



Analýza rozvoje České republiky

Cílem Analýzy rozvoje je zachytit nejdůležitější trendy v klíčových oblastech. Analýza rozvoje slouží jako východisko pro formulaci strategických cílů. Analýza rozvoje rovněž obsahuje vyhodnocení naplňování *Strategického rámce udržitelného rozvoje* za roky 2010 – 2015.¹

1 Lidé a společnost

Důstojná práce jako předpoklad životní spokojenosti

1. V subjektivně vnímané životní pohodě obyvatel (*well-being*) **Úvod** se Česká republika nachází na mírně podprůměrné pozici v EU.² Nejvyšší hodnoty uvádějí obyvatelé severských států a Rakouska. Průzkum ukazuje pozitivní korelaci mezi mj. výší příjmu a (ne)zaměstnaností respondenta a jeho životní pohodou. Také vývoj spokojenosti s životem měřený příslušným indexem CVVM naznačuje souvislost mj. s vývojem nezaměstnanosti – od roku 2013 index spokojenosti obyvatel ČR stále roste.³

Narůstá národnostní rozmanitost, nejpočetnější je ukrajinská, vietnamská a ruská menšina

2. Dochází k nárůstu diverzity národnostního složení obyvatel, který je způsobeno přirozenou migrací a posilujícím významem pracovní imigrace. Ta vede k přírůstku obyvatel, ale také k nárůstu podílu národnostních menšin ČR. Přesto Česko dle posledního sčítání v roce 2011 zůstává zatím i nadále národnostně homogenním státem. K jiné než (i) české, moravské či slezské národnosti se přihlásila víc než 4 % obyvatel ČR. Nejpočetnější deklarovanou nečeskou národností je slovenská, následovaná polskou, ukrajinskou, vietnamskou, německou, ruskou, romskou a maďarskou. Mezi lety 2001–2011 došlo k nárůstu u národnosti ukrajinské (z 0,2 na 0,5 % podílu obyvatel ČR), vietnamské (z 0,2 % na 0,3 %) a ruské (z 0,1 % na 0,2 %).⁴

Naprostá většina Ukrajinců, Vietnamců a Rusů z řad neobčanů ČR je v produktivním věku

3. Obyvatelé ukrajinské, vietnamské i ruské národnosti nejsou z drtivé většiny občany ČR.⁵ Věková struktura těchto národností ukazuje jejich vysoký podíl (81,4 – 89,1 %, navíc došlo k jeho nárůstu od roku 2001) lidí v produktivním věku (15-64 let) v porovnání s dalšími národnostmi ČR (Češi 68,5 %). V úrovni dosaženého formálního vzdělání patří Rusové k nadprůměru ČR (42,7 % obyvatel ruské národnosti má vysokoškolské vzdělání), Ukrajinci vykazují zhruba průměrné hodnoty; naopak téměř polovina Vietnamců má pouze základní vzdělání (43,5 % z nich, navíc od roku 2001 došlo k jejich nárůstu). Naopak pro obyvatele třech výše zmíněných národností je společným jmenovatelem nadprůměrný podíl nejen lidí v produktivním věku, ale i zaměstnaných.⁶ Zatímco, Ukrajinci nejvíce pracují v sekundéru (průmyslu a stavebnictví), tak Vietnamci a Rusové v terciéru (službách – maloobchod a velkoobchod). Většina obyvatel vietnamské národnosti pak pracuje jako OSVČ, čímž se výrazně vymykají celostátnímu průměru. Nezanedbatelná část Rusů je pak zaměstnavateli.⁷

¹ Vyhodnocení naplňování SRUR 2010 až 2015 bylo připraveno Oddělením pro udržitelný rozvoj ÚV ČR, připomínkováno a projednáno v rámci Řídícího výboru RVUR. Jeho finální verze bude připravena k 31. srpnu 2016 a souhrnné hodnocení bude zpracováno do finálního znění ČR2030.

² Eurostat, *Quality of life in Europe - facts and views - overall life satisfaction*. Průzkum provedený v roce 2013. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_in_Europe_-_facts_and_views_-_overall_life_satisfaction Viz též související analýza *Životní pohoda českých obyvatel*, ČSU 2014. <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/zivotni-pohoda-ceskych-obyvatel-2013-9o3rqgacqy>

³ Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM), Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. Dle výzkumu *Naše společnost, v16-04*, duben 2016. <http://cvvm.soc.cas.cz/vztahy-a-zivotni-postoje/spokojenost-s-zivotem-duben-2016>

⁴ Analýza ČSÚ, Národnostní struktura obyvatel, 30.6.2014, <https://www.czso.cz/documents/10180/20551765/170223-14.pdf>.

⁵ To je odlišné od obyvatel slovenské národnosti, kteří jsou z téměř 2/3 občany ČR, nikoli Slovenci.

⁶ Nejvyšší vykazovali obyvatelé ukrajinské národnosti (61,6 %).

⁷ Analýza ČSÚ, Národnostní struktura obyvatel, 30.6.2014, <https://www.czso.cz/documents/10180/20551765/170223-14.pdf>.

Největší koncentrace cizinců je ve velkých městech

4. Nejvyšší počet obyvatel ČR těchto národností je v Praze. Nicméně významná koncentrace Vietnamců je také v Karlovarském a Ústeckém kraji, v případě Ukrajinců a Rusů je to v kraji Středočeském. Pokud se týká velikosti obcí, v nichž převážně žijí, tak mírná většina Ukrajinců (53,2 %) i Rusů (u nich dokonce více – 59,3 %) žije ve městech nad 100 tisíc obyvatel. V případě obyvatel vietnamské národnosti to již není tak jednoznačné, přesto více než třetina (35,1 %) z celkového počtu Vietnamců v ČR žije také ve městech nad 100 tisíc obyvatel, přičemž podobná jejich část žije v obcích do 20 tisíc obyvatel. Nejvyšší podíl (2,4 %) z celkového počtu obyvatel vykazují Vietnamci v bývalém okrese Cheb v Karlovarském kraji.⁸

Proměňuje se demografická struktura společnosti i podoba rodiny

5. V oblasti demografického vývoje patří mezi současné trendy nízká porodnost – 1,5 dítěte na ženu.⁹ Dále stárnutí populace - podíl seniorů v populaci roste; dle odhadů budou za 20–30 let lidé nad 65 let tvořit 1/3 obyvatelstva.¹⁰ Aktuálním se stává efekt *sendvičové generace*, kdy z důvodu pozdějšího rodičovství se lidé při výchově svých dětí musí starat o své starší blízké (nejčastěji se jedná o ženy, což má negativní dopad na jejich pracovní kariéru a příjmy – prekarizace práce žen). Mění se struktura rodiny k různorodějšímu spektru typů rodiny. Každé druhé dítě se rodí mimo manželství, věk prvorodiček stoupá – průměr cca 30 let, každé druhé manželství se rozvádí, každá čtvrtá rodina je samoživitelská.¹¹ Souvisejícím rizikem je ohrožení chudobou. Ženy samoživitelky v důsledku platové nerovnosti (*gender pay gap*) čelí většímu ohrožení chudobou než muži samoživitelé.

Společnost stále více individualizuje, dochází k fragmetarizaci původních komunit

6. Celkově můžeme sledovat postupnou *fragmentarizaci* společnosti. Dochází k nárůstu individualizace ve všech sférách společnosti, nejvýrazněji pak v pracovním životě. Vedle rozvolňování pracovních vztahů, kdy roste význam nových, flexibilnějších forem práce, dochází stále méně ke sdružování se zaměstnanců. Vzdělávací systém tak zůstává posledním místem socializace s univerzálním záběrem – „svorníkem“ soudržnosti společnosti. Nicméně obecně jsme svědky nárůstu společenské pestrosti jako takové. Příkladem je rozmanitost životních stylů, objevují se ve větší míře jejich různé alternativní formy, jejichž nositelé také vytvářejí nezávislé komunity. Kromě toho vznikají lokální mikroekonomické systémy s ambicí energetické, potravinové a jiné soběstačnosti.

Atomizace společnosti jako důsledek nárůstu online komunikace

7. Masové rozšíření internetu otevírá velké možnosti získávání i šíření informací ve vzdělávání. Vzdělávací systém však zatím není v dostatečné míře schopen posilovat specifickou mediální a vizuální vzdělanost, která je nezbytná pro zajištění odolnosti společnosti vůči protidemokratickým tendencím. S nástupem internetu jako hlavního komunikačního média lidé čerpají informace a formují si své názory spíše prostřednictvím decentralizovaných skupin na sociálních sítích než prostřednictvím centrálních masmédií. Tvoří se tak uzavřené online komunity, které fungují jako

⁸ Analýza ČSÚ, Národnostní struktura obyvatel, 30.6.2014, <https://www.czso.cz/documents/10180/20551765/170223-14.pdf>.

⁹ ČSÚ, Česká republika v mezinárodním srovnání, 2016. <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-v-mezinarodnim-srovnani>

¹⁰ ČSÚ, Projekce obyvatelstva České republiky do roku 2100, 2013, <https://www.czso.cz/csu/czso/projekce-obyvatelstva-ceske-republiky-do-roku-2100-n-fu4s64b8h4>.

¹¹ ČSÚ, Pohyb obyvatelstva - rok 2014, 2015. <https://www.czso.cz/csu/czso/csi/pohyb-obyvatelstva-4-ctvrtleti-2014-jvieveamvff>; ČSÚ, Demografická příručka - 2014, 2015. <https://www.czso.cz/csu/czso/demograficka-prirucka-2014>; ČSÚ, Příjmy, výdaje a životní podmínky domácností, 2014, <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-vydaje-a-zivotni-podminky-domacnosti>.

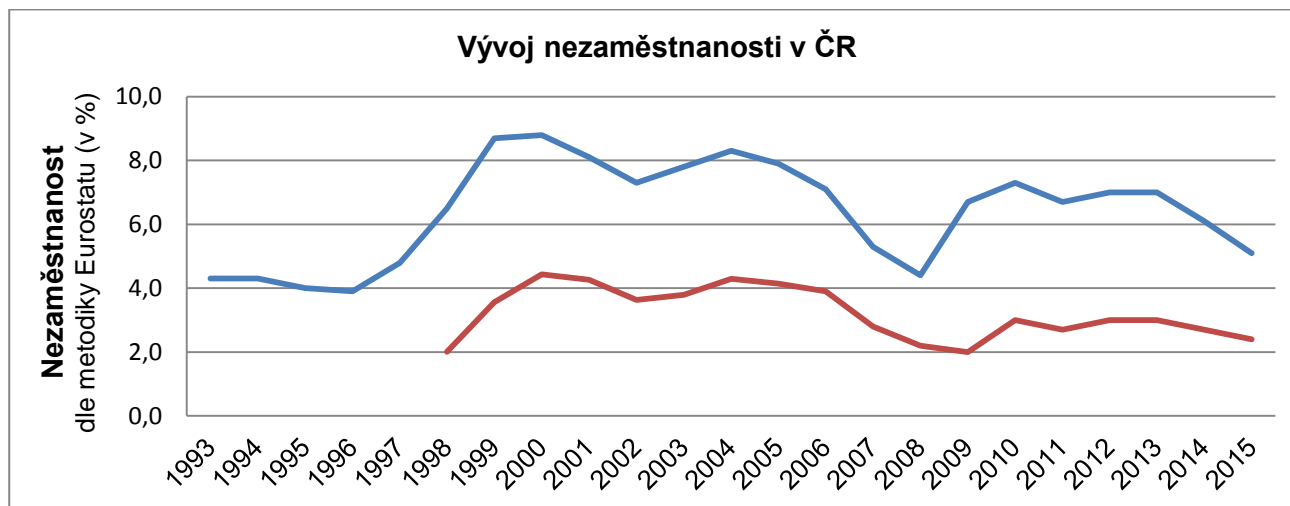
„homogenní a polarizované komory ozvěn“ vytvářející „konfirmační zkreslení“¹², a jsou tak velice obtížným cílem pro centrální politickou komunikaci.

1.1 Práce

Klesající nezaměstnanost je dána neudržitelnými faktory – reindustrializací limitovanou nástupem digitalizace

8. V rámci celkové klesající nezaměstnanosti v posledních pěti letech roste podíl dlouhodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti.¹³ Na nárůstu zaměstnanosti v posledních letech má podíl především rostoucí sekundární sektor.¹⁴ Ve střednědobém horizontu je ale možné předpokládat v sekundárním sektoru i v dalších sektorech významné změny, které pravděpodobně povedou k zániku řady současných pracovních míst).¹⁵

Graf 1 Po růstu nezaměstnanosti v ČR v době (dvouvrcholové) hospodářské krize v letech 2009-2013 nyní nezaměstnanost klesá. Dlouhodobá nezaměstnanost (červeně) klesá však pomaleji než ta celková (modře).



Digitalizace potenciálně přináší nejen nominální úbytek pracovních míst, ale i prohloubení strukturální nerovnováhy trhu práce

9. Nejdůležitější z těchto změn je postupující digitalizace a robotizace výroby, služeb i ostatních pracovních činností. Analýza Úřadu vlády předpokládá v letech 2015–2030 izolovaným vlivem digitalizace zánik necelých 700 tisíc pracovních míst a vznik necelých 300 tisíc, tedy čistý negativní rozdíl cca 400 tisíc míst.¹⁶ Digitalizace podle této prognózy (několik desítek tisíc zaniklých a vzniklých pracovních míst ročně) však způsobí jen menšinu celkových kreačně-destruktivních procesů na trhu práce vzhledem k tomu, že v letech 2004–2014 ročně vznikalo 50 až 200 tisíc míst a podobně jich i zanikalo. Mezi sektory je ohrožení digitalizací největší v dopravě a skladování, těžbě a dobývání, zemědělství a zpracovatelském průmyslu. Digitalizace ohrožuje nejvíce

¹² DEL VICARIO, Michela, Alessandro BESSI, Fabiana ZOLLO, Fabio PETRONI, Antonio SCALA, Guido CALDARELLI, H. Eugene STANLEY a Walter QUATTROCIOCCI. The spreading of misinformation online. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2016, vol. 113, no. 3, s. 554-559, <http://www.pnas.org/lookup/doi/10.1073/pnas.1517441113>

¹³ Tj. osob nezaměstnaných déle než 1 rok. Dle metodiky Eurostatu jejich podíl tvořil cca 40,6 % v roce 2011, 43,4 % v roce 2012, 42,43,4 % v roce 2013, 43,5 % v roce 2014, a 47,3 % v roce 2015; 45,8 % v 1. Čtvrtletí (1Q) 2016 v meziroční srovnání s 45,7 % v 1Q 2015.. http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/UNE_LTU_A

¹⁴ Dle pravidelných analýz vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti publikovaných MPSV. https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/

¹⁵ Viz např. Akční plán na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti a Akční plán pro rozvoj digitálního trhu.

¹⁶ Dopady digitalizace na trh práce v ČR a EU, Odd. strategií a trendů Úřadu vlády ČR, 2015, <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/analzy-EU/Dopady-digitalizace-na-trh-prace-CR-a-EU.pdf>

manuální profese, ale i povolání vykonávající jednodušší duševní činnosti (administrativní pracovníci, pokladní). Digitalizace má potenciál zvětšovat existující regionální rozdíly v nezaměstnanosti, neboť je jí z regionů nejvíce ohrožen Ústecký kraj a nejméně Praha a Středočeský kraj. Podle prognóz z projektu PŘEKVAP je míra ohrožení digitalizací nepřímo úměrná dosaženému vzdělání, přičemž rozdíly jsou z tohoto hlediska velmi výrazné – zhruba desetinásobně více ohrožení jsou lidé s kvalifikací ISCED 0-2 oproti lidem s magisterským vzděláním.¹⁷

V budoucnu nastane úbytek lidí v produktivním věku důsledkem demografického stárnutí

10. Lze očekávat, že úbytek pracovních míst v důsledku digitalizace a robotizace bude částečně kompenzován úbytkem produktivní složky obyvatelstva, tj. pracovní síly, v důsledku demografického stárnutí populace. Demografická projekce ČSÚ predikuje výrazný úbytek produktivní složky obyvatelstva do roku 2020 s následnou stagnací ve dvacátých letech¹⁸ následovanou opětovným poklesem. ČSÚ ve třech variantách vývoje predikuje v roce 2031 mezi 6,4 a 6,7 mil. osob ve věkové skupině 15–64 let, což je o 0,3 až 0,6 mil osob méně než v roce 2015. ČSÚ očekává výrazný nárůst počtu starších lidí nad 65 let z 1,9 milionu v roce 2015 na 2,4 až 2,6 milionu v roce 2031. Klíčovými vstupními předpoklady predikce ČSÚ je prodlužování střední délky dožití, kladné saldo migrace a stabilní či mírně se zvyšující plodnost.

Digitalizace a demografické stárnutí jsou klíčovými faktory budoucího vývoje trhu práce

11. Výše zmíněné procesy digitalizace a demografického vymírání obyvatelstva jsou klíčovými faktory budoucího vývoje na trhu práce. Projekce vzešlá z projektu PŘEKVAP¹⁹ počítá za předpokladu kontinuálního ekonomického růstu s mírným přibýváním zaměstnaných osob v letech 2015–2020, avšak s jejich následným úbytkem. Studie uvádí očekávaný pokles počtu zaměstnaných do roku 2025 o 2 % oproti roku 2015, resp. o 3 % oproti roku 2018. V absolutních číslech se největší pokles pracovních míst za celé období 2015–2025 očekává v průmyslu (137 tisíc), menší pokles v primárním a terciárním sektoru (shodně cca o 20 tisíc míst) a nárůst v kvartérním sektoru (o 83 tisíc).

Počet pracovních úvazků na dobu určitou jako jeden ze znaků prekarizace (klíčová oblast Lidé a společnost), roste

12. V ČR v posledních letech došlo k nárůstu podílu dočasných pracovních úvazků, které jsou jedním ze znaků prekarizované práce. Podle Eurostatu se v roce 2015 dočasné smlouvy na celkové zaměstnanosti podílely z 8,1 % oproti 6,1 % v roce 2009. Dočasné úvazky však mohou být ve skutečnosti ještě více rozšířené, neboť ve výzkumu PIAAC na přelomu let 2011 a 2012 uvedlo smlouvu na dobu určitou 18 % zaměstnanců, práci beze smlouvy 3 %, smlouvu s agenturou 1 % a možnost „jiné“ (většinou dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce) 4 % zaměstnanců. Analýza Eurofoundu²⁰ uvádí, že v ČR v letech 2001–2012 většina nově vytvořených pracovních míst byla na dobu určitou, přičemž v letech 2011–2014 u nás ubývalo zaměstnanců na smlouvy na dobu neurčitou ve všech příjmových kvantilech kromě nejvyššího, což svědčí o silícím charakteru trvalých smluv jako privilegia vysoko příjmových skupin.²¹ Eurofound na základě dat z ČR i ostatních evropských zemí upozorňuje i na několikanásobný rozdíl mezi skutečnou dobou trvání zaměstnání na dobu určitou a neurčitou a na to, že dočasné úvazky s sebou obvykle nesou

¹⁷ Předvídání kvalifikačních potřeb: koncept – metody – data. Část 3. Čtvrtá průmyslová revoluce a zaměstnanost. Výstup projektu předvídání kvalifikačních potřeb. Praha, 2015.

¹⁸ <https://www.czso.cz/documents/10180/20567167/402013u.pdf/3cdc1b6f-9334-429e-99e6-f72b4047bee3?version=1.0>

¹⁹ Vývoj odvětví. Projekce pracovních míst a zaměstnanosti v ČR do roku 2025 podle odvětví. Výstup projektu předvídání kvalifikačních potřeb. Praha, 2015. Studie předpokládá úbytek 700 tisíc osob starších 15 let v období 2015–2025.

²⁰ Eurofound, 2015. Recent developments in temporary employment: Employment growth, wages and transitions. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupné z: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1557en.pdf

²¹ Piasna, A., 2015. Nonstandard work arrangements, employment regulation and inequalities. In: IBS Jobs Conference, Warsaw. Dostupné z: <http://ibs.org.pl/app/uploads/2015/10/Piasna-Nonstandard-work-arrangements-inequalities-and-employment-regulation-in-the-EU.pdf>

i nižší mzdy (v ČR o 27 %, při kontrole dalších faktorů jako věk, pohlaví, velikost organizace aj. o 10 %). Pracovníci na dobu určitou jsou také několikanásobně více ohroženi nezaměstnaností než zaměstnanci s trvalou smlouvou. V literatuře je přitom dobře zdokumentován negativní vliv nejistoty v zaměstnání na psychické i fyzické zdraví lidí.²² Přejít z dočasných smluv do trvalých v ČR, tak jako i ve většině ostatní zemí EU, v letech 2006-2012 ubylo, tedy lidé stále častěji zůstávají v dočasných úvazcích dlouhodobě.²³

Ohroženými skupinami na trhu práce jsou lidé do 24 a nad 50 let, zdravotně postižení a ženy s malými dětmi

13. Situaci skupin z různých důvodů znevýhodněných na trhu práce v ČR lze stručně charakterizovat následujícím způsobem:

14. **Mladí lidé** do 24 let byli velmi silně zasaženi hospodářskou krizí, kdy se jejich nezaměstnanost postupně zvýšila z 10 % v roce 2008 až na 19,5 % v roce 2012. Poté následoval opětovný pokles a nyní se situace blíží předkrizovému období.²⁴ Kromě toho byli mladí lidé během krize ze všech skupin zdaleka nejvíce postiženi zaměstnáváním na dobu určitou a nedobrovolným zaměstnáváním na částečné úvazky, tedy *prekarizací* práce, s potenciálně dlouhodobými důsledky pro jejich další životní dráhy.²⁵

15. **Starší lidé** nad 50 let mají velké obtíže zejména v případě, kdy po ztrátě zaměstnání hledají novou práci. Tuto situaci velká část z nich řeší nedobrovolným odchodem do předčasného důchodu, který s sebou nese doživotně snížený příjem.²⁶ Podíl předčasných starobních důchodců na celkovém počtu důchodců tak v roce 2013 tvořil 22 %.²⁷ Další komplikace v postavení starších lidí na trhu práce lze očekávat kvůli zvyšujícímu se věku odchodu do důchodu a také kvůli narůstající důležitosti ICT dovedností, které silně negativně korelují s věkem.²⁸

²² Aronsson, G., 2005. Health and development opportunities for those in fixed-term employment. In: R. Gustafsson and I. Lundberg, eds., *Worklife and Health in Sweden 2004*. Stockholm: National Institute for Working Life, s. 225-248. Quinlan, M., Mayhew, C. and Bohle, P., 2001. The Global Expansion of Precarious Employment, Work Disorganization, and Consequences for Occupational Health: A Review of Recent Research. *International Journal of Health Services*, 31(2), s. 335-414. Waenerlund, A., Gustafsson, P., Virtanen, P. and Hammarström, A., 2011. Is the core-periphery labour market structure related to perceived health? findings of the Northern Swedish Cohort. *BMC Public Health*, 11(1).

²³ Aronsson, G., 2005. Health and development opportunities for those in fixed-term employment. In: R. Gustafsson and I. Lundberg, eds., *Worklife and Health in Sweden 2004*. Stockholm: National Institute for Working Life, s. 225-248. Quinlan, M., Mayhew, C. and Bohle, P., 2001. The Global Expansion of Precarious Employment, Work Disorganization, and Consequences for Occupational Health: A Review of Recent Research. *International Journal of Health Services*, 31(2), s. 335-414. Waenerlund, A., Gustafsson, P., Virtanen, P. and Hammarström, A., 2011. Is the core-periphery labour market structure related to perceived health? findings of the Northern Swedish Cohort. *BMC Public Health*, 11(1). Eurofound, 2015. Recent developments in temporary employment: Employment growth, wages and transitions. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 66-67. Dostupné z: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1557en.pdf

Konzistentně s tím je v ČR již v období 1995-2007 zaznamenán úbytek práce na plný úvazek na dobu neurčitou ve prospěch atypických forem práce. Tento trend poté akceleroval během hospodářské krize. OECD, 2015. In it Together – Why Less Inequality Benefits All. S. 146. Dostupné z: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en

²⁴ Eurostat

²⁵ Křížková, A., Formánková, L., 2014. Intersekcionalní perspektiva zkoumání dopadů krize na životní dráhy v ČR: tender, třída, věk (a rodičovství). *Gender, rovné příležitosti, výzkum*. 15(2), s. 61-76.

²⁶ Mazák, J., 2015. Osoby ve věku 50-65 a další profesní vzdělávání: postoje, zkušenosti, bariéry. *Fond dalšího vzdělávání*. Dostupné z: <https://koopolis.cz/sekce/vyzkumy-a-statistiky/286-vyzkum-kooperace>. S. 15-16.

²⁷ Ibid.

²⁸ Straková, J., Veselý, A., 2013. Předpoklady úspěchu v práci a v životě. Výsledky mezinárodního výzkumu dospělých OECD. Dostupné z: www.piaac.cz/attach/PIAAC_publikace_web.pdf

16. Postavení **osob se zdravotním postižením (OZP)**, tvořících podle definice zúžené na invalidní důchodce zhruba 6 % obyvatelstva v produktivním věku,²⁹ je dlouhodobě velmi složité. Podle různých datových zdrojů se jejich zaměstnanost pohybuje pouze mezi 23 % a 37 % a pravděpodobně zůstává v posledních letech přibližně stejná.³⁰ Mezi lidmi s nejtěžším stupněm postižení, kteří tvoří největší skupinu OZP, je přítomnost zaměstnání zcela výjimečná.³¹ Kromě objektivního zdravotního znevýhodnění přispívají k problémům OZP s uplatněním stereotypy na straně zaměstnavatelů a dlouhodobé problémy v systému diagnostiky postižení, které jsou jedním z důvodů snížené motivace OZP k práci.³²

17. **Ženy s malými dětmi** a ve věku před mateřstvím jsou ve svých pracovních drahách silně ovlivněny na světové poměry relativně dlouhým trváním rodičovské dovolené v ČR, velmi nízkou dostupností částečných úvazků, nízkou podporou flexibilních forem zaměstnání ze strany zaměstnavatelů a omezenou dostupností kvalitní veřejně financované péče o malé děti.³³ Většina žen proto na dlouhou dobu zcela vypadá z pracovního života, do něž se poté často vrací se značnými obtížemi, velká část žen se stává nezaměstnanými bezprostředně po ukončení rodičovské dovolené.³⁴ Zaměstnanost mladých žen s malými dětmi je tak v evropském srovnání mimořádně nízká.³⁵ Avšak ženy v ČR rády pracují, jak dokládají čísla participace bezdětných žen ve věku 25-49 let na trhu práce, která dosahují velmi vysokých hodnot v mezinárodním srovnání, na úrovni 90 %, anebo čísla participace matek se staršími dětmi školního věku, kde se participace žen blíží participaci mužů.³⁶ Nízká pracovní participace matek na trhu práce představuje nejen ušlé příjmy veřejných rozpočtů ve formě daní a odvodů na sociální a zdravotní pojištění. Dlouhá doba strávená mimo trh práce v souvislosti s narozením dítěte a povinnosti spojené s péčí snižuje i jejich uspokojení ze života a snižuje životní úroveň rodin. Současný systém pravděpodobně i negativně působí na samotnou ochotu žen děti mít,³⁷ což možná přispívá k velmi nízké fertilitě v ČR.³⁸

1.2 Nerovnosti

Vyšší životní spokojenost je podmíněna nízkými socio-ekonomickými nerovnostmi

18. Jednou z překážek růstu kvality života jsou významné nerovnosti ve společnosti. Průzkumy ukazují, že k vyšší životní spokojenosti lidí (včetně jejich dobrého zdravotního stavu) dochází při nižších socio-ekonomických nerovnostech ve společnosti.³⁹

²⁹ Podíl vyplácených invalidních důchodů na obyvatelstvu ve věku 15-64 let. Výpočet podle ČSSZ, 2015. Vyplácené invalidní důchody ve stavu k 21. 12. 2015. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/statistiky/duchodova-statistika/vyplacene-invalidni-duchody-v-cr-dle-skupin-diagnoz/vyplacene-invalidni-duchody-v-cr-dle-skupin-diagnoz.htm>

³⁰ Janičko, M., 2015. Osoby se zdravotním postižením a další profesní vzdělávání: postoje, zkušenosti, bariéry. Fond dalšího vzdělávání. Dostupné z: <https://koopolis.cz/sekce/vyzkumy-a-statistiky/286-vyzkum-kooperace.S.> 9-15.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Šimečková, M., 2015. Osoby na mateřské a rodičovské dovolené a osoby pečující o osobu blízkou a další profesní vzdělávání: postoje, zkušenosti, bariéry. Fond dalšího vzdělávání. Dostupné z: <https://koopolis.cz/sekce/vyzkumy-a-statistiky/286-vyzkum-kooperace.S.> 15-16.

³⁴ Bičáková a Kališková, 2015. Od mateřství k nezaměstnanosti: Postavení žen s malými dětmi na trhu práce. IDEA studie 8-2015.

³⁵ Eurostat. Pertold-Gebická a Hušek, 2015. Female Labor Force Participation and Childcare Policies. IES Occasional Paper, 1/2015.

³⁶ Pytlíková, 2015. Rozdíly ve výši výdělků ve vztahu k mateřství a dítěti v rodině. IDEA studie 11-2015.

³⁷ Adsera, 2005; Kalwij, 2010

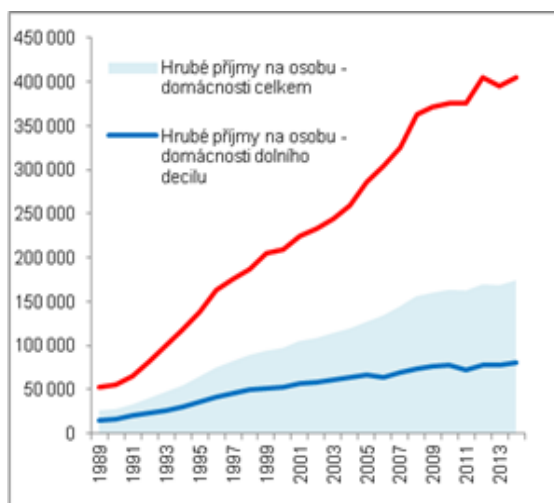
³⁸ Daným tématem se v ČR dosud věrohodnější empirický výzkum nezabýval.

³⁹ HAHEY, Tony, Emer SMYTH, M. Joseph SIRGY a Don RAHTZ. Do subjective indicators measure welfare? Evidence from 33 European societies. European Societies. 2004, vol. 6, issue 1, s. 61-73.; VERME, Paolo. Life satisfaction and income inequality. The review of income and wealth : journal of the International Association for Research in Income and Wealth, 2001, vol. 57, issue 1.

