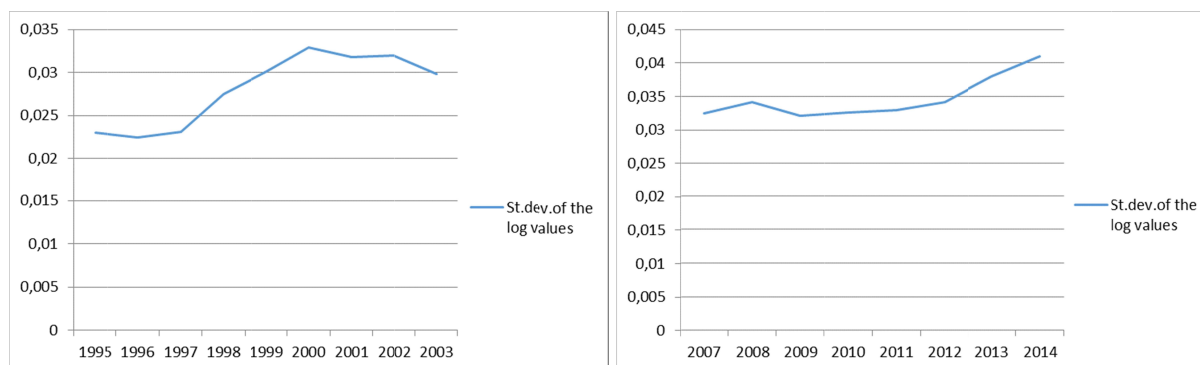
Obr. 1: Znázornění sigma-konvergence regionů ČR měřené prostřednictvím ukazatele GDP na obyvatele (včetně Hl. města Prahy)



Zdroj: autoři

Grafy na obrázku 1 znázorňují, že cíle konvergence bylo v programovém období 2007 až 2013 dosaženo. Regiony ČR (výpočty vycházejí ze zpětně dopočtených dat databázi Českého statistického úřadu pro současné krajské uspořádání) vykazují před vlastním vstupem ČR do EU divergenční tendence. Pokud však vyloučíme vstupní data za Hlavní město Prahu z analýzy z důvodu jejich značné odlehlosti od ostatních regionů, situace bude odlišná. Výsledek nového testu sigma-konvergence znázorňují grafy na obrázku 2.

Obr. 2: Znázornění sigma-konvergence regionů ČR měřené prostřednictvím ukazatele GDP na obyvatele (při vyloučení Hl. města Prahy)

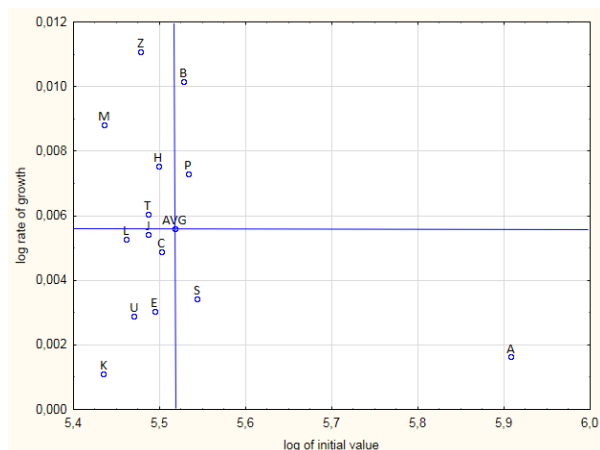


Zdroj: autoři

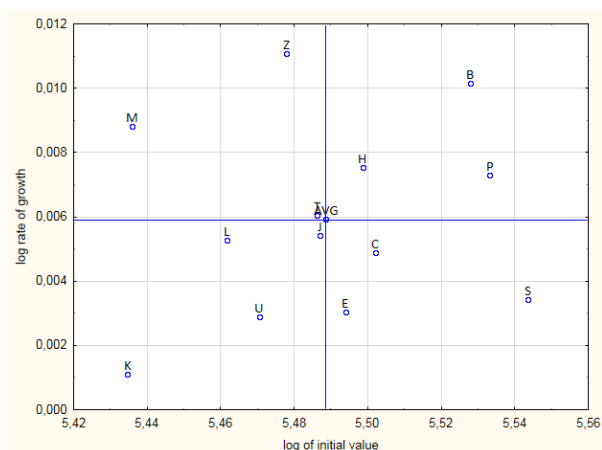
Průběh grafů na obrázku 2 ukazuje, že směrodatné odchylky mezi regiony v ČR (bez zahrnutí Hlavního města Prahy) se i po roce 2007 spíše zvyšují. Dochází tak spíše k divergenci mezi regiony. Tento všeobecný přehled o situaci v českých regionech je vhodné doplnit o výstupy měření beta-konvergence. Výstupy analýzy beta-konvergence jsou znázorněny v obrázku 3 za použití korelačního diagramu.

Obr. 3: Znázornění beta-konvergence regionů ČR po roce 2007 ukazatele GDP na obyvatele

a) regiony ČR včetně Hl. m. Prahy



b) regiony ČR s vyloučením Hl. m. Prahy



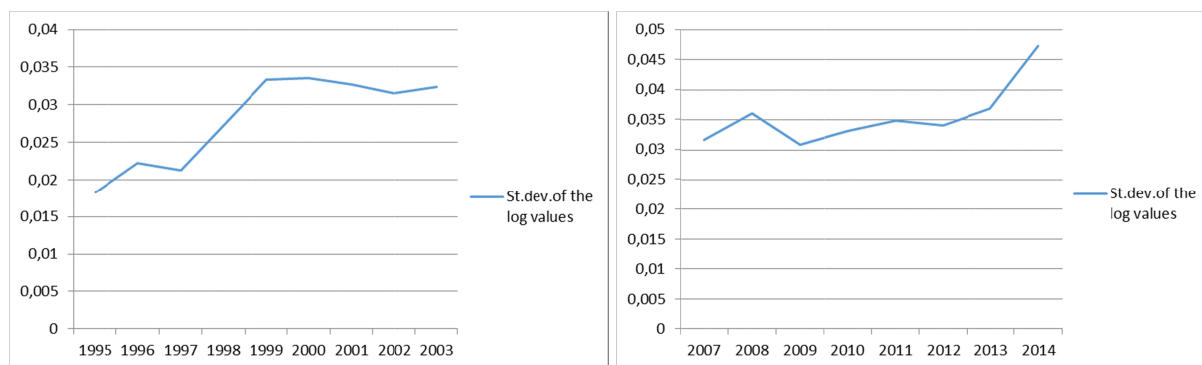
Pozn.: B – Jihomoravský kraj, C – Jihočeský kraj, E – Pardubický kraj, H – Královéhradecký kraj, J – Kraj Vysočina, K – Karlovarský kraj, L – Liberecký kraj, M – Olomoucký kraj, P – Plzeňský kraj, S – Středočeský kraj, T – Moravskoslezský kraj, U – Ústecký kraj, Z – Zlínský kraj, AVG – průměrná hodnota.

Zdroj: autoři

Korelační diagramy na obrázku 3 zobrazují rozložení jednotlivých regionů vzhledem podle výše počáteční hodnoty vstupního ukazatele GDP na obyvatele a míry růstu ekonomiky pro období mezi roky 2007 až 2014 vzhledem k průměrné hodnotě (zjištěné jako geometrický průměr obou vstupních veličin). Při vysoce průkazné konvergenci by se sledované jednotky měly nacházet zejména ve čtvrtém a druhém kvadrantu, kdy jednotky v souladu s neoklasickou teorií vykazují buď nadprůměrnou počáteční hodnotu ukazatelů spolu s nízkým růstem, nebo se jedná o regiony s nízkou počáteční hodnotou avšak s vysokou mírou růstu. Pozice Hl. m. Prahy naznačuje vysokou úroveň produkovaného GDP na obyvatele. Růst její ekonomiky za zkoumané období však byl relativně nízký, čímž ostatní regiony mají šanci její ekonomickou úroveň dostihnout. Při hodnocení beta-konvergence na obrázku 3 je nutné ještě doplnit o zhodnocení průkaznosti této analýzy. Rozptýlení dat po celém korelačním diagramu (rozptylují se stále více do všech čtyř kvadrantů) odkazuje na snižující se průkaznost takového testu.

Hodnocení konvergence regionů bude provedeno ještě na ukazateli produktivity regionů měřené prostřednictvím ukazatele GDP v běžných cenách přepočteným na zaměstnance. Otázka zahrnutí či vyřazení Hl. m. Prahy v rámci analýzy zde již nebude řešena, protože závěry analýzy se v tomto případě tolik nemění, jako tomu bylo v předchozím případě. Grafy na obrázku 4 opět zobrazují vývoj výše směrodatných odchylek mezi regiony ČR bez zahrnutí Hl. m. Prahy.

Obr. 4: Znázornění sigma-konvergence regionů ČR měřené prostřednictvím ukazatele GDP na zaměstnance (při vyloučení Hl. města Prahy)

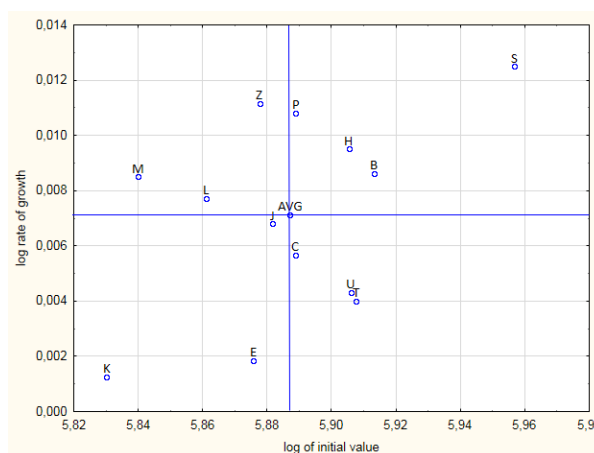


Zdroj: autoři

Převážně rostoucí průběh vývoje směrodatných odchylek v ukazateli produktivity práce odkazuje na divergenci mezi regiony. Tento průběh se tedy mezi oběma sledovanými obdobími nezměnil. Disparity mezi regiony se na základě tohoto ukazatele stále více prohlubují.

Výsledky sigma-konvergence je vhodné doplnit také v tomto případě zhodnocením beta-konvergence pro regiony ČR (opět s vyloučením Hl. m. Prahy). Rozmístění regionů vzhledem ke geometrickému průměru sledovaného ukazatele produktivity je zobrazeno na obrázku 5.

Obr. 5: Znázornění beta-konvergence regionů ČR po roce 2007 ukazatele produktivity práce



Zdroj: autoři

Korelační diagram na obrázku 5 upozorňuje, že zejména regiony Karlovarský kraj a Pardubický kraj dosahují jak nízkých počátečních hodnot, tak dosahují nízké míry růstu. Lze tedy předpokládat, že při naplňování daného ukazatele budou tyto regiony zaostávat ve srovnání s ostatními regiony. Naopak kraje Středočeský, Plzeňský, Královéhradecký a Jihomoravský mají tendenci se ostatním krajům vzdalovat, čímž se prosazuje spíše proces divergence.

4 Diskuze

Výše provedená analýza, která se zabývá otázkou konvergenčních či divergenčních procesů probíhajících mezi regiony ČR, prokázala konvergenční proces pouze v určité situaci. Vedle počtu zahrnutých subjektů je zásadní také volba vhodného ukazatele. Další otázkou však je také, jaké faktory uvedený proces konvergence či divergence způsobují a dále podporují. V práci byla zkoumána přítomnost konvergence mezi regiony pro programové období 2007 až 2013. Je tedy otázkou, zda nástroje např. v podobě poskytovaných dotací jsou tímto faktorem. Z tohoto důvodu byla dále použita data o čerpání evropských dotací jednotlivými regiony v průběhu celého programového období. Z uvedených dat byla zjišťována nejen celková vyčerpaná částka z jednotlivých operačních programů, která byla použita na území daného kraje, ale také průměrná částka připadající na jeden projekt. Korelační analýza zkoumající vztah mezi těmito dvěma výšemi finančních prostředků na straně jedné a logaritmovanými hodnotami počáteční hodnoty a míry růstu, které vstupovaly do výše provedené analýzy beta- a sigma-konvergence.

Silnější korelační vztah byl prokázán pouze v určitých případech. Konkrétně se jednalo o prokázání vztahu mezi zejména průměrnými čerpanými částkami poskytovaných dotací a počáteční hodnotou logaritmu ukazatele GDP na obyvatele (korelační koef. 0,82) a počáteční hodnotou logaritmu ukazatele produktivity práce (0,74). V obou těchto případech bylo zahrnuto Hlavní město Praha také do analýzy. V případě souhrnu celkové výše vyčerpaných prostředků dosahoval korelační koeficient nižších hodnot (0,58 pro ukazatel GDP/obyvatel a 0,67 pro ukazatel GDP/zaměstnanci). V případě ukazatelů míry růstu korelace ve vztahu k čerpaným dotacím z fondů EU nebyla prokázána. Tato situace by odkazovala zejména na skutečnost, že prostředky EU byly čerpány zejména regiony, které vykazují vyšší výkonnost ve zvolených statistických ukazatelích.

Závěr

Cílem článku bylo zhodnotit, zda mezi kraji v ČR byl v průběhu období 2007 a 2013 byl nastartován konvergenční proces. Analýza dopadu využívání dotačních titulů fondů EU byla provedena prostřednictvím ukazatelů beta- a sigma-konvergence. Pro tyto ukazatele byl vždy porovnán vývoj ve statistických ukazatelích výkonnosti kraje GDP na obyvatele a GDP na zaměstnance. Ukazatel sigma-konvergence prokázal, že mezi regiony nedošlo v rámci programového období 2007 až 2013 k zásadní změně původního trendu a divergenční proces mezi regiony pokračuje. Konvergence v případě hodnocení výkonnosti daných regionů probíhá spíše při porovnávání výkonnosti krajů a Hlavního města Prahy. Také beta-konvergence neprokázala jednoznačně v uvedeném období probíhající konvergenční či divergenční procesy. V případě hodnocení beta-konvergence můžeme nalézt realizaci konvergence spíše jednotlivě mezi vybranými kraji. Při hodnocení korelační závislosti mezi vstupními proměnnými ukazatelů konvergence a hodnotou čerpaných dotací z fondů EU byla zaznamenán korelační vztah zejména u regionů vykazující vyšší hodnoty počáteční proměnné, kterou byl ukazatel GDP/obyvatel i GDP/zaměstnanci. Tato situace by poté mohla být jedním z důvodů prosazujících se spíše divergenčních

tendencí. Z výše uvedeného tedy nemůžeme ověřovanou hypotézu jednoznačně potvrdit.

Reference

- [1] ABRHÁM, J., VOŠTA, M. Ekonomický růst a konvergence rozšířené Evropské unie. In *Acta Oeconomica Pragensia*, 2011, č. 5, s. 3 – 16. ISSN 1804-2112.
- [2] ARMSTRONG, H., TAYLOR, J. *Regional economics and policy*. Oxford: Blackwell. 2000. ISBN 978-0-631-21713-8.
- [3] BARRO, R.J., SALA-I-MARTIN, X. Convergence. In *The Journal of Political Economy*, 1992, roč. 100, č. 2, s. 223 – 251. ISSN 0022-3808.
- [4] BLAŽEK, J., CSANK, P. Nová fáze regionálního rozvoje v ČR? In *Sociologický časopis*, 2007, roč. 43, č. 5, s. 945 – 965. ISSN 2336-128X.
- [5] COM. *Communication from the Commission, Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013*. Brussels: Commission of the European Communities, 2005.
- [6] CZECH STATISTICAL ORGANIZATION [date of citation in form cit. 2015-09-02]. Dostupné na WWW: <<http://www.czso.cz/>>
- [7] MAK, A.H.N., LUMBERS, M., EVES, A. Globalization and Food Consumption in Tourism. In *Annals of Tourism Research*, 2012, roč. 39, č. 1, s. 171 – 196. ISSN 0160-7383.
- [8] MINAŘÍK, B., BORŮVKOVÁ, J., VYSTRČIL, M. *Analýzy v regionálním rozvoji*. Praha: Kamil Mařík – Professional Publishing, 2013. ISBN 978-80-7431-129-1.
- [9] MINAŘÍK, B., DUFEK, J., SOJKOVÁ, Z. 2010. Konvergenční procesy vybraných demografických ukazatelů v krajích ČR. In *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 2010, roč. 58, č. 3, s. 137 – 144. ISSN 1211-8516.
- [10] MONFORT, P., 2008. Convergence of EU regions. Measures and evolution. In *Working papers*, Brussels: Commission of the European Communities 2008, č. 1.
- [11] NEVIMA, J., MELECKÝ, L. Analýza beta-konvergence regionů zemí Visegrádské čtyřky prostřednictvím nelineárního regresního modelu. In *Acta academica karviniensia*. 2011, č. 3, s. 43 – 57. ISSN 1212-415X.
- [12] SOLOW, R.M. 1956. Contribution to the Theory of Growth. In *Quarterly Journal of Economics*, 1956, roč. 70, č. 1, s. 65 – 94.
- [13] TUČEK, M. a kol. *Soudržnost společnosti z pohledu české veřejnosti*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2006. ISBN 80-7330-110-5.
- [14] VALÁŠKOVÁ, T. Analýza vývoje a stavu meziregionální koheze s aspektem na příhraniční regiony ve středoevropském prostoru. In *Regionální studia*, 2013, č. 01, s. 26 – 39. ISSN 1803-1471.

- [15] ŽDÁREK, V. Empirická analýza průběhu cenové konvergence ČR a nových členských zemí EU k Eurozóně. In *Politická ekonomie*, 2011, č. 4, s. 454 – 474. ISSN 0032-3233.

Kontaktní adresa

Ing. Lucie Sobotková, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomických věd
Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika
Email: lucie.sobotkova@upce.cz
Tel. číslo: +420 466 036 159

Ing. Martin Sobotka, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomických věd
Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika
Email: martin.sobotka@upce.cz
Tel. číslo: +420 466 036 127

OBECNĚ K ÚČELU A PODOBĚ PRÁVNÍ ÚPRAVY POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ

PURPOSE AND DESIGN OF LEGISLATION FOR PROVIDING SUBSIDIES

Tomáš Svoboda

Abstract: *As well as the use of European Union Structural Funds, during the last decade the issue of subsidies received a broad attention. Simultaneously it raised some doubts about its effectiveness. The aim of this paper is - from the perspective of the law - to analyze a pair of "systemic" aspects of the provision of subsidies. The paper is divided in two parts. Firstly it tries to find purpose of subsidies as a tool in law. Secondly, it attempts to generally characterize the current legislation for providing subsidies in the Czech Republic. The paper mainly concludes that the subsidies can be understood as a general legal-economic tool, which probably cannot be completely abandoned. It also concludes that the legislation for providing subsidies does not seem to be entirely sufficient with regard to the ambitious tasks (mainly in connection with use of Structural Funds) it is expected to perform. Recodification therefore may be considered.*

Keywords: *Subsidy, Providing subsidies, Legislation, Subsidy policy, Structural Funds, European Union.*

JEL Classification: *K39.*

Úvod

Především společně s využíváním strukturálních fondů Evropské unie se problematika dotací v průběhu posledního desetiletí dostala do širokého povědomí (jakkoli může být otázkou, zda vždy v pozitivním smyslu). Využívání dotačního financování však není jen doménou realizace strukturální (či kohezní) politiky Evropské unie, nýbrž má podobu také určité národní dotační politiky. Cílem tohoto článku je přiblížit – z pohledu práva – dva obecné aspekty poskytování dotací.

Prvním tímto aspektem je možné zdůvodnění existence dotací v rovině jejich právní úpravy jakožto specifického právního institutu majícího svůj význam především v kontextu realizace veřejné správy. Alespoň dle autora tohoto článku se zdá, že v poslední době lze pozorovat určitou společenskou skepsi k dotačnímu financování a jeho výsledkům. Svoji roli na tom patrně sehrává také zvyšující se mediální zájem o výsledky projektů financovaných touto cestou, a to zejména z unijních strukturálních fondů, které nejsou vždy pozitivní (srov. např. [1]).

Zřejmě nebude pochyb o tom, že tento pohled na dotační praxi je jen parciální a nevypovídá mnoho o celkové efektivnosti jak unijní strukturální politiky, tak ani o efektivnosti české státní dotační politiky, resp. nevypovídá mnoho o (ne)opodstatněnosti dotací jakožto obecného právně-ekonomického nástroje. Přesto však zaznívají hlasy zpochybňující dotace, resp. dotační financování jako obecný

koncept. Už z tohoto důvodu tedy zřejmě má určitý smysl pokusit se odpovědět na základní otázku, mají-li tedy dotace (v případě tohoto textu z pohledu práva) svoje „systémové“ opodstatnění.

Druhým zkoumaným aspektem je právní úprava poskytování dotací v současném právním řádu. Při poskytování dotací se vyskytuje celá řada aplikačních obtíží (uvést lze např. otázky přezkumu neposkytnutí dotace, kontroly využívání dotací či jejich krácení apod.). Kromě těchto aplikačních otázek nicméně vyvstávají také některé otázky obecnějšího (systémového) charakteru, zejména zda tato právní úprava vyhovuje funkcím, které od ní očekáváme.

1 Dotace jako právní institut

Odpověď na otázku, zdali jsou dotace, resp. právní úprava poskytování dotací vůbec potřeba, je pochopitelně složitá. Vzhledem k tomu, že se nabízí celá řada úhlů pohledu (pohled ekonomický, politický, regionalistiky apod.), univerzální odpověď lze podat jen stěží. Z pohledu práva ovšem poskytování dotací, resp. dotace jakožto rozpočtověprávní institut [2, s. 110] legálně definovaný a vymezený jednak rozpočtovými pravidly (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; označovaný také jako tzv. velká rozpočtová pravidla) a jednak zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů; označovaný také jako tzv. malá rozpočtová pravidla), určitý zřetelný význam mají.

Z pohledu (veřejného) práva se jedná v nejobecnější rovině především o problematiku organizace veřejné správy, či jinak řečeno správy veřejných záležitostí realizované ve veřejném zájmu, jak lze také veřejnou správu charakterizovat. [3, s. 53-54] Nositelem veřejné správy je v první řadě tradičně stát jakožto specifický veřejnoprávní subjekt, od kterého je veřejné správa odvozena. Nejedná se ovšem výhradně o stát. Nositeli veřejné správy jsou také jiné (a to nejen veřejnoprávní) subjekty veřejné správy. Obsahem veřejné správy lze kromě „klasického“ pojetí veřejné správy jako správy vrchnostenské, ve kterém vykonavatelé veřejné správy disponují určitou veřejnou mocí, rozumět také poskytování určitých veřejných služeb či ještě obecněji produkci určitých veřejných statků. Za takové statky lze považovat statky, které „doplňují soukromé statky tam, kde tržní mechanismus není schopen pokrýt všechny společenské potřeby bez rizika tržních selhání.“ [4, s. 145]

S výkonem veřejné správy (včetně produkce veřejných statků) je přirozeně pojena potřeba především personálního a materiálního zajištění její realizace a s tím související potřeba financování chodu veřejné správy. Pokud bychom ovšem eliminovali dotace, jakožto dle své legální definice peněžní prostředky poskytované [dle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel] ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu, resp. [dle § 10a odst. 1 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů] z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právníkům nebo fyzickým osobám na stanovený účel, nutně tím dojde k významné redukci možností financování realizace veřejné správy.

Uvedené nepředstavuje problém z pohledu výkonu státní správy, která je státem financována přímo ze státního rozpočtu anebo prostřednictvím (zákonem o státním rozpočtu) stanoveného příspěvku na výkon tzv. přenesené působnosti poskytovaného územním samosprávným celkům. Problém by ovšem mohl nastat již v případě „zbylé“ veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky. Ty sice mají významné „stabilní“ zdroje příjmů především v podobě podílu na daňových výnosech (podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů) či místních poplatků (podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů), jak ovšem uvádějí H. Marková a R. Boháč, nezanedbatelným příjmem rozpočtů územních samosprávných celků jsou také dotace. [2, s. 121]

Obdobné platí také pro jiné subjekty veřejné správy. Jak již bylo uvedeno výše, subjekty veřejné správy (a také subjekty produkce zmíněných veřejných statků) nejsou pouze stát a územní samosprávné celky, nýbrž na realizaci veřejné správy tradičně participuje také celá řada dalších subjektů. Doktrínou správního práva bývají tyto subjekty tradičně řazeny především pod kategorie veřejného ústavu, veřejného podniku a veřejného fondu (srov. např. [5, s. 103-109]). Ne všechny tyto subjekty jsou financovány prostřednictvím dotací. Zejména příspěvkové organizace jakožto v současnosti dominantní veřejnoprávní formy veřejného ústavu jsou financovány, jak ostatně napovídá již jejich název, prostřednictvím příspěvků, které dotacemi nejsou [alespoň nikoli ve formálním smyslu, viz § 10a odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů]. Pro některé subjekty veřejné správy ovšem dotační financování či spolufinancování významné je.

