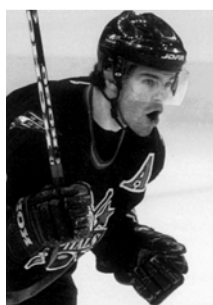

ZPRÁVA O LIDSKÉM ROZVOJI

Česká republika 2003



ODKUD PŘICHÁZÍME, CO JSME, KAM JDEME?



Univerzita Karlova
v Praze

Zpráva o lidském rozvoji Česká republika 2003

Odkud přicházíme, co jsme, kam jdeme?



Univerzita Karlova
v Praze

■ *Nakladatel: MJF Praha*
Vydání první: 2003

Návrh obálky: Pavel Fingr
Grafické zpracování: Pavel Fingr
Tisk: Reproservis, s.r.o.

ISBN 80-86284-33-6



AUTORSKÝ TÝM

<i>Martin Potůček</i> (Vedoucí autorského týmu)	Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES), Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Jiří Buriánek</i>	Filozofická fakulta, Univerzita Karlova v Praze
<i>Martin Cejp</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Bohumila Čabanová</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Pavol Frič</i>	CESES
<i>Petra Hejnová</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Jakub Holas</i>	Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha
<i>Soňa Jelínková</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Jaroslav Kalous</i>	CESES
<i>Pavel Kuchař</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Petra Kopecká</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Jana Marková</i>	CESES
<i>Miroslava Mašková</i>	CESES
<i>Peter Mederly</i>	CESES
<i>Gabriela Munková</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Pavel Nováček</i>	CESES
<i>Libor Prudký</i>	Fakulta humanitních studií, Univerzita Karlova v Praze
<i>Jan Přikryl</i>	CESES
<i>Arnošt Veselý</i>	CESES
<i>Olga Šmídová</i>	Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
<i>Ján Topercer</i>	Botanická zahrada Univerzity Komenského, pracoviště Blatnica

■	OBSAH	
■	Úvodem	7
■	1. Vývojové tendence od začátku 90. let do roku 2002	9
	<i>Martin Potůček</i>	
1.1.	Demografický vývoj, rodina, zdraví	10
	<i>Miroslava Mašková</i>	
1.2.	Sociální struktura a soudržnost – reforma sociálního státu	16
	<i>Martin Potůček</i>	
1.3.	Hodnotové orientace	19
	<i>Libor Prudký</i>	
1.4.	Ekonomický vývoj	20
	<i>Jana Marková</i>	
1.5.	Politický vývoj – od autoritativního systému k demokracii	24
	<i>Martin Potůček</i>	
1.6.	Česká republika před vstupem do Evropské unie	26
	<i>Jana Marková</i>	
■	2. Lidé ve společnosti	29
2.1.	Lidé v zrcadle indikátorů kvality a udržitelnosti života	29
	<i>Peter Mederly, Pavel Nováček, Ján Topercer</i>	
2.2.	Vzdělávací systém a kompetence	37
	<i>Arnošt Veselý, Jaroslav Kalous</i>	
2.3.	Ekonomika, práce a politika zaměstnanosti	45
	<i>Pavel Kuchař, Soňa Jelínková, Martin Potůček</i>	
2.4.	Sociální politika a rizikové skupiny	56
	<i>Bohumila Čabanová, Gabriela Munková, Petra Hejnová, Petra Kopecká, Olga Šmídová</i>	
2.5.	Bezpečnost země a jejích občanů	70
	<i>Martin Cejp, Jiří Buriánek, Jakub Holas, Pavol Frič</i>	
2.6.	Regionální rozdíly	77
	<i>Peter Mederly, Pavel Nováček, Jan Píkrýl</i>	

■	3.	Naléhavý úkol: zkvalitnit veřejnou politiku a správu	87
	3.1.	Veřejná správa a její reforma <i>Jan Příkryl</i>	87
	3.2.	Vývoj občanského sektoru <i>Pavol Frič</i>	89
	3.3.	Formování veřejné politiky <i>Martin Potůček</i>	94
	3.4.	Proces integrace do Evropské unie <i>Jana Marková</i>	95
■	4.	Vybrané strategie budoucího vývoje <i>Kolektiv autorů</i>	101
	4.1.	Úloha první: rozvíjení populační a rodinné politiky	104
	4.2.	Úloha druhá: penzijní reforma	105
	4.3.	Úloha třetí: podpora společnosti vědění	106
	4.4.	Úloha čtvrtá: posilování sociální soudržnosti a národní identity	107
	4.5.	Úloha pátá: změny ústavního a politického systému země	108
■		Tabulková příloha	111
■		Literatura	121

■ ÚVODEM

Tým pracovníků soustředěný kolem Centra pro sociální a ekonomické strategie UK FSV zpracoval tuto Zprávu o lidském rozvoji za Českou republiku v roce 2002. Nabízíme ji k veřejné diskusi. Budeme vděční za kritickou odezvu ze strany odborné veřejnosti i představitelů veřejného a soukromého sektoru.

Naše Zpráva navazuje na řadu předchozích, které byly předloženy různými českými výzkumnými pracovišti a autorskými týmy v posledních letech. Naše práce na tyto studie pochopitelně navazuje. V souladu s požadavkem zadavatele jsme se však pokusili neopakovat již jednou řečené. Kromě tematického doplnění předchozích studií a aktualizace analýz o nové skutečnosti orientujeme celý text tak, aby identifikoval nejdůležitější problémy lidského rozvoje České republiky a formuloval priority a nabízející se způsoby jejich řešení koordinovanou veřejnou akcí. Náš výběr si ovšem nečiní nárok na úplnost: rozhodli jsme se ponechat stranou pozornosti například taková významná témata, jako je péče o zdraví či ochrana životního prostředí.

Náš výběr jednotlivých témat i naše návrhy veřejně politických intervencí jsou postaveny na třech výchozích premisách:

1. V dané vývojové etapě české společnosti je lidský potenciál nejdůležitějším zdrojem jejího budoucího rozvoje a jeho kultivace a uplatnění se tak stává klíčovou rozvojovou prioritou.
2. K vytvoření co nejpříznivějších podmínek pro kultivaci a uplatnění lidského potenciálu české společnosti je nutná koordinovaná veřejná akce s účastí široké plejády aktérů veřejného, komerčního i občanského sektoru.
3. Významný podíl iniciační, koordinační a koncepční zátěže této veřejné akce leží z povahy věci na bedrech státu a jeho institucí.

Tento přístup vychází z obecného předpokladu, že stát bude připraven a schopen převzít příslušnou odpovědnost za vymezené agendy. Nepředpokládá, že rezignace státu na výkon těchto agend a přenechání uvolněného prostoru aktérům trhu a/nebo občanského sektoru by mohla být univerzální strategií pro řešení známých veřejně politických úkolů. Náš přístup otevírá prostor pro dialog s nositeli jiných přístupů, jehož cílem by mělo být nalezení optimálních řešení těchto úkolů pro Českou republiku a její občany v budoucích letech a desetiletích.

Děkujeme všem, kteří přispěli ke konečné podobě tohoto textu, především oponentovi jeho pracovní verze dr. Jiřímu Pehemu.

*Za autorský tým
prof. PhDr. Martin Potůček, CSc. MSc.
vedoucí CESES UK FSV
Praha, duben 2003*

1. VÝVOJOVÉ TENDENCE OD ZAČÁTKU 90. LET DO ROKU 2002

Tak jako jiné země bývalého komunistického bloku, zažívala i Česká republika od roku 1989 období významných strukturálních proměn dotýkajících se všech oblastí života společnosti – a tím i životních podmínek jejích obyvatel. Ty nemohly být do detailu promyšleny předem. Byly podmíněny vnějšími procesy globalizace a evropské integrace, historickou a kulturní výbavou země, ale i specifickou konstelací sil mezi sociálními a politickými aktéry aktivně vstupujícími do tohoto procesu. Součástí těchto proměn bylo i rozdělení Československa a vznik samostatné České republiky na konci roku 1992.

V obecném charakteru procesu proměn se Česká republika neliší od ostatních transformujících se zemí. Tak jako ony se vyvíjí od totalitního komunistického státu s centrálně plánovanou ekonomikou k pluralitní demokracii s ekonomikou tržní. Ke zvláštnostem země, které se promítly i do povahy a rychlosti probíhajících změn, řadíme především skutečnost, že od druhé poloviny 18. století až do vypuknutí 2. světové války patřila k těm oblastem střední Evropy, kde začaly procesy industrializace, urbanizace a zrodu moderní občanské společnosti jen s nevelkým zpožděním za ohnisky modernizace v Evropě západní. Druhou zvláštností byla síla komunistického režimu, který si (na rozdíl od sousedního Polska či Maďarska) zachoval téměř úplnou kontrolu nad všemi oblastmi života společnosti až do svého zhroucení v listopadu 1989.

Období od listopadu 1989 do konce roku 1992 začalo ihned po sametové revoluci zrušením ústavního paragrafu o vedoucí úloze Komunistické strany Československa a končilo přijetím Ústavy nově vznikajícího samostatného státu České republiky v prosinci 1992. Vznikaly nové politické strany, byla zrušena cenzura, začaly být navazovány kontakty se západním světem a proběhly dvojí svobodné volby. Byly přijaty dva významné programové dokumenty – scénář ekonomické reformy a scénář sociální reformy, jež se promítly i do příslušných ekonomických opatření (postupná liberalizace cen, zahájení procesu vedoucího ke směnitelnosti měny, restituce a privatizace státního majetku) a změn v sociální politice (ustavení systému služeb zaměstnanosti, stanovení a garance životního minima, prodiskutování a postupné zavádění principu povinného sociálního a zdravotního pojištění).

Období od začátku roku 1993 do konce roku 1997 lze charakterizovat jako pokračování zahájených reforem s důrazem na uplatnění tržních principů a zvolenou „českou cestu“ ekonomické reformy. Veřejná správa zůstala nereformovaná a centralizovaná, s příznaky silícího klientelismu. Byl ustaven systém sociálního zabezpečení, členěný do tří pilířů – povinného sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. Od roku 1996 začal fungovat nový systém státní sociální podpory se sítí sociálních úřadů a v sociální politice se více uplatňovaly reziduální prvky.

Období od začátku roku 1998 do voleb v červnu roku 2002 bylo reakcí na některé jednostrannosti předchozího období. Nedostatečná regulace procesu privatizace a finančního trhu totiž vyústily až do zhroucení více než deseti významných bank a dalších finančních ústavů a do kolapsu několika velkých čerstvě privatizovaných podniků. Došlo i k poklesu HDP a k devalvaci české měny. Nezaměstnanost, která až do roku 1996 oscillovala na nízké úrovni mezi 3 a 4 %, se poté za necelé dva roky vyšplhala na více než dvojnásobek. Dvě vlády působící v tomto období začaly uplatňovat vyváženější koncept společenské modernizace, zahrnující reformu a reálnou decentralizaci veřejné správy a vytváření většího prostoru pro instituce občanské společnosti. Specifický režim, umožňující druhé (menšinové) vládě přežít celé čtyřleté období za smluvní podpory největší

opoziční strany, však vedl k výskytu politicky netransparentních symbióz vládnutí a k růstu klientelismu ve veřejné správě.

Mnohem větší pozornost začala být věnována přípravě země na vstup do Evropské unie. Byl obnoven ekonomický růst, nezaměstnanost se udržela na hladině kolem 9 %, byla přijata řada zákonů zkvalitňujících právní prostředí a zahajujících reformu veřejné správy. Na druhé straně v tomto období rychle rostly deficity veřejných rozpočtů, mimo jiné i vzhledem k nutnosti stabilizovat bankovní sektor masivní podporou ze zdrojů státního rozpočtu.

Z voleb v roce 2002 vzešla koaliční vláda, která předložila programové prohlášení s řadou priorit v oblasti rozvoje lidských zdrojů, podpory rodin s dětmi, vzdělávání, výzkumu a vývoje, s důrazem na rozvíjení modelu evropského sociálního státu, sociálně a ekologicky orientovaného tržního hospodářství, to vše v rámci přípravy na vstup a plné uplatnění země v Evropské unii. Deficity veřejných rozpočtů mají růst až do roku 2007, kdy má dojít k zastavení tohoto trendu a k postupnému snižování rozpočtových schodků.

Pevné mezinárodní postavení České republiky je dnes charakterizováno jejím členstvím ve všech významných světových i regionálních seskupeních – například v OECD, Mezinárodním měnovém fondu, Světové bance, NATO, Radě Evropy – a nadějí, že se již v roce 2004 stane plnoprávným členem Evropské unie.

1.1. Demografický vývoj, rodina, zdraví

V souvislosti s ekonomickou a sociální transformací směrem od centrálně řízené ekonomiky a společnosti k tržnímu prostředí a osobní odpovědnosti jednotlivce došlo po roce 1989 k velmi významným změnám v populačním vývoji České republiky a jeho podmíněnosti i v postavení rodin.

1.1.1. Demografické chování a rodina

Především mladé generace nezatížené minulými zkušenostmi zareagovaly na ekonomické, politické a sociální změny zcela novým demografickým chováním. Na jedné straně se pro mladé lidi otevřelo mnoho možností jejich individuálního rozvoje a uplatnění, zároveň však transformace s sebou přinesla i některá rizika, která do té doby neexistovala – přenesení větší části odpovědnosti za výchovu dětí a mladé generace ze státu na rodiny a jednotlivce, snížení sociálních jistot pro rodiny s dětmi, vznik nezaměstnanosti postihující ve značné míře právě mladé lidi hledající své první zaměstnání, zvýšené náklady na založení rodiny a péči o děti nebo finanční nedostupnost bytů. Všechny tyto důsledky transformace vytvořily ve společnosti nepříznivé populační klima pro uzavírání sňatků a rození dětí.

Před rokem 1989 patřila Česká republika charakterem své demografické reprodukce k tzv. východoevropskému modelu, ve kterém převažovala vysoká úroveň sňatečnosti a nízký průměrný věk snoubenců při prvním sňatku i nízký věk rodičích žen. Nesezdaná soužití byla málo četná. V 90. letech se v demografickém chování nastupující generace začaly projevovat rysy tzv. západoevropského reprodukčního modelu: odkládání sňatků a rození dětí do vyššího věku vyúsťující do zvyšování průměrného věku při prvním sňatku a porodu, snížení intenzity sňatečnosti a plodnosti, vzestup četnosti nesezdaných soužití mladých lidí a podílu dětí narozených mimo manželství. Vzrůstající individua-

lismus a odlišné zájmy i životní podmínky přispěly k prohlubování diferenciaci demografického chování české populace, a zvláště mladých lidí.

Tato změna reprodukčního chování měla v České republice velmi rychlý průběh. Projevila se především v razantním snížení měr sňatečnosti a plodnosti v průběhu 90. let, přestože počet potenciálních snoubenců a matek rostl v důsledku posunu početně silných generací z baby-boomu 70. let do věku vysoké sňatečnosti a plodnosti. Nahrazování legitimních manželství nesezdanými soužitími zatím nenabývalo většího rozsahu a jde většinou o dočasnou formu společného života partnerů. Podíl mimomanželsky narozených dětí sice stoupá, mimomanželská plodnost však významně neovlivňuje celkový trend poklesu plodnosti.

S nízkou sňatečností kontrastuje přetrvávající vysoká rozvodovost. V novele zákona o rodině z roku 1998 se vláda snažila zpřísnit rozvodové podmínky. Účinek změněné legislativy na zvýšení stability manželství byl však pouze dočasný; v roce 2001 se rozvodovost vrátila na předchozí vysokou úroveň. Česká republika se tak stále řadí na přední místo v Evropě. V transformačním období začaly působit nové faktory, které přispívají k oslabování postavení rodiny a k její destabilizaci. Především jde o konflikt vyšších nároků na uplatnění jednotlivců na trhu práce s nároky rodinného života při současném oslabení opěrné sítě péče o děti.

Bezprostředním důsledkem poklesu sňatečnosti a vysoké rozvodovosti je změna skladby rodin a domácností. Zatímco ubývá relativního počtu osob žijících v manželství a ovdovělých, přibývá svobodných nejen mladých lidí, ale také osob ve vyšším věku, a rozvedených. Ve společnosti tak ubývá úplných rodin s dětmi a přibývá neúplných rodin (zejména v čele se ženou) a domácností jednotlivců (především ve starším věku s převahou vdov).

■ Tabulka 1.1. Vybrané ukazatele sňatečnosti, plodnosti a rozvodovosti

Ukazatel	1990	1995	2000	2001p
Hypotetický podíl svobodných ve věku 50 let ¹⁾ – muži (%)	8,9	26,8	30,4	34,6
Hypotetický podíl svobodných ve věku 50 let ¹⁾ – ženy (%)	3,8	20,0	25,5	27,7
Průměrný věk při prvním sňatku ¹⁾ – muži	24,0	26,7	28,9	29,3
Průměrný věk při prvním sňatku ¹⁾ – ženy	21,4	24,6	26,5	26,9
Úhrnná plodnost na 1 ženu	1,89	1,28	1,14	1,14
Průměrný věk matek při narození dítěte	24,8	25,8	27,2	27,6
Průměrný věk matek při narození 1. dítěte	22,5	23,3	24,9	25,3
Podíl živě narozených mimo manželství (%)	8,6	15,6	21,8	23,5
Úhrnná rozvodovost ze 100 sňatků	38,0	38,4	41,2	45,0

¹⁾ data z tabulek sňatečnosti

Pramen: Kučera, M., Pavlík, Z. (eds.) 2002, s. 9; Kretschmerová, T. 2002., s. 161 a 163.

Nejzávažnější skutečností v populačním vývoji České republiky v minulých 12 letech je hluboký a rychlý propad intenzity plodnosti, který se změnami sňatečnosti a stabilitou rodiny úzce souvisí. Od poloviny 90. let se rodí ročně o jednu třetinu méně dětí než na počátku transformace. Úroveň plodnosti hluboko pod záchovnou hranicí se dostala Česká republika na jedno z posledních míst v Evropě. Pokles porodnosti při nízkém migračním saldu¹⁾ se stal hlavním faktorem populačních úbytků zaznamenaných od roku 1994 i pokračování stárnutí v základně věkové pyramidy (tj. snižováním zastoupení dětí v populaci).

Na současnou nízkou úroveň plodnosti nepochybně působí pragmatické chování mladých lidí – odkládají rození dětí do vyššího věku matek v důsledku širších životních možností i nepříznivých sociálních a ekonomických podmínek. Do jaké míry se změni v odmítání rození dětí, je dosud otevřená otázka. V nepříznivém populačním a rodinném klimatu, které se vytvořilo v průběhu 90. let, se promítá i dosavadní postoj státu k problematice populačního vývoje a postavení rodin s dětmi ve společnosti.

■ Tabulka 1.2. Složení obyvatelstva podle hlavních věkových skupin (k 31. 12.)

Věková skupina	1991	1995	2000	2001p	1991	1995	2000	2001p
	Počty osob v tisících				Podíly z úhrnu obyvatelstva (%)			
0–14	2 121	1 893	1 664	1 632	20,6	18,3	16,2	15,9
15–59	6 347	6 571	6 707	6 726	61,5	63,7	65,3	65,5
60+	1 845	1 857	1 895	1 912	17,9	18,0	18,5	18,6
Celkem	10 313	10 321	10 267	10 270	100,0	100,0	100,0	100,0

Pramen: Kučera, M., Pavlík, Z. (eds.) 2002, s. 14; Kretschmerová, T. 2002., s. 160.

Pozn.: Údaje za rok 2001 jsou výsledkem nově započaté demografické bilance odvozené od průběžných výsledků zjištěných při sčítání lidu, domů a bytů, které se konalo ke dni 1. 3. 2001, a nejsou tudíž plně srovnatelné s předchozími lety. Dalším důvodem je i rozdílný okruh osob zahrnutých do celkového počtu obyvatel žijících v České republice. Kromě osob vstupujících do bilance v minulých letech jsou od roku 2001 zahrnuti i cizinci s přechodným pobytem s vízy nad 90 dnů, kterých bylo podle předběžných výsledků sčítání sečteno necelých 70 tisíc.

Celé období od roku 1989 až do současnosti charakterizoval nezájem státních orgánů o formulaci nové populační a rodinné politiky, politiky, která by odpovídala změněným podmínkám tržní ekonomiky a politické demokracie. Po většinu období byl prosazován liberální názor, jenž podtrhoval individuální rozhodování o počtu dětí a době jejich narození bez aktivního působení státu, a masivně byla preferována flexibilní pracovní síla bez ohledu na rodinné dopady.

¹⁾ Po celá 90. léta bylo migrační saldo kladné, bylo však nadhodnocováno neúplnou registrací vystěhovalých. V roce 2001 při změně metodiky migrační statistiky se změnilo ve ztrátové a tím prohloubilo úbytek obyvatelstva přirozenou měnou.

1.1.2. Úmrtnost a zdraví

Po téměř třicetileté stagnaci a někdy i zhoršování zdravotního stavu našeho obyvatelstva došlo v 90. letech k výraznému zlepšení. Projevilo se to ve významném prodloužení naděje dožití při narození o více než 4 roky u mužů a o 3 roky u žen. Nejvíce se na tomto trendu podílelo snižování intenzity úmrtnosti staršího obyvatelstva. Velmi nízkým podílem zemřelých kojenců se Česká republika zařadila mezi země s nejlepší úrovní péče o děti v prvním roce jejich života.

■ Tabulka 1.3. Vybrané ukazatele úmrtnosti

Ukazatel	1990	1995	2000	2001p
Naděje dožití při narození – muži	67,6	69,7	71,6	72,1
Naděje dožití při narození – ženy	75,4	76,6	78,3	78,5
Naděje dožití ve věku 65 let – muži	11,6	12,7	13,7	14,0
Naděje dožití ve věku 65 let – ženy	15,2	16,0	17,1	17,1
Kojenecká úmrtnost (promile)	10,8	7,7	4,1	4,0

Pramen: Kučera, M., Pavlík, Z. (eds.) 2002, s. 53; Kretschmerová, T. 2002., s. 165.

Vedle příznivých vlivů na zdraví obyvatelstva však také zesílila některá zdravotní rizika. Vzrostl počet onemocnění HIV/AIDS, avšak vývoj není zatím alarmující. Česká republika přijala Střednědobý plán pro prevenci této choroby. Byla ustanovena mezipříslušná Národní komise pro řešení problematiky HIV/AIDS a síť poradenských a odběrových míst. Funguje i řada linek důvěry provozovaných nevládními organizacemi. Problémem se stává infekce HIV u cizinců přicházejících z východní Evropy, kde probíhá explozivní epidemie tohoto onemocnění, neboť vyšetřování na HIV je možné pouze s jejich souhlasem. Přes veškerá preventivní opatření dochází v České republice k neustálému nárůstu škod na zdraví působených návykovými látkami. Nedaří se snižovat počty kuřáků, stoupá průměrná spotřeba alkoholu, roste počet uživatelů drog, zejména mezi mládeží do 20 let.

Ačkoliv rychlý pokles úrovně úmrtnosti byl zejména umožněn zaváděním moderní zdravotnické techniky a dovozem účinnějších léků, některé zděděné i nově vzniklé problémy ve zdravotnictví zůstaly nedořešeny. Přes určité náznaky v první polovině 90. let nebyla dosud zformována ucelená politika ochrany a podpory zdraví populace. Předchozí státní zdravotnictví bylo decentralizováno, deetatizováno a privatizováno na systém velkého množství různých typů poskytovatelů zdravotnických služeb s výraznou autonomií v jejich organizačně-správním uspořádání. Došlo také k výrazným změnám v oblasti financování a úhrad zdravotní péče. Zdravotnictví se dosud nestalo oblastí veřejných služeb ve sféře individuálně zaměřené medicíny a populačně orientovaného veřejného zdravotnictví. Stát ani nově vzniklý systém veřejného zdravotního pojištění nedokázaly optimalizovat rozsah nabídky medicínských služeb a celá řada státem obvykle zajišťovaných regulačních mechanismů zanikla nebo existuje jen formálně, bez potřebného účinku. Neexistence parlamentem schválené a orgány státní správy v centru i v krajích realizované koncepce zdravotní péče vede k tomu, že nejsou vytyčeny hlavní priority. Jde o netransparentní stav, který se může snadno dostat do vážnějších problémů díky rychlému růstu celkových výdajů na zdravotnické služby, rozdílům v dostupnosti zdravotnických služeb různých skupin obyvatelstva i v závislosti na jejich příjmové úrovni.

■ Tabulka 1.4. Síť zdravotnických zařízení v České republice (k 31. 12.)

Zdravotnické zařízení	1998	1999	2000	2001
Nemocnice (vč. ambulantní části)	216	212	211	202
Odborné léčebné ústavy	218	227	223	231
Samostatná ambulantní zařízení	21 626	22 103	22 364	22 665
Zvláštní zdravotnická zařízení	531	518	509	495
Zařízení lékárenské péče	1 714	1 810	1 710	1 974
Hygienická služba	90	87	87	87
Ostatní	117	118	114	114
Celkem	24 513	25 075	25 405	25 768

Pramen: Zdravotnická zařízení České republiky v roce 1999, 2000, 2001.