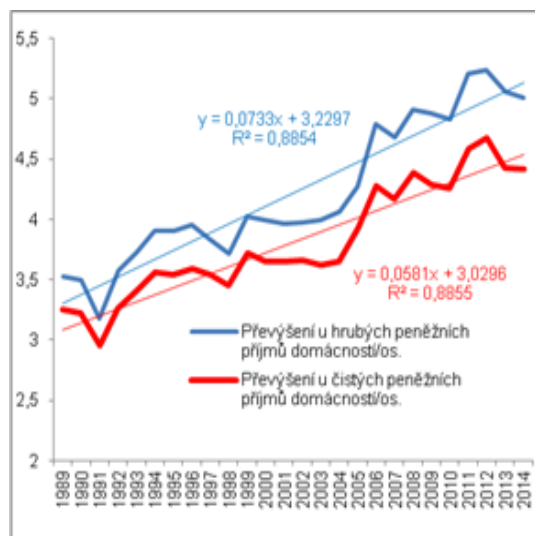
K *rozevírání nůžek* mezi nízko- a vysoko-příjmovými domácnostmi dochází nejvíce v období hospodářského růstu

19. V čase hospodářské recese se příjmy domácností dolního příjmového decilu (desetina domácností s nejnižšími příjmy) zvyšují rychleji, než příjmy domácností horního decilu. Naopak růst příjmů nejbohatší desetiny domácností vykazoval oproti vývoji příjmů nejchudší desetiny vyšší dynamiku v době konjunktury.⁴⁰ Sociální systém tedy tlumí dopady recese na nízkopříjmové domácnosti, celkově ale pokračuje *rozevírání nůžek* mezi nízko- a vysoko-příjmovými domácnostmi.⁴¹

Graf 2 Roční hrubé peněžní příjmy na osobu desetiny domácností s nejvyššími (červená čára) a desetiny s nejnižšími (modrá čára) příjmy (v Kč)



Graf 3 Převýšení horního příjmového decilu nad dolním příjmovým decilem (hrubé a čisté příjmy, vývoj 1989-2014)



Vzdělání je „pojistkou“ proti riziku chudoby a sociálního vyloučení rodin

20. Přetrvává velmi dobrá pozice ČR v žebříčku evropských zemí prakticky ve všech indikátorech nerovností zjišťovaných podle SILC⁴². Nicméně při pohledu „pod povrch“ jednotlivých indikátorů (např. hodnoty pro různé věkové kategorie, pro muže a pro ženy) je možné identifikovat řadu problémů. V ohrožení jsou zejména děti do šesti let a mladí do 18 let – u nich je riziko chudoby nebo sociálního vyloučení jedno z nejvyšších v EU, pokud žijí v domácnostech s nízkou intenzitou práce, popřípadě pokud jejich rodiče mají jen základní vzdělání. Naopak v rodinách, kde mají oba rodiče vysokoškolské vzdělání, je toto riziko pro děti do šesti let v ČR vůči průměru EU velmi nízké. Vzdělání se tak zdá být výrazným faktorem působícím proti riziku chudoby nebo sociálního vyloučení.⁴³

Nejohroženější skupinou jsou kromě dětí a dospívajících také lidé starší 55 let a seniorky

⁴⁰ Vývoj indikátorů nerovnosti. Dubská, Drahomíra a Zeman, Jan. Prezentace na zasedání Rady vlády pro udržitelný rozvoj, 9.11.2015, Praha, Lichtenštejnský palác. http://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/jednani_rady/Priloha-c--3_prezentace-D--Dubske.pdf

⁴¹ Za roky 1989-2014 stouply hrubé peněžní příjmy na osobu v domácnostech celkem podle dat z rodinných účtů 6,6krát (čisté 6,5krát) a u desetiny nejnižší příjmových 5,5krát (čisté 5,6krát), ale u desetiny nejvyšší příjmových narostly 7,8krát (čisté 7,7krát). Dle výše uvedené analýzy Dubská, Zeman, 2015.

⁴² Šetření příjmů a životních podmínek domácností - European Union - Statistics on Income and Living Conditions.

⁴³ Eurostat, 28.2.2013. At risk of poverty or social exclusion in the EU27: In 2011, 27% of children aged less than 18 were at risk of poverty or social exclusion. Risk of poverty decreases with increasing education level of parents <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5162014/3-26022013-AP-EN.PDF/f3037078-2e64-47b6-ba81-514c699975c5>

21. Pokud jde o nedostatek práce a také hmotnou deprivaci, jsou ještě větším riziku vystaveni lidé ve věkové kategorii 55-59 a dále lidé nad 65 let (65+) žijící sami (jde zejména o ženy, kde riziko stoupá s jejich narůstajícím věkem). Nezanedbatelný je i podíl tzv. *pracujících chudých*, tedy lidí, kteří jsou sice zaměstnání, ale přesto se ocitají ve značném riziku chudoby. Ohroženost dětí a mladých lidí, dále skupiny ve věku 55-59 let a také 65+, zejména žen, je v ČR významná a žádá si detailní doporučení v oblasti sociální, sociologické, vzdělanostní aj. Ve srovnání s průměrem EU je v ČR výrazně vyšší podíl lidí žijících v bytech prostorově poddimenzovaných,⁴⁴ a to zejména osob ohrožených příjmovou chudobou nebo sociálním vyloučením.⁴⁵

1.3 Vzdělávání

ČR patří k zemím s největším vlivem socioekonomického zázemí na vzdělávací výsledky žáků a nízkou prestiží učitelské profese

22. Společenské nerovnosti se projevují i ve vzdělávání. Výzkum PISA (*Program for international students assessment*) pořádaný OECD z roku 2012 prokázal jednu z důležitých socioekonomických disparit ve vzdělávání. Výzkum matematické, přírodovědné a čtenářské gramotnosti 15letých žáků pomocí vztahu mezi indexem ESCS (index sociálního, ekonomického a kulturního statusu) a výsledky žáků v jednotlivých gramotnostech určuje míru rovného přístupu ke vzdělání. ČR patří s 51 body k zemím s největším vlivem socioekonomického zázemí na vzdělávací výsledky žáků, hodnota průměru zemí OECD je 39 bodů.⁴⁶ Zpráva Evropské komise⁴⁷ také upozorňuje na vliv socioekonomických nerovností.⁴⁸ Dále identifikuje i další strukturální problémy českého systému vzdělávání, k nimž patří stárnutí učitelů⁴⁹ a nedostatečná prestiž učitelské profese⁵⁰ (daná mj. i nízkými platy), nízká kvalita jejich přípravy⁵¹, příliš raná vnější diferenciací vzdělávacích cest⁵² a zvyšující se nesoulad společenské poptávky po vzdělávání s jeho nabídkou⁵³ aj.

Lidé studují více a déle, čímž dochází k posunu životních fází

23. Prostor vzdělávání se proměňuje. Mladí lidé déle studují (resp. více lidí studuje VŠ než tomu bývalo dříve), a tak na trh práce nastupují později. Dochází celkově k posunu životních fází (věk rodičů při narození dítěte, věk odchodu do důchodu i střední délka života), ale vzdělávací systém na to není připraven. Mnohé druhy středního školství jsou tak zbytečně specializovány, jelikož jsou tradičně nastaveny jako konečný stupeň vzdělání. Původně jejich absolventi nastupovali rovnou po ukončení školy na trh práce; což v době digitalizace již není možné. Daleko častěji než dříve následuje po maturitě ještě studium VŠ. Navíc se zdroj znalostí dnes posouvá mimo školu, ta ovšem zatím nevede ke správnému zpracovávání těchto neformálních znalostí.

⁴⁴ V ČR je průměrný počet místností na osobu 1,4, což je podprůměr v rámci EU28, kde činil 1,6 (údaje z roku 2014), SILC - Average number of rooms per person by type of household and income group from 2003, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho04&lang=en.

⁴⁵ Podle šetření z roku 2014 šlo o 45 % této populace (v EU 30,3 %), z toho děti do 18 let plných 60,7 % (v EU 39,7 %).

⁴⁶ PALEČKOVÁ, Jana, Vladislav TOMÁŠEK a kol. *Hlavní zjištění PISA 2012: Matematická gramotnost patnáctiletých žáků*. http://www.pisa2012.cz/articles/files/Hlavni_zjisti_PISA2012.pdf

⁴⁷ Doporučení Evropské komise pro Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2016 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2016; vydáno dne 18.5.2016.

⁴⁸ „Výsledky vzdělávání jsou obecně dobré, silně je ovlivňuje socioekonomické zázemí studentů. Jasně znepokojivé jsou slabé výsledky vzdělávání mezi znevýhodněnými skupinami, zejména Romy.“; *tamtéž*. *Obdobně také dle národní přílohy mezinárodního šetření PIAAC*, www.piaac.cz

⁴⁹ ČSÚ - Vzdělávání – 3.6. Věková struktura učitelů regionálního školství bez řídicích pracovníků - ženy a muži v roce 2013, ČSÚ

⁵⁰ Platy učitelů českých základních škol: setrvale nízké a neatraktivní, zdroj: http://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Platy_ucitelu/IDEA_Platy_ucitelu_studie.html (16. 8. 2016)

⁵¹ Mezinárodní šetření OECD TALIS 2013.

⁵² Jana Straková (ed.), Přidaná hodnota studia na víceletých gymnáziích ve světle dostupných datových zdrojů, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2010

⁵³ Viz analýzy vývoje (ne)zaměstnanosti absolventů středních škol na oficiálním portálu MŠMT www.infoabsolvent.cz

1.4 Zdraví

Nerovnosti v průměru se prodlužující střední délce život jsou značné

24. Dlouhodobě u nás klesá standardizovaná úmrtnost. S tím souvisí i rostoucí naděje dožití při narození, která v roce 2013 byla 75,2 let u mužů a 81,1 let u žen.⁵⁴ Tento ukazatel ale významně ovlivňují sociální determinanty zdraví a s nimi související nerovnosti v oblasti zdraví. Např. naděje dožití ve 30 letech věku muže s vysokoškolským vzděláním je o 16,8 roku delší než pro muže s dokončeným pouze základním vzděláním.⁵⁵

Zdraví lidí je negativně ovlivněno nezdravým způsobem života

25. Nejčastější příčinu úmrtí v ČR představují všeobecně chronická neinfekční onemocnění, především nemoci oběhové soustavy, které v roce 2013 představovaly 47 % všech zemřelých (za více než polovinou těchto úmrtí stojí ischemické nemoci srdeční). Druhou nejčastější příčinou úmrtí jsou dlouhodobě zhoubné novotvary (24,8 % v roce 2013) a dále nemoci dýchací soustavy (6,3 % v roce 2013). Ve výše uvedeném existují podstatné rozdíly mezi muži a ženami. Nemoci oběhové soustavy jsou častější příčinou úmrtí u žen než u mužů (51,8 % úmrtí žen oproti 43,0 % úmrtí mužů), muži naopak častěji umírají na zhoubné novotvary (27,3 % oproti 22,3 %).⁵⁶ Zdravotní stav populace je negativně ovlivněn faktory životního prostředí a především také prevalencí rizikových faktorů (nadváha a obezita, kouření, konzumace alkoholu, nedostatečná pohybová aktivita a stres aj.)⁵⁷, která je v ČR ve srovnání s vyspělými státy⁵⁸ velmi vysoká, a to již u dětí a mladistvých.⁵⁹

Lidé se dožívají vyššího věku, ale počet let prožitých ve zdraví stagnuje

26. Od roku 2010 se příliš nedaří zvyšovat délku života prožitého ve zdraví. Celkový průměrný počet let prožitých ve zdraví byl v tomto roce v ČR u žen 64,5 roku a u mužů 62,2 roku, v roce 2014 pak 65 let u žen a 63,4 let u mužů.⁶⁰ Toto číslo se pohybuje mírně nad průměrem EU28⁶¹, ale pod hodnotami dosahovanými např. ve Švédsku (viz graf č. 4 a 5). Rostoucí střední délka života tedy pouze prodlužuje život v nemoci či se zdravotním omezením, což nepříspěvá ke kvalitě života obyvatel. Představuje také zátěž pro zdravotní a sociální systém a ekonomiku společnosti. Některé statistiky dokonce uvádějí, že se délka prožitá ve zdraví v ČR neprodloužila již od 60. let 20. století.⁶²

⁵⁴ ÚZIS (2014). Demografie – Zemřelí 2013, str. 8. <http://www.uzis.cz/category/tematicke-rady/zdravotnicka-statistika/demografie>.

⁵⁵ Zatímco u průměru vybraného vzorku 14 zemí OECD tento rozdíl činil pouze 7,8 roku. Údaje za rok 2010, dle publikace OECD Health at a Glance 2013.

⁵⁶ ÚZIS (2014). Demografie – Zemřelí 2013, str. 8-9. <http://www.uzis.cz/category/tematicke-rady/zdravotnicka-statistika/demografie>.

⁵⁷ Zpráva o zdraví obyvatel České republiky. Ministerstvo zdravotnictví, 2015. http://www.mzcr.cz/verejne/dokumenty/zprava-o-zdravi-obyvatel-ceske-republiky2014-9420_3016_5.html.

⁵⁸ V souladu s Cílem udržitelného rozvoje č. 3: Zajistit zdravý život a zvyšovat jeho kvalitu pro všechny v jakémkoli věku je úkolem 3.4 *Do roku 2030 snížit pomocí prevence a léčby o třetinu předčasnou úmrtnost na nepřenosné choroby; podporovat duševní zdraví a duševní pohodu*; úkolem 3.5 *Posílit prevenci a léčbu užívání návykových látek, včetně užívání narkotik a škodlivého užívání alkoholu* a úkolem 3.a *Posílit uplatňování rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace (WHO) o kontrole tabáku ve všech zemích dle potřeby*.

⁵⁹ viz např. studie Health Behaviour in School-aged Children (HBSC). <http://www.hbsc.upol.cz/>.

⁶⁰ Eurostat, <http://ec.europa.eu/health/dyna/echi/datatool/index.cfm?indlist=40a>.

⁶¹ http://ec.europa.eu/health/state/docs/health_glance_2014_en.pdf, str. 17-20.

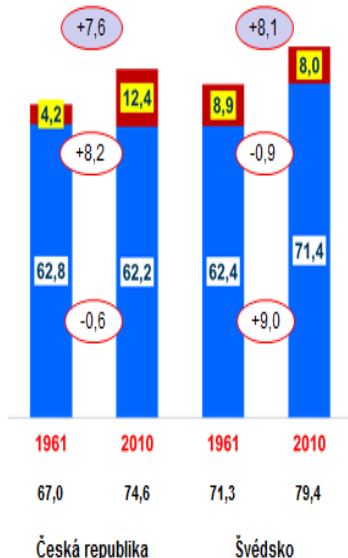
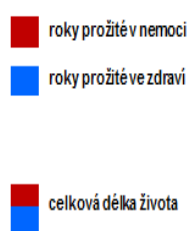
⁶² Zpráva o zdraví obyvatel České republiky. Ministerstvo zdravotnictví, 2015, str. 15-18. http://www.mzcr.cz/verejne/dokumenty/zprava-o-zdravi-obyvatel-ceske-republiky2014-9420_3016_5.html.

Graf 4 a 5. Za 50 let se prodloužil průměrný věk mužů v ČR o 7,6 let, tzn. podobně jako ve Švédsku (zde o 8,1). V ČR se ale o toto prodloužení zasloužilo v plné míře prodloužení života, které prožíváme v nemoci (nárůst o 8,2 let), zatímco doba prožitá ve zdraví se u mužů v ČR dokonce snížila o 0,6 roku. Ve Švédsku se na celkovém prodloužení délky života naopak podílelo prodloužení délky života prožitého ve zdraví (nárůst o 9 let), délka života prožitá v nemoci se dokonce zkrátila o téměř 1 rok. Podobná situace je i u žen. **Zdroj: sekce NH MZ ČR**

Délka života v ČR

a ve Švédsku

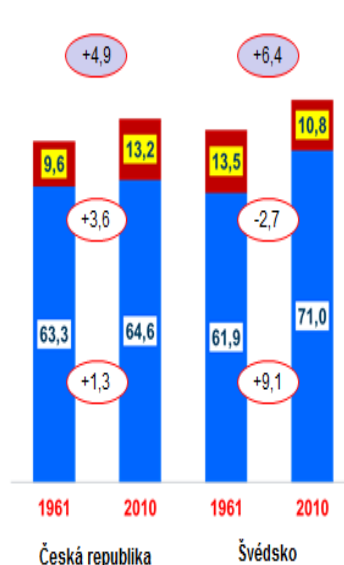
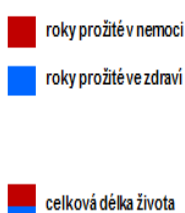
MUŽI



Délka života v ČR

a ve Švédsku

ŽENY



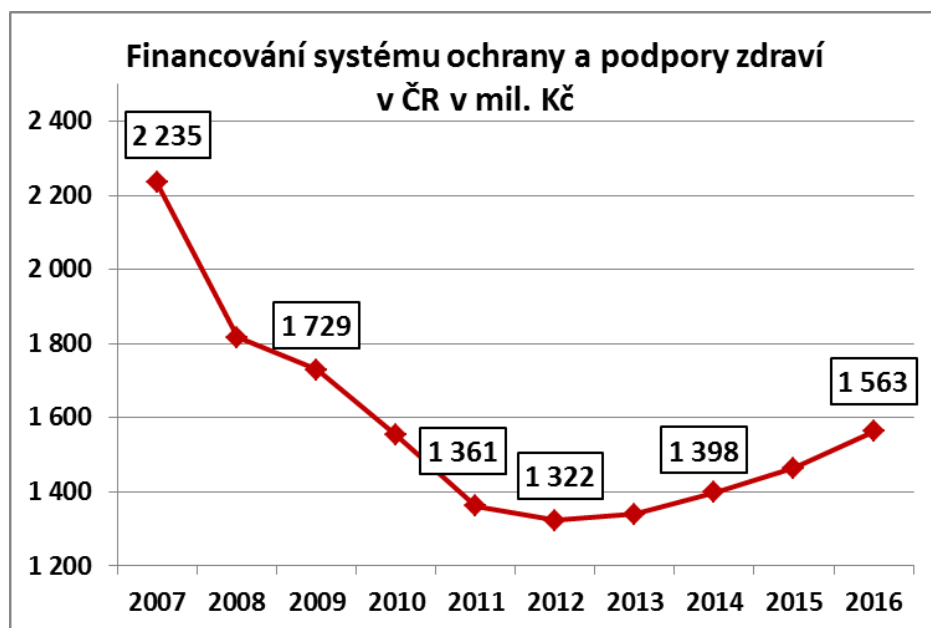
Prodloužení délky života ve zdraví závisí na veřejné podpoře zdraví a primární prevenci daných veřejnými výdaji

27. Cesta k prodloužení délky života ve zdraví vede přes primární prevenci nemocí, ochranu a podporu zdraví a ovlivnění hlavních determinant zdraví.⁶³ Veřejné výdaje investované do podpory zdraví představují jen zlomek celkových veřejných výdajů na zdravotnictví (řádově jen 1 %) a jejich vývoj v posledních deseti letech nebyl příliš pozitivní (viz grafy 6). Výdaje na zdravotnictví jsou v ČR dlouhodobě nižší, než je průměr zemí OECD (v roce 2013 7,1 % HDP v ČR oproti průměru OECD 8,9 % HDP).⁶⁴

⁶³ Zdraví 2020 – Národní strategie ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí. Ministerstvo zdravotnictví. 2014. http://www.mzcr.cz/verejne/dokumenty/zdravi-2020-narodni-strategie-ochrany-a-podpory-zdravi-a-prevence-nemoci_8690_3016_5.html.

⁶⁴ Die Country Note - Czech Republic - OECD Health Statistics 2015. Rozdíl není způsoben jen nižšími soukromými výdaji na zdravotnictví, ČR je pod průměrem zemí OECD i v podílu veřejných výdajů na zdravotnictví k HDP: v roce 2013 v ČR 6,0 % HDP, průměr OECD 6,5 % HDP.

Graf 6. Veřejné výdaje investované do podpory zdraví. Nezahrnuje náklady na dotační programy Ministerstva zdravotnictví v rozsahu cca 23 mil. Kč (pro rok 2016). Zdroj: sekce NH MZ ČR



Lékařského personálu je dostatek, ale ne ve všech oblastech a ten navíc stárne

28. Dle analýz ÚZIS⁶⁵ jsou počty lékařů v ČR aktuálně poměrně stabilizované - aktivní úvazky mírně narůstají (ročně o 1,4%). Odhadovaný nedostatek minimálně 1000 úvazků chybějících lékařů pokrývají přesčasy, úvazky jednoho pracovníka větší než 1 atd. U zdravotních sester dochází už nyní k propadu aktivních úvazků dostupných po segmentech péče, a to zejména u péče akutní. Trend je dlouhodobější a je částečně způsoben počínajícím nedostatkem sester, ale z velké části také přechodem sester z úvazků v lůžkové péči k ambulantní péči (tam sester v čase přibývá). V některých regionech tak může docházet ke krizovým situacím. Dle prediktivních modelů Ministerstva zdravotnictví distribuce věku lékařů není optimální. U některých specializací můžeme hovořit přímo o demografickém ohrožení (prům. věk > 57 let) a je nezbytné populaci omladit. Odhadem do roku 2019 budou očekávané počty absolventů lékařských fakult pokrývat úbytky z důvodu odchodu lékařů do důchodu. Po uvedeném horizontu predikce ukazuje pokles počtu lékařů – bude tedy třeba navýšit počty absolventů lékařských fakult.

1.5 Kultura

Stát je příliš slabý aktér veřejných debat diskurzu a rezignoval v nich na podporu veřejného zájmu i své vlastní identity

29. Rizikem pro soudržnost společnosti je dlouhodobé podceňování kulturní a mediální politiky státu. Největším je rozsáhlá rezignace státu na uplatňování hodnotového vlivu v oblasti médií. Stejnou váhu ale má i zanedbání pozornosti péče o budování a udržování kulturně založené národní a státní identity. Úspěšně, byť často mimo veřejnou podporu, se rozvíjí diverzifikovaná, kvalitní kulturní a umělecká tvorba i kulturní kontakty se zahraničím. Dědictvím 90. let zůstalo zpochybňování legitimacy kulturní politiky a ideologický důraz na prioritu soukromého vlastnictví na úkor uznání potřeby ochraňovat a podporovat sdílené kulturní hodnoty. Přetrvává rovněž představa o nezbytnosti produkovat finanční zisk v kultuře a umění, objevily se dokonce věcně mylné argumenty ztotožňující podporu kultury s neoprávněným ovlivněním ekonomické soutěže.

⁶⁵ Reference bude doplněna po představení výsledků analýz ministrem zdravotnictví.

Menšinová kulturní politika zůstává v zajetí zastaralých konstruktů menšinových etnik. Ačkoli byly po roce 2000 třikrát schváleny programy vládní kulturní politiky, do praxe byly uvedeny jen v zanedbatelné míře, mj. také proto, že jsou považovány za závazné pouze pro instituce přímo řízené ministerstvem kultury.

Výrazná většina zaměstnanců v oblasti kultury pobírá podprůměrnou mzdu

30. V roce 2014 bylo v kultuře zaměstnáno celkově zhruba na 150 tis. lidí (přibližně 2,1 % z celkového počtu zaměstnanců v ekonomice). Počty osob pracujících v oblasti kultury se od roku 2012 nijak výrazně nezměnily, nicméně lze pozorovat vzestupnou tendenci v počtu zaměstnanců, kteří pracují v odvětvích s nižší než průměrnou mzdou. Ta byla v roce 2014 mírně pod celostátním průměrem. I přesto lze v jednotlivých sektorech sledovat výrazné rozdíly. Zatímco v oblasti audiovizuální a interaktivní techniky byl průměrný měsíční příjem vyšší než 40 tis. Kč, tak v oblasti kulturního dědictví nedosahovala průměrná měsíční mzda ani poloviny. Celkově platí, že více než 77 % zaměstnanců v sektoru kultury pracuje v odvětvích s nižší než celostátní průměrnou mzdou.

Zájem lidí o kulturu stoupá stejně, jako veřejné investice do ní

31. V roce 2014 bylo z veřejných rozpočtů na kulturu vyčleněno téměř 35,9 mld. Kč, což představovalo meziroční nárůst o 3,6 %. Celkově tak do kultury přiteklo přibližně 2,15 % veřejných rozpočtů. Z hlediska makroekonomiky se kultura na vývoji HDP v roce 2014 podílela zhruba 1,4 %, přičemž tato výše se od roku 2010 výrazně nemění.⁶⁶ Pozitivní vývoj zaznamenává celková návštěvnost kulturních institucí, která se mezi lety 2013 a 2014 zvýšila o 5,7 %, což mimo jiné souvisí se zpřístupňováním památkových objektů veřejnosti. Průběžně také stoupá počet kulturních akcí, které se v ČR konají.⁶⁷

⁶⁶ Výsledky účtu kultury ČR za rok 2014. ČSÚ a NIPOS, Praha 2016.

⁶⁷ Kultura České republiky v číslech. Vybrané údaje ze statistických šetření. NIPOS, Praha 2016.

2 Udržitelný hospodářský model

2.1 Hospodářské instituce

Česká republika hraje druhou evropskou ligu ekonomické výkonnosti.

1. Pozice české ekonomiky mezi západní a východní Evropou se za posledních 200 let nezměnila a Česká republika ji zaujímá i dnes.⁶⁸ Je na čele pomyslného pelotonu bývalých postkomunistických států, ale země ekonomického jádra EU (Německo, země Beneluxu, Francie a Velká Británie) jsou výkonnostně daleko vpředu.

Českou ekonomiku silně ovlivňuje dění v zahraničí.

2. Česká republika je otevřená, v rámci EU středně velká ekonomika, citlivá na dění v globální ekonomice. Patří do skupiny zemí navázaných hospodářsky na Německo. To je dlouhodobě naším největším obchodním partnerem. Pro srovnání: Seřadíme-li naše obchodní partnery podle objemu obchodu, pak objem německého dovozu k nám je větší, než dvou následujících zemí dohromady a objem vývozu do Německa dokonce tří následujících zemí dohromady. Téměř polovina nefinančních podniků a téměř celý bankovní sektor jsou součástí nadnárodních společností. Závislost České republiky na zahraničních zdrojích ilustruje dobře například oblast výzkumu a vývoje. Třetina zdrojů pochází z evropských fondů a třetina hodnoty připadá na projekty realizované ve firmách se zahraničním vlastníkem.

Česká ekonomika se v roce 2015 vrátila na předkrizovou ekonomickou úroveň roku 2008

3. Výkonnost ekonomiky měřená pomocí hrubého domácího produktu (HDP), který je peněžním vyjádřením vytvořené hodnoty zboží a služeb v určitém období na daném území, mírně rostla již před vstupem do EU v roce 2004. V letech 2004 až 2007 silný hospodářský růst kulminoval. Mezi lety 2009 a 2014 následovaly propad a stagnace hospodářské výkonnosti v důsledku světové krize a domácí fiskální politiky. V roce 2015 HDP opět výrazně vzrostl díky nízké ceně komodit a jednorázovému dočerpání evropských dotací.⁶⁹ Tehdy reálný HDP na osobu, tedy ekonomická úroveň země po odečtení vlivu, který na statistiky mají měnící se ceny, dosáhl opět úrovně roku 2008.

8 % HDP vytvořeného v ČR se nespotřebuje v ČR, ale v zahraničí

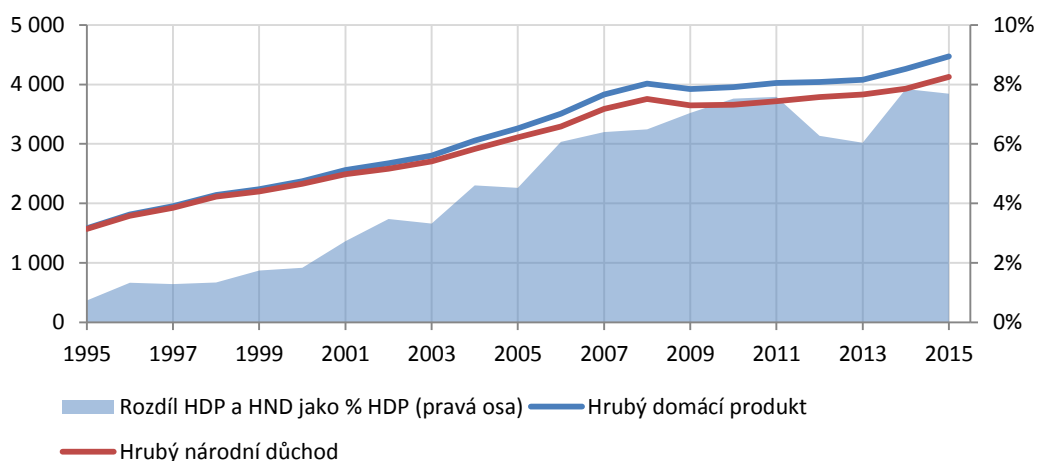
4. Druhou stranou mince ekonomické výkonnosti je vedle HDP (kolik vyprodukujeme) strana příjmů, tedy kolik za tuto produkci inkasujeme. Příjmovou stránku ekonomiky lze vyjádřit hrubým národním důchodem (HND). To je objem spotřebovaných primárních příjmů z práce i z kapitálu všech občanů země v daném období. Oproti HDP tedy HND není vázán na území, ale na státní příslušnost příjemce. Rozdíl mezi HDP a HND v ČR se

⁶⁸ The Maddison-Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, verze z roku 2013.

⁶⁹ OECD Country Survey Czech Republic 2016

zvětšuje. Průměrné tempo přírůstu HDP v letech 1995–2015 činilo 5,3 %, zatímco HND pouze 5 %. V roce 2015 tak byl HND již téměř o 8 % nižší než HDP, což je třetí nejvyšší hodnota v EU28 za Lucemburskem a Irskem, které mají výjimečnou strukturu ekonomiky s velmi vysokým podílem zahraničních společností. Ukazatel hrubého národního důchodu, tj. jaký objem zboží a služeb je v ekonomice spotřebován a investován, je důležitým doplňkem ukazatele HDP (viz Graf 1).

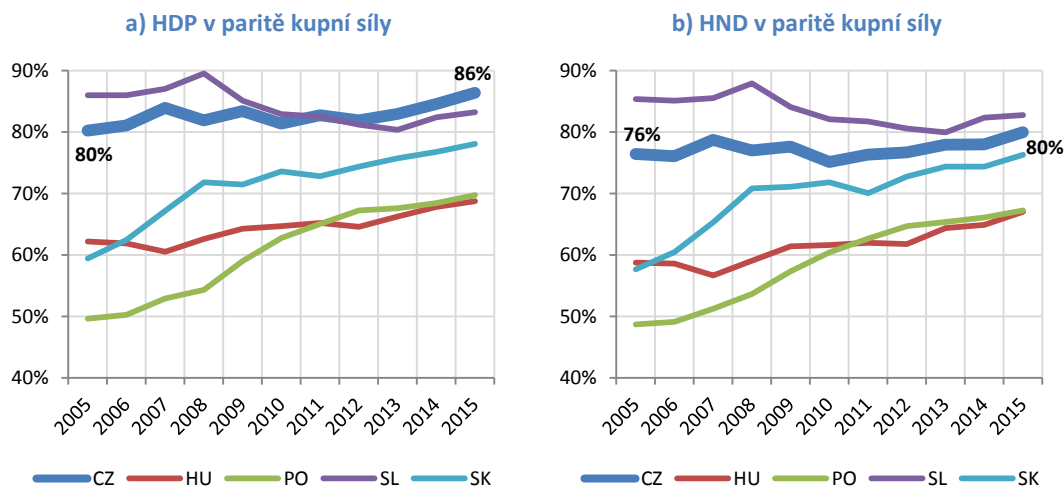
Graf 1 Hrubý domácí produkt, hrubý národní důchod a jejich rozdíl jako procento HDP [miliardy Kč v běžných cenách]. Zdroj: Databáze AMECO.

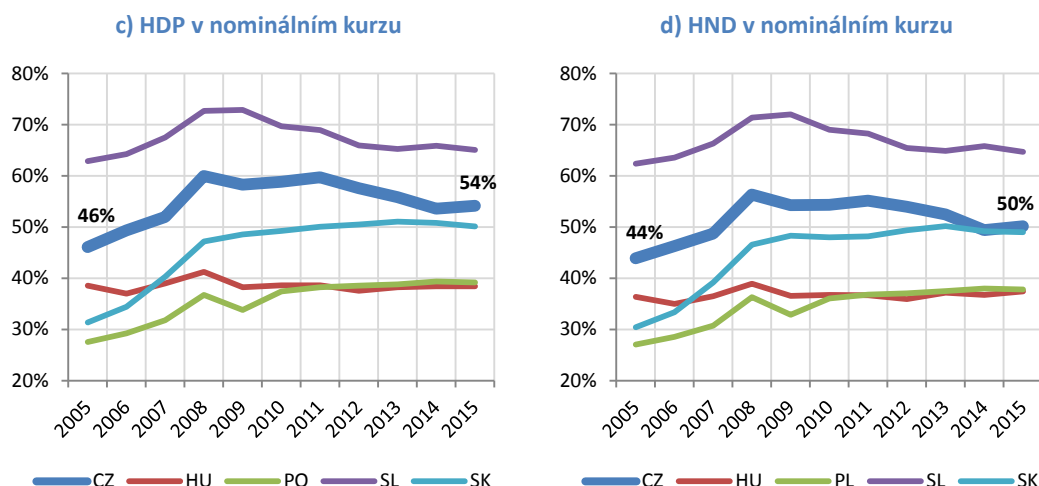


Česká republika se od vstupu do EU mírně přiblížila k průměrné ekonomické úrovni unie

5. Česká republika se mezi lety 2005 a 2015 přibližovala k průměrné ekonomické úrovni EU, měřené v HDP na osobu v paritě kupní síly (očištěné o rozdílné cenové hladiny), viz Graf 2, sekce [a] a [b]) i podle směnného kurzu (sekce [c] a [d]). V HDP na osobu měřeném v paritě kupní síly jsme šestnáctí, v HND osmnáctí v EU.