Okruh těchto subjektů (co do právních forem) a některé možné účely využití dotací lze zčásti ilustrovat již na rozpočtových pravidlech. Podle § 7 odst. 1 tohoto zákona mohou být ze státního rozpočtu hrazeny kupříkladu: „dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely; dotace nadacím, nadačním fondům, ústavům a obecně prospěšným společnostem; dotace spolkům či státním fondům.“ Podrobnější „strategický“ pohled na využití státního dotačního financování pak skýtá zejména státní dotační politika vůči nestátním neziskovým organizacím (blíže viz příloha usnesení vlády ze dne 27. 6. 2016, č. 593, Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2017). Možnosti dotačního financování ze strany obcí a krajů obsahuje (byť nikoli takto konkrétněji vyjádřené) také právní úprava v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Přirozeným předpokladem je, že tyto „další“ subjekty veřejné správy mohou jednak plnit úkoly, které nedokážou plnit stát či územní samosprávné celky (anebo právnické osoby těmito subjekty zřizované či zakládané, typicky zmíněné příspěvkové organizace nebo státní, resp. komunální podniky), nebo mohou tyto úkoly plnit lépe, resp. efektivněji. Nejedná-li se o subjekty zřizované či zakládané státem či územními samosprávnými celky, lze v některých případech za přednost považovat také politickou neprovázanost na subjekt zřizovatele (zakladatele).

Tyto očekávané výhody realizace některých úkolů veřejné správy prostřednictvím dotačního financování pochopitelně nemusí být naplněny vždy, na druhou stranu je ale otázkou, zda není unáhleným závěr předpokládající naprostý opak, tedy že dotační financování na základě určité dotační strategie (reprezentované dotačními programy) nemá z pohledu realizace veřejné správy smysl jako celek. Uvedené nepochybně souvisí také s napětím mezi „socializačními“ a „individualizačními“ tendencemi ve společnosti a právu [6, s. 46] a obecnými představami o tom, co vše má veřejná správa ještě zajišťovat, a co již je jen pouhým plýtváním veřejnými prostředky.

I kdybychom ale dospěli k závěru, že zajišťování některých úkolů veřejné správy prostřednictvím dotačních programů opodstatnění nemá, stále tu existují další právem předvídané důvody pro poskytnutí dotace (k tomu zejména viz § 10a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Mimo tzv. programových dotací přicházejí v úvahu také dotace na individuální účel určený žadatelem v žádosti o dotaci. Tyto dotace mohou sloužit jako nástroj ad hoc financování v situacích, kdy standardní financování veřejné správy nepostačuje. Příkladem mohou být státem poskytované dotace územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost podle § 7 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel či dotace krajů do rozpočtů obcí v kraji podle § 10 odst. 1 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Bez určitého flexibilního nástroje účelového financování veřejné správy se zřejmě obejít nelze, a i kdybychom jej označili jinak než „dotace“, na jeho podstatě to mnoho nezmění.

Z pohledu práva lze o dotacích uvažovat také mimo organizaci veřejné správy. Především mohou být dotace jedním z ekonomických nástrojů právní regulace jakožto (v některých právních odvětvích) alternativa k běžné vrchnostenské (administrativněprávní) regulaci. Prostřednictvím dotací jakožto nástroje pak mohou být uskutečňovány některé z cílů zvláštních právních úprav či některé právní závazky státu. I v těchto specifických rovinách může být skryto opodstatnění obecné právní úpravy poskytování dotací.

2 Základní charakteristika právní úpravy

Přejdeme-li k obecné charakteristice právní úpravy poskytování dotací, je tato úprava situována do již uvedených rozpočtových pravidel (§ 14 až 19) a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§ 10a až 10d). Tak tomu ovšem ještě do nedávna nebylo, přesněji řečeno právní úprava poskytování dotací byla obsažena pouze v rozpočtových pravidlech. Do zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů bylo poskytování dotací zavedeno až v roce 2015 s novelizací zákonem č. 24/2015 Sb.

Důvodová zpráva k uvedené novele [7] tento krok vysvětluje naplňováním dřívější protikorupční strategie vlády na období let 2011 a 2012 [8], přičemž cílem novelizace dle důvodové zprávy je „především zprůhlednit proces poskytování finančních prostředků z územních rozpočtů, tím, že zákon jednoznačně definuje pojmy dotace a návratné finanční výpomoci, stanovuje způsob poskytování dotací a návratných finančních výpomocí, základní náležitosti žádosti o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc a veřejnoprávní smlouvy, a dále povinnost zveřejňovat veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (...)“.

Tento „protikorupční“ motiv lze sice na jednu stranu ocenit, na druhou stranu lze ovšem mít určité pochybnosti o konzistenci výsledné právní úpravy. V první řadě je výsledkem uvedené novelizace zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zřetelná „dvojkolejnost“ právní úpravy poskytování dotací, kdy vedle sebe stojí dvě právní úpravy v zásadě téhož. Poněkud překvapivé ovšem je, že ani tato dvojí úprava nepokrývá veškeré poskytování dotací z veřejných prostředků. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu [9] nespadá pod režim rozpočtových pravidel poskytování dotací státními fondy, jelikož se nejedná o výdaje ze státního rozpočtu, jak rozpočtová pravidla předpokládají, nýbrž jde o výdaj státního fondu jakožto samostatného (od státu odlišného) právního subjektu. Poskytování dotací státnímu fondu ze státního rozpočtu se podle rozpočtových pravidel řídit bude, nikoli však již následné poskytování dotací státním fondem konečným příjemcům (což má praktické dopady především na možnost přezkumu rozhodnutí o poskytnutí dotace, který je podle rozpočtových pravidel v zásadě vyloučen).

Jako poněkud nekonzistentní lze vnímat také to, že jsou tyto úpravy situované v právních předpisech, jejichž primárním obsahem je úprava finančního hospodaření státu a územních samosprávných celků. Jedná se tak v první řadě o zákony „pro“ stát a obce a kraje, méně již pro žadatele o dotace. Navíc jsou mezi těmito úpravami také nezanedbatelné odlišnosti. Kupříkladu dotace podle rozpočtových pravidel je poskytována na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace, případně, stanoví-li tak zvláštní zákon, na základě „dohody“ o poskytnutí dotace. Podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je tomu tak na základě veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace (nebude-li toho pravidlo modifikováno zvláštní úpravou).

Jako zcela koncepční se konečně nejeví ani již zmíněná novelou č. 24/2015 Sb. akcentované protikorupční úsilí. Zatímco povinnost zveřejnit veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů navazuje na obecnou právní úpravu zveřejňování smluv v zákoně o registru smluv (zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv), v případě rozpočtových pravidel tomu tak není. Podle rozpočtových pravidel dochází ke zveřejňování odlišným způsobem na internetových stránkách Ministerstva financí. Také do rozpočtových pravidel byla úprava zveřejňování vložena společně s výše zmíněnou strategií vlády (a to s novelizací zákonem č. 171/2012 Sb.). Za zmínku pak stojí, že tato protikorupční strategie počítala mimo zveřejňování smluvní a jiné obdobné dokumentace při poskytování dotací také s povinností subjektu žádajícího o dotaci „zveřejnit veškeré informace o své vlastnické, resp. ovládací (organizační) struktuře a osobách jednajících jeho jménem (...)“ [8, s. 34] Tato povinnost ovšem dosud zavedena nebyla.

3 Diskuze

Jak bylo uvedeno výše (sub 1), zdá se, že dotace jakožto rozpočtověprávní institut mají určité opodstatnění z pohledu organizace veřejné správy. Míra tohoto opodstatnění pak bude záviset na tom, jakými úkoly veřejnou správu pověřit a jak plnění těchto úkolů zajistit. Vždy ale zřejmě má smysl uvažovat o dotacích jakožto

o přinejmenším nástroji ad hoc financování realizace veřejné správy v situacích, kdy běžné nástroje financování z různých důvodů nepostačují.

Druhou rovinou je, jakým způsobem poskytování dotací upravit v právu. O současné právní úpravě poskytování dotací (sub 2) nacházející se jednak v rozpočtových pravidlech a jednak v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů sice nepochybně nelze tvrdit, že by šlo o právní úpravu nefunkční. Tak tomu s ohledem na dosavadní praxi jistě není. Na druhou stranu se ale lze ptát, zda se jedná o právní úpravu vyhovující všem požadavkům, které na ni mohou být kladeny.

V obecné rovině je zjevné, že právní úprava poskytování dotací není úpravou koncepční. Svojí „dvojkolejností“ spíše přispívá k tolik kritizované a stoupající nepřehlednosti a nesrozumitelnosti českého právního řádu. Z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 24/2015 Sb. je mimo výše uvedené realizace protikorupčních opatření patrný ještě jeden cíl, který předmětná novelizace sledovala. Tím je dle důvodové zprávy zjednodušení implementace operačních programů za účelem využívání unijních strukturálních fondů v rámci současného programového období (2014 – 2020). Tento cíl se ale odráží jen v určitých dílčích změnách, nikoli ve zjednodušení právní úpravy jako celku.

Druhým možným pohledem na „dostatečnost“ právní úpravy poskytování dotací může být pohled na funkce, které jsou jejím prostřednictvím realizovány (či případně v kvantitativním smyslu na objem poskytovaných dotací). Současná právní úprava nepochybně vyhovuje, budeme-li uvažovat v rovině výše nastíněného minimálního využití dotací jakožto nástroje ad hoc financování zejména mezi státem a územními samosprávnými celky. V tomto případě dává i jasný smysl umístění této úpravy do právních předpisů upravujících finanční hospodaření státu a územních samosprávných celků.

Avšak v současnosti jsme v situaci diametrálně odlišné. Nejenže dotace nejsou v kontextu financování veřejné správy užívány pouze mimořádně, ale především se jedná (pomineme-li státní dotační politiku a jiné „právní“ funkce dotací dle některých právních předpisů) o nástroj, kterým je na národní úrovni realizována unijní strukturální politika. Pro současné programové období let 2014 až 2020 je pro Českou republiku ze strukturálních fondů vyhrazena podpora ve výši takřka 24 mld. eur [10], což v přepočtu představuje roční alokaci zhruba ve výši 90 mld. korun. Je otázkou, zda takovýto objem finančních prostředků již zřetelně nesvědčí ve prospěch obecné komplexní právní úpravy poskytování dotací v samostatném zákoně.

Mimo samotného sjednocení (a tedy obecně žádoucího zjednodušení a zpřehlednění) by právní úprava mohla komplexně řešit také řadu dalších otázek. Předně by mělo jít o obecnou úpravu pro veškeré dotace poskytované z veřejných prostředků včetně poskytování dotací státními fondy (která může být následně modifikována zvláštními zákony). Komplexně by bylo možné řešit zajištění ochrany před zneužitím dotací, a to nejen v rovině některým protikorupčních opatření, ale také v rovině kontroly v širším smyslu či podmínek hodnocení a výběru žádostí o dotace. Mohla by být kupříkladu doplněna o některá základní pravidla a zásady vytváření a fungování dotačních programů, a tím přispět k vyšší přehlednosti a předvídatelnosti při poskytování dotací napříč různými programy. Právě operačním programům, jejichž

prostřednictvím je realizována unijní strukturální politika, bývá vytýkána nejednotnost programových dokumentů a dotačních podmínek. Komplexní právní úprava by také mohla zpracovat některé závěry judikatury. Drobnou praktickou výhodou by mohlo být také to, že k samostatnému zákonu by snáze vznikala komentářová literatura.

Novelizaci zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kterou byla „zdvojená“ dosavadní právní úprava poskytování dotací v rozpočtových pravidlech, lze v tomto kontextu považovat za zmařenou příležitost. Za zmařenou příležitost lze patrně považovat již původní úpravu poskytování dotací v rozpočtových pravidlech. Tento zákon byl přijat v polovině roku 2000, již v této době ale bylo zřejmé, že v průběhu programového období let 2000 až 2006 Česká republika vstoupí do Evropské unie a bude v určitém rozsahu čerpat strukturální pomoc. Budoucí potřeba odpovídající právní úpravy tedy zřejmě nebyla ani v době přípravy rozpočtových pravidel zcela nepředvídatelná.

Mělo by ovšem smysl iniciovat změnu právní úpravy nyní, pokud ta současná dosud fungovala, řekněme, přijatelně? Z nejobecnějšího pohledu přehlednosti a srozumitelnosti, případně jiných „kvalitativních“ požadavků na pozitivní právo a konstrukci právního řádu by odpověď byla kladná. Zároveň by ale – s trochou nadsázky – bylo možné tvrdit také opak.

Podmínky pro poskytování dotací totiž již zřejmě dlouho nebudou takové, jako jsou dnes. Pozice České republiky v rámci unijní strukturální politiky v příštím programovém období (2021 – 2027) již bude dle všeobecného očekávání méně výhodná. Se současnou, dá se říci, krizí Evropské unie spojenou s tzv. brexitem je pak otázkou, jaká bude v tomto nadcházejícím období podoba strukturální politiky a Evropské unie jako takové. Vzhledem k rostoucí národní skepsi k dotačnímu financování a dokonce snad také k neziskovému sektoru (což lze ilustrovat také na vyjádřeních některých politiků) lze očekávat spíše snižování objemu státní dotační politiky. Příprava a proces přijetí nového „zákona o dotacích“ by si vyžádaly patrně několik let, a pokud výše uvedené faktory sečteme, mohl by tento nový zákon nabýt účinnosti paradoxně v době, kdy již nebude (tolik) potřeba.

Závěr

Tento článek se pokouší nejprve přiblížit obecný význam dotací jakožto rozpočtověprávního institutu v českém právním řádu a dále v obecné rovině charakterizovat současnou právní úpravu jejich poskytování. Z uvedeného se zdá, že právní úprava dotací, resp. jejich poskytování v právním řádu své určité místo má, a to přinejmenším z pohledu financování realizace veřejné správy. Dotace lze v tomto smyslu považovat za právně-ekonomický nástroj. Jak bude tento nástroj posléze užíván a co bude jeho prostřednictvím dosaženo (či naopak nedosaženo), je pak pochopitelně věcí další.

Současnou právní úpravu poskytování dotací za zcela uspokojivou považovat nelze. Může tomu tak být jednak již s ohledem na její konstrukci (zejména její zmíněnou „dvojkolejnost“) a jednak s ohledem na ambiciózní úkoly, která má plnit a které jsou dnes spojené v první řadě s využíváním strukturálních fondů Evropské unie. Na místě tedy mohou být úvahy o její rekodifikaci nejlépe v podobě jediné

obecné a komplexní právní úpravy. Poněkud méně jasnou ovšem zůstává perspektiva poskytování dotací v České republice v budoucích letech a tudíž také praktická potřeba takovéto změny.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou projektu specifického výzkumu MUNI/A/1262/2015 „Právní rámec využívání strukturálních fondů EU územními samosprávnými celky“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

Reference

- [1] Zmařené dotace: Seriál o zbytečných projektech z dotací EU. *IDNES.cz*. 2016. [cit. 2016-09-08]. Dostupné na WWW: <<http://zpravy.idnes.cz/zmarene-dotace-0pv-/domaci.aspx?klic=320027>>.
- [2] MARKOVÁ, H. a R. BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.
- [3] PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- [4] MRKÝVKA P., Veřejná správa a veřejné statky. In SKULOVÁ, S. a kol. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7.
- [5] HENDRYCH, D. Právní základy organizace. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
- [6] HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-617-6.
- [7] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 24/2015 Sb., sněmovní tisk 294/0, 7. volební období.
- [8] *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*. [cit. 2016-09-08]. Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx>>.
- [9] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, sp. zn. 7 Afs 93/2013 [č. 862/2014 Sb. NSS].
- [10] *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*. [cit. 2016-09-08]. Dostupné na WWW: <http://www.mmr.cz/getmedia/40d6c28a-df6f-411d-99c4-efbc0b9a07a8/Dohoda_o_partnerstvi.pdf>.

Kontaktní adresa**Mgr. Tomáš Svoboda**

Masarykova univerzita, Právnická fakulta
Veveří 158/70, 611 80 Brno, Česká republika
Email: tomas.svoboda1@law.muni.cz
Tel. číslo: +420 777072444

PROJEKTOVÉ VERSUS VÝKONOVÉ FINANCOVANIE UNIVERZÍT

PERFORMANCE BASED VERSUS PROJECT FINANCING OF UNIVERSITIES

Miroslav Šipikal, Valéria Némethová

Abstract: *In most countries universities used to receive large portions of their funding from public sources. Due to political need to spend funds efficiently and effectively, for the last years previous, mainly trust based, funding regimes has been partially replaced by new ways of financing – performance or project based financing. These new forms have their own advantages and weaknesses, but they are used short time to be able to evaluate their longer term impact. However, we could see how these forms change the distribution of funding.*

In this article, we empirically looked at different types of universities funding and compare how this funding affects different universities in case of Slovakia. We show that the different schemes lead to quite different allocations and more than type of funding is important how the criteria for funding are set up. Specially, the clear objectives of support system and their connection to used criteria play the most crucial role.

Keywords: *Education, University, Performance based financing, Project financing.*

JEL Classification: *H52, I28.*

Úvod

Univerzity sú jednou z kľúčových inštitúcií verejného sektora, ktoré významne ovplyvňujú budúci ekonomický rast a rozvoj. Veľká pozornosť sa preto venuje spôsobu ich financovania. Financovanie univerzít je viaczdrojové a to z pohľadu zdrojov ako aj samotného obsahu, čo je v rámci univerzít financované. Z pohľadu zdrojov pochádza najväčší podiel z verejných zdrojov. V rámci Európskej únie sa tento podiel pohybuje od 40% vo Veľkej Británii až po 90% v Dánsku a Nórsku (EUA, 2015). Dôležitou otázkou sa tak stáva spôsob, akým sa tieto verejné zdroje prerozdeľujú medzi jednotlivé univerzity. Vo svete existuje viacero modelov, pričom najčastejšie sú používané tri spôsoby – financovanie prostredníctvom výkonových ukazovateľov, prostredníctvom projektov a prostredníctvom negociácie individuálnych zmlúv.

V poslednom období rastie najmä podiel výkonnostne orientovaného financovania (EUA, 2015). Existuje však len málo štúdií, ktoré by priamo identifikovali efekty tohto nárastu. Auranen (2010) na štúdií 8 krajín poukázal na pozitívny vplyv tohto financovania, ale identifikoval aj výnimky, ktoré poukazujú nato, že tento vzťah nemusí byť až taký jednoznačný. Aj projektové financovanie je pomerne novým

spôsobom financovania, pričom sa využíva najmä pre financovanie excelentného výskumu.

V tomto článku sa budeme venovať porovnaniu výkonnostne orientovaného a projektového financovania univerzít. Cieľom príspevku je identifikovať, či existujú empirické rozdiely v poskytovaní tejto podpory medzi jednotlivými spôsobmi podpory. V prvej časti sa zameranie na analýzu výhod a nevýhod oboch foriem financovania. V druhej časti budeme metódou komparácie porovnávať vybrané nástroje financovania univerzít na príklade Slovenskej republiky.

1 Formulace problematiky

Výkonnostne a projektovo orientované financovanie sa používa v systéme financovania vo viacerých krajinách už dlhšiu dobu a v poslednej dobe sa čoraz väčšia časť financovania viaže práve na definované ukazovatele výkonnosti univerzít prostredníctvom dotačných zdrojov (EUA, 2015). Tá je buď pomerovo viazaná na dosahovanie indikátorov jednotlivými univerzitami, alebo je distribuovaná priamo na konkrétne projekty formou konkurenčnej súťaže. Každý z týchto systémov má svoje výhody a nevýhody. V základnej diskusii je to často otázka objektívneho (výkonnostné financovanie) a expertného posúdenia (projektové financovanie) výkonov vo výskume. Kým niektoré štúdie skôr podporujú prvý model, iné naopak druhý (Pontille 2010). Hlavné výhody prvého sú najmä v jeho objektívnosti, dopredu jasných kritériách, malej možnosti ovplyvňovania výsledkov či nízkej finančnej náročnosti (Moed at. Al. 2002, Butler and McAllister, 2009). Zástancovia druhého spôsobu skôr poukazujú ne nemožnosť objektívne posúdiť rôzne typy výskumov či rôznu publikačnú potrebu jednotlivých disciplín (Nederhof, 2006; Norris and Oppenheimer 2007, EUA 2015).

Výkonnostne orientované financovanie sa riadi základným princípom, ktorý zahŕňa rozdelenie zdrojov na základe vybraných výstupov univerzít. Dôvody pre uplatňovanie tohto spôsobu financovania môžu byť okrem podpory efektívnosti použitia verejných zdrojov aj snaha podporiť vybrané ciele verejnej politiky (napr. zvýšenie účasti na VŠ vzdelávaní, zvýšiť medzinárodné zapojenie či spoluprácu s praxou apod.) a to zaradením na ne orientovaných ukazovateľov do prepočtov výkonnosti. Vytvára sa tak priame spojenie medzi cieľmi politiky a jej financovaním. Samotné parametre výstupov vstupujúcich do výpočtov sú veľmi rôznorodé (viď napríklad prehľad rôznych typov kritérií v štúdií európskej asociácie univerzít (EUA, 2015)), pričom najčastejšie sa používa meranie publikačných výstupov, projektovej aktivít, patentov a výsledkov doktorandského štúdia. Pri tomto spôsobe financovania je problematické najmä financovanie založené na minulých výkonoch za veľmi krátke obdobie, čo vedie k dvom veľmi negatívnym tendenciám – neistote a nestabilite univerzít a snahe o hľadanie krátkodobých riešení. Napríklad podľa platnej metodiky pridelovania zdrojov pre vysoké školy v Slovenskej republike je financovanie vždy len na 1 rok dopredu, pričom často ešte na začiatku roka nie je jasný celkový objem financií a rozpočty univerzít sa bežne schvaľujú až v marci príslušného roku. Rovnako tak berie do úvahy len údaje za posledné dva roky, čo je ale zároveň bežný čas pre zabezpečenie kvalitného výstupu. Tento systém výrazne komplikuje plánovanie a rozvojové zámery univerzít a vedie k rizikám, že univerzity

umelo prispôsobia svoju činnosť danému systému. Navyše nevedia dopredu určiť, aké aktivity im môžu priniesť dostatočné zdroje. Najväčším rizikom je preferovanie aplikovaného výskumu, ktorý umožňuje publikovanie aj čiastkových výstupov a väčšinou je takéto publikovanie jednoduchšie a rýchlejšie ako pri základnom výskume. Tým môže dôjsť k deformácii výskumu smerom od reálnych potrieb výskumu k snahe skúmať veci s najvyššou mierou rýchleho výstupu (EUA, 2015), dokonca až snaha len umelo publikovať výstupy bez výraznejšej pridanej hodnoty alebo znižovanie kvality výskumu na úkor kvantity. Príkladom môže byť publikovanie prostredníctvom tzv. „predátorských“ časopisoch, kde sa v princípe neskúma kvalita publikovaného výskumu. V neposlednom rade je rizikom výkonového financovania znižovanie diverzity a špecializácie škôl, ktoré sa musia potom univerzálne prispôbovať centrálne vytvorenému systému financovania.

Projektové financovanie umožňuje lepšie sa zamerať na konkrétne a aktuálne problémy vo výskume, čo sa dá dosiahnuť buď vymedzením okruhu podporovaných tém alebo formou monitorovacích ukazovateľov projektov. Najčastejším argumentom je dosahovanie veľmi špecifických cieľov, ktoré nie je možné realizovať univerzálne (napríklad podpora výskumu obnoviteľných zdrojov energie ako výskumnej priority štátu alebo podpora rozvoja zaostalejších regiónov) alebo podpora excelentného výskumu (EUA, 2015). Takýmto financovaním sa ľahšie nadväzujú konkrétne priority štátu na ich financovanie. Výhodou sú tiež dopredu jasné podmienky, za akých za financovanie uskutoční a aké ciele musia byť dosiahnuté. Najväčšou nevýhodou je diskontinuita vo financovaní, ktorá môže viesť k neefektívnosti vynakladania podpory. Ak sa nepodari v silnej konkurencii univerzite získať zdroje, musí prerušiť výskum v danej oblasti, možno prepustiť ľudí, ktorých potom už ťažko získa späť. Príveľa konkurencie tiež môže znižovať produktivitu, ak je veľa energie vynaloženej na samotnú súťaž a veľa projektov nebude podporených (Auranen, 2010). Nevýhodou je aj subjektívne posudzovanie projektov a tým aj možnosť ovplyvniť výber projektov aj inými ako objektívnymi faktormi, čím sa otvára možnosť korupcie, ktorá je pri výkonovom financovaní výrazne eliminovaná.

V oboch prípadoch tu existuje problém „uzavretej obálky“ a teda vyššie výkony nemusia viesť k vyššiemu financovaniu. Je preto väčšinou odporúčané kombinovať viaceré systémy, pričom sa zdôrazňuje najmä nutnosť transparentnosti procesov a zabezpečenie fungujúcich systémov kvality, ktoré sú nevyhnutné pre správne fungovanie týchto typov financovania (EUA, 2015)

Oba tieto prístupy sa vyskytujú aj vo financovaní univerzít v SR. Slovenská republika vynakladá na financovanie vysokého školstva približne 2,5%, čo pod priemerom krajín OECD, ktorý je na úrovni 3,2% (OECD, 2014). Aj v Slovenskej republike dominuje financovanie vysokého školstva zo zdrojov verejného sektora. Kľúčovými sú najmä na základe výkonnosti pridelované zdroje Ministerstva školstva, vedy a výskumu SR (ďalej len MŠ SR) pridelované v rámci podprogramu 077012. V rámci tohto programu sú definované viaceré výkonové ukazovatele, pričom dominujúcim je najmä publikačná a projektová činnosť univerzity.

Druhou formou sú väčšinou projektovo orientované výzvy dostupné všetkým univerzitám, prípadne aj iným výskumným subjektom, pričom vysoké školy mali možnosť čerpať viaceré programy zamerané na podporu výskumu a inovácií ako

grantová schéma VEGA a APVV (MŠ SR, 2015). Osobitnými verejnými zdrojmi založenými tiež na projektovom financovaní sú zdroje kohéznej politiky EÚ. Jej primárnym cieľom je najmä podpora rozvoja zaostalejších regiónov s cieľom využívania lokálneho potenciálu pre ich rozvoj. Táto podpora je realizovaná cez viaceré operačné programy a na rozdiel od dotácií štátu je projektovo orientovaná. Tie napríklad v roku 2014 predstavovali v rámci Operačného programu Vzdelávanie a Operačného programu Výskum a vývoj 34 361 169 €, čo tvorilo približne 7,5% z celkovej dotácie MŠ SR na univerzity v danom roku (MŠ SR, 2015).