Aktuální informace ÚZIS. <http://www.uzis.cz>.

■ Tabulka 1.5. Lékaři, střední zdravotnický personál a lůžka ve zdravotnických zařízeních (k 31. 12.)

Ukazatel	1998	1999	2000	2001
Počet lékařů ¹⁾	36 686	37 989	38 330	39 127
Počet SZP ¹⁾	106 880	106 967	107 321	109 578
Počet lůžek ve zdravotnických zařízeních	114 692	113 605	112 303	112 504
Počet obyvatel na 1 lékaře	265	262	249	238
Počet lůžek ve zdravotnických zařízeních na 1000 obyvatel	10,8	10,7	10,6	11,0

¹⁾ přepočtený počet - FTE

Pramen: Zdravotnická zařízení České republiky v roce 1999, 2000, 2001.

Aktuální informace ÚZIS. <http://www.uzis.cz>; Statistická ročenka ČR 2001.

■ Tabulka 1.6. Skladba celkových výdajů na zdravotnictví v mil. Kč

Výdaje na zdravotnictví	1998	1999	2000	2001p
Veřejné výdaje celkem ¹⁾	119 267	123 453	129 626	145 096
v tom ze státního a místních rozpočtů	11 769	13 128	13 708	13 960
v tom zdravotní pojišťovny	107 498	110 325	115 918	131 136
Veřejné výdaje v % z HDP	6,49	6,54	6,63	6,76
Soukromé výdaje celkem ²⁾	10 604	11 475	12 245	13 711

¹⁾ nezahrnuje výdaje ze st. rozpočtu prostřednictvím resortů mimo resort zdravotnictví

²⁾ výpočet ÚZIS ČR na základě statistiky rodinných účtů ČSÚ

Pramen: Celkové výdaje na zdravotnictví v roce 2001, č. 39. <http://www.uzis.cz>.

1.1.3. Mezinárodní migrace a cizinci

Po roce 1989 byly vytvořeny podmínky pro volný pohyb osob přes hranice České republiky. Otevření hranic zvýšilo přitažlivost České republiky jako tranzitní země a posléze i jako cílové pro imigranty. Přispěla k tomu rovněž poloha země v tzv. nárazníkové zóně mezi západní Evropou a postkomunistickými zeměmi. Do České republiky začali přicházet cizinci z důvodů ekonomických a politických i následkem válečných konfliktů ve svých zemích a jejich počty postupně vzrůstaly. Nejvýznamnější pohyby jsou zaznamenávány v oblasti pracovní migrace (blíže viz kap. 2.3.2). Žádosti o azyl začalo přibývat zejména ke konci 90. let. Vzrostla také nelegální migrace. O celkovém počtu cizinců s nelegalizovaným pobytem lze pouze spekulovat, převážně jde o osoby ze zemí bývalého východního bloku, jižní a jihovýchodní Asie. V roce 2001 bylo zjištěno nelegální překročení státní hranice u více než 21 tisíc cizinců, z toho téměř 17 tisíc odešlo z České republiky převážně do SRN a Rakouska.

■ Tabulka 1.7. Počty cizinců s povolením k pobytu na území České republiky (k 31. 12.)

Druh pobytu	1993	1995	1998	1999	2000 ²⁾	2001 ²⁾
Pobyt na vízum nad 90 dnů ¹⁾	46 070	120 060	155 836	162 108	134 060	140 978
Trvalý pobyt	31 072	38 557	63 919	66 754	66 891	69 816
Bez specifikace pobytu ³⁾	526	590	432	-	-	-
Celkem	77 668	159 207	220 187	228 862	200 951	210 794

¹⁾ do roku 1999 dlouhodobý pobyt

²⁾ v počtu osob s uděleným vízem nad 90 dní jsou zahrnuti i občané SR pobývající u nás na základě potvrzení o přechodném pobytu (podle nařízení vlády č. 77 z 3. 3. 2000)

³⁾ do roku 1998 se osoby bez státní příslušnosti do celkových počtů nezahrnovaly, od r. 1999 jsou zahrnuty ve skupinách podle druhu pobytu

Pramen: Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2001. <http://www.mvcr.cz>

Na příliv legálních i ilegálních cizinců a žadatelů o azyl do republiky v průběhu 90. let reagovaly státní orgány změnou příslušné legislativy. Zákony z počátku 90. let, kterými se řídil vstup a pobyt cizinců a příjem azylantů, se ukázaly jednak jako překonané a málo účinné v regulaci legální migrace i v boji proti ilegální migraci, jednak byly rovněž pouze omezeně kompatibilní s legislativou EU. Rok 2000 se stal důležitým mezníkem v procesu vytváření nové legislativy vážící se na problematiku cizinců a uprchlíků. Začaly platit nové, zpřísnující zákony (zákon o pobytu cizinců na území České republiky a zákon o azylu), které jsou v souladu s požadavky evropského práva a v případě zákona o azylu i dalšími mezinárodněprávními závazky České republiky. Problematika migrace a udělování azylu hraje důležitou roli z hlediska přípravy na vstup do EU a je orgány EU průběžně sledována a hodnocena.

■ Tabulka 1.8. Žadatelé o politický azyl v České republice

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Počet žadatelů	2 207	1 187	1 417	2 211	2 109	4 086	7 220	8 788	18 088
Počet udělených azylů	250	116	59	162	96	78	80	133	83

Pramen: *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2001.*
<http://www.mvcr.cz>

Kromě zpřísnění legislativy regulující vstup a pobyt cizinců v České republice byla přijata Koncepce integrace cizinců a probíhá pilotní projekt získávání a stabilizace kvalifikovaných zahraničních pracovníků jako reakce na populační úbytek a potenciální problémy na trhu práce v budoucnu.

Dosavadní přístup státních úřadů k migraci postrádal koncepčnost a systematický zájem, opatření v této oblasti nebyla dostatečně provázaná, neboť migrační politika je otázkou politickou, ekonomickou i demografickou. Česká republika v současné době teprve hledá flexibilní model migrační politiky, který bude moci rychle reagovat na měnící se migrační situaci, na požadavky na trhu práce i na očekávané zrychlené demografické stárnutí.

1.1.4. Důsledky pokračování vývojových trendů do budoucna

Důsledkem současného populačního vývoje budou výrazné depopulační tendence. Ještě podstatnější budou změny věkové struktury obyvatelstva. Vlivem prudkého snížení porodnosti a současně prodlužování střední délky života, včetně posunu silnějších populačních ročníků do důchodového věku, začne v příštích letech věková struktura rychle stárnout. I za předpokladu zvyšování věkové hranice pro odchod do starobního důchodu se budou zhoršovat relace mezi věkovými skupinami, což se negativně projeví v mnoha oblastech rozvoje společnosti. Proces populačního stárnutí se nedá zastavit, lze jej však pronatalitní a proimigrační politikou zpomalit.

1.2. Sociální struktura a soudržnost – reforma sociální politiky

Proměny české společnosti po listopadu 1989 lze charakterizovat i jako dynamické napětí mezi vývojem sociální a demografické struktury, politických a ekonomických podmínek života lidí na jedné straně a institucí sociálního státu na straně druhé.

1.2.1. Vývoj sociální struktury

Kolaps centrálně řízené ekonomiky, oslabení přerozdělovacích mechanismů a dravé uplatnění tržních principů vedly k rozevírání příjmových, majetkových a statusových rozdílů mezi různými sociálními skupinami. Podstatná byla skutečnost, že uplatnění výkonného principu se na tomto vývoji podepsalo jen zčásti; mnohé rozdíly v majetkové

a příjmové struktury vznikaly nelegitmně a někdy i protiprávně, v důsledku nedokonalé odstartované a řízené procesu privatizace a následně i díky působení různých klientelistických sítí a korupčních praktik. I proto jsou rostoucí rozdíly mezi různými sociálními skupinami vnímány většinou české společnosti jako nepřiměřené.

Vývoj trhu práce byl poznamenán prohlubujícími se rozdíly mezi kvalifikačně náročnými, dobře placenými zaměstnáními a hůře placenými zaměstnáními v manuálních profesích a ve službách. Meritokratický princip v odměňování se prosazoval především ve vybraných odvětvích soukromého sektoru, u podnikatelské vrstvy a vrcholového managementu. Platy ve veřejném sektoru zaostávaly natolik, že došlo k závažnému oslabení pozice početné střední třídy (zvláště zaměstnanců ve veřejných službách). Stále závažnějším diferenciativním znakem je nezaměstnanost (zejména dlouhodobá), odsuzující k sociální a ekonomické marginalizaci.

Dalším diferenciativním kritériem se stala sídelní struktura s dominantním postavením bohaté Prahy na jedné straně a zaostávajícími problémovými regiony (především severních Čech a severní Moravy) s vysokou mírou nezaměstnanosti a sociální patologie na straně druhé. V důsledku institucionálních a vlastnických změn i cenové dynamiky se relativně oslabila pozice zemědělců, jejich rodin i celých zemědělských oblastí.

Polistopadový vývoj se zvláště negativně promítl do životních a pracovních podmínek Romů, obzvláště zasažených nezaměstnaností.

K sociálním skupinám, jejichž příjmy jsou závislejší na sociálních transferech, patří především důchodci a rodiny s nezaopatřenými dětmi. Kupní síla důchodců se dosud nevzpamatovala z výrazného poklesu začátkem 90. let, ale již se přiblížila úrovni roku 1989. Relace důchodců ke mzdám od roku 1989 buď stagnovala, nebo mírně klesala. Lze říci, že důchodci jsou po třinácti letech transformace méně ohroženi chudobou než rodiny s nezaopatřenými dětmi. U nich došlo v uvedeném období k výraznému poklesu podpory z veřejných zdrojů, ať už ve formě zrušených dotací či dotovaných veřejných služeb, poklesu kupní síly peněžních dávek či jejich úplné eliminace. Rodiny s dětmi se staly hlavními *losers* transformačního období, což se samozřejmě nemohlo nepromítnout i do populačního chování.

I když se Česká republika v žádném případě nevymyká obecnému trendu všech postkomunistických zemí a rozdíly v příjmové a majetkové situaci jejich občanů se zvyšují, nedošlo zde k pauperizaci početných skupin obyvatelstva. Přestože podíl chudých lidí roste, je stále nižší, než kolik činí průměr stávajících členských zemí Evropské unie, a to především díky fungujícímu – byť značně reziduálně definovanému – sociálnímu státu.

1.2.2. Povaha a vývoj sociální soudržnosti

Sociální soudržnost je konceptem, který vyjadřuje stav společnosti charakterizovaný vztahy důvěry mezi lidmi, sdílenými identitami a významy, očekáváním solidární pomoci v případě nouze. Její jádro spočívá v každodenních interakcích mezi lidmi, kteří se rozhodli uznat svoji zodpovědnost za věci veřejné a jsou ochotni něco udělat pro zlepšení kvality života jak svého, tak i celé společnosti. Institucemi, které ovlivňují míru sociální soudržnosti v zemi, jsou rodina, škola, občanská společnost a její instituce (včetně církve a politických stran), geograficky definované komunity (sousedství, obce, města) a sociální stát. Svoji roli sehrává i převažující kulturní a hodnotové klima ve společnosti.

41 let komunistické éry značně rozrušilo křehkou strukturu sociální soudržnosti, především pak důvěru mezi lidmi. 13 let společenské transformace neposkytlo dostatek času k obnovení sociálního cítění a pocitu (např. mezigenerační, ale i meziskupinové) solida-

rity. Značným oslabením procházela rodina jakožto nedůležitější zdroj sociální koheze a její pečovatelské a sociální funkce (péče o staré lidi, ochrana a výchova dětí aj). Narušeny byly též komunitní a sousedské vazby. Stát redukcí svých zásahů v této oblasti riskoval kromě dalšího rozštěpení společnosti i větší zatížení důchodového a zdravotního systému České republiky do budoucna. Občanský sektor se přes mnohá sympatická nadechnutí ještě nestal jeho rovnocenným partnerem.

Překonávání všech výše zmíněných problémů a posilování sociální soudržnosti může být generováno jak „shora“, aktivitami sociálního státu, tak „zdola“, aktivitami neformálních společenství a institucí občanského sektoru. Žádný z těchto přístupů sám o sobě nestačí – navíc mohou jít i proti sobě. Klíčovým veřejněpolitickým úkolem je rozšiřovat pole jejich komplementárního synergického působení.

1.2.3. Vývoj sociální politiky a sociálního státu

Sociální stát v mnoha případech nedostatečně anticipoval sociální dynamiku a nebyl schopen adekvátně reagovat na vznikající problémy. Počátky reformy sociální politiky byly přitom šťastné. Utvořila se poměrně hustá záchranná sociální síť a byly ustaveny úřady práce poskytující služby zaměstnanosti v terénu. Reforma sociální politiky se soustřeďovala na znovuzavedení povinného sociálního pojištění. Již od začátku 90. let připravované oddělení tohoto systému od státu se však zastavilo na půli cesty: stát je stále jeho hlavním nositelem, organizátorem, financérem i správcem. Došlo k posílení reziduálních přístupů v systému státní sociální podpory. Nejmenších změn doznala oblast sociální pomoci. Orientuje se především na výplatu dávek; kvalifikovaná terénní sociální práce je dosud popelkou. Citelně schází nový zákon, který by systém sociální pomoci lépe adaptoval na nové podmínky především v podobě zrovnoprávnění občanského sektoru při poskytování služeb či větší svobody volby klientů při jejich výběru.

1.2.4. Budoucí orientace sociální politiky

Koncept sociálně a ekologicky orientovaného tržního hospodářství a evropský sociální model se staly východiskem návrhu programového prohlášení koaliční vlády vzešlé z voleb v roce 2002. Koaliční dohoda předpokládá návaznou programovou diskusi o programovém dokumentu zpracovaném skupinou odborníků – *Sociální doktríně České republiky*.²⁾ Sociální politika má podle této doktríny poskytovat garance základních nezadatelných lidských a občanských práv – a současně podněcovat občany k dalšímu vzdělávání a aktivnímu uplatnění na trhu práce. Sociální politika je chápána jako dlouhodobá investice do lidí a tím i do sociálního a ekonomického rozvoje společnosti. Zmíněný dokument otevírá prostor jak pro zvýšení důrazu na uplatnění sociálního státu „shora“, tak i pro rozvíjení sociálních funkcí rodiny a občanského sektoru „zdola“. Do budoucí sociálně politické praxe se mají promítat oba přístupy. Reziduálně liberální hledisko pak jen do té míry, do jaké mu to případně umožní voliči v následujících volbách.

K jednotlivým tematickým okruhům formování sociální politiky se vrátíme podrobněji v kapitole 2.4.

²⁾ Blíže viz *Sociální doktrína ČR. Sociální politika, 2002, č. 1., s. 7–11.*

1.3. Hodnotové orientace české společnosti

Převažující přijaté hodnoty ve společnosti jsou kořenem motivace, chování, identifikace a sociální soudržnosti, a ovlivňují proto všechny oblasti „lidského rozvoje“. Hodnoty se mění jen velmi zvolna. V transformující společnosti je míra změn hodnot snad nejvýznamnější indikací úrovně transformace. Podoba převažujících hodnot ve společnosti je stavebním kamenem kvality života. Poznání a pochopení hodnotových orientací není jednoduché. Zdrojem následujících poznatků jsou hlavně velké empirické výzkumy.³⁾

Do devadesátých let vstupovala česká společnost s hodnotami vytvářenými hlavně v období normalizace a reálného socialismu. Nešlo sice o společnost hodnotově jednolitou, avšak některé hodnoty převažovaly (např. konformita, rovnostářství, uzavírání se, oddělení soukromé a veřejné existence, úniky od možnosti profesního uplatnění ke kompenzacím a k seberealizaci např. na chalupách atd.), jiné hodnoty byly vlastně zapomenuty (např. převzetí odpovědnosti, hodnota svobody, hodnota soukromého vlastnictví, hodnota otevřené soutěže, efektivní výkonová orientace, respekt k odlišným názorům a životním stylům atd.). Od počátku devadesátých let se sice převažující hodnoty v naší společnosti mění, ale ne zásadně.

Stále vysoce ceněny jsou rodina, zdraví, práce (klesá váha hodnoty práce a mění se její obsah), přátelství, volný čas (váha obou roste). Menší, ale přesto poměrně vysoká je hodnota radosti z nového, aktivity a iniciativy i lidské solidarity. Význam hodnot, jako jsou kariéra, bohatství, uznání jinými, snaha vyniknout, ochota riskovat, je v naší populaci stále malý. Hodnoty náboženství a politiky jsou na konci žebříčku, mají ale velký vliv na diferenciaci. Ve srovnáních po roce 1990 se projevuje snižování váhy všech hodnot, až na hédonistické. Příznačný je růst hédonismu především u lidí do 30 let. Přitom roste podíl populace (až na tři čtvrtiny na konci století) zpochybňující hlediska pro určení toho, co je dobré a co je špatné.

Pro současné hodnotové orientace převažující v české společnosti je příznačná nevyrovnanost, nestabilita, „nezralost“ a časté spojování protichůdných hodnot. Nejsilnějším zdrojem této nestability je zřejmě snaha začlenit nové hodnotové podněty – po roce 1990 vtrhla do společnosti zásadně odlišná nabídka hodnot, pro významnou část populace vlastně nesrozumitelná – do dříve vytvořených rámců hodnot. Zatím nedošlo k seskupení hodnotových typů ve známém členění na liberální, konzervativní, socialistické či religiozní. Konzumní orientace nabývají na váze. Česká společnost rozhodně není post-materialistická. Důležité je spojení hodnot „spoléhat se na sebe sama“ s hodnotami odmítajícími cizince. Jde o jeden z nejvýmluvnějších projevů xenofobních orientací. Ty vyplývají jasně i ze srovnání hodnot většinové populace s hodnotami romské minority. Výrazné a trvalé odmítání především etnických a kulturních odlišností signalizuje hrozbu konfliktu, který může být v budoucnu pro Českou republiku určující: konfliktu mezi uzavírající se společností na jedné straně a nabídkou a požadavky hodnot otevřené, multikulturní Evropy (spolu s mizivou asimilací stále rostoucích imigrujících zástupců jiných kultur) na straně druhé. Vědomí solidarity je u nás sice dost vysoké, ale často je spojováno s rovnostářstvím a nacionalismem, tudíž také podporující uzavírání se vůči vnějším jinakostem.

³⁾ Nejvíce zde využívanými zdroji budou výsledky rozsáhlých empirických šetření (ESV 1991, 1999, Aufbruch 1997, výzkumy řady ISSP, především Religiozita 1999, Národní identita 1995, výzkumy CVVM za léta 1990–1999. Z publikací jde především o: České hodnoty 1991–1999, Sociální studia 6, MU – FSS, Brno 2002; Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku, Gutenberg, Praha 2002, a řada výzkumných zpráv.

Ovlivňování vývoje hodnot je možné hlavně působením socializačních mediátorů během dětství a dospívání. Kompaktnost a orientace rodin, zaměření vzdělávání a výchovy, podoba vzorů (především mediálních) a převažující klima ve společnosti patří k nejdůležitějším. V české společnosti platí, že sami rozhodující aktéři (politici, mediální tvůrci, ale i učitelé a rodiče) si neuvědomují, že svými skutky spoluvytvářejí vzory přijatelných hodnot. Situace vyžaduje dosáhnout změny přístupu směrem k maximalizaci shody mezi proklamovanými a žitými hodnotami, ve výchově a kontrole učitelů a mediálních pracovníků v tomto směru a ve výchově k rodičovství. K těmto cílům musí být zaměřen i institucionální rozvoj (typický je příklad usilování o co nejvyšší vymahatelnost práva ve společnosti). Jádrem spočívá v jasné podpoře pluralitních, mnohorozměrných a diferencujících přístupů ke společnosti – od vzdělávání až po politiku, od mocenských struktur až po církev. Tak, aby se naše společnost mohla stále víc učit svobodě.

1.4. Ekonomický rozvoj

1.4.1. Formování tržní ekonomiky

Vývoj české ekonomiky po listopadu 1989 byl významně ovlivněn transformačními procesy. Strategie ekonomické reformy vycházela z nutnosti vytvořit základní prvky tržního systému, jako jsou svoboda podnikání, soukromé vlastnictví, volný systém cen, využití volných peněžních prostředků v systému komerčního bankovníctví.

Po listopadu 1989 byly přijaty zákony zaručující základní politická práva a občanské svobody a svobodu podnikání. Rozsáhlé diskuse o strategii přechodu na tržní ekonomiku vedly v září 1990 k přijetí Scénáře ekonomické reformy Federálním shromážděním. V roce 1991 proběhly hluboké ekonomické reformy, které poznamenaly další vývoj. Československou ekonomiku postihla následně recese jako důsledek dědictví deformované ekonomiky, změny vnějších podmínek a restriktivní monetární politiky. Ekonomická transformace byla spuštěna 1. 1. 1991 liberalizací cen a zahraničního obchodu. Po rozpadu Československa došlo v únoru 1993 k oddělení české měny. V roce 1994 začalo ekonomické oživení při relativně nízké míře inflace a velmi nízké nezaměstnanosti. Projevovaly se však také první signály zpomalení transformace, realizace řady reforem se protahovala a ukázaly se první příznaky krize bankovního sektoru. Zrychlení růstu provázeného narůstající ekonomickou nerovnováhou nastalo v roce 1995 a v následujícím roce došlo k prvnímu výraznému zpřísnění měnové politiky⁴⁾.

V roce 1997 se projevila řada potíží a vláda přijala dva tzv. balíčky opatření⁵⁾, které obsahovaly snížení rozpočtových výdajů a systémová opatření pro řešení institucionálních a právních problémů. Po spekulativních útocích na korunu a její devalvaci nebyla ČNB schopna udržet kurz koruny v rámci fluktuálního pásma a byla nucena zavést řízený plovoucí kurz. V tomto roce začala druhá recese ekonomiky, způsobená značnou tvrdostí měnové politiky, restriktivními opatřeními i nedostatečnou mikroekonomickou restrukturalizací. Problémem se stala rostoucí nezaměstnanost v některých regionech. ČNB přešla na cílování inflace⁶⁾.

⁴⁾ Došlo ke zvýšení úrokových sazeb a povinných minimálních rezerv.

⁵⁾ Byly to: Korekce hospodářské politiky a další transformační opatření a Stabilizační a ozdravný program.

⁶⁾ Cílování inflace je měnově politický režim, k jehož hlavním znakům patří veřejné explicitní vyhlášení inflačního cíle či posloupnosti cílů. Cílování znamená přímou orientaci na cenovou stabilitu.

Prozatímní vláda v roce 1998 realizovala řadu kroků ke zlepšení právního rámce a zahájila přípravu programových dokumentů střednědobého charakteru. Následující sociálně demokratická vláda se zaměřila na oživení ekonomiky, zlepšení právního prostředí a urychlení přípravy vstupu do EU. Připravila důležité střednědobé programové dokumenty⁷⁾ a ČNB publikovala Dlouhodobou měnovou strategii. K oživení ekonomiky došlo v r. 2000. Tomu napomohlo několikeré snížení úrokových sazeb, uvolnění fiskální politiky, restrukturalizace podniků a pobídky na přímé zahraniční investice. Hospodářský růst pokračoval v roce 2001, avšak zlepšení výkonnosti provázal výrazný růst deficitu veřejných financí. Proběhla další privatizace v bankovníctví, plynárenství a energetice. Evropská komise ve zprávě z roku 2001 předpokládala, že ekonomika bude schopna se v krátkém období vyrovnat s konkurenčními tlaky a tržními kritérii za předpokladu pokroku ve střednědobé fiskální konsolidaci a dokončení realizace strukturálních reforem. Její posudek z roku 2002 shrnul, že Česká republika je fungující tržní ekonomika a Evropská komise ji považuje za způsobilou převzít závazky vyplývající z členství v souladu s předpokládaným časovým rámcem.

Následující tabulka shrnuje nejdůležitější údaje o vývoji české ekonomiky.