Graf 2 Relativní ekonomická úroveň. [V běžných cenách podle parity kupní síly na osobu, EU28 = 100%]. Zdroj: Databáze AMECO, vlastní výpočty.

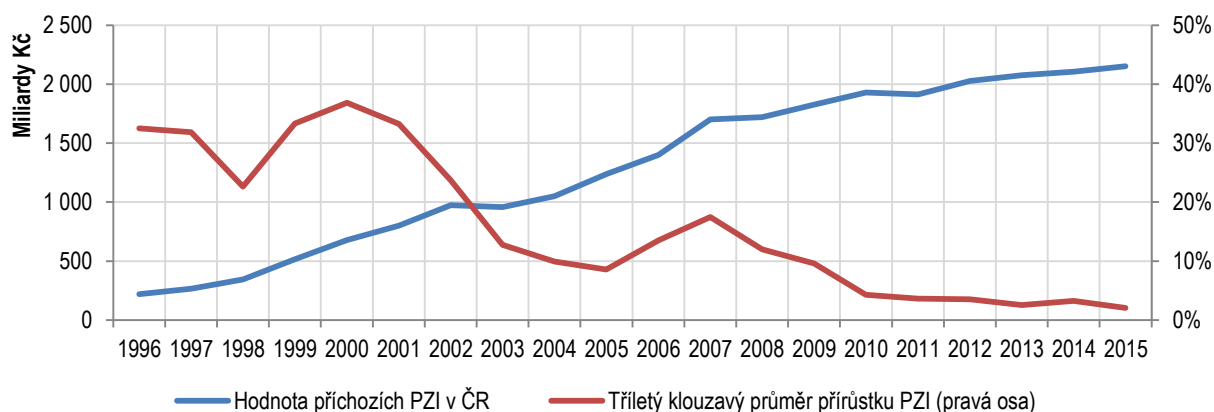




Hlavním faktorem silného růstu byly investice ze zahraničí

6. Silný ekonomický růst mezi lety 2000 a 2008 táhl především příliv přímých zahraničních investic (PZI). Zahraniční podniky kupovaly podíly v českých firmách nebo u nás zakládaly výrobu na zelené louce. S nimi přicházel kapitál, know-how a podniková kultura. Byla to výjimečná a v dohledné době neopakovatelná situace. Došlo k ní díky skokovému zapojení České republiky do globálních ekonomických řetězců. Investoři využili potenciál růstu a dosáhli vysokých výnosů dosažitelných u rychle rostoucích ekonomik (viz Graf 1 do roku 2008). Tyto výnosné investiční příležitosti se však již vyčerpávají a růst objemu PZI klesá, což ilustruje Graf 3.

Graf 3 Hodnota přímých zahraničních investic v ČR a její přírůstek. Zdroj: Databáze ČNB, vlastní výpočet.

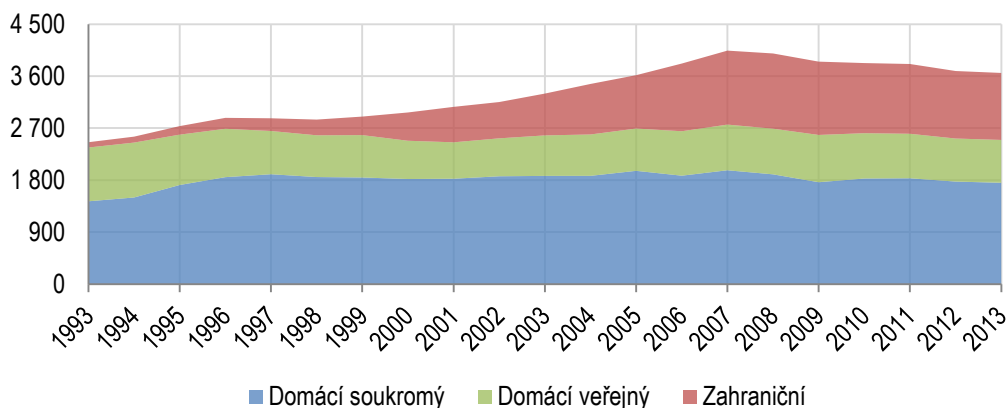


Čistě domácí část ekonomiky od 1993 téměř nerostla

7. Dokladem růstu taženého zahraničními investicemi je také vlastnická skladba hrubé přidané hodnoty (HPH), tedy rozdílu mezi hodnotou vlastní produkce firmy a zdroji a polotovary, které sama nevyprodukuje a musí je nakoupit. Graf 4 ukazuje, že tvorba HPH obou domácích sektorů – veřejného i soukromého – očištěná o inflaci se mění jen málo.

Růst HPH nejpozději od roku 1996 spočíval zejména na firmách pod zahraniční kontrolou (červená barva v grafu). HPH je statisticky téměř shodná s HDP, v ČR tvoří dlouhodobě přibližně 90 % HDP.

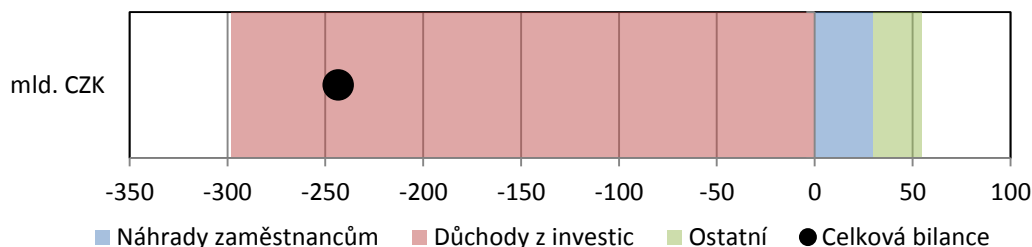
Graf 4 Skladba hrubé přidané hodnoty (ve stálých cenách dle deflátoru) podle vlastnictví. Zdroj: ČSÚ, vlastní výpočty



Zahraniční firmy jsou důležitým prvkem české ekonomiky

8. Rozsah podnikání firem se zahraničními vlastníky v ČR ilustruje bilance primárních důchodů. Ta vznikne, když porovnáme příjmy českých občanů a firem ze zahraničí a naopak příjmy zahraničních občanů a firem z ČR. Výsledkem je, že na mzdách a v kategorii ostatní si Češi v zahraničí vydělají více, než cizinci u nás a naopak zahraniční vlastníci získají z ČR mnohem více dividend a zisků, než čeští vlastníci firem a kapitálu obecně ze zahraničí. Rozdíl je téměř 300 miliard korun, tj. přibližně 6,7 % HDP (viz Graf 5). Se zahraničními investicemi přichází nové *know-how* a možnost zapojit se do nadnárodních hodnotových řetězců. Zahraniční firmy jsou také největším jednotlivým plátcem daně z příjmu právnických osob. Mezi dvaceti největšími plátcí této daně jich v roce 2014 bylo šestnáct. Těchto šestnáct firem dohromady zaplatilo téměř 23 miliard korun, tj. téměř 28 % z celkového objemu daně odvedené v uváděném roce.⁷⁰

Graf 5 Bilance primárních důchodů podle typu důchodu v roce 2015. Záporné číslo značí odtok do zahraničí, výsledná čísla jsou dílčí bilancí (net). Zdroj: Databáze ARAD, ČNB

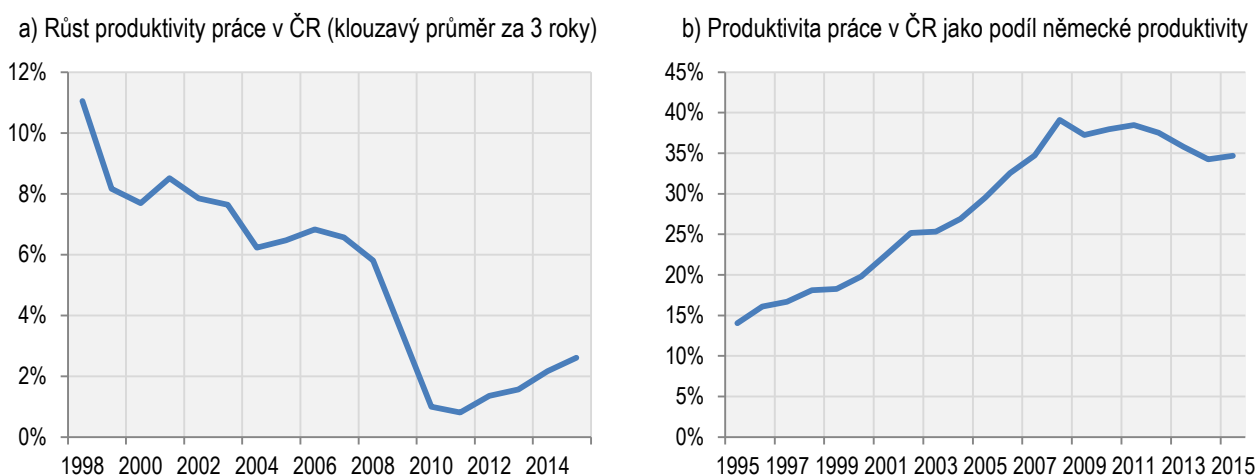


⁷⁰ Ministerstvo financí ČR.

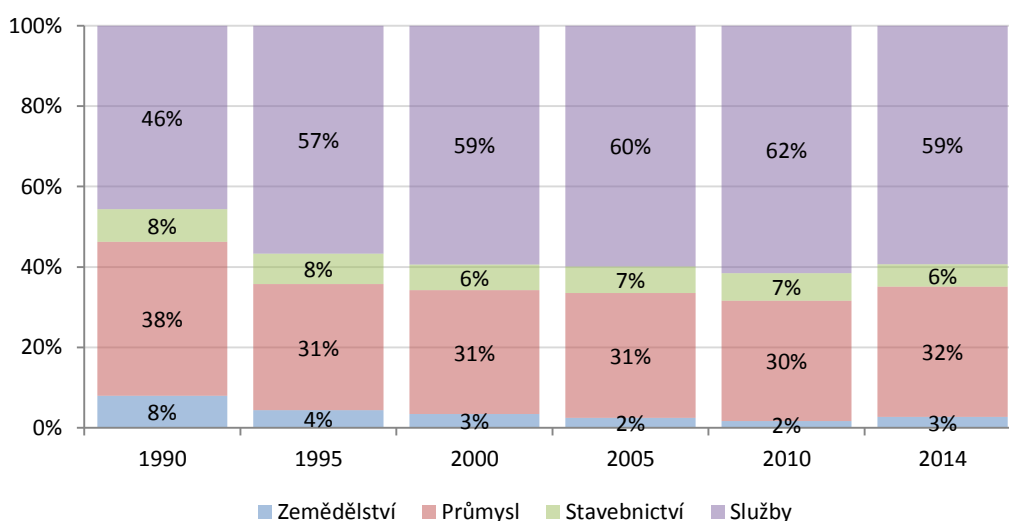
Růst produktivity práce po krizi zpomalil z průměrných 8 % na 2 % ročně

9. Česká republika zaznamenala v posledních dvou dekáдах významný růst produktivity práce. Produktivita práce je jednoduše vypočtena jako HDP rozpočítaný na počet odpracovaných hodin všemi pracovníky v ekonomice. Nepopisuje tedy přímo efektivitu práce, ale finanční hodnotu produktu připadající na jednu odpracovanou hodinu. Z přibližně 166 Kč na odpracovanou hodinu v roce 1995 na téměř trojnásobnou hodnotu 485 Kč v roce 2015.⁷¹ Zprvu rychlý růst produktivity, který na přelomu tisíciletí dosahoval až 10 % ročně, však kvůli krizi po roce 2008 výrazně zpomalil a ustálil se na průměru 2 % ročně, oproti průměrným 8 % před rokem 2008. Ve srovnání s Německem se ČR v produktivitě práce posunula z úrovně okolo 15 % v roce 1995 na 35 % v roce 2015 s maximem téměř 40 % v roce 2008.

Graf 6 Růst a srovnání produktivity práce. Zdroj: AMECO.



Graf 7 Odvětvová struktura hrubé přidané hodnoty dle stálých cen mezi lety 1995 až 2014. Zdroj: ČSÚ – http://apl.czso.cz/pli/rocenka/rocnkavyber.makroek_prod.



⁷¹ Zdroj: Databáze AMECO Evropské komise. Položka: Gross domestic product at current prices per hour worked (HVGDPH)

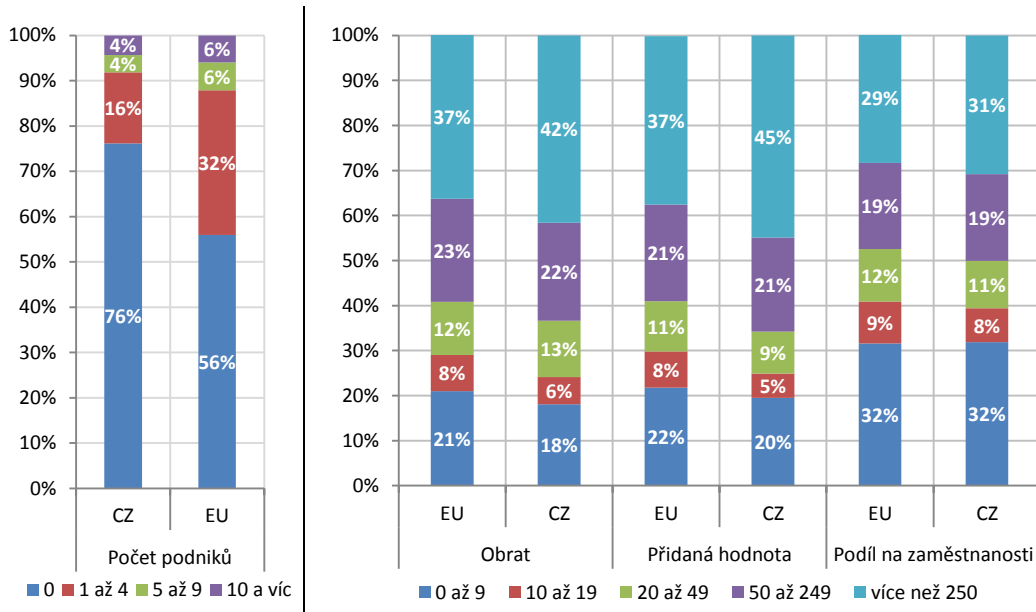
ČR je ekonomikou služeb, ale s vysokým podílem průmyslu

10. Odvětvovou strukturu ekonomiky můžeme vyjádřit pomocí podílu základních sektorů – služeb, průmyslu, stavebnictví a zemědělství – na HPH. Největší díl přidané hodnoty v české ekonomice vytvářejí služby (zejména finanční sektor). Po nich následuje průmysl, stavebnictví a nakonec zemědělství (viz Graf 7). Podíl služeb na HPH během minulých pětadvaceti let stoupl o 13 procentních bodů (p.b.), a to na úkor poklesu podílu průmyslu (o 6 p.b.), zemědělství (o 5 p.b.) i stavebnictví (o 2 p.b.). Podíl průmyslu na HPH v ČR je v České republice nejvyšší z celé Evropské unie (viz dále Graf 11).

Páteří české ekonomiky jsou velké podniky

11. Česká ekonomika se ve srovnání se zbytkem Evropské unie vyznačuje nadprůměrným podílem velkých podniků (nad 250 zaměstnanců) na zaměstnanosti a především na přidané hodnotě (Graf 8). Naopak podprůměrná je role malých a středních podniků (mezi 10 a 250 zaměstnanci). Mikropodniky pod deset zaměstnanců (včetně osob samostatně výdělečně činných – OSVČ) vytvářejí o trochu méně přidané hodnoty než evropský průměr, tvoří však 96 % všech firem. Žádné zaměstnance nemá (technicky jde o OSVČ) 76 % všech českých firem, oproti evropskému průměru 56 %. Ale ne každá OSVČ podniká na plný úvazek či celoročně: tisíce zaměstnanců si na živnostenský list jen přivydělávají.

Graf 8 Struktura podniků podle počtu zaměstnanců v ČR a srovnání s průměrem EU28 (2013). Zdroj: Eurostat.



2.2 Inovace

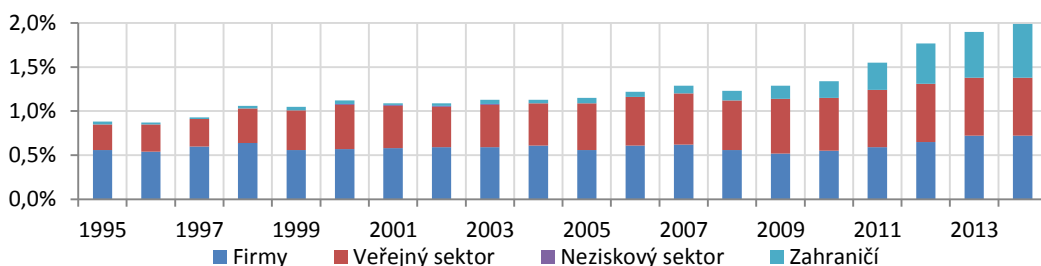
Díky dotacím z EU se podařilo zvýšit výdaje na výzkum a vývoj

12. ČR v posledních letech výrazně zvýšila hrubé domácí výdaje na vědu a výzkum (GERD). Stouply z méně než 1,5 % HDP v roce 2010 na 2,0 % o tři roky později (viz Graf

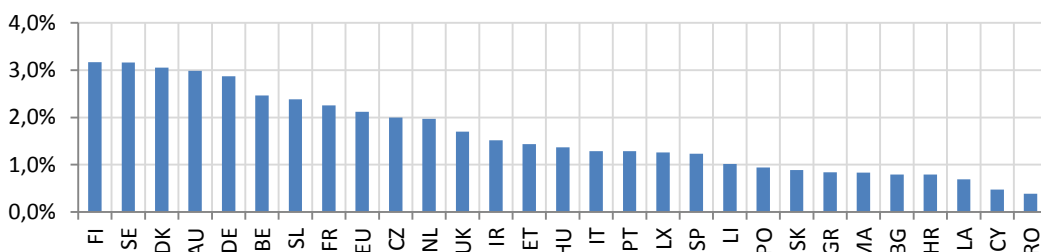
9 část a). Dostali jsme se tak na devátou pozici v Evropské unii (viz Graf 9 b) a těsně pod průměr EU. Hlavním faktorem růstu výdajů na vědu a výzkum (VaV) byly nárůst čerpání peněz z fondů EU. Česká republika používá na vědu a výzkum více evropských fondů (45 eur na obyvatele ročně) než kterýkoli jiný stát unie.

Graf 9 Financování VaV (ukazatel GERD) v ČR a ve intra-EU28 srovnání. Zdroj: Databáze Eurostatu.

a) Skladba zdrojů financování VaV (ukazatel GERD) v ČR jako podíl na HDP



b) Hrubé domácí výdaje na vědu a výzkum (GERD) jako podíl na HDP v roce 2014



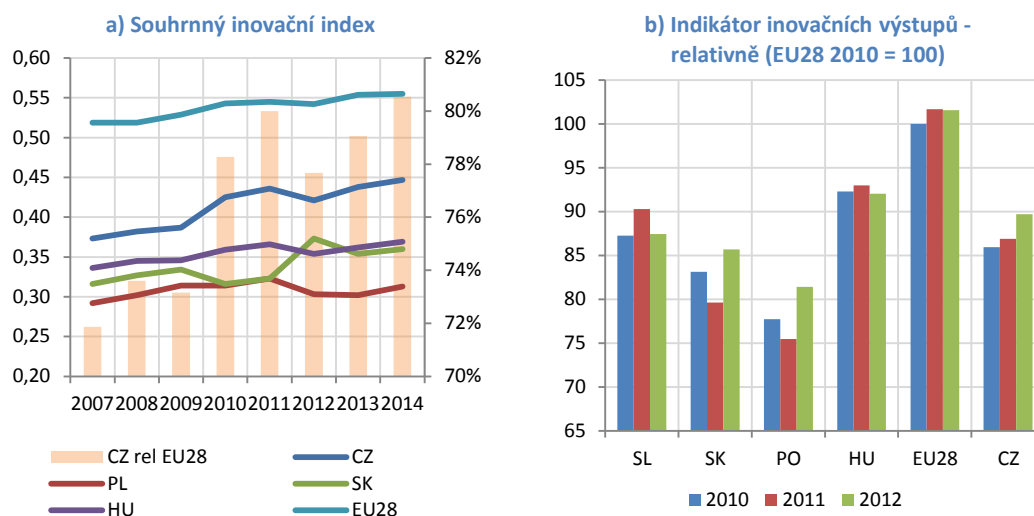
Souhrnné výsledky výzkumu a vývoje nejsou oslnivé, ale zlepšují se

13. Jedním z měřítek efektivity užití vynaložených prostředků na výzkum a vývoj je inovační index.⁷² Vývoj souhrnné části inovačního indexu pro ČR byl od roku 2007 pozitivní jak v hodnotě ukazatele, tak i v relativní pozici vůči EU28, která v roce 2014 přesáhla 80%. Graf 10 ukazuje v části (a) vývoj souhrnného inovačního indexu, v části (b) pak vývoj komplementárního Indikátoru inovačních výstupů.⁷³

⁷² The Innovation Union Scoreboard, dostupné na: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/index_en.htm

⁷³ Innovation Output Indicator, dostupné na: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/stats/innovation-output-indicator>

Graf 10 Hodnocení výstupů a struktury VaV v ČR. Zdroje: viz poznámky pod čarou.



Největší část výdajů na výzkum v ČR připadá na automobilový průmysl

14. Výzkum a vývoj v České republice mají jednostranné zaměření. Největší část výdajů na výzkum připadá průmysl (59 % výzkumných aktivit), převážně automobilový, strojírenský a elektrotechniku; po něm následují informační a výpočetní technologie (17 %).⁷⁴ Penězi i počtem pracovníků na výzkum a vývoj nejvíce přispívají společnosti, které vlastní zahraniční subjekty.

Aktivita a druhy podpory výzkumu v podnicích

15. Veřejná podpora výzkumu je dvojí: přímá skrze dotace na konkrétní projekty a nepřímá pomocí daňových úlev. Nepřímou podporu využívají ze dvou třetin velké podniky (nad 250 zaměstnanců), a to spíše se zahraničním vlastním. Naopak přímá podpora míří ponejvíce k malým a středním podnikům, a to spíše v domácím vlastnictví. Vlastní výzkumnou činnost vyvíjí méně než polovina firem s více než deseti zaměstnanci – v Německu jsou to dvě ze tří.

2.3 Hospodaření se zdroji a infrastruktura

Ekonomika ČR je materiálově náročná, i když se zlepšuje

16. Efektivitu využívání materiálních zdrojů lze vyjádřit jako zdrojovou produktivitu, neboli hodnotu produktu, kterou ekonomika vytvoří s omezeným množstvím zdroje. ČR v tomto ukazateli mezi lety 2004 a 2014⁷⁵ zdvojnásobila svou výkonnost z hodnoty 0,5 eura produktu vytvořeného z jednoho kilogramu materiálních zdrojů v roce 2004 na 1 euro o

⁷⁴ INKA TC TAČR

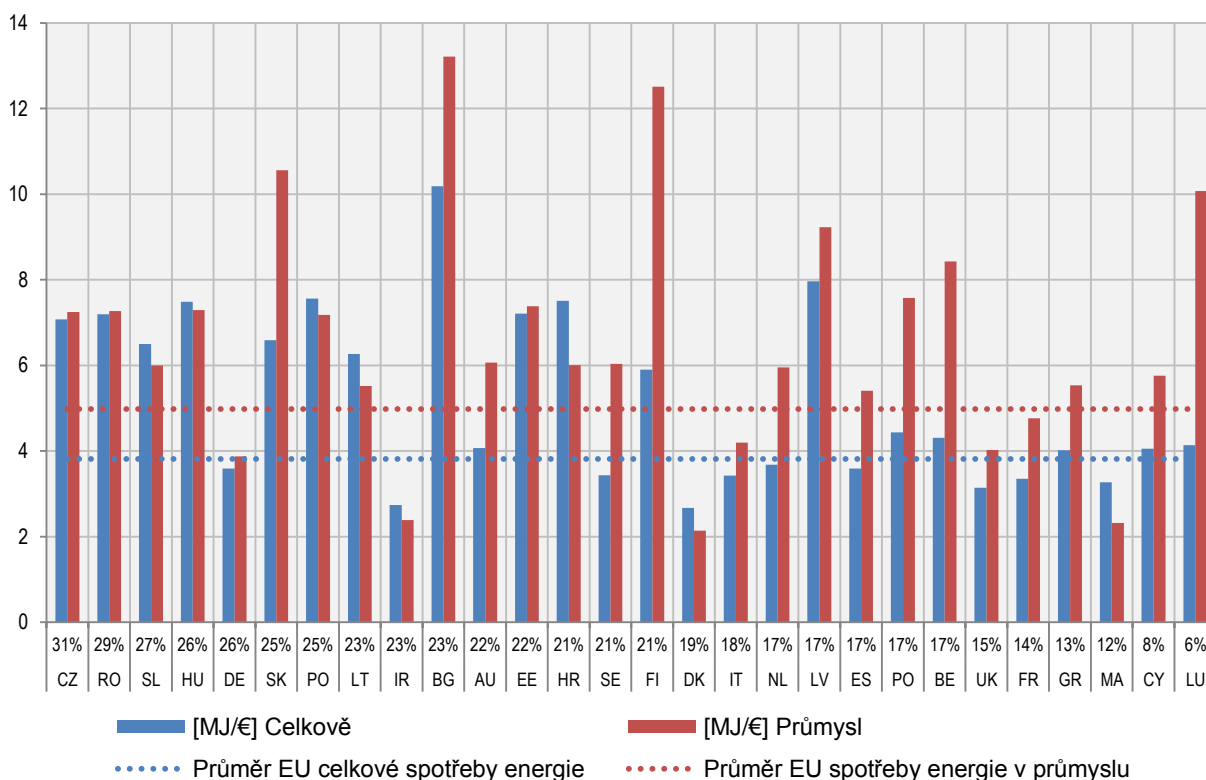
⁷⁵ Poslední dostupná data jsou k roku 2014

deset let později. I přesto však ve srovnání se zeměmi EU28 patří ČR stále k těm méně efektivním na 20., resp. 21. příčce (2004, resp. 2014) v pořadí zdrojové produktivity.⁷⁶

Energetická náročnost české ekonomiky plyne z vysokého podílu průmyslu

17. ČR je zemí s nejvyšším podílem průmyslu na HPH v EU28. Patří k zemím, jejichž ekonomika je nadprůměrně energeticky náročná, nikoliv však nejnáročnější. Ze srovnatelně průmyslových zemí vyčnívá Německo, které má o 5 p.b. nižší podíl průmyslu na HPH, ale na produkci jednoho eura přidané hodnoty v průmyslu spotřebuje téměř o polovinu méně energie, než ČR (viz Graf 11).

Graf 11 Energetická náročnost produkce jednoho eura HPH v členských státech EU28 [MJ/€] v roce 2013. Čísla s procenty pod vodorovnou osou ukazují podíl průmyslu na HPH v dané zemi. Země jsou seřazeny sestupně podle podílu průmyslu na HPH.



Daří se snižovat emise skleníkových plynů, ale v přepočtu na HDP jsou stále dvojnásobné oproti EU

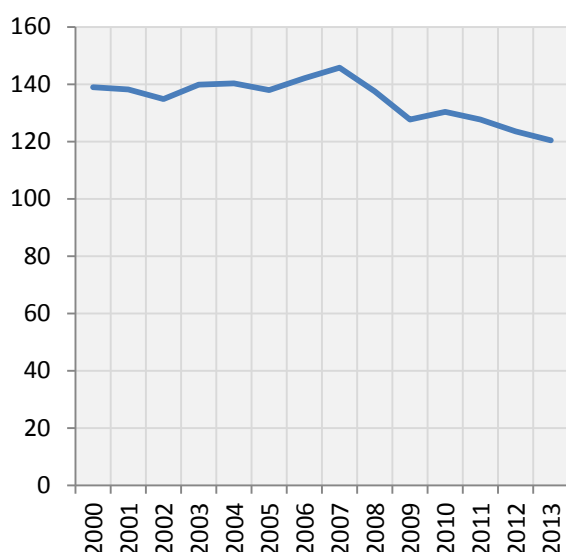
18. Velký podíl průmyslu také patří mezi důvody, proč česká ekonomika vypustí na vyrobené euro hrubého domácího produktu poměrně vysoké emise skleníkových plynů. Díky silnému růstu HDP se tato relativní náročnost v letech 2000 až 2008 snížila, aniž by klesal objem vypouštěného znečištění. V této době došlo k sérii strukturálních změn: krátce předtím vstoupila v účinnost environmentální legislativa ze začátku devadesátých let, Česká republika vstupovala do EU a díky zahraničním investicím přicházely do

⁷⁶ Zdroj: Eurostat.

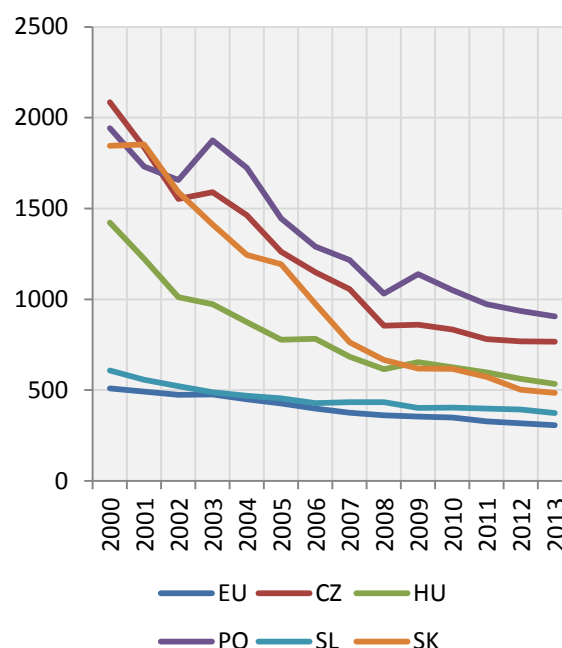
průmyslu modernější technologie. Kvůli stagnaci ekonomického růstu se po roce 2008 – při této metodě propočtu – příznivý trend zastavil, ačkoli emise v té době naopak začaly klesat. K jeho obnově bude nutné realizovat finančně náročné strukturální změny včetně kombinace opouštění fosilních zdrojů energie a růstu produktivity. Některé části země také nadále trpí vysokým znečištěním vzduchu škodlivými emisemi z průmyslových podniků (viz kapitola 4).

Graf 12 Vývoj objemu emisí a náročnosti české ekonomiky na emise skleníkových plynů. Zdroj: Eurostat.

a) Fyzický objem emisí skleníkových plynů ČR [mt]



b) Emise skleníkových plynů na jednotku HDP [t CO₂ ekv. / €1000 HDP]



Charakteristika české energetiky

19. Výroba elektřiny v ČR stojí z historických a ekonomických důvodů na domácích zdrojích – uhlí a jaderné energii. Hlavním vnějším faktorem ovlivňujícím podobu české elektroenergetiky proto zatím není ani tak otázka zdrojů, ale energetická politika prováděná na úrovni EU a v jednotlivých členských zemích. Mezinárodní společenství se shodlo, že chce postupně snižovat emise skleníkových plynů, a tedy i spotřebu fosilních paliv.⁷⁷ Státy Evropské unie liberalizují trhy s elektřinou i zemním plynem; domlouvají se také na společné energetické a politice klimatu.⁷⁸ Také domácí rozhodnutí některých zemí – zejména německá *Energiewende*⁷⁹ – mají nemalý vliv na trh v jiných státech, včetně České republiky. A konečně českou energetiku postupně proměňují a budou proměňovat technologické inovace. Například se konkurenceschopnější stává decentralizovaná výroba energie, což mění ekonomická rozhodnutí některých domácností a firem (viz infrastruktura).

⁷⁷ Agenda 2030, SDG 13; Pařížská dohoda z jednání COP21.

⁷⁸ Vyjádřenou mj. v dokumentech: Evropská strategie růstu EU2020 nebo Klimatický a energetický rámec EU2030.

⁷⁹ Viz např. v: ČERNOCH, Filip, Jan OSIČKA, Robert ACH-HÜBNER a Břetislav DANČÁK. *Energiewende: current state, future development and the consequences for the Czech republic*. Brno: Masaryk university, Faculty of social studies, International institute of political science, 2015. Monographs series. ISBN 978-80-210-8279-3.