Obe spomínané spôsoby financovania pritom postupne nahrádzajú pôvodný model financovanie založený skôr na historických princípoch vyjednávania rozpočtov, preto je zaujímavé analyzovať ich vplyv na distribúciu zdrojov medzi jednotlivé univerzity.

2 Metody

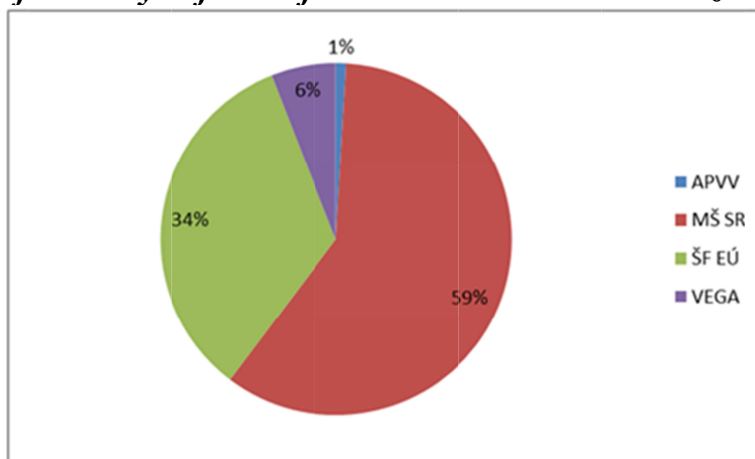
V článku budeme analyzovať štyri najdôležitejšie existujúce spôsoby financovania univerzít v Slovenskej republike z verejných zdrojov. Zameriame sa na posudzovanie rokov 2007 až 2014, čo zodpovedá programovaniu obdobiu jedného cyklu kohéznej politiky, ktorá predstavuje jeden z hlavných spôsobov financovania výskumu univerzít. Budeme porovnávať ako rozdielne smerujú tieto zdroje do jednotlivých vysokých škôl. Výnimku tvorí len analýza financovania vedy prostredníctvom výkonového rozdeľovania, ktorá platí až od roku 2011. Pri analýze sme pracovali len s verejnými vysokými školami, ktoré sú zahrnuté vo všetkých štyroch systémoch financovania. Vyčlenili sme súkromné školy, ktoré nie sú financované na základe výsledkov vedy a štátne školy, ktorých rozpočty sú stanovované v rámci rezortov v ktorých pôsobia a teda ich výsledky sú týmto výrazne skreslené. Takisto majú výhodu 100% financovania v prípade zdrojov EÚ. Celkovo pôsobí na Slovensku 21 verejných vysokých škôl, tri z nich sú však umeleckého zamerania, preto sme ich pri analýze tiež vyčlenili. Vedecký výstup týchto škôl je meraný ako umelecké diela, čo je iný charakter výstupov ako pri ostatných vysokých školách a skresľovalo by to tak porovnanie s dosiahnutými publikačnými výstupmi. V rámci analýzy tak pracujeme so 17 verejnými vysokými školami.

3 Rozbor problému

Financovanie verejných vysokých škôl na Slovensku je viaczdrojové, pričom objemovo dominuje najmä financovanie na základe výkonového rozdeľovania Ministerstva školstva SR. V posledných rokoch sa k tomu pridalo financovanie zo štrukturálnych fondov, ktoré v oblasti výskumu takmer konkuruje financovaniu prostredníctvom MŠ SR. Rozloženie podielov môžeme vidieť na Obr.1.

Z uvedeného obrázku môžeme vidieť, že vďaka podpore EÚ tvorí projektové financovanie pomerne veľký objem zdrojov na úrovni 2/3 objemu pre výkonové financovanie. Zároveň je vidieť výrazný nepomer medzi EÚ zdrojmi a národnými zdrojmi používanými pre projektové financovanie výskumu. Hoci pôvodný zámer podpory zo zaostalých regiónov zo strany EÚ je čiastočne kompenzovať ich periférnosť, celkový objem je tak výrazný, že môžeme hovoriť o zásadnom zdroji financovania školstva.

Obr. 1: Podiel jednotlivých foriem financovania VaV na univerzitách (2007-2014)



Zdroj: vlastné prepočty

V tabuľke 1 potom môžeme vidieť rozdeľovanie zdrojov medzi jednotlivé univerzity, pričom pre porovnanie uvádzame ešte ich podiel na objeme indexovaných časopisov v databáze SCOPUS. Tabuľka uvádza percentuálny podiel danej univerzity na celkovom objeme finančných prostriedkov z daného zdroja alokovaných na všetky univerzity. Z tabuľky vyplýva dominancia bratislavských univerzít, pri jednotlivých druhov financovania však môžeme vidieť zaujímavé rozdiely. Pri projektovom financovaní z programu APVV vidíme ešte výraznejšiu koncentráciu pri dvoch najproduktívnejších univerzitách, naopak, najslabšie vysoké školy ešte viac strácajú pri tomto spôsobe financovania. APVV má tak aj najvyšší rozptyl údajov, naopak, najnižší má financovanie cez MŠ SR. Rozdeľovanie pomocou štrukturálnych fondov je poznačené tým, že Bratislavský kraj ako vyspelý región nebol oprávnený čerpať podporu z cieľa 1. Aj napriek čiastočnej výnimke tak objem zdrojov z týchto fondov smeroval najmä do iných regiónov. Z tohto zdroja profitovali jednotlivé vysoké školy veľmi rôzne. Nadpriemerne úspešné v rámci regiónov cieľa 1 boli jednak silné univerzity z hľadiska výskumnej výkonnosti (napr. Žilinská univerzita alebo TU Košice) alebo aj niektoré veľmi slabé univerzity (napr. KU Ružomberok).

Zaujímavé je tiež, že humanitne orientované univerzity ako EU v Bratislave či UMB v Banskej Bystrici mali výrazne väčší podiel na zdrojoch meraných výkonovými ukazovateľmi ako pri projektovej podpore. Zároveň tiež mali výrazne nižšie výkony v rámci publikačných výstupov v databáze SCOPUS v porovnaní s komplexnejším výkonovým financovaním MŠ SR.

Tab. 1: Rozdiely v podpore jednotlivých univerzít podľa zdroja financovania

	SCOPUS	APVV	VEGA	ŠF EÚ	MŠ SR
UK Bratislava	29,9	31,74	23,56	17,61	24,42
STU Bratislava	19,53	25,29	21,17	16,89	18,07
UPJŠ Košice	11,77	7,92	7,81	9,24	7,04
TU Košice	11,42	8,39	10,15	12,15	9,98
Žilinská univerzita	5,84	7,42	7,6	15,42	7,37
SPU Nitra	4,68	2,66	6,88	5,75	4,6
TU Zvolen	3,04	3,52	4,39	2,79	2,62
UVL Košice	2,69	2,51	4,78	2,54	2,09
UMB Banská Bystrica	2,5	1,88	2,23	2,41	4,53
UKF Nitra	2,47	1,12	2,05	2,08	4,03
UCM Trnava	1,5	1,53	0,64	1,57	1,57
TU Trnava	1,46	1,51	2,17	1,99	2,22
PU Prešov	1,12	3,4	2,2	3,11	3,62
EU Bratislava	0,9	0,61	3,34	2,07	3,94
UAD Trenčín	0,44	0,49	0,49	0,94	1,23
Selye U Komárno	0,38	0	0,08	0,79	0,37
KU Ružomberok	0,35	0,02	0,47	2,67	2,31
Štandardná odchýlka	7,851585254	8,725157	6,672507	5,760624	6,184177

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MŠ SR a SCOPUS, hodnoty predstavujú percentuálny podiel danej univerzity na celkovom objeme poskytnutej podpory

Ako môžeme vidieť v tabuľke 2, celkovo vedú rôzne spôsoby k zásade podobným výsledkom z hľadiska distribúcie podpory, odlišné je len financovanie prostredníctvom štrukturálnych fondov, čo je dané najmä rozdielnym cieľom tohto financovania. Aj tu je však korelácia pomerne vysoká.

Tab. 2: Korelačná matica jednotlivých spôsobom financovania

	SCOPUS	APVV	VEGA	ŠF EÚ	MŠ SR
SCOPUS	1				
APVV	0,9733	1			
VEGA	0,9666	0,9745	1		
ŠF EÚ	0,8731	0,8699	0,9046	1	
MŠ SR	0,9761	0,9798	0,9721	0,8901	1

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MŠ SR a SCOPUS

Zaujímavým je tiež pomerne výrazný rozdiel medzi projektovou podporou pomocou VEGA schém v porovnaní s APVV. Tu je tento rozdiel tiež čiastočne možné vysvetliť zameraním, keď najmä APVV deklaruje zameranie sa na podporu najvyššej

kvality, čomu zodpovedá aj vyššia koncentrácia použitia týchto zdrojov na kvalitnejšie univerzity.

4 Diskuze

Z analýzy môžeme vidieť, že všetky modely zamerané na financovanie kvalitnejšieho výskumu vedú k podobnej distribúcii zdrojov. Zásadný rozdiel nastáva, ak sa to financovania zavedú schémy, ktoré majú aj iné ciele, ako v tomto prípade podpora zo štrukturálnych fondov. Takéto schémy môžu viesť k značne odlišnejšej distribúcii a môžu teda umožniť fungovanie aj nekvalitnejším univerzitám v oblasti výskumu. Univerzity plnia ja iné funkcie a teda stanovenie iných cieľov ako podpora kvality výskumu je možná, do popredia sa však potom dostáva pomer týchto zdrojov a vzájomné ovplyvňovanie týchto schém. Keďže ŠF tvoria výraznú časť financovania výskumu, môžu značne narúšať optimálnu alokáciu zdrojov smerom k ich efektívnemu využívaniu. A to najmä v prípade, keď už samotné vykonové financovanie vedie k vyrovnanejšej distribúcii zdrojov aká je pri porovnaní kvalitných výstupov. To isté čiastočne platí o schémach VEGA a APVV, ktoré v princípe majú rovnaké zameranie, ale kým v prípade APVV to vedie ku koncentrovanej podpore kvalitnejších univerzít, v prípade schém VEGA to tak nie je. Pravdepodobnou príčinou by mohol byť počet podporovaných projektov. Kým pri projektoch VEGA sa daný objem podpory člení na pomerne veľa projektov, v prípade APVV je podporovaný menší počet projektov, ale vyššou finančnou alokáciou. Prirodzene sa tak pravdepodobne presadia projekty z kvalitnejších vysokých škôl. Potom automaticky vzniká otázka o potrebe oboch schém. Zaujímavý je aj fakt, že niektoré školy (žilinská či prešovská univerzita, sú vo všetkých schémach úspešnejšie ako je ich relatívna publikačná výkonnosť, čo by mohlo poukazovať na kvalitné podporné inštitucionálne prostredie, schopné reagovať na aktuálne projektové výzvy. Pre úplnosť by bolo tiež potrebné do analýz zahrnúť externé financovanie výskumu, najmä zahraničné granty a dotácie z praxe. Tieto údaje však nie sú kompletne k dispozícii, sú však čiastočne zahrnuté vo výkonovom financovaní MŠ SR. Niektoré univerzity sa pritom môžu orientovať práve na tieto financie a preto ich snaha o financovanie výskumu cez granty môže byť nižšia.

Záver

Financovanie univerzít je jedným zo základných faktorov ovplyvňujúcich ich výkonnosť. Je preto veľmi dôležité, aby bolo nastavené tak, že podporuje rozvoj a kvalitu vysokoškolského výskumu. V poslednej dobe sa posilňuje najmä úloha projektového a výkonnostne orientovaného financovania univerzít, stále však nie je dostatočne jasné, akým spôsobom tieto typy financovania ovplyvňujú samotnú kvalitu výskumu. V článku sme sa pokúsili empiricky analyzovať oba typy financovania, ktoré sú uplatňované v Slovenskej republike a poukázali sme na fakt, že sú rozdiely v distribúcii týchto zdrojov medzi jednotlivé univerzity, aj keď tieto rozdiely najmä v prípade národných zdrojov financovania nie sú výrazné. Výrazný rozdiel je pri podpore zo zdrojov EÚ, ktorá má ale inak stanovené ciele, čím však zároveň výrazne ovplyvňuje celkovú alokáciu finančných prostriedkov. Nie je pritom jednoznačne možné určiť, že niektorý z týchto systémov empiricky viac smeruje do kvalitnejších škôl. Pri projektovom financovaní môžeme vidieť, že aj v zásade

rovnako stanovené ciele vedú k značne odlišnej distribúcii podpory, čo poukazuje na potrebu dôslednejšieho prepojenia cieľom podpory so samotným mechanizmom výberu, implementácie a hodnotenia tejto podpory.

Výsledky tak poukazujú na to, že skôr ako systém financovania je dôležité najmä zameranie a kritériá jednotlivých schém. Najmä v prípade VEGA a APVV schém sa ukazuje zbytočná duplicita fungovania. Vhodné by bolo tiež lepšie integrovať podporu zo štrukturálnych fondov do národného systému podpory, čím by mohli dosiahnuť lepšie synergické efekty podpory. Z pohľadu ďalšieho výskumu je potom potrebné zamerať sa ja na nižšiu úroveň a analyzovať, či daná podpora excelečnosti vedie k podobným výsledkom aj na nižších úrovniach ako sú napríklad fakulty či katedry.

PodĎakování

Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0512.

Reference

- [1] AURANEN, O.; NIEMINEN, M. University research funding and publication performance—An international comparison. *Research Policy*, 2010, roč. 39, č. 6, s. 822-834.
- [2] BUTLER, L.; MCALLISTER, I. Metrics or peer review? Evaluating the 2001 UK research assessment exercise in political science. *Political Studies Review*, 2009, 7.1: 3-17.
- [3] EUA, 2015. Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe, Brusel, 2015 [cit. 2015/10/01], Dostupné na WWW: <<http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/designing-strategies-for-efficient-funding-of-universities-in-europe.pdf?sfvrsn=4>>
- [4] MINISTERSTVO ŠKOLSTVA SR: Výročné správy o stave vysokého školstva 2007 - 2014, [online]. Bratislava, 2015 [cit. 2015/10/01], Dostupné na WWW: <<https://www.minedu.sk/vyroczne-spravy-o-stave-vysokeho-skolstva/>>.
- [5] MOED H. F.; LUWEL M., NEDERHOF A. J., Towards research performance in the humanities. *Library trends*, 2002, roč. 50 č. 3., s. 498-520.
- [6] NEDERHOF, A. J. Bibliometric monitoring of research performance in the social sciences and the humanities: A review. *Scientometrics*, 2006, 66.1: 81-100.
- [7] NORRIS, M.; OPPENHEIM, Ch. Comparing alternatives to the Web of Science for coverage of the social sciences' literature. *Journal of Informetrics*, 2007, 1.2: 161-169.
- [8] OECD. Education at a Glance 2014 – OECD Indicators [online]. Paris: OECD, Directorate for Education, 2014[cit. 2011-04-02]. Dostupné na WWW: <www.oecd.org>.
- [9] TAYLOR, Jim. The assessment of research quality in UK universities: peer review or metrics?. *British Journal of Management*, 2011, 22.2: 202-217.

- [10] PONTILLE, David; TORNAY, Didier. The controversial policies of journal ratings: Evaluating social sciences and humanities. *Research Evaluation*, 2010, 19.5: 347-360.

Kontaktní adresa

doc. Mgr. Miroslav Šipikal, PhD.

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta,
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovenská republika
Email: miroslav.sipikal@euba.sk
Tel. číslo: 00421 – 267291221

Ing. Valéria Némethová, PhD.

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta,
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovenská republika
Email: valeria.nemethova@euba.sk
Tel. číslo: 00421 - 267291350

SOCIÁLNE BÝVANIE V PODMIENKACH SR

SOCIAL HOUSING IN THE CONDITION OF THE SR

Silvia Šipikalová

Abstract: *Housing is a basic human need and, therefore, the state generally tries to ensure affordable housing for all population. State has used of direct and indirect support tools for housing. The subsidies for construction of rental housing for social purposes are one direct instrument, which are designed primarily for low-income groups. In Slovakia social housing is one of the problem areas that needs to be addressed in terms of physical and price availability. In nowadays less than 3% of flats for reason of social housing is owned by the public sector, suggesting that access to social housing is very limited, which adversely affects labor mobility. Construction of social rental housing with the appropriate standard and regulated price realize in particular towns and villages. However, it is necessary to create conditions for the construction involvement of not only private sector entities as well as the church or the third sector, which would increase the amount of funds for the construction of social housing. In practice it would be appropriate to introduce incentive tools for non-state actors, which would increase the supply of housing for certain groups. In some areas of Slovakia there is the risk of the concentration of social rental housing in certain municipal and parts, creating a risk of deviant behavior and social exclusion of the population.*

Keywords: *Social policy, Housing, Social housing, Conditions.*

JEL Classification: *H76, O18.*

Úvod

Vlády každý deň prijímajú rozhodnutia, ktoré ovplyvňujú život väčšiny obyvateľov štátu. Štát do značnej miery určuje poňatie, obsah, ciele a úlohy sociálnej politiky v danom časovom období a okrem toho plní funkciu garanta pomoci pri zabezpečovaní minimálnej úrovne základných životných podmienok. V rámci sociálnej politiky je úlohou štátu aj vytvárať ekonomické a legislatívne podmienky pre dostupnosť bývania pre nízkopříjmové a stredne príjmové skupiny obyvateľov. Zo strany štátu je vytvorený systém viacerých podporných nástrojov v rozvoji bývania, ktorý je diferencovaný podľa príjmovej štruktúry domácností. V nasledujúcich častiach sa bližšie zameriame na podporu bývania pre obyvateľov s nízkymi príjmami v podobe sociálneho bývania. Hoci zo začiatku fungovania samostatnej SR sociálne bývanie nebolo legislatívne ukotvené [2], prijatie samostatného zákona nevyriešilo dostupnosť bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva. V niektorých regiónoch SR sú obmedzené alebo žiadne možnosti poskytnutia sociálneho bývania pre znevýhodnené skupiny obyvateľstva a preto je dôležité podporovať programy sociálneho bývania [11]. Skúmanie sociálneho bývania na Slovensku bolo súčasťou medzinárodných komparácií [5,3] ale aj samostatných výskumných otázok [10].

V porovnaní s inými krajinami je využívanie sociálneho bývania v našich podmienkach minimálne.

1 Formulácia problematiky

1.1 Sociálne bývanie

Hoci každá krajina definuje sociálne bývanie rozdielne, môžeme povedať, že sociálne bývanie je neoddeliteľnou súčasťou bytových politík, ktoré sú koncipované tak, aby pokryli potreby bývania tých obyvateľov, ktorí nemôžu uspieť na trhu nehnuteľností, dovoliť si vlastniť bývanie alebo prenajať si primerané bývanie na súkromnom trhu. Spoločnou črtou jednotlivých štátov je, že zmyslom tohto typu bývania je všeobecný záujem, zvýšenie ponuky cenovo dostupného bývania a ciele sociálneho bývania vychádzajú zo sociálno-ekonomického statusu a prítomnosti rizikových faktorov.

Nájomné je v sociálnych bytoch spravidla nižšie ako trhové a výstavba či prevádzka sociálnych bytov sú určitým spôsobom finančne podporované inštitúciami štátu alebo obcí, napr. vytváraním najrôznejších fiškálnych výhod pre investorov, vymedzením priamych subvencií alebo poskytnutím garancií pre použité stavebné úvery. Investori a následne i prevádzkovatelia sociálneho bývania môžu byť priamo obcou zastúpené v obecných bytových spoločenstvách, bytová družstvá, neziskové bytové asociácie a celkom súkromní vlastníci [6, s. 73].

CECODHAS rozlišuje medzi 2 kľúčovými modelmi alokácie sociálneho bývania: univerzálny a cielený. V rámci cieleného modelu je nutné rozlišovať medzi všeobecným a reziduálnym typom.

Tab. 1: Modely sociálneho bývania na základe alokácie

Univerzálny (Universal)	Cielený	
	Všeobecný (Generalist)	Reziduálny (Residual)
Alokácia		
Otvorený všetkým obyvateľom (žiadateľ podlieha registrácii na čakacej listine uchádzačov o sociálne bývanie)	- Znevýhodnené skupiny - Špeciálne skupiny - Domácnosti pod hranicou určitého príjmu	- Znevýhodnené skupiny - Špeciálne skupiny (utečenci, žiadatelia o azyl, násilníci...)
Poslanie		
Umožniť prístup k slušnému bývaniu pre všetkých	Zodpovednosť pri ťažkostiach pri prístupe k trhu bývania	Zodpovednosť za obyvateľstvo vylúčené z trhu bývania

Zdroj: [3].

Vzhľadom na obmedzené verejné finančné zdroje krajiny väčšinou pristupujú k cielenému modelu a výnimkou nie je ani SR.

2 Metódy

V rámci riešenej problematiky sme použili súbor vedeckých metód súvisiacich s jednotlivými krokmi vedeckého postupu, ktoré na seba nasledujú. Prvým bolo

stanovenie cieľa, ktorým je: vymedziť základné charakteristiky sociálneho bývania na Slovensku, prezentovať výsledky analýzy trendu vývoja sociálneho bývania v období rokov 2009 až 2015 a priblížiť výzvy pre sociálne bývanie na Slovensku.

Objektom skúmania je sociálne bývanie ako jeden z nástrojov poskytnutia dostupného bývania pre rizikové skupiny obyvateľstva. Po vymedzení skúmaného objektu sa uskutočnilo zhromažďovanie a štúdium teoretickej, analytickej a faktografickej literatúry z domova a zo zahraničia. V snahe získať čo najširší prehľad v danej problematike použili sme aj rôzne internetové zdroje. Použitím metódy teoretickej analýzy odbornej literatúry sme získali poznatky a prehľad skúmanej problematiky o základných charakteristikách sociálneho bývania. Metódu vedeckej abstrakcie sme uplatnili pri abstrahovaní od súboru informácií, ktoré majú priamy alebo nepriamy vzťah k riešenému problému ale vzhľadom na stanovený cieľ sú menej dôležité. Využívame sekundárnu analýzu štatistických dát obdobia 2009 až 2015 Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR ako hlavného nositeľa bytovej politiky. V jednotlivých častiach príspevku uplatňujeme metódu komparácie. Túto metódu sme využívali ako nástroj merania, keď sme porovnávali úroveň bytovej výstavby s dôrazom na sociálne bývanie v skúmanom časovom horizonte. Pri zostavovaní tabuliek využívame najmä analyticko-komparačný prístup, ktorý zahŕňa i rozsiahlu analýzu súboru oficiálnych štatistických dát. Analýza údajov o počte sociálnych bytov slúži ako podklad pre orientáciu v aktuálnom stave a cílení bytovej politiky a je nevyhnutným predpokladom pre formuláciu výziev pre Slovensko. Neoddeliteľnú súčasťou analýzy je syntéza, pretože obidve metódy sa prelínajú a navzájom dopĺňajú. Syntéza nám slúži aj pri vyvodení výsledkov medzi skúmanými zložkami ako aj pri formulovaní čiastkových názorov na uvedenú problematiku.

3 Rozbor problému

SR sa radí ku krajinám s dominantným vlastníctvom nehnuteľností súkromných osôb. Podľa Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020 sa až 90,5 % obývaných bytov nachádza vo vlastníctve súkromných osôb. Podiel nájomných bytov predstavuje necelých 6 %, z toho vo verejnom sektore je približne 3 % a podľa odborných odhadov sú ďalšie 3 % vo vlastníctve súkromných osôb prenajímaných na voľnom trhu. Ako môžeme vidieť z tabuľky 2 v období rokov 2009 až 2015 sa najviac bytov odovzdalo do súkromného vlastníctva, pričom počet bytov v obecnom vlastníctve neustále klesá.

Tab. 2: Počet začatých a dokončených bytov v SR podľa druhu vlastníctva za roky 2009-2015

Druh vlastníctva	Začaté byty				Dokončené byty			
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015
1. Súkromné tuzemské vlastníctvo	17 604	11 570	14 161	19 342	16 477	13 033	14 028	15 115
2. Družstevné vlastníctvo	1	0	14	13	0	0	0	0
3. Štátne vlastníctvo	0	1	0	15	51	24	1	15
4. Obecné vlastníctvo	2 719	1 165	575	197	2 305	1 544	1 064	339
5. Vlastníctvo združení, pol. strán a cirkví	1	4	3	1	1	7	1	2
6. Medzinárodné verejné vlastníctvo	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Medzinárodné súkromné vlastníctvo	0	0	0	0	0	0	0	0
8. Zahraničné vlastníctvo	0	0	5	72	0	0	6	0
Spolu	20 325	12 740	14 758	19 640	18 834	14 608	15 100	15 471

Zdroj: [8].

Kým v roku 2009 bol podiel obecných nájomných bytov na celkovom počte dokončených bytov 12,2 %, tak v roku 2015 to bolo už len 2,19 %. Trend vývoja počtu obecných bytov má nepriaznivý dopad na riešenie bytovej otázky rizikových skupín obyvateľstva.