■ **Tabulka 1.9. Makroekonomické ukazatele České republiky**

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p
HDP (běžné ceny)	CZK mld.	1381,1	1567	1679,9	1837,1	1887,3	1959,5	2146,1	2275,0
HDP	%, real	5,9	4,3	-0,8	-1,0	-0,5	3,3	3,3	2,5
Spotřeba vlády	%, real	-4,3	3,6	-4,4	-2,4	-0,1	-1,3	-1,0	-0,1
Fixní kapitál	%, real	19,8	8,2	-2,9	0,1	-0,6	4,2	7,0	4,5
Inflace	%, průměr	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,9	4,7	1,8
Inflace	%, y/y	7,9	8,6	10,0	6,8	2,5	4,0	4,1	1,8
Nominální mzdy	%, průměr	18,5	18,4	10,5	9,3	8,2	6,6	8,5	7,5
Nezaměstnanost	%	2,9	3,5	5,2	7,5	9,4	8,8	8,9	9,8
Vývoz	%, y/y	23,5	6,6	20,0	17,7	9,2	23,3	13,1	-2,0
Dovoz	%, y/y	33,7	13,0	15,3	7,5	7,5	28,2	11,7	-5,0
Obchodní bilance	CZK mld.	-97,6	-159,5	-144,0	-82,4	-65,8	-120,8	-119,0	-100,0
Obchodní bilance	% HDP	-7,1	-10,2	-8,6	-4,5	-3,5	-6,5	-5,5	-4,0
Běžný účet	USD mld.	-1,4	-4,3	-3,2	-1,3	-1,6	-2,8	-2,7	-3,0
Finanční účet	USD mld.	8,2	4,3	1,1	2,6	2,5	3,8	4,0	7,0
Přímé zahr. investice v ČR	USD mld.	2,6	1,4	1,3	2,6	6,2	5,0	4,9	6,5
Přímé zahr. investice v ČR	% HDP	4,9	2,4	2,5	4,6	11,4	9,8	8,7	8,8
Státní rozpočet	% HDP	0,5	-0,1	-1	-1,6	-1,6	-2,4	-3,2	-3,7
Hrubý zahr. dluh	USD mld.	17,2	21,2	21,6	24,3	22,9	21,4	21,7	23,5
Hrubý zahr. dluh	% HDP	33,1	36,7	40,8	42,7	42,0	42,1	36,7	34,0
Devizové rezervy	USD mld.	14,0	12,4	9,8	12,6	12,9	13,1	14,5	25,0
Měnová zásoba M2	%, y/y	19,8	9,2	10,1	5,2	8,1	6,5	12,1	9,0
CZK/EUR	průměr	36,22	35,32	35,75	35,85	36,88	35,61	34,08	31,00
CZK/USD	průměr	26,55	27,14	31,71	32,27	34,60	38,59	38,04	32,75

Pozn.: y/y znamená meziroční změnu ukazatele.

Pramen: ČSÚ, ČNB a MPSV; **Predikce:** NEWTON Holding, a. s.

⁷⁾ Jsou to dokumenty: Národní program přípravy ČR na členství v EU, Hospodářská strategie vstupu do EU, Scénář střednědobého vývoje hospodářství a Střednědobý fiskální výhled.

Vstup zahraničního kapitálu byl jedním z významných faktorů posílení prosperity české ekonomiky, nejefektivnější formou byly a jsou přímé zahraniční investice. Různé druhy investic výrazně ovlivňují strukturu českého hospodářství, o čemž svědčí relativní přírůstky přímých zahraničních investic, které byly největší v letech 1995 a 1999.⁸⁾

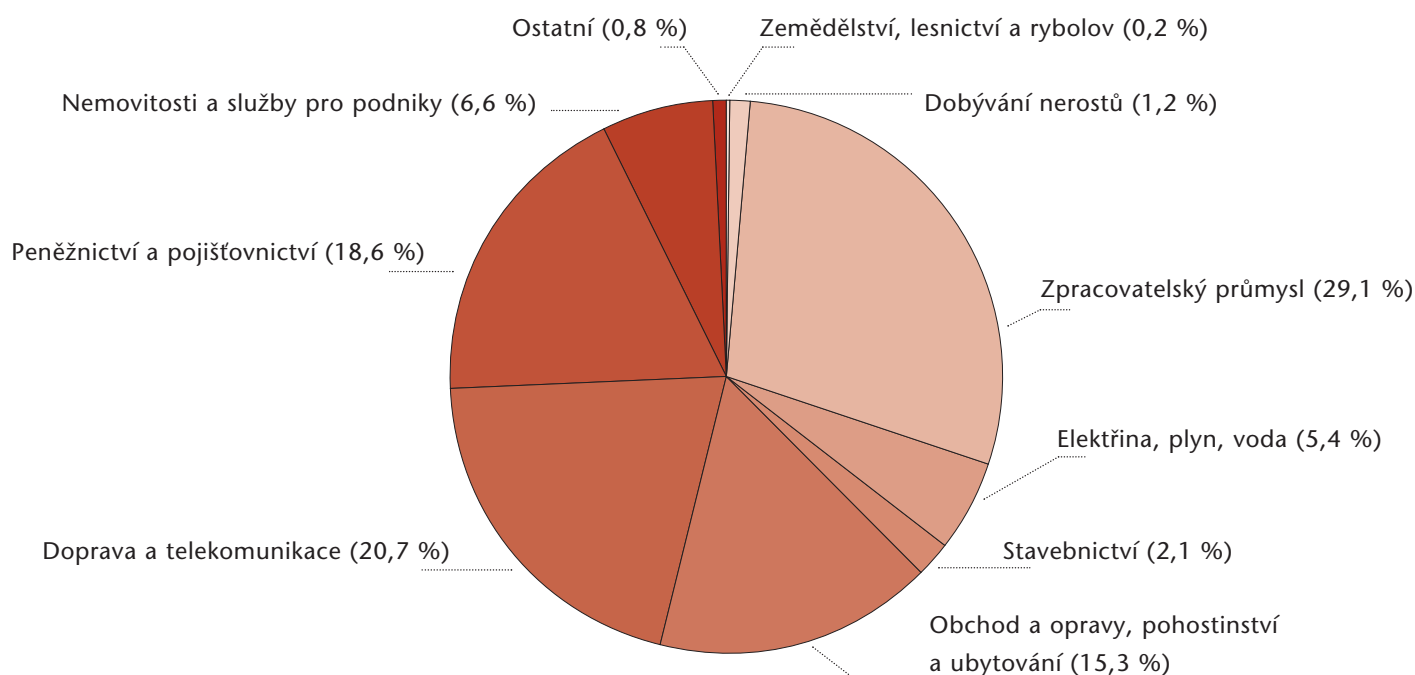
■ **Tabulka 1.10. Příliv přímých zahraničních investic podle sektorů a zemí v letech 1995–2001 v milionech Kč**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001p ¹⁾
Odvětví bez zpracovatelského průmyslu celkem	45 249	21 397	28 305	78 538	149 331	113 312	132 480
Zpracovatelský průmysl celkem	22 744	17 378	12 947	41 431	69 481	79 109	54 521
Celkem	67 993	38 775	41 251	119 969	218 812	192 421	187 001

¹⁾ Do 1997 zahrnují údaje pouze PZI do základ. jmění, od 1998 jsou součástí i reinvestovaný zisk a ostat. kapitál.

Pramen: http://www.cnb.cz/_statistika

■ **Graf 1.1. Odvětvová struktura přímých investic do České republiky v letech 1993–2002 (%)**



Pramen: Svaz průmyslu a dopravy ČR, <http://www.spcr.cz/cz/stat/>.

⁸⁾ Na podporu zahraničních investic přijala v dubnu 1998 vláda systém investičních pobídek, zahrnující daňové úlevy, vytváření zvláštních celních zón, úlevy při dovozu technicky progresivního zařízení, granty poskytované při vytváření nových pracovních míst aj. Ochrana zahraničních investic je zajištěna dvoustrannými smlouvami o ochraně investic mezi ČR a více než 40 zeměmi.

1.4.2. Vliv ekonomické transformace na současný stav a výhledy budoucího vývoje

Jak již bylo uvedeno, v průběhu transformace byly položeny základy tržní ekonomiky, v řadě oblastí ovšem nedošlo k důsledné transformaci. Především byl podceněn význam regulace některých rozhodujících subjektů a sektorů ekonomiky, jako jsou investiční fondy, bankovní a kapitálový trh. Nezbytnou restrukturalizaci, včetně odchodu neefektivních podniků z trhu, zpomalily nedostatky zákonů o konkurzu a vyrovnání, nedůvěra v zahraniční kapitál a malá podpora přímých zahraničních investic, nefunkční kapitálový trh i špatná úvěrová politika bank zdržená odkladem privatizace. Ztráty z transformace jdou proto do miliard Kč.

Negativní stránky transformace se ukázaly zejména v podcenění právního a institucionálního rámce, které zvýšilo náklady ekonomických transakcí a snížilo efektivnost využití zdrojů. Kromě rozmachu hospodářské kriminality je na vině také slabá schopnost vymáhání práva a nízká úroveň veřejné a podnikové správy. Dalším negativem je nízká růstová výkonnost, kdy se ekonomika po dvou recesích výrazně vzdálila evropské úrovni.⁹⁾

Klíčovou úlohu v hospodářském vývoji České republiky sehrála zvolená cesta privatizace. Proběhla tzv. malá a velká privatizace a rovněž proces restitucí, v jejichž rámci byl postupně vrácen majetek znárodněný po únoru 1948. V malé privatizaci byly formou aukcí již od roku 1991 draženy především malé obchody a podniky služeb. Velká privatizace proběhla formou kuponové privatizace, která byla zvolena zejména z důvodu upřednostnění rychlosti a rozsahu změn.

Velká privatizace proběhla ve dvou vlnách, v nichž bylo privatizováno více než 1700 společností, a zúčastnilo se jí přibližně 75 % všech oprávněných občanů. Za „kupon“ bylo nabídnuto téměř 50 % všech akcií privatizovaných akciových společností s celkovou hodnotou základního jmění 679 miliard korun. Většina investorů se rozhodla investovat prostřednictvím vznikajících podílových fondů. V souvislosti s transformačními procesy bylo významné zahájení činnosti Burzy cenných papírů Praha a RM-systému (umožňujících individuální obchodování s nabytými akciemi) v roce 1993.

V průběhu druhé vlny velké privatizace (v roce 1994) se ovšem začínaly projevovat první příznaky krize bankovního sektoru. Především v důsledku špatné úvěrové politiky a odkládané privatizace bank byla po většinu 90. let situace v bankovním sektoru značně nepřehledná a problematická. Teprve koncem této dekády byly více či méně úspěšně privatizovány státní podíly i ve velkých bankovních domech (Česká spořitelna, Komerční banka ad.). Až v roce 2001 proběhla privatizace strategických plynárenských a petrochemických společností, v současnosti je aktuální privatizace energetiky a telekomunikací.

Zvolený způsob privatizace bohužel nepřinesl dostatečné kapitálové zdroje. Jeho důsledkem bylo na jedné straně značně rozptýlené vlastnictví drobných akcionářů, na straně druhé soustředění významné části majetku v investičních fondech propojených s polostátními bankami. Efektivní nakládání s privatizovaným majetkem bylo prodloužováno propojením podniků a bank, leckdy i s politickou mocí.

⁹⁾ Ze skupiny středoevropských tranzitivních zemí je u nás výkonnost nejslabší. V letech 1990–2000 Polsko zvýšilo ekonomickou úroveň vůči EU o 8 %, Slovinsko relativní úroveň udrželo, Maďarsko a Slovensko ztratilo 3 %, ale úroveň ČR vůči EU se propadla téměř o 10 %.

1.4.3. Úloha hospodářské politiky a další vývoj

Z dlouhodobého hlediska je třeba udržet ekonomický růst bez cyklického vyhrčení vnější i vnitřní nerovnováhy. Pro dosažení takového růstu s exportní výkonností jsou důležité strukturální změny a zvyšování úrovně technologické vybavenosti zejména zpracovatelského průmyslu. Předpokladem růstu životní úrovně je systematicky prováděná hospodářská politika založená na vysoké kvalitě lidského kapitálu a zapojení ekonomiky do světových trhů. Potřebná je politická síla s jasnou vizí rozvoje společnosti a silným mandátem k provedení potřebných reforem. Při provádění této politiky je důležité sladit fiskální a monetární politiku při zachování sociálního smíru. Transformace by měla být dokončena tak, aby bylo možné dosahovat vysokých temp růstu při udržení vnější rovnováhy. Pozitivní efekty pro růst ekonomiky i životní úrovně může přinést investiční atraktivnost pro zahraničí, rostoucí export a schopnost využívat příležitostí ze zahraničního kapitálu. Aktuálním úkolem je zlepšení stavu veřejných financí, které ovšem závisí na rozhodnutí vlády zejména o reformě daňového a penzijního systému.

1.5. Politický vývoj – od autoritativního systému k demokracii

1.5.1. Ústavněprávní systém a vymahatelnost práva

Ústava České republiky zaručuje demokratický charakter státu. Její součástí je i Listina základních práv a svobod občanů, základ koncipování a realizace mnoha veřejných a sociálních politik dotýkajících se životních podmínek občanů.

Ústavou předpokládané členění moci na složku zákonodárnou, výkonnou a soudní ovšem vykazuje jisté disproporce. Jde například o přiřazení některých správních a kontrolních funkcí parlamentu nebo o prolínání výkonné moci mezi vládou a prezidentem.

Zdar společenské transformace významně závisí na kvalitě a vymahatelnosti práva a na úrovni právního vědomí. Bohužel se kriticky a chronicky nedostává odpovídajících personálních a odborných kapacit pro legislativní tvorbu. Kvalita navrhovaných zákonů se tudíž velmi různí, u zákonů obecnějšího dosahu pokulhává meziresortní koordinace jejich přípravy. Zákony se připravují a přijímají ve chvatu, což vede k četným chybám a nutnosti následných novelizací.

Nezávislost přisouzená soudní složce moci, především pak jednotlivým soudcům, šla tak daleko, že až příliš potlačila i v této oblasti nutné samosprávné a kontrolní mechanismy. Soudy fungují pomalu a neefektivně, vymahatelnost práva je na nízké úrovni.

Tato situace nepřispívá ke kultivaci právního vědomí a autority práva. Právní gramotnost občanů, politiků, úředníků je nedostatečná. Pokleslé právní vědomí oslabuje faktické uplatnění práva.

1.5.2. Politický systém

Jakkoli se České republice podařilo v samotných začátcích její existence položit základy demokracie, ustavit pluralitní systém politických stran a uvést do pohybu občanskou veřejnost, politický systém se ustavoval a usazoval jen velmi zvolna a musel se potýkat s mnoha deficity. Jedním z úspěchů je postupná krystalizace politických stran, jejichž

jádro dnes tvoří čtyři poměrně zřetelně vymezené a stabilizované parlamentní politické strany (včetně jedné koalice). Dosud se ovšem nepodařilo zprůhlednit režimy jejich financování. Problémem českých politických stran (s výjimkou těch, kterým se podařilo „přežít“ ještě z předlistopadových dob) je také malá členská základna, jež nezdravě omezuje výběr současných i budoucích politických elit. Lze identifikovat průnik stranicky nominovaných kádrů do státního aparátu nejen na nejvyšší úrovni vedení centrálních orgánů státní správy, ale i na mnoha úrovních nižších, včetně dozorčích rad podniků s majetkovou účastí státu a regionálních orgánů. To ztěžuje stranicky neutrální výkon veřejné správy a podporuje klientelismus a korupci.

1.5.3. Vztah zastupitelské, participativní a přímé demokracie

I když formování institucí reprezentativní demokracie postupovalo jen zvolna, bylo v zásadě úspěšné. Totéž nelze říci o komplementárních institucích demokracie participativní a přímé. K jejich spontánnímu znovuzrození a erupтивnímu uplatnění došlo především bezprostředně po pádu komunismu. V navazujícím období od začátku roku 1993 do konce roku 1997 prosazovala politická reprezentace zúžené pojetí reprezentativní demokracie jako jediné vhodné formy vlády lidu; jiné možnosti účasti lidí na formování politiky (ať už přímé nebo vyjadřované nevládními organizacemi či občanskými iniciativami sledujícími skupinové či veřejné zájmy) byly označovány jako rušivé a nelegitimní kanály zprostředkování zájmů. Nejrůznější formy zapojování občanů do veřejného života (organizování veřejných diskusí, slyšení, petiční akce, přijetí zákona o referendu) se začaly šířeti, i když stále nedostatečně, uplatňovat znovu až od roku 1998. Charakteristický je v tomto smyslu vývoj Rady hospodářské a sociální dohody, který podrobněji rozebíráme v kapitole 2.3.3. zabývající se vývojem politiky zaměstnanosti.

1.5.4. Veřejná správa

Dědictví komunistického státu bylo vnitřně rozporné. Komunistická strana dovedla účinně využívat státní aparát k prosazování své politiky. Ten jí dobře sloužil až do konce její vlády. Bezprostředně po převzetí moci novou politickou reprezentací tedy sice bylo možno použít starého aparátu k realizaci nových cílů, nicméně jen po krátkou dobu a ve velmi omezeném rozsahu. Potřebná rozsáhlá reforma veřejné správy však po celých prvních deset let transformace nebyla na pořadu dne: místo ní se uskutečnily pouze dílčí změny vynucené okolnostmi. Skutečná reforma byla zahájena až v roce 1999. Pozornost se věnovala především vzniku nových samosprávných územních celků – krajů a po dlouhých průtazích byl přijat i zákon o státní službě. Do budoucna se počítá především s novou organizací státní správy na úrovni pověřených obcí a s reformou ústřední státní správy (včetně ustavení institutu pověřeného analytickými a vzdělávacími funkcemi na této úrovni).

1.5.5. Lidská práva

Také pozornost věnovaná problematice lidských práv zaznamenala svoje přílivy a odlivy. Velkým propagátorem a zastáncem důsledného uplatnění tohoto kritéria ve veřejné politice byl vždy prezident Václav Havel – a spolu s ním i mnohé občanské ini-

ciativy zaměřující se na problematiku specifických práv různých sociálních skupin, především invalidů, dětí, žen a Romů. Nový prostor pro obhajobu práv občanů ve vztahu k veřejné správě otevřelo ustavení institutu ombudsmana, k němuž ovšem došlo s velkým zpožděním až v roce 2000.

Především palčivá problematika postupné, nicméně zřetelné sociální a ekonomické marginalizace občanů romského původu se stala vážným jak vnitropolitickým, tak i zahraničněpolitickým tématem. I když jsou zde patrné změny přístupu odpovědných orgánů a náznaky nových politik (institut romských asistentů, různé programy pomoci například v oblasti vzdělávání), jsou konfrontovány s mnoha problémovými, až kritickými místy sociálně ekonomického postavení Romů a jejich soužití s většinovou populací. Je zřejmé, že se zde nalézáme teprve na počátku nesnadné cesty k rovnoprávnému začlenění tohoto etnika do většinové společnosti.

Podmínky uplatňování specifických práv invalidů, dětí a žen se zlepšují především díky využívání podnětů a závazků vyplývajících z členství České republiky v Radě Evropy a zároveň procesu přípravy vstupu do Evropské unie.

Všechna zde obecně formulovaná témata a náměty rozvíjíme a konkretizujeme ve třetí části této zprávy.

1.6. Česká republika před vstupem do Evropské unie

Vztahy s Evropskou unií (EU) se po listopadu 1989 významněji posílily v roce 1993, kdy byla uzavřena Evropská dohoda, která vytvořila rámec pro postupnou integraci České republiky do EU a východisko pro politický dialog. Jejím cílem bylo především vytvoření zóny volného obchodu mezi EU a Českou republikou během 10 let, přičemž dohoda byla uzavřena na neomezenou dobu. Česká republika se již od podání žádosti o členství v EU v roce 1996 začala připravovat na vstup a následné plné uplatnění v Unii. V období před vstupem bylo hlavním úkolem připravit slučitelnost práva s ostatními členskými zeměmi. To znamenalo především povinnost převzít evropskou legislativu (*acquis communautaire*), respektovat pravidla Unie a vytvořit instituce zajišťující prosazování komunitární legislativy. V Memorandu doprovázejícím žádost o přijetí se česká strana zavázala splnit požadavky tzv. kodaňských kritérií, tj. stability politického systému, fungující tržní ekonomiky, včetně schopnosti obstát v konkurenci a závazku převzít legislativu Unie.

Podáním žádosti o členství v EU vstoupila Česká republika do předvstupního období. Posun ve vztazích EU s kandidátskými zeměmi nastal v červenci 1997, kdy Evropská komise uveřejnila posudky 10 zemí střední a východní Evropy týkající se jejich žádostí o členství. V březnu 1998 byla zahájena jednání o přistoupení k EU formou bilaterální mezivládní konference na úrovni ministrů zahraničních věcí. Česká republika reagovala na posudek vytvořením dokumentu Národní program přípravy České republiky na členství v EU, který byl zpracován na žádost Komise jako součást Partnerství pro vstup uzavřeného mezi Unií a Českou republikou v roce 1998. Počínaje rokem 1998 zpracovává každoročně Ministerstvo zahraničních věcí tento program shrnující závazky země v přijímání unijní legislativy, současný stav, krátkodobé i střednědobé priority a časový harmonogram včetně potřebných lidských a finančních zdrojů.

Česká republika však začala zpracovávat strategie přípravy na vstup poměrně pozdě. Žádost o vstup byla podána vládou v lednu 1996, avšak první analýza domácí situace s ohledem na přípravu vstupu byla zpracována vládou až v červnu 1998¹⁰⁾. Na tento dokument navázala vláda v květnu 1999 zpracováním další střednědobé strategie¹¹⁾. Od r. 1998 byly přípravy na vstup již intenzivní, byly přijaty další dokumenty vztahující se k reformě veřejné správy, politice zaměstnanosti, přípravy na zapojení do regionální politiky EU atd. Česká republika může využít v předvstupním období rozsáhlý počet analýz, které definují priority ekonomické i sociální, náklady a rizika. Tyto rozbory jsou však jen střednědobou instrukcí před vstupem.

Vstup do EU bude znamenat významnou změnu pro celou společnost. I když se velká část procesů přizpůsobování ekonomiky a s tím souvisejících nákladů týká období před vstupem, veřejnost by měla být připravena na to, že komunitární legislativu bude Česká republika přejímat také po vstupu. Občané ovšem nejsou o důsledcích vstupu dostatečně informováni a nejsou na tuto změnu uspokojivě připravováni. Ministerstvo zahraničí zahájilo tzv. komunikační strategii, která má české veřejnosti populárním způsobem přiblížit evropskou integraci, její vývoj a hlavní prvky. Těžko posoudit její efekt, podpora veřejnosti pro vstup totiž stále klesá, neboť většina představitelů veřejné správy nedokáže vést účinnou vysvětlovací kampaň. Problém se přitom dotýká všech složek veřejnosti, včetně politických a správních elit.

¹⁰⁾ *Hospodářská strategie vstupu do EU: východiska a směry řešení.*

¹¹⁾ *Hospodářská strategie vstupu do EU: konkurenceschopnost – růst – zaměstnanost – solidarita.*

■ 2. LIDÉ VE SPOLEČNOSTI

2.1. Lidé v zrcadle indikátorů kvality a udržitelnosti života

2.1.1. Úvod – lidský rozvoj a jeho měření na úrovni OSN

Stav a vývoj společnosti je možno měřit pomocí indikátorů a souhrnných indexů (které jsou složeny z řady dílčích indikátorů). Tyto indikátory vhodně doplňují témata uváděná v první kapitole. UNDP vyvinul a již dvanáct let používá tzv. Index lidského rozvoje (Human Development Index – HDI). V následujícím textu stručně charakterizujeme HDI a postavení České republiky v mezinárodním srovnání.

V Centru pro sociální a ekonomické strategie FSV UK byl v letech 2001–2002 vyvinut tzv. Index kvality a udržitelnosti života (IKUŽ), který lépe pokrývá čtyři hlavní oblasti stavu a vývoje společnosti – společensko-politickou, sociální, ekonomickou a environmentální. Výpočet indexu kvality a udržitelnosti života předkládáme jako alternativní ukazatel k HDI.

Lidský rozvoj je pojmem, který se stal známým zejména v důsledku každoročního publikování Zprávy o lidském rozvoji – Human Development Report (dále HDR) pod záštitou Rozvojového programu Organizace spojených národů (UNDP). Pro měření úrovně lidského rozvoje byl vyvinut tzv. *Human Development Index – index lidského rozvoje* (dále HDI). Autorem myšlenky je nositel Nobelovy ceny za ekonomii profesor Amartya Sen. Index je součástí HDR od roku 1990 a stal se jedním z hlavních politických nástrojů na úrovni OSN.