Odpadové a oběhové hospodářství

20. Bude doplněno

Sít'ová odvětví

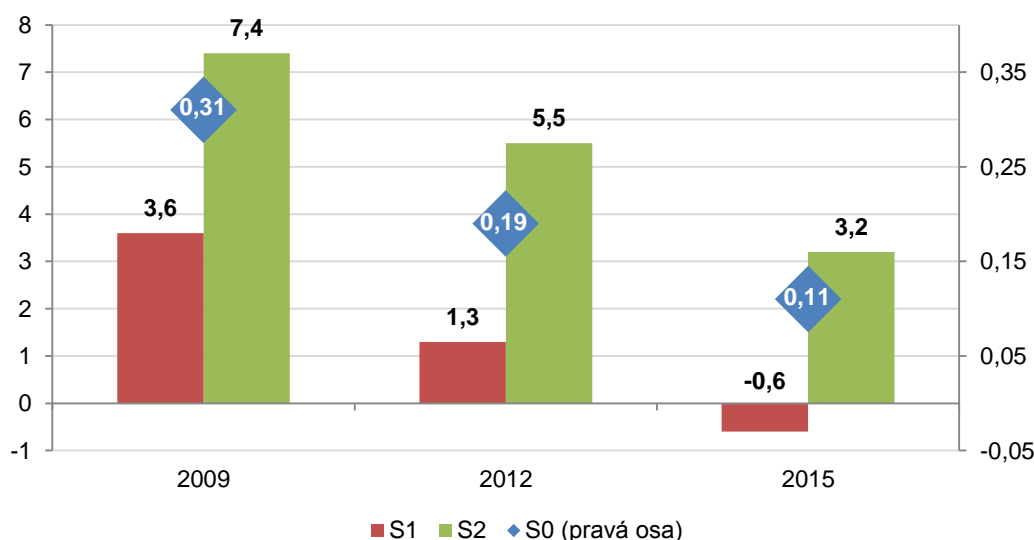
21. Bude doplněno

2.4 Soustava veřejných financí

Udržitelnost veřejného dluhu hodnocena jako málo nebo středně riziková

22. Jedním z možných měřítek udržitelnosti veřejných financí je hledisko udržitelnosti veřejného dluhu. Evropská komise ve svých publikacích o fiskální udržitelnosti zavádí indikátory pro krátké, střední a dlouhé období. Podle tohoto měřítka jsou výhledy českého fiskálního systému hodnoceny jako málo nebo vůbec rizikové v krátkém a středním období a středně rizikové v dlouhém období.⁸⁰ S0 je varovný indikátor stability veřejných financí pro krátké období jednoho roku. Vztahuje se ke kritické úrovni vypočítávané konkrétně pro každou zemi a čas (pro ČR 0,43 v roce 2015 a 0,44 v roce 2011). Indikátory S1 a S2 jsou vyjádřeny v procentech HDP a ukazují odhad, o kolik veřejné rozpočty potřebují zvýšit příjmy a/nebo snížit výdaje ve středním, respektive dlouhém období. Záporné hodnoty (jako v případě ukazatele S1 v roce 2015) značí splnění stanovených kritérií udržitelnosti. Země tedy má rezervu pro případné zhoršení bilance veřejných financí.

Graf 13 Indikátory fiskální udržitelnosti. Čím nižší hodnota, tím vyšší udržitelnost. Zdroje: Sustainability Report 2009, Fiscal Sustainability Report 2012 a 2015.



⁸⁰ Fiscal Sustainability Report 2015, Evropská komise, leden 2016. Dostupné na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip018_en.htm

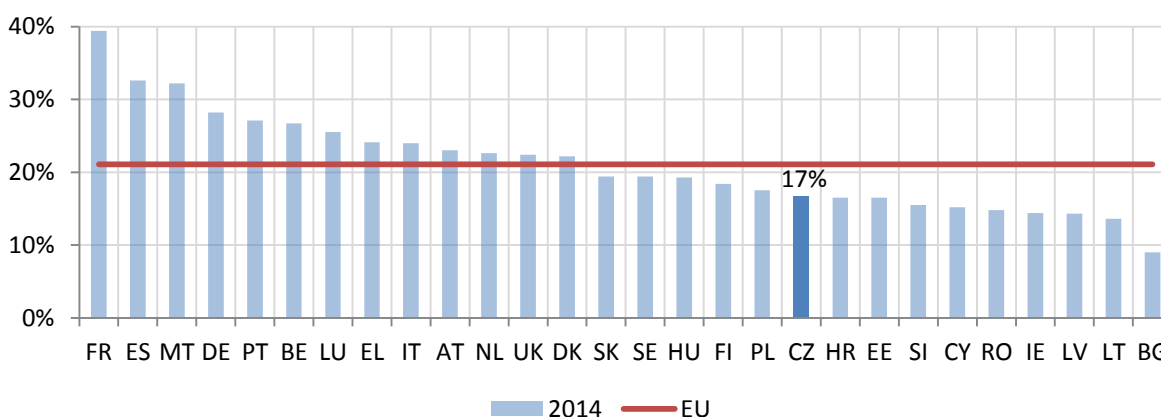
Veřejné výdaje patří k nejméně efektivně vynakládaným v EU

23. Efektivita řízení veřejných financí je hodnocena jako jedna z nejnižších v EU.⁸¹ Mezi hlavní vytýkané nedostatky patří mj. *ad hoc* zásahy do rozpočtů, omezená platnost výdajových stropů nebo neexistence nezávislé kontroly výdajů. OECD dále zmiňuje plýtvání prostředky při nákupu (*procurement*), špatnou koordinaci investičních projektů napříč resorty nebo přílišnou roztržitost místních samospráv, která znesnadňuje dosahování úspor z rozsahu.^{82,83}

V ČR jsou nižší daně, než průměrně v EU

24. Sazby daní v České republice patří v Evropské unii k poměrně nízkým. Skutečná míra daní z příjmu po odečtení všech benefitů, které poplatníci dostávají nazpět (tzv. průměrná efektivní daňová sazba: vypočítává se jako průměr obou daní z příjmu), v roce 2012 činila 17 %, čtyři procentní body pod průměrem EU (viz Graf 14).⁸⁴

Graf 14 Průměrná efektivní daňová sazba, srovnání v EU28. Zdroj: Evropská komise.



Objem prostředků vybraných na daních patří k průměru EU

25. Česká republika patří k nižšímu průměru EU ve srovnání, jakou část HDP tvoří všechny vybrané daně včetně odvodů (tzv. složená daňová kvóta – SDK). Se 35 % je na šestnáctém místě v unii – dva procentní body pod aritmetickým průměrem všech členských zemí a pět procentních bodů pod složenou daňovou kvótou EU jako celku (viz Graf 15).

⁸¹ Naposledy viz Zpráva o České republice 2016, Evropská komise, únor 2016, sekce 2.2. Dostupné na: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

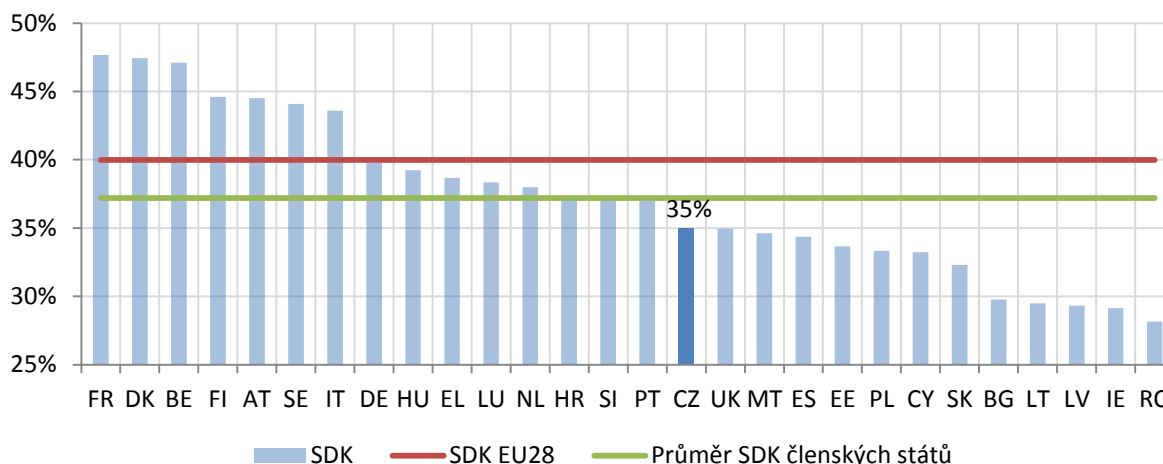
⁸² Úspory z rozsahu znamenají, že s rostoucím množstvím produkce statku nebo služby klesá její jednotková (průměrná) cena.

⁸³ <http://www.oecd.org/czech/economic-survey-czech-republic.htm>

⁸⁴ Viz publikace *Taxation Trend Report 2015*, Evropská komise, strana 146. Dostupné na:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm

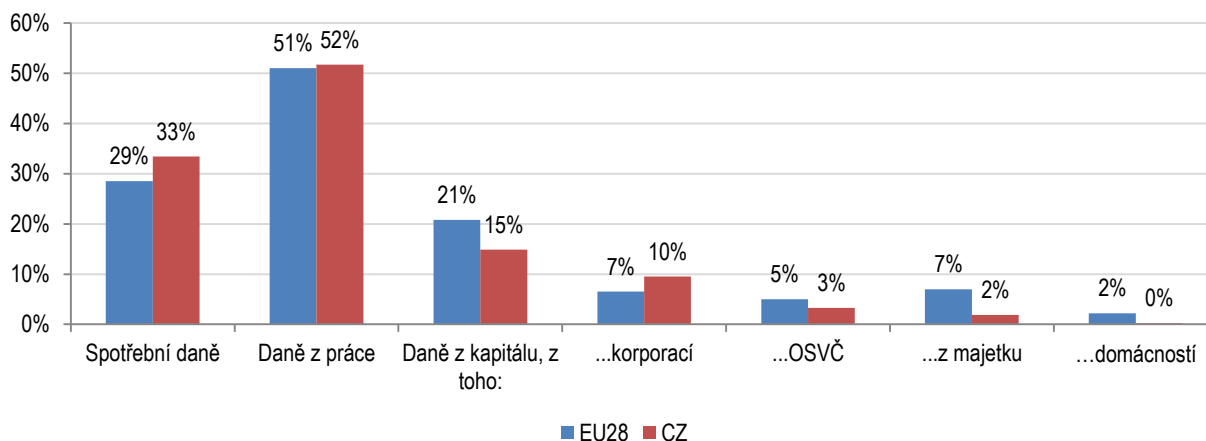
Graf 15 Sdružená daňová kvóta vyjádřená jako podíl na HDP. Zdroj: AMECO.



Práce je v ČR oproti EU zdaněna více, než kapitál

26. Poměrně velké procento celkového zdanění v České republice tvoří spotřební daně a daně z práce (včetně odvodů). Naopak relativně nízké jsou daně z kapitálu: daně z příjmu korporací (DPPO) či OSVČ a také majetkové daně (daň z nemovitostí, dědická daň). Daně z příjmu fyzických osob jsou o 3 p.b. nad průměrem EU, zatímco majetkové daně tvoří pouze 2 % celkových daní oproti 7 % v EU (viz Graf 16).

Graf 16 Rozložení daňové zátěže podle ekonomické funkce [% podíl na celkovém zdanění]. Zdroj: Eurostat

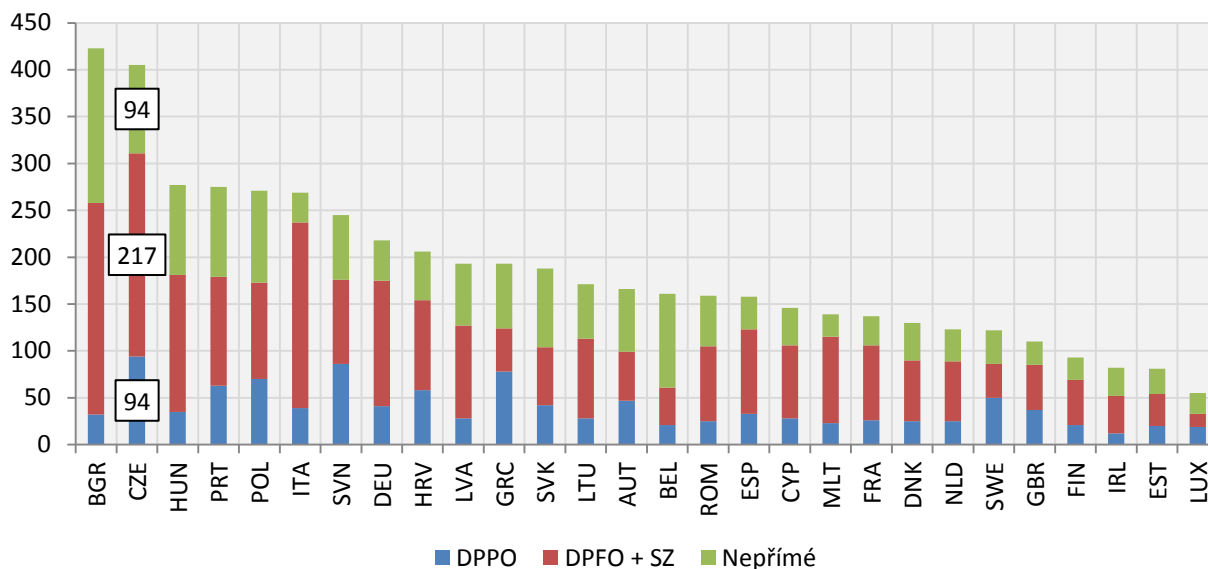


Firmám v ČR trvá daňové přiznání spolu s Bulharskem nejdéle v EU

27. Český systém výběru daní není pro své uživatele příliš přátelský. Ilustruje to ukazatel časové náročnosti administrace daní. V roce 2015 jsme se s 405 hodinami potřebnými k vyřízení daní z příjmu fyzických i právnických osob a spotřebních daní umístili na 122. místě ze 189 zemí světa a jako předposlední ze zemí EU před Bulharskem s 423 hodinami. Celkový čas je součtem tří složek, korporátní daně z příjmu, daní z příjmu fyzických osob včetně odvodů a nepřímých daní jako daně z přidané hodnoty nebo z obrátu. Počítá se pro typickou středně velkou firmu. 217 hodin, tedy více než polovinu

časové zátěže typické české firmy, zabere administrace osobních daní. To je například jen o hodinu méně, než kolik v Německu zabere celé daňové přiznání (viz Graf 17).

Graf 17 Čas v hodinách potřebný k přípravě a podání daňového přiznání pro typickou středně velkou firmu (2016). Zdroj: Světová banka a PwC.



3 Ekosystémy⁸⁵

3.1 Krajina a ekosystémové služby

32. Krajinu tvoří funkčně propojený celek jednotlivých ekosystémů, které poskytují ekosystémové služby.

Krajina je tvořena jednotlivými ekosystémy, a protože sama jako celek odpovídá definici ekosystému, tj. je funkční soustavou živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a vzájemně se ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase, je možné na ni zároveň nahlížet jako na ekosystém vyššího řádu – krajinný ekosystém. Jako taková poskytuje krajina celé spektrum přínosů, nazývaných ekosystémové služby.

33. Ekosystémové služby zahrnují jak přímou produkci potravin a dalších surovin, tak funkce regulační, podpůrné a kulturní, na nichž je kvalita života rovněž závislá.

Ekosystémy v krajině umožňují produkci potravin, krmiv a technických plodin, dřeva i nedřevních lesních produktů, masa z pastevního chovu hospodářských zvířat i zvěřiny. Regulují kvalitu ovzduší, klima, vodní režim a kvalitu vody, erozi a změny fyzikálně-chemických vlastností půd, populace přenašečů nemocí, toky odpadních látek i nadměrný přísun živin. V obecnější rovině podporují životní cyklus organismů, napomáhají udržování biologické rozmanitosti a zajišťují koloběh živin a půdotvorbu. Také ale vytvářejí podmínky pro rekreaci a cestovní ruch, mají estetické hodnoty, vytváří kulturní dědictví a pomáhají budovat vztah k místu, mají význam pro vědecký výzkum a vzdělávání a mohou mít i rozměr duchovní a náboženský.⁸⁶

34. Kontakt s přírodním prostředím je důležitou podmínkou kvality života.

Lékařský výzkum v posledních letech zjišťuje, že pobyt v přírodě, resp. v zeleni zlepšuje psychické i fyzické zdraví.⁸⁷ Lidé, kteří mají možnost trávit část svého času v přírodě nebo třeba v městském parku, žijí déle,⁸⁸ jsou v lepší psychické pohodě,⁸⁹ více si pamatují⁹⁰ a lépe spolupracují,⁹¹ děti jsou méně nepozorné.⁹²

35. Česká republika se vyznačuje vysokým podílem orné půdy a lesů na celkové rozloze státu.

Podíl orné půdy v ČR je vysoký i ve srovnání s průměrem EU 27 (viz Graf 21). Dle dat veřejného registru půdy LPIS bylo v roce 2014 zemědělsky využíváno 45 % území ČR, přičemž orná půda tvořila 70 % zemědělské půdy registrované v LPIS a trvalé travní porosty 28 %. Rozloha orné půdy nicméně pozvolna klesá a zvyšuje se plocha trvalých travních porostů, lesů a zastavěných ploch. Podíl lesů činil v roce 2014 podle Katastru nemovitostí 34 % z celkového půdního fondu.

⁸⁵ Číselné údaje v textu a grafy, u kterých není výslovně uvedeno jinak, byly převzaty ze Zprávy o životním prostředí ČR 2014 (CENIA a MŽP ČR, Praha 2015).

⁸⁶ Vačkář, D., Frélichová, J., Lorencová, E., Pártl, A., Harmáčková, Z., Loučková, B. (2014): Metodologická rámec integrovaného hodnocení ekosystémových služeb v České republice.

⁸⁷ Environment and human health. European Environment Agency, Copenhagen 2013.

⁸⁸ Kuo, M., 2015. How might contact with nature promote human health? Promising mechanisms and a possible central pathway. *Frontiers in Psychology* 6, 1093.

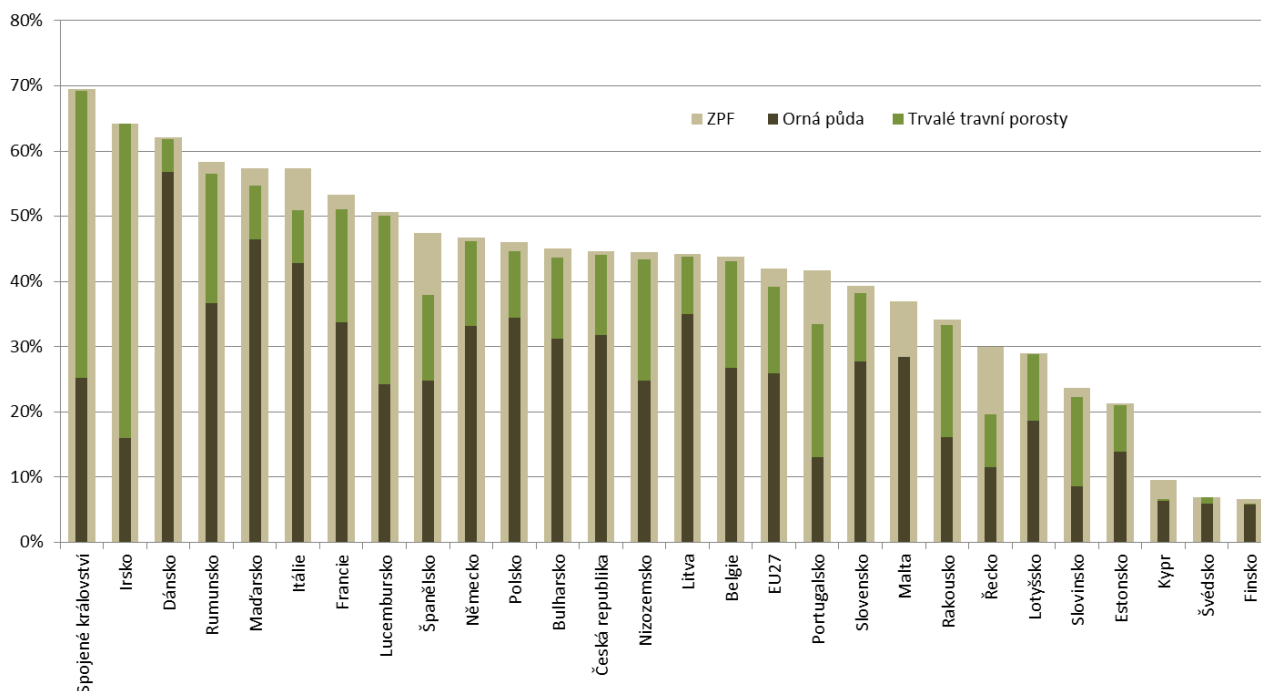
⁸⁹ Barton, J., Pretty, J., 2010. What is the best dose of nature and green exercise for improving mental health? A multi-study analysis. *Environmental Science & Technology* 44, 3947–3955.

⁹⁰ Bratman, G.N., Daily, G. C., Levy, B. J., Gross, J. J., 2015. The benefits of nature experience: improved affect and cognition. *Landscape and Urban Planning* 138, 41–50.

⁹¹ Zelenski, J. M., Dopko, R. L., Capaldi, C. A., 2015. Cooperation is in our nature: nature exposure may promote cooperative and environmentally sustainable behavior. *Journal of Environmental Psychology* 42, 24–31.

⁹² Kuo, M., 2015. How might contact with nature promote human health? Promising mechanisms and a possible central pathway. *Frontiers in Psychology* 6, 1093.

Graf 21 Podíl zemědělské půdy, orné půdy a trvalých travních porostů na celkovém území [%], 2013. Zdroj: Eurostat.



36. Podíl ekologicky obhospodařované zemědělské půdy se v ČR dlouhodobě zvyšuje, je ale stále velmi malý.

Mezi lety 2000 a 2014 vzrostla v ČR výměra zemědělské půdy obhospodařované ekologicky téměř třikrát a za posledních 10 let téměř dvakrát – z 255 tisíc ha na 494 tisíc ha. V roce 2014 bylo ekologicky obhospodařováno cca 11,7 % celkové výměry zemědělského půdního fondu. Ve struktuře ekologicky obhospodařované zemědělské půdy dlouhodobě převládají trvalé travní porosty (83,6 %), které zahrnují 41,5 % celkové rozlohy trvalých travních porostů u nás. Na druhé straně je u nás ekologicky obhospodařováno necelých 57 tis. ha orné půdy, což představuje pouze 2,3 % celkové rozlohy orné půdy, u níž má přitom změna směrem k šetrnějšímu hospodaření největší efekt.

37. Trh s biopotravinami je i přes rostoucí tendenci dosud málo rozvinutý.

Průměrná spotřeba biopotravin v peněžním vyjádření na obyvatele v roce 2014 zůstala pod hranicí 200 Kč a podíl biopotravin na celkové spotřebě potravin a nápojů činil 0,72 %.⁹³

38. Společenstva rostlin a živočichů negativně ovlivňuje fragmentace území na jednotlivé části, mezi nimiž je pohyb organismů nemožný nebo přinejmenším velmi obtížný.

Rozpad krajiny na více či méně izolované díly sice způsobuje i zemědělská činnost a urbanizace, největší negativní vliv má ale výstavba a užívání dopravní infrastruktury. Při ní dochází nejen k přímému záboru a zmenšování přirozených stanovišť jednotlivých druhů organismů, ale také k rozdělení populací, ke zvětšování migračních vzdáleností a tvorbě migračních bariér, a tím k omezení potravních zdrojů a snížení reprodukčních příležitostí. Výsledkem je ztráta genetické pestrosti a snížená životaschopnost populací a ekosystémů. V neposlední řadě fragmentace snižuje potenciál krajiny pro rekreaci a její prostupnost pro člověka.

⁹³ Zpráva o trhu s biopotravinami v ČR v roce 2014. ÚZEI, Brno 2016.

39. Česká republika patří mezi země s nejvíce fragmentovanou krajinou a v příštích 15 letech se očekává další zhoršení.

Během let 2000 – 2010 klesla rozloha nefragmentované krajiny⁹⁴ z 54 tisíc km² (68,6 % celkové rozlohy ČR) až na 50 tisíc km² a v roce 2010 tak pokrývala 63,4 % celkové rozlohy ČR. V evropském kontextu patří ČR ke státům s nejvíce fragmentovanou krajinou, přičemž hůře je na tom už pouze Lucembursko, Belgie a Nizozemsko. Fragmentace krajiny dopravou v ČR nadále pokračuje a prognózy předpokládají, že podíl nefragmentované krajiny bude v roce 2040 dosahovat pouze 53 %.

3.2 Biologická rozmanitost

40. Chráněná území sice pokrývají více než pětinu rozlohy ČR, míra ochrany se však u jejich různých typů značně liší a jejich reálný dopad na přírodní rozmanitost není možné vyhodnotit.

Vnitřně rozmanitá společenstva volně žijících organismů, vázaná na svá přirozená stanoviště a schopná přizpůsobit se měnícím se podmínkám prostředí jsou základním předpokladem pro to, aby jimi tvořené ekosystémy poskytovaly ekosystémové služby. V současné době činí plocha všech území chráněných s cílem zachování, obnovy a přirozeného vývoje přírody a krajiny 17 240 km², což je 22,2 % rozlohy ČR. Míra ochrany i aktivního zasahování ve prospěch přírody se však u jednotlivých typů chráněných území a jejich částí (jádrová oblast versus okrajová část) zásadně liší. A vzhledem k tomu, že není zaveden systém vyhodnocování účinnosti územní ochrany, není možné vyhodnotit její reálný dopad na biologickou rozmanitost.

41. Naprostá většina typů našich přírodních stanovišť se nenachází v příznivém stavu.

Pouze 16 % evropsky významných typů přírodních stanovišť v ČR bylo v letech 2007–2012 shledáno v příznivém stavu. Nejhorší jsou na tom lesy, a dále pak vodní toky, přirozené a polopřirozené travinné porosty a rašeliniště.

42. Třetina z několika desítek tisíc u nás žijících druhů je ve své další existenci ohrožená.

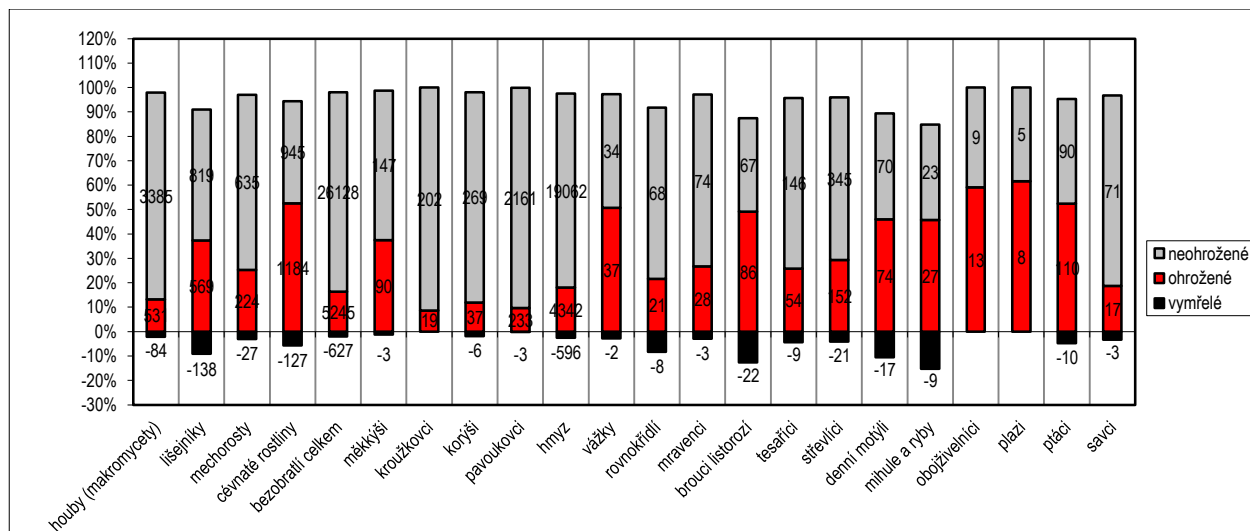
Na území České republiky se vyskytuje asi 80 tisíc známých druhů rostlin, hub a živočichů. Polovinu z tohoto počtu tvoří houby a devadesát procent z nich jsou houby mikroskopické. Třetina ze všech u nás žijících druhů je podle evropských i českých tzv. červených seznamů hodnocena jako ohrožená, přičemž stovky druhů na našem území již vymřely.

43. Mezi nejohroženější druhy u nás patří ty, které jsou vázané na přirozené vodní toky a na historické způsoby hospodaření v krajině.

Mezi nejohroženější pak u nás patří ty druhy rostlin a živočichů, které jsou vázané na prostředí vodních toků, postižených regulacemi a z nich plynoucími změnami dynamiky proudění, dále druhy vázané na staré a tlející dřevo, které je v českých lesích vzhledem k převažujícím způsobům hospodaření přítomno pouze v naprosto nedostatečné míře, a především skupiny druhů vázané na pestré mozaiku krajinných prvků, tedy motýli, obojživelníci a plazi. Ohrožená je polovina druhů našich cévnatých rostlin. Z původních 161 druhů našich denních motýlů již 17 druhů v ČR vyhynulo a 74 druhů je ohroženo. Ohrožená je též nadpoloviční většina druhů našich včel, vážek, ryb, obojživelníků, plazů a ptáků a lépe jsou na tom pouze savci.

⁹⁴ Oblasti nefragmentované dopravou mají podle používané metodiky rozlohu větší než 100 km² a jsou ohraničeny silnicemi s vyšší intenzitou dopravy, než je 1.000 vozidel za 24 hodin, nebo vícekolejnými železnicemi.

Graf Stav druhů ČR podle červených seznamů. Čísla udávají počet druhů v dané kategorii. Zdroj: AOPK ČR 2010.



44. Změny ve využívání zemědělské krajiny lze dobře pozorovat na výrazném poklesu četnosti ptáků pro ni dříve typických.

Mezi nejlépe prozkoumané skupiny živočichů, pro které lze sestavit relevantní indikátory vývoje četnosti a rozšíření v rámci ČR, patří ptáci (graf 22). Mezi lety 1982 a 2014 poklesla četnost všech běžných druhů ptáků v ČR o 7,6 %, četnost populací lesních druhů ptáků klesla o celkem 18,9 % a četnost ptáků zemědělské krajiny poklesla o 27,5 %. Lze přitom předpokládat, že se četnost ptáků snižovala již před počátkem sledování v roce 1982. Trendy vývoje ptačích populací odrážejí změny ve využívání krajiny a celkové změny v ekosystémech, v menší míře se projevuje i změna klimatu.

45. Hlavními příčinami dramatického poklesu četnosti ptáků zemědělské krajiny jsou stále se zvyšující intenzifikace zemědělství na úrodnějších půdách a současné opouštění půdy méně úrodné.

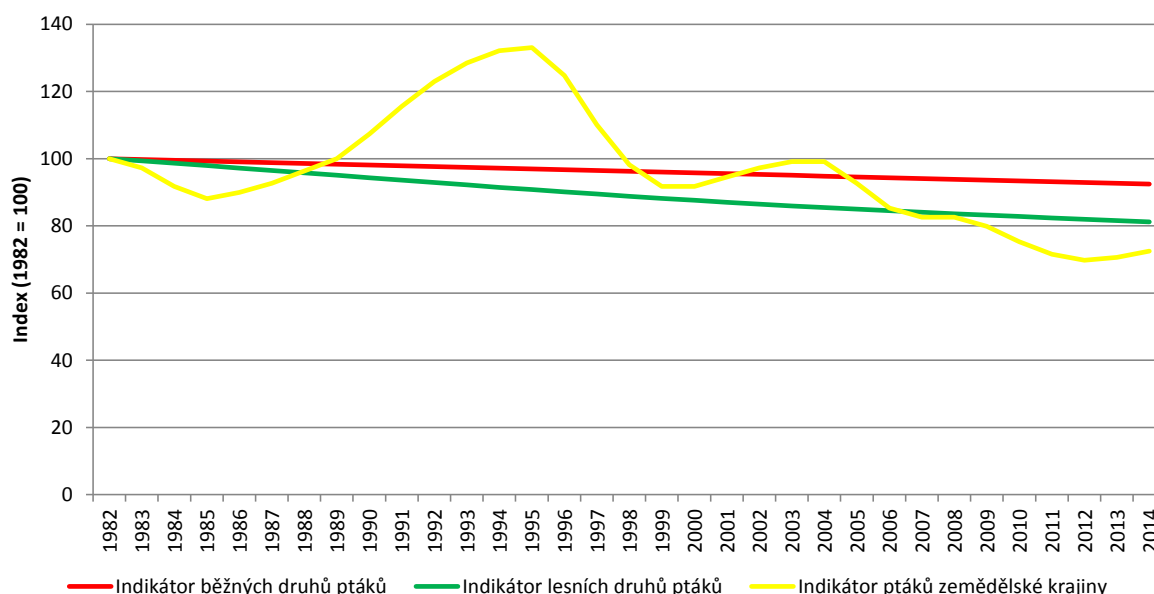
K dočasnému pozitivnímu vývoji došlo po změně politického systému v roce 1989, kdy se na omezenou dobu snížila intenzita zemědělského hospodaření. Díky této změně se četnost ptáků zemědělské krajiny okamžitě zvýšila a v letech 1994 a 1995 dosáhla zhruba úrovně 130 % roku 1982. S ekonomickou konsolidací zemědělství nastal opět prudký úbytek, který trvá dodnes. K dalšímu zhoršení vývoje došlo po změně způsobu financování zemědělství po vstupu ČR do EU v roce 2004, kdy četnost ptáků zemědělské krajiny klesala z 99 % úrovně roku 1982 ke konečnému stavu 72,5 % v roce 2014.