Napriek poklesu počtu nájomných bytov za účelom sociálneho bývania je ich miesto v systéme sociálnej ako aj bytovej politiky nezastupiteľné, pretože predstavuje pre niektoré skupiny obyvateľstva jedinú šancu zabezpečenia si bývania. Na Slovensku prijatím zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov sa po prvý krát legislatívne ukotvil pojem sociálne bývanie. V zmysle zákona sa pod sociálnym bývaním rozumie bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstarat' bývanie vlastným pričinením. Sociálne bývanie je aj bývanie alebo ubytovanie financované s použitím verejných prostriedkov a poskytované v rámci starostlivosti podľa zákona o sociálnych službách a podľa živnostenského zákona [13, §21].

3.1 Prvky sociálneho bývania

Sociálne bývanie môžeme charakterizovať na základe štyroch nosných prvkov: finančné zdroje, poskytovatelia, cieľové skupiny a časové hľadisko.

Zdroje ekonomickej podpory

V SR sú vytvorené podmienky pre podporu verejného nájomného bývania prostredníctvom priamych dotácií zo ŠR ako aj pomocou výhodných úverov zo ŠFRB. Dotácie sú poskytované na obstaranie nájomných bytov, technickej vybavenosti a odstránenie systémových porúch bytových domov.

Tab. 3: Vybraná podpora rozvoja bývania (mil. eur)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Výstavba a obnova bytového fondu (dotácie)	57,03	40,37	34,53	20,08	22,20	37,88	34,86
- obstarávanie nájomných bytov	33,17	29,80	18,99	16,06	16,74	33,48	31,18
- obstarávanie technickej vybavenosti	4,03	3,00	1,18	1,03	1,05	2,71	1,96
- odstránenie systémových porúch	19,62	7,55	14,36	2,99	4,40	1,68	1,72
Štátny fond rozvoja bývania (na podpory)	137,96	54,90	140,63	142,02	154,66	177,59	32,03
Náhradné nájomné byty	0,00	0,00	0,00	0,00	1,59	0,32	0,9

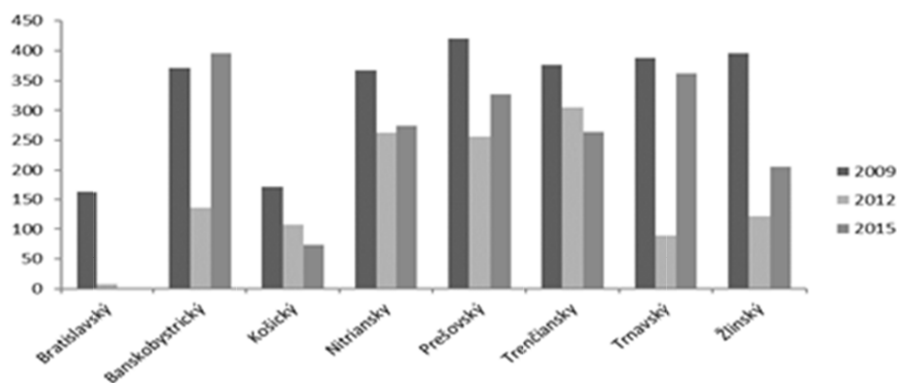
Zdroj: [8].

V roku 2015 bolo poskytnutých 34,86 mil. eur na výstavbu a obnovu bytového fondu vo forme dotácií, pričom viac ako 31 mil. eur bolo určených na obstarávanie nájomných bytov. Od prejavov a dopadov finančnej a hospodárskej krízy môžeme na Slovensku pozorovať pokles finančných zdrojov na podporu rozvoja bývania. Oproti roku 2009 poklesol objem priamych dotácií finančných prostriedkov na tento účel o 22,17 mil. eur oproti roku 2015. Výrazný prepád priamej podpory štátu bol v roku 2012, kedy objem dotácií dosiahol najnižšiu úroveň (20,08 mil. eur) v sledovanom období dôsledkom konsolidačných opatrení globálnej krízy. Hoci od roku 2013 sa pozvoľna zvyšuje objem finančných zdrojov na výstavbu a obnovu bytového fondu, stále nedosahuje úroveň rokov 2009-2010.

Poskytovateľ

Hlavným poskytovateľom sociálneho bývania na Slovensku je verejný sektor, pretože jednou z úloh samospráv miest a obcí je sledovať aj dopyt po bývaní, ktorý je v pôsobnosti týchto orgánov. Výstavba nájomných bytov za účelom sociálneho bývania je regionálne diferencovaná a najväčší počet sociálnych bytov bol v roku 2015 v Banskobystrickom a Trnavskom kraji. V Bratislavskom kraji nebol v skúmanom roku k dispozícii ani jeden sociálny byt, čo súvisí s nízkou angažovanosťou kraja vo výstavbe tohto typu bývania a kraj ponecháva otázku zabezpečenia bývania v pôsobnosti občanov.

Obr. 1: Počet nájomných bytov na účel sociálneho bývania podľa jednotlivých krajov



Zdroj: vlastné spracovanie na základe [8]

V období rokov 2009 až 2015 môžeme pozorovať zníženie sociálnych bytov vo všetkých krajoch s výnimkou Banskobystrického kraja, v ktorom sa zvýšil počet sociálnych bytov o 25 v roku 2015 oproti roku 2009. Najväčší prepád bol zaznamenaný v Žilinskom a Bratislavskom kraji. K nepriaznivému vývoju mohli prispieť okrem nedostatku verejných zdrojov aj zlyhanie ľudského faktora.

Cieľové skupiny

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 ako nosný dokument v bytovej politike vymedzuje cieľové skupiny, ktorých sa štátna podpora v oblasti bývania dotýka. Ide najmä o: nízkopríjmové skupiny obyvateľov, mladé rodiny, mnohopočetné rodiny, osoby so zdravotným postihnutím, seniorov, jednorodičovské rodiny, ženy ohrozené násilím a obeť násilia, jedincov po ukončení náhradnej starostlivosti alebo ochrannnej výchovy, cudzincov a migrantov, bezdomovcov, príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít, a iné skupiny osôb, ktoré sú z rôznych dôvodov natoľko znevýhodnené, že nie sú schopné uspokojovať svoju potrebu bývania bežným spôsobom napr. dlhodobá nezamestnanosť, závislosť od drog a pod. [7, s. 21].

Vzhľadom na heterogénnu cieľovú skupinu pomoci je ďalším rozhodujúcim kritériom na pridelenie sociálneho bytu príjem domácnosti. Záujemca o sociálne bývanie musí žiť v domácnosti, ktorej príjem nepresiahne 3-násobok životného minima platného k 31.12. kalendárneho roka predchádzajúceho roku, v ktorom vznikol nájom bytu. Posudzovaný príjem domácnosti sa zvyšuje na 4-násobok životného minima, pokiaľ ide o domácnosť s ťažko zdravotným postihnutým členom domácnosti alebo ide o osamelého rodiča s nezaopatreným dieťaťom, resp. aspoň jeden člen domácnosti zabezpečuje zdravotnú starostlivosť, sociálne a všeobecne prospešné spoločenské služby, vzdelávanie, kultúru alebo ochranu obyvateľov obce. Nárok na bývanie majú ďalej osoby, ktorým zanikla ústavná starostlivosť, náhradná osobná starostlivosť, pestúnska starostlivosť alebo osobitná starostlivosť poručníka a nedovršila 30 rokov.

Časový aspekt

Pri poskytnutí nájomného bytu za účelom sociálneho bývania ide prevažne o dočasné riešenie bytovej situácie, nakoľko nájomné zmluvy sa uzatvárajú na dobu určitú s možnosťou prolongácie. Nájomné zmluvy sa uzatvárajú najdlhšie na obdobie troch rokov, pri bytoch s nižším štandardom na jeden rok. V mnohých prípadoch sa predĺženie zmluvy rieši dodatkom, i keď nejde o dlhodobý prenájom. Druhé časové hľadisko pri sociálnom bývaní spočíva v možnosti odkúpenia sociálneho bytu po uplynutí 30 rokov od postavenia bytového domu. Vzhľadom na krátky časový horizont od výstavby sociálnych bytov je dnes ťažké hodnotiť, koľkí nájomníci využijú možnosť odkúpenia si bytu do osobného vlastníctva.

4 Diskusia

V každej spoločnosti je určitá skupina obyvateľstva, ktorá si nedokáže zabezpečiť bývanie bez intervencií štátu či iných subjektov. Opodstatnenosť sociálneho bývania je nepopierateľná i keď jeho zastúpenie v SR je minimálne a nedokáže uspokojiť požiadavky obyvateľov. Dopyt po sociálnych bytoch niekoľkonásobne prevyšuje ponuku a vidina dostupného bývania pre niektorých obyvateľov sa stáva nereálna.

Sociálne bývanie je na Slovensku primárne určené pre nízkopríjmové domácnosti i keď okruh oprávnených osôb sa rozšíril o osoby, ktoré vykonávajú na území mesta či obce požadované činnosti (lekár, sociálny pracovník, záchranár, učiteľ...). Napriek tomu sú na Slovensku lokality, v ktorých nemožno obsadiť miesto lekára či učiteľa a tak otázka bývania nie je do takej miery rozhodujúca pri životných rozhodnutiach občanov. Výstavba sociálnych bytov je nerovnomerne regionálne alokovaná, prevažne sa realizuje v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti a sociálnou odkázanosťou občanov. Obce a mestá sa tak snažia vytvárať podmienky pre zabezpečenie bývania znevýhodneným skupinám občanom. V týchto regiónoch môže poskytnutie bývania demotivovať niektorých ľudí zamestnať sa, pretože celkový príjem rodiny môže presiahnuť zákonnú príjmovú hranicu nároku na sociálny byt a tak to môže vyvolať neželaný efekt. Naopak nedostatok sociálnych bytov v ekonomicky silnejších regiónoch Slovenska ako aj častokrát kladená požiadavka trvalého bydliska žiadateľa o sociálny byt bránia mobilite pracovnej sily. Zvýšením dostupnosti bývania v týchto regiónoch by mohlo prispieť k riešeniu nezamestnanosti v rizikových oblastiach SR. Vzhľadom na nízku dostupnosť tohto typu bývania si niektoré skupiny obyvateľstva nemôžu dovoliť zabezpečiť bývanie na súkromnom trhu nehnuteľnosti, nakoľko trhový nájom viacnásobne prevyšuje nájom sociálneho bývania. Ďalším limitujúcim faktorom rozmachu sociálneho bývania je nezáujem subjektov verejného sektora vstupovať na trh s týmito typmi bytov. Jedným z dôvodov je nízky, resp. nulový zisk a prvotné vysoké náklady na výstavbu. Návratnosť investície je tiež otázná, vzhľadom na riziko platobnej neschopnosti nájomcu či znehodnotenie majetku. Kompetentné orgány ústrednej a miestnej samosprávy by mali hľadať a postupne zavádzať motivačné nástroje pre zatraktívnenie tohto segmentu pre súkromný sektor (daňové nástroje, poskytnutie pozemku za zvýhodnených podmienok...). Vzhľadom na súčasnú priaznivú situáciu na bankovom trhu spojenú s nízkymi úrokovými sadzbami na hypotekárne úvery dnes nie je vôľa meniť nastavené podmienky ako aj zavádzať nové opatrenia na podporu sociálneho bývania.

Záver

Otázky dotýkajúce sa sociálneho bývania sú súčasťou agendy sociálnej politiky EÚ. Skúsenosti krajín s vysokým podielom sociálneho bývania môžu byť inšpiráciou pre krajiny, ktorých podiel sektora sociálneho bývania je veľmi malý. Na základe uskutočnenej analýzy podiel obecných nájomných bytov na celkovom počte dokončených bytov poklesol na 2,19 % v roku 2015 oproti 12,2 % v roku 2009. Vzhľadom na demografický vývoj, akým je starnutie populácie či rast počtu osamelých osôb ako aj migračnú vlnu, počet zariadený na tento účel je neprimeraný a výstavba nových je limitovaná finančnými zdrojmi. Myslíme si, že hľadanie efektívnych riešení pri zabezpečovaní primeraného a cenovo dostupného bývania zostáva naďalej výzvou najmä pre národné vlády. Napriek tomu by sa malo do systému vniesť viac zdroje financovania a to pomocou vytvorenia spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom, čím by sa zabezpečil prísun súkromných financií do nájomného sektora bývania. V oblasti poskytovania sociálneho bývania pre vybrané skupiny obyvateľov vidíme priestor pre rozšírenie okruhu poskytovateľov o cirkev a tretí sektor. Je potrebné mať na zreteli, že ide o dočasný nástroj riešenia bytovej otázky obyvateľov, kým obyvatelia neprekonajú svoju nepriaznivú

ekonomickú situáciu, aby si mohli zabezpečiť bývanie inou formou. Ďalšou výzvou pre sociálne bývanie na Slovensku bude o pár rokov potreba rekonštrukcie bytového fondu sociálneho bývania a tým zvyšovanie nárokov na verejné zdroje. Ďalšou hrozbou v niektorých lokalitách Slovenska je koncentrácia sociálnych nájomných bytov v určitých mestských a obecných častiach, čím vzniká riziko deviantného správania rizikových skupín obyvateľstva a sociálne vylúčenie daného obyvateľstva. Okrem sociálnych dôsledkov to prináša aj ekonomické dosahy vzhľadom na zníženú schopnosť prenajať takýto typ bytu ako aj zníženie výnosu z nájomného či materiálne škody na majetku. Preto pri výstavbe ako aj potencionálnych užívateľov treba pristupovať uvažene a nasmerovať sociálne bývanie k zvýšeniu sociálnej mobility, čo je nevyhnutnou podmienkou flexibilného trhu práce.

PodĎakovanie

Tento príspevok bol vypracovaný s podporou výskumného projektu: VEGA 1/0002/16 „Sociálno-ekonomické aspekty bytovej politiky v kontexte migrácie pracovnej sily“.

Referencie

- [1] CECODHAS (2007). *Housing Europe 2007 review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. Brussels: CECODHAS Housing Europe. [cit. 2016-08-19]. Dostupné na WWW: <http://www.iut.nu/Literature/2007/CECODHAS_HousingEurope_2007_ENG.pdf>
- [2] ČERVEŇOVÁ, L'. Social housing in Slovakia. The task and justness of the non-profit housing organisations establishment in Slovakia. *In International Journal of Strategic Property Management*, 2005, 9(2), 111–120.
- [3] FICO, M. Sociálne bývanie – aktuálne otázky a trendy v jeho podpore. *In Bulletin Rodina a práca*, 2011, č. 1, s. 5-30, ISSN 1336-7153.
- [4] GHEKIERE, L. (2007). Le développement du logement social dans l' Union européenne. Caisse Nationale des Allocations Familiales. [cit. 2016-08-19]. Dostupné na WWW: <<https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/PSF/094/RP94-LGhekiere.p>>
- [5] LUX, M. (2001). Social housing in the Czech Republic, Poland and Slovakia. *In European Journal of Housing Policy*, 1(2), 189–209.
- [6] LUX, M. et. al. (2002). *Bydlení – věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. Praha: Vyd. SLON, 2002, 285 s. ISBN 80-86429-12-1
- [7] MDVRR SR. *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020*. 2015. [cit. 2016-08-25]. Dostupné na WWW: <<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=81554>>
- [8] MDVRR SR. *Informácia o bytovej výstavbe v Slovenskej republike za roky 2009 až 2015*. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=81567>>

- [9] MDVRR SR. *Informácia o poskytnutej podpore do oblasti bývania prostredníctvom Štátneho fondu rozvoja bývania a Programu rozvoja bývania za roky 2009 až 2015*. [cit. 2016-08-30]. Dostupné na WWW: <<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=132821>>
- [10] SUCHALOVÁ, A. – STAROŇOVÁ, K. 2010. *Mapovanie sociálneho bývania v mestách SR*. Bratislava: ÚVPE FSEV UK, 2010, 92 s. ISBN 978-80-89244-71-3
- [11] SZÜDI, G. – KOVÁČOVÁ, J. Building hope: from a shack to 3E house - Innovative housing approach in the provision of affordable housing for Roma in Slovakia. *In Journal of Housing and the Built Environment*, 2016: 1-16.
- [12] UNECE. *Social Housing in the UNECE region. Model, Trends and CHallenges, 2015*. [cit. 2016-08-22]. Dostupné na WWW: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf>
- [13] Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov
- [14] ZÚBKOVÁ, M. - BRAZDOVIČOVÁ, S. Chápanie sociálneho bývania a jeho praktické uplatnenie vo vybranej krajine EÚ. *In Nehnutelnosti a bývanie*, 2008, roč. 3, č. 2, s. 1-10. ISSN 1336-944X.

Kontaktná adresa

doc. Ing. Silvia Šipikalová, PhD.

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta

Katedra sociálneho rozvoja a práce

Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovensko

Email: silvia.sipikalova@euba.sk

Tel. číslo: +421-2-67291426

MODELOVÁNÍ A TRENDY KYBERNETICKÝCH ÚTOKŮ

CYBER ATTACKS' MODELLING AND TRENDS

Vladimír Šulc, Martina Janková

Abstract: *The paper presents some interesting insights from selected information resources of the world in order to emphasize the need to tackle cyber attacks systematically. Cyber attacks' modelling is based mainly on solving specific partial tasks of the mentioned research project. The complex model primarily focuses on social and technical problem of solving limit crisis situations and thereby to identify possible tasks of cyber security on detecting cyber attacks on a new concept of a self-learning organization.*

Keywords: *Cyber attack, Cyber defence, Cyber security, Modelling a self-learning organization.*

JEL Classification: Y900.

Úvod

S obrovským rozvojem technologií lidstvo přechází do pátého rozměru, do virtuálního světa. Všechno, co se dnes děje v naší realitě, doprovázejí také aktivity ve virtuálním kybernetickém prostoru (kyberprostoru). Proto se celosvětovým problémem stávají především nové kybernetické útoky, obrana a bezpečnost. Kybernetické útoky jsou nejrůznější povahy a závažnosti, ale vždy se jedná o prolomení informačního systému – obecně kybernetického systému. Prvním typem jsou útoky vůči operačnímu systému nebo aplikacím – takové prolomení umožňuje ovládnout vše. Druhý typ útoku je zaměřen na „řízení a sdělování v živých a neživých (uměle vytvořených) systémech“ a většinou soustředěných v počátečních fázích útoků na lidskou psychiku. Kybernetické útoky dnes nejsou většinou aktem jednotlivců. Pokud si někdo chce virus vyrobit, není problémem si stáhnout program, který ho vyrobí za něj. Útočný a obranný software je v současnosti nezbytnou součástí každé vyspělé země. Například ve Spojených státech musí povolení k použití útočného softwaru dávat prezident – nebezpečnost takového softwaru se tudíž klade na úroveň atomové zbraně¹.

1 Systémové vymezení vybraných kybernetických útoků

1.1 Nejčastější kybernetické útoky

Kybernetický útočný projev může mít mnoho odlišných podob, kdy např. jedním z možných variant tohoto útočného projevu je vytvoření botnetu napříč síťovými viry a nakaženými počítači, kterým se poté říká Zombie, protože jednají podle rozkazů svého tvůrce (prostřednictvím C&C serveru) v rámci rozvržení jisté topologie sítě

¹ <https://www.novinky.cz/internet-a-pc/bezpecnost/412299-nebezpecne-triky-pocitacovych-piratu.html>

botnetu. A v případě, že se jedná o provázanou skupinu lidí, můžeme říci, že již jde o kybernetický terorismus (kyberterorismus). Další častý případ kybernetického útoku jsou hackerské metody „brute force“ či slovníkového útoku, pro identifikování uživatelského hesla k účtům nebo důležitým osobním složkám. Phishing je další oblíbenou technickou složkou, pomocí níž se crackeri snaží padělat webové stránky a e-maily tak, aby uživatel jim naivně vydal své přístupové hesla a údaje v domnění, že nejde o nic nečestného nebo protizákonného. A to může dojít i tak daleko, že cracker i dané osobě telefonicky volá v důvěryhodném přestrojení, to je tzv. vishing.

1.2 Možnosti neoprávněného vstupu do systému například elektronického bankovníctví pomocí chytrého telefonu

V dnešní době mohou kyberzločinci zotročit i chytrý telefon². Takový úlovek je pak pro piráty doslova zlatý důl. Většina bankovních účtů je totiž jistěna proti neoprávněnému čerpání financí právě prostřednictvím mobilů – pomocí SMS zpráv. Když se dostanou kyberzločinci do chytrého telefonu, mají bankovní účet doslova na dosah ruky. Útočníci vyzvou například prostřednictvím nevyžádané pošty klienty internetového bankovníctví k instalaci bezpečnostní aplikace do mobilního telefonu. Ve skutečnosti se však nejedná o bezpečnostní aplikaci, ale hlášku vygenerovanou virem v počítači. Před podobnými nezvanými hosty dokážou počítače, tablety i chytré telefony ochránit speciální programy. Kromě klasických antivirů jde například o aplikace, které se soustředí pouze na špionážní software a hledání trojských koní.

1.3 Útok jako nákaza kódem HummingBadem

Bezpečnostním expertům dělá potíže nový a škodlivý kód „HummingBad“, který se zaměřuje na telefony a tablety s operačním systémem Android. Tento nezvaný návštěvník totiž nakazí za pouhých pár měsíců desítky miliónů mobilních zařízení. Vyplývá to z analýzy bezpečnostní společnosti Check Point. Škodlivý kód HummingBad infikoval deset miliónů tabletů a smartphonů. Tento nezvaný návštěvník dovoluje počítačovému pirátovi převzít nad napadeným strojem absolutní kontrolu. Tento uvedený malware se zaměřuje na zařízení se systémem Android. Vytváří trvalý rootkit na zařízení Check Point. Schopnost škodlivého kódu se v zařízení maskuje tento rootkit a značně znesnadňuje možnost jeho odhalení na napadeném zařízení.

1.4 Virus lockscreen jako forma útoku

Hra „Pokémon Go“ je celosvětovým fenoménem. Toho se snaží využít také počítačová piráti, kteří prostřednictvím falešných verzí šíří škodlivé kódy. Jedním z nich je i nový virus – tzv. lockscreen, který uzamkne displej telefonu a tím jej zcela zablokuje. Upozornili na něj experti antivirové společnosti Eset. Doposud kyberzločinci šířili škodlivé kódy výhradně prostřednictvím neoficiálních verzí aplikace, které se objevovaly na různých webech. Nikoliv tedy prostřednictvím oficiálních internetových obchodů s aplikacemi.

1.5 Přihlašovací údaje jednotlivých uživatelů jako možnost útoku

Facebookem se začal nyní šířit nový podvod, prostřednictvím kterého se snaží počítačová piráti vylákat přihlašovací údaje jednotlivých uživatelů. Kyberzločinci

² <http://cz.sputniknews.com/svet/20151014/1401307/internet-hackeri-usa-valka.html>

tvrdí, že se Praha stala terčem teroristického útoku. Na tuto poplašnou zprávu se podle bezpečnostních expertů antivirové společnosti Eset nechalo nachytat již několik tisíc Čechů a Slováků. Útok má poměrně jednoduchý scénář. Na Facebooku některého z přátel se objeví odkaz na falešný zpravodajský článek pojednávající o údajném teroristickém útoku s větším množstvím obětí. Zpráva má už na první pohled podezřelý titulěk „30 minut před: 1 teroristického útoku došlo v Praze, při kterých nejméně 187 lidí bylo zabito“. *Smartphone jako škodlivá aplikace při útoku*

Bezpečnostní experti bijí na poplach. Objevili totiž hned čtyři zranitelnosti, jejichž prostřednictvím mohou počítačové piráti ovládnout cizí smartphone na dálku. Podle prvních odhadů je v ohrožení více než 900 miliónů chytrých telefonů. Trhliny se týkají výhradně přístrojů postavených na platformě Android. Celkem čtyři chyby nicméně neobsahuje samotný operační systém, ale ovladače čipsetu od společnosti Qualcomm. Nutno podotknout, že tuto čipovou sadu používá drtivá většina aktuálně nabízených smartphonů. Záplaty pro tři zranitelnosti jsou již k dispozici, na čtvrtou se však stále čeká. Tato chyba je přitom kritická, kyberzločinci ji mohou zneužít k napadení prakticky jakéhokoli systému s operačním systémem Android 6 a všech dřívějších verzí. Na přístroj stačí propašovat škodlivou aplikaci, jejímž prostřednictvím počítačové piráti získají práva administrátora. Pak mohou libovolně přistupovat ke všem datům uloženým v telefonu, případně měnit jeho nastavení. Vše přitom probíhá v tichosti, uživatel si nemusí žádné nekalé aktivity všimnout. Uživatelé by se měli mít na pozoru před instalací programů z neznámých zdrojů. Právě tam se nejčastěji ukrývají nezvaní návštěvníci, které mohou kyberzločinci zneužít.

2 Metody zpracování systémově vymezených některých uvedených stávajících kybernetických útoků

V použitých metodách a možnostech modelování útoků jsme vycházeli a soustředili se v rámci výzkumného úkolu, na rozvinutí hlavních myšlenek uvedených v úvodu tohoto příspěvku a zaměřil se na nové a perspektivní prostředí informačních a komunikačních technologií (ICT) jako na progresivní technologické prostředí, v němž bude svět konfrontován s novými vědeckými poznatky a to především kvalitou technického a technologického prostředí a vědomostmi a znalostmi lidského potenciálu v globálním pojetí konkurenceschopnosti podniků a v realizované kybernetické bezpečnosti světa. Významnou roli jsou systémová řešení s integrujícími úrovněmi v novém pojetí kybernetiky jako oboru pro řízení a sdělování informace v reálném prostředí vymezeném živou a neživou přírodou.

Použité metody v tomto příspěvku vychází především z: „*Teorie systémů*“, „*Teorie modelů a modelování*“, „*Umělé inteligence*“, a „*Aplikované kybernetiky*“.