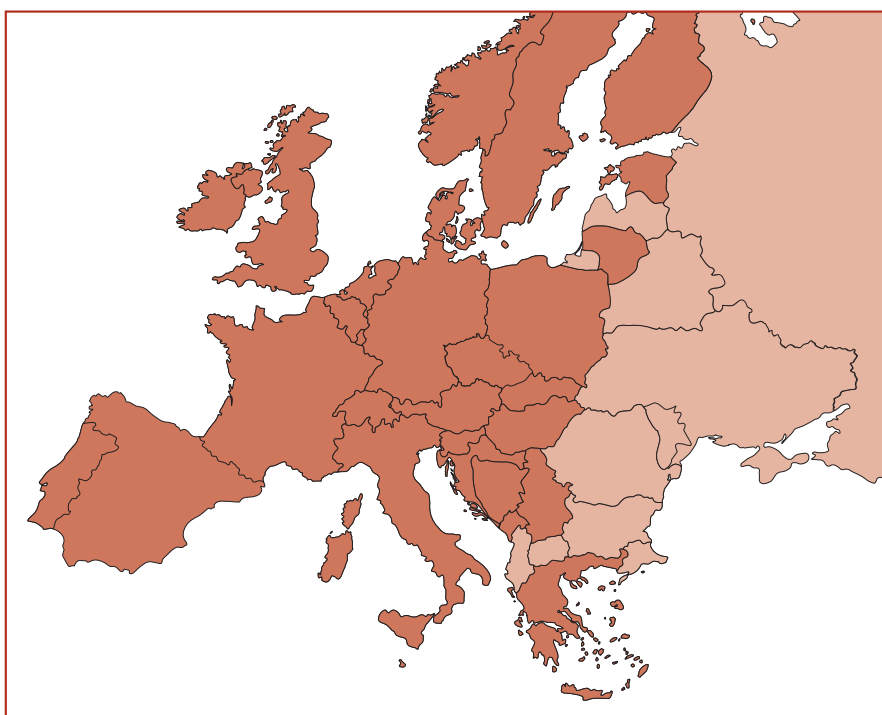
Úkolem HDI je vyjádřit dosažený stupeň lidského rozvoje v jednotlivých členských zemích OSN prostřednictvím jediného ukazatele, který by umožňoval srovnání všech zemí. Index by měl být jednoduchý a zároveň by měl zohledňovat nejdůležitější oblasti lidského rozvoje. Je zřejmé, že pro takový cíl bylo třeba najít silné zjednodušení – byla přijata konstrukce lidského rozvoje jako kombinace *možností žít dlouhý a tvořivý život s dostatečným vzděláním a přiměřenou životní úrovní*.

HDI je konstruován podle tří základních rozvojových oblastí a čtyř hlavních ukazatelů. Oblast *délky života* charakterizuje ukazatel *střední délka života při narození*, oblast *dosažené vzdělání* charakterizují dva ukazatele (*míra gramotnosti dospělého obyvatelstva, kombinovaná míra zápisu na školy I.–III. stupně*) a oblast *životní úroveň* charakterizuje ukazatel *reálný hrubý domácí produkt na obyvatele podle parity kupní síly*. Výsledný HDI je vyjádřen na základě průměru dílčích indexů podle uvedených tří oblastí a může dosáhnout teoretické hodnoty 0–1, přičemž s rostoucí hodnotou indexu úroveň lidského rozvoje stoupá. *Stupeň lidského rozvoje* bývá vyjádřen v jednoduché stupnici – *nízký* (index do 0,5), *střední* (index 0,5–0,8) a *vysoký* (index nad 0,8).

Úroveň lidského rozvoje je velmi rozdílná v různých světových regionech. Jestliže v Evropě, Severní Americe a některých jiných zemích (Japonsko, Austrálie, Nový Zéland) se hodnoty HDI pohybují nad 0,80 (na prvních místech jsou Norsko, Švédsko, Kanada, Belgie a Austrálie), v rozvojových zemích zejména subsaharské Afriky je hodnota indexu nižší než 0,30 (nejnižší HDI mají Sierra Leone, Niger, Burundi a Mosambik). Průměr HDI pro všechny světové země činí 0,722 (rok 2002, index vyhodnocen podle údajů za rok 2000). Do kategorie s vysokou úrovní lidského rozvoje patří 53 zemí, kromě jiných i všechny státy střední Evropy (15. Rakousko 0,926, 17. Německo 0,925, 33. Česká republika 0,849, 35. Maďarsko 0,835, 36. Slovensko 0,835 a 37. Polsko 0,833).

Uvedená čísla potvrzují polarizaci světa v oblasti lidského rozvoje, která se stává hlavní výzvou pro další působení klíčových institucí (zejména OSN, Světová banka). Za uplynulých 30 let sice bylo dosaženo mnoha dílčích i celkových zlepšení (lidé v průměru žijí déle, poklesla kojenecká a dětská úmrtnost, snížil se počet podvyživených lidí, zlepšila se vzdělanost, zvýšila se úroveň ekonomického postavení lidí a poklesla chudoba), na druhé straně ovšem jsou tato pozitiva silně regionálně diferencována (nejmenší zlepšení bylo dokumentováno v chudých regionech subsaharské Afriky a jižní Asie) – zejména v rozvojových zemích je úroveň rozvoje venkovského obyvatelstva citelně nižší ve srovnání s městskou populací a přetrvává značná nerovnost mezi pohlavími.

■ Obrázek 2.1. Index lidského rozvoje (Human Development Index)



- Střední úroveň rozvoje (HDI 0,501–0,800)
- Vysoká úroveň rozvoje (HDI 0,801–0,936)

Pramen: *Human Development Report, 2001*

V této Zprávě používáme kromě pojmu *lidský rozvoj* také pojem *kvalita a udržitelnost života* (který je v současné době rozpracováván Centrem pro sociální a ekonomické strategie FSV UK). Mezi těmito pojmy je shoda v zásadní filozofii – v základních rysech může být mezi tyto pojmy vloženo rovnítko. Kvalita a udržitelnost života je však rozpracována podrobněji, bere ohled nejen na kvalitu, ale i na dlouhodobou udržitelnost života, a tvoří proto vhodný základ pro vypracování souhrnného ukazatele i dílčích ukazatelů v základních oblastech lidského rozvoje – ekonomické, sociální, politicko-společenské a environmentální. Tyto aspekty jsou podrobněji zmíněny v příslušných kapitolách Zprávy.

2.1.2. Dosavadní vývoj postavení České republiky podle HDI v mezinárodním srovnání

UNDP vyhodnocuje od počátku sestavování zprávy Human Development Report také postavení Československa a od roku 1993 České republiky. Česká republika se pravidelně řadí mezi země s vysokou úrovní lidského rozvoje. V nejnovější zprávě HDR z roku 2002 je na druhém místě v pořadí z bývalých socialistických zemí (za Slovinskem).

■ Tabulka 2.1. Základní ukazatele HDI pro Českou republiku podle HDR

Ukazatel	Hodnota	Index
Střední délka života při narození	74,9 let	0,83
Míra gramotnosti dospělého obyvatelstva	99 %	0,89
Kombinovaná míra zápisu na školy	70 %	
Reálný HDP na obyvatele podle parity kupní síly	13 991 USD	0,82
Celkový index lidského rozvoje – HDI 2000		0,849

Stabilní 26.–27. místo ve světě odráželo postavení bývalého Československa do roku 1993 (přes výrazný pokles hodnoty indexu zapříčiněný zejména propadem ekonomiky), relativně prudký skok – zhoršení o 10 míst v roce 1993 – byl zapříčiněn změnou metodiky a zvýšením počtu států začleněných do výpočtu indexu.

HDI za roky 1992–1995 naznačuje stagnaci, resp. pomalejší rozvoj ve srovnání s většinou vyspělých zemí (37.–39. místo). V letech 1996–2000 však dochází k relativnímu zlepšení hodnoty indexu a ke stabilizaci pozice České republiky na současném 33. místě. Prudký pokles hodnoty indexu v roce 1997 je důsledkem změny metodiky výpočtu.

Srovnání vývoje HDI v České republice s jinými regiony a světem po poslední změně metodiky je uvedeno v tabulce 2.2. Zlepšení HDI pro Českou republiku je na úrovni celosvětového průměru, ale zaostává za průměrem zemí Visegrádské čtyřky (Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Polsko). Zajímavá je stagnace, až zhoršení pozice států OECD.

■ Tabulka 2.2. Srovnání vývoje HDI pro Českou republiku s jinými regiony

Země	HDI 1997	HDI 1998	HDI 1999	HDI 2000
Česká republika	0,833	0,843	0,844	0,849
Státy Visegrádské čtyřky – průměr	0,811	0,825	0,833	0,838
Státy OECD	0,919	0,893	0,900	0,905
Světový průměr	0,706	0,712	0,716	0,722
Rozvojové země	0,637	0,642	0,647	0,654

2.1.3. Vývoj Indexu kvality a udržitelnosti života v České republice – hodnocení pro období 1990–2000

Za účelem podrobnějšího hodnocení kvality života v České republice jsme využili výsledky získané v rámci výzkumného projektu „Průvodce krajinou priorit pro Českou

republiku“ [Potůček a kol., 2002], součástí kterého byl výpočet *Indexu kvality a udržitelnosti života* (Index KUŽ).

V současnosti převládá ve světě názor, že celkovou kvalitu života člověka je nutno chápat jako vzájemné spolupůsobení hlavních aspektů života, jež se podílejí na uspokojování materiálních a duchovních potřeb člověka. V rámci prací na vyhodnocení Indexu KUŽ byly vymezeny čtyři hlavní oblasti kvality života – *společensko-politická, sociální, ekonomická a environmentální*. Tyto oblasti byly dále členěny na problémové okruhy. **Udržitelnost kvality života** je dána časovým vývojem jednotlivých indikátorů kvality života a trendy, které jsou odrazem tohoto vývoje. Důležité je rovněž poznat akceptovatelné minimální, resp. maximální hodnoty a žádoucí optimální hodnoty indikátorů – jejich porovnáním s časovým vývojem reálných hodnot je možné „udržitelnost vývoje“ vyjádřit (ubírá-li se vývoj pozitivním, resp. negativním směrem).

Index kvality a udržitelnosti života (Index KUŽ) byl vyjádřen jako hierarchický index sestávající z dvanácti dílčích indexů (subindexů) za vybrané problémové okruhy a čtyř indexů za hlavní rozvojové oblasti. Hodnocené okruhy a oblasti zahrnují i všechny aspekty lidského rozvoje tak, jak jsou chápány v konceptu lidského rozvoje podle UNDP (viz obrázek 2.2.).

■ Obrázek 2.2. Základní struktura Indexu kvality a udržitelnosti života (KUŽ) v České republice

Společensko-politická oblast	A – Mezinárodní postavení České republiky
	B – Vnitřní bezpečnostní a politicko-společenská situace
	C – Demografický vývoj
	D – Životní úroveň obyvatel
Sociální oblast	E – Zdravotní stav obyvatel a zdravotní péče
	F – Vzdělání, věda a výzkum
	G – Přístup k informacím, informatizace
Ekonomická oblast	H – Výkonnost ekonomiky a ekonomický rozvoj
	I – Zadluženost a saldo ekonomiky
	J – Vybrané ekonomické indikátory
Environmentální oblast	K – Spotřeba přírodních zdrojů, eko-efektivita
	L – Kvalita životního prostředí

Byly vypočteny dílčí indexy pro jednotlivé problémové okruhy a oblasti a jeden souhrnný index. Indexy umožňují relativní srovnání kvality života (stupně rozvoje) ve čtyřech hlavních oblastech rozvoje a dvanácti problémových okruzích pro období 1990–2000 a extrapolaci trendů do roku 2006. Při posuzování hodnot indexu je nutno brát v úvahu rizika a omezení statistických metod a za hlavní cíl výpočtu indexu považovat názorné zobrazení *silných a slabých stránek dosavadního vývoje kvality života v České republice a nástin pravděpodobných trendů*.

Společensko-politická oblast

Oblast byla hodnocena na základě dvou problémových okruhů a celkem 16 indikátorů. Do problémového okruhu *mezinárodního postavení České republiky* byly zahrnuty např. ukazatele indexu politických práv a občanských svobod (sledovány mezinárodní organizací Freedom House), integrace do mezinárodních organizací, oficiální rozvojová

pomoc České republiky. V problémovém okruhu *vnitřní bezpečnostní a politicko-spoločenská situace* byly hodnoceny např. ukazatele indexu vnímání korupce (sledován organizací Transparency International), počet trestných činů, vražd a odsouzených, hospodářská kriminalita, vnímání korupce, kriminality a zločinu ze strany občanů.

Na základě hodnocených indikátorů byl dokumentován výrazně odlišný vývoj v mezinárodním postavení České republiky (které se posilovalo začleňováním do předních světových organizací – trend vývoje indexu v této podoblasti je pozitivní) a v okruhu vnitřní bezpečnostní a politicko-spoločenské situace (značně kolísavý vývoj a negativní trend – negativně působil nárůst kriminality a korupce ve společnosti, stejně jako nárůst významnosti těchto problémů z pohledu veřejného mínění obyvatel). Vzhledem k těmto skutečnostem je trend vývoje celkového indexu ve spoločensko-politické oblasti do roku 2006 stagnující, s malým předpokladem jeho zlepšování.

Sociální oblast

Oblast byla hodnocena na základě pěti problémových okruhů a celkem 38 indikátorů. V problémovém okruhu *demografického vývoje* se hodnotily např. ukazatele přirozeného přírůstu obyvatel, úhrnné plodnosti, věkové struktury obyvatel. Do okruhu *životní úrovně obyvatel* byly zahrnuty např. ukazatele míry nezaměstnanosti, reálné mzdy a kupní síly obyvatel, soukromé spotřeby. V okruhu *zdravotního stavu obyvatel a zdravotní péče* byly hodnoceny indikátory střední délky života, kojenecké úmrtnosti, standardizované úmrtnosti, pracovní neschopnosti, počtu lékařů, výdajů na zdravotnictví. Do okruhu *vzdělání, vědy a výzkumu* byly zahrnuty např. ukazatele výdajů na vzdělání, výzkum a vývoj, počtu studentů, vědeckých pracovníků, profesorů a docentů na vysokých školách. V okruhu *sdílení informací a informatizace* se hodnotily např. ukazatele počtu televizních přijímačů, telefonních stanic a mobilních telefonů, osobních počítačů a připojení na internet, vydané knižní tituly a časopisy.

V okruhu demografického vývoje je zřejmý výrazný negativní trend vyvolaný absolutním úbytkem obyvatel a stárnutím populace. Vývoj životní úrovně obyvatel je kolísavý, po poklesu v období 1991–1992 dochází k postupnému nárůstu hodnoty indexu, v roce 1998 však k jeho výraznému poklesu. Roky 1999–2000 přinesly zvýšení hodnoty indexu sociálního statusu a předpoklady jeho mírného pozvolného nárůstu v letech 2001–2006. Vývoj indexů v okruhu zdravotního stavu a péče a v okruhu vzdělání, vědy a výzkumu byl rovněž kolísavý (pokles relativních výdajů ze státního rozpočtu na tyto resorty) s mírně trendově se zlepšujícími ukazateli a předpoklady dalšího vývoje. V problémovém okruhu „Přístup k informacím a informatizace“ je trend vývoje jednoznačně pozitivní prakticky v celém sledovaném období s předpokladem výrazného nárůstu hodnoty indexu.

Vzhledem ke kolísavému vývoji většiny indikátorů je dosavadní vývoj celkového indexu za sociální oblast stagnující, s trendem velmi mírného nárůstu v období 2001–2006. Hlavním motorem růstu by měla být oblast informatizace společnosti, vzdělání, vědy a výzkumu, naopak brzdou sociálního rozvoje je nepříznivý demografický vývoj České republiky.

Ekonomická oblast

Oblast byla hodnocena na základě tří problémových okruhů a celkem 18 indikátorů. V problémovém okruhu *výkonnosti ekonomiky a ekonomického rozvoje* byly hodnoceny např. ukazatele hrubého domácího produktu na obyvatele, jeho meziroční nárůst, míra inflace. V okruhu *zadluženosti a salda ekonomiky* se hodnotily např. ukazatele hrubé zahraniční zadluženosti a dluhové služby, salda státního rozpočtu a obchodní bilance. Do

okruhu *vybraných ekonomických indikátorů* byly zařazeny např. ukazatele zahraničních investic, obchodu, výkonu dopravy, příjmů z cestovního ruchu.

Celkový vývoj indexů v jednotlivých problémových okruzích je nejednoznačný. Výkonnost ekonomiky po počátečním propadu v roce 1991 zaznamenala nárůst až do roku 1996, v letech 1997–1998 naopak pokles. Pozitivní trend pro období do roku 2006 je důsledkem zlepšení hodnoty indexu v letech 1999–2000. Ukazatele vybraných ekonomických indikátorů dokumentují oživení ekonomiky i přes kolísavý trend vývoje v období 1990–1998. Naopak výrazně nepříznivý vývoj indexu je v problémovém okruhu zadluženosti ekonomiky, její obchodní bilance a salda státního rozpočtu, ve kterém převažoval negativní vývoj v celém období 1990–2000, a rovněž trend do roku 2006 je negativní.

Uvedené skutečnosti vyvolaly stagnující trend vývoje celkového indexu v ekonomické oblasti – jeho hodnota je pro rok 2000 prakticky na stejné úrovni jako v roce 1990. Trend vývoje do roku 2006 je velmi mírně pozitivní a vychází z předpokladů mírného růstu ekonomiky a jejích klíčových indikátorů. Brzdou zlepšování hodnoty indexu bude pravděpodobně rostoucí hodnota zadluženosti ekonomiky, negativní saldo obchodní bilance a deficit státního rozpočtu.

Environmentální oblast

Oblast byla hodnocena na základě dvou problémových okruhů a celkem 29 indikátorů. V problémovém okruhu *spotřeby přírodních zdrojů a eko-efektivity* byly hodnoceny např. ukazatele spotřeby energie, těžby dřeva, energetické náročnosti ekonomické produkce. V okruhu *kvality životního prostředí* se hodnotily ukazatele znečištění ovzduší a vody, ukazatele kvality lesů, biodiverzity a ochrany přírody, produkce odpadů, financování resortu životního prostředí.

Na základě vybraných indikátorů je možno konstatovat pozitivní trend vývoje v obou problémových okruzích. Zlepšovaly se především indikátory znečištění a zatížení složek prostředí (zejména ovzduší a vody), snižovala se produkce odpadů. Méně pozitivní vývoj je v oblasti financování péče o životní prostředí, kde se celkový objem investic postupně snižuje. Přes pokles hodnoty indexu v roce 2000 je v problémovém okruhu kvality životního prostředí do roku 2006 předpoklad pozitivního vývoje indexu. V problémovém okruhu spotřeby přírodních zdrojů a eko-efektivitě byl po počátečním nárůstu hodnoty indexu do roku 1994 (podmíněném především snížením výroby) trend až do roku 2000 stagnující. Do roku 2006 je předpoklad mírného nárůstu hodnoty indexu.

Celkový vývoj indexu v environmentální oblasti v období 1990–2000 je pozitivní, přes určitou stagnaci v období 1995–1997 a v roce 2000. Stejně tak je pozitivní předpokládaný trend vývoje indexu do roku 2006.

Celkový Index kvality a udržitelnosti života (KUŽ)

V tabulce 2.3. a grafu 2.1. jsou uvedeny a znázorněny hodnoty indexů pro čtyři hlavní oblasti kvality života a celkový index kvality života, vypočítaný jako aritmetický průměr indexů za 12 problémových okruhů. Teoretická hodnota indexů se pohybuje v rozmezí intervalu 0–1, přičemž vyšší hodnota znamená lepší kvalitu života, nižší hodnota je znakem horší kvality života v hodnocené oblasti.

Období 1990–1992 (před vznikem samostatné České republiky) je charakteristické stagnujícím vývojem Indexu KUŽ. Stagnace byla způsobena zejména nepříznivým ekonomickým vývojem a poklesem kvality života v společensko-politické oblasti a stagnací v sociální oblasti. Naopak pozitivní vývoj zaznamenala environmentální oblast.

Období prvních čtyř let samostatné České republiky (1993–1996) je charakterizováno růstem hodnoty Indexu KUŽ. Hlavní příčinou byl především pozitivní vývoj v ekono-

mické a společensko-politické oblasti. Naopak environmentální oblast po počátečním růstu zaznamenává stagnaci a trvale stagnující je vývoj v sociální oblasti.

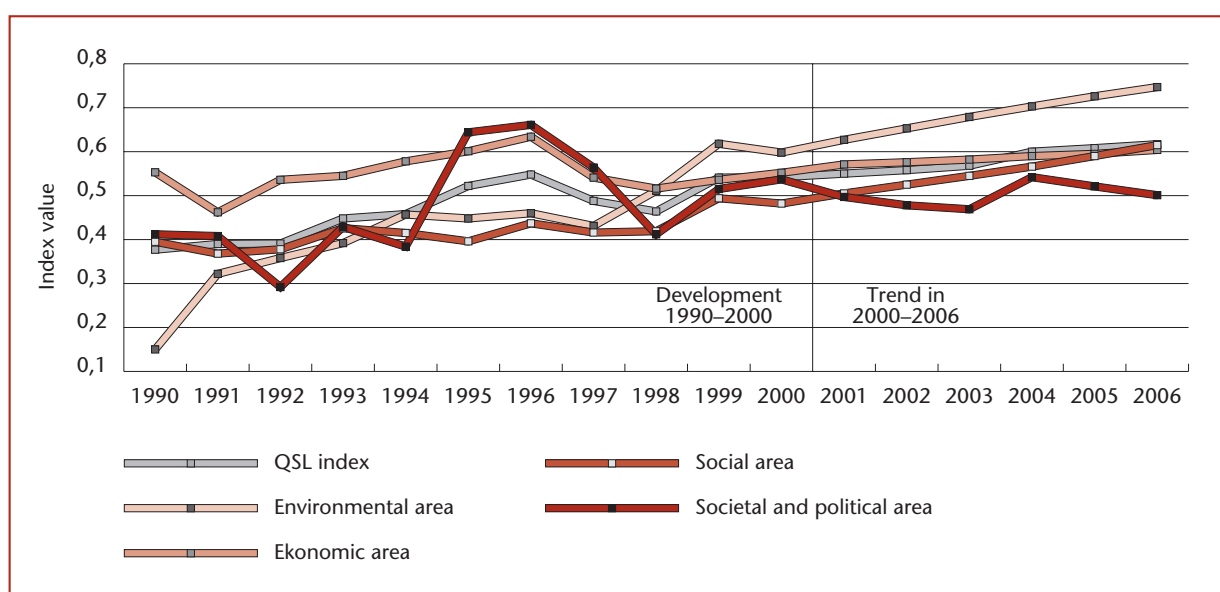
V období 1997–1998 zaznamenává Index KUŽ poměrně výrazný pokles, který je způsoben negativním vývojem indexů téměř ve všech hlavních oblastech, s výjimkou environmentální oblasti.

Rok 1999 se jeví jako rozhodující z hlediska nastartování pozitivních trendů v hodnotách Indexu KUŽ – prakticky všechny oblasti rozvoje společnosti zaznamenaly zlepšení hodnoty indexu. V roce 2000 se hodnota indexu sice zlepšila jenom nepatrně, rozhodující je však zastavení negativního trendu.

Odhad dalšího vývoje Indexu KUŽ pro období do roku 2006 je pozitivní – index by se měl trvale mírně zlepšovat, přičemž hlavním faktorem zlepšení by měla být oblast životního prostředí a po delší době i sociální oblast. Naopak stagnující a kolísavý vývoj je možné očekávat ve společensko-politické oblasti, a to především z důvodu negativních trendů v oblasti vnitřní bezpečnosti a politicko-společenské oblasti.

■ Tabulka 2.3. a graf 2.1. Index KUŽ v České republice – dosavadní vývoj a pravděpodobný trend

	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2006
Index za společensko-politickou oblast	0.412	0.292	0.384	0.661	0.412	0.515	0.537	0.501
Index za sociální oblast	0.395	0.378	0.415	0.437	0.419	0.494	0.482	0.615
Index za ekonomickou oblast	0.553	0.536	0.578	0.634	0.516	0.536	0.552	0.604
Index za environmentální oblast	0.150	0.358	0.457	0.460	0.511	0.618	0.598	0.747
Celkový index KUŽ	0.377	0.391	0.458	0.548	0.464	0.541	0.542	0.617



Pramen: vlastní výpočty

■ Box 2.1. Metodika sestavení Indexu kvality a udržitelnosti života

Do hodnocení Indexu KUŽ bylo zahrnuto cca 100 indikátorů z různých oblastí lidského rozvoje. Data byla přepsána do podoby databáze rozdělené podle dvanácti hlavních problémových okruhů, tvořících čtyři hlavní oblasti kvality života.

Statistické zpracování dat bylo provedeno s použitím statistického balíku *NCSS and PASS*. Všechna data byla testována z hlediska použitelnosti pro statistickou analýzu (data screening) – např. z hlediska velikosti vzorků a normality rozdělení dat. Trendy současného vývoje a předpokládané trendy byly vyhodnoceny pomocí modulu „*Time Series Analyses and Forecasting*“. Data byla testována z hlediska vhodnosti použití jednotlivých metod – jako nejvhodnější se ukázaly metody exponenciálního vyhlazování dat (*exponential smoothing*), a to hlavně z důvodu malé časové řady dat, absence sezonnosti a cykličnosti dat. Konkrétní metoda byla potom vybrána empiricky na základě předběžného testování jednotlivých indikátorů. Pro každý indikátor byl na základě vývoje v období 1990–2000 vyhodnocen trend do roku 2006. Chybějící data v období 1990–2000 byla doplněna lineární extrapolací.