46. V lesích ubývá ptáků těch druhů, které jsou vázány na specifické podmínky, a naopak se zvyšuje četnost druhů snášejících široké rozmezí podmínek prostředí.

Četnost lesních druhů ptáků se snižuje víceméně stabilním tempem po celou dobu sledování až na úroveň 81,1 % v roce 2014. Striktně lesní druhy (biotopoví specialisté) snižují četnost a nahrazují je široce rozšířené druhy, snášející značné rozmezí podmínek prostředí. Dochází tak k unifikaci ptačích společenstev, ke stírání rozdílů ve složení avifauny původně odlišných ekosystémů. Vzácné a úzce specializované druhy se stávají ještě vzácnějšími, biodiverzita na místní a regionální úrovni se snižuje. Příčiny tohoto vývoje v lesích ČR však nebyly dosud studovány.

Graf 22 Indikátor běžných druhů ptáků podle jednotlivých typů prostředí, ČR, 1982–2014. Zdroj: Česká společnost ornitologická – Jednotný program sčítání ptáků. In: Situační zpráva ke

Strategickému rámci udržitelného rozvoje ČR. Úřad vlády ČR – Rada vlády pro udržitelný rozvoj, Praha 2016.



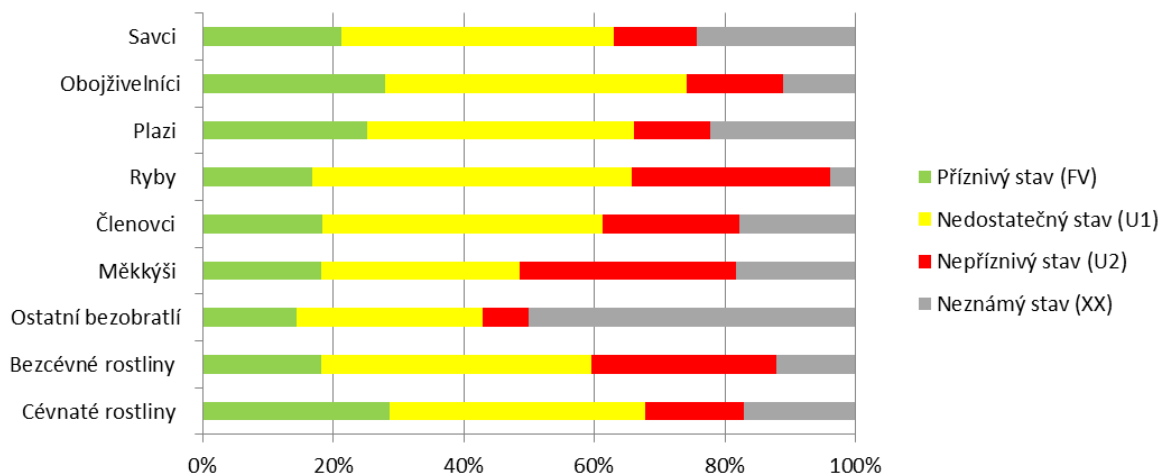
47. V souvislosti se změnou klimatu lze na našem území očekávat úbytek počtu ptačích druhů.

Faktorem, který ve vzrůstající míře ovlivňuje složení ptactva v ČR zhruba od poloviny 90. let 20. století, je změna klimatu. Jejím vlivem mizí ze střední Evropy druhy severské a mírně přibývají teplomilné druhy, jejichž těžištěm výskytu byla doposud jižní Evropa. V souvislosti s tím lze očekávat další úbytek druhů ptactva v ČR, neboť oblast s největší druhovou pestrostí, do které ČR v současnosti patří, se bude přesunovat severovýchodním směrem.

48. Obdobné negativní a do budoucna neudržitelné trendy je možno sledovat v celé Evropě.

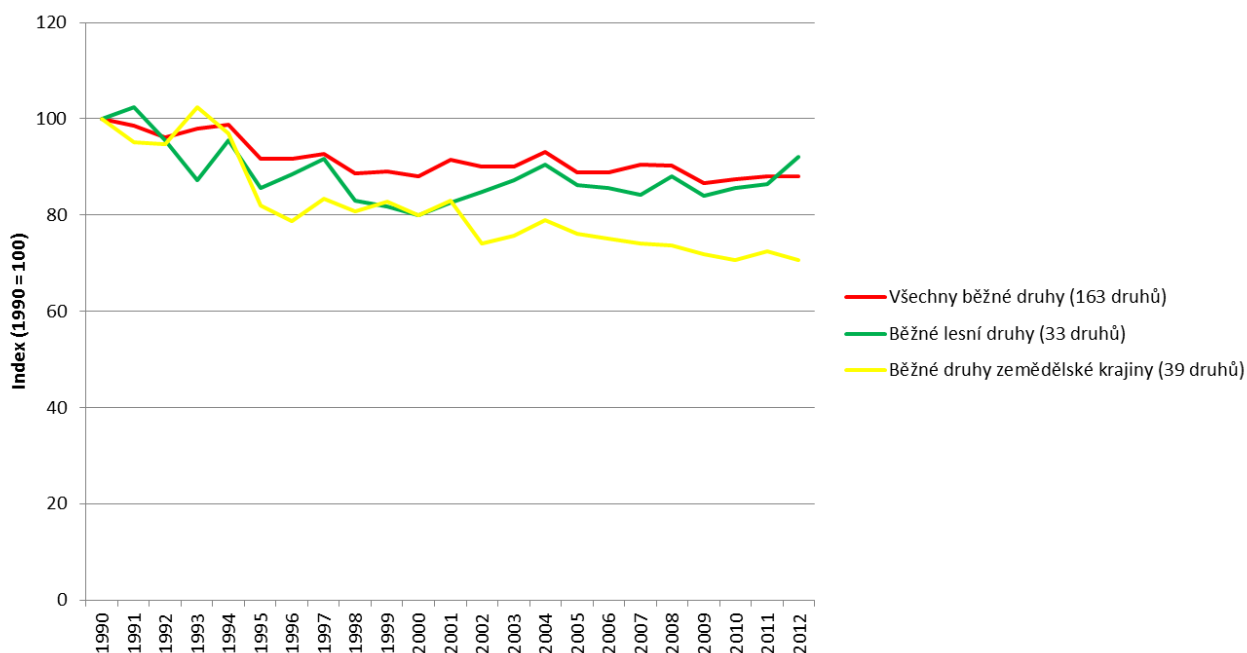
V EU25 jako celku bylo v období let 2007–2012 pouze 23 % evropsky významných druhů živočichů a rostlin a 16 % evropsky významných stanovišť hodnoceno jako nacházející se v příznivém stavu (v ČR se přitom jednalo ve stejném období o 25 % evropsky významných druhů živočichů a rostlin a 16 % evropsky významných stanovišť). Mezi roky 1990–2012 poklesla v Evropě populace běžných druhů ptáků o 12 %, populace lesních ptáků o 8 % a populace ptáků zemědělské krajiny dokonce o 30 %. Mezi lety 1990–2011 byl také zaznamenán zásadní úbytek populací lučních motýlů o 50 % jako výsledek dramatického poklesu rozmanitosti travních porostů.

Graf 23 Stav evropsky významných druhů živočichů a rostlin v EU25 dle taxonomických skupin [%], 2007–2012. Zdroj: EEA, ETC/BD.

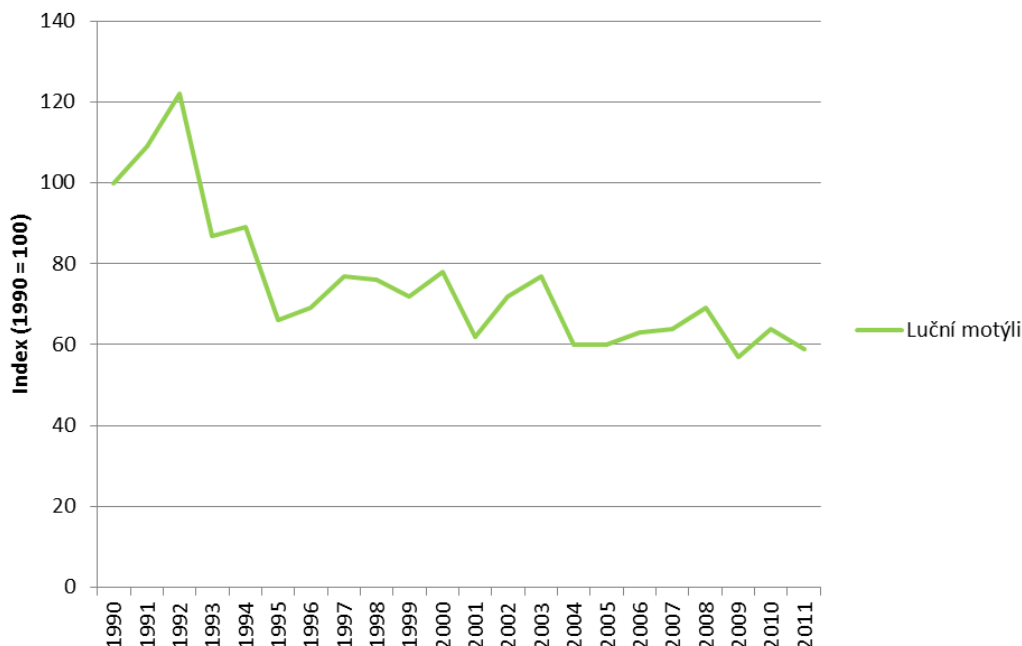


Pozn. bezcévné rostliny = zde mechorosty a lišejníky

Graf 24 Vývoj indikátoru běžných druhů ptáků zemědělské krajiny, indikátoru běžných lesních druhů ptáků a celkového indikátoru všech běžných druhů ptáků v Evropě [index, 1990 = 100], 1990–2012. Zdroj: EEA



Graf 25 Vývoj indikátoru lučních motýlů v Evropě [index, 1990 = 100], 1990–2011. Zdroj: EEA



49. **Naše spotřební chování ovlivňuje přírodní rozmanitost i daleko za našimi hranicemi.**

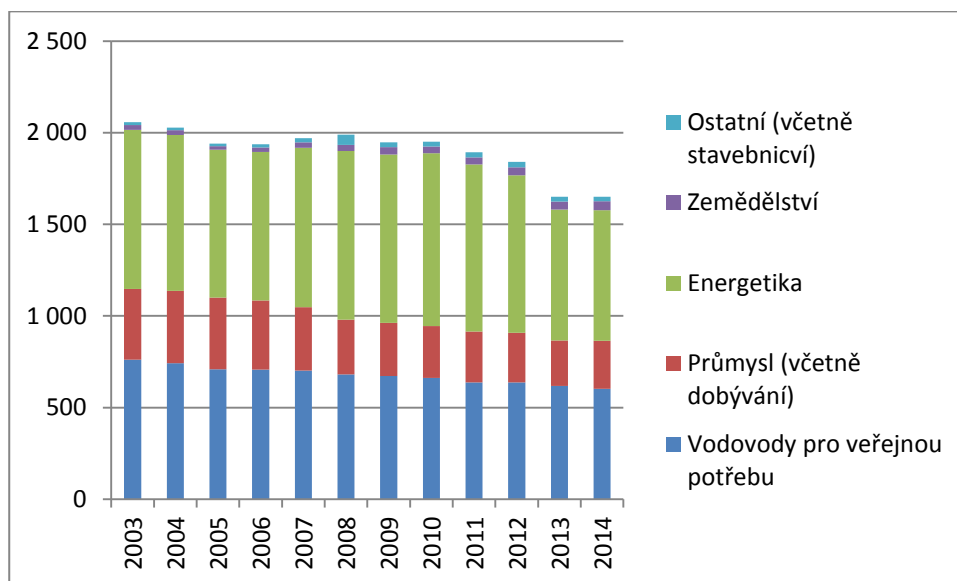
Česká republika také nepřímo ovlivňuje přírodní bohatství za svými hranicemi. Evropská unie je největším trhem na světě. Pěstování dovážených krmiv, palmového oleje či biopaliv, těžba tropického dřeva a ropy či lov ryb vytvářejí silný tlak na přírodní zdroje a ekosystémy v zemích, kde přirozená míra biodiverzity je často mnohem vyšší než v EU.

3.3 Voda v krajině

50. **Voda je základní podmínkou pro život všech organismů a pro fungování přírodních ekosystémů i jednotlivých hospodářských odvětví.**

Voda je základní složka všech organismů a ekosystémů a podmínka jejich existence. Bezpečnost dodávek kvalitní vody je zásadní pro kvalitu života člověka. Voda je nenahraditelnou vstupní surovinou pro hospodářské sektory od energetiky a průmyslu až po zemědělství a potravinářství (kapitola Udržitelný hospodářský model a následující graf).

Graf Odběry povrchových a podzemních vod jednotlivými sektory v ČR [mil. m³], 2003–2014



Zdroj: MZe, s.p. Povodí, VÚV T.G.M., v.v.i., ČSÚ

Poznámka ke grafu: Faktická spotřeba vody v zemědělství je ale samozřejmě mnohem vyšší, neboť je z většiny pokryta ze srážek dopadajících přímo na zemědělské pozemky, a nikoli z následných odběrů povrchových a podzemních vod (zavlažování).

51. Stav velké části našich povrchových a podzemních vod je nevyhovující.

Alespoň dobrého nebo ještě lepšího ekologického stavu, resp. (pro silně ovlivněné a umělé povrchové vody) ekologického potenciálu, dosáhlo pouze 21 % povrchových vod. Dobrého chemického stavu dosáhlo 57 % povrchových vod. Při hodnocení podzemních vod mělo vyhovující chemický stav 27,0 % a vyhovující kvantitativní stav 69,0 % z nich.

52. Odtok vody z krajiny byl v minulosti významně urychlen regulacemi vodních toků a plošným odvodňováním zemědělských a lesnických pozemků.

Schopnost naší krajiny zadržovat vodu byla již v minulosti významně oslabena řadou zásahů, zejména rozsáhlými úpravami vodních toků a odvodněním zemědělsky či lesnický obhospodařovaných pozemků, vedoucími ke zrychlení odtoku vody do dolních částí povodí, kde leží většina sídel. Pokračující destabilizace vodního režimu v krajině je spojena také s nárůstem rozsahu zpevněných ploch a s nevhodným trasováním a odvodněním komunikací včetně lesních cest.

53. Dopady povodní zhoršuje značná rozloha jednotlivých bloků orné půdy a nevhodná volba plodin a způsobů orby.

Škody způsobené bleskovými povodněmi zhoršuje nevhodná volba plodin či orebních postupů na svažité půdě. Dalším faktorem negativně ovlivňujícím vodní režim je nedostatek přírodních bariér zrychleného odtoku vody rozptýlených v zemědělské krajině – mezí, remízků, zasakovacích pásů a podobně. Průměrná velikost celistvého bloku orné půdy v roce 1948 činila necelého čtvrt hektaru – dnes je to 20 hektarů.

54. V krajině je nedostatek vodních rezervoárů a zároveň jsou využívány zemědělské a lesnické postupy vedoucí k nadměrnému výparu vody.

V krajině je nedostatek drobných mokřadů, malých nádrží a ploch s trvalou vegetací, jež by sloužily jako vodní rezervoáry. Stále jsou běžně využívány metody zemědělského hospodaření, kvůli nimž se vlaha z půdy nadměrně odpařuje. Rovněž holosečnou těžbou dřeva, při níž dochází k odstranění všech stromů, vznikají v lesích plochy otevřené slunci, na nichž rychleji taje sníh a odpařuje se srážková voda.

55. Vyřešit se dosud nepodařilo ani znečištění vod, problémem zůstává zejména zátěž fosforem a dusíkem, způsobující tzv. vodní květ.

Ačkoliv obecně se za posledních 20 let povedlo významně snížit znečištění vypouštěných odpadních vod, problémem nadále zůstává jejich zátěž fosforem. K tomu dále přistupuje splach fosforečných a dusíkatých hnojiv z polí do řek a vodních nádrží, kde přebytek živin způsobuje nadměrný rozvoj tzv. vodního květu tvořeného sinicemi a řasami a tím zhoršení podmínek pro vodní organismy i pro rekreační využití. Koncentrace fosforu a dusíku ve vodních tocích ČR dosahují nadprůměrných hodnot i v evropském kontextu.

3.4 Péče o půdu

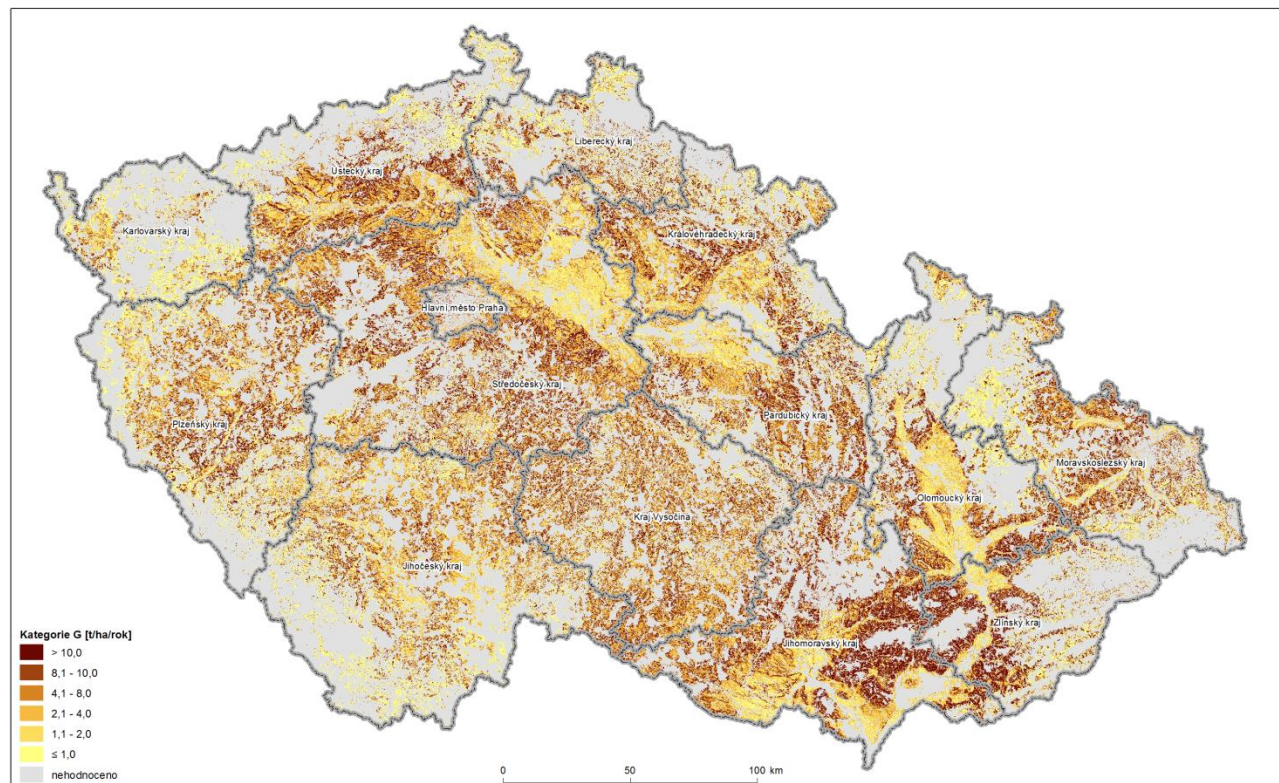
56. Půda představuje jednu z klíčových složek ekosystémů.

Půda má rozhodující vliv na jejich stabilitu a produkci biomasy. Vzniká zvětráváním hornin a činností živých organismů. Tento proces je tak pomalý, že půdu můžeme považovat za neobnovitelný zdroj.

57. Značné utužení našich půd těžkou mechanizací přináší zhoršování vodní eroze.

Vinou provozu těžké mechanizace Česká republika patří v Evropě mezi země s nejvíce utuženou půdou. Utužení přináší nižší infiltrační schopnost, takže při dešti voda stéká po povrchu a v obdobích sucha naopak vlaha v půdě chybí. I díky tomu Česká republika o zemědělskou půdu, zvláště tu nejkvalitnější, rychlým tempem přichází. Utužení totiž zesiluje plošnou vodní erozi, při níž jsou částice půdy odnášeny tokem srážkové vody po nezakrytém půdním povrchu na svazích. V některých oblastech naší země dochází k úbytku půdy také erozí větrnou. Přestože v evropském kontextu ČR nepatří mezi erozně nejohroženější státy, oblasti silně ohrožené erozí se na jejím území přesto vyskytují.

Obr. Potenciální ohroženost zemědělské půdy vodní erozí (G) vyjádřená dlouhodobým průměrným smyvem půdy



Zdroj: Výzkumný ústav meliorací a ochrany půd, v.v.i.

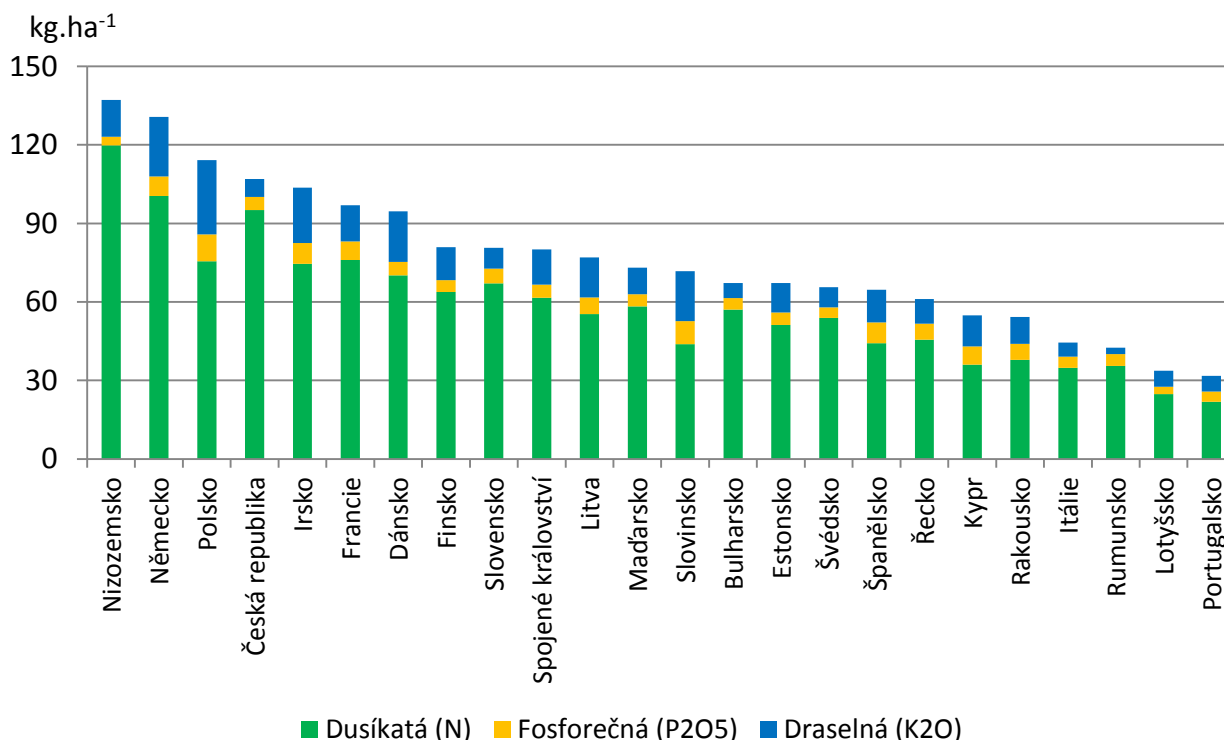
58. Více než polovina našich půd je ohrožena vodní erozí a asi čtvrtina erozí větrnou, celkové škody se pohybují v miliardách Kč za rok.

K zásadnímu urychlení eroze došlo po masivním scelování pozemků s následným pěstováním monokultur bez ohledu na svažitost pozemků, a to i v případě širokořádkových plodin jako je kukuřice, cukrovka nebo brambory. Z naší zemědělské půdy je potenciálně ohroženo 52,7 % vodní erozí a 25,5 % větrnou erozí. Z toho silně až extrémně je ohroženo vodní erozí 7,4 % a větrnou erozí 5,1 % zemědělské půdy. Celkové ztráty půdy erozí se v peněžním vyjádření pohybují v rozmezí 4–10 mld. Kč za rok.

59. Intenzita českého zemědělství a z ní plynoucí zátěž životního prostředí je ve srovnání s ostatními zeměmi EU nadprůměrná.

Česká republika má vysoký podíl orné půdy na celkovém půdním fondu (podkapitola Krajina a ekosystémové služby) i nadprůměrnou spotřebu minerálních hnojiv v porovnání s průměrem EU (graf 26), tedy celkově vysokou intenzitu zemědělství. V příliš intenzivně obhospodařované půdě soustavně klesá podíl organických látek, zvláště pokud podstatná část biomasy je odvážena a zpět do půdy je zapravováno minimum organické hmoty.

Graf 26 Spotřeba minerálních hnojiv (N, P₂O₅, K₂O) [kg.ha⁻¹ obhospodařované zemědělské půdy], 2013. Zdroj: Eurostat, konečná data



60. V důsledku převažujících způsobů lesnického hospodaření dochází k degradaci lesních půd.

Příčinou eroze lesních půd je holosečné hospodaření a využíváním těžké mechanizace při těžbě a přibližování dříví. V lesích také není ponecháváno dostatečné množství dřevní hmoty k zetlení – včetně těžebních zbytků, které jsou z lesa rovněž vyváženy. I v důsledku toho dochází k okyselování lesních půd a jejich ochuzování o živiny.

61. Zdravotní většiny lesních porostů starších 60 let je špatný.

Poškození lesních porostů v ČR vyjádřené procentem defoliace (odlistění) je stále velmi vysoké. Zastoupení porostů starších 60 a více let ve 2. až 4. třídě defoliace v roce 2014 činilo u jehličnanů 72,9 % a u listnáčů 39,7 %. V porostech mladších 60 let je situace příznivější, u jehličnanů jde o 25,1 % a u listnáčů 16,7 % porostů zařazených ve 2. až 4. třídě defoliace. Na konci 90. let 20. století sice došlo ke zlepšení, po roce 2000 je ale možné sledovat opět trend ukazující spíše na zhoršování zdravotního stavu lesních porostů.

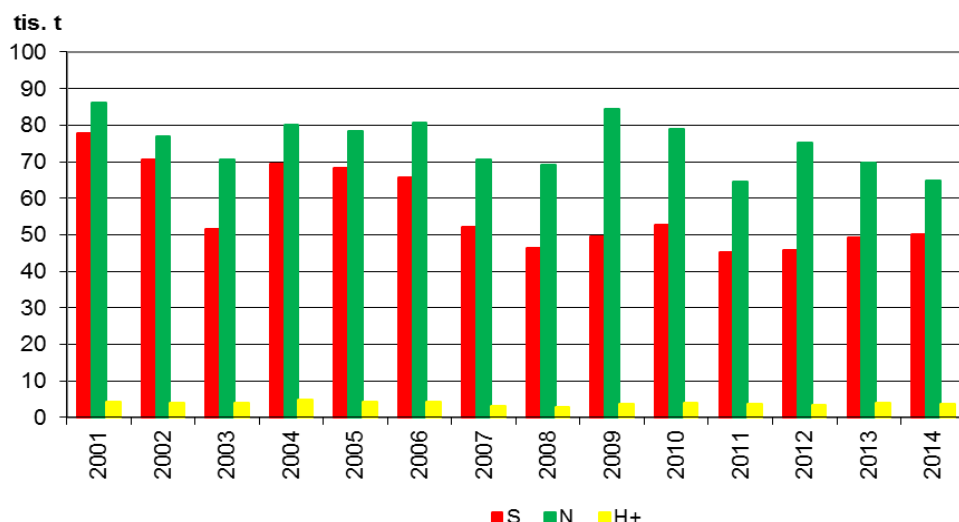
62. Chemismus lesních půd, rozvrácený v minulosti ukládáním enormního množství okyselujících látek z ovzduší, dále zhoršuje pěstování smrkových monokultur.

Špatný zdravotní stav starších lesních porostů je důsledkem především intenzivního imisního zatížení lesních ekosystémů v uplynulých desetiletích. Starší porosty tak byly zásadně ovlivňovány zhoršenou kvalitou ovzduší již od stádia raného růstu. Vlivem plošného odsiřování velkých zdrojů znečištění od poloviny 90. let 20. století sice došlo ke snížení množství znečišťujících látek v ovzduší, lesní porosty však reagují na změny se značným zpožděním. Důvodem je chemismus lesních půd rozvrácený kyselými dešti, přičemž k jejich dalšímu okyselování přispívá pěstování smrkových monokultur. Imisní zatížení navíc stále trvá, i když jeho intenzita je prokazatelně nižší.

63. Lesní půdy v ČR jsou přehnojené dusíkem ze znečištěného ovzduší v míře, která výrazně převyšuje jeho přirozenou spotřebu lesními porosty.

Vitalitu lesních půd a porostů lze hodnotit také pomocí poměru koncentrace uhlíku a dusíku v lesní půdě. V ČR vykazuje většina lesních půd C/N index mírně nad hodnotou 1, což je nejnižší (a tedy nejhorší) hodnota ve srovnání s ostatními zeměmi střední Evropy. Základní příčinou horší vitality půd je ukládání dusíku a dalších znečišťujících látek z atmosféry v míře, která dlouhodobě převyšuje jejich biochemickou spotřebu i úložnou kapacitu lesních půd. Přitom platí, že ekosystémy listnatých porostů dokážou lépe zpracovat nadměrné množství dusíku než ekosystémy porostů jehličnatých.

Graf 30 Vývoj celkové atmosférické depozice síry, dusíku a vodíkových iontů v ČR [tis. t], 2001–2014. Zdroj: ČHMÚ – graf bude nahrazen delší časovou řadou, pokud ji MŽP od ČHMÚ získá

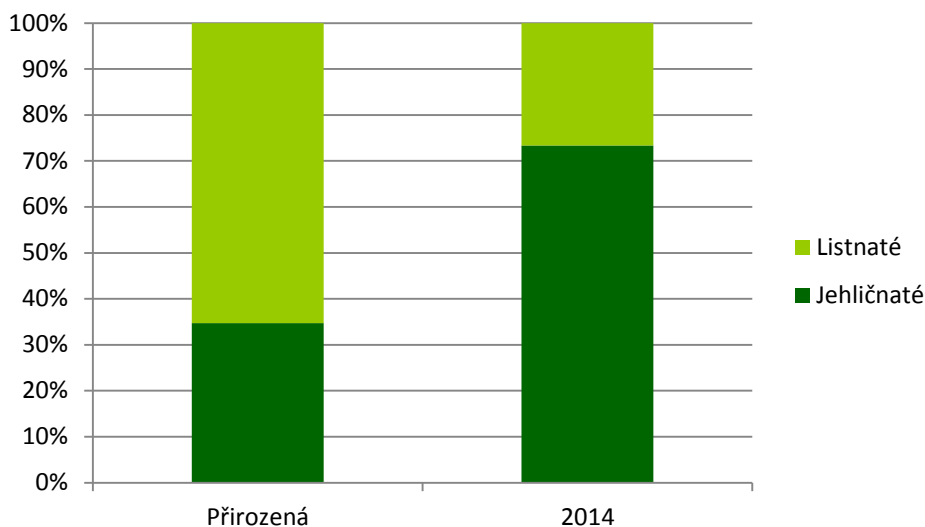


Pozn.: Depozice vodíkových iontů je přímo úměrná kyselosti atmosférických srážek.