3 Rozbor řešeného problému

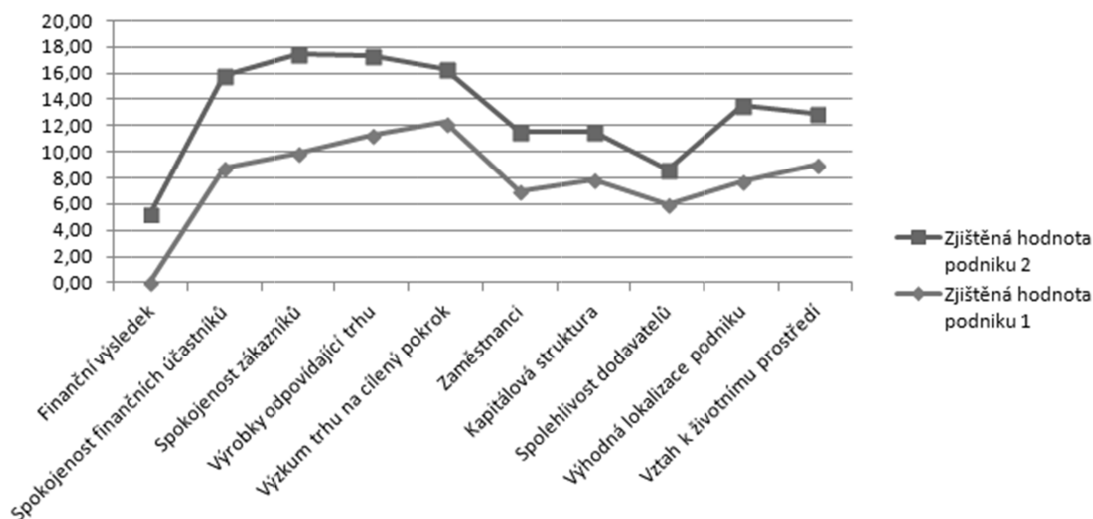
Je nutné zvýraznit [5] především nové možnosti modelování v mezních situacích systémů odvozujících rizika (tj. chování systému při existenci struktury v hierarchickém členění organizace) s cílem tvorby efektivního modelu budoucího reálného systému - tedy budoucího kyberneticky bezpečného modelu moderní „*učící se organizace*“ a to v souladu s vymezením teoretických předpokladů moderního

modelování rizik v mezních situacích pro učící se organizace a tím vyjádřit v modelování i trendy možných kybernetických útoků.

Výsledný rozbor [5] řešeného problému, v tomto stručném příspěvku, lze popsat jako model systému - organizace „*etalonu*“ a organizace „*školené*“ (tj.-organizace 2, 3, ... n), které v počátku – v časovém prostoru T intervalů $t_1, t_2, t_3, \dots, t_m$ vytváří právě model postihující útoky s možnou a předpokládanou ekvivalentní obranou a tím dostáváme nový pohled na moderní pojetí organizace s adaptabilní a nyní již nezbytnou kybernetickou bezpečností. organizací například v oblasti ICT tak, aby kritéria obsahovala jak sociální podsystém (reprezentovaný znalostními pracovníky organizací) tak technické a technologické prostředí informačního a komunikačního podsystému organizace (vyjádřené moderními a perspektivními prvky ICT) představovanými adaptivními informačními sítěmi v organizacích.

Modelováním [5] jsme, na základě expertního hodnocení organizací 1 až n vedeného prostředky průzkumu (statistického šetření) hodnotili možnosti výsledného produktu tj. informačního zabezpečení řídicích funkcí organizace v odpovídajícím simulovaném prostředí kybernetických útoků a obrany – tedy na zatím jednoduchém prostředí kybernetické bezpečnosti organizace (obecně podniků). Zajímavé jsou výsledky tohoto úkolu z pohledu počátečních informací například uvedených v grafu 1. Kladná korelace proměnných X a Y vyjadřuje, že hodnoty proměnných budou zároveň stoupat tj. v případě finančního kritéria podniku 1 (X) dojde k růstu finančního kritéria organizace 2 (Y). Hodnota 0,37 vyjadřuje střední závislost mezi podniky (organizacemi) 1 a 2.

Obr. 1: Měření korelací organizací (podniků) 1 a 2 – finanční kritérium



Zdroj: vlastní [5]

4 Diskuze k modelování řešeného problému

Podle získaných rozsáhlých informací [1], [2], [4] a izolovaných námětů [6], [7], [8], z informačních zdrojů [5] a rámcově vyjádřených nových metod z publikovaných řešení výzkumu (nový pohled na praktické modelování současného prostředí internetového a intranetového prostředí podniků a organizací) dochází k vytváření vhodného prostředí pro modelování učící se organizace. Obě strany

(podnik, organizace – jako etalon a typický podnik, organizace – jako potenciální zákazník) vytváří v tomto modelovaném prostředí výsledky takové, že vzdělávací systém a nově uplatněné prostředky a nástroje pojímá jako jednotu modelování v poznávání a realizaci znalostí tím v tomto systému vytvoří sám tento model také nové simulační prostředí, v němž budou uvedené potřeby vyjádřené dalšími požadovanými kritérii. Vzájemná informační a datová (resp. znalostní) propojenost uvedených podniků a tedy především množin řešených i izolovaných úloh a potřeb nových zákazníků organizačních struktur a vytváří na základě uvedených výsledků vzdělávací prostor učící se organizace (s adaptabilními složkami) vznikajícími v procesu zavádění moderních prostředků ICT do praxe. Společnou částí je pak prostředí datovýchází zkušenosti a uplatňování nových metod vždy spojených zpětnovazebními relacemi (tj. modelem a odpovídajícím prostorem) v řešeném systému modelování a získávání báze znalostí o možných trendech kybernetických útoků

5 Diskuze k praktickým formám a způsobům páchání podvodů v rámci možných kybernetických útoků

Brzy po nástupu počítačů pro používání v obchodu a službách si uživatelé, kteří neměli přístup³ k počítači tehdy se nacházejícímu v klimatizovaných sálech pod dohledem vysoce kvalifikovaných specialistů, uvědomili další možnost v podobě vstupu do procesu zpracování dat. Objevily se tzv. dokladové delikty, kdy stejným způsobem, jako měnili a falšovali údaje v běžných „papírových“ dokladech, začali zločinci měnit podklady připravené ke zpracování do počítače. Jednalo se o nejčastější odhalený počítačový zločin, jehož podstatou byly manipulace v mzdových účtárnách, zásobování, odbytech (prodeji) a na jiných pracovištích, kde pracovník měl možnost manipulovat s penězi (ať už v hotovosti nebo přes čísla účtů) či zbožím, jen v osmdesátých letech bylo v České republice 14 případů trestního stíhání. Právní kvalifikace v době před rokem 1989 se obvykle klonila k obávanému § 132 tehdejšího trestního zákona „*Rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví*“ zatímco dnes jsou skutky tohoto typu obvykle kvalifikovány jako podvod podle § 209 trestního zákoníku, někdy v souběhu s trestným činem podle § 230 Neoprávněný přístup k počítačovému systému a nosiči informací.

Páchání podvodů na dálku, s možností se vydávat za někoho jiného a skrývat vlastní identitu, představuje skutečný zlom v možnostech páchání trestné činnosti. Sjednací kritériem takovýchto jednání je vždy více méně o využití něčího omylu ve svůj prospěch. Psychologická stránka vztahu počítač – člověk byla již několikrát popsána⁴. Na rozdíl od klasických manipulací s „papírovými“ doklady má manipulace s počítačovými daty pro pachatele několik výhod:

- vymazání či přemazání údaje na magnetickém médiu je podstatně snazší a nezanechává prakticky žádné stopy,

³ SMEJKAL, V. *Kybernetická kriminalita*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 636 s. ISBN 978-80-7380-501-2.

⁴ SMEJKAL, V. *Bankovní loupeže a počítačová kriminalita v České republice*. Seminář Kontrola informačních systémů a počítačová kriminalita (Českobritská-irská účetní asociace). Praha, 25.5.1995, s. 13-19 nebo KUNZI, J., SMEJKAL, V. *Bankovní počítačová kriminalita v České republice*. Mezinárodní konference INSIG (International Seminar Security in Banking). Paříž, 27. – 30. 1. 1997.

- člověk (zaměstnanec, auditor, zákazník apod.) z psychologického hlediska považuje výsledky z počítače za a priori správné a více jim (byť povědomě) důvěřuje,
- systém zpracování dat je natolik složitý, že málokdo má přehled o všech aspektech, procedurách, postupech a mechanismech, jež jsou používány a kontrola toho, co se odehrává ve výpočetním systému, je velmi obtížná,⁵

Jedinou „vlastovkou“ zahrnující problematiku tohoto typu byl výzkum uskutečněný katedrou kriminalistiky Policejní akademie ČR.⁶

5.1 Ochrana proti kybernetickému nebezpečí (kybernetickým útokům)

Nemůžeme-li se jen spolehnout⁷, jak bude český stát bojovat proti kybernetickému nebezpečí, případně zda na to bude mít dostatek prostředků (srov. cca 4 mld. USD vynaložených v loňském roce v USA a požadovaných cca 3 mil. USD v rozpočtu NBÚ). Jak říká § 14 nového občanského zákoníku⁸ *„Každý si může přiměřeným způsobem pomoci k svému právu sám, je-li jeho právo ohroženo a je-li zřejmé, že zásah veřejné moci přišel pozdě“*. Ta znamená, že v rámci zákona o kybernetické bezpečnosti nakonec zůstane na subjektech, provozujících prvky informační a komunikační infrastruktury, jak si svoji bezpečnost zajistí. Nikoliv ovšem cestou budování vlastních odpališť raket středního doletu, ale pomocí protiaktivních opatření.⁹

Je potřeba, aby každý provozovatel informačního a komunikačního systému, který by mohl mít skutečný či potencionální význam pro fungování státu, regionu, města nebo významné organizace o to bez ohledu, zda na něj dopadají nebo nedopadají povinnosti podle zákona kybernetického zákona, uskutečnil následující kroky:

- provést analýzu rizik,
- zpracovat koncepci minimalizace existujících rizik,
- navrhnout a realizovat proaktivní opatření za účelem snížení zjištěných rizik,
- monitorovat, vyhodnocovat a operativně modifikovat tato opatření.¹⁰

Zákon o kybernetické bezpečnosti předpokládá, že některým subjektům bude tímto zákonem uloženo zajistit bezpečnost jejich informační a komunikační infrastruktury. To je stejně ale úplné minimum, co by mělo být provedeno. Ve skutečnosti by měla být vybudována bezpečnost ve všech informačních a komunikačních systémech,

⁵ International review of criminal policy – United Nations Manual on the prevention and control of computer – related crime. <http://www.ifs.univie.ac.at/~pr2gq1/rev4344.html#crime>.

⁶ Kriminalistická problematika při odhalování, vyšetřování a prevenci počítačové kriminality. Sborník odborných sdělení ze semináře uskutečněného na PA ČR dne 23. 12. 1996. Praha. Policejní akademie ČR, 1997.

⁷ SMEJKAL, V. *Kybernetická kriminalita*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 636 s. ISBN 978-80-7380-501-2.

⁸ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

⁹ SMEJKAL, V. *Kybernetické nebezpečí a kybernetická válka*. In Sborník příspěvků z 6. Ročníku mezinárodní vědecké konference „Bezpečná Evropa 2013“, 25. 11. 2013. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2013, s. 142-149.

¹⁰ SMEJKAL, V. RAIS, K., op. cit., kap. 4.

bez ohledu na jejich význam a rozsah (mimo jiné i jako součást boje proti „obyčejné“ kriminalitě)¹¹.

Podle ust. § 311 TrZ odst. 1 je teroristický útok jednáním pachatele, který v úmyslu poškodit ústavní zřízení nebo obranyschopnost České republiky, narušit nebo zničit základní politickou, hospodářskou nebo sociální strukturu České republiky nebo mezinárodní organizace, závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo nebo protiprávně přinutit vládu nebo jiný orgán veřejné moci nebo mezinárodní organizaci, aby něco konala, opominula nebo trpěla.

Ze všeho, co je uvedeno výše, lze dovodit:

1. Informace vnímáme jako něco „kvalifikovanějšího“, nežli data. Data jsou fakta, informacemi se stávají tehdy, když jsou v kontextu a nesou význam pochopitelný lidem.¹²
2. Podle některých autorů data nemusí vždy obsahovat informaci. Tuto situaci lze považovat za zcela výjimečnou, protože:
 - a) Vždy může existovat někdo, pro něhož data informací budou (resp. jejich získáním dojde ke snížení entropie).
 - b) I absence dat je informací.

Závěr

Spojení systémového využití metodologie výzkumu dává množství podnětů pro kvalitu učících se organizací. Výsledky modelování tvoří zásadní podněty pro tvorbu potřebné (zejména pro blízkou budoucnost) velké znalostní báze učících se organizací a to pro model internetových nástrojů, vnímání reálného celoživotního vzdělávání na základě strategie řízení lidských zdrojů a také významného korekčního parametru celého systému integrovaných internetových prostředků včetně vzdělávání a to dalšími průběžnými výpočty v reálném čase T. Významnou součástí je další průběžné modelování a další náměty a možnosti pro budoucí praktické užití vybraných metod umělé inteligence v tomto rozsáhlém modelu.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou dílčího výzkumného úkolu FBM 2 „*Kybernetická bezpečnost a ochrana kritické informační infrastruktury*“ řešeného na PA Praha.

Reference

- [1] CUELLAR M., DELGADO M. *A common framework for information sharing in e-learning management systems*. Expert Systems with Applications, Volume 38, Issue 4, April 2011, Pages 4181-4189.

¹¹ CHMELÍK, J., PORADA, V. Vybrané problémy vyšetřování a dokazování počítačové kriminality I. In Identifikace potřeb právní praxe jako teoretický základ pro rozvoj kriminalistických a právních specializací. Sborník vědeckých prací. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2011, s. 334-346 nebo SMEJKAL, V. Současné možnosti boje proti počítačové kriminalitě. Data Security Management, XV., 2011, č. 4, s. 18-23.

¹² ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 2. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2308.

- [2] HISMANOGLU M. *The integration of information and communication technology into current ELT coursebooks: a critical analysis*. Procedia - Social and Behavioral Sciences, Volume 15, 2011, Pages 37-45.
- [3] CHMELÍK, J., PORADA, V. *Vybrané problémy vyšetřování a dokazování počítačové kriminality I*. In Identifikace potřeb právní praxe jako teoretický základ pro rozvoj kriminalistických a právních specializací. Sborník vědeckých prací. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2011, s. 334-346.
- [4] *International review of criminal policy – United Nations Manual on the prevention and control of computer – related crime*. Dostupné z WWW: <<http://www.ifs.univie.ac.at/~pr2gq1/rev4344.html#crime>>.
- [5] JANKOVÁ, M. *Internetové nástroje pro celoživotní vzdělávání v sektoru IT*. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2016. 234 s. Vedoucí dizertační práce prof. Ing. Karel Rais, cSc., MBA, dr.h.c..
- [6] JANKOVÁ, M. *The System Approach To Management Principles in Cyberspace Dynamics of the Information Society*. In CER Comparative European Research. SCIEEMCEE. London: SCIEEMCEE Publishing, 2015. s. 26-29. ISBN: 978-0-9928772-6- 2.
- [7] JANKOVÁ, M. *Possibilities of Knowledge Modelling in the New Economy Cyberspace*. In Innovation Vision 2020: From Regional Development Sustainability to Global Economic Growth. 25. Amsterdam, Netherlands: International Business Information Management Association (IBIMA), 2015. s. 2675-2683. ISBN: 978-0-9860419-4- 5.
- [8] JANKOVÁ, M.; KONEČNÝ, J.; DVOŘÁK, J. *Možnosti identifikace útoků v kyberprostoru krizového řízení*. In Krizové řízení a řešení krizových situací 2015. Uherské Hradiště: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2015. s. 64-69. ISBN: 978-80-7454-573- 3.
- [9] *Kriminalistická problematika při odhalování, vyšetřování a prevenci počítačové kriminality*. Sborník odborných sdělení ze semináře uskutečněného na PA ČR dne 23. 12. 1996. Praha. Policejní akademie ČR, 1997.
- [10] KUNZI, J., SMEJKAL, V. *Bankovní počítačová kriminalita v České republice*. Mezinárodní konference INSIG (International Seminar Security in Banking). Paříž, 27. – 30. 1. 1997.
- [11] *Nebezpečné triky počítačových pirátů*. (2016). [online]. Dostupné z WWW: <<https://www.novinky.cz/internet-a-pc/bezpecnost/412299-nebezpecne-triky-pocitacovych-piratu.html>>.
- [12] SMEJKAL, V. *Bankovní loupeže a počítačová kriminalita v České republice*. Seminář Kontrola informačních systémů a počítačová kriminalita (Českobritská-írská účetní asociace). Praha, 25. 5. 1995, s. 13-19.
- [13] SMEJKAL, V. *Kybernetická kriminalita*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 636 s. ISBN 978-80-7380-501-2.

- [14] SMEJKAL, V. *Kybernetické nebezpečí a kybernetická válka*. In Sborník příspěvků z 6. Ročníku mezinárodní vědecké konference „Bezpečná Evropa 2013“, 25. 11. 2013. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2013, s. 142-149.
- [15] SMEJKAL, V. *Současné možnosti boje proti počítačové kriminalitě*. Data Security Management, XV., 2011, č. 4, s. 18-23.
- [16] SMEJKAL, V., RAIS, K., *Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích*. 4. vyd. Praha: Grada, 2013.
- [17] *Sputnik Česká republika*. (2015) [online]. Dostupné z WWW: <<http://cz.sputniknews.com/svet/20151014/1401307/internet-hackeri-usa-valka.html>>.
- [18] ŠÁMAL, P a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2308.
- [19] Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*.

Kontaktní adresa

Ing. Vladimír Šulc Ph.D.

Policejní akademie České republiky v Praze
Fakulta Bezpečnostního managementu
Lhotecká 559/7, 143 01 Praha 4
Email: lada.sulc@seznam.cz
Tel. číslo: +420 605 714 895

Ing. Martina Janková, BA (Hons)

Vysoké učení technické v Brně
Fakulta podnikatelská
Kolejní 2906/4, Brno
Email: martina.jankova@email.cz
Tel. číslo: +420 776 163 175

HODNOTENIE FINANČNÉHO ZDRAVIA MIEST

EVALUATION OF MUNICIPAL FINANCIAL HEALTH

Andrea Tkáčová, Peter Konečný

Abstract: *The aim of this article is to create comprehensive indicator of the financial health of the choosen municipalities in Slovakia. Theoretical part of the paper we is devoted to the definition of financial soundness and various views of economists on the concept of financial health of municipalities. Then we show various approaches to measuring the financial health of municipalities in practise. In the analytical part of this article we introduce the methodology for contruction of comprehensive indicator of the financial health of choosen municipalities of Slovakia. This methodology is motivated by foreign studies and methodology by Ineko which constructs indicator of financial health for slovak municipalities. On the base of our index we made comparison between slovak municipalities in years 2011-2014. Results for year 2014 were also compared with results of Ineko.*

Keywords: *Financial health, Financial condition, Indebtedness, Rentability, Liquidity.*

JEL Classification: *H70, H72, H75.*

Úvod

Finančné zdravie je nevyhnutným predpokladom pre dosiahnutie cieľov akejkoľvek inštitúcie. Podľa Valachovej definície finančného zdravia, ktorá sa vzťahuje na všetky druhy organizácií, za finančne zdravú považujeme takú jednotku, ktorá je momentálne schopná plniť svoje funkcie a poslanie bez ohľadu na sektorovú príslušnosť [20]. V prípade podniku je teda finančné zdravie podmienené schopnosťou uhrádzať svoje splatné záväzky, rovnako je dôležité splniť aj podmienky primeranej likvidity a rentability [1]. Finančné zdravie obce vypovedá o jej stave, udržateľnosti hospodárenia a či jej vo všeobecnosti hospodárenie spôsobuje alebo nespôsobuje problémy [20]. Takáto obec je schopná zabezpečovať všetky potrebné verejné statky pre svojich občanov bez potreby nadmerného zadlžovania [16]. Slovenský inštitút Ineko uvádza podobnú definíciu, ktorá hovorí, že finančné zdravie mesta, obce alebo vyššieho územného celku (VÚC) vypovedá o tom, do akej miery je hospodárenie udržateľné a či príslušnému mestu, obci alebo VÚC hospodárenie spôsobuje, alebo nespôsobuje problémy [14].

V zahraničnej literatúre sa pojem finančného zdravia obcí objavuje častejšie. Nenájdeme tu však jednotné vnímanie tohto pojmu, ktoré je viditeľné predovšetkým v používaní odlišnejšieho súboru ukazovateľov hodnotenia finančného zdravia. V literatúre sa stretávame aj s termínom fiškálne zdravie obcí. Hendrick vo svojej štúdii zameranej práve na fiškálne zdravie municipalít poukazuje na to, že je možné použiť rôzne indikátory založené na konceptoch fiškálnej krízy, daňovej záťaže, finančnej kondície, či fiškálnej tiesne [10]. Holandle a kol. sa prikláňajú k názoru

Govesa a kol., že termín, ktorý najviac vystihuje finančné zdravie je finančná kondícia, ktorá sa hodnotí na základe bežnej likvidity, dlhodobej platobnej schopnosti, rozpočtového hospodárenia a schopnosti úhrady výdavkov na danú úroveň služieb [8], [12]. Goves a kol. neskôr uvádzajú, že je potrebné vziať do úvahy aj environmentálne faktory [9]. Berne považuje za finančnú kondíciu schopnosť obce splniť záväzky voči veriteľom, zamestnancom, daňovým poplatníkom a ďalším zúčastneným stranám, povinnosť poskytovať im služby v súčasnosti aj budúcnosti [2]. Chaney a kol. vidia finančnú kondíciu ako schopnosť adekvátne poskytovať služby a splňať súčasné a budúce záväzky [13]. Wang a kol. tvrdia, že ide o schopnosť plniť si včas svoje finančné povinnosti [21].

1 Formulácia problematiky

Vzhľadom k tomu, že vnímanie finančného zdravia obcí môže byť pomerne široké, vyvoláva to otázku ako je vhodné toto finančné zdravie merať. Základom je stanovenie cieľa s akým ideme finančné zdravie obce určiť. Prvou možnosťou je zistenie finančného zdravia samotného mesta s možnosťou hlbšej charakteristiky a vyvedenia opatrení na jeho zlepšenie. Druhou možnosťou je hodnotenie finančného zdravia obcí pre účely porovnania obcí medzi sebou [4]. V literatúre sa najčastejšie stretávame s hodnotením finančného zdravia pomocou ukazovateľov výnosov, nákladov a dlhu. V niektorých štúdiách je kladený dôraz iba na finančné aspekty, avšak stretávame sa aj s prípadmi použitia sociálno-ekonomických ukazovateľov. Existujú aj rozdiely v počte ukazovateľov, ktoré reprezentujú finančné zdravie. Niektorí autori uvádzajú viacero pomerových ukazovateľov ako napríklad Clark [6] a Zafra a kol. [22], zatiaľ čo iní vytvárajú súhrnný index hodnotenia finančného zdravia, ktorý môžeme nájsť v štúdiách Browna, Cohena a kol., Kloha a kol. a napríklad aj v práci Mercera a Gilberta, Honadla a Lloyd-Jonesa [3], [7], [11] [15], [17].

Finančnej výkonnosti municipalít sa venoval aj Carmeli, ktorý ju hodnotí z dvoch strán, a to z finančnej a ako rozvoj municipality [5]. Podľa Wanga, Dennisa a Tua je pri sledovaní finančného zdravia municipality potrebné sledovať štyri oblasti, a to peňažnú likviditu, rozpočtovú solventnosť, dlhodobú solventnosť a solventnosť v poskytovaní služieb [21]. Svoboda uvádza syntézu oblastí, ktoré by mali byť predmetom skúmania finančného zdravia municipalít. Ide o peňažnú likviditu, rozpočtovú likviditu, solventnosť, kvalitu a rozsah verejných služieb, ekonomickú flexibilitu a nezávislosť na cudzích zdrojoch [19].

Opluštilová v svojej práci navrhuje komplexný ukazovateľ finančného zdravia pre hodnotenie českých miest, ktorý by bolo možné použiť bez ohľadu na veľkosť, či rozsah pôsobenia mesta. Sleduje 5 ukazovateľov z oblasti rozpočtového hospodárenia (váha 40%), 3 ukazovatele likvidity (20%), 4 ukazovatele zadlženosti (40%), pričom zohľadňuje veľkosť mesta [18].

Na Slovensku sa hodnotením finančného zdravia zaoberá inštitút INEKO, ktorý každoročne hodnotí finančné zdravie 2930 slovenských obcí a ôsmich vyšších územných celkov. Zdrojom údajov o finančných ukazovateľoch pre inštitút INEKO je Datacentrum, ktoré je v pôsobnosti Ministerstva financií SR. Medzi najdôležitejšie ukazovatele finančného zdravia patria ukazovatele ako celkový dlh, dlhová služba, záväzky aspoň 60 dní po splatnosti, okamžitá likvidita a základná bilancia. [14].