Způsob sestavení indexu a subindexů je významným metodickým problémem. Vzhledem ke značnému počtu použitých indikátorů a složitosti problematiky byla použita metoda stejných vah – jednotlivé indexy byly vypočteny na všech úrovních jako aritmetický průměr transformovaných indikátorů vstupujících do výpočtu, a to pro každý rok zvlášť. Transformace indikátorů spočívala v převodu na jednotnou škálu <0,1> podle vzorce

$I_{xi} = (X_i - X_{min} / X_{max} - X_{min})$, když s rostoucí hodnotou indikátoru X_i se kvalita života zvyšuje,

$I_{xi} = (X_{max} - X_i / X_{max} - X_{min})$, když s rostoucí hodnotou X_i se kvalita života snižuje,

přičemž 0 = nejméně příznivá hodnota indikátoru v hodnoceném období a 1 = nejvíce příznivá hodnota I_{xi} vzhledem ke kvalitě a udržitelnosti života.

Teoreticky nejvyšší možná hodnota jednotlivých indexů i celkového indexu je 1,0; naopak nejnižší možná hodnota je 0,0. Vyšší hodnota indexu znamená lepší kvalitu života, nižší hodnota je znakem zhoršování kvality života v hodnocené oblasti.

Indexy umožňují relativní srovnání kvality života (stupně rozvoje) v jednotlivých oblastech, jejího vývoje v období 1990–2000 a hodnocení trendů do roku 2006.

Závěr

Pro hodnocení vývoje kvality života byla analyzována data za období 1990–2000. Hodnoty sledovaných ukazatelů byly převzaty zejména z údajů Českého statistického úřadu, pro roky 2001–2006 byl stanoven pravděpodobný trend vývoje na základě matematicko-statistických metod. Byly vypočteny dílčí indexy pro jednotlivé problémové okruhy a oblasti a jeden celkový index. Indexy umožňují relativní srovnání kvality života (stupně rozvoje) ve čtyřech hlavních oblastech a dvanácti problémových okruzích, vyhodnocení vývoje v období let 1990–2000 a extrapolaci trendů do roku 2006.

Tyto vývojové trendy tvoří vhodný podklad pro formulování jednotlivých politik, diskutovaných v následujících kapitolách této zprávy.

■ 2.2. Vzdělávací systém a kompetence

Češi a Moravané, potomci J. A. Komenského, byli – a doposud jsou – na svůj vzdělávací systém hrdí. 70 % obyvatel České republiky je se stavem svého školství setrvale spokojeno. Česká vzdělávací soustava se vskutku může pochlubit několika přednostmi: umožňuje vychovávat vysoký podíl dětí v předškolním věku, síť základních i středních škol je zde mimořádně hustá, školy mají vysoké pravomoci a žáci vykazují v mezinárodních srovnáních většinou dobré výsledky.

Přestože se školství, na rozdíl od zdravotnictví či průmyslu, vyhnula velká vnitřní transformační krize, můžeme zde již delší dobu pozorovat několik velmi znepokojivých trendů. České školství se samo o sobě nezhoršilo, avšak změnilo se – a stále se mění – prostředí, v němž existuje a s nímž nestačí držet krok. Stojíme na počátku „společnosti vědění“, zatímco české školství dosud vykazuje znaky industriální éry – masovou a krátkodobou přípravu laciné pracovní síly.

2.2.1. Účast ve vzdělání

Společnost vědění vyžaduje celoživotní učení – vzdělávání všech věkových skupin „od kolébky do hrobu“. Česká vzdělávací soustava má však podobu pyramidy: široká základna, ale ostrá špička. To se odráží ve vzdělanostní struktuře české populace.

■ Tabulka 2.4. Obyvatelstvo starší 15 let podle nejvyššího ukončeného vzdělání k 1. 3. 2001 (%)

bez vzdělání	0.4
základní včetně neukončeného	23.0
učňovské	20.5
střední odborné	17.4
učňovské s maturitou	1.5
úplné střední včetně nástavbového	25.6
vyšší odborné	1.3
vysoškolské	8.9
nezjištěné	1.3

Pramen: Sčítání lidu, domů a bytů 2001. Český statistický úřad

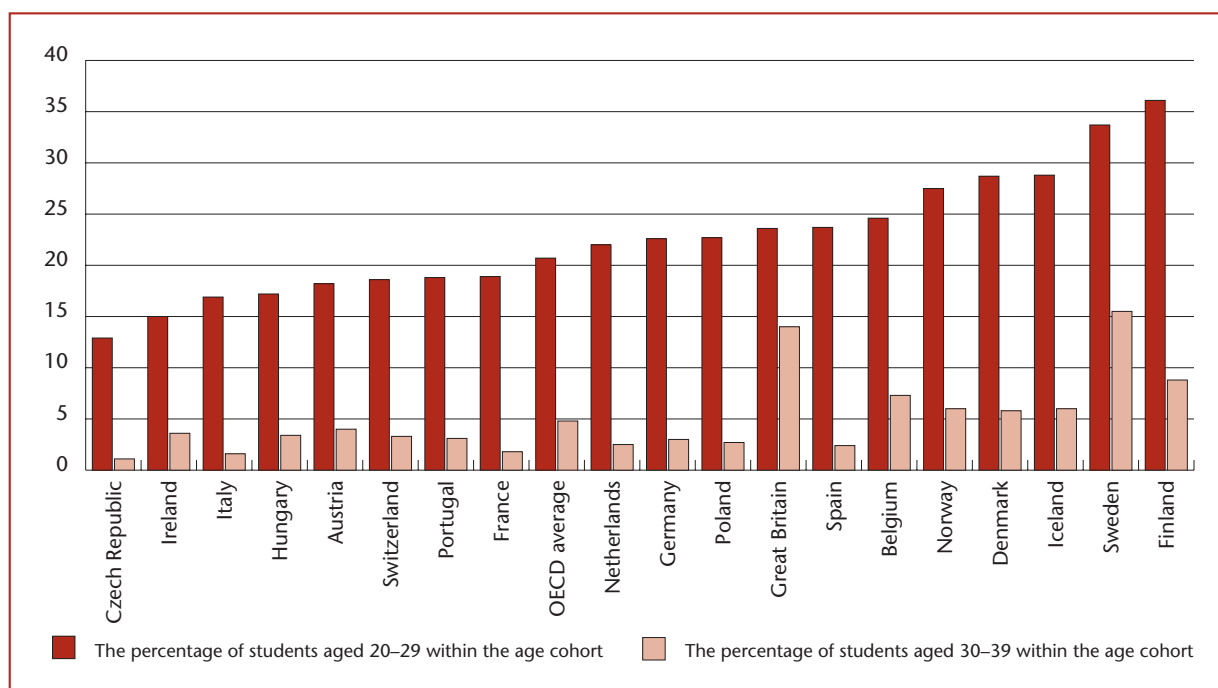
Na počátku života se v České republice vzdělávají téměř všichni. *Mateřskými školami* u nás prochází více než 85 % dětí z ročníku. Jejich návštěva je dobrovolná a placená. Povinná školní docházka, která začíná v šesti letech, je devítiletá a kryje se s délkou *základní školy* (podle mezinárodní klasifikace vzdělání ISCED odpovídá základní škole primární a nižší sekundární vzdělávání). Jen necelá 2 % dětí neabsolvuji celou základní školu. Celkově je v České republice jeden z *nejvyšších podílů středoškoláků* v zemích OECD. Pokud by kritériem vzdělanosti bylo dosažení alespoň vyššího středního vzdělání (ISCED 3), řadila by se Česká republika dlouhodobě na druhé místo ve vzdělanostní úrovni OECD.

Nicméně pro společnost vědění jsou rozhodující lidé s vyšším než středním vzděláním, a tady má Česká republika velký deficit. Přes tendence Ministerstva školství tento problém bagatelizovat je *nabídka terciárního vzdělání zcela nedostatečná*. Mnoho z těch, kteří o studium usilují, není z kapacitních důvodů přijato. Ačkoli se absolutní počet studentů na terciárním stupni za poslední desetiletí zdvojnásobil, vzhledem k silným populačním ročníkům i tzv. odložené poptávce (těch, kteří nebyli v minulých letech přijati) poptávka po studiu na vysoké škole každoročně výrazně převyšuje nabídku. I když vezmeme v úvahu možnost studovat na nově vzniklých vyšších odborných školách, touha dále studovat je stále mnohem vyšší, než jsou reálné možnosti.

Předsudek, že vzdělání si nemůže dopřát celá populace, ale jen vybraní jedinci, má v České republice tuhý kořínek. Nelze souhlasit s názorem, slychaným občas i z úst oficiálních představitelů, že absolventů terciárního vzdělání již máme dostatek. Jestliže v EU má dnes 22 % ekonomicky aktivní populace vyšší než středoškolské vzdělání (u nás 11 %) a my bychom chtěli s EU srovnat krok ve vzdělanosti, muselo by si terciární vzdělání doplnit 500 000 našich dospělých spoluobčanů!

Vcelku se občané České republiky účastní vzdělávání o více než rok a půl kratší dobu, než je průměr OECD (15,1 oproti 16,7 roku), a jejich účast ve vzdělávání s rostoucím věkem prudce klesá. Česká republika je na chvostu evropských zemí, pokud jde o účast ve vzdělávání pro dvacetileté a třicetileté.

■ Graf 2.2. Účast ve vzdělání v evropských zemích OECD



Pramen: *Education at a Glance 2001*. Paris: OECD.

Pozn.: Průměr je za všechny země OECD, včetně neevropských.

Zatímco v rozvinutých zemích již počty dospělých vzdělávaných mimo školskou soustavu přesáhly počty mladých vzdělávaných ve školské soustavě, *další vzdělávání* je v České republice stále popelkou. Například výdaje na vzdělávání, které vynakládají české podniky, jsou zhruba poloviční oproti průměru zemí EU.

2.2.2. Struktura vzdělávací nabídky

Dalším požadavkem společností vědění je poskytnutí co nejširšího všeobecného vzdělání, na kterém se dá dále stavět po celý život. To předpokládá vysokou míru všeobecných typů středních škol, nabízejících ovšem také možnosti jisté individuální volby podle zájmu studenta.

Po roce 1989 došlo k významným změnám v počtech škol i žáků ve středním školství. Rychle poklesl počet žáků středních odborných učilišť a naopak rychle narostl počet středních odborných škol a žáků na nich. Stagnoval přitom počet středních všeobecně vzdělávacích škol (gymnází). Necelá pětina absolventů základní školy dnes nastupuje do gymnázií, necelé dvě pětiny do středních odborných škol a více než dvě pětiny do středních odborných učilišť.

Střední odborné školy zakončené maturitou se, ve srovnání se středními školami v západních zemích, tradičně těší v České republice značné oblibě, a to zejména proto, že jejich absolvování umožňuje jak vstup na vysokou školu, tak do zaměstnání. V jejich oborové struktuře je však *příliš vysoký podíl úzce specializovaných oborů*, který snižuje žádoucí pružnost odborného vzdělávání při jeho reakcích na změny ve struktuře zaměstnanosti a zároveň přispívá k tomu, že jen asi polovina absolventů pracuje v oboru, v němž se vzdělávala. Nepoměr mezi oborovou strukturou absolventů odborných škol a požadavky trhu práce je trvalý a negativně ovlivňuje míru nezaměstnanosti absolventů odborných škol, která dosahuje asi 15–20 % (podle druhu absolvované odborné školy) a stále se zvyšuje.

Především proto, že do odborných učilišť a odborných škol se vstupuje ihned po skončení základní školy, je *podíl žáků ve středních všeobecně vzdělávacích školách velmi nízký*. Ve všeobecně vzdělávacím proudu, tj. na gymnáziích, studuje pouze 17 % mladých lidí, což je ve srovnání se zeměmi OECD vůbec nejméně (průměr asi 50 %).

Také struktura terciárního vzdělání je zastaralá. V České republice výrazně *převažují počty studentů* v delších (nejčastěji pětiletých) *studijních oborech*, zatímco počty studentů v kratších (bakalářských) oborech jsou poměrně nízké. Ačkoli se Česká republika aktivně hlásí k Boloňské deklaraci, která předpokládá členění vysokoškolského studia na bakalářský, magisterský a doktorský stupeň, mnoho vysokých škol přistupuje k úpravě svých vzdělávacích programů velmi liknavě. V roce 1995 byl legalizován vznik vyšších odborných škol, nezískaly však přitom možnost udělovat bakalářský titul a doposud se nedostaly hlouběji do obecného povědomí veřejnosti ani zaměstnavatelů.

Největšímu zájmu studentů se těší humanitní a společenskovědní obory (zejména pak právo, ekonomie a psychologie), medicína a do značné míry též přírodní vědy. *Struktura vzdělávacích nabídek vysokého školství však zájmu studentů neodpovídá*. Je zde např. více než dvojnásobné zastoupení zemědělských škol a také procento technických škol je zde vyšší než v zemích OECD. Oproti tomu je u nás nižší podíl studentů přírodních věd, matematiky a také společenských věd. Ty se však jen postupně zotavují z hlubokého úpadku z dob komunistického režimu. Specifickým problémem jsou také malé možnosti v kombinaci různých oborů a v prostupnosti mezi různými školami i uvnitř nich. Snahy o interdisciplinární přístup naráží v České republice na mnoho zejména administrativních bariér.

2.2.3. Reprodukce sociálních nerovností skrze vzdělávací systém

Jedním z hlavních cílů vzdělávání je umožnit jednotlivcům vzestupnou sociální mobilitu ve společnosti tak, aby o úspěchu v životě rozhodovalo především jejich úsilí a schopnosti, a nikoli zděděná privilegia (např. finanční situace rodiny či její vysoký „kulturní kapitál“). Výzkumy ukázaly, že *nerovnosti v mezigenerační reprodukci vzdělání jsou v České republice daleko vyšší než v zemích EU*. V České republice má dítě z rodiny se základním vzděláním téměř devětkrát menší šanci, že se dostane na vysokou školu, než dítě z vysokoškolské rodiny (v zemích EU je tato pravděpodobnost jen asi 3,7krát menší).

Vzdělávací soustava se na tomto výsledku podepisuje dvojím způsobem. Tím prvním jsou *víceletá gymnázia*, která byla znovuzřízena po roce 1989. Děti se kvůli nim rozdělují na úspěšné a neúspěšné již v jedenácti letech. To je velmi brzy, protože v tomto věku o úspěchu dětí rozhoduje spíše jejich sociální a kulturní zázemí než vrozené schopnosti. Selektce dětí přitom vede k prohlubování rozdílů mezi různými typy škol již na nižším stupni sekundárního vzdělání. Na jedné straně existují elitní gymnázia pro sociálně privilegované, na straně druhé „zbytkový“ druhý stupeň základních škol. Druhou příčinou je *úzké „hrdlo“ přijímacích zkoušek na vysoké školy* – děti z méně vzdělaných vrstev nemají možnost studovat a „dohnat“ tak svůj sociální handicap.

Naše vzdělávací soustava není příliš vstřícná ani ke studentům s dalšími typy handicapů, i když v posledních letech se v České republice značně rozšířil např. počet opatření pro integraci zdravotně postižených do hlavního proudu základního vzdělání. V porovnání s ostatními zeměmi je problémem České republiky stále *relativně vysoký podíl žáků zařazených do zvláštních škol* (3,8 %, tj. třikrát více, než je obvyklé ve vyspělých zemích), a zvláště pak důvody zařazování žáků do těchto škol. Mnohdy nejde o intelektový, ale sociální handicap, a to zvláště v případě romských dětí.

2.2.4. Další výzvy pro vzdělávací systém

Vzdělávací systém České republiky musí čelit i dalším složitým výzvám. Tou první je *demografické stárnutí* populace a stále se snižující počet žáků. V příštím pětiletém období se sníží počet dětí vstupujících do základní školy asi o 15 %, a i když v dalších pěti letech (do roku 2010) se pak bude mírně zvyšovat, nedosáhne již stavu z roku 2000. Za 5 let bude věková kohorta patnáctiletých o 4 % menší než letos, za 10 let však již o 28 % menší. Současný přebytek kapacity základních a středních škol se tak ještě zvýrazní. Český školský systém čeká velmi nepopulární a bolestný krok, který je však podmínkou efektivního fungování: rušení a slučování škol. Naopak je třeba mnohonásobně zvýšit počty vzdělávacích příležitostí pro dospělé a nabídnout jim „druhou šanci“ studovat na vysoké škole.

Druhou výzvou je *stav učitelského sboru*. Ačkoli český pedagogický sbor patří v mezinárodním porovnání k nejvzdělanějším, patří také k nejstarším (během příštích deseti let dovrší důchodový věk 40 % všech učitelů) a nejvíce feminizovaným. Zvláště naléhavým problémem je nízká atraktivita učitelství v relaci k platovým podmínkám v jiných profesích: čeští učitelé jsou ze všech zemí OECD nejhůře placeni.

2.2.5. Kompetence – co občané České republiky umějí a neumějí

Až do poloviny devadesátých let existovaly o kvalitě našeho školství pouze nepřímé ukazatele. Od té doby však bylo uskutečněno několik rozsáhlých srovnávacích meziná-

rodních výzkumů, které ukončily spekulace o výjimečnosti našeho školství a narušily obraz naší vzdělávací soustavy jako „rodinného stříbra“. Výzkumy ukázaly, že *žáci našich základních škol* dosahují nadprůměrných výsledků v přírodovědných předmětech, průměrných výsledků v matematice a podprůměrných výsledků ve čtení a v práci s informacemi. Výsledky mají sestupnou tendenci.

TIMSS (1995), první velký výzkum vzdělávacích výsledků realizovaný v České republice, vzbudil velké nadšení: žáci českých základních škol v něm byli mimořádně úspěšní. Nejlépe si vedli žáci osmých ročníků, kteří se umístili mezi žáky ze 42 zúčastněných zemí na 6. místě v matematice, a dokonce na 2. místě v přírodovědných předmětech. V roce 1999 se identické šetření uskutečnilo ještě jednou (TIMSS-R), tentokrát však pouze v osmých ročnících, a jeho výsledky již tak povzbudivé nebyly. V matematice se Česká republika umístila na 13. místě mezi všemi 38 zúčastněnými státy (za námi se však umístily mj. Finsko, Spojené státy či Anglie). V přírodovědných předmětech (fyzika, chemie, biologie a částečně zeměpis) se Česká republika v celosvětovém srovnání umístila na 8. místě; v Evropě však byli lepší pouze „osmáci“ z Maďarska a Nizozemí. Opakovaně se tedy naši žáci zařadili do nadprůměru, ale oproti roku 1995 u nás došlo k největšímu zhoršení ze všech sledovaných zemí. „Propad“ lze mimo jiné přičíst celkovému zhoršení úrovně základních škol, k němuž došlo v důsledku odchodu nejlepších žáků na víceletá gymnázia, a také oslabenému postavení matematiky a přírodovědných předmětů v kurikulu základních škol.

Výzkum PISA (2000), který zjišťoval vědomosti a dovednosti potřebné pro uplatnění žáků v pracovním, v osobním a v občanském životě spíše než školní (kurikulární) znalosti, zařadil české žáky již pouze do průměru v matematice a mírného nadprůměru v přírodních vědách. Potvrdil se poznatek, že *patříme mezi země s největším rozdíly mezi řešením praktických a „akademických“ úloh*. Čím více se sledují praktické dovednosti, tím horších výsledků naši žáci dosahují. Není proto překvapivé, že ve třetí sledované oblasti – vyhledávání informací a porozumění textu – se naši studenti ve výzkumu PISA propadli již do podprůměru. Nejlépe si přitom vedli v oblasti interpretace textu, nejhůře ve vyhledávání informací. Přitom právě tato „čtenářská gramotnost“ je považována za jednu z klíčových dovedností pro život ve společnosti věděni.

Pokud jde o *znalosti našich středoškoláků*, mezinárodně srovnatelná data máme pouze z výzkumu TIMSS. Výsledky českých středoškoláků v posledním ročníku studia byly velmi špatné: v přírodovědné části se naši žáci umístili na 14. místě, v matematické části testu dokonce až na 18. místě z 21 sledovaných zemí. Jedním z možných důvodů je, že zde bylo ve srovnání s testem, který v rámci výzkumu TIMSS řešili žáci osmých ročníků základních škol, větší zastoupení úloh na uvažování a řešení problémových úloh na úkor úloh zjišťujících pouze znalost či zvládnutí jednoduchých informací. Výsledky testu matematiky a fyziky „pro pokročilé“ pak zase ukázaly, že zaostávají i naši gymnazisté (až na skupinu maturantů z těchto předmětů, která je v porovnání s ostatními zeměmi velmi malá), a byl tak zpochybněn mýtus o výborné úrovni českých gymnázií.

Díky zapojení do výzkumu tzv. *funkční gramotnosti dospělých (SIALS)* máme údaje i o tom, jaké dovednosti má či nemá naše dospělá populace. Česká republika vykázala ze všech sledovaných zemí největší vzájemné rozdíly mezi úrovněmi jednotlivých složek funkční gramotnosti: jsme velmi dobří (4. z 25 zemí) v numerické gramotnosti (schopnost pracovat s čísly, správně volit a používat matematické operace), průměrní (10. z 25 zemí) v oblasti dokumentové gramotnosti (schopnost pracovat s informacemi ve standardní formě např. formuláře, tabulky) a podprůměrní (17. z 25 zemí) v literární gramotnosti (schopnost pracovat s informacemi obsaženými v souvislém textu).

Výzkum SIALS na populaci dospělých a výzkum PISA na populaci patnáctiletých přesvědčivě ukázaly, že naším *největším problémem je práce s delším textem, zodpovídání otázek, na něž nelze odpovědět rutinním způsobem, a řešení praktických problémů*. Tyto závěry jsou tak v příkrém rozporu s „jedinečnou schopností improvizace“, která se v české kultuře tradičně zdůrazňuje jako národní specifikum.

Komunikační bariéra je ještě podtržena nedostatečnými *jazykovými kompetencemi* občanů České republiky. Podobně jako v jiných postkomunistických zemích se velká většina dospělých lidí setkala s jiným cizím jazykem než ruštinou až po roce 1989. Rozhodující roli v Evropské unii přitom hraje pět jazyků: především angličtina, kterou již mluví 49 % dospělé populace EU (v ČR 22 %), němčina (EU 34 %, ČR 33 %), francouzština (EU 31 %, ČR 2 %), italština (EU 18 %), španělština (14 %). Podíl znalosti posledních dvou jazyků je v České republice téměř zanedbatelný. Druhým nejrozšířenějším cizím jazykem u nás, po němčině, je stále ještě ruština (24 %). S tou se však případně domluvíme jen s 1 % obyvatel západní Evropy.

Jestliže na obyvatele EU připadá v průměru znalost 1,5 některého z těchto šesti jazyků, u nás je to jen 0,8 ze šesti nejrozšířenějších jazyků (včetně ruštiny) na dospělého občana. Základní komunikativní kompetence průměrného Čecha je dnes zhruba poloviční ve srovnání s průměrným Západoevropanem. Deficity jazykové vzdělanosti, pokud budou dále trvat, se mohou stát zklamáním při postupném otevírání evropských trhů práce zemím střední a východní Evropy.

2.2.6. Kompetence jako výsledek vzdělávacího systému

Obecně řečeno lze říci, že česká populace je sice nadprůměrně vzdělaná, ale toto vzdělání neodpovídá požadavkům doby. *Český vzdělávací systém je „běžcem na krátké tratě“*. Na základním stupni si žáci vedou v přírodních vědách (a částečně i v matematice) v porovnání s ostatními zeměmi velmi dobře, zatímco na středním stupni je to již horší průměr. Dá se očekávat, že stále nedostatečný přístup k terciárnímu vzdělání a ve srovnání s vyspělými státy i jeho kvalita vedou k tomu, že na tomto stupni se již dostáváme do podprůměru. V počátečních stupních získávají žáci značné množství poznatků, aniž by je ovšem dostatečně vstřebali a aniž by získali dovednosti potřebné pro další učení. Postupně se tak „přidaná hodnota“ výuky ve škole čím dál více snižuje. Výsledky TIMSS 1995 dokonce ukázaly, že ve skupině matematických úloh, které byly shodné pro žáky 8. ročníku i končící středoškoláky, dosáhli středoškoláci horších výsledků! Náš systém je stále nastaven na industriální epochu, kdy bylo potřeba během krátké doby vyškolit velké množství mladých lidí a pak je nadobro vypustit do světa práce, kde budou mít možnost přebrat si podstatné a zapomenout nepodstatné. Vzdělávací systém pro společnost vědění je však zcela jiný. Jde o systém „běhu na dlouhé tratě“ – vzdělávání musí být rozvolněnější, ale důkladnější a trvat doslova celý život. Ve společnosti vědění je spěch při předávání znalostí na škodu. Naši žáci mají hodně informací – střípků, poskládaných vedle sebe. Žádoucí je, aby těchto střípků bylo třeba méně, ale aby byly uspořádány a měly pro žáky smysl – aby se staly věděním.