64. Většinu českých lesů tvoří nestabilní jehličnaté porosty a smrk navíc stále zůstává nejčastěji vysazovaným stromem.

Přestože podle rekonstrukce přirozeného stavu lesní vegetace by na území ČR měly převažovat listnaté porosty, podíl listnáčů na celkové ploše lesů v roce 2014 tvořil pouze 26,3 %. České lesy jsou tak v současnosti tvořeny převážně stejnověkými monokulturami jehličnanů, které jsou výrazně náchylné k poškození škůdci i výkyvy počasí. A smrk také nadále zůstává nejčastěji vysazovaným stromem – jeho podíl na celkových výsadbách je vyšší než podíl všech listnatých stromů dohromady.

Graf 29 Rekonstruovaná přirozená a současná skladba lesů v ČR [%], 2014. Zdroj: ÚHÚL



65. V mezinárodním srovnání patří stav českých lesů k nejhorším v Evropě.

Měřeno mírou defoliace se v Evropě lesy s nejvýznamnějším poškozením nacházejí zejména v jižní a jihovýchodní Francii, severní Itálii, v ČR, na Slovensku a ve středním Německu. V evropském kontextu tak zůstává stav českých lesů, navzdory výraznému poklesu emisí znečišťujících látek do ovzduší během 90. let 20. století, nadále velice špatný.

4 Udržitelný rozvoj sídel a území

66. **Sídelní struktura České republiky je stabilizovaná.** Sídelní struktura českých zemí se od novověku se v základních rysech nezměnila. V evropském kontextu je sídelní charakter České republiky kvůli exkluzivnímu postavení Prahy monocentrický. Z hlediska vnitrostátního je Česká republika vyváženě pokryta systémem regionálních center skládajících se z poměrně nízkého počtu velkých měst a mnoha malých obcí obsluhujících v dobré dosažitelnosti prakticky celé území. Míra urbanizace je srovnatelná s Německem. Poměrně velká část lidí žije v malých či středních městech a pohraniční pohoří omezují přeshraniční význam většiny našich center s výjimkou Ostravy a Liberce.

Velikost obce dle počtu obyvatel	Počet obcí	Počet obyvatel (v %)
1 – 199	1448	1,7
200 – 499	2006	6,2
500 – 999	1365	9,1
1000 – 1999	747	9,9
2000 – 4999	415	11,9
5000 – 9999	141	9,2
10 000 – 19 999	69	9,2
20 000 – 49 999	43	12,1
50 000 – 99 999	14	9,7
nad 100 000	5	20,9
Celkem	6253	100

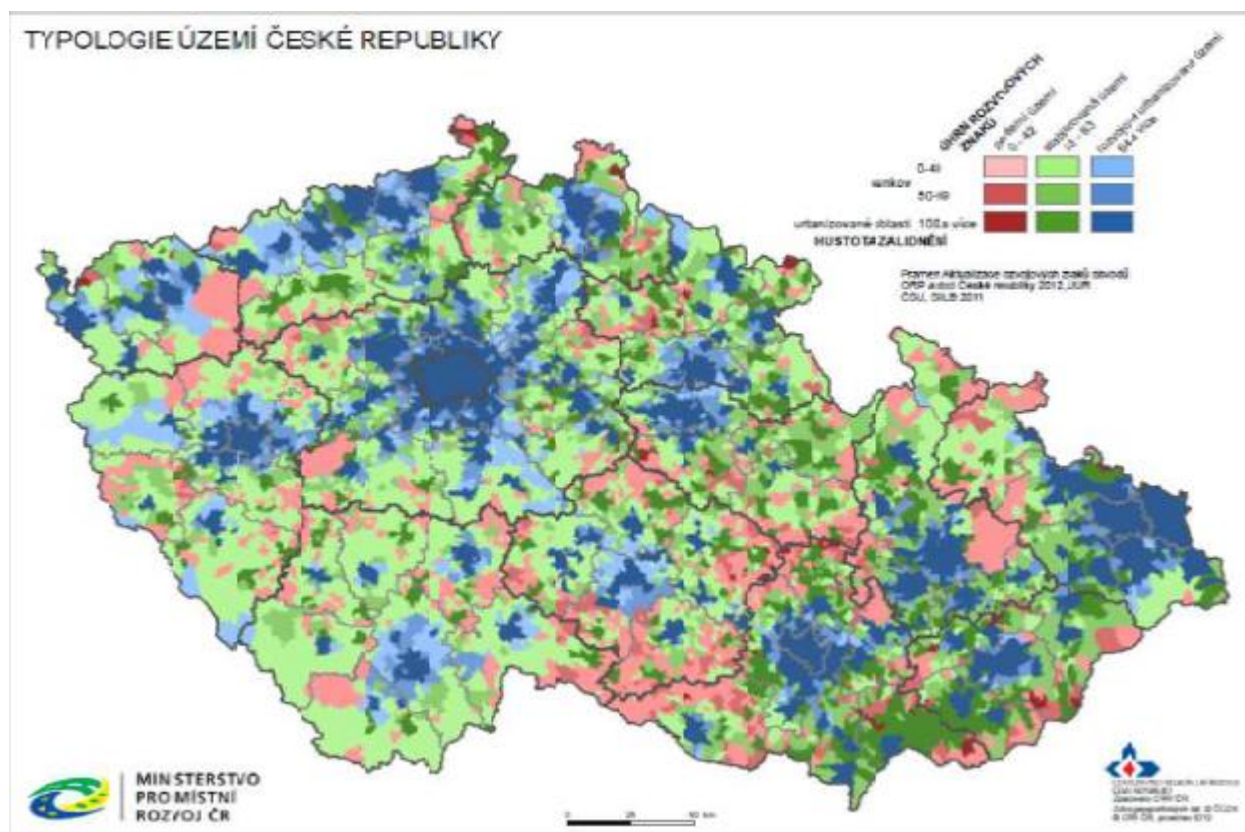
Zdroj: Malý lexikon obcí České republiky 2015, zdroj: ČSÚ

67. **V České republice rozlišujeme 3 typy území.** Venkovský prostor zaujímá 79 % rozlohy státu, na které žije 30 % obyvatel.⁹⁵ S rozdělením na města a venkov si však nevystačíme. V Česku lze rozlišit tři typy území.⁹⁶ První tvoří rostoucí a prosperující metropolitní prostory s dominantní Prahou. Hlavně na východ a jih od ní se nacházejí stabilizovaná území tvořená mikroregionálními centry s omezeným významem. Zejména v pohraničí nebo při hranicích krajů se nacházejí rozdrobená vnější i vnitřní periferie, kde žije hodně seniorů a málo dětí, chybějí zejména vysoce kvalifikovaná pracovní místa veřejné služby či infrastruktura a staví se málo nových bytů. Izolace příhraničních regionů ve druhé polovině dvacátého století více než cokoli jiného způsobila, že se proměnily v periferii a trpí špatnou dostupností, nízkou hustotou osídlení a nižším

⁹⁵ Venkovským prostorem rozumíme všechny obce s velikostí do 2 000 obyvatel, a dále obce s velikostí do 3 000 obyvatel, které mají hustotu zalidnění menší než 150 obyvatel/km². Zdroj: https://www.czso.cz/csu/czso/postaveni_venkova_v_krajich_cr

⁹⁶ Strategie regionálního rozvoje 2013

průměrným vzděláním. Totéž platí i pro vnitřní periferie nacházejících se na okrajích metropolitních regionů a na okrajích území regionálních středisek.⁹⁷

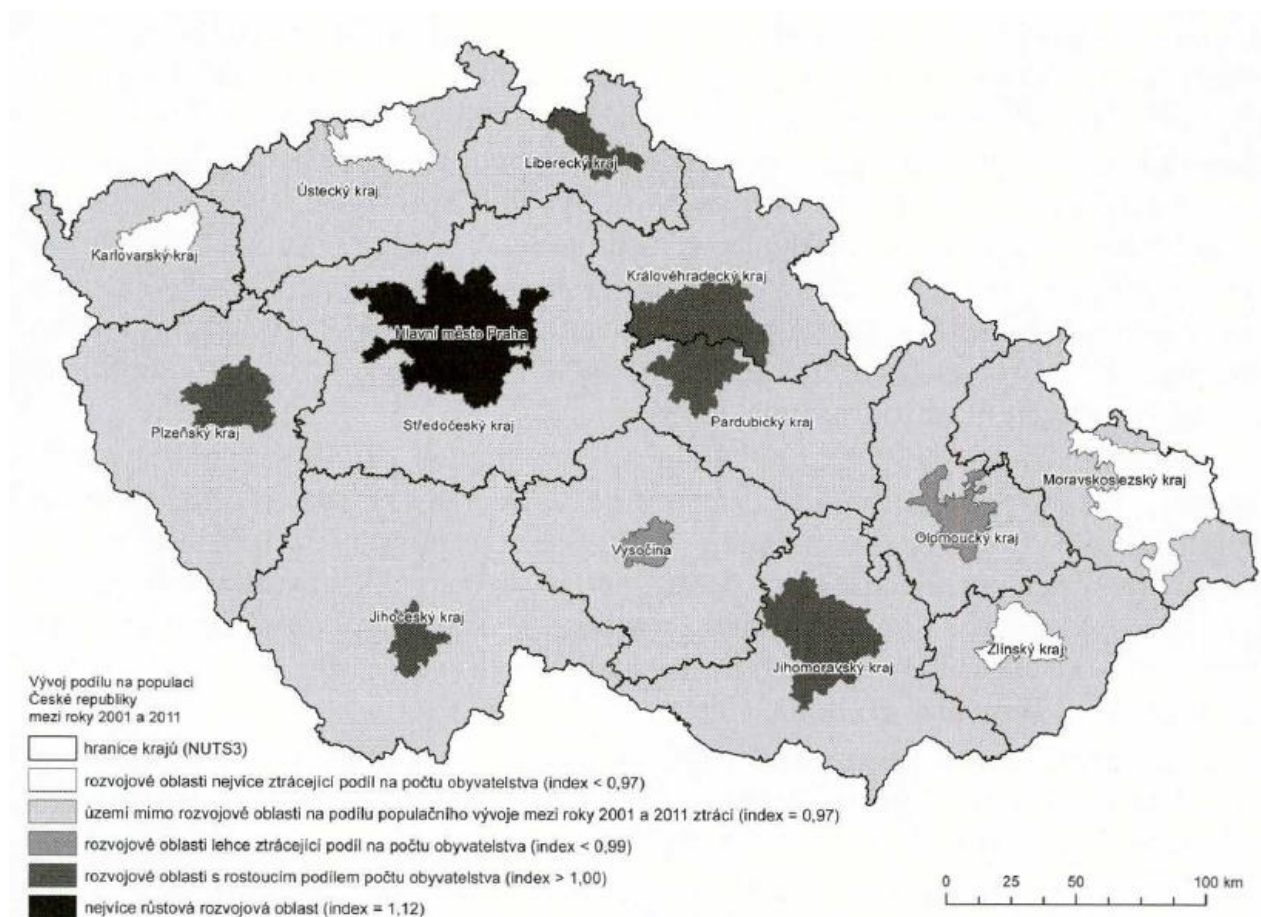


68. **Města stabilizují sídelní strukturu.** Základními stavebními prvky prosperity jsou města. Žije zde většina obyvatel; přes 60 % populace obývá obce nad 5 000 obyvatel. Střední a malá města stabilizují sídelní struktury a lidé z okolí v nich nacházejí práci i služby. Nicméně také malé obce utvářejí venkovskou krajinu, neboť plní úlohu nejen v zemědělství, lesnictví a vodním hospodářství, ale i při údržbě kulturní krajiny.

69. **Zejména mladí lidé opouštějí periferní území.** Kvůli nedostatku pracovních příležitostí odešli a odcházejí hlavně mladší a vzdělanější lidé na počátku profesní kariéry z periferních území a později také z regionů, které postihla restrukturalizace průmyslu. Stěhovali a stěhují se za lepším do rodících se metropolitních prostorů, zejména Prahy, v menší míře pak do Brna, Plzně a některých dalších center.⁹⁸

⁹⁷ Jiří Musil, Jan Müller, *Vnitřní periferie České republiky, sociální soudržnost a sociální vyloučení*, CESES FSV UK, Praha 2006.

⁹⁸ Maier K. 1998 Účinnost dosavadních a budoucích nástrojů pro snižování regionálních rozdílů v České republice. In: *Urbanismus a územní rozvoj* 6: s. 30-34. Brno. Dále srov. K. Maier, D. Franke, *Trendy prostorové sociálně-ekonomické polarizace v Česku 2001-2011*, Sociologický časopis 1/2015, s.



70. **Důsledkem vnitřní migrace je oslabování veřejných služeb.** Věková i sociální struktura obyvatelstva v postižených částech země se výrazně proměňuje. Zhoršuje se také dostupnost veřejných služeb. Zejména v malých obcích je omezována zdravotní péče, slábne veřejná dopravní obslužnost, jsou hůře dostupné volnočasové aktivity pro děti a mládež, ale zásobování pitnou vodou nebo připojení na kanalizaci.⁹⁹ Na úrovni obcí s rozšířenou působností (ORP) ubývá sociálních pracovníků, zatímco sociálních jevů, jimiž by se měly zabývat, přibývá.¹⁰⁰ Stojící budovy a infrastruktura tu zůstávají nevyužity a chátrají. Naopak v atraktivních místech nová výstavba nevratně zabírá velké plochy zemědělské půdy¹⁰¹ – úbytek činí několik hektarů týdně – a překotně zde rostou požadavky na novou veřejnou infrastrukturu.

4.1. Suburbanizace a rostoucí prostorová mobilita

71. **Dynamika suburbanizace.** V minulých stoletích a desetiletích se lidé stěhovali z venkova do měst. V posledním čtvrtstoletí naopak vidíme růst příměstského osídlení, a to někdy i na úkor

⁹⁹ Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb (2004)

¹⁰⁰ Strategie rozvoje sociálních služeb, s. 22, 27.

¹⁰¹ Dle *Zprávy o stavu životního prostředí* vydávané MŽP, je trend záboru orné půdy setrvalý. Celková výměra zemědělského půdního fondu zvolna klesá. Mezi lety 1992 – 2000 bylo zabráno 3 144 ha zemědělské půdy, v letech 2000-2012 ubylo 55 487 ha (1,3 %). V roce 2013 bylo zabráno dalších 2400 ha, v roce 2014 2441 ha. Podíl zastavěných a ostatních ploch se zvýšil mezi lety 2000 – 2012 o 3,3 % (26 400. ha) na 10,6 % území ČR, přičemž tento podíl v letech 2013 a 2014 se již dále nezvětšoval. Zastavěné plochy a nádvoří však tvoří pouze 1,6 % rozlohy ČR, zatímco na plochy ostatní připadá zbylých 9 %.

jádrových měst.¹⁰² Suburbanizační trend posiloval v letech hospodářské konjunktury. Počet obyvatel venkova mezi lety 2001 a 2014 stoupl o desetinu, zatímco ve městech – kromě Prahy a středních Čech – celkově stagnoval.¹⁰³ Dopady hospodářské krize (2008) migrace na venkov postupně oslabily. Každopádně ji můžeme považovat za dlouhodobý trend.

72. Zdroje suburbanizace. Nejedná se však o plošný návrat na venkov. Migrace je silně selektivní. V letech 2010–2014 bezmála třetina venkovských obcí přicházela o obyvatelstvo; na Karlovarsku nebo v příhraničí s Polskem to ale bylo téměř 45 %. Naopak z obcí v zázemí krajských měst ve stejném pětiletí obyvatelstvo ztrácela jen každá šestá. Obecně z hlediska migrace jsou atraktivnější venkovské obce s dobrou dostupností i dostatkem pracovních míst v místě či blízkém okolí. Samotná krajská města rostla podstatně menším tempem než jejich zázemí (nejvíce Praha, Liberec a Plzeň), nebo v nich dokonce lidí ubývalo.¹⁰⁴

73. Projevy suburbanizace. Suburbanizace se projevuje zabíráním dříve volné půdy, zhoršuje se průchodnost krajiny pro člověka, faunu i flóru i stabilita ekosystémů (provazba na ekosystémy), kvůli rozptýlenému charakteru nové zástavby dramaticky rostou náklady na veřejnou infrastrukturu a zhoršuje se dostupnost občanské vybavenosti. (Lidé a společnost + provazba na odst. 91)

74. Suburbanizace podporuje růst dopravy. Kvůli suburbanizaci přibývá automobilové dopravy ve spádových oblastech měst a ve městech samotných.¹⁰⁵ Více a více lidí v hospodářsky vyspělých zemích pravidelně dojíždí do práce. Pracovní příležitosti jsou často jinde, než kde bydlí. Suburbanizace ale k dojíždění za prací významně přispívá. K tomu navíc přibývá specifický problém České republiky: dopravní síť povětšinou směřuje do Prahy a krajských centrů chybí vzájemná propojení. To se v území projevuje České republiky dramatickým nárůstem dopravy, vyžadující stále větší plochy, vytvářející v území rozsáhlé bariéry (dálnice, letiště atd.) a koridory negativně ovlivněné emisemi a hlukem.

75. Růst mobility se týká vybraných sociálních skupin. Rostoucí mobilita se týká a bude týkat především některých sociálních skupin. První z nich jsou vysoce kvalifikovaní, ekonomicky aktivní lidé – zejména manažeři. Kvůli práci pro nadnárodní společnosti se běžně stěhují, často v globálním měřítku. Druhou skupinou jsou lidé na opačném konci spektra – méně kvalifikovaní zaměstnanci, postižení rostoucí prekarizací. Mobilita se v jejich případě prozatím projevuje hlavně dálkovou dojížděnkou za prací z bydliště s nižšími životními náklady do center s větší poptávkou po práci.

76. Rostla dojížděna do zaměstnání i do škol. Podle SLDB 2011 do škol a zaměstnání dojížděl téměř každý sedmý občan ČR.¹⁰⁶ Dobrým příkladem je Zlínský kraj a Praha (viz obrázek XY), do níž dojíždí zejména lidé ze Středočeského kraje. Pětina lidí, kteří v metropoli pracují, v roce 2014 dojížděla z okolních obcí a měst.¹⁰⁷ Deset let předtím to bylo o 40 % méně.

¹⁰² Za venkovské obce jsou označovány ty s méně než 2 tis. obyvateli k 31. 12. 2014, a také obce mezi 2 a 3 tis. obyvateli, které neměly k 1. 1. 2015 status města či městysu. Úhrnem jde o 5 685 obcí, jejichž katastry tvoří 75,5 % rozlohy státu a žije v nich 29,6 % obyvatel ČR.

¹⁰³ Situační zpráva ke SRUR 2015, s. 117–118.

¹⁰⁴ Tamtéž; dále srov. Maier, Franke, c.d., s. 99.

¹⁰⁵ V mezikrajském srovnání lze u většiny regionů pozorovat sestupný trend ve využívání veřejné dopravy. Situační zpráva 2016, s. 124 ann.

¹⁰⁶ Dojížděna byla mapována i na úrovni obcí, resp. na úrovni základních sídelních jednotek, jejichž počet dosahuje téměř 23 000. Údaje se vztahují pouze na zaměstnané, žáky, studenty a učně. Do statistiky nejsou zahrnuti osoby bez stálého pracoviště.

¹⁰⁷ Dojížděna za prací a do škol v hl. m. Praze (na základě výsledků SLDB) – 2001, ČSÚ, <https://www.czso.cz/csu/czso/dojizdka-za-praci-a-do-skol-v-hl-m-praze-na-zaklade-vysledku-sldb-2001-jbxxnh0fky>.



Zdroj: Dojíždka do zaměstnání a do škol podle Sčítání lidu, domů a bytů 2011. Dojíždkové proudy. ČSÚ 2014.

77. **Důsledky rostoucí mobility.** Kvůli rušnějšímu provozu na silnicích také přibývá lidí vystavených nadměrnému hluku a smogu. Nejvíce zatěžuje hluk, zejména ze silniční dopravy, aglomerace Plzeň, Praha a Brno, kde nadlimitním hlukem trpí zhruba každý desátý obyvatel.¹⁰⁸ V menších obcích kolem velkých měst, rekreačně atraktivních místech a jinde také dochází k přetěžování kanalizace, svozu odpadu a další technické infrastruktury.¹⁰⁹

78. **Dopad růstu mobility na občanskou vybavenost.** Rostoucí mobilita lidí proměňuje také rozložení služeb občanské vybavenosti.¹¹⁰ V malých obcích se často už nevyplácí provozovat služby, takže z nich mizí prodejny základních potravin, pošty, školy,¹¹¹ knihovny¹¹² a v místech, kam nejedí turisté, také restaurace. Mnohde se také zhoršuje dostupnost větších měst veřejnou dopravní obsluhou. Proto mladí lidé odcházejí pryč (**provazba na odst. 91**).

¹⁰⁸ Zpráva o životním prostředí ČR 2014. CENIA a MŽP ČR, Praha 2015.

¹⁰⁹ Strategický rámec udržitelného rozvoje, 2010, s. 40.

¹¹⁰ Karel Maier, Polycentric development in the spatial development policy of the Czech Republic, *Urban research and Practice* 3/2009, s. 319-331, zde s. 327.

¹¹¹ Od roku 2005 ubylo 700 středních škol a 359 základních škol, naopak vzrostl počet mateřských škol o 375. Srov. *Vývojová ročenka školství 2005/06–2015/16*, dostupné z <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/vyvojova-rocenka-skolstvi-2005-06-2015-16>

¹¹² Od roku 1995 do roku 2015 poklesl počet knihoven s neprofesionálními pracovníky o 848 na celkových 4554. I přesto však lze knihovny i ve srovnání s průměrem EU považovat za nadstandartní, srov. *Kultura české republiky v číslech. Vybrané údaje ze statistických šetření*. NIPOS, Praha 2016, s. 10–12.

79. **Důsledkem ekonomické mobility na globální úrovni jsou i brownfields.** Stále snadnější dostupnost levného zboží z celého světa vystavuje domácí výrobce silnější konkurenci a nutí je v lepším případě k opakovaným restrukturalizacím, v horším k ukončení provozu. Opuštěné průmyslové či zemědělské – ale také obytné a vojenské – areály nevyužity stojí a chátrají. Vznikají tak neprostupné části krajiny či měst, kde se často soustřeďují lidé na okraji společnosti. Přitom vedle nich vznikají nové provozy na zelené louce, které zbytečně zabírají půdu (viz bod 95) a ohrožují ekosystémovou stabilitu.

80. **Digitalizace nemusí snižovat mobilitu. Mobilita a digitalizace.** Digitalizace proměňuje nároky na prostorové ukotvení práce. Její neurčitost a proměňující se organizace se promítá do nepravidelné dojížděky. Nové formy práce představují postindustriální přechod od její koncentrace v prostoru ke koncentraci kvalitativní (intenzivnější a rozličnější typy práce). Při posledním sčítání lidu v roce 2011 13 % obyvatel denně vyjíždějících do zaměstnání nemělo stálé (prostorově ukotvené). Podíl takovýchto osob je však reálně vyšší, pokud k nim přičteme práci z domova či na cestách. Proto také přibývá podíl lidí, jejichž zaměstnání – a potažmo životní styl – se neskládá z rutinních směn s pevným začátkem a koncem.¹¹³

4.2. Regionální nerovnosti

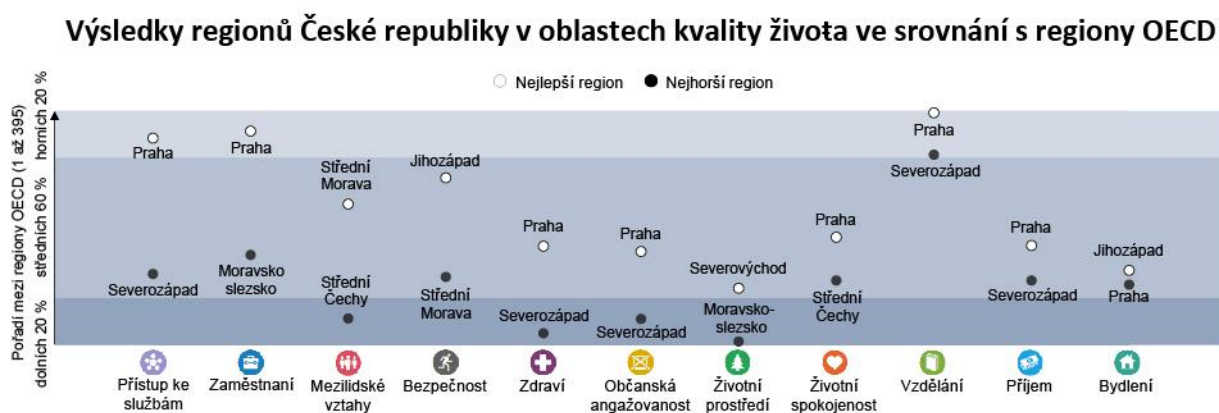
81. **Postavení regionů ČR je v rámci OECD průměrné.** Postavení regionů v rámci OECD Rozdíly mezi různými částmi světa i částmi států se v posledních desetiletích prohlubují. OECD podotýká, že „[p]odle nepeněžních ukazatelů životní úrovně jsou mezi regiony jedné země často větší rozdíly než mezi různými zeměmi“.¹¹⁴ Snižují se sice nerovnosti v dosaženém vzdělání či přístupu ke službám; zvětšují se však rozdíly v příjmech, kvalitě ovzduší a bezpečnosti. Domácnosti v metropolitních oblastech mají o 17 % vyšší příjem než ostatní domácnosti; zároveň však utratí až o 15 % více za bydlení. Rozdíly mezi regiony prohluje i rostoucí stěhování mladých lidí za lepším – ve 26 z 33 zemí OECD na venkově roste podíl lidí starších 65 let.¹¹⁵ V statistikách OECD sledujících blahobyt v regionech NUTS II se osm českých regionů ve většině sledovaných ukazatelů nachází v druhé polovině států OECD s nižší kvalitou života. Nejhorších výsledků české regiony dosahují, pokud jde o (nízkou) občanskou angažovanost a (špatný) zdravotní stav. Nacházejí se na úrovni visegrádských sousedů či některých izraelských regionů (Haifa, Tel-Aviv). Míra, v jaké se české regiony liší navzájem, se v porovnání s ostatními zeměmi OECD pohybuje kolem průměru.

¹¹³ Peter Svoboda, Martin Ouředníček, Flexibilita a lokalizace práce: přehled konceptuálních náhledů a jejich relevance pro výzkum metropolitních regionů v Česku, Ekonomický časopis 5/2015, s. 465-485.

¹¹⁴ OECD360 Česká republika, OECD 2015, http://www.spcr.cz/images/MO/OECD_CR_360.pdf

¹¹⁵ OECD Regions at a Glance 2016

Graf 18 Výsledky regionů České republiky v oblastech kvality života ve srovnání s regiony OECD¹¹⁶



82. **Vývoj regionálních nerovností v ČR.** Zhruba do roku 2007 se odlišnosti mezi částmi České republiky zvětšovaly, protože kvalita života v Praze rostla rychleji než ve zbytku země. Vzájemné rozdíly mezi kraji se prohlubovaly jen mírně. V letech hospodářské krize hlavní město začalo stagnovat, takže tento trend nepokračuje. Obdobně se vyvíjely i průměrné příjmy a zadlužení domácností v krajích.¹¹⁷ Faktorem přispívajícím ke zvyšování rozdílů mezi městem a venkovem je rozpočtové určení daní, které zvýhodňuje velká města. Od roku 2013 se však změnil způsob jeho výpočtu ve prospěch menších obcí. Rozhodujícím kritériem zůstal počet obyvatel, po zavedení přechodových koeficientů však již nedochází ke skokovým rozdílům. Byl zohledněn počet žáků a zastropování kritéria rozlohu obce. Na druhé straně nelze zapomínat, že velká města zajišťují infrastrukturu a občanskou vybavenost nejen pro své obyvatele, ale i pro obyvatele ze zázemí měst.

83. **Praha – první mezi regiony.** Ekonomické rozdíly mezi Prahou a kraji mají několik příčin. V metropoli sídlí řada firem, které vyrábějí a podnikají jinde. Svůj podíl má také vysoká míra dojížděky do zaměstnání v Praze, výdaje centrálních úřadů, koncentrace většiny služeb do hlavního města (peněžnictví, pojišťovnictví, telekomunikace), vyšší cenová hladina a vysoké mzdy a platy zaměstnanců, podle nichž firmy působící ve více regionech přiřazují svým střediskům hrubou přidanou hodnotu.¹¹⁸

84. **Výdaje na výzkum a vývoj.** Kromě příjmů se v Praze koncentrují také výdaje na výzkum a vývoj. S odstupem asi 15 % za ní následují krajská města s velkými univerzitami (Brno, Ostrava) a Středočeský kraj jako spádová oblast pro pražské firmy a univerzity.¹¹⁹

85. **Rozdíly v nezaměstnanosti mezi regiony se zmenšovaly.** Rozdíly mezi kraji v míře nezaměstnanosti i sociálního vyloučení (nezaměstnanost delší než jeden rok) se v době recese po roce 2007 rovněž snížily. Na přetrvávajících odlišnostech se podepisuje hlavně nedostatek práce pro lidi se základním vzděláním.¹²⁰ Ve všech krajích kromě Prahy je nezaměstnanost žen větší než nezaměstnanost mužů, nejvíce na Liberecku.

¹¹⁶ OECD Regions at a Glance 2016, <http://www.oecd.org/gov/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm>.

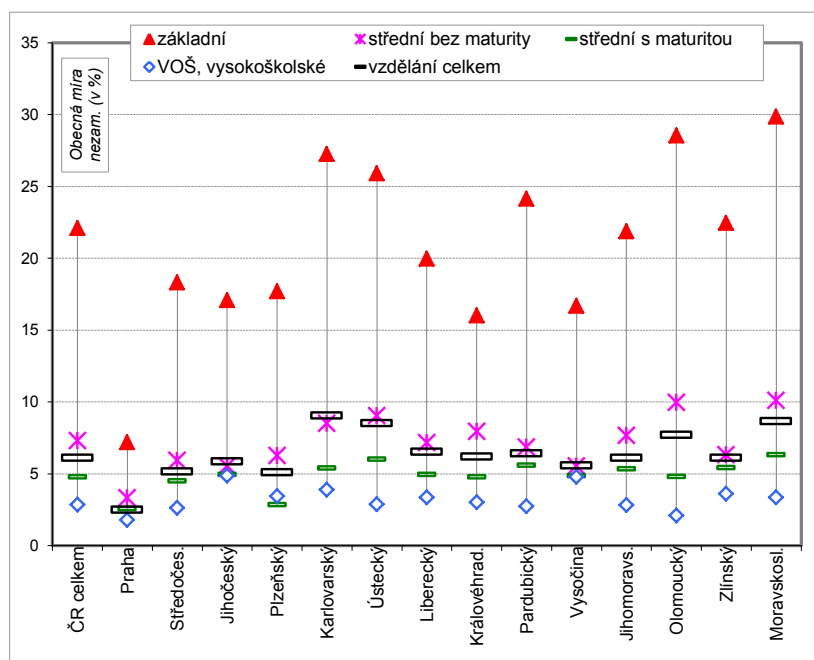
¹¹⁷ Situační zpráva ke SRUR 2016

¹¹⁸ Situační zpráva ke SRUR 2016

¹¹⁹ Situační zpráva ke SRUR 2016

¹²⁰ Situační zpráva ke SRUR 2016, Strategie regionálního rozvoje, s. 33.

Graf 19 Míry nezaměstnanosti dle dosaženého vzdělání v různých krajích, 2014 (graf III.B.2 uvedený v Situační zprávě ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje ČR z roku 2016 na str. 107). Zdroj: ČSÚ.