2 Metódy

V príspevku sme sa zamerali na tvorbu súhrnného indikátora finančného zdravia krajských miest na Slovensku, pričom cieľom indikátora je zostaviť poradie týchto miest. Sledovaných bolo osem krajských miest, konkrétne Košice (KE), Banská Bystrica (BB), Trnava (TT), Žilina (ZA), Nitra (NR), Prešov (PO), Trenčín (TN) a Bratislava (BA). Skupiny sledovaných ukazovateľov boli vyberané predovšetkým na základe odborných štúdií. Dátovým zdrojom boli záverečné účty krajských miest za roky 2011-2014. V čase písania príspevku neboli dostupné všetky potrebné údaje za rok 2015. Pre potreby zostavenia súhrnného indikátora finančného zdravia každého krajského mesta v každom roku bolo potrebné vytvoriť vlastnú databázu vstupných finančných ukazovateľov, ktoré uvádzame v Tab. 1. Z týchto 21 vstupných finančných ukazovateľom bolo vytvorených trinásť indikátorov finančnej stability, ktoré sme si rozdelili do piatich skupín v závislosti od ich charakteru, čo je znázornené v Tab. 1.

Tab. 1: Prehľad indikátorov finančnej stability

Sledované oblasti	Ukazovatele finančnej stability
Ukazovatele zadlženosti (35%)	Celkový dlh (CD), (50%)
	Dlhová služba (DS) (25%)
	Závazky aspoň 60 dní po splatnosti (Z), (25%)
Ukazovatele likvidity (20%)	Okamžitá likvidita (OL), (50%)
	Pohotová likvidita (PL), (50%)
Ukazovatele hospodárenia (20%)	Bilancia bežného účtu (BBÚ), (25%)
	Bilancia kapitálového účtu (BKÚ), (15%)
	Základná bilancia (ZB), (35%)
	Výsledok hospodárenia na jedného obyvateľa (VH), (25%)
Ukazovatele daňovej a finančnej sily (10%)	Daňová sila obce (DS), (50%)
	Finančná sila obce (FS), (50%)
Ukazovatele samofinancovania (15%)	Miera samofinancovania (MSF), (50%)
	Miera sebestačnosti (MST), (50%)

Poz: percentá v zátvorke predstavujú podiel sledovaných oblastí v súhrnnom indexe finančného zdravia a podiel vstupných ukazovateľov v sledovaných oblastiach.

Zdroj: vlastné spracovanie autormi

Medzi často používané skupiny ukazovateľov pre hodnotenie finančného zdravia obcí patria ukazovatele zadlženosti, likvidity a hospodárenia [14],[18]. Keďže v definícii finančného zdravia sa hovorí aj o nezávislosti od cudzích zdrojov [19] zahrnuli sme do súhrnného indikátora finančného zdravia aj ukazovatele samofinancovania. Pomerne nové pri hodnotení finančného zdravia sú ukazovatele finančnej a daňovej sily, ktoré hovoria o sume daní a dotácií na jedného obyvateľa, čo má vplyv na schopnosť obce zabezpečovať verejné služby v primeranej kvalite, čo rovnako niektorí autori považujú za dôležité [8], [12]. Výsledný vzťah na výpočet súhrnného ukazovateľa finančného zdravia obce má nasledujúci tvar:

Súhrnný index finančného zdravia obcí =

$$0,35 * uk. zadlženosti + 0,2 * uk. likvidity + 0,2 * uk. hospodárenia + 0,15 * uk. samofinancovania + 0,1 * uk. finančnej a daňovej sily (1)$$

Pre každý z 13 ukazovateľ finančnej stability sme použili skóre hodnotenia od 1 (najlepšie) po 5 (najhoršie), teda opačne ako používa inštitút Ineko, pričom hraničné hodnoty ukazovateľa priradené k danému skóre boli vytvorené čiastočne

podľa inštitútu INEKO ale veľkou mierou podľa vlastnej metodiky či jednotlivých výsledkov nielen krajských miest, ale aj menších miest. Pri ukazovateľoch zadlženosti a hospodárenia boli zohľadnené aj zákonné kritériá, ktoré sú bližšie popísané v Zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Finančné zdravie sa počítalo pre každý rok samostatne, to znamená že si ho môžeme každoročne vypočítať za posledné uzavreté obdobie, ktoré je nezávislé od roku pred posledným uzavretým obdobím. Jeho výsledné skóre je v rozmedzí hodnôt jeden až päť podľa hodnotenia jednotlivých finančných ukazovateľov, kde 1 je výborné finančné zdravie, 2 – dobré finančné zdravie, 3 – uspokojivé finančné zdravie, 4 – dostatočné finančné zdravie, 5 je nedostatočné finančné zdravie.

3 Rozbor problému

Podľa zvolenej metodiky sme stanovili skóre pre každý ukazovateľ finančnej stability, vypočítali skóre pre každú skupinu ukazovateľov a následne podľa vzorca určili konečné skóre finančného zdravia, ktoré slúži na vzájomné porovnanie medzi sledovanými mestami a reprezentuje finančné zdravie obce. Na základe uvedených výpočtov je možné obce hodnotiť podľa jednotlivých ukazovateľov, napr. podľa celkového dlhu, podľa skupiny ukazovateľov napr. ukazovatele zadlženosti a samozrejme aj cez súhrnný index finančného zdravia, čo možno v každom prípade zhodnotiť aj v čase od roku 2011-2014. Ako príklad uvádzame Tab. 2 s ohodnoteným skóre pre 13 sledovaných ukazovateľov mesta Košice v rokoch 2011-2014, z ktorej môžeme vidieť, že problémové boli ukazovatele likvidity a hospodárenia.

Tab. 2: Hodnotenie jednotlivých ukazovateľov finančného zdravia mesta Košice

Rok	CD	DS	Z	OL	PL	BBÚ	BKÚ	VH	ZB	FS	DS	MS	MST
2011	2	3	2	4	3	4	1	2	2	2	3	1	3
2012	2	2	2	5	4	4	5	4	3	3	2	2	2
2013	2	1	2	3	2	4	5	2	3	1	1	2	4
2014	2	2	2	1	1	3	1	1	2	1	1	1	2

Zdroj: vlastné spracovanie autormi

Rovnakým spôsobom boli hodnotené všetky krajské mestá a z nich bolo zostavené hodnotenie miest v piatich oblastiach a celkové hodnotenie finančného zdravia. Za rok 2014 je toho hodnotenie a celkové skóre uvedené v Tab. 3.

Tab. 3: Skóre finančného zdravia krajských miest v daných oblastiach za rok 2014

Skupiny ukazovateľov	KE	BB	TT	TN	ZA	PO	NR	BA
Ukazovatele zadlženosti	2	1,75	1,25	1,75	2,25	2,25	1,75	3
Ukazovatele likvidity	1	1	1	3,5	2	2,5	2	2,5
Ukazovatele hospodárenia	1,85	2,5	2,55	3,4	2,2	3,7	3,15	3,65
Ukazovatele daňovej a finanč. sily	1	1	2,5	1	1	1,5	1,5	2,5
Ukazovatele samofinancovania	1,5	2,5	1	2,5	1,5	1,5	2	2
Celkové skóre za rok 2014	1,59	1,78	1,54	2,46	1,95	2,40	2,09	2,83

Zdroj: vlastné spracovanie autormi

Výsledné hodnoty jednotlivých ukazovateľov finančného zdravia majú svoje príčiny. V prípade Žiliny bola napríklad vysoká úroveň ukazovateľa celkového dlhu zapríčinená úverom od štátu, ktorý mesto získalo za účelom výkupu pozemkov v súvislosti s investíciou automobilky KIA. V roku 2014 sa hodnota celkového dlhu

pohybovala na úrovni 59,66%, čo je tesne pod zákonným limitom 60%. V Bratislave bol v roku 2014 problematický ukazovateľ dlhovej služby, ktorý presiahol zákonných 25% a dostal sa na úroveň 34,43%, čo zhoršilo hodnotenie Bratislavy v ukazovateľoch zadlženosti. Náhly nárast tohto ukazovateľa bol pravdepodobne spôsobený v dôsledku zarátania predčasného jednorazového splatenia návratných zdrojov financovania. V prípade záväzkov po lehote splatnosti 60 a viac dní v pomere k bežným príjmom dosahoval najvyššiu hodnotu Prešov (2%), čím naplnil jednu zo zákonných podmienok na zavedenie ozdravného režimu. Tento stav bol v roku 2014 zapríčinený predovšetkým nízkou hodnotou ukazovateľov likvidity, kde v prípade okamžitej likvidity pripadá na 1 euro záväzkov iba 0,8 eura likvidných aktív, v prípade pohotovej likvidity to je 0,9 eura, pričom priemer obcí na Slovensku je za rok 2014 na úrovni 1,4 eura. V prípade ukazovateľov hospodárenia je hodnotenie krajských miest najhoršie. Bilancia bežného účtu je nad priemerom obcí počas celého sledovaného obdobia v Žiline a Trenčíne. V Prešove však v roku 2014 dosahovala bilancia bežného účtu -1,7%, čo môže pre mesto predstavovať potenciálnu hrozbu neschopnosti plnohodnotne zabezpečiť chod samosprávy. V prípade základnej bilancie mali slovenské mestá problémy v pokrízovom období, kde v roku 2010 bol celoslovenský priemer na úrovni -12%. Postupom času sa tento stav zlepšil, aj keď v roku 2014 to je len 0,1%. Košice majú v prípade tohto ukazovateľa kladný vývoj a v roku 2014 je jeho hodnota 8,1%. Trenčín, Nitra a Bratislava majú záporné hodnoty základnej bilancie, čo je však spôsobené vysokou úrovňou kapitálových výdavkov, ktoré sú pre veľké mestá typické.

V Tab. 4 uvádzame výsledné poradie krajských miest Slovenska aj s prideleným skóre v rokoch 2011-2014.

Tab. 4: Vývoj skóre finančného zdravia krajských miest v rokoch 2011-2014

Poradie	2011	2012	2013	2014
1.	Trnava (1,68)	Trnava (1,84)	Trnava (1,74)	Trnava (1,54)
2.	Nitra (1,88)	Nitra (1,9)	Nitra (1,98)	Košice (1,59)
3.	Košice (2,51)	Bratislava (2,41)	Trenčín (2,34)	Ban. Bystrica (1,72)
4.	Trenčín (2,59)	Žilina (2,63)	Košice (2,37)	Žilina (1,95)
5.	Prešov (2,76)	Prešov (2,73)	Žilina (2,38)	Nitra (2,09)
6.	Ban. Bystrica (2,86)	Trenčín (2,78)	Ban. Bystrica (2,5)	Prešov (2,40)
7.	Bratislava (3,12)	Košice (2,88)	Prešov (2,59)	Trenčín (2,46)
8.	Žilina (3,36)	Ban. Bystrica (2,91)	Bratislava (2,61)	Bratislava (2,83)

Zdroj: vlastné spracovanie autormi

Pri tomto komplexnom hodnotení finančného zdravia sme zistili, že podľa nami zvoleného indikátora má najlepšie finančné zdravie Trnava, a to počas celého sledovaného obdobia. Okrem prvej priečky sme u nej zaznamenali aj zlepšenie samotného skóre za posledné tri sledované roky. Mesto nemá problémy so zadlženosťou a disponuje vysokou okamžitou likviditou aj vďaka vlastným príjmom z priemyselného parku. Na druhej mieste v hodnotení finančného zdravia sa v rokoch 2011-2013 umiestnila Nitra, ktorú v roku 2014 nahradili Košice s lepším skóre aké mala Nitra v minulosti. Dôvodom toho, že sa Nitra posunula v rebríčku nižšie, bolo medziročné zvýšenie záväzkov o 6,7 mil. eur v dôsledku financovania projektu obnovy a modernizácie mestských komunikácií prostredníctvom súkromnej spoločnosti.

Košice si svoje finančné zdravie zlepšili a v roku 2014 hlavne tým, že nemajú problémy so splácaním záväzkov, dosahujú nadpriemerné hodnoty likvidity a mesto disponuje stabilnými príjmami. Banská Bystrica si za posledné obdobie zlepšila hodnotenie finančného zdravia a v roku 2014 bola už na treťom mieste. Na jej dobré umiestnenie nemalo vplyv ani rozpočtové provizorium, v ktorom bolo mesto začiatkom roka 2014. Naopak najhoršie finančné zdravie spomedzi krajských miest mala v roku 2011 Žilina, v roku 2012 to bola Banská Bystrica, ktorá sa však v roku 2014 dostala až na druhé miesto a v roku 2013 a 2014 mala najhoršie finančné zdravie Bratislava. V Žiline to bolo zapríčinené už spomínaným úverom v súvislosti s automobilkou KIA. V Bratislave bol dôvodom hlavne úver, ktorý si muselo mesto zobrať na úhradu svojich starých dlžôb.

Pre porovnanie výsledkov nášho hodnotenia finančného zdravia s hodnotením inštitútu Ineko uvádzame nasledujúcu Tab. 5.

Tab. 5: Porovnanie nášho skóre finančného zdravia a inštitútu Ineko za rok 2014

Mesto	Vlastný indikátor	INEKO
Trnava	1,54 (1.)	5,0 (1.)
Košice	1,59 (2.)	4,0 (4-5.)
Banská Bystrica	1,72 (3.)	4,5 (2.)
Žilina	1,95 (4.)	4,0 (4-5.)
Nitra	2,09 (5.)	4,3 (3.)
Prešov	2,40 (6.)	3,6 (7.)
Trenčín	2,40 (7.)	3,9 (6.)
Bratislava	2,83 (8.)	3,5 (8.)

Zdroj: vlastné spracovanie autormi

Z Tab. 5 vidíme, že výsledky sa odlišujú hlavne z dôvodu, že Ineko pracuje s ukazovateľmi zadlženosti a likvidity, zatiaľ čo my sme pridali aj ukazovatele hospodárenia, samofinancovania, daňovej a finančnej sily. Avšak totožné je umiestnenie na prvom mieste, kde sa umiestnila Trnava a na poslednom miestne, kde sa za rok 2014 umiestnila Bratislava.

4 Diskusia

Na základe nami zvolených 13 ukazovateľov sme vytvorili súhrnný indikátor finančného zdravia, ktorý sme použili na porovnanie ôsmich krajských miest na Slovensku. Postupný proces tvorby indikátora nám umožniť priebežne hodnotiť jednotlivé ukazovatele aj skupiny ukazovateľov a porovnávať ich medzi mestami ako aj v čase. Na základe výsledkov, ktoré sme dosiahli môžeme konštatovať, že dlhodobo má najlepšie finančné zdravie spomedzi krajských miest Trnava, ktorá rovnako skončila aj v hodnotení inštitútu Ineko. Okrem Bratislavy mali ostatné mestá odlišné poradie v prípade našich výsledkov a výsledkov Ineka. Je to samozrejme spôsobené odlišnou skupinou použitých ukazovateľov, resp. ukazovatele Ineka tvorili podmnožinu nami sledovaných ukazovateľov. Mohli by sme teda povedať, že náš indikátor finančného zdravia komplexnejšie sleduje a hodnotí finančné zdravie krajských miest, čo by sme považovali za jeho výhodu. Na druhej strane väčší počet ukazovateľov vedie k časovo náročnejšiemu výpočtu a možnosti horšieho prístupu k všetkým ukazovateľom potrebným na výpočet nami skonštruovaného indikátora. Vo všeobecnosti je však aj náš ukazovateľ možné použiť na hodnotenie finančného

zdravia akejkolvek obce na Slovensku. Jeho pridanou hodnotou je aj to, že umožňuje hodnotiť finančné zdravie aj po vybraných skupinách indikátorov a môže slúžiť aj na porovnanie medzi zvolenými obcami napr. v kraji alebo regióne.

Záver

Hodnoteniu finančného zdravia obcí sa venuje v zahraničí ale už aj na Slovensku dostatočná pozornosť. Aj napriek tomu však absentuje jednoznačná definícia tohto pojmu, ktorá by presne určila oblasti hodnotenia. Z tohto dôvodu sa stretávame so štúdiami, kde si autori sami volia podobné, aj keď nie totožné skupiny ukazovateľov, ktoré následne považujú za nosné pre určenie finančného zdravia obce. Pri každom hodnotení finančného zdravia obce je teda potrebné určiť, aký je cieľ daného ukazovateľa finančného zdravia a pre koho sú výsledky určené. V našom príspevku sme sa zamerali na tvorbu súhrnného indikátora finančného zdravia, ktorý je určený na zhodnotenie a komparáciu finančného zdravia krajských miest na Slovensku. Priebežné a celkové výsledky hodnotenia môžu byť prínosné pre predstaviteľov krajských miest, ktorí na ich základe dokážu detekovať problémové oblasti v meste. Rovnako v príspevku uvádzame pomerne jednoduchý návod ako súhrnný indikátor vypočítať. Jeho interpretácia po častiach samozrejme vyžaduje znalosť interpretácie jednotlivých čiastkových indikátorov, čo však nebolo predmetom nášho príspevku.

Na základe nami skonštruovaného indikátora finančného zdravia sme dospeli k záveru, že v rokoch 2011-2014 má najlepšie finančné zdravie Trnava v dôsledku nízkej hodnoty celkového dlhu, dobrej schopnosti splácať svoje záväzky a dostatočnej likvidite. Košiciam sa za posledné roky podarilo zlepšiť si svoje finančné zdravie a za rok 2014 sa umiestnili na druhom mieste. Nasleduje Banská Bystrica a Žilina, ktorej zhoršenie finančného zdravia zapríčinili záväzky v súvislosti s príchodom automobilky KIA. Žiline však táto investícia prinesie mnoho benefitov, pričom hlavným z nich je rast zamestnanosti. Nitra sa v rebríčku posunula nižšie aj v dôsledku financovania projektu obnovy a modernizácie mestských komunikácií prostredníctvom súkromnej spoločnosti. Na šiestom mieste bol Prešov, ktorý mal v posledných rokoch problém z likviditou a následne s uhrádzaním záväzkov nad 60 dní. Na siedmom mieste skončil Trenčín a za ním Bratislava, ktorá v dôsledku vysokých kapitálových výdavkov a potrebe úveru na splatenie starých dlhov skončila na poslednom mieste.

Referencie

- [1]. BAJUS, R., KÁDAROVÁ, J., RAJNOHA, R. Optimal Financing of the Industrial Enterprise. In *Procedia Economics and Finance: Business, Economics, Management and Tourism*, 2015, Roč. 23, s. 953-958. ISSN 2212-5671
- [2]. BERNE, R. *The relationship between financial reporting and the measurement of financial condition*. 1. Vydanie. Norwalk, CT: Governmental Accounting standards board, 1992. 162 s. ISBN 978-0910065504.
- [3]. BROWN, K. W. The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities. In *Government Finance Review*, 1993, Roč. 9, č.6, s. 21- 27.

- [4]. CABALEIRO, R., BUCH, E., VAAMONDE, A. *Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health, The American Review of Public Administration*. 2012.
- [5]. CARMELI, A. The Effect of Fiscal Conditions of Local Government Authorities on Their Economic Development. *In Economic Development Quarterly*, 2007, Roč. 21, č. 1, s. 91-98. ISSN: 0891-2424.
- [6]. CLARK, T. N. Fiscal management of American cities: Funds flow indicators. *In Journal of Accounting Research*, 1977, Roč. 15, s. 54-94. ISSN 1475-679X.
- [7]. COHEN, S., DOUMPOS, M., NEOFYTOU, E., ZOUNNIDIS, C. Assessing financial distress where bankruptcy is not an option: an alternative approach for local municipalities. *In European Journal of Operational Research*, 2012, Vol. 218, č.1 s. 270-279. ISSN 0377-2217.
- [8]. GROVES, S. M, GODSEY, W. M, SHULMAN, M.A. Financial indicators for local government. *In Public Budgeting & Finance*, 1981, Roč. 1, č. 2, s. 5-19. ISSN 1540-5850.
- [9]. GROVES, M., GODSEY, W., SHULMAN, M. *Evaluating Financial Condition: A Handbook of Local Government*. 3. vydanie. The International City/County Management Association, 2003. 596 s. ISBN 9780824797829.
- [10]. HENDRICK, R. Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Suburban Municipalities. *In Urban Affairs Review*, 2004, roč. 40, č. 1, s. 78-114. ISSN 1078-0874.
- [11]. HONADLE, B. W., LLOYD-JONES, M. Analyzing Rural Local Governments' Financial Condition: An Exploratory Application of Three Tools. *In Public Budgeting & Finance*, 1998, roč. 18, č. 2, s. 69-86. ISSN 1540-5850.
- [12]. HONADLE, B. W., COSTA, J.M., CIGLER, B.A. *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*. Boston: Academic Press/Elsevier, 2004. ISBN 978-0-12-354751-4.
- [13]. CHANEY, B. A., DEAN, M., SCHERMANN, K. R. The New Governmental Financial Reporting Model. *In The Journal of Government Financial Management*. 2002, Roč. 51, č. 1, s. 26-31. ISSN 1467-646X.
- [14]. INEKO. Hospodárenie mest, obcí a VÚC. 2016. [cit. 2016-08-15]. Dostupné na WWW: <<http://www.hospodarenieobci.sk/metodika/>>
- [15]. KLOHA, P., WEISSERT, C.S, KLEINE, R. Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. *In Public Administration Review*, 2005, roč. 65, č. 3, s. 313-323. ISSN 1540-6210.
- [16]. MALIČKÁ, L. *Vybrané aspekty financií územných samospráv*. 1. Vydanie, Košice : TU, EkF, 2010. 81 s. ISBN 978-80-553-0496-0.
- [17]. MERCER, T., GILBERT, M. A. Financial condition index for Nova Scotia municipalities. *In Government Finance Review*, 1996, Roč. 12, č. 5, s. 36–38.
- [18]. OPLUŠTILOVÁ. I. *Finanční zdraví obcí a jeho regionální diferenciace*. Disertační práce. Brno: 2012.

- [19]. SVOBODA, M. Konstrukce ukazovatele finančního zdraví municipálních organizací. In *Český účetní a finanční časopis*, 2015, Roč. 10, č. 4, s. 150-160. ISSN 1802-2200
- [20]. VALACH, J. Finanční řízení podniku. 2. vydanie. Praha: Ekopress, 1999, 324s. ISBN 80-861-1921-1
- [21]. WANG, X., DENNIS, L., TU, Y. S. Measuring Financial Condition: A Study of US States. In *Public Budgeting & Finance*, 2007, roč.27, č. 2, s. 1-21.
- [22]. ZAFRA-GOMÉZ, J. L., LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M., HERNÁNDEZ-BASTIDA, A. Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value. In *International Review of Administrative Sciences*. 2009, roč. 75, č. 1, č. 151-167. ISSN 0020-8523

Kontaktná adresa

Ing. Andrea Tkáčová, PhD.

Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta

Boženy Němcovej 32, 04101 Košice, Slovensko

Email: andrea.tkacova@tuke.sk

Tel. číslo: 055 - 602 32 87

Bc. Peter Konečný

Email: peter.konecny@student.tuke.sk

Tel. číslo: +421 902 392 873

VEŘEJNÁ SPRÁVA A CHOVÁNÍ PODNIKŮ PŘI VYUŽÍVÁNÍ DOTAČNÍCH PROSTŘEDKŮ

PUBLIC ADMINISTRATION AND FIRMS BEHAVIOR IN USE OF GRANTS

Lucie Valentová

Abstract: *The article deals with the issue of public administration measures in relation to firm's behavior in use of grants. It explores public policy helping businesses by creating relevant environment for them. Cohesive and pervasive approach in public administration includes broad spectrum of elements that interconnects public with private sector and spans all aspects of firms' needs.*

The presented analysis derives from social qualitative research of large company towards public administration. It demonstrates decision making and behavior in area of financial support and grants particularly from public administration and European Union funds. It verifies validity of presented theories in this area and it follows the effects it has both on the company and the public policy. Research findings reflect the complexity of the issue and correspond with contemporary theoretical knowledge. Expectations of companies are in line with growth of the services provided by public administration. Companies demand greater transparency in possibilities of utilization of public resources. The new structure of the public sector should stimulate new forms and tools of public policy to ensure combination of endogenous and exogenous forms.

Keywords: *Public administration, Grant funds, Firm' behavior, Behavioral theory of the firm, European Union funds.*

JEL Classification: D21, D22, H3, H4, H81, H83.

Úvod

Príspevek se zabýva problematikou verejnej správy a jejích nástrojů při vytváření podporujícího podnikatelského prostředí. Výzkum zkoumá chování konkrétního podniku, přičemž je kladen důraz na behaviorální teorie firmy a jejich ověřování u daného podniku se zaměřením na chování podniku v oblasti finanční podpory. Článek analyzuje chování zmíněného podniku v oblasti dotací a ve vztahu k veřejné správě a územní činnosti státu. Článek určuje klíčové prvky rozhodování podniku, které by veřejná správa měla brát v potaz v souvislosti se zkvalitňováním dotační politiky. Je zaměřen na problematiku zvyšování efektivnosti dotační politiky zprostředkovanou institucemi veřejné správy, zejména pak na oblast využívání dotačních prostředků ze státních fondů či jiných zdrojů z oblasti územní a ústřední správy.

Empirický výzkum hledá konkrétní místa a okamžiky v procesu rozhodování podniků, které hrají klíčovou roli při efektivním vytváření a zlepšování vazby veřejná

správa – podnik. Záměr je zkoumat, jak se podnik chová v určitých situacích a jak reaguje na dané skutečnosti a změny plynoucí z činnosti státu a veřejné správy. Existují určité předpoklady a domněnky, které do jisté míry upřesňují či popisují některé z okolností a podmínek, které ovlivňují chování podniku. Řeč je o behaviorálních teoriích firmy od ekonomů Cyerta a Marche [2], které sami autoři ověřili v praxi a deklarují tedy ve svém díle jejich správnost. Teorie lze aplikovat na konkrétní podnik a formulovat tak jisté předpoklady chování podniků v obecné rovině.