Již zmíněná diskriminační struktura vzdělávacího systému, který nenabízí stejné příležitosti pro všechny, je dobře patrná i na „měkkých datech“, totiž na vzdělávacích výsledcích. Již TIMSS odhalil hluboké nerovnosti našeho vzdělávacího systému. Ve srovnání 21 zemí byla Česká republika zemí s *největšími rozdíly mezi výsledky gymnazistů a žáky středních učňovských škol*.

Motivace a postoj ke studiu jsou faktory, které rozhodují o životě člověka i společnosti často více než nadání či talent. Aktivní a motivovaný student s jistým handicapem (sociálním, zdravotním, intelektovým...) je v konečném výsledku často úspěšnější než student ve všech ohledech privilegovaný, ale pasivní. Aktivní a motivovaní občané jsou skrytým bohatstvím společnosti. Všechny postkomunistické země se musejí vypořádat s neblahým dědictvím pasivního postoje občanů k veřejným záležitostem i svým vlastním životům. Tak např. sociologické výzkumy ukazují, že prioritou pro ideální pracovní podmínky jsou u většiny Čechů dobrý plat, milí kolegové a malé nároky na výkon. Práci bere jako nutné zlo 34 % Čechů a dalších 27 % se této tezi značně přibližuje. Ve srovnání s rokem 1991 dokonce vzrostl počet lidí, kteří do práce chodí jen z povinnosti, o téměř deset procent. Jsou české školy nadějí na změnu těchto postojů? Dokáží probouzet zájem o učení a pozitivně formovat osobnost žáka?

Již výzkum TIMSS prokázal – přes výborné znalosti tehdejších „osmáků“ – nejmenší oblibu matematiky ze všech zúčastněných zemí, přičemž fyzika a chemie nedopadly o moc lépe. Podobně Mezinárodní výzkum občanské výchovy ukázal rozpor mezi nadprůměrnými znalostmi českých žáků a jejich pasivními postoji. Pouze na jedné z jedenácti škál měřících postoje (pozitivní postoj k vlasti) dosáhli nadprůměrného skóre. Ze všech sledovaných zemí jsou naši žáci např. nejméně ochotni vstoupit v budoucnu do politické strany, psát do novin nebo kandidovat na funkci v místním zastupitelstvu. Ve srovnání se svými vrstevníky přisuzovali také menší důležitost občanským aktivitám a účasti na politickém životě.

Pasivní postoj žáků je do značné míry dán způsobem výuky. Naši žáci základních škol vnímají atmosféru ve třídě jako mnohem méně otevřenou než jejich vrstevníci v zahraničí. Více než dvě třetiny žáků hodnotí výuku občanské výchovy jako výklad faktů a dat, která jsou nuceni učit se zpaměti, což jim v těchto předmětech zaručuje dobrý prospěch. Kde jinde než v občanské výchově by se však mělo učit diskusi a toleranci? Zdá se, že doba výchovy a rozvoje kritického a nezávislého myšlení, přes všechny proklamace a koncepční dokumenty, na úrovni školy ještě zdaleka nenastala. Již výzkum čtenářské gramotnosti z roku 1995 zjistil, že naši učitelé považují za velice důležité naučit naše děti správně číst nahlas na rozdíl od kolegů z ostatních zemí, pro které je důležitější, aby žáci textu správně porozuměli. Pasivní přístup k životu, který má většina občanů hluboko pod kůží, naše škola jen dále přenáší. Závěry o pasivitě našeho vzdělávacího systému ovšem nelze paušalizovat. Spíše lze říci, že v České republice vedle sebe koexistují starý i nový přístup. Existuje zde mnoho ostrůvků „pozitivních deviací“, kde se odvážně inovuje, stejně tak však lze nalézt školy-tvrze, kde se vyučuje jako před dvaceti a více lety.

Doporučení

Nejprve je třeba přesvědčit veřejnost i politiky, že současné nastavení vzdělávacího systému již neodpovídá požadavkům doby a že je v mnoha ohledech zastaralé, strnulé a v mezinárodním srovnání již překonané. Dokud budeme se současným stavem spokojeni, těžko se bude hledat vůle ze změnám. Současně s *osvětlením neudržitelnosti současného stavu* je třeba přijít s pozitivními náměty k reformě. Základním cílem takové reformy je skutečná realizace konceptu celoživotního učení – společnost, v níž lidé mají možnost učit se, chtějí se učit a umějí se učit. K tomu je potřeba:

- *Zvýšit počet studentů středních škol ve všeobecně vzdělávacích programech, které v nich vypěstují širší dovednosti uplatnitelné v praktickém životě a budou je*

motivovat k dalšímu učení. To vyžaduje individuálnější přístup k žákům, zvýšení možnosti jejich volby, mnohem větší pozornost věnovanou četbě delších textů, vyhledávání důležitých informací v těchto textech a obhajobě vlastního názoru a skupinovou práci na projektech.

- *Nabízet více vzdělávacích příležitostí po skončení sekundárního vzdělání, a to mnohem diferencovanějších než doposud.* To není možné bez důkladné strukturace vzdělávacích programů vysokých škol do tří cyklů (bakalářský, magisterský, doktorský) a dílčích modulů. Ty umožňují absolvovat pouze určitou část studijního programu (např. pro ty, kteří v současné chvíli nemohou absolvovat celý studijní program, např. žena na mateřské dovolené) a podstatně zvyšují prostupnost mezi různými typy terciárních institucí.
- *Zvýšit veřejné výdaje na vzdělání* na úroveň vyspělých zemí, avšak při celkovém zvýšení *proporcí neveřejných financí* (včetně účasti zaměstnavatelů a studentů). Zavedení školného i na veřejných vysokých školách je nepopulární, avšak nutný krok.
- *Podstatně zefektivnit chod vzdělávacího systému.* Potřebujeme přejít od systému, v němž pracuje mnoho ne zcela využitých a špatně placených pracovníků, k systému zaměstnávajícímu nižší počet kvalifikovanějších a lépe placených pracovníků.
- *Systematicky hodnotit výsledky* na národní i regionální úrovni. Je třeba, aby závěrečné zkoušky byly srovnatelné a maturitě se vrátila její vypovídající hodnota, kterou ztratila.
- *Podporovat školy diferencovaně podle jejich kvality.* Zelenou by měly dostat všechny instituce, jež mají pro studenty vysokou přidanou hodnotu, zatímco instituce „pasivní“ by již neměly být podporovány bez ohledu na jejich typ či tradici.
- *Restrukturalizovat přípravu pedagogických pracovníků* před službou i během služby tak, aby bylo možné zajistit dostatečně kvalifikovaný a motivovaný školský personál.
- *Věnovat mnohem větší pozornost zajištění rovných vzdělávacích příležitostí pro všechny děti a studenty* a zabránit dalšímu rozevírání nůžek mezi víceletými gymnázii a „zbytkovým“ druhým stupněm základních škol. Kromě omezení míst na víceletých gymnáziích (jejich úplné a náhlé zrušení by možná přineslo více škody než užitku) je třeba uvažovat o dalších opatřeních: zkvalitnění výuky na 2. stupni základních škol, posílení všeobecného vzdělání na středních odborných školách a učilištích, vytváření speciálních programů pro handicapované, talenty atd.

Přes všechna oficiální ujištění a proklamace stojí české školství na okraji zájmu. Bylo zpracováno velké množství návrhů reforem, avšak ty se většinou vůbec nerealizovaly. Nepodaří-li se všechny zúčastněné přesvědčit, že to, co bylo účinné ještě před dvaceti lety, je dnes již přežitkem, bude ČR směřovat nikoli ke společnosti vědění, ale ke společnosti ignorance.

2.3. Ekonomika, práce a politika zaměstnanosti

2.3.1. Vývoj trhu práce

Není pochyb o tom, že se v uplynulých deseti letech zásadním způsobem změnil charakter práce a zaměstnání velké části obyvatel. Odvětvová a profesní struktura se začala pod vlivem liberalizace ekonomiky a s tím spojených radikálních změn zejména ve vlastnické struktuře rychle měnit. Na jedné straně se začaly prosazovat principy volné soutěže, které některá odvětví během velmi krátké doby (2–3 let) téměř vytlačily z domácího trhu (elektronika, částečně textilní výroba), na druhé straně jiná odvětví, vydatně podporovaná státními dotacemi (hutnictví, hornictví), dlouho přežívala bez hlubších změn. Podobně tomu bylo i s profesní strukturou, kde se začaly objevovat nové profese, vyžadující odlišné způsoby kvalifikační přípravy, vzorce chování či vnímání osobních pracovních perspektiv (manažerské profese, profese v informatice, finančnictví apod.). Vedle nich samozřejmě přežívaly a stále přežívají profese, jejichž základní profil se vytvářel před mnoha desítkami let a jenž se za tu dobu téměř nezměnil. Základní charakteristikou 90. let bylo z tohoto hlediska prolínání obou těchto tendencí, často poněkud chaotické a povrchní, nicméně přece jen měnící zažitě zvyklosti.

Při analýze zmíněných procesů je vhodné od sebe odlišit pohyby meziodvětvové a mezioborové, probíhající na horizontální úrovni a vyjadřující především makroekonomický vývoj, a ty, které vyjadřují pohyb na stratifikačních (tj. vertikálních) škálách společenského uspořádání, jejichž efektem jsou zejména změny sociální struktury.

Změny v horizontální dimenzi

Proces strukturálních změn v 90. letech u nás lze podle dynamiky a hloubky přeměn rozdělit do dvou období. První zahrnuje dobu po převratu zhruba do let 1992–1993. Ekonomika tehdy prodělala značně bouřlivé změny, které se samozřejmě promítly ve struktuře zaměstnanosti. Ve velice krátkém časovém rozmezí se razantně snížil celkový počet pracovníků v zemědělství (zhruba o 300 tisíc) a současně výrazně vzrostl podíl pracovních sil v terciární sféře (téměř o 200 tisíc). K určitým, avšak zdaleka ne tak výrazným změnám došlo i v sekundárním sektoru. Souhrnně lze říci, že zmíněné přesuny pracovních sil v tomto období vytvořily základní předpoklady pro další změny na trhu práce v období následujícím, které ovšem měly v mnoha směrech poněkud odlišnou podobu.

V dalších letech již tak zásadní změny neproběhly. Základní trendy, tj. pokles podílu zaměstnanosti v primárním a jeho růst v terciárním sektoru sice zůstaly zachovány, nicméně dynamika byla zřetelně menší. Těžiště změn se přeneslo do pohybů uvnitř jednotlivých sektorů, na úroveň oborovou a profesní.

Společným rysem celé uplynulé dekády je stabilní pokles celkového počtu zaměstnaných. Úbytek mezi lety 1990 a 2001 činí 11 %, což ještě fakticky znásobuje hloubku přeměn, jimiž naše ekonomika v této době prošla. Příčiny lze hledat jednak v demografických procesech (úbytek ekonomicky aktivních a nárůst neaktivních, zejm. důchodců), jednak v procesech sociálně ekonomických (zejm. prodloužení školní docházky a konstituování skupiny dlouhodobě nezaměstnaných). Celkové změny ukazuje tabulka 2.5.

■ Tabulka 2.5. Struktura zaměstnanosti podle sektorů národního hospodářství a její změny v období 1990 až 2000 v %

	1990	1995	2001	Indexy ¹⁾		
				1995/1990	2001/1995	2001/1990
Primární	15,3	8,1	5,4	49,5	63,6	31,5
Sekundární	41,9	39,6	38,5	88,7	92,4	81,9
Terciární	42,8	52,3	56,1	114,4	102,1	116,7
C e l k e m	100,0	100,0	100,0	93,7	95,1	89,1

¹⁾ Podíl zaměstnaných v příslušných letech.

Pramen: *Statistická ročenka 2001, 2002*

K větším či menším pohybům v zaměstnanosti došlo ve všech hospodářských odvětvích (viz tabulka 2.6.). Na doplnění k předchozím údajům je vhodné uvést několik dílčích poznatků. Jednak se na úbytku podílu zaměstnanců v primárním sektoru ve značné míře (vedle zemědělců) podílel i pokles zaměstnanců v hornických a jim příbuzných profesích (dobývání surovin). Dále je třeba poznamenat, že zaměstnanost ve zpracovatelském průmyslu jako celku se do roku 2001 sice snížila o pětinu, avšak k tomuto poklesu došlo už v první polovině 90. let. Od roku 1995 zaznamenává tento průmysl jako celek opět růst, který je v některých odvětvích poměrně výrazný. Např. index změny zaměstnanosti v letech 2001/1995 činil v elektrotechnickém průmyslu 158,4, v oděvním průmyslu 119,0, ve dřevařském průmyslu 131,8, v tiskařském průmyslu 140,9, v gumárenském průmyslu 176,2 atd. Do poloviny 90. let byl mírný růst patrný ve stavebnictví, zatímco v jejich druhé polovině opět poklesl. Potvrdil tak starou pravdu o tom, že dynamika stavebnictví je jedním z hlavních indikátorů hospodářského růstu.

Také struktura terciárního sektoru zaznamenala v daném období odlišnou dynamiku zaměstnanosti v jednotlivých odvětvích. Nejrychleji sice rostl počet nových pracovních míst v peněžnictví a pojišťovnictví, je však třeba upozornit na relativně malý podíl zaměstnanců v tomto odvětví (83 tisíc v roce 2001) a tím i jeho váhu v celkové struktuře zaměstnanosti. Z hlediska celkové bilance zaměstnanosti byl důležitější nárůst v dříve silně poddimenzovaných sférách obchodu a služeb. Ke značným změnám došlo také ve sféře veřejné správy, obrany a sociálního zabezpečení. Došlo sice ke snížení zaměstnanosti v armádě, na druhé straně ovšem vznik nových úřadů (zejména sociálního zabezpečení a práce), služeb (např. vznik bezpečnostních agentur) a rozšíření některých již existujících institucí (např. soudů) vedl v souhrnu téměř k zdvojnásobení počtu zaměstnanců v tomto odvětví.

Analýza mobilitních procesů ukázala, že povolání změnila třetina ekonomicky aktivní populace. Největší „zásluhu“ na tom v uplynulém desetiletí mělo výrazné snížení zaměstnanosti ve strojírenských, kovoobráběcích a elektrotechnických povoláních a naopak zvýšení zaměstnanosti v obchodních profesích.

■ Tabulka 2.6. Struktura zaměstnanosti podle odvětví (%)

	1990	1995	2001	Index ¹⁾ 2001/1990
Zemědělství, lesnictví, rybolov	11,8	6,3	4,2	31,7
Průmysl	37,9	32,5	31,9	75,1
v tom: dobývání nerostných surovin	3,5	1,8	1,2	30,7
Zpracovatelský průmysl	32,9	28,8	29,2	79,2
výroba a rozvod elektřiny, vody, plynu	1,5	1,8	1,5	89,2
Stavebnictví	7,6	9,0	7,8	92,1
Obchod, opravy motorových vozidel a spotřebního zboží	9,9	14,9	15,2	138,6
Pohostinství a ubytování	1,6	2,8	3,7	195,8
Doprava, skladování, pošty a telekomunikace	6,9	7,1	7,3	93,8
Peněžnictví a pojištnictví	0,5	1,7	1,8	300,0
Činnosti v oblasti nemovitostí, pronajímání nemovitostí, služby pro podniky, výzkum a vývoj	7,1	7,8	9,1	113,6
Veřejná správa, obrana, sociální zabezpečení	1,8	3,2	4,0	197,6
Školství	5,9	6,4	6,2	93,5
Zdravotnictví	5,2	5,2	5,6	96,0
Ostatní veřejné, sociální a osobní služby	3,8	3,1	3,2	74,8
C e l k e m	100,0	100,0	100,0	89,1

¹⁾ Podíl počtu zaměstnaných v letech 2001/1990

Pramen: Statistická ročenka 2002

Změny ve vertikální dimenzi

Modernizační procesy s sebou přinášejí růst náročnosti vykonávané práce vyžadující vyšší úroveň vzdělání a kvalifikace. Ti, kteří si povolání s těmito znaky osvojují, dosahují většinou (ale zatím nikoliv vždy!) i vyšší úrovně sociálního statusu, vyjádřeného mj. také vyššími příjmy. Na opačném pólu kontinua zůstávají lidé vykonávající práce s nižšími požadavky, obvykle také s nižším vzděláním a kvalifikací. Příznačné pro moderní společnost přitom je zvyšování variability náročnosti práce zejména ve střední části měřících škál.

Pro měření této dimenze má u nás dlouhodobější tradici kategorizace složitosti práce, která byla poprvé použita pro výzkum sociální struktury v roce 1967 a poté rekonstruována pro výzkumy v 90. letech. Je založena na expertním ohodnocení všech povolání podle míry tvořivosti, kvalifikovanosti, samostatnosti, náročnosti a odpovědnosti v nich vykonávané práce. Pro běžnou analýzu bývá používána v podobě šestistupňové škály, se kterou se v textu dále pracuje (1 = práce nejjednodušší, 6 = práce nejsložitější).

V tabulce 2.7. jsou uvedeny hodnoty složitosti práce v letech, v nichž byly realizovány výzkumy sociální struktury, umožňující konstrukci tohoto indikátoru. Tento přehled zahrnuje období více než 30 let, což je jistě dostatečně dlouhá doba na formulaci základních trendů.

■ Tabulka 2.7. Složitost práce v letech 1967, 1984, 1993 a 1999 v % ekonomicky aktivních¹⁾

		1967 ²⁾	1984	1993	1999
Nejvyšší složitost	6	0,3	6,1	9,0	10,4
	5	3,3	16,5	18,0	21,0
	4	16,0	24,7	16,1	16,8
	3	25,9	16,0	25,7	29,7
	2	35,3	16,5	21,6	18,6
Nejnižší složitost	1	19,2	20,2	9,6	3,4

¹⁾ Určitým problémem je skutečnost, že složitost práce byla sice v uvedených letech konstruována v zásadě stejnou metodikou, ovšem na odlišných seznamech profesí (v roce 1967 na seznamu pro tento výzkum vytvořeném, v roce 1984 podle Jednotné klasifikace zaměstnání – JKZ a v roce 1993 a 1999 na klasifikaci ISCO 1988). Tyto klasifikace sice nejsou v plné míře vzájemně převoditelné, nicméně pro komparaci základních trendů jsou dostačující.

²⁾ Pro rok 1967 jde o údaje nejen za zkoumaný soubor (muže – hlavy domácností), ale také za všechny ostatní skupiny, které byly ve výzkumu sledovány, tj. otce respondentů, jejich syny, manželky a dcery. Škála byla konstruována jako šestistupňová.

Hlavní trend je jasný – nepřetržitý růst podílu zastoupení ve dvou nejvyšších kategoriích složitosti a naopak stejně výrazný pokles zastoupení prací ve dvou nejnižších úrovních. Poměrně zřetelný je vývoj i ve středních úrovních škály. Na čtvrté úrovni je zřetelná stabilita, třetí vykazuje v posledních letech mírný růst zastoupení. Lze tedy oprávněně konstatovat, že zmíněné modernizační trendy, založené na vstupu nových technologií, se v dlouhodobé perspektivě projevují ve struktuře naší ekonomiky a následně také v kvalitativních změnách profesní struktury společnosti.

Intenzitu těchto změn lze dokumentovat na příkladu lidí, kteří v průběhu 90. let nově vstupovali na trh práce, a těch, kteří z něho v té době odešli. Na trh práce přicházejí vzdělanější skupiny absolventů škol, jež se přirozeně chtějí realizovat v náročnějších oborech práce, a volí tedy vyšší stupně složitosti práce. Současně z trhu práce postupně odcházejí starší, méně vzdělané skupiny, se kterými do jisté míry mizí i méně náročné pracovní činnosti.

Z analýzy vývoje vyplývá, že po zásadních změnách ve struktuře pracovních pozic na začátku 90. let došlo v dalších letech k jejich podstatnému otevření, tj. zvětšení šancí na přesuny mezi jednotlivými kategoriemi. Jinými slovy, situace na trhu práce poskytuje dnes sice více možností k vzestupu do vyšších pozic, současně je ale i více riziková, tj. existuje větší prostor pro sestup do pozic nižších.

Příčiny tohoto pohybu lze hledat především ve vlivu dvou faktorů: třídně profesionálního postavení a vykonávaného povolání. V prvním případě jsou nejstabilnější skupinou (jako již tradičně) kvalifikovaní dělníci a střední odborníci (tj. převážně úředníci), nejméně stabilizovaní jsou podnikatelé (se zaměstnanci či bez nich). Z hlediska povolání byla nejstabilnější ta, která jsou jasně odborně profilovaná, tj. zejména zdravotnická. Mezi stabilní lze zařadit také povolání stavební a do jisté míry i průmyslová a zemědělská. Na druhé straně nejméně stability z hlediska složitosti vykonávané práce poskytovala povolání ekonomicko-finanční a obchodní. Lidé, kteří je vykonávali, častěji než ostatní ve sledovaném období přišli či odešli v rámci těchto povolání do vyšších či nižších úrovní složitosti práce. Důvody lze hledat ve faktu, že právě tato povolání umožňovala sice poměrně rychlý růst příjmů, na druhé straně byla (a stále jsou) nejvíce otevřená vlivům tržních

podmínek, zejména tlaku konkurence a vývoji zisku, které přímo ovlivňují zvyšování či snižování počtu zaměstnanců (příkladem může být rychlý růst zaměstnanosti ve sféře bankovníctví a pojišťovnictví v první polovině 90. let a následně stejně rychlé propouštění po restrukturalizaci většiny bank a pojišťoven o pár let později).

2.3.2. Vývoj zaměstnanosti

Proces opětovného utváření tržního prostředí vyvolal potřebu zásadní změny pozice obou hlavních aktérů – pracovní síly a zaměstnavatelů – a ovšem i vznik příslušných institucí. Cílem byla jejich transformace z polohy pasivních účastníků státně plánovacího mechanismu řízení ekonomiky na aktivní subjekty trhu práce. Znamenalo to vrátit jim svobodu rozhodování, ale také vědomí odpovědnosti.

Tento požadavek předpokládal výraznou dynamizaci postavení pracovní síly i zaměstnavatelské sféry. Postupnou změnou vlastnických vztahů docházelo k rozpohybování do té doby značně strnulých pozic na úrovni podniků a s nimi přirozeně i k pohybu ve sféře zaměstnanosti. Jako první se objevila nová sociálně ekonomická skupina podnikatelů, kteří na začátku 90. let téměř zcela ovládli do té doby značně zaostalé a pracovními silami poddimenzované obory obchodu a služeb.

Se zrušením (sice nikdy explicitně nevyhlášené, leč o to vehementněji prosazované) pracovní povinnosti a později s prvními restrukturalizačními kroky se objevila další nová skupina, a sice nezaměstnaní. Prvními byli ti, pro které byla povinnost pracovat spíše formální záležitostí, a kteří tedy „pouze“ využili svého přirozeného práva nepracovat. Postupně se ovšem tato skupina začala sytit také, a to především těmi, kteří včas nereagovali na postupující změny a z různých důvodů nebyli schopni či ochotni se na ně adaptovat.

Je přirozené, že přesuny mezi skupinami ekonomicky aktivními (tj. zaměstnanými, nezaměstnanými) a neaktivními jsou podmíněny vývojem základních strukturálních charakteristik, ovlivňujících postavení jednotlivce i celých skupin na trhu práce. Jde v prvé řadě o vliv demografických faktorů (zejména věku), jež jsou sice na jedné straně výrazem dlouhodobých vývojových trendů (stárnutí či naopak mládnutí populace), které ale současně na straně druhé více či méně zřetelně reflektují aktuální společenské změny (urychlování či odsouvání vstupu do ekonomické aktivity). Podobně tomu je s vývojem odvětvové struktury (útlum jedněch a posilování významu druhých odvětví), vzdělanostní (prodlužování školní docházky a růst úrovně vzdělání) či profesní struktury (zmenšování podílu prací s nízkou úrovní složitosti a naopak růst podílu prací s vyšší úrovní).

Intenzita přechodů mezi uvedenými skupinami (zaměstnanými, nezaměstnanými a neaktivními) je indikátorem otevřenosti trhu práce a zprostředkovaně také výrazem dynamiky celé ekonomiky – je-li spíše menší, vypovídá to sice o stabilizované ekonomice a ustálené sociální struktuře, na druhé straně to může indikovat uzavřenost trhu práce a strnulost sociálního systému. Jsou-li přechody příliš časté, svědčí to o restrukturalizačních procesech v ekonomice, o dynamizovaném trhu práce a otevřenosti sociálního systému. Současně nelze nevidět, že přílišné změny mohou jak ekonomiku, tak celou společnost silně rozkolísat a ve svých důsledcích destabilizovat se všemi negativními sociálními, ekonomickými i politickými dopady.