86. **Chudoba a lidé ohrožení chudobou.** Na chudobě se silně podepisuje vzdělání rodičů a regionální příslušnost. ČR patří k zemím s největším vlivem socioekonomického zázemí na vzdělávací výsledky žáků.¹²¹ (provazba na KO 1) 43 % rozdílů ve schopnosti žáků řešit problémy je ovlivněno průměrným socioekonomickým zázemím kraje.¹²² Proto není snadné z ní vyváznout. Ke snižování rozdílů mezi regiony nepřispívá sociální struktura chudobou ohrožených obyvatel. Pod kritickou hranicí 60 % z mediánu příjmů (harmonizovaného na paritu kupní síly) se nachází skoro třetina chudých. Nejvíce ohrožení jsou nezaměstnaní, samostatně žijící senioři a ekonomicky neaktivní část populace, domácnosti tvořené pouze jedním rodičem a přinejmenším jedním dítětem a také děti žijící v rodinách, kde nikdo nepracuje nebo pracuje velmi málo.¹²³

87. **Přibývá sociálně vyloučených lokalit.** V uplynulém desetiletí se zdvojnásobil počet sociálně vyloučených lokalit, kde se soustřeďují chudí a nezaměstnaní lidé bez perspektivy. Přibýlo jich ve všech krajích. Nejvíce vyloučených lokalit se nachází v krajích s ekonomickými problémy, tedy zejména Ústeckém, Karlovarském a Moravskoslezském.¹²⁴ Chudí a chudobou ohrožení obyvatelé jsou nuceni odcházet domů s vyšší nezaměstnaností, menšími příležitostmi, ale levnějším bydlením, což způsobuje fluktuaci sociálně vyloučených osob.¹²⁵ Přesto lidé ohrožení chudobou vydávají ze svých příjmů téměř dvakrát tolik (tedy 40%), než jaký je průměr domácností v ČR.¹²⁶

¹²¹ Hlavní zjištění PISA 2012. Česká školní inspekce 2013, s. 6.

¹²² Mezinárodní šetření PISA 2020: Schopnost patnáctiletých žáků řešit problémy, Česká školní inspekce 2014, s. 22. Autoři studie však upozorňují na fakt, že výsledky krajů „mohou být ovlivněny nestandardním výsledkem jedné nebo více vybraných škol.“

¹²³ Prokop, D. 2016 Chudoba je v ČR daleko hlubší, než se běžně usuzuje. Rozhovor s Danielem Prokopem. Rozhovor Britských listů, dostupné z <https://www.youtube.com/watch?v=0ZC14mQ6j08>; Drahomíra Dubská, Jan Zeman, Analýza vývoje indikátorů nerovnosti v ČR a jejich dopad na růstový potenciál ČR, s. 5.

¹²⁴ GAC 2015. Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR, Praha.

¹²⁵ V předlidených bytech podle definice Eurostatu žije v Česku 19,9 % obyvatel (šetření SILC 2014), ale ve skupině nízkopříjmových obyvatel (do 60 % mediánu příjmu) je tento podíl 44,7 %. Zatímco hodnoty za celou populaci se blíží průměru EU (17,1 % obyvatel), nízkopříjmové domácnosti žijí v předlidených bytech výrazně častěji, než je tomu v EU (30,2 %).

¹²⁶ Koncepce sociálního bydlení české republiky 2015 – 2025, s. 27.

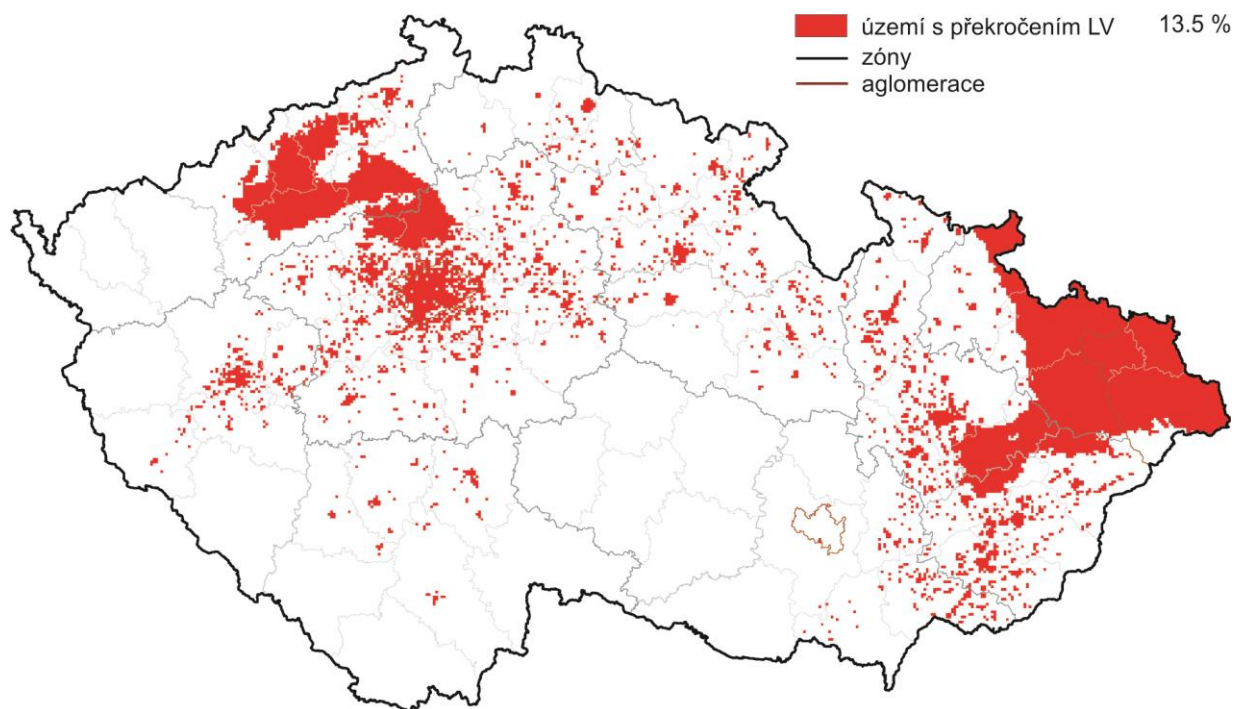
88. **Příčiny vzniku sociálně vyloučených lokalit.** Rozšiřování a přetrvávání sociálně vyloučených lokalit je výsledkem řady procesů. Zánik pracovních příležitostí pro osoby s nízkou kvalifikací vedl zejména v uvedených krajích k dlouhodobé nezaměstnanosti, která následně vedla k chudobě a sociálnímu vyloučení tamních obyvatel. Vznikající sociální problémy v území často nebyly včas identifikovány nebo dlouho zůstávaly bez adekvátní politické reakce, nebo byly dokonce přijaty politiky, které tyto problémy ještě posílily (např. zanedbání preventivních programů, omezování přístupu sociálně vyloučených obyvatel k obecnímu bydlení, nedůsledné nastavení dávkových systémů, v extrémních případech přímá podpora přestěhování sociálně vyloučených do znevýhodněných obcí nebo regionů). Z národní ani místní úrovně nebyly včas řešeny synergie nerovného postavení sociálně vyloučených domácností a obchodních praktik na trhu nemovitostí, nastavení finančních služeb, či krátkodobých úvěrů vedoucích k cílenému zadlužování obyvatel vyloučených lokalit. Takto vzniklé problémy byly následně prohloubeny migrací. Transformační procesy v sektoru bydlení (restituce, privatizace, deregulace nájemného apod.) a diferenciací nákladů na bydlení vytvořily stimuly pro odchod chudých obyvatel z měst, které jsou centry pracovních příležitostí, do míst s vyšší nezaměstnaností, menšími příležitostmi a tudíž i většími sociálními problémy, ale s levnějším bydlením (v pozdějších letech už pravidlo o nízkých nájmech v důsledku dávek na bydlení neplatí, chudí lidé se stěhují k pronajímatelům orientovaným na osoby a rodiny odkázané na sociální dávky). Naopak z území s největší koncentrací sociálně vyloučených lokalit odchází především mladší a lépe vzdělaní obyvatelé, zejména z důvodu omezené perspektivy zaměstnání.

89. **Sociální vyloučení vede ke vzniku nerovností v rámci regionů.** Koncentraci chudých lidí do sociálně vyloučených oblastí přináší další problémy do regionů zasažených ekonomickými a sociálními nerovnostmi. Ztráta lidského kapitálu dále snižuje schopnost těchto regionů adaptovat se na vzniklou situaci a efektivně žádat a využívat dostupné programy na podporu sociálního začleňování a regionálního rozvoje. Na krajské úrovni se jedná zejména o Karlovarský, Moravskoslezský a Ústecký kraj, v nichž se koncentruje většina sociálně vyloučených lokalit. Zároveň však obecně dochází k posilování diferenciací mezi jednotlivými obcemi. I v rámci těchto regionů existují často v blízkém sousedství obce s relativně rozsáhlými sociálně vyloučenými lokalitami a úspěšně se rozvíjející obce.

90. **Kvalita ovzduší se již nezlepšuje.** Ačkoliv se podařilo se razantně snížit některé typy znečištění ovzduší, stále přetrvávají velké regionální rozdíly v kvalitě ovzduší. Emise oxidu siřičitého klesly o 93 %, ale koncentrace karcinogenního benzo(a)pyrenu a mikročastic polévatého prachu (PM₁₀) zůstává vysoká a přestala klesat. Množství benzo(a)pyrenu a PM₁₀ překračuje limity v místech, kde žije zhruba polovina, respektive čtvrtina obyvatel. Znečištěné ovzduší ohrožuje nejvíce chronicky nemocné nebo starší lidi. V průměru jenom na znečištění ovzduší částicemi PM₁₀ umírá asi šest až osm tisíc lidí ročně.

91. **Podoby znečištění ovzduší v území.** Znečištění ovzduší není rovnoměrně rozloženo. Postihuje hlavně tři typy míst, každý z jiných příčin, v nichž dochází k překračování imisních limitů znečišťujících látek v ovzduší. V některých průmyslových aglomeracích, především na Ostravsku nebo v částech Ústeckého kraje, pochází z velkých provozů spalujících uhlí (metalurgie, elektrárny). Ve velkých městech se skládá zejména z výfukových plynů. Řada venkovských obcí či menších měst trpí spalováním pevných paliv k domácímu vytápění; jen v roce 2013 z nich pocházelo 38 % veškerých emisí částic PM₁₀.

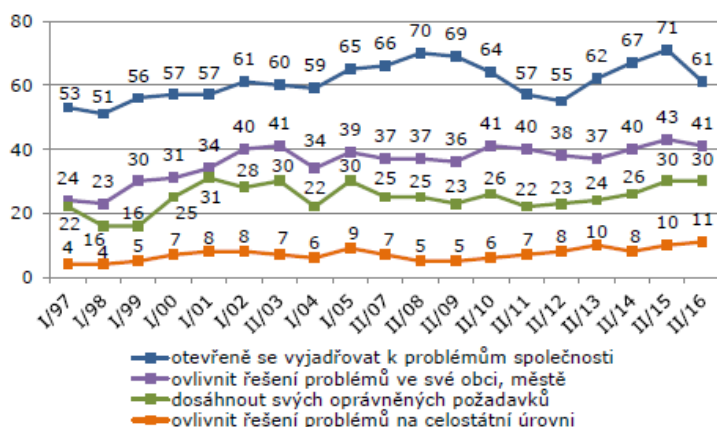
Graf 20 Vyznačení oblastí s překročenými imisními limity pro ochranu lidského zdraví (bez zahrnutí troposférického ozonu), 2014



4.3. Rostoucí význam nestátních aktérů

92. **Roste pocit bezmoci, klesá občanská angažovanost.** Nemalá část veřejnosti vnímá – ledaskdy neoprávněně – rozhodování úředníků či politiků v územní veřejné správě jako netransparentní a zvýhodňující developery.¹²⁷ Lidé sice mají pocit, že v městech a obcích mají na rozhodnutí větší vliv než na celostátní úrovni, nikdy však takovýto názor nevyjádřila více jak polovina občanů (viz graf 35). Dlouhodobě klesá účast v obecních volbách stejně jako ochota kandidovat v místních volbách a přijmout veřejnou funkci.

Graf 21 Možnosti občanů ovlivňovat veřejnou sféru v časovém srovnání (v %). Zdroj: Zájem politiků o občany a možnosti občanů ovlivnit veřejnou sféru – únor 2016, CVVM



Pozn.: Uveden podíl součtu odpovědí „rozhodně ano“ a „spíše ano“.

Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, v.v.i., Naše společnost.

93. **Netransparentní zapojování nestátních aktérů zapříčiňuje nízká míra spolupráce ve veřejné územní správě.** Příležitost pro netransparentní a selektivní zapojování nestátních aktérů prosazujících dílčí zájmy podporuje rovněž situace, v níž agendy a koncepce nejsou vždy vzájemně propojené. Mezi státem, kraji či obcemi panují navíc často i kompetenční střety. Rozhodování státu o velkých infrastrukturních projektech je proto ve stále větší míře odkazováno na využití mocenských nástrojů či rezignaci na původní záměry.

94. **Netransparentní vliv nestátních aktérů ovlivňoval negativně územní rozvoj.** I v územním plánování se projevuje rostoucí význam nestátních aktérů. Promítají se do něj hlavně tlaky různých investorů a developerů na rozhodování či prodej obecních pozemků. Přitom některé obce nemají územní plány, případně je neumějí aktivně používat ve svém rozhodování nebo nedovedou odhadnout reálné přínosy jednotlivých investorských záměrů.¹²⁸ Praktickým důsledkem se stala chaotická, nepromyšlená výstavba satelitních sídlišť; umisťování průmyslových podniků nebo kapacitních silnic v sousedství obytných domů; špatně naplánovaná výstavba narušující krajinný ráz nebo život ve městech.¹²⁹

¹²⁷ Z hlediska veřejného mínění jsou rozhodujícími faktory pro rozhodování politiků v dlouhodobém horizontu let 2003–2016 úplatky a korupce, zájmové skupiny a lobby, média a osobní vztahy, srov. Jmila Pilecká, *Vliv na politické rozhodování – březen 2016*, CVVM 2016, <http://cvvm.soc.cas.cz/demokracie-obcanska-spolecnost/vliv-na-politicke-rozhodovani-brezen-2016>.

¹²⁸ srov. <http://moderniobec.cz/vlastnicka-prava-a-uzemni-planovani/>. K nekalým praktikám developerů srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2943 podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.09.2013, které se týkalo změny tzv. indexu podlažní plochy.

¹²⁹ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, s. 34, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2006.pdf.

95. **Platformy pro vyjednávání zájmů existují na národní a krajské úrovni.** Postupně vznikla řada institucí, které pomáhají najít konsensus nebo kompromisní řešení: například tripartita včetně krajské úrovně, dvanáct profesních komor zřízených zákonem a další bez povinného členství. Obtížné je prozatím zhodnotit činnost Regionálních stálých konferencí sdružených v Národní stálé konferenci, jež vznikly v roce 2015 a sdružují zástupce jak ze státní správy tak mimo ni. Jejich cílem je koordinovat čerpání z evropských fondů (ESIF) a zajišťovat, aby při jejich čerpání vycházelo z potřeb cílového území.¹³⁰ Na místní a lokální úrovni však podobné, dlouhodobě a koncepčně rozvíjené platformy, které by moderovaly místní a lokální rozhodování o jeho rozvoji, území či stavbách a řešily konflikty (viz odstavce 304–305), chybějí.

96. **Růst významu nestátních aktérů znamená i rozvoj občanské společnosti.** Výraz růstu významu nestátních aktérů se v životě municipalit projevil rovněž posilováním organizované občanské společnosti. Rozmanité organizace nebo iniciativy mají z podstaty věci samozřejmě různé zájmy, cíle a úkoly a ani jejich chování a rozhodování nelze vždy považovat za bezchybné. Nejvíce neziskových organizací, přepočteno na 100 000 obyvatel kraje, sídlí v Praze. Ve všech krajích kromě Moravskoslezského se jejich počet pohybuje kolem tisícovky. V uplynulém desetiletí rostl jak jejich počet, tak objem služeb, jež zajišťují; v roce 2012 činil více než 56 miliard korun ročně.¹³¹

97. **I municipality se organizují, aby hájily svůj zájem.** Asi 90 % obcí se účastní nějaké formy meziobecní spolupráce.¹³² Právě vzájemným sdružováním se municipality stávají významným (spolu)hráčem složek ústřední státní správy a tedy i významným nestátním aktérem. V Česku působí řada sdružení měst a obcí, žádné však nesdružuje ani polovinu ze zhruba 6200 obcí. Nejvýznamnějšími municipálními organizacemi jsou Svaz měst a obcí ČR (2803 členů),¹³³ Sdružení místních samospráv ČR (1112 členů), Spolek pro obnovu venkova (cca 1000 členů),¹³⁴ z menších, odborně zaměřených lze uvést Národní síť Zdravých měst (130 členů) či Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů (311 členů). Vznikají také mikroregiony, svazky obcí nebo smlouvy mezi obcemi, které společně sdílejí služby.

98. **Municipální sdružení podporují participaci občanů a zapojování aktérů z nevládních sektorů.** Zapojování veřejnosti do rozhodování a spolupráci nestátních aktérů systematicky rozvíjejí dvě municipální organizace. Realizátory místní Agenda 21 v České republice sdružuje Národní síť Zdravých měst. Druhou organizací je Národní síť Místních akčních skupin (MAS), které uvádějí v život specifický integrovaný nástroj, tzv. komunitou podporovaný místní rozvoj (*community-led development*, dále jen CLLD). MAS sdružují v podobě právního subjektu zástupce veřejné správy, neziskového a ekonomického sektoru, aby společně plánovali lokální rozvoj na subregionální úrovni financovaný z evropského Společného strategického rámce.¹³⁵ Důležitou podmínkou je, že zástupce žádného sektoru nemůže mít v MAS nadpoloviční zastoupení. Přibližně 180 certifikovaných MAS působí na venkově¹³⁶ a pokrývá více než 94 % území ČR. Prozatím chybí podobný instrument pro rozvoj měst nebo městských čtvrtí.

4.4. Kompetence územní veřejné správy

99. **Územní veřejná správa trpí stejnými deficity jako vládnutí v ČR obecně.** Obce a města se – stejně jako ostatní úrovně veřejné správy – také potýkají s nedostatky v demokracii (míře

¹³⁰ Blíže viz www.uzemnidimenze.cz

¹³¹ Zuzana Prouzová, *Vývoj a současný stav českých NNO v makroekonomických ukazatelích*, Studie pro Konceptci politiky vlády vůči NNO do roku 2020, verze k 1.3.2015, s. 16. http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_prouzova_data_a_fakta_o_neziskovem_sektoru_1.pdf.

¹³² *Hospodářské pohledy OECD: Česká republika*, OECD 2016, s. 40.

¹³³ Údaj k 01.01.2013.

¹³⁴ Údaj z webových stránek, bez časového určení, srov. <http://www.spov.org/o-spolku-pro-obnovu-venkova.aspx>.

¹³⁵ http://nsmas.cz/content/uploads/2013/03/EK_MÍSTNÍ-ROZVOJ-VEDENÝ-KOMUNITAMI.pdf

¹³⁶ Konkrétně se jedná o území s celkovým počtem 10 000 – 100 000 obyvatel bez města nad 25 000 obyvatel.

participace občanů, budování partnerství napříč sektory) i efektivitě vládnutí (koherence veřejných politik, dlouhodobé strategické plánování, nedostatečné využívání nástrojů a metod veřejné kvality).¹³⁷ Podrobně je popisuje kapitola 6. Kromě nich však místní správa čelí svým vlastním problémům.

100. Specifikem územní veřejné správy je výkon vlastní i přenesené působnosti. Specifikem vládnutí na místní a regionální úrovni a kompetencí územní veřejné správy je zejména existence samosprávy ve dvou (obec a kraj) úrovních, v případě statutárních měst přibývají ještě městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Ve své působnosti (samosprávě) se obce starají o důležité veřejné služby, jako je školství (kraje a obce), doprava (kraje a obce), sociální služby (kraje a obce), svoz odpadu a kanalizace (obce) a zdravotnictví (kraje a obce se zdravotními pojišťovnami).¹³⁸ Přenesenou působnost nevykonávají všechny obce ve stejném rozsahu, ale dělí se podle třístupňové struktury: 388 obcí s pověřeným obecním úřadem vykonává nejužší rozsah kompetencí v přenesené působnosti, dále pak existují obce se stavebním úřadem a obce s matričním úřadem. Obce s pověřeným obecním úřadem nevymezuje jednotné kritérium, nacházejí se proto v obcích různých velikostí a charakteru.¹³⁹

101. ORP se mnohdy nezvládají starat o celý svůj obvod. Druhá fáze reformy veřejné správy vytvořila obce s rozšířenou působností (ORP), jež převzaly větší část kompetencí z okresních úřadů, a staly se tak základním jednotkou výkonu státní správy v území. Každá ze současných 205 ORP spravuje své vlastní správní území, tak správní obvod se zhruba 15 000 obyvateli. ORP by měly plnit metodickou činnost vůči ostatním obcím ve správním obvodu, ale často na to nestačí, alespoň ve vztahu k územnímu plánování a stavebnímu řádu, rezignovaly.¹⁴⁰ **DOPLNIT DALŠÍ OBLASTI** Tento vývoj má za následek, že jsou v praxi hledány alternativy k ORP. Neúměrná očekávání ve vztahu ke správě širšího území jsou vkládána do MAS, které jim však vzhledem ke své povaze nemohou dostát, neboť neslouží ke správě širšího území coby jakési malé okresy.

102. I malé obce mají potíže s výkonem své agendy. Malé obce rozsah přenesené působnosti administrativně zatěžuje a nedokáží v požadované kvalitě poskytovat veřejné služby. Kromě toho malé obce často mají problém i při plnění základní samosprávné činnosti, včetně ustavení samosprávných orgánů. Třetí skupinu tvoří problémy spojené se snížením efektivnosti alokace finančních prostředků a kontroly hospodaření obcí.¹⁴¹ Administrativní náklady na jednoho obyvatele jsou v malých obcích vyšší – hranice, na které větší přestává být levnější, činí asi 1000–2000 obyvatel. Nedaří se jim také dostatečně zajišťovat klíčové služby jako preventivní zdravotní péči, péči o děti a dlouhodobou péči.¹⁴²

103. Financování územních samospráv se liší dle jejich typu. Obce a kraje jsou převážně financovány kombinací sdílených daní (obě daně z příjmů a DPH) a transferů či dotací od státu. Obcím náleží výnos z daně z nemovitých věcí, kterou – v rozmezí daném právními předpisy – mohou samy stanovit. Kromě toho mají výnosy z užitelských poplatků a příjmy z infrastruktury. Přes 60 % rozpočtu obcí pokrývají daně, zatímco u krajů pochází více než 60 % příjmů z transferů. V porovnání s jinými průmyslovými zeměmi mají kraje a obce poměrně omezenou nezávislost: kontrolují pouze asi jedno procento vybraných daní. Většina peněz přidělovaných státem je účelově vázána.¹⁴³

¹³⁷ V samosprávě aplikují systémy řízení kvality jen 2 % úřadů Analýza využívání metod ve veřejné správě, Ministerstvo vnitra 2016.

¹³⁸ *Hospodářské pohledy OECD: Česká republika*, OECD 2016, s. 38.

¹³⁹ *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*, Ministerstvo vnitra 2011.

¹⁴⁰ *Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu* vypracovaná MMR a vzatá na vědomí vládou dne 27. 6. 2016 jasně konstatuje, že „růstem velikosti obce s rozšířenou působností klesá rozsah služeb poskytovaných ostatním obcím v jejím správním obvodu.“ (s. 93).

¹⁴¹ *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*, Ministerstvo vnitra 2011, s. 33.

¹⁴² *Hospodářské pohledy OECD: Česká republika*, OECD 2016, s. 39.

¹⁴³ *Hospodářské pohledy OECD: Česká republika*, OECD 2016, s. 40.

104. **Většina území je již pokryta územně plánovací dokumentací obcí.** Podíl území pokrytého územní plánovací dokumentací vzrostl mezi lety 1995 a 2014 z necelých 20 % na 92 % plochy České republiky. Plán by měl stanovit limit využití území a promyšleně rozhodnout, jak, kdy a kde se bude využívat ke stavbám i jiným účelům. Se vstupem do EU postupně vzrostl i důraz na strategické plánování a řízení, které má pokud možno komplexně stanovovat rozvoj využití potenciálu území.

105. **Participace veřejnosti není rozvinutá, dlouhodobě se jí věnuje místní Agenda 21.** V českém prostředí se po roce 1990 participace omezovala často jen na odborníky a místní elity, což vedlo k nezájmu o ni. Schopnost průběžně zapojovat veřejnost je znakem dobrého vládnutí i na místní úrovni. V současnosti se nejčastěji uplatňuje při strategickém, územním a finančním plánování a při posuzování vlivů koncepcí, územních plánů a záměrů na životní prostředí. Bývá využívána i rámci sektorového plánování, např. při tvorbě komunitního plánování sociálních služeb.¹⁴⁴ Nástrojem pro kultivaci plánování a debaty o lokálních problémech s veřejností, jež je součástí komplexního strategického procesu vycházející z analýzy udržitelného rozvoje, je místní Agenda 21 (MA 21).¹⁴⁵ Zapojuje se do ní stále více obcí. Mezi roky 2006 a 2014 počet zapojených obcí stoupl ze čtyřiceti na 134 a dotčených obyvatel z 800 tisíc na 5,3 miliónu. Příčinou nárůstu je fakt, že do MA 21 začaly zapojovat také MAS, mikroregiony, kraje a některé městské části v Praze.¹⁴⁶

4.5. Vliv změny klimatu na život v městech a obcích

106. **Globální změny klimatu se projevují lokálně.** Globální změny klimatu promění v příštích desetiletích život v české krajině, ale především ve městech a obcích. Jejich projevy jsou vždy lokální a řešení je nutná tvořit vždy se znalostí místní situace. Obecně však platí, že hůře se adaptují urbanizovaná území. Velký podíl zástavby a zpevněných ploch ovlivňuje mikroklima a způsobuje přehřívání povrchu, vyšší teploty vzduchu, silnější výpar, rychlý odtok dešťových vod nebo vysokou prašnost.¹⁴⁷

107. **Změna klimatu se projevuje ve městech nárůstem průměrné teploty.** Klimatická změna se projevuje specificky ve městech zejména v podobě vytváření tepelných ostrovů. Města jsou významným producentem skleníkových plynů a uhlíkové stopy. Množství skleníkových plynů vyprodukovaných ze všech aktivit na úrovni měst nazýváme uhlíkovou stopou měst. Uhlíková stopa měst se skládá ze spotřeby energie ve městě mimo dopravu, dopravy obyvatel města a nákladní dopravy, produkce a míry třídění odpadů a využití území města (míra přeměny pozemků na jiné využití); největší vliv (70-80 %) připadá na spotřebu energie. V ČR dosud změřilo vlastní uhlíkovou stopu pouze devět měst či městských částí. Ačkoliv byla uhlíková stopa vztažená na jednoho obyvatele nižší než celonárodní průměr, nelze kvůli omezenému vzorku tento trend hodnotit nutně optimisticky.

108. **Pro úpravu městského mikroklimatu nejsou využívána všechna dostupná opatření.** Prozatím nedoceňovaná je mnohde důležitost vzrostlé zeleně v městech či obcích, střešní a popínavé zeleně v hustě zastavěných územích, vodních ploch, otevřených vodních toků, kašen a fontán pro mikroklima sídel. Jenom místy se zatím využívají polopropustné a propustné povrchy (např. zatravnovací tvárnice) namísto nepropustných (např. kompaktní dlažby), jež neumožňuje vsakování vody a zrychluje odtok. Ledaskde chybí oddílná kanalizace pro odvod a jímání

¹⁴⁴ Analýza občanské participace v České republice, ed. P. Mička, Praha 2015

¹⁴⁵ V roce 2012 schválila vláda ČR Koncepti podpory místní Agendy 21 do roku 2020. Od roku 2014 je ukotvena jako metoda kvality pro územní veřejnou správu ve Strategickém rámci rozvoje veřejné správy ČR (2014 – 2020) a návazných implementačních plánech.

¹⁴⁶ Situační zpráva ke SRUR 2015, dále srov. <http://ma21.cenia.cz/DatabázeMA21prohlížení/Statistiky/základnístatistikyMA21/tabid/759/language/cs-CZ/Default.aspx>

¹⁴⁷ Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, Ministerstvo životního prostředí 2015.

dešťových vod k jejich dalšímu využití pro zálivku veřejné zeleně nebo čištění ulic. Města a obce zatím ke své škodě jen málo ovlivňují dění v okolní krajině, která se do jejich života bude více a více promítat: hospodaření na zemědělské půdě, péči o rozptýlenou zeleň, malé mokřady nebo říční nivy, úpravu vodního režimu v zemědělské a lesní držbě nebo svádění a akumulaci vody tak, aby při přívalových deštích do příkopů i do samotných sídel nestékala ornice.¹⁴⁸

109. **Vzrostl počet zeleně.** Pozitivním jevem je, že mezi lety 2009 a 2015 obecně vzrostl podíl zeleně o téměř 6000 ha, ať již se jedná o okrasné zahrady, uliční a sídlištní zeleň, parky či jiná plochy funkční a rekreační zeleně.¹⁴⁹

110. **Podíl budov ve vysokém energetickém standardu roste pomalu.** Stavba a provoz budov, v nichž tráví lidé 85 – 90 % svého času, představuje významný zdroj úspory energie, který se však nedaří využívat.¹⁵⁰ Energeticky úsporné budovy navíc pomáhají adaptaci na změny klimatu, neboť energeticky neúsporné budovy jsou vystaveny riziku přehřátí vnitřního prostředí i podchlazení. Od roku 2009 se nově vystavené budovy či budovy s celkovou plochou nad 1000 m², které doznaly větších změn, musí prokázat průkazem energetické náročnosti budovy. Ten rozeznává sedm energetických tříd (A – G), nově dokončované budovy se mohou nacházet však pouze v třídách A – C.¹⁵¹ Dlouhodobě se však nedaří snižovat energetickou náročnost budov, ať již administrativních či obytných. Většina dokončovaných budov je tedy úsporných, podíl velmi a mimořádně úsporných budov roste jen pomalu.

Tabulka: Srovnání podílu dokončených budov dle energetických tříd a nákladů na ně v letech 2010 – 2015, zdroj dat: ČSÚ

Rok	Podíl počtu dokončených budov dle energetických tříd			Podíl investičních nákladů na výstavbu budov		
	Třída A	Třída B	Třída C	Třída A	Třída B	Třída C
2015	6 %	41 %	53 %	6 %	48 %	46 %
2014	5 %	34 %	61 %	6 %	37 %	57 %
2013	4 %	30 %	66 %	5 %	35 %	60 %
2012	4 %	30 %	66 %	8 %	33 %	59 %
2011	4 %	30 %	66 %	7 %	32 %	61 %
2010	4 %	30 %	66 %	4 %	30 %	66 %

¹⁴⁸ Na základě dat ČSÚ o novostavbách od roku 2010 bude doplněn počet budov v pasivním standardu nebo velmi úsporných podle jednotlivých tříd a výpočet úspor.

¹⁴⁹ Srov. Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí ČR 2009-2015.

¹⁵⁰ Výsledky intervencí ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dosažených v tematických oblastech v letech 2007 - 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj 2014.

¹⁵¹ Dále viz vyhlášku č. 78/2013 Sb. o energetické náročnosti budov ze dne 29.03.2013.

5 Dobré vládnutí pro udržitelný rozvoj

1. Nedílnou součástí udržitelného rozvoje je dobré vládnutí.¹⁵² Již proto, že většiny cílů dosahujeme prostřednictvím veřejných politik. Žádné objektivní vymezení dobrého vládnutí však neexistuje. Panuje pouze společné přesvědčení, že by dobré vládnutí mělo být jak demokratické, tak dlouhodobě efektivní.

Jak měřit kvalitu vládnutí

2. Měřit kvalitu vládnutí ale není snadné. Existující globální indexy dobrého vládnutí mají řadu limitů. Pro základní orientaci je však můžeme použít. Postavení ČR je v nich dlouhodobě relativně vysoko nad úrovní světového průměru, ale pod úrovní průměru OECD a na špičku referenčních zemí¹⁵³ (např. Švédsko, Dánsko, Norsko) ČR výrazně ztrácí. Vládnutí v ČR je nesporně demokratické, existují však strukturální slabiny v oblasti efektivity vládnutí, participace a politické kultury.¹⁵⁴ Jemnější nástroje k měření kvality vládnutí v ČR ve všech jeho aspektech a tím spíše výstupy takových měření zatím bohužel chybějí.