1 Formulace problematiky, teoretická východiska

Z hlediska úlohy veřejné správy v oblasti dotační politiky je důležité zodpovědět otázku, proč je empirický výzkum chování podniků tolik důležitý. Klíčovým faktorem je, že pouze bude-li k dispozici dostatek konkrétních informací o chování podniků v oblasti dotačního financování, je veřejná správa schopna vytvářet podnikatelsky příznivé prostředí a efektivně motivovat a zajišťovat neustálé zlepšování celého procesu poskytování finanční podpory a pozitivně rozvíjet vzájemný vztah podniku a veřejné správy. Koordinaci veřejné správy a podniků je nutno definovat jako jeden ze stěžejních strukturních prvků dotační politiky. Bez znalostí metod, procesů, postupů a určitých vzorců chování konečných příjemců dotací - podniků, nebudou instituce veřejné správy schopny tyto podniky efektivně oslovovat, motivovat a v neposlední řadě nebudou schopny poskytnout jim potřebnou odbornou pomoc či asistenci, jinými slovy – veřejná správa nebude v této oblasti schopná efektivně vykonávat svoji činnost a plnit svoji úlohu. [7][18].

Behaviorální teorie firmy mají svůj základ v 60. letech 20. století, kdy se o nich zmínili ve svých výzkumných pracích američtí ekonomové Cyert a March. Teorie jsou podle jejich autorů založeny na třech hlavních stěžejních myšlenkách, jimiž jsou omezená racionalita, nedokonalé propojení podniku a jeho prostředí a nevyřešený konflikt. [2] Teorie zkoumají jak chování podniku, tak různých subjektů a osob s podnikem spjatých. [1][2] Steed [17] a Child [6] ve svém díle definovali hlavní cíle, ke kterým teorie slouží. Snaží se definovat soubor pravidel a motivačních předpokladů, které by sloužili k univerzálnímu popisu a pochopení jednotlivých klíčových rozhodnutí podniku především v oblasti výroby, ceny, financování a rozdělování zdrojů. Tyto teorie však slouží především jako pomocný nástroj pro rozhodování podniků, jak je patrné z níže popsaných myšlenek, nelze totiž jasně stanovit jeden vzorec chování pro všechny podniky. [1][8]

2 Metody a cíle

Článek je založen na praktickém výzkumu a dotazování ve velkém podniku s několika pobočkami umístěnými po České republice. Studie zkoumá povahu a specifické výrazové formy vztahu mezi veřejnou správou a podnikovou sférou. Odhaluje, jak tyto pohledy mohou ovlivnit nebo zlepšit praxi ve veřejném sektoru. Konceptualizací různých teoretických přístupů byl vygenerován kritický přístup. Výzkum v této oblasti je nezbytný z důvodu jeho vlivu na analýzu působení veřejné správy v závislosti na chování podniků.

Metoda vychází z kvalitativního výzkumu a zahrnuje široké spektrum prvků, které propojuje veřejnou správu s podnikatelským prostředím. Studie zjišťuje vazby mezi veřejnou správou a podniky a uvozuje, jak by mohla veřejná správa zvyšovat povědomí o podnikatelských problémech a jejich chování a rozhodování a jak jim může pomáhat fungovat či získat prostředky.

V letech 2015 a 2016 byl autorkou příspěvku prováděn výzkum prostředí a chování podniku pomocí empirické studie. Jednalo se o empirické pozorování a analýzu prostředí podniku především s cílem ověřit výše popsaná teoretická východiska. Za účelem zkoumání podniku v prostředí bylo analyzováno chování podniku z pohledu vnímaného působení veřejné správy. Zjištěné skutečnosti byly následně opět sloučeny pomocí syntézy, aby mohl být z analýzy chování podniku odvozen vztah podniku a veřejné správy a popsány obecné způsoby, jakými se konkrétní podnik chová a jak se rozhoduje, a aby mohly být identifikované klíčové oblasti spolupráce mezi podnikem a veřejnou správou. Cílem je identifikace klíčových aspektů spolupráce, na které by se veřejná správa měla zaměřit v rámci zkvalitňování podnikatelského prostředí.

Při zkoumání chování podniku byla použita metoda dotazníkového šetření v kombinaci se semi-strukturovaným rozhovorem. Autorka zvolila metodu osobního dotazování, protože umožňuje získání podrobnějších informací týkajících se dané problematiky a lepší pochopení souvislostí díky spojení s osobním pozorováním. Respondentům byly kladeny zejména složitější otevřené dotazy, takže pro autorku jako tazatelku bylo jednodušší vyjasnit si s dotazovaným případné nejasnosti či doplnit další souvislosti. Ze zaznamenaných odpovědí byl generován text, který byl následně analyzován. Poté byly vyvozeny příslušné vazby a závěry. [3]

Analýza byla prováděna za spolupráce podniku v České republice, který se zabývá vývojem, výrobou a prodejem výrobků v elektrotechnickém a elektronickém průmyslu. Podnik z důvodu ochrany dat zůstává v anonymitě. Podnik má několik výrobních závodů na různých místech republiky a své výrobky vyváží do celého světa. Aktivita podniku jsou financovány jak dotační podporou poskytovanou Českou republikou, ze zdrojů různých tuzemských i zahraničních investorů, tak z rozličných fondů Evropské unie. Nutno upřesnit, že fondy Evropské unie jsou rovněž administrovány prostřednictvím veřejné správy.

3 Rozbor problému

Stěžejní částí práce je komparace pozorované empirie v podniku s předpoklady behaviorálních teorií a identifikace klíčových okamžiků v rozhodování podniku, na které by se měla veřejná správa zaměřit v souvislosti se zkvalitňováním procesu poskytování dotací.

3.1 Úloha veřejné správy v rámci dotační politiky a podpory podnikatelů

Veřejná správa vykonává za účelem fungování státu řadu činností souvisejících s dotační politikou. V oblasti nakládání s majetkem a zejména v oblasti místní či územní je nezbytné, aby stát soustavně vytvářel efektivní systém ekonomických a mimoekonomických nástrojů, které by dostatečně motivovaly rozvoj malých a středních podniků a zároveň respektovaly jejich specifické vlastnosti a jejich

zranitelnost. [3] Stát musí správně motivovat a podněcovat tyto subjekty, vytvořit účinnou koncepci na podporu malého a středního podnikání tak, aby eliminoval překážky rozvoje v oblasti daňové, sociální a odpisové politiky a zároveň odstranil nefunkční ekonomické vztahy, nedokonalé a nemotivující nástroje. Mezi strategie regionálního rozvoje tedy řadíme mimo jiné také strategie směřované na eliminaci překážek v rozvoji.

Veřejná politika by měla být odvozena od teoretických, koncepčních rámců či ze zjištění výzkumu na základě zkušeností a potřeb podniků. Tato politika, která je zaměřená na stimulaci regionální úrovně podnikání potřebuje trpělivost a dlouhodobou orientaci.

Prostřednictvím dotační politiky je veřejná podpora poskytována v různé míře, přičemž prostředky rozšiřují možnosti pro inovativní chování podniků. Patří mezi ně daňové pobídky zaměřené na inovace a výzkum a vývoj. [3]

Opatření mohou být rozděleny na následující typy:

Veřejná správa - příležitosti: vstupní bariéry deregulace, transfer technologií, přístup na zahraniční trhy, regulace zakázek,

Veřejná správa - kapitál: půjčky, rizikové investice,

Veřejná správa - schopnosti: vzdělávání, infrastruktury (veřejné i soukromé)

Veřejná správa - pobídky: daně z příjmů, sociální zabezpečení, administrativní zátěž, regulace trhu práce, regulace bankrotu, motivace. [3]

Rostoucí poptávka po službách veřejné správy vůči podnikatelům zvyšuje nároky na poskytované služby, jako jsou například služby Czech POINT, což je síť kontaktních míst veřejné správy. Podniky mohou na jednom místě získat řadu informací a dokumentů z katastru nemovitostí, z veřejných rejstříků, z Rejstříku trestů apod. Dál mohou využívat systém Datových schránek, který ulehčil práci s tradičními doporučenými dopisy a stal se státem garantovaným komunikačním nástrojem.

Byl spuštěn Národní katalog otevřených dat, jenž umožní podnikatelům snazší orientaci a vyhledávání v otevřených datech publikovaných veřejnou správou, dále je tu projekt eSbírka a eLegislativa sloužící k lepší dostupnosti, přehlednosti a srozumitelnosti právních norem nejen pro podnikatele.

3.2 Chování podniku v oblasti využívání dotací

Na základě výsledků kvalitativního výzkumu lze konstatovat, že chování podniku ve vztahu k institucím veřejné správy se shoduje s tvrzeními behaviorálních teorií v tom smyslu, že v podniku dochází k neustálému střetu zájmů skupin, přičemž lze předpokládat, že stejné znaky chování budou vykazovat všechny střední, velké a do jisté míry i menší podniky. [3]

Jednotlivá oddělení ve sledovaném podniku v podstatě jednají nezávisle na ostatních a disponují svěřenými zdroji a předem schválenými rozpočty podnikových financí. Podnik jako celek nemá specializované oddělení věnující se finanční podpoře a získávání dotací. Je úkolem každého oddělení, aby u všech svých projektů a připravovaných investic zhodnotilo možnosti využití finanční podpory

z fondů EU či státních dotací. K nelibosti zaměstnanců v podniku neexistují žádné vnitřní předpisy nebo pokyny, které by upravovaly, kdy a v jakých případech by se mělo vůbec začít uvažovat o financování projektů pomocí dotací. Pověření pracovníci jednotlivých oddělení tedy musí sami rozhodnout, v jakém případě se bude zkoumat možnost získání dotace. Informace podle jejich slov hledají v tisku, na internetových stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva práce a sociálních věcí. Tato skutečnost je, dá se říci, specifická a nelze ji považovat za obecně platnou, v tomto směru by bylo nutné provést další podobný výzkum v jiných podnicích a zobecnit závěry.

Podnik je v tomto ohledu tedy zcela závislý na volbě a schopnostech vedoucích pracovníků jednotlivých oddělení, kteří podávají první podnět k usilování o dotaci. Na základě dotazování lze konstatovat, že v praxi se tak neděje často, a to zejména proto, že pro střední management je časově náročné získat všechny potřebné informace a podklady nejen o možnostech obdržení dotace, ale i o projektu k jehož financování by měly sloužit. Ne vždy se jim také podaří veškeré materiály shromáždit a tak mnohdy posílají zprávy, výpočty a kalkulace založené jen na svých vlastních odhadech a předpokladech. Pracovníci nemají podle svých slov ani dostatečné znalosti a zkušenosti v dotační oblasti. Členové top managementu deklarovali, že podnik se pokouší získat veškeré dotace, na které má nárok, tedy že pokud nějaký projekt splňuje podmínky udělení dotace, pokusí se ji získat – nevědí tedy o promarněných příležitostech svých podřízených. Toto chování pracovníků jednoznačně odpovídá teoretickým předpokladům myšlenky omezené racionality, kterou definovali Cyert a March. [2]

Evropské fondy se zaměřují především na pomoc malým a středním podnikům. Obecně se dá říci, že velké podniky, které jsou navíc součástí světového koncernu, mají menší šanci dostat nějakou finanční podporu. Z osobních rozhovorů s odpovědnými pracovníky podniku lze vyvodit, že podle nich má podnik v současné době největší šanci získat dotace týkající se oblasti lidských zdrojů, většinou se zaměřením na vzdělávání a rozvoj zaměstnanců. U dotací z ostatních oblastí jsou podle vedoucích šance na jejich přidělení velmi malé a mnohdy se o dotace v této oblasti ani nepokouší usilovat. [12] Avšak pokud se vezme v úvahu počet kladně vyřízených žádostí o dotace, o kterých podnik poskytl informace, nezdá se být získání dotací až tak nemožné, jak pracovníci tvrdí, a důvod k pasivitě některých odpovědných osob bude nejspíš jiný, než sami uvádějí.

Je nutno dodat že současný přístup Evropské unie k vytváření infrastruktury podnikání přináší všem podnikatelským projektům značně vyšší šance na úspěch, avšak zároveň si vynucuje, aby podniky předkládající projekty, byly v jejich vypracování více důslední a věnovali fázi přípravy projektu více úsilí. [13]

V případě, že podnik usiluje o dotaci, složí si dočasný tým odborníků z různých oddělení napříč podnikem a jako poradní orgán mu slouží externí pracovník soukromé agentury. Největší problém vidí pracovníci ve zpracování projektu, v jeho formální stránce i dodržení časového plánu daného veřejnou správou, což potvrzuje výše uvedená tvrzení.

4 Diskuze – zhodnocení kritických aspektů vztahů podniku a veřejné správy v oblasti dotační politiky

Nalézt rovnováhu ve spolupráci mezi podniky a veřejným sektorem je dlouhodobá záležitost, v podstatě jde o nesplnitelný úkol s ohledem na dynamicky se vyvíjející prostředí obou subjektů, jak podniků, tak veřejné správy. V oblasti dotační politiky jsou podniky veřejnou správou na jedné straně motivovány, avšak na druhé jsou jimi také omezovány. Podle Steeda se podniky snaží aktivně vypořádat s požadavky veřejného sektoru, což chování sledovaného podniku potvrzuje, avšak s ohledem na dotační politiku v některých situacích podnik vykazuje spíše známky pasivity, nicméně v této skutečnosti hraje roli lidský faktor. Podnik na oplátku od svého aktivního přístupu očekává, že ho bude veřejný sektor za jeho snahu efektivně podporovat v růstu a rozvoji, na což by se měla veřejná správa zaměřit. [16]

Z pohledu podniku vymezuje vztah mezi soukromým sektorem a veřejným sektorem v oblasti dotační politiky a podpory podnikání několik kritických aspektů, které jsou hlavní příčinou neefektivního využívání podpůrných a dotačních prostředků sledovaným podnikem. V tomto případě se jedná o subjektivní pohled jednoho podniku, avšak v daných situacích, se dá s ohledem na splnění předpokladů behaviorálních teorií usuzovat, že stejné či do značné míry podobné chování budou vykazovat i jiné podniky.

Cílem veřejné správy je mimo jiné stimulovat existující podniky, zajistit jejich dostatečnou informovanost a vytvořit pro ně kvalitní tržní prostředí. Sledovaný podnik však vykazuje kritický nedostatek v oblasti informovanosti o dotační politice. Často se nachází v situaci, v níž v procesu rozhodování o dotaci nemá k dispozici dostatečné množství přesných a ověřených informací. Ve snaze zefektivňovat a zjednodušovat dotační procesy pro podniky by tedy bylo vhodné, aby instituce veřejné správy klady větší důraz na oblast informování potencionálních příjemců dotací a na včasnou dostupnost potřebných informací. Zároveň je potřeba, aby aktéři ve veřejné správě cílili informace na správná místa v podniku, je třeba, aby do jisté míry dohlédli na to, kam se informace dostanou a aktivně vybízeli podniky k využívání prostředků z fondů. [8] Výše je zmíněno několik nástrojů veřejné správy, které mají sloužit ke zjednodušení komunikace podniku s veřejnou správou, avšak v daném případě nejsou využívány, nabízí se tedy prostor zvýšení povědomí podniků o jejich výhodách a funkcích.

Dalším nedostatkem v podniku je absence jakýchkoliv předpisů či standardů včetně plánů a návodů, jak rozhodovací proces o dotacích probíhá či kdy má vůbec proces začít. Jde o nedostatek na straně podniku, avšak v rámci vzájemných vztahů by veřejná správa mohla využít některého ze svých nástrojů na regionální úrovni a v tomto ohledu poskytnout podniku v procesu žádostí o dotace odbornou pomoc.

Kvůli nedostatku zkušeností a strachu z byrokratické a formální náročnosti celého procesu žádostí o dotace se podnik obrátil na nezávislou agenturu, přičemž akceptoval rizika, která to s sebou nese. Těm by se podle dotazovaných osob dalo zabránit v případě, že by odbornou pomoc a asistenci provedla sama veřejná správa, avšak nedá se předpokládat, že by se jednalo o stejný rozsah odborné asistence jako v případě zapojení třetí osoby. Existuje jistá možnost odborné pomoci a asistence jako druh

podpůrného nástroje Evropské unie, avšak na regionální úrovni není příliš rozšířená a daný podnik o ní nemá povědomí. [12]

Závěr

Výzkum ukázal kritické aspekty veřejné správy, které ovlivňují chování podnikatelů a podnikání. Za závažné překážky v procesu podnik považuje zdoluhavost, formální náročnost a přílišnou byrokracii. Mělo by se tedy stát jedním z cílů veřejné správy snažit se zjednodušovat celý proces a zpřehledňovat celý jeho průběh. Veřejná správa a samosprávné orgány by měly být schopny poskytnout podniku potřebné odborné rady ohledně legislativy a regionálních podmínek. Tato oblast je do značné míry definována legislativou Evropské unie a je vhodné se do budoucna zaměřit na další zkvalitňování podnikatelského prostředí a infrastruktury.

Chování podniků je v souladu s navyšujícím se očekáváním služeb poskytovaných veřejnou správou. Podniky žádají větší průhlednost možností čerpání veřejných zdrojů a snaží se nacházet nové cesty. Lidský faktor hraje v chování podniku vůči úřadům i orgánům veřejné správy velice významnou roli. V oblasti financí to platí obzvláště zejména proto, že oblast investování je spojená s rizikem a nejistotou a pověřené osoby se musí často rozhodovat bez potřebných informací jen na základě své intuice. [3] Veřejná správa by při stimulaci podnikatelského prostředí tento fakt měla brát v potaz a přizpůsobit mu své jednání.

Závěry výzkumu jasně odrážejí složitost problematiky, jak prakticky ovlivňovat podnikatelské prostředí v souladu se současnými teoretickými poznatky [5]. Veřejná správa a správní struktury musí projít reorganizací a být vyvinuty jako mnohoúrovňový systém přenášející pravomoci mezi místní, regionální, sub-národní, národní a nadnárodní úrovni (Evropská unie). Nová struktura veřejného sektoru má podněcovat nové formy a nástroje veřejné politiky, která zajistí kombinování endogenních a exogenních forem.

Budoucí výzkum by se měl zaměřit na to, jaká opatření by bylo vhodné zavádět pro stimulaci podnikatelského prostředí. Veřejná správa by měla podpořit a zvýšit schopnost země soutěžit ve znalostních technologiích, inovačních nápadech a schopnosti přizpůsobit se a najít nové řešení problémů. V budoucnu je tedy zapotřebí zaměřit se na další výzkumy chování a rozhodování podniku za účelem podpory správních institucí při vytváření odpovídajícího podnikatelského prostředí.

Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou z prostředků Univerzity Pardubice z výzkumného projektu Studentské grantové soutěže SGS_2016_023.

Reference

- [1] *DIAMOND, P., VARTIANEN, H. Behavioral economics and its applications.* Edited by Peter A. Diamond – Hannu Vartiainen. Princeton: Princeton University Press, 2007. xvi, 312 s. ISBN 978-0-691-12284-7.

- [2] CYERT, M. R., MARCH, J. G. *A behavioral theory of the firm*. [repr. 2013]. Malden, MA: Blackwell Publishing, 2013. ISBN 978-1-61427-532-9.
- [3] DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost*. 3. vydání. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 978-80-246-0139-7.
- [4] HOŘEJŠÍ, B. *Mikroekonomie*. 5., aktualiz. vyd. Praha: Management Press, 2010, 574 s. ISBN 978-80-7261-218-5.
- [5] HOLTZ-EAKIN, D., ROSEN, H. S. *Public policy and the economics of entrepreneurship*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004. ISBN 0262083299.
- [6] CHILD, J. *Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice*. Sociology 6, 1972. Dostupné z WWW: <https://www.researchgate.net/publication/249824307_Organizational_Structure_Environment_and_Performance_The_Role_of_Strategic_Choice>
- [7] BROWN, C. V., JACKSON, P. M. *Public sector economics*. 4th ed. Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell, 1990. ISBN 0631162089.
- [8] KITCHELL, S. *Corporate Culture, Environmental Adaptation, and Innovation Adoption: A Qualitative/Quantitative Approach*. Journal of the Academy of Marketing Science [online]. 1995, 23 (3), 195-205 [cit. 2016-11-10]. DOI: 10.1177/0092070395233004. ISSN 0092-0703. Dostupné z WWW: <<http://link.springer.com/10.1177/0092070395233004>>
- [9] KORENOVA, D., CEPELOVA, A. *Factors influencing process management and effective operation of public administration organizations*. In: Actual Problems of Economics. 177 (3). National Academy of Management, 2016, s. 80-88. ISSN 19936788.
- [10] KRUMME, G. *Toward a Geography of Enterprise*. Economic Geography [online]. 1969, 45(1), 30. DOI: 10.2307/143176. ISSN 00130095. Dostupné z WWW: <<http://www.jstor.org/stable/143176?origin=crossref>>
- [11] MANDYSOVÁ, I. *Analýza rizik v podnikání*. In: Sborník z konference Krizový management 2013, Institut ochrany obyvatelstva Lázně Bohdaneč, 2013, ss. 56-62, ISBN 978-80-7395-740-7.
- [12] MANDYSOVÁ, I. *Podpora podnikání v České republice a v Evropské unii*. 1. vydání. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2009. 174 s. ISBN 978-80-7395-220-4.
- [13] MANDYSOVÁ, I. *Potenciál pro vývoj podniků v regionu*. In: Sborník z mezinárodní konference IV. Mezinárodní konference 2008 Evropský polytechnický institut, 2008, Kunovice, s. 39, ISBN 978-80-7314-145-5.
- [14] MANDYSOVÁ, I. *Regionální rozvoj - Inovace v Evropské unii a v České republice*. In: Sborník z konference Regionální rozvoj v době krize, 2010, FES, Civitas per populi, ss. 18- 24, ISBN 978-80-903813-9-1.

- [15] MANDYSOVÁ, I. *The Public Policy and the Business Environment*. Proceedings of the 18th International conference Current Trends in Public Sector Research. Masaryk University, Brno 2014, ss. 276-283, ISBN 978-80-210-6611-3, ISSN 2336-1239.
- [16] PARKER, S. C. *Policymakers Beware! Handbook of Research on Entrepreneurship Policy* [online]. Edward Elgar Publishing, 2007 [cit. 2016-11-10]. DOI: 10.4337/9781847206794.00008. ISBN 9781847206794. Dostupné z WWW: <<http://www.elgaronline.com/view/9781845424091.00008.xml>>
- [17] STEED, G. *Forms of corporate environmental adaptation*. Journal of Economic and Social Geography. 1971, 62 (2), 90-94. Dostupné z WWW: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9663.1971.tb00541.x/abstract>>
- [18] STOREY, D. J. *Six Steps to Heaven: Methods of evaluating the impact of Public Policies to support small businesses*. International Journal of Entrepreneurship Education. London: Wiley, 2001, 1, 181-202.

Kontaktní adresa

Bc. Lucie Valentová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní,
Studentská 95, 532 10 Pardubice, Česká republika
Email: valentova.sanov@seznam.cz

REALIZÁCIA PRÁVA NA SOCIÁLNE SLUŽBY V KONTEXTE AXIOLOGICKÝCH PRINCÍPOV PRÁVA (PRÍKLAD KOŠICKÉHO KRAJA)

REALIZATION OF THE RIGHT TO SOCIAL SERVICES IN THE CONTEXT AXIOLOGICAL PRINCIPLES OF LAW (EXAMPLE OF THE KOSICE REGION)

Vladimíra Žofčinová

Abstract: *Absence of competence of an individual to provide basic living needs is State committed to mitigate by providing of aid. Providing aid by the state is subject to the application of the legal principles of social security law. The principle of social justice is a key for the perception of the state as the state of the social, democratic and legal. There are limiting factors affecting the application of the law on favor of social services. Currently, it is expected that the further development of social services for seniors will continue, particularly for the reason of ageing of populations. The development of social services should focus on greater diversification of services. From the regional aspect, there is an actual need for a more balanced distribution with expansion in regions that shows undersized capacity. The paper declares a lack of social services in the Košice region with regard to the aging of the population in terms of new trends in social policy within using of legal axiological principles.*

Keywords: *Social services, Principles of social security law, Social legislation, Seniors, Limiting factors.*

JEL Classification: *K31, H83.*

Úvod

Jedným z vnútorných systémov práva sociálneho zabezpečenia je subsystém sociálnej pomoci, podstata ktorého sa opiera o článok 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky[18]. Podľa neho „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok“. V sociálne orientovaných ekonomikách je sociálna pomoc koncipovaná s ohľadom na etické a mravné hodnoty spoločnosti, na rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, čo zosobňujú v sebe axiologické princípy práva. Sociálna pomoc ako tretí pilier práva sociálneho zabezpečenia má širší obsahový rámec, ktorý zahŕňa okrem iného aj oblasť poskytovania sociálnych služieb podliehajúcu prudkým a dynamickým zmenám v rozvoji spoločnosti. Cieľom príspevku je kritické zhodnotenie účinného výkonu práva na sociálne služby v kontexte dodržiavania axiologických princíпов v sociálnej politike (v užšom poňatí aj v práve sociálneho zabezpečenia) na príklade súčasného stavu a trendov rozvoja sociálnych služieb pre seniorov v Košickom regióne so zameraním sa na zariadenia pre seniorov.