Zařazení populace do uvedených tří skupin je podmíněno dvěma základními faktory. Prvním je demografický vývoj, zejména počty narozených dětí a důchodců, které zvyšují či snižují počet osob mimo pracovní sílu. Druhým faktorem je míra nezaměstnanosti, upravující počet nezaměstnaných. Vývoj v těchto skupinách v průběhu 90. let měl následující podobu (viz tabulka 2.8.).

■ Tabulka 2.8. Ekonomické postavení populace České republiky v 90. letech (abs. počty v tisících osob)

	1990		1995		2001	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Celkem	10 304,6	100,00	10 321,3	100,00	10 260,4	100,00
Osoby zaměstnané	5 176,5	50,24	4 870,9	47,19	4 750,2	46,30
Osoby nezaměstnané	39,3	0,38	153,1	1,48	421,0	4,10
Osoby mimo pracovní sílu ¹⁾	5 088,8	49,38	5 297,3	51,33	5 089,2	49,60

¹⁾ včetně osob na další mateřské (rodičovské) dovolené

Pramen: 1990, 1995 – *Časové řady...*, 2000
2001 – *Statistická ročenka 2002*

Z dat je zřejmé, že v průběhu 90. let se stále snižoval podíl zaměstnaných osob především pod vlivem postupného růstu nezaměstnanosti. Podíl osob mimo pracovní sílu byl po vzestupu v polovině tohoto období (kdy se ovšem mírně zvýšil i celkový počet obyvatel) v roce 2001 zhruba na stejné úrovni jako v roce 1990. Je to dáno zejména tím, že sice roste podíl lidí v důchodovém věku a mírně i podíl učňů a studentů, ale současně se snižuje podíl dětí do 15 let, takže výsledný podíl této skupiny na celkovém počtu populace je zhruba stejný.

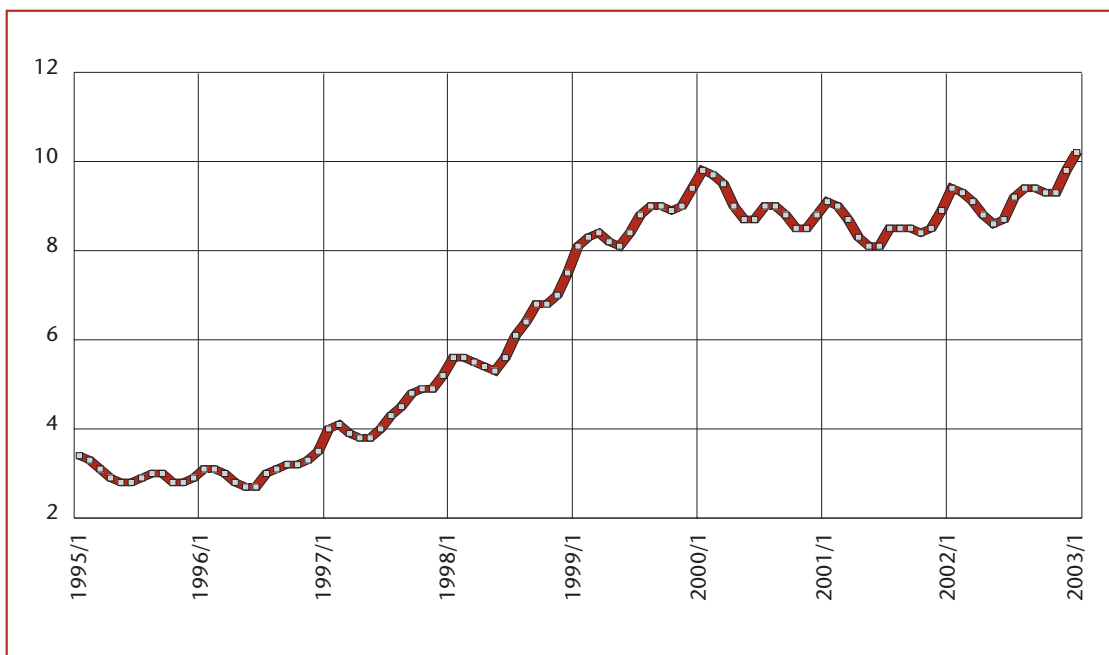
Nejvíce pozornosti je věnováno přesunům mezi zaměstnanými a nezaměstnanými, tj. pohybům v důsledku ztráty zaměstnání a jeho opětovného nalezení. Jedním ze specifíků první fáze transformačního procesu v České republice byla velice nízká míra nezaměstnanosti, která se až do roku 1996 pohybovala kolem 3 % (graf 2.3.). Odhlédneme-li od některých regionálních specifíků lze říci, že po celou první polovinu 90. let u nás fakticky neexistovaly vážnější problémy s nezaměstnaností.

Příčiny tohoto, ve srovnání s ostatními postsocialistickými zeměmi výrazně odlišného stavu je třeba hledat především ve dvou okolnostech. První bylo odložení zásadních strukturálních změn ve výrobě až na období po vyjasnění vlastnických vztahů spojených s procesem privatizace, tedy zhruba do druhé poloviny 90. let. Druhým důvodem byla velká schopnost ekonomiky, a zejména postupně se utvářejícího privátního sektoru ve sféře služeb absorbovat značnou část uvolňované pracovní síly.

Zlom nastal v roce 1998, v jehož průběhu se míra nezaměstnanosti zvýšila z 5 % v lednu na téměř 8 % v prosinci. Nejvyšších hodnot dosáhla na začátku roku 2003, kdy přesáhla 10 %. Za tímto růstem stojí kromě spuštění zmíněných restrukturalizačních procesů několik dalších momentů, které lze shrnout do dvou základních skupin. První tvoří okolnosti makroekonomické povahy a patří sem jednak hospodářská recese, kterou v té době procházela ekonomika našich nejbližších partnerů, tj. Německa a potažmo EU, jednak výrazné posilování kurzu české koruny. Řada českých podniků, orientovaných zejména na export, se tím dostala (a dostává) do vážných hospodářských problémů.

Druhou skupinu příčin růstu nezaměstnanosti lze identifikovat v poměrně štedré sociální politice. Není sporu o tom, že pro části některých sociálních skupin se nezaměstnanost stala vítaným zpestřením životní dráhy. Jde zejména o skupinu, v níž je míra nezaměstnanosti nejvyšší, a sice absolventy škol. Jejich podíl na celkovém počtu nezaměstnaných se v průběhu 90. let postupně zvyšoval až téměř na pětinu v roce 1998. Poté ovšem došlo ke značnému poklesu tohoto podílu, na čemž má bezesporu zásluhu aktivní politika

■ Graf 2.3. Vývoj měsíční míry nezaměstnanosti v letech 1995–2002



Pramen: www.mpsv.cz

zaměstnanosti, zacílená právě na tuto skupinu (koncem roku 2001 se pohyboval jejich podíl na úrovni zhruba 12–13 %). Není jistě náhodou, že nejvyšších hodnot dosahuje jejich nezaměstnanost v letních měsících (kdy u celé populace dochází v důsledku sezonních prací naopak k jejímu poklesu), aby se razantně snížila na konci léta, kdy se řada dosud „nezaměstnaných“ absolventů konečně rozhodla ukončit poslední prázdniny a vstoupit do pracovního procesu.

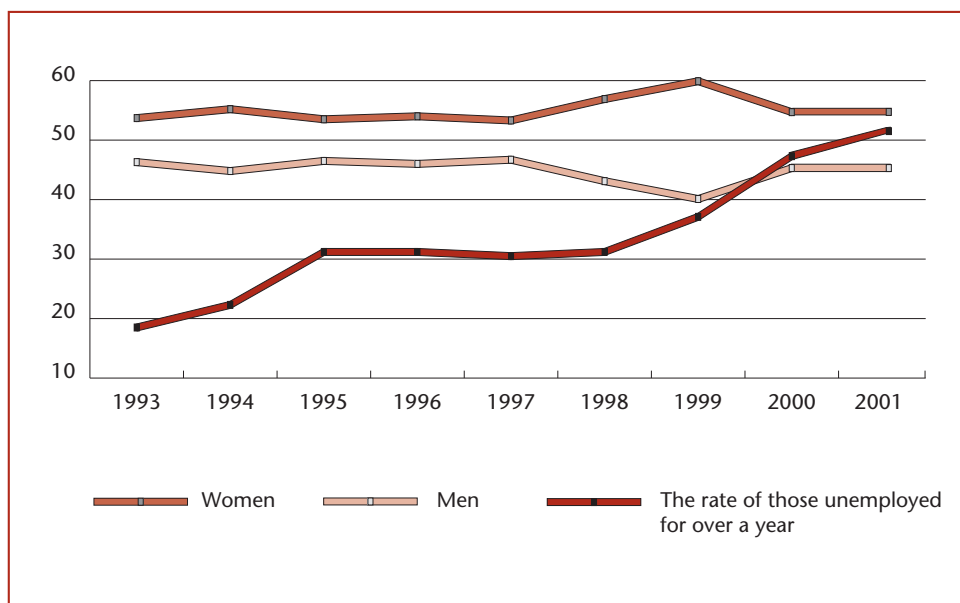
Podle výsledků výzkumu společenské struktury a mobility z konce roku 1999 mělo vlastní zkušenost s nezaměstnaností 15 % ze všech ekonomicky aktivních, což je jen o málo vyšší podíl, než byl v roce 1993 (tehdy ji mělo 13 %). Znamená to, že značná část nezaměstnaných se do této situace dostává (či ve sledovaném období dostávala) opakovaně, zatímco pro většinu je to stále věc spíše neznámá. Tuto hypotézu potvrzuje struktura kumulované délky nezaměstnanosti (tj. součet měsíců za všechna období, kdy byl dotyčný nezaměstnaný). Necelá polovina z těch, kteří do roku 1999 měli tuto zkušenost, strávila v nezaměstnanosti dobu kratší než je půl roku, třetina naopak dobu delší než jeden rok.

Specifickým problémem je *dlouhodobá nezaměstnanost*. Podíl těch, kteří jsou nezaměstnaní déle než 1 rok, má od roku 1998 stoupající tendenci a dnes dosáhl zhruba 50 % všech nezaměstnaných (viz graf 2.4.). Poněkud větší část z nich (55 %) tvoří ženy. Není pochyb o tom, že hlavní příčinou růstu dlouhodobé nezaměstnanosti je snižování pracovních příležitostí pro lidi s nízkou úrovní vzdělání. To je ovšem obecně platný trvalý trend. Rizikovým skupinám tedy nezbývá než se tomuto trendu přizpůsobit.

Poznatky z výzkumů ovšem ukazují, že právě ochota řešit vlastními silami nezaměstnanost je u této skupiny poměrně malá. Relativně nejvíce jsou tito lidé nakloněni rekvalifikacím nebo získání alespoň základní kvalifikace (58 %). Již méně často by byli ochotni přijmout zaměstnání, které by vyžadovalo každodenní dojíždění (36 %), práci o sobotách a nedělích (34 %), noční práci (32 %), sezonní práci (32 %), práci, jež by byla méně pla-

cena (18 %) či která by byla vykonávána v horších pracovních podmínkách (15 %), a vůbec nejmenší ochota panuje v přestěhování se za práci (12 %). Vlastními silami hledala v roce 2001 zaměstnání jen polovina dlouhodobě nezaměstnaných (déle než 1 rok) [Kuchař, 2002]. Je tedy zřejmé, že pro značnou část těch, kteří jsou dlouhodobě nezaměstnaní, jde o dobrovolnou volbu, jež má dnes již charakter určitého stylu života.

■ Graf 2.4. Vývoj dlouhodobé nezaměstnanosti v letech 1993–2001



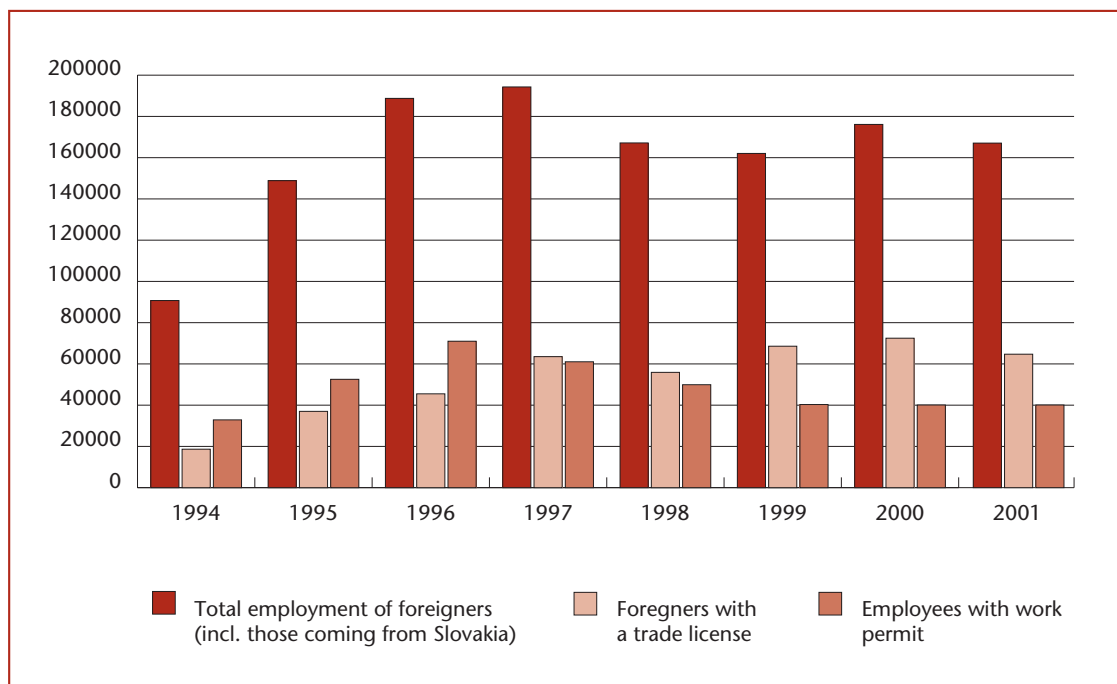
Pramen: *Statistické ročenky 1994–2002*

V souvislosti s analýzou toků zaměstnanosti je třeba zmínit ještě jeden směr, a sice *imigraci ze zahraničí*. Vývoj na českém trhu práce v 90. letech se vyznačoval postupným růstem zájmu o zahraniční pracovní sílu, a to v celém kvalifikačním spektru, vysoce kvalifikovanými specialisty pro manažerské funkce počínaje a nekvalifikovanými dělníky pro manuální stavební práce konče.

Celkový podíl cizinců u nás je dosud poměrně nízký (tvoří zhruba 2 % domácí populace). Zřetelná je ovšem tendence k růstu podílu těch, kteří vstupují na domácí trh práce (viz graf 2.5.). V dlouhodobém pohledu přitom roste podíl cizinců s živnostenským oprávněním zejména na úkor pracovních povolení, což mimo jiné indikuje jejich zájem o trvalejší pobyt na našem území.

Struktura zahraničních pracovníků podle státní příslušnosti je od poloviny 90. let více méně stabilní. Specifické je přirozeně postavení občanů Slovenska, kteří jsou evidováni odděleně od ostatních cizinců. Z nich mají rozhodující podíl občané Ukrajiny, kteří tvoří zhruba 40 % všech cizinců (s výjimkou Slováků) pracujících v České republice. S velkým odstupem následují občané Polska (18 %) a dalších států (Bulharska, USA, Moldavska, Německa, Velké Británie ad.), jejichž podíl je ovšem již nižší (3–4 %). Také mezi cizinci-podnikateli je nejvíce Ukrajinců (35 %), za nimi ovšem následovali občané Vietnamu (31 %).

■ Graf 2.5. Počty jednotlivých typů zahraničních pracovníků v ČR



Pramen: www.mvcr.cz, www.mpsv.cz

Občanství cizinců pracujících na našem území úzce souvisí s charakterem vykonávané práce, měřené jejími kvalifikačními nároky. Naprostá většina občanů Ukrajiny, Moldavska, Polska, Běloruska a Bulharska vykonává dělnické práce, s výjimkou občanů Polska především ve stavebnictví (odkud již téměř vytlačili domácí pracovní sílu, zejména Romi). Poláci pracují hlavně v podnicích lehkého průmyslu (textilní, kožedělný). Naproti tomu občané ze západních států sem přijíždějí zastávat zejména řídicí funkce, a vykonávají tedy práce s vyšší a vysokou úrovní kvalifikačních požadavků. Specifická je pozice občanů Ruské federace, kteří vykonávají téměř rovným dílem jak práce s nízkou, tak vysokou úrovní kvalifikace.

Potřeba zahraniční pracovní síly pro český trh práce se bude v dalších letech spíše zvyšovat. Podobně jako ostatní vyspělé země i my budeme mít (a už dnes máme) deficit v některých skupinách pracovních činností a imigrace je jedinou možností, jak jej vyrovnat.

2.3.3. Politika zaměstnanosti

Institucionální základy koncepce státní politiky zaměstnanosti České republiky byly položeny už na začátku 90. let. Byly přijaty zásady strategie zaměstnanosti a koncept aktivní role státu při formování zaměstnanosti byl vtělen i do zákona o zaměstnanosti. Hlavní cíl politiky zaměstnanosti byl vymezen jako dosažení plné, produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti. Byla vybudována síť regionálních úřadů práce, které jsou vykonavateli služeb zaměstnanosti, a jejich místních poboček odpovídajících za vlastní správu a vyplácení dávek v nezaměstnanosti, programy odborného výcviku, poskytování

služeb spojených s umísťováním nezaměstnaných, poradenství, zajišťování programů zaměřených na tvorbu pracovních míst a dodržování zákoníku práce. Začala působit Správa služeb zaměstnanosti (SSZ) jako součást MPSV, jejímž úkolem je koordinace a metodické řízení této sítě. V roce 1999 byl přijat každoročně aktualizovaný Národní plán zaměstnanosti České republiky. Formuluje cíle politiky zaměstnanosti ve čtyřech základních pilířích: podpoře zaměstnatelnosti, podpoře podnikání, podpoře schopnosti podniků a zaměstnanců přizpůsobovat se změnám a podpoře rovných příležitostí všech osob na trhu práce.

Postupně se utvářely obě složky politiky zaměstnanosti: aktivní a pasivní. Aktivní politika zaměstnanosti (APZ) disponuje šesti základními nástroji, kterými jsou vytváření společensky účelných pracovních míst, veřejně prospěšné práce, rekvalifikace, absolventská a praktikantská místa, chráněné dílny a chráněná pracoviště pro občany se změněnou pracovní schopností a konečně dotace na zkrácenou pracovní dobu. Spolu s poradenstvím nezaměstnaným, investičními pobídkami a dalšími nástroji APZ jsou využívány při tvorbě a obsazování pracovních míst.

Jestliže koncepční otázky byly celkem úspěšně zvládnuty, diskuse stále probíhá nad *využitím těchto nástrojů a účelností vynakládaných prostředků*. V praxi například dosud nebyla uplatněna metodika hodnocení efektivnosti využití jednotlivých nástrojů APZ. Již byl zmíněn poznatek o tom, že zhruba jen polovina dlouhodobě nezaměstnaných by byla ochotna získat nějakou kvalifikaci či se rekvalifikovat na novou profesi. Jádrem problémů není ani tak ve struktuře nabídky programů APZ, jako spíše v ochotě je využít těmi, jimž jsou určeny.

V České republice jsou jak relativní podíl ve vztahu k HDP, tak i celková suma prostředků vynakládaných na politiku zaměstnanosti nesrovnatelně nižší ve srovnání s průměrem zemí EU. Důležitá je i proporce nákladů na aktivní a pasivní politiku zaměstnanosti v celku všech výdajů. Jisté je, že APZ je výhodnější nežli pasivní politika zaměstnanosti (PPZ), jejíž náplní je vyplácení sociálních podpor v nezaměstnanosti po omezenou dobu. Obecně lze říci, že účelně vynaložené náklady na APZ mají preventivní charakter, neboť představují investici do nižší míry nezaměstnanosti v následujícím období. Působí tak jako prevence proti nadměrné zátěži ostatních částí systému sociálního zabezpečení, zátěži, která má navíc multiplikační efekt, neboť vyvolává potřebu dalších dávek a podpor. Zanedbání tohoto preventivního charakteru APZ při vytváření pracovních příležitostí především v ohrožených regionech v polovině 90. let (například v roce 1997 činil podíl nákladů na APZ z celku nákladů na politiku zaměstnanosti pouhých 14 %) se stalo – samozřejmě vedle mnohem závažnějších faktorů, jako byla ekonomická restrukturalizace – jednou z okolností doprovázejících výrazný vzestup nezaměstnanosti v letech 1997–1999.

Praxe ukazuje, že dnes chybějí také účinnější nástroje tlaku vůči těm, kterým je APZ určena, tedy nezaměstnaným. Stávající *politika sociálních podpor má spíše demotivační účinek*, neboť nenutí nezaměstnané převzít osobní odpovědnost za své pracovní uplatnění i tam, kde by práce byla jinak dostupná (což výmluvně potvrzují výsledky výzkumů faktorů, které by byli nezaměstnaní ochotni obětovat pro získání zaměstnání – je jich žalostně málo). Nedořešeným problémem zůstává nastavení minimální mzdy na jedné straně a státní sociální podpory garantující životní minimum na straně druhé. Minimální mzda byla dlouho výrazně nižší, a i když se po několika úpravách v letech 1999–2003 nakonec vyhoupla nad tuto dávku, rozdíl stále nepředstavuje významný motivační stimul k intenzivnějšímu hledání práce. V mnoha případech tak nedokáže prolomit již zmíněný nezáměr části nezaměstnaných převzít skutečnou osobní odpovědnost za své pracovní uplatnění.

Jedním z prvních kroků přispívajících k řešení tohoto problému by se mohly stát návrhy na zrušení či výrazné omezení podpor pro nezaměstnané absolventy škol a jejich nahrazení tlakem na obsazení (byť státem dotovaných) pracovních míst či návrhy na provázání výše vyplácených podpor na vstup do některého z programů APZ, zejména pro dlouhodobě nezaměstnané.

Nedílnou součástí těchto opatření ale musí být i postupné řešení daňové zátěže jednotlivců i zaměstnavatelů, která se v současné době pohybuje v průměru okolo 43 % mzdy obyvatel.

Česká republika patří k zemím s poměrně rozvinutým systémem *sociálního dialogu* klíčových partnerů působících na trhu práce – vlády, zaměstnavatelů a zaměstnanců. Tento dialog se rozvíjí především na půdě Rady pro hospodářskou a sociální dohodu. Zaměstnance zde zastupují tři odborové centrály (z nichž největší je Českomoravská konfederace odborových svazů), zaměstnavatele pak několik zaměstnavatelských svazů. Síla a účinnost sociálního dialogu je ovšem ovlivňována politickou orientací vlády. V období liberálních vlád z let 1992–1997 byla tripartita oslabena a sociální dialog se – na rozdíl od prvního období samotných začátků transformace – dostal na vedlejší kolej. Postupně se však pod tlakem strukturálních změn v ekonomice a se změnou vlády dospělo k přesvědčení o důležitosti rovnocenného partnerství všech tří zastoupených stran a pěstování důvěry mezi nimi. Od roku 1997 berou vládní týmy odbory i zaměstnavatele za své partnery a popřávají jim rozhodně více sluchu. Tato kooperativní strategie je jedním z faktorů napomáhajících udržet sociální smír v zemi.

Se vznikem nových krajů v roce 2000 se postupně začínají formovat *tripartitní orgány* i na této úrovni. Lze předpokládat, že znalost specifických regionálních podmínek spolu s možností spolupracovat přímo na krajské úrovni učiní z krajských tripartit efektivní prvek rozvíjení trhu práce v zemi, především ovšem v krajích postižených strukturální nezaměstnaností, které to nejvíce potřebují (Mostecko, Ostravsko, Ústecko). Spolupráce Rady pro hospodářskou a sociální dohodu s krajskými tripartitními orgány se teprve formuje a bude velmi záležet na jejich dobrém metodickém vedení.

Přes hospodářské oživení i přes všechna dosavadní opatření politiky trhu práce zůstává nezaměstnanost v zemi vysoká a na začátku roku 2003 překročila hranici 10 %. To z ní činí jeden z nejdůležitějších problémů České republiky v budoucím období. Je zřejmé, že dosavadní přístupy k jeho řešení nestačí a bude třeba hledat a nalézat nové cesty. Jedním z obtížných, ale dlouhodobě nezbytných manévrů bude snížení daňového zatížení práce (počítaje v to i povinné příspěvky zaměstnanců a zaměstnavatelů na zdravotní a sociální pojištění).