5.1 Demokratičnost vládnutí

Různé pojetí demokracie a společná potřeba participace

3. Demokracii můžeme rozumět různým způsobem. Lze v ní vidět veřejnou rozpravou, v níž si jako občané vzájemně vysvětlujeme své postoje a návrhy. Nebo ji můžeme chápat jako mechanismus, který umožňuje pravidelnou obměnu vládnoucí elity a skrze to umožňuje ovlivňovat jednání této elity. V obou případech je ale demokracie spojena s představou aktivního podílu občanů na rozhodování a funkčními nástroji, které zájmy a představy občanů přenášejí do výsledků rozhodování.

Dosavadní formy fungují, ale ne tak tak dobře, jak bychom si přáli

4. V ČR jsou hlavními nástroji, které zájmy a představy občanů přenášejí do výsledků rozhodování politické strany a volby. Jejich dnešní stav ale tváří v tvář představě aktivního občanství a funkčních nástrojů vyvolává určité pochybnosti. Volební účast ve všech typech voleb klesá, nebo je dlouhodobě nízká.¹⁵⁵ Počet členů politických stran, které mají tvořit most mezi občany a státem, klesá či je dlouhodobě nízký.¹⁵⁶ Strany jako organizace se

¹⁵² OSN (2015) *Transforming Our World : the 2030 Agenda for Sustainable Development*; OSN (2014) *The Road to Dignity by 2030 : ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*; OSN (2012) *Resilient People, Resilient Planet: a future worth choosing*; OSN (2012) *The Future We Want*. Projekt a diskusní materiály Rozvojového programu OSN (UNDP) pro oblast demokratického vládnutí <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html>; EK (Eurostat) (2015) *Sustainable development in the European Union : 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*; EK (Eurostat) (2013) *Sustainable development in the European Union : 2013 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*.

¹⁵³ Referenčními zeměmi jsou v tématu vládnutí míněny země EU 15, Švýcarsko, Norsko, USA, Kanada, Austrálie a Nový Zéland.

¹⁵⁴ Projekt World Governance Indicators Světové banky <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>; EIU (2016) *Democracy Index 2015*.

¹⁵⁵ Volební účast v ČR se posledním desetiletím pohybuje kolem 60% u voleb prvního řádu, dlouhodobě pod úrovní 50% a v některých případech i dlouhodobě pod úrovní 30% u voleb druhého řádu, viz *Situační zpráva ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje České republiky* (2016), s. 175-176 a www.voby.cz. Trend poklesu je v ČR a EU resp. Evropě obdobný, tempo poklesu je ale v ČR ve srovnání s průměrem EU resp. Evropy rychlejší a především výsledná účast je nižší, než je průměr EU resp. Evropy; pro evropské a globální srovnání viz data IDEA www.idea.int

¹⁵⁶ V rámci Evropy patří ČR k zemím s nejnižším podílem členů stran na počtu oprávněných voličů a tento podíl dále klesá; což nevylučuje, že některým jednotlivým stranám počet členů stoupá. Ke klesajícímu počtu členů stran souhrnně VAN BIEZEN, I., POGUNTKE, T. (2014) *The Decline of Membership-based Politics*. *Party Politics* 20(2); VAN BIEZEN, MAIR, P.; POGUNTKE, T. (2012) *Going, going...gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe*. *European Journal of Political Research* 51(1); WHITELEY, P. (2011) *Is the party over? The Decline of Party Activism and*

výrazně proměnily.¹⁵⁷ Mezi očekávanou a reálně naplňovanou funkcí politických stran existuje z pohledu občanů dlouhodobě hluboký rozpor.¹⁵⁸

Participace je také věcí sociálních podmínek

5. Stále zřetelněji se rovněž ukazuje závislost mezi mírou a kvalitou demokratické participace na straně jedné a strukturálními sociálními nerovnostmi na straně druhé.¹⁵⁹

Jak se problémy řeší jinde: demokracie reprezentativní, participativní a deliberativní

6. Nejde o trendy nové a nejsou ani specificky české. Nepůsobí ani samostatně, navzájem se umocňují. Ve světě se proto promýšlí a realizuje řada inovativních i alternativních řešení. Prvním krokem bývá rozšiřování oblastí reprezentace a zvyšování počtu reprezentativních orgánů (např. o další úrovně jako samosprávné celky, nebo naopak nadnárodní útvary). To má samo o sobě ale omezený účinek. Nejčastěji se proto zachovává základní model reprezentativní demokracie a doplňuje se o prvky demokracie participativní (např. participativní rozpočtování, podíl občanů na vyhodnocování vlivu rozhodnutí na životní prostředí, či referenda)¹⁶⁰ a demokracie deliberativní (např. deliberativní průzkumy veřejného mínění (*deliberative polls*), účast veřejnosti v připomínkování záměrů a návrhů veřejné správy, či tzv. sociální dialog/tripartita).¹⁶¹

Jak se problémy řeší jinde: odstraňování hospodářských a sociálních nerovností

Membership Across the Democratic World. *Party Politics* 17(1). Aktuální data a přehledy výzkumů viz <http://www.projectmapp.eu/databases/>, pro ČR s drobnými korekcemi směrem dolů.

¹⁵⁷ Typ masové politické strany, s níž byla představa reprezentace v liberálnědemokratickém systému spojována, je z větší části minulostí nejen počtem členů, ale též organizačně. To nemusí nutně znamenat problém, je však třeba s ohledem k tomu pozměnit naše představy o funkcích politických stran jako nástrojích reprezentace. Souhrnně viz MAIR, P. (2013) *Ruling the void : the hollowing-out of western democracy*; KROUWEL, A. (2012) *Party Transformatio in European Democracies*.

¹⁵⁸ Dlouhodobě se jen kolem 50% občanů domnívá, že politické strany jsou nutnou podmínkou demokracie a že vstupem do nich lze něco měnit či ovlivnit; zatímco v očekávaných funkcích stran dominují funkce spojené s celospolečenským přínosem stran, v hodnocení reálného výkonu dominují funkce spojené s uspokojením individuálního materiálního zájmu straníků; dlouhodobě se jen kolem 50% občanů domnívá, že volby jsou účinným způsobem, jak ovlivnit jednání politiků a méně než 20% se domnívá, že má nějakou možnost ovlivnit, co dělají zvolení politici, viz CVVM (2015) *Naše společnost*, v 15-09, srovnání v časové řadě od r. 2005 resp. 2003; CVVM (2016) *Naše společnost*, v 16-02, srovnání v časové řadě od r. 2004.

¹⁵⁹ Sociálně slabší participují méně a méně úspěšně; naznačená souvislost mezi socioekonomickým postavením a participací ale není přímá, do výsledku vstupují intervenující proměnné. LINEK, L. (2015) Účast ve sněmovních volbách v roce 2013: zdroje, mobilizace a motivace. *Evropská volební studia* 10(2); LINEK, L. (2013). Rostoucí sociální nerovnosti ve volební účasti v Česku v letech 1990-2010. *Naše společnost* 11 (1); LINEK, L. (2013) Jak vysvětlovat volební účast na individuální úrovni? *Politologický časopis* 20(2); KOSTELECKÝ, T.; MIKEŠOVÁ, R.; POLÁKOVÁ, M.; ČERMÁK, D.; BERNARD J.; ŠIMON M. (2015). *Geografie výsledků parlamentních voleb: prostorové vzorce volebního chování v Česku 1992-2013*. Globálně ARMINGEON, K.; SCHÄDEL, L. (2015) Social Inequality in Political Participation: The Dark Sides of Individualisation, *West European Politics*, 38(1); SCHÄFER, A. (2013). Liberalization, Inequality and Democracy's Discontent, in SCHÄFER, A.; STREECK, W. ed. *Politics in the Age of Austerity*; GALLEGÓ, A. (2010) Understanding Unequal Turnout: Education and Voting in Comparative Perspective *Electoral Studies*, 29(2); SOLT, F. 2008. Economic Inequality and Democratic Political Engagement. *American Journal of Political Science*, 52(1).

¹⁶⁰ K různým formám participativní demokracie viz PATEMAN, C. (2012) Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics* 10(1) a www.participatorybudgeting.org; BANG, H. Everyday Makers and Expert Citizens: Active Participants in the Search for a New Governance, in FENWICK, J.; McMILLAN, J. ed. (2010) *Public Management in the Postmodern Era: Challenges and Prospects*, DELLA PORTA, D. (2013) *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements* či SMITH, G. (2009) *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*.

¹⁶¹ K různým formám deliberativních postupů viz ISERNIA, P.; FISHKIN, J. (2014) The Euro-polis deliberative poll. *European Union Politics* 15(3); FISHKIN, J. (2009) *When the People Speak : Deliberative Democracy and Public Consultation*; DRYZEK, J. (2006) *Deliberative Global Politics : Discourse and Democracy in Divided World*; k příkladům realizací <http://cdd.stanford.edu/deliberative-polling-timeline/>.

7. Realizují se veřejné politiky, které zmírňují či odstraňují strukturální sociální nerovnosti. Experimentuje se s různou podobou nepodmíněného základního příjmu¹⁶², uvažuje se o formách demokracie v hospodářství.¹⁶³

ČR nezačíná s řešením od nuly

8. Po roce 2000 bylo podniknuto několik kroků tohoto druhu také v ČR. Volíme nejen parlament ČR, či zastupitelstva obcí, ale také zastupitelstva krajů, Evropský parlament a prezidenta. Máme zákony o místním a krajském referendu.¹⁶⁴ Dlouhodobě funguje rovněž tripartita (RHSD), byť kvalita sociálního dialogu se liší dle politické konstelace. Vláda má povinnost zveřejňovat návrhy právních předpisů a veřejnost má právo účastnit se meziresortního připomínkového řízení.¹⁶⁵ Několik málo obcí zve občany k přímému rozhodování, na co použijí své prostředky.¹⁶⁶ Některé obce sestavují místní Agendy 21, ve kterých plánují své záměry s účastí občanů.¹⁶⁷ Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí umožňuje lidem připomínkovat velké stavby v okolí svého domova.¹⁶⁸ Principy důchodové reformy se snažíme stanovit konsensuálně, na základě diskuse a za účasti politiků, odborníků i veřejnosti.¹⁶⁹ Sociální a občanský dialog může probíhat i na úrovni EU.¹⁷⁰ Rovněž strukturální sociální nerovnosti se ČR snaží odstraňovat (**ODKAZ ANALÝZA LIDÉ A SPOLEČNOST**)

Důkladná rozvaha, nejen dobrý úmysl

9. K rozšiřování forem reprezentace, participace a deliberace zůstává v ČR stále ještě velký prostor. Při jeho využívání bychom však neměli pominout důležitou zkušenost z dosavadního vývoje. A sice, že většina uvedených kroků byla v ČR podniknuta izolovaně a ze zcela odlišných důvodů. Mnohé jen pod tlakem zvenčí. Proto nepřekvapí, že některé z nich braly jen malý ohled na dlouhodobé a vedlejší dopady. Přímá volba prezidenta a obecně nárůst četnosti voleb tak může zvýšit míru reprezentace, ale může také nepřímo přispět k nižší volební účasti, či k orientaci politických stran na krátkodobé cíle. Referenda užívaná k nevhodným cílům zase mohou soustavně snižovat míru reprezentace strukturálních menšin. Snahy o změnu procedurálních pravidel mohou být tedy vedeny dobrými úmysly, ale v ČR se často objevují a zase mizí pod okamžitým dojmem a bez hlubší rozvahy.

5.2 Dlouhodobá efektivita vládnutí

Hlavní problémy veřejné správy, které jsme již identifikovali

10. Řada obecnějších problémů dlouhodobé efektivy vládnutí v ČR již byla identifikována, zejména v souvislosti s fungováním veřejné správy. Opřít se můžeme o

¹⁶² VAN PARIJS, P. (1995) *Real Freedom for All*, pro přehled praktických realizací PATEMAN, C.; MURRAY, M. (2012) *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform* a <http://www.basicincome.org/>.

¹⁶³ WEEKS, J. (2014) *Economics of 1 %*; MALLESON, T. (2014) *After Occupy : economic democracy for 21st century*; WOLFF, R. (2012) *Democracy at work : a cure for capitalism*.

¹⁶⁴ Zákon č. 22/2004 Sb. (místní referendum); zákon č. 118/2010 Sb. (krajské referendum) ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁵ <https://apps.odok.cz/veklep>

¹⁶⁶ <http://participativnirozpocet.cz/>

¹⁶⁷ *Situační zpráva ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje České republiky* (2016), s. 115-116. Odvozeno z nárůstu počtu municipalit realizujících MA21, v jejímž rámci jsou spojeny participativní a deliberativní postupy se strategickým řízením k udržitelnému rozvoji na místní úrovni.

¹⁶⁸ Zákon č. 100/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁹ Odborná komise pro důchodovou reformu <http://www.duchodova-komise.cz/>

¹⁷⁰ V posledních letech se EU rozhodla obě existující formy oživit novými impulsy, viz např. nový start sociálního dialogu v r. 2015 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en>; nový start občanského dialogu v oblasti venkova v r. 2013 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_334_R_0014 atd.

strategické dokumenty veřejné správy, zvláště Ministerstva vnitra¹⁷¹, ale také jiných útvarů¹⁷² či o výsledky akademických výzkumů.¹⁷³ Jedná se zejména o převažující resortismus a nedostatek horizontální koordinace, slabý důraz na dlouhodobou perspektivu, rezervy v transparentnosti a oběhu informací, problematickou kvalitu regulace/veřejných politik a slabiny v oblasti lidských zdrojů. Zvláštní pozornost si zaslouží dva strukturální problémy veřejné správy:

Zvláště závažné problémy: soudržnost veřejných politik

11. Za prvé, vertikální charakter fungování veřejné správy – jakkoli dosud měl a částečně stále má své opodstatnění – vede logicky k zaměření na cíle svého úseku, méně již na celkové cíle politik. To je nejlépe vidět na průřezových politikách (např. sociální začleňování, genderová agenda, regionální politika apod.). Vidět je to však také v nedostatečném příp. pouze formálním zvažování dopadů určité politiky na jinou oblast, než je oblast primárního zájmu (např. územní, environmentální, genderové nebo sociální dopady hospodářské politiky, apod.). Tento charakter veřejné správy snižuje celkovou soudržnost veřejných politik, různé instituce tvoří a realizují často zcela protikladné politiky. To se přitom netýká jen politik v rámci ČR, ale i na úrovni EU a na úrovni globální. Vyšší úrovně veřejné správy navíc k úrovním nižším často přistupují jen jako k převodovým pákám. Očekávají od nich především standardizovaný postup a naplňování předepsaných vnitřních indikátorů, jež mají ale často jen málo společného s potřebami občanů, firem, NNO apod. Nižší úrovně se tomuto očekávání přizpůsobují.

Zvláště závažné problémy: dlouhodobá perspektiva a strategický postup

12. Za druhé, k rozhodování dochází pod silným časovým tlakem. Operativní činnosti výrazně dominují nad strategickými. Mnohé změny, z hlediska udržitelného rozvoje klíčové, však probíhají v pomalém rytmu a rozhodnutí o nich mají dlouhodobé dopady. Pro strategické uvažování a rozhodování nemá veřejná správa dostatečně velkou kapacitu (personální, odbornou, finanční). Strategickou kapacitu snižuje též tlak ze strany politických reprezentantů, kteří od veřejné správy očekávají spíše orientaci na krátkodobé dopady rozhodnutí.

ČR nezačíná s řešením od nuly

13. Snaha o řešení problémů zde existuje. Byl přijat zákon o státní službě.¹⁷⁴ Vznikl systém vytváření strategických materiálů veřejné správy¹⁷⁵, byl připraven strategický

¹⁷¹ MV (2016) *Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě*; MV (2016) *Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v ČR*; MV (2015) *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020*; MV SSS (2015) *Analýza současného stavu personálních procesů ve správních úřadech*; MV (2012) *Problémová analýza Smart Administration*; MV (2011) *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*; MV (2007) *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: strategie realizace Smart Administration 2007-2015*.

¹⁷² ÚV (2016) *Závěrečná sebehodnotící správa Akčního plánu ČR „Partnerství pro otevřené vládnutí“ na období let 2014-2016*; ÚV (2015) *Státní politika vůči NNO na léta 2015-2020*; MZV (2015) *Koncepce zahraniční politiky ČR*; ÚV (2014) *Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014-2020*; ÚV (2014) *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015-2017*; ÚV (2014) *Akční plán ČR „Partnerství pro otevřené vládnutí“ na období let 2014-2016*; MMR (2013) *Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020*; LRV – Komise RIA (2013) *Výroční správa Komise RIA*; MF (Ernst & Young) (2011) *Projekt Metodika přípravy veřejných strategií : komparativní analýza přípravy veřejných strategií v zahraničí a v ČR*.

¹⁷³ KOHOUTEK, J.; NEKOLA M. (2015) Managing policy work matters : profiles and styles of managers in the Czech Republic Ministries. *Paper for the 2th ICPP 2015*; NEKOLA, M. (2014) The Individual and Organizational Dimensions of the Policy Analytical Capacity of Czech Ministries. *Paper for the 23rd World Congress of Political Science 2014*; VESELÝ, A. (2013) Accountability in Central and Eastern Europe: concept and reality. *International Review of Administrative Sciences* 79 (2).

¹⁷⁴ Zákon č. 234/2014 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁵ **Odkaz na vyhodnocení SRUR 2010 – 2015**, databáze strategií (www.databaze-strategie.cz). Příslušné metodiky vznikly nejen pro státní správu, ale i pro úroveň krajskou a úroveň obcí, viz Asociace krajů (2014) *Metodika strategického řízení a plánování krajů ČR*, MMR (2014) *Metodika tvorby Programu rozvoje obce a elektronická metodická podpora*

rámec rozvoje veřejné správy.¹⁷⁶ Formální součástí legislativního procesu na úrovni centrální státní správy je hodnocení dopadů regulace (RIA).¹⁷⁷ Otevřenost vládnutí podporují zákon o veřejných zakázkách¹⁷⁸, nový zákon o přístupu k informacím¹⁷⁹, práce na projektech e-Legislativa a e-Sbírka¹⁸⁰ či Národní katalog otevřených dat¹⁸¹. Existuje systém posuzování vlivu na životní prostředí (SEA).¹⁸² Uvedené problémy přetrvávají, nicméně veřejná správa a politická reprezentace jsou si jich vědomy.

ČR ale některé změny nezachytila

14. Veřejná správa ani sama politická reprezentace však nezachytila globální proměnu, k níž došlo v uvažování o tvorbě veřejných politik a fungování veřejné správy zhruba po roce 2000 a ve větší míře po roce 2010.¹⁸³ Tuto globální proměnu zle vystihnout následujícími body:

Nové perspektivy: konstruktivismus

15. Zaprvé, v oblasti tvorby a implementace veřejných politik se projevil nástup konstruktivistických přístupů. Konstruktivisté poukazují na to, že ani problémy, ani jejich řešení nejsou objektivní, ale jsou vždy spojeny s určitým kontextem hodnot, představ a teorií. Z toho pak vychází praktická potřeba vtahovat do procesu tvorby a implementace veřejné politiky různé aktéry a v diskusi hledat představy společné.¹⁸⁴ Potřeba participace, vyplývající ze snahy o demokratičnost uspořádání se tak setkává s potřebou inkluze nutné k dlouhodobé efektivitě. V referenčních zemích se dnes proto řeší otázka, jaké jsou možnosti a limity politiky založené na důkazech (*evidence-based policy*)¹⁸⁵ a hledají se cesty, jak se s hodnotovou různorodostí vyrovnávat v praxi veřejné správy (*metagovernance*, *transgovernance*).¹⁸⁶

Nové perspektivy: vzestup a ústup NMP

Zadruhé, v oblasti fungování veřejné správy v užším slova smyslu jsme byli svědky vzestupu a opětovného ústupu *New Public Management* (NPM). NPM přenáší logiku, pojmy a nástroje manažerského řízení z oblasti soukromého podnikání do fungování veřejné správy. Dilem v reakci na NPM se pak na přelomu století objevily přístupy čerpající z rozmachu informačních technologií (*digital-era governance*)¹⁸⁷ a nových metod

rozvojových dokumentů obcí <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Rozvoj-obci/Elektronicka-metodicka-podpora-rozvojovych-dokumen>.

¹⁷⁶ MV (2015) *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020*.

¹⁷⁷ ÚV (2011 resp. 2016) *Obecné zásady hodnocení dopadů regulace (RIA)*; ÚV (2016) *Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace a další metodiky*.

¹⁷⁸ Zákon č. 134/2016 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁹ Zákon č. 222/2015 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁰ Zákon č. 222/2016 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸¹ <http://opendata.gov.cz/>

¹⁸² Zákon č. 100/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů, informační portál

http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce

¹⁸³ Pro reflexi těchto proměn napříč EU viz EK (2015) *Quality of Public Administration : A Toolbox for Practicioners*.

¹⁸⁴ Např. FISCHER, F. (2009). *Democracy and Expertise : Reorienting Policy Inquiry*; FISCHER, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*; HAJER, M.; WAGENAAR, H. ed. (2003) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, pro fungování veřejné správy např. BEVIR, M.; RHODES, R. (2006) *Governance Stories*.

¹⁸⁵ Pro přehled viz EK (2016) *Behavioral Insights Applied to Policy : European Report 2016*; OLIVER, K et al. (2014) *New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. Health Research Policy and Systems* 12.

¹⁸⁶ MEULEMAN, L. (ed.) (2013) *Transgovernance : advancing sustainability governance*; MEULEMAN, L. (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets : The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*.

¹⁸⁷ MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. (2013) *The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. Philosophical Transaction of The Royal Society*; DUNLEAVY, P; MARGETTS, H., BASTOW, S.; TINKLER, J. (2008, 2. second ed.) *Digital Era governance : IT corporations, the state and the e-government*,

komunikace.¹⁸⁸ Výsledky aplikace NPM i dalších uvedených postupů jsou smíšené. Mnohé postupy, zvláště z kategorie NPM, se buď neosvědčily, nebo sice vyřešily problémy původní, aby zároveň vytvořily problémy nové, stejně závažné.¹⁸⁹ Od počátku nového století se proto začaly objevovat syntetizující přístupy.¹⁹⁰

Nové perspektivy: systémové myšlení

16. Zatřetí, v oblasti poskytování veřejných služeb se začalo prosazovat systémového myšlení.¹⁹¹ Jeho základem je zjištění, že veřejná správa se jen obtížně vyrovnává se změnou obecně a s rostoucí individualizací potřeb občanů zvláště. Veřejné služby jsou většinou plánovány lineární logikou s funkční specializací. Lidé jsou kategorizováni dle jednotlivých potřeb, které souvisejí s průměrným životním cyklem (narození, běžná nemoc, krátkodobá nezaměstnanost apod.). Dle toho mají nárok na určité služby a ty jim zajišťují různí poskytovatelé, kteří obstarávají právě jen jednu službu. To je nesporně užitečné, část potřeb je takový systém schopen podchytit. Lineární přístup se však nehodí pro řešení problémů, v nichž působí několik příčin současně, aniž je možné určit jednu prvotní, kterou je možno snadno odstranit či kompenzovat. Tyto příčiny jsou přitom individuálně specifické. Takových komplexních problémů je ve skutečnosti velmi mnoho. Výsledkem jsou jevy jako dlouhodobá nezaměstnanost, bezdomovectví, či past chudoby. Lze také očekávat, že v návaznosti na trendy jako stárnutí populace, robotizace/automatizace různých odvětví či flexibilizace pracovních drah se budou potřeby obyvatelstva dále měnit a individualizovat. To platí vrchovatou měrou i pro ČR (např. dlouhodobá existence skupin obyvatel uzavřených v pasti chudoby či chudobou trvale silně ohrožených, nebo absolutní výše dlouhodobé nezaměstnanosti). (**ODKAZ NA HOSPODÁŘSKÝ MODEL** a na **LIDÉ A SPOLEČNOST**). Řešení proto nepřináší jen zvýšení personálních nebo finančních kapacit veřejné správy, ale zejména příprava služeb ve spolupráci s těmi, jichž se mají týkat, „šití veřejných služeb na míru“.¹⁹²

Nové perspektivy: odolnost a adaptabilita

17. Za čtvrté, z oblasti studia socio-ekologických systémů vstoupil do uvažování o veřejné správě pojem odolnosti (*resilience*) a představu adaptace.¹⁹³ Nejčastěji bývá spojován se

DUNLEAVY, P; MARGETTS, H., BASTOW, S.; TINKLER, J. (2005) New public management is dead : long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*

¹⁸⁸ Pro nejnovější přístupy z této kategorie viz LEES-MARSHMENT, J. (2015) *The Ministry of Public Input : Integrating Citizens Views into Political Leadership*.

¹⁸⁹ Pro souhrnný přehled proměn viz POLLITT, CH; BOUCKAERT, G. (2011) *Public Management Reform : a comparative analysis NPM, governance and the Neo-weberian state* 3. vyd.; VAN DER MEER, F; RAADSCHELDERS, J. TOONEN, T. (2015) *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*; 2. vyd. HOOD, C; DIXON, R. (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less? : Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*; HOOD, C. (2011) *The Blame Game : spin, bureaucracy and self-preservation in governments*. NPM byl kriticky přehodnocen také OECD, viz OECD (2011). *Building on Basics : OECD Value for Money Study, Final Report (hand-out)*; OECD (2010) *Public Administration after "New Public Management"*.

¹⁹⁰ BOHNE, E.; GRAHAM, J; RAADSCHELDERS, J; LEHRKE, J. (2014) *Public Administration and the Modern State : Assessing Trends and Impact*; TORFING, J.; GUY PETERS, B.; PIERRE, J.; SØRENSEN, E. (2012) *Interactive Governance : Advancing the Paradigm*; BOURGON, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration : Serving in the 21st Century*

¹⁹¹ MITCHELL, F; MITCHELL CH. (2016) *Adaptive administration : practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy*; ZOKAEI, E.; SEDDON, J.; O'DONOVAN, B. (2011) *Systems Thinkig : from heresy to practice*; SEDDON, J. (2008). *Systems Thinking in the Public Sector: The failure of the reform regime... and a manifesto for a better way*,

¹⁹² Pro příklad praktické aplikace SEDDON, J. (Vanguard Consulting) (2014) *Saving money by doing the right thing* <https://01testsite01.files.wordpress.com/2014/10/locality-report-diseconomies-web-version.pdf>; MIDDLETON, P. (ed., 2010) *Delivering Public Services That Work, Vol. 1*; PELL, C. (ed., 2012) *Delivering Public Services That Work, Vol. 2*

¹⁹³ BIGGS, R; SCHLÜTER, R; SCHOON, M. (ed.) (2014) *Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems*; BOIN, A, VAN EETEN, J. (2013) *The Resilient Organization. Public Management*

schopností reagovat na náhlé změny, šoky a našel svůj nejtypičtější výraz v budování kritické infrastruktury. Tím se ale zdaleka nevyčerpává. Současně bychom ale neměli odolnost a adaptabilitu vázat pouze na model vzešlý ze systémové teorie.¹⁹⁴ Nabízí se spíše jako obecný podnět k postupným inovacím ve veřejném sektoru resp. sociálním inovacím cestou aktivní spoluúčasti různých aktérů.¹⁹⁵

Jak se ČR k těmto perspektivám staví

Vzdor uvedenému vývoji se veřejná správa v ČR ve svých strategických vizích orientuje stále hlavně na přístupy z kategorie NPM – nezřídka jen mimoděk, aniž by si jejich sepětí s proudem NPM uvědomovala – a velmi selektivně na některé prvky přístupů dalších, nejčastěji spojených s rozvojem informačních technologií (*digital-era governance*). S politikou založenou na důkazech (*evidence-based policy*) se v české veřejné správě systematicky nepracuje, nejsou zvažovány její možnosti. Přístupy z kategorie *metagovernance* nebo systémového myšlení lze nalézt jen zcela výjimečně.¹⁹⁶ Představa odolnosti (*resilience*) do ČR vstoupila, ale zůstává omezena téměř výhradně na oblast kritické infrastruktury.¹⁹⁷ Spojení se soudobou světovou debatou o tvorbě veřejné politiky a fungování veřejné správy je v ČR nejsilnější v akademické sféře. Význam akademické sféry pro tvorbu a implementaci veřejných politik však u nás není velký. V české veřejné správě obecně chybí hlubší znalost aktuálních zahraničních trendů, schopnost uvažování o východiscích vlastní práce a vědomí, do jaké míry jsou různé konkrétní postupy spojeny s různými hodnotovými kontexty. To vede a do budoucna může vést k dalšímu koncepčnímu zaostávání. Současně se tím zvyšuje riziko mechanického přejímání opatření z jiných kontextů.

Obava z inovací

17. Zejména nižší úrovně struktury státní správy a veřejné správy obecně jsou vystaveny mnoha protikladným nárokům, vyplývajícím ze vzájemně neslučitelných přístupů a tradic. Tento problém je ještě zesilován trvalým mediálně-politickým tlakem, jemuž je veřejná správa jako celek vystavena a jenž se odráží v nižší míře důvěry v ní.¹⁹⁸ Logickým řešením je pak únik do formalismu a snaha zbavit se v maximální míře odpovědnosti za

Review 15(3); FOLKE, C; BOYD, E. ed. (2011) *Adapting Institutions : governance, complexity and social-ecological resilience*.

¹⁹⁴ DUIT, A. (2016) *Resilience Thinking : lessons for public administration*. *Public Administration* 94(2);

¹⁹⁵ ANSELL, CH.; TORFING, J. (ed.) (2014) *Public Innovation Through Collaboration and Design*; ANSELL, C. (2011). *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*.

¹⁹⁶ KOKES, R., KVÁČA, V. (MMR) Průvodce procesní evaluací: Toyota Production System for (Public) Service Organisations http://www.s-f.cz/getmedia/f7d93450-245d-477f-9d96-3366eae3f6ea/VGM_manual_151202_v_1.pdf

¹⁹⁷ MV a HZS (2013) *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030*; MV (2010) *Komplexní strategie ČR k řešení problémů kritické infrastruktury*. Národním příkladem je způsob, jakým byla do krajských strategických materiálů zapracována TC 5 „Zvýšená připravenost a odolnost území z pohledu přizpůsobení se změně klimatu a předcházení a řešení rizik“, MMR (2014) *Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020*. Za tento rámec uvažování o odolnosti vykročila strategie MZ (2014) *Zdraví 2020 : národní strategie ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí*.

¹⁹⁸ SOBIECH, R. (2012) *Image and Attractivity of Central Government Administrations : A Report for European Social Dialogue Committee in Central Government Administrations*; podobně VIGODA-GADOT, E., SHOHAM, A., VASHDI, D. (2010) Bridging bureaucracy and democracy in Europe: A comparative study of perceived managerial excellence, satisfaction with public services, and trust in governance. *European Union Politics*, 11(2). Důvěra je ale reciproční vztah, roli hraje také důvěra veřejné správy v občany a důvěra mezi organizacemi veřejné správy navzájem, viz VIGODA-GADOT, E.; ZALMANOVITCH, Y.; BELONOGOV, A. (2012) Public Servants' Trust in Citizens: An Extension of Theory and an Empirical Examination with Structural Equation Modeling. *Public Organization Review* 12(4) a OOMSLS, P.; BOUCKAERT, G. (2014) Studying Interorganizational Trust in Public Administration : A Conceptual and Analytical Framework for "Administrational Trust". *Public Performance & Management Review* 37(4).

jakékoli řešení.¹⁹⁹ To se zřetelně projevuje i nízkou mírou inovativnosti veřejného sektoru nejen ve srovnání s referenčními zeměmi, ale i v porovnání se zeměmi Visegradské skupiny.²⁰⁰

Vzít si lepší boty a vyrazit zkratkou

18. ČR tak hrozí, že bude opakovat cestou, kterou o generaci dříve prošly referenční země. Výsledky budou v nejlepším případě stejně smíšené. Otázkou tedy je, nemůžeme-li se z jejich cesty poučit a obrazně řečeno, vzít si lepší boty a vyrazit zkratkou.

¹⁹⁹ VESELÝ, A. (2012) Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability. *Sociologický časopis* 48 (4).

²⁰⁰ EK (2013) *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 : a pilot exercise*; Technopolis (2012) *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*. V databázi OECD - Observatory of Public Sector Innovation nemá ČR žádný záznam, viz https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/?hf=10&b=0&sl=opsi&s=desc%28document_lastmodifieddate%29. V soutěži European Public Sector Awards 2015, pořádané Evropským institutem pro veřejnou správu (EIPA) je pouze jediná přihláška z ČR, viz <http://www.epsa2015.eu/>.