1 Formulácia problematiky

Právo na prospech zo sociálnych služieb má z pohľadu práva Európskej únie legislatívny základ v Revidovanej Európskej sociálnej charte (ESCH) [14], ktorá významnou mierou prispela k skvalitneniu legislatívy sociálnych práv. Pôvodný katalóg sociálnych práv sa ňou výrazne rozšíril, okrem iného aj o právo na prospech zo sociálnych služieb. Slovenská republika sa jej ratifikáciou v súvislosti s čl. 14 bod 2. zaviazala podporovať účasť jednotlivcov a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní či udržiavaní sociálnych služieb. Konkrétna právna úprava je v zmysle spomínaných ústavných rámcov obsiahnutá v zákone č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách v znení neskorších právnych predpisov. [17] Ten vytvoril právny priestor pre individuálny a komplexný prístup riešenia sociálnej situácie v prípadoch, že je poskytnutie sociálnej služby vhodné a potrebné. Pri posudzovaní osoby, ktorá je subjektom poskytovania sociálnej pomoci, sa berú do úvahy predovšetkým jej možnosti a schopnosti zlepšenia si sociálnej situácie, najmä príjmami z práce, ale aj väzby na rodinných príslušníkov schopných pozitívne ovplyvniť a pomôcť riešiť nepriaznivú situáciu. V tomto prístupe sa prejavil princíp solidarity, ale aj participácie. Ide o solidaritu ako o „spoločnú, kolektívnu“ ochranu pred rizikami, takú solidaritu, ktorá nespočíva iba v pasívnom čakaní na to, že štát alebo iný subjekt vyrieši k spokojnosti krízovú situáciu jednotlivca. Je to solidarita s prívlastkom „aktívna“. Všeobecne sa princípy od právnych noriem odlišujú stupňom všeobecnosti, sú dôležitým prostriedkom na vyjadrenie obsahových väzieb medzi právnymi normami a majú svoje nezastupiteľné miesto v oblasti sociálnych služieb ako súčasť sociálnej pomoci.[9] Predstavujú totiž východiská, základné pravidlá pre fungovanie, vývoj a formovanie (aj) sociálnych služieb. Ide o hodnotové, axiologické princípy, ktoré sú odrazom hodnotovej orientácie spoločenského zriadenia. V tejto súvislosti sú vždy aktuálne otázky o uplatňovaní *princípu sociálnej spravodlivosti* a o jeho miere v oblasti sociálnych služieb. Atribútom sociálnej spravodlivosti je rovnosť príležitostí pre všetkých, a teda aj pre všetkých prijímateľov bez ohľadu na miesto bydliska. Predstavy klientov o geografickej dostupnosti narážajú na právne rozdiely medzi poskytovateľmi (verejnými a neverejnými) a na ich faktickú nerovnosť. Sociálna spravodlivosť sa neuplatňuje odtrhnuto od ďalších princípov a väčší či menší dôraz niektorého z nich je závislý od danej sociálnej situácie.[9] Sociálna spravodlivosť ako konštrukčný prvok právnej úpravy sociálnych služieb je ovplyvňovaná i ďalším princípom, na ktorom sú viac alebo menej postavené všetky subsystemy sociálneho zabezpečenia, a je ním *sociálna solidarita*. Ak vychádzame z premisy, že kolektívna zodpovednosť a spolupatričnosť (solidarita) smeruje k naplneniu myšlienky sociálnej spravodlivosti, dospejeme k poznaniu, že zákonná úprava postavenia poskytovateľov sociálnych služieb zvyšuje solidaritu nad sociálnu spravodlivosť. Vo vyššej miere uplatňuje princíp solidarity v podobe zákonného vyjadrenia snahy o „plošné“ riešenie zabezpečenia sociálnych služieb všetkým oprávneným žiadateľom.[2] Nemenej dôležitým pri realizácii práva na prospech zo sociálnych služieb je aj princíp spoluúčasti a spolurozhodovania – *princíp participácie*. Každý sociálny subjekt má svoju predstavu o cieľoch, o spôsoboch riešenia svojej sociálnej situácie a v každej konkrétnej situácii sa správa podľa miery záujmu, motivácie, v závislosti od možnosti realizovať svoje zámery. V súvislosti s poskytovaním sociálnych služieb je práve tento princíp sporný najmä v tom, že právo na výber poskytovateľa sociálnej služby je

obmedzený napr. dostupnosťou, financovaním, veľkokapacitným zariadením a pod. okolnosťami. Sme svedkami doby, kedy človek už nechce byť len pasívnym príjemcom sociálnoprávných a politických opatrení, ale chce mať právo výberu bez obmedzení (ako napr. právo na výber poskytovateľa zdravotnej starostlivosti). [16]

Už sémanticky význam slovného spojenia „sociálne služby“ predznamenáva účelové zacielenie a význam aplikácie tohto osobitného nástroja sociálnej politiky štátu v praxi. [11] Práve na teoreticko-právnej platforme realizácie sociálnych služieb sa tak naplňa nie nevýznamná sociálna funkcia štátu, ktorý sa snaží vystupovať nielen ako garant minimálnych štandardov sociálnych práv, ale zároveň podáva aj tým, ktorí to najviac potrebujú pomyselnú „priateľskú ruku“ v podobe úrovne sociálnych služieb. Takto chápaná pozícia štátu však nemôže byť absolútna, pretože je evidentné prenikanie rôznych okolností - faktorov do oblasti poskytovania sociálnych služieb, najmä v súvislosti s legislatívnymi úpravami, reálnym dodržiavaním hodnotových-axiologických princípov uplatňovaných v sociálnej politike, ako aj v súvislosti s demografickými zmenami, ekonomickým prostredím a pod. Na nedostatok kapacity sociálnych služieb poskytovaných v prirodzenom (domácom a komunitnom) prostredí občanov, potrebu zabezpečenia udržateľnosti financovania sociálnych služieb a rozvoja ich kvality poukázali aj „Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 - 2020“.[12] *Cez prizmu týchto aspektov si kladíme otázku, či poskytovanie sociálnych služieb je z pohľadu prijímateľa-osoby odkázanej na sociálnu pomoc aj reálnym, dostupným, ústretovým a nielen proklamovaným právom na prospech zo sociálnych služieb v zmysle obsahu čl. 14. Revidovanej Európskej sociálnej charty.*

2 Metódy

Objasnenie skúmanej problematiky najmä vo fáze formulácie problematiky je realizované cez preskúmanie právneho stavu de lege lata, nakoľko jej explikáciu nemožno dosiahnuť bez náčrtu súčasnej legislatívno-právnej úpravy. Použitá je obsahová analýza koncepčných dokumentov a dostupných sekundárnych štatistických údajov. V štúdiu je aplikovaná aj analyticko-syntetická metóda, a to najmä v časti prieniku do legislatívnych prameňov a v časti prezentovania hodnotiacich postojov a záverov je okrem logických postupov aplikovaná metóda kauzality a dedukcie.

3 Rozbor problému

Poskytovanie sociálnych služieb nepochybne ovplyvňujú rôzne faktory, ktoré možno rozdeliť na vnútorné a vonkajšie.[11,s.47] K vonkajším patrí vplyv zahraničných sústav, skúseností, globalizačné procesy, migrácia, k vnútorným najmä demografická štruktúra obyvateľstva, ekonomická situácia a pod. Za jeden z najmarkantnejších a najvplyvnejších faktorov možno považovať demografické zmeny, ktorých dopady sú v súčasnosti námetom mnohých vedeckých štúdií a výskumov na celoeurópskej úrovni [4,13], ako aj špecificky v podmienkach strednej a východnej Európy. [3,6] Na starobu nemožno nazerať len prostredníctvom vekovej hranice odchodu do dôchodku [1] a preto legislatíva pripúšťa možnosť „aktívneho starnutia“ a zapájania sa naďalej do pracovného procesu. Aj napriek týmto opatreniam je však vo väzbe na demografické starnutie je evidentná priama úmernosť najmä s potrebou nárastu sociálnych služieb. Na Slovensku je pomerne silný aj faktor religiozity

obyvateľstva a z toho vyplývajúceho silnejšieho prarodinného správania, kedy žije relatívne väčší počet seniorov vo svojich rodinách často i viacgeneračných [7], avšak aktuálne demografické prognózy i zmena v rodinných modeloch si v súlade so snahou o dodržiavanie axiologických princípov bude vyžadovať hľadanie nových riešení.

3.1 Demografické starnutie v Košickom samosprávnom kraji a sociálne služby so zameraním na zariadenia pre seniorov

Košický kraj patrí k menej rozvinutým regiónom Slovenska, je rozlohou štvrtým najväčším krajom a je členený do 11 okresov. Z Tab. 1 vyplýva, že počet obyvateľov v poproduktívnom veku má vo všetkých okresoch Košického samosprávneho kraja stúpajúcu tendenciu.

Tab. 1: Štruktúra obyvateľstva v Košickom kraji podľa základných vekových skupín

Okres	Predproduktívny vek (0-14)		Produktívny vek (15-64)		Poproduktívny vek (65-100+)	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Gelnica	6 334	6 340	21 355	21 176	3 751	4 111
Košice I	9 708	9 027	48 390	48 512	9 087	10 198
Košice II	12 470	12 411	58 684	58 316	9 681	11 690
Košice III	4 214	4 151	23 727	22 068	1 661	3 007
Košice IV	8 232	8 688	40 080	39 626	7 952	11 506
Košice - okolie	22 933	24 520	81 272	85 721	12 117	14 337
Michalovce	19 468	18 783	78 352	77 683	12 346	14 246
Rožňava	10 475	10 377	43 876	44 068	7 476	8 254
Sobrance	3 624	3 421	16 231	15 879	3 358	3 506
Spišská Nová Ves	20 009	20 121	68 191	67 577	9 584	11 468
Trebišov	18 973	18 580	74 331	73 934	12 058	13 348
Košický kraj	136 440	136 419	554 489	554 560	89 071	105 671

Zdroj: vlastné spracovanie podľa [8] a [15]

Pomer obyvateľov v poproduktívnom veku k celkovému počtu obyvateľov v jednotlivých okresoch Košického kraja je viac ako 10 % (okrem okresu Košice III – 7,83 %). Z hľadiska sociálnych služieb je dôležitým ukazovateľom najmä počet obyvateľov starších ako 80 rokov a ako uvádzajú [7] ich počet bude narastať a s tým aj dopyt po sociálnych službách. Vek 80 rokov u človeka (bez ohľadu na pohlavie) predstavuje životnú etapu, keď prevažná časť žije už bez životného partnera a uspokojovanie životných potrieb je bez pomoci iných subjektov ojedinele. V Košickom kraji bolo v roku 2014 18 966 obyvateľov starších ako 80 rokov čo predstavovalo 2,4 % z populácie kraja.[8]

Tab. 2: Prognóza vývoja počtu obyvateľov Košického kraja po roku 2015 (2016 – 2030)

Vek/rok	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Predproduktívny vek (0-14)	139 553	140 146	140 440	140 265	139 873	135 449	128 290
Produktívny vek (15-64)	553 017	549 983	547 293	544 904	542 407	533 606	530 551
Poproduktívny vek (65-100+)	108 827	112 897	116 771	120 592	124 510	142 300	157 218
Košický kraj spolu:	801 397	803 026	804 505	805 761	806 791	811 355	816 059

Zdroj: [8, s. 13]

Podľa prognostickej štúdie (Tab.2) o ktorú sa opiera koncepcia rozvoja sociálnych služieb v Košickom kraji sa predpokladá, že Košický kraj bude mať do roku 2030 pravdepodobne 816 059 obyvateľov, čo je v porovnaní s počtom z roku 2013 o 21 300 obyvateľov viac. Počet dôchodcov však bude pribúdať a naopak počet obyvateľov v produktívnom veku bude ubúdať. Podiel detí vo veku 0-14 rokov sa podľa prognózy v r. 2030 zníži zo súčasných 17 % na 16 % a podiel ľudí starších ako 65 rokov sa zvýši zo súčasných 12 % na 19 %. [8] Týmto je potvrdená identifikovaná potreba rozvoja siete sociálnych služieb v Košickom kraji - potreba rozvoja komunitných sociálnych služieb, osobitne pre seniorov ako dôsledok predpokladaného demografického vývoja. K najvyužívanejším formám s ohľadom na spomínanú kritickú vekovú hranicu 80 rokov patrí „zariadenie pre seniorov“. To poskytuje sociálnu službu fyzickej osobe, ktorá dovŕšila dôchodkový vek, je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby, má diagnostikovaný stupeň odkázanosti (najmenej IV podľa prílohy č. 3 zákona o sociálnych službách) alebo fyzickej osobe, ktorá dovŕšila dôchodkový vek a poskytovanie sociálnej služby v tomto zariadení potrebuje z iných vážnych dôvodov. Túto sociálnu službu využíva v súčasnosti v Košickom kraji viac ako tritisíc prijímateľov. Počtom prevládajú neverejní poskytovatelia služieb, naopak kapacitou verejní poskytovatelia. Táto skutočnosť je daná tým, že väčšina verejných poskytovateľov poskytuje službu vo veľkokapacitných zariadeniach. Ide o „dedičstvo“ z predchádzajúceho obdobia, kedy štát v pozícii zriaďovateľa uprednostňoval práve veľkokapacitné zariadenia. V porovnaní s rokom 2010 došlo na jednej strane k výraznému poklesu kapacít zariadení KSK (o 50 %) a na strane druhej k nárastu kapacity v zariadeniach obcí (o 20 %) no najmä v prípade neverejných poskytovateľov o viac ako 80 %. [8]

Tab. 3: Zariadenia pre seniorov v Košickom kraji (stav k 30.09.2015)

Okres	Verejní poskytovatelia				Neverejní poskytovatelia		Spolu	
	KSK		Obce					
	Počet	prijímate- lia	počet	prijímate- Lia	počet	prijímate- Lia	počet	prijímate- lia
	Gelnica	-	-	1	31	2	42	3
Košice I – IV	2	190	1	190	5	173	8	553
Košice-okolie	-	-	2	60	8	301	10	361
Michalovce	1	50	1	188	4	126	6	364
Rožňava	1	50	-	-	3	171	4	221
Sobrance	-	-	1	12	-	-	1	12
Spišská Nová Ves	-	-	1	175	1	17	2	192
Trebišov	1	50	2	156	4	81	7	287
Spolu	5	340	9	812	27	911	41	2063

Zdroj: [8]

3.2 Poskytovanie sociálnych služieb pre seniorov v Košickom samosprávnom kraji v kontexte formujúceho sa mestského regiónu

Z pohľadu reálneho výkonu princípu sociálnej spravodlivosti s ohľadom na geografickú dostupnosť služieb v kraji sa ukazuje ako dôležité poukázať na ich súčasné rozloženie. V mestách, obzvlášť krajských sa prirodzene koncentrujú verejné služby vrátane tých sociálnych a prijímateľom sociálnych služieb sa stávajú aj obyvatelia – seniori z iných sídel ako z Košíc. Nakoniec aj Košický samosprávny kraj je na území mesta Košice zriaďovateľom až troch zariadení sociálnych služieb. S ohľadom na túto skutočnosť, začína sa aj v podmienkach Slovenska rozpracovávať koncept mestských regiónov, ktoré by v priestore samosprávneho kraja mohli tvoriť samostatné funkčné územia, v ktorom bude okrem iných optimalizovaná aj sieť sociálnych služieb a tým sa zabezpečí vyšší stupeň uplatnenia princípu sociálnej spravodlivosti. Tento koncept sa prvýkrát na Slovensku oficiálne implementuje v súvislosti s možnosťami čerpania finančných prostriedkov z Integrovaného regionálneho operačného programu 2014-2020.[5] Mestské funkčné územie mesta Košice tvorí samotné mesto a 30 okolitých obcí. Proces starnutia populácie sa rovnako ako v kraji preukazuje aj v meste Košice zrejmy cez nárast priemerného veku obyvateľov mesta z 37, 82 v roku 2006 na 40,9 roka v roku 2015.[15] O vysokej koncentrácii služieb v meste Košice svedčí fakt, že v obciach (mimo mesta Košice) sa v predmetnom funkčnom území nachádzajú len 3 zariadenia pre seniorov, pričom v meste Košice je to spolu až 8 zariadení (Tab.3).

4 Diskusia

V rámci diskusie k implementácii princípu sociálnej spravodlivosti v aktuálnej legislatíve je potrebné poznamenať, že zákonodarca rozdelil poskytovateľov na verejných a neverejných, pričom v rámci verejných poskytovateľov sa posilnila práve pozícia samosprávy - vyšších územných celkov a obcí a pri neverejných poskytovateľoch sa naplnila dikcia čl. 14 ESCH, t.j. podpora účasti jednotlivcov

a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní či udržiavaní sociálnych služieb. Za negatívny prvok právnej konštrukcie poskytovania sociálnych služieb možno označiť však nerovné postavenie poskytovateľov. Filozofia spomínaného zákona o sociálnych službách je postavená okrem iného na zabezpečovaní individuálnych potrieb klienta – „služba šitá na mieru“, čomu zodpovedá oprávnenie prijímateľa vybrať si sociálnu službu, jej formu a jej poskytovateľa za podmienok ustanovených zákonom. Avšak neverejných poskytovateľov zákon nestavia do rovnakej východiskovej pozície ako verejných – zriadeným samosprávou. Zakotvenie „prednostného práva“ verejného poskytovateľa fungovať „na trhu sociálnych služieb“ znemožňuje v plnej miere rozvinúť uplatňovanie zákonom priznaného práva klienta na voľbu subjektu, ktorý mu má službu poskytnúť. V praxi môže obmedzený prístup pri výbere poskytovateľa mať za následok, že klient nedosiahne prospech zo sociálnych služieb v dostatočnej kvalite v zmysle obsahu článku 14 Revidovanej ESCH. Čo bráni teda „spokojnému“ realizovaniu práva na prospech zo sociálnych služieb? Sú to mnohé limity ako často novelizovaná a kritizovaná právna úprava nastoľujúca rôzne otázky, reálne dodržiavanie princípov v aplikačnej praxi, ako aj demografické, ekonomické a iné sociálne faktory. Aktivizácia prijímateľa služby je výrazne korigovaná, bez možnosti prejať svoju predstavu o zariadení a mieste, kde sa mu služba má poskytnúť. Ako ukázal rozbor problému v Košickom samosprávnom kraji, z dôvodu geografickej disproporcie ponuky sociálnych služieb pri praktickej realizácii zákona o sociálnych službách nedochádza v niektorých prípadoch k „riešeniu na mieru“, k sociálnemu začleneniu klienta do jemu blízkej komunity či prostredia. Jeho umiestnením do zariadenia sociálnych služieb v inom okrese, kraji, či meste (príklad mesta Košice) sa, naopak, oslabujú sociálne väzby na rodinných príslušníkov či iné mu blízke osoby. V tejto súvislosti uvažujeme, či princíp participácie – spoluúčasti, spolurozhodovania nie je oslabený. Zároveň polemizujeme, či tvrdenie, že atribútom sociálnej spravodlivosti je rovnosť príležitostí pre všetkých a vyjadruje „dobro pre všetkých“ je v súvislosti s poskytovaním sociálnych služieb vzhľadom na ich dostupnosť (najmä v malých mestách, obciach) aj reálna, nielen proklamovaná. Navyše, je potrebné vziať do úvahy aj materiálne možnosti a ekonomické zázemie prijímateľa sociálnej služby, ktoré by mu inak umožnilo požiadať a dostať službu na vyššej kvalitatívnej úrovni.

Záver

Právo na prospech zo sociálnych služieb by malo byť zaručené v súvislosti s reálnym uplatnením axiologických princípov práva a v kontexte nárokov meniacej sa socio-ekonomickej reality. Na príklade Košického samosprávneho kraja bola deklarovaná nevyhnutnosť aktívnej reakcie na demografické prognózy a inovatívne trendy v tejto oblasti. Slabou stránkou v súčasnosti je existencia veľkokapacitných pobytových zariadení pre seniorov, avšak kvôli dopytu sa celkovo počet pobytových najmä z pozície neverejných poskytovateľov zvyšuje. Z pohľadu štátu a samosprávy je rozvojovým trendom skôr inovovať a skvalitňovať tieto pobytové služby cez deinštitucionalizáciu starostlivosti, približovať charakter pobytových služieb modelu rodinnej starostlivosti, rozvíjať komunitné služby, reprofiliť existujúce zariadenia pre seniorov a zariadenia opatrovateľskej starostlivosti na zariadenia s dočasným/krátkodobým, či týždenným pobytom a racionalizovať ich kapacitu

pre potreby obyvateľov daného územia/komunity. Súčasne je potrebné vziať do úvahy diverzifikované potreby tejto heterogénnej cieľovej skupiny vo vzťahu k službám. Pri riešení sociálnych služieb (nielen v Košickom regióne) nemožno podceniť uplatňovanie už spomínaných princípov, najmä sociálnej solidarity vo väzbe so sociálnou spravodlivosťou. Riešenia v rovine sociálnej pomoci si vyžadujú veľkú citlivosť pri „vážení“ a správnom „dávkaní“ jednotlivých princípov a nastavenie optimálnej miery medzi nimi. Každá vláda, ktorá predstavuje nové priority v poskytovaní sociálnych služieb, deklaruje svoj prvoradý záujem o klienta. To by si mala neustále uvedomovať politická reprezentácia, ktorá háji záujmy občanov na danom území.[10]

PodĎakovanie

Tento článok bol spracovaný s podporou grantu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“.

Referencie

- [1] BARANCOVÁ, H. et al. *Medzigeneračná solidarita a zákaz diskriminácie podľa veku*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 302 s. ISBN 978-80-7380-393-3.
- [2] BARINKOVÁ, M - ŽOFČINOVÁ, V. Právo na prospech zo sociálnych služieb v legislatíve Slovenskej republiky (aktuálne vybrané problémy). In *Časopis pro právní vědu a praxi.*, 2011. roč.19, č.1, s. 48-53. ISSN 1210-9126.
- [3] BOTEV, N. Population ageing in Central and Eastern Europe and its demographic and social context. In *European Journal of Ageing*, 2012, Vol. 9, Issue 1, 69–79.
- [4] DAVOUDI, S., WISHARDT, M AND STRANGE, I. The ageing of Europe: Demographic scenarios of Europe's futures. In *Futures*, 2010, 42, 794–803.
- [5] Integrovaná územná stratégia udržateľného rozvoja mestskej funkčnej oblasti mesta Košice 2015 – 2020 (2023) . [cit. 2016-09-07].Dostupné na WWW: <<http://www.kosice.sk/static/prilohy/umr/UMR.pdf>>
- [6] KACEROVA, M. and ONDACKOVA, J. The process of population ageing in countries of the Visegrad group (V4). In *Erdkunde*, Vol. 69, Issue 1, 49-68.
- [7] KÁČEROVÁ, M. – MLÁDEK J. Sociálne služby pre seniorov, typy, veľkosť a priestorová diferencovanosť – komparácia Českej republiky a Slovenskej republiky. 2013. [cit.2016-08-20]. Dostupné na WWW: http://www.humannageografia.sk/clanky/Kacerova_Ondackova_MLadek_RegionalniStudia.pdf
- [8] Konceptia rozvoja sociálnych služieb v Košickom kraji na roky 2016-2020. [cit. 2016-09-07]. Dostupné na WWW: <http://web.vucke.sk/files/socialne_veci/2016/koncepcia_final-2016_2020.pdf>
- [9] MACKOVÁ, Z. Princíp solidarity v práve sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, Bratislava, 2001. 41 s. a nasl. ISBN 80-7160-141-1.

- [10] MANDYS, J. et al. Stáří jako předmět zájmu sociální politiky. In *Sborník příspěvků Veřejná Správa 2014* Pardubice, 2014. s 190. ISBN: 978-80-7395-828-22014. [cit.2016-08-20]. Dostupné na WWW: <<https://download.upce.cz/fes/vs/sbornik-vs2014.pdf>>
- [11] MATLÁK, J. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 2.vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 261 s. ISBN 978-80-7380-403-9
- [12] Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020. [cit. 2016-09-07]. Dostupné na WWW: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>>
- [13] REES, PH. et al. European Regional Populations: Current Trends, Future Pathways, and Policy Options. In *European Journal of Population / Revue européenne de Démographie*, 2012, Vol. 28, Issue 4, 385–416
- [14] Revidovaná Európska sociálna charta dostupná v Zbierke zákonov SR č. 273/2009 Z.z.
- [15] Štatistický úrad SR, [online], [cit. 2016-08-08]. Dostupné na WWW: <<http://statistics.sk/>>.
- [16] TOMEŠ, I.: Úloha sociálnych služieb v Evropských systémoch sociálnej ochrany. In *zborník Dni sociálnej práce a InteRRa 8*. Nitra, 2009. 33. ISBN 978-80-8094-650
- [17] Zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách Z.z. v znení neskorších právnych predpisov
- [18] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Kontaktní adresa

JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy, Katedra verejnoprávných disciplín

Popradská č. 66, 041 32 Košice, Slovenská republika

Email: vladimira.zofcinova@upjs.sk

Author: Collective of authors

Title: **Sborník příspěvků z 11. mezinárodní vědecké konference
VEŘEJNÁ SPRÁVA 2016**

Edited by: doc. Ing. Jan Stejskal, Ph.D., doc. Ing. Jiří Křupka, PhD.

Organized by: Faculty of Economics and Administration, University of Pardubice

Published by: University of Pardubice

Released in: 21. 12. 2016

Number of Pages: 199

Number of Copies: 60

Printing house: Printing Centre of the University of Pardubice

NOT FOR SALE

ISBN 978-80-7560-041-7

ISBN 978-80-7560-041-7

Fakulta ekonomicko-správní
Univerzity Pardubice

ve spolupráci s Krajským úřadem Pardubického
kraje a Magistrátem města Pardubic

si Vás dovolují pozvat na mezinárodní konferenci



22. září 2016 >

Záštitu nad konferencí převzali:

JUDr. Martin Netolický, Ph.D., hejtman Pardubického kraje

Mgr. Jakub Rychtecký, náměstek primátora, Magistrát Statutárního města Pardubic

doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.,

děkanka Fakulty ekonomicko-správní Univerzity Pardubice.



Východočeská sekce
ČESKÉ SPOLEČNOSTI
PRO SYSTÉMOVOU INTEGRACI