Doporučení

- Vybudovat účinný meziresortní systém koordinace politiky trhu práce a navazujících politik, především politiky hospodářské, politiky vzdělávací a politiky sociálního zabezpečení.
- Posílit analytické a koncepční kapacity formování a realizace politiky zaměstnanosti na resortní i regionální úrovni.
- Snížením daňové zátěže práce (se započítáním příspěvků na zdravotní a sociální pojištění) podporovat poptávku po pracovní síle.
- Ustavit systém hodnocení účinnosti různých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti a učinit jej zdrojem jejího průběžného zkvalitňování.

- Naplnit již definované podmínky pro příchod kvalifikované pracovní síly ze zahraničí a využívat kvalifikačního potenciálu těch imigrantů, kteří u nás již žijí.
- Výrazně provázat poskytování podpory v nezaměstnanosti se vstupem do programů aktivní politiky zaměstnanosti, především u dlouhodobě nezaměstnaných.
- Podmínit vyplácení podpor v nezaměstnanosti absolventům na všech úrovních vzdělání jejich připraveností využít existujících nabídek vstupu na trh práce.
- Pluralizovat systém poskytování služeb zaměstnanosti (inspiraci může poskytnout vývoj tohoto segmentu služeb na Slovensku).

2.4. Sociální politika a rizikové skupiny

Smyslem sociální politiky je napomáhat naplňování základních lidských, a zejména sociálních práv všech občanů. Ta jsou v naší republice zajištěna Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Důležitým krokem k naplňování těchto práv je ratifikace Sociální charty Rady Evropy Českou republikou.

Sociálně politická opatření směřují především k jednotlivcům a skupinám z nejrůznějších příčin marginalizovaným, neschopným dočasně nebo trvale obstat v prostředí soutěže tak, jak se vytváří „hlavním proudem“ společnosti. Obecným cílem je zamezovat sociálnímu vyloučení a posilovat sociální soudržnost.

Společným rysem marginalizovaných skupin jsou především nerovné šance v přístupu k zaměstnání jako základnímu zdroji prostředků zajišťujícímu lidsky důstojný život. Důvody tohoto stavu, jeho důsledky a možná řešení jsou obsahem následující kapitoly.

2.4.1. Chudoba a sociální vyloučení

Jedním z typických rysů dědictví reálného socialismu po roce 1989 byla příjmově i statusově nivelizovaná společnost. Mareš a Možný [Mareš, Možný, 1995] charakterizují tento stav jako zánik třídy chudých společně ze zánikem třídy bohatých. Tím, že chudí pozbyli svůj status, nemusel se stát jejich problémy koncepčně zabývat. Úkolem transformace v sociální oblasti po roce 1989 bylo tedy také přiznání společenského statusu jak bohatým, tak chudým. Institucionalizace chudoby a její anticipace jako sociálního problému je předpokladem tvorby a realizace opatření, která měla a mají za cíl minimalizovat chudobu a sociální exkluzi ve společnosti.

Chudoba, analýza jejích příčin a eliminace, či alespoň zmírňování jejích důsledků jsou nesporně zásadním problémem sociální politiky. Je zřejmé, že chudoba a sociální vyloučení znemožňují dotčeným jednotlivcům uplatňovat jejich základní sociální, ale i lidská práva.

Problém sociálního vyloučení (exkluze) je v současnosti v centru pozornosti většiny vyspělých zemí. Je-li chudoba chápána jako nedostatek materiálních statků, zahrnuje sociální vyloučení i nemožnost participovat na základních občanských a sociálních právech. Nejedná se vždy o absenci garancí těchto práv a jejich fungování, ale právě o rovnost šancí se na těchto právech podílet. Sociální vyloučení se spojuje s (ne)možností a (ne)schopností zajištění přístupu ke zdrojům a příležitostem ve společnosti. Většina odborníků se shoduje, že *základní příčinou exkluze je v současné společnosti dlouhodobá nezaměstnanost*, která souvisí s obtížným uplatněním některých skupin obyvatel na trhu

práce. Ve společnosti orientované na pracovní příjmy pak tento stav způsobuje i dlouhodobou chudobu. Například podle šetření 1113 sociálně potřebných domácností, provedeného VÚPSV v roce 1998, naprostou většinu všech žadatelů o dávky sociální podpory (80 %) představují nezaměstnaní. Navíc polovinu těchto nezaměstnaných – žadatelů o dávky – tvoří dlouhodobě nezaměstnaní, téměř 40 % je pak nezaměstnaných déle než dva roky.

Sociální vyloučení je často založeno na takových faktorech, jako je příslušnost k národnostní menšině, neuspokojivé bydlení bez základního vybavení, nedostatečné vzdělání, špatný zdravotní stav a ztráta sociálních kontaktů. Snaha hledat vhodná řešení v boji se sociální exkluzí však naráží na řadu problémů, zejména jak určit cílovou skupinu a některé vlivné faktory kvantifikovat.

Na rozdíl od chudoby, která je pro část společnosti průvodním jevem životního cyklu a je tedy časově omezená (rodiny s malými dětmi s jedním pracujícím a jedním „pečujícím“ rodičem či osamělý rodič s dítětem – dětmi, osamělí důchodci), začíná mít v současnosti již i podobu chudoby „děděné“ – narození v chudé rodině zvyšuje pravděpodobnost prožití života v chudobě i pro další generaci. Jedná se o jev společensky nežádoucí a odporující principu rovných šancí.

Prevenčí masového výskytu chudoby je vedle efektivně fungující ekonomiky schopné vytvářet pracovní místa a dostatečné zdroje přerozdělování také systém sociální ochrany, tak jak byl u nás budován v první polovině devadesátých let a jak je také dosud realizován.

Systém sociální ochrany spočívá na třech pilířích. *První pilíř* má funkci preventivní – nahrazuje občanovi příjem v situacích, které jsou předvídatelné, a proto zabezpečené odložením spotřeby do budoucna – pojištěním. Zahrnuje především systém důchodů (starobních, pozůstalostních a invalidních), nemocenského pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. *Druhý pilíř* řeší události spojené s určitou fází životního cyklu formou státní sociální podpory, určené především rodinám s nezaopatřenými dětmi. *Třetí pilíř* sociální pomoci zahrnuje opatření pro situace nepředvídatelné. Celý systém má ve vztahu k chudobě důležitou preventivní funkci (zejména první dva pilíře).

K určení hranice chudoby je v České republice definováno životní minimum (zákonem č. 463/1991 Sb). Životní minimum je valorizováno tak, aby byla zachována jeho schopnost zajistit nejnižší společensky akceptovanou míru spotřeby při rostoucích životních nákladech.

Důležitá je souvislost výše životního minima a výše minimální mzdy. Má-li být minimální mzda stimulující k přijetí práce, musí být o tolik vyšší než životní minimum, aby se většině členů společnosti „vyplatilo“ do zaměstnání nastoupit. Vývoj těchto ukazatelů a jejich proporce je však třeba citlivě zvažovat. Razantní zvýšení minimální mzdy může vést naopak ke zvýšení nezaměstnanosti, pracovní síla se pro některé zaměstnavatele stane příliš nákladnou. Výše minimální mzdy je ve většině evropských zemí stanovena na 50–60 % průměrné hrubé mzdy. V České republice se v současnosti pohybuje kolem 40 %.

2.4.2. Rodiny, rodiny s dětmi

Již před rokem 1989 existovaly v odborných kruzích představy o příští podobě rodinné politiky u nás. Především měla být odstraněna redukce rodinné politiky na její reprodukční a kvantitativně chápanou dimenzi. Rodině měla být navrácena suverenita při rozhodování o volbě životních strategií a tím revitalizovány všechny funkce, které nemohla za socialismu plnit. Rodinná politika měla pružně reagovat na společenské změny. Existující plošný a neadresný přístup v oblasti dávek a služeb měl být nahrazen jasně definovaným adresným systémem, postaveným na principech individualizované

sociální práce, o jejíž důležitosti se často hovořilo. Rodinná politika podle těchto představ měla umožňovat různost životních způsobů rodin i jejich skladby jako přirozený proces odrážející rostoucí diverzitu moderních společností.

Oblast rodinné politiky však nebyla po listopadu 1989 nikdy jako samostatná oblast explicitně formulována. Rozumělo se samo sebou, že se na ni vztahují principy, na kterých začala být transformována sociální politika jako celek.

V nejobecnější rovině se jednalo o odstranění státního paternalismu a otevření prostoru pro další subjekty v oblasti sociální politiky. Role státu byla vymezena jako role posledního garanta při snaze o posílení sociální suverenity občanů. Politickou prioritu měla ekonomická transformace, v oblasti sociální politiky se řešily především tyto základní kroky: legislativa definující životní minimum a sociální potřebnost (vytvoření záchranné sociální sítě) a vytvoření zákonných i institucionálních podmínek pro regulaci nového fenoménu – nezaměstnanosti.

Součástí ekonomické transformace bylo odstranění dotací na zboží a služby určené dětem a mládeži, jejichž dopad byl tlumen přiznáním státního vyrovnávacího příspěvku. Dostupnost jeslí, mateřských školek a mimoškolních zařízení byla a je komplikována snahou o odstranění dotací z veřejných prostředků. Všechny tyto a ještě mnohé další kroky v oblasti sociální politiky byly však v rámci populace i přes jejich kritiku v podstatě akceptovány jako legitimní.

Složité celospolečenské změny mají přímý dopad na životy českých rodin. Projevují se v životních strategiích i v demografickém chování. Sociologové mají tendenci tyto změny interpretovat jako důsledek rychle nastoupivšího procesu modernizace (individuálizace), který vyvolává krizi rodiny či trvalejší změnu v podobě rodinných struktur. Na druhé straně v rovině postojů se zdá být naše rodina poměrně konzervativní, a to jak co se týče rolí muže a ženy v rodině, tak i deklarované ochoty žít v tradiční rodině a vychovávat děti [Sirovátka, 1999; Kuchařová, Tuček, 1999]. Z toho lze usuzovat, že demografické chování je spíše bezprostřední reakcí na politické, a především ekonomické změny provázející transformaci.

V roce 1995 došlo k transformaci systému státních dávek pro rodiny s dětmi do systému státní sociální podpory určené hlavně rodinám s dětmi. Tato transformace byla doprovázena značnou kritikou z obou stran politického spektra. Návrh MPSV vycházel z analýzy situací, ve kterých stát považuje za účelné a nutné participovat na jejich řešení poskytnutím sociálních dávek. Vyjádřením tohoto přístupu je především posílení principu adresnosti v poskytování dávek.

Konstrukce systému státních podpor byla podřízena následujícím principům: životní úroveň by měla vycházet především z pracovních příjmů, jejichž růst by měl být hlavním motivačním stimulem. Sociální přerozdělování mělo pouze účelně korigovat, a nikoli formovat (vyrovnávat) prohlubující se sociální diferenciaci. Především mělo akcentovat svou vertikální rovinu (od bohatých k chudým) a posléze i rovinu horizontální (od bezdětných k rodinám s dětmi). Nově koncipovaný systém měl mít též praktický účel – měl sjednotit dávky, patřící dosud do několika různých systémů, navázat je všechny na institut životního minima a společně je administrovat.

Změna dávek z univerzálních na testované byla v rámci parlamentu i tisku živě diskutována. Vyhranila se dvě ideologicko-politická stanoviska, zabývající se především vymezením přídatku na děti. Podle liberálního stanoviska je rozhodnutí přivést na svět potomky a starat se o ně věcí individuálního rozhodnutí. I odpovědnost za toto rozhodnutí proto leží pouze na rodičích. Vyplácení dětských přídatků je při uplatnění tohoto přístupu vázáno na testování příjmů rodičů, spadá do kategorie chudinských dávek, je výrazem solidarity bohatých s chudými. Podle sociálně demokratického stanoviska má

v péči o děti kromě jedinců svoje místo i stát. Starost o děti je smíšeným statkem, u nějž nelze dost dobře oddělit efekty jeho „spotřeby“ pro jedince, rodinu a společnost. Na rozdíl od bezdětných rodin vyrůstají v rodinách s dětmi budoucí tvůrci společenského produktu, plátcí daní, přispěvatelé na zdravotní a sociální pojištění, z nějž budou v budoucích desetiletích čerpány nároky dnešních ekonomicky aktivních. Při uplatnění tohoto přístupu jsou dětské přídavky poskytovány všem rodinám s dětmi bez ohledu na jejich příjem. Jde o výraz solidarity bezdětných rodin s rodinami s dětmi.

V této souvislosti je důležité si uvědomit, že přídavky na děti byly od roku 1947 součástí rodinných příjmů a přes změny jejich konkrétní konstrukce (podle počtu dětí, podle věku dětí) byly vnímány jako symbol toho, že mít a vychovávat děti je státem uznaná hodnota. Navíc téměř ve všech okolních vyspělých státech je tato dávka stále univerzální, a dokonce se zvyšuje (Británie, Německo).

Nakonec byla přijata varianta koncipovat přídavky na děti jako dávku adresnou s tím, že nebude přiznána pouze těm, kteří mají více než trojnásobek životního minima. Vznikla tak testovaná dávka, již pobírá většina populace. Např. v roce 1999 to bylo 82 % rodin. Její výše je ovšem velmi nízká, představuje pouhých 2–3 % čistého příjmu rodin [Kotýnková 2002].

V konečné verzi byl rozšířen okruh dávek univerzálních (rodičovský příspěvek, zaopatřovací příspěvek, dávky péstounské péče, porodné a pohřebné) a od 1. 10. 1995 byl systém zaveden do praxe. Dávky testované (přídavky na děti, sociální příplatek, příspěvek na bydlení a příspěvek na dopravu) byly zavedeny v druhé etapě od 1. 1. 1996. Podmínky nároku na tyto dávky i jejich výše jsou závislé na výši životního minima a podmínkách jeho valorizace. Podmínkou nároku na dávky je trvalý pobyt oprávněné osoby na území České republiky a u dávek testovaných musejí podmínku splňovat i společně posuzované osoby. Důležitý je dále fakt, že pro nárok na dávky se testuje pouze příjem rodiny, nikoli její majetek. Největší objem těchto dávek (více než 90 %) představují přídavky na děti, sociální příplatek a rodičovský příspěvek [Kotýnková, 2002].

Systém státní sociální podpory z hlediska spektra poskytovaných dávek zhruba odpovídá přístupům v ostatních evropských státech [Průša, 1995; Kuchařová, Tuček, 1999]. Kritizována je však především konstrukce dávek [Rabušic, van Oorschot, Sirovátko, 1998; Kuchařová, Tuček, 1999], která zvýhodňuje vícedětné rodiny, protože tyto patří zároveň k nízkopříjmovým rodinám, a systém pouze zabraňuje těmto rodinám v propadu sociální sítě. Může tedy působit demotivačně jak ve vztahu k ekonomické aktivitě určitých typů nízkopříjmových rodin, tak zároveň pro střední třídy, jimž mnoho nepřináší [Dlouhý, 1997]. Systém pak funguje jako oblast sociální pomoci bez její nejdůležitější složky, kterou je sociální práce, zkoumající a odstraňující příčiny nízkých příjmů [Kotýnková, 2002].

Ve srovnání s ostatními vyspělými státy (Dánsko, Německo, Francie, Řecko, Británie) nedisponuje Česká republika přímými dávkami pro neúplné rodiny. V našich podmínkách jsou jejich nároky zohledněny díky konstrukci dávek státní sociální podpory, v rámci nemocenského pojištění a v rámci systému sociální pomoci v případě, že otec dítěte neplatí výživné. Rovněž zdravotní postižení dítěte (na rozdíl od některých evropských států) není v České republice upraveno do samostatných dávek, ale v rámci systému státní podpory a v rámci dávek a služeb sociální péče se přihlíží k zdravotnímu stavu dítěte.

Další standardní oblastí rodinné politiky je institut placené mateřské dovolené, odvozené z nemocenského pojištění, následovaný další mateřskou dovolenou s rodičovským příspěvkem. Tato další mateřská dovolená byla v roce 2000 v souladu s evropskými trendy novelou zákoníku práce transformována v rodičovskou dovolenou, přičemž patří k jedné z nejdelších na světě.

Koncem 90. let je možno pozorovat zvýšený zájem o rodinu a rodinnou politiku. Jejím výrazem mohou být aktivity Senátu Parlamentu ČR, který od roku 1999 pořádá pravidelné mezinárodní konference o rodině pod záštitou Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku. Ten také zřídil Republikový výbor pro otázky dětí, mládeže a rodiny, který začal fungovat od ledna 2000. Jeho činnost však byla během roku 2001 ukončena. Zájem o rodinnou politiku potvrdila i střednědobá koncepce MPSV do roku 2007, schválená vládou v roce 2001. V ní je zpracování a realizace populační a rodinné politiky uvedeno jako jedna z priorit směřování celého resortu. To vše je dokladem sílící potřeby vytvoření alespoň střednědobé koncepce rodinné politiky, která by se měla stát součástí sociální doktríny pro Českou republiku. Jednotlivá opatření by tak byla méně předmětem politických rozhodnutí a více předmětem postupné realizace věcných priorit.

Oblast rodinné politiky je velmi závislá na rozvoji společnosti jako celku. Musí být koncipována jako průřezová, probíhající napříč společností (každé politické opatření zkoumat z hlediska jeho prorodinných efektů). V jejím konkrétním rámci je možno upozornit na potřebu zlepšování v řadě směrů (inspirací jsou trendy rodinné politiky v ostatních evropských státech).

2.4.3. Ženy a muži

Ačkoliv je rovnost příležitostí jako jedna ze základních práv a svobod formálně ukotvena Ústavou České republiky (zákon č. 1/1993 Sb.) a Listinou základních práv a svobod (zákon č. 2/1993 Sb.), nerovnosti mezi muži a ženami přetrvávají v řadě oblastí života české společnosti. Tyto nerovnosti se výrazně projevují zejména v uplatnění žen na trhu práce, v rozhodovacích procesech a v oblasti slučování rodinného života a pracovní dráhy.

Postavení českých žen bylo v průběhu 20. století silně ovlivněno komunistickou ideologií, když se rovnost žen a mužů stala, stejně jako plná zaměstnanost, významnou součástí oficiální politiky socialistického státu. Státem podporovaná emancipace žen se však dotýkala pouze působení žen na pracovním trhu a formálního uplatnění v politickém životě, kontrolovaném komunistickou stranou, nikoliv ostatních, do té doby více či méně tradičně fungujících oblastí rodinného a společenského života.

Zásadní změny v nahlížení pozice žen a mužů ve všech oblastech společenského života přinesla především jednání o vstupu České republiky do Evropské unie. Oficiálně se této problematice dostalo uznání v roce 1998 přijetím vládního usnesení č. 236 *Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen*.

Přes řadu přetrvávajících nerovností došlo v České republice k výraznému posunu zejména v oblasti zákonných opatření týkajících se pracovněprávních vztahů, když 1. 1. 2001 vstoupila v platnost novela zákoníku práce. Novelizovaná ustanovení stanoví povinnost zaměstnavatelů zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci. Toto se týká pracovních podmínek, stejně jako odměňování. Zároveň se tímto opatřením stanovuje zákaz nejen přímé, ale také nepřímé diskriminace.

Zatímco v oblasti zákonného rámce bylo, s výjimkou oblasti domácího násilí páchaného na ženách, v České republice dosaženo výrazného pokroku, nedostatečná váha je přikládána vlastní implementaci politiky rovných příležitostí. Užití metody genderového mainstreamingu (prolínání problematiky rovných příležitostí do všech oblastí života společnosti), představené v České republice z podnětu Evropské unie, je zatím ve svých počátcích.

Ženy a trh práce

V České republice je i nadále patrná vysoká míra ekonomické aktivity žen (52 % v roce 2000)¹⁾. Na trhu práce ovšem nadále přetrvává profesní segregace, rozdíly v odměňování žen a mužů, nerovnosti v profesionálním postupu, rozdílný stupeň ohroženosti nezaměstnaností a nerovnosti v přijímání do zaměstnání.

Muži jsou v porovnání s ženami podstatně více zastoupeni ve vedoucích a řídicích pozicích a ve sféře soukromého podnikání²⁾. Ačkoliv ženy individuálně pronikají do tradičně mužských zaměstnání, převážně ženskými oblastmi trhu práce zůstávají zdravotnictví, sociální služby a školství. Ve vedoucích pozicích v těchto sektorech trhu práce však převládají muži.

Genderové rozdíly ve výši odměňování se v první polovině 90. let výrazně prohlubovaly, od roku 1998 spíše stagnují. V roce 2000 představovala v České republice průměrná mzda žen 73 % mzdy mužské. Vyšší platové nerovnosti jsou patrné zejména u kategorií obyvatel s vysokoškolským vzděláním, kde průměrná ženská mzda dosahuje pouhých 63 % mzdy mužů⁴⁾. Ačkoliv nejsou dostupné detailní rozborů této situace, odborníci se shodují, že signifikantní část takto popsaných nerovností lze připsat existenci přímé a nepřímé diskriminace žen na trhu práce.

Tendence diskriminovat ženy se v České republice projevuje hlavně v přijímání do zaměstnání. Jedná se především o ženy mezi 20–35 lety věku a ženy blízko důchodového věku. Ženy obecně, a zejména ženy fertilního věku jsou více ohroženy nezaměstnaností⁵⁾.

■ Tabulka 2.9. Míra nezaměstnanosti podle pohlaví (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Celkem	4,0	3,9	4,8	6,5	8,7	8,8
Ženy	4,8	4,7	5,9	8,2	10,5	10,6
Muži	3,4	3,3	3,9	5,0	7,3	7,3

Zdroj: *Zaostřeno na ženy*. Český statistický úřad, 2000.

Sladčování zaměstnání a rodinného života

Tradiční patriarchální uspořádání dělby práce v rodině představuje v České republice i nadále převládající typ rodinného uspořádání. Otázka slučování rodinného života a profesní dráhy je v převažující míře chápána jako výlučná záležitost žen, nikoliv jako společný problém žen i mužů.

Ačkoliv novelizovaný zákoník práce zaručuje mužům i ženám stejné podmínky při využívání institutu rodičovské dovolené, jsou to stále téměř výlučně ženy, které této možnosti v České republice využívají. Tento stav je způsobován nerovnostmi ve vnějších podmínkách a přetrvávajícími tlaky společnosti ve vztahu k rozdělení genderových rolí. Dále konstrukce rodičovského příspěvku diskriminuje různé sociální skupiny obyvatel, když výrazně omezuje počet dní, které rodiče mohou věnovat studiu, výdělečné činnosti a rekvalifikačním kurzům.

¹⁾ Podle informací Českého statistického úřadu je průměrná ekonomická aktivita žen 51,6 %, zatímco mužů 69,2 %.

²⁾ Podle údajů Českého statistického úřadu představovaly v roce 2000 ženy 24,9 % všech zákonodárců, vedoucích a řídicích pracovníků. Podle stejného zdroje je podíl žen na všech samostatně výdělečně činných osobách 28 %.

⁴⁾ Zdroj: Český statistický úřad 2001.

⁵⁾ Ze všech nezaměstnaných žen je 65,1 % ve věkové skupině 15 až 29 let. Ve stejné věkové skupině je ze všech nezaměstnaných mužů 51,2 %.

Ženy v rozhodovacích procesech

Ačkoliv ženy představují v České republice více než jednu polovinu celkové populace, v rozhodovacích orgánech převládá výrazné zastoupení mužů. Velmi nízké zastoupení žen přetrvává zejména v politice na celostátní úrovni, poněkud vyrovnanější je situace v oblasti politiky místní. V poslanecké sněmovně mají ženy 17% zastoupení, v Senátu ČR je podíl žen 12 %.

■ Tabulka 2.10. Volby do poslanecké sněmovny 2002 – kandidáti a zvolení

	Kandidáti			Zvoleno		
	Celkem	Z toho ženy	v %	Celkem	Z toho ženy	v %
Poslanecká sněmovna	6068	1596	26	200	34	17
Senát	172	26	15	27	4	15

Zdroj: www.senat.cz, www.volby.cz, Český statistický úřad

Nízké zastoupení žen v české politice se výrazně odráží v přístupu veřejných činitelů k odstraňování existujících nerovností a mladým ženám se ze stejného důvodu nedostává ženských vzorů, které by mohly následovat.

2.4.4. Senioři

Postavení starých lidí ve společnosti a řešení otázek spojených s důsledky jejich přibývajícím věku jsou nedílnou součástí přirozeného životního cyklu, s rozvojem veřejného sektoru ale také čím dál více součástí jednotlivých národních, regionálních a komunálních politik. Podle demografických prognóz se má relativní i absolutní zastoupení starých lidí v populaci v České republice stejně jako v zemích Evropské unie neustále zvyšovat. Z hlediska udržitelnosti vývoje společnosti bude důležité zaměřit se více než dosud na zvyšování kvality života seniorské populace.

Cílová populace pro tvorbu seniorské politiky

V užším slova smyslu je tvorba seniorské politiky zaměřena na populaci osob starších 65 let s takovou mírou nesoběstačnosti, která jim neumožňuje samostatný a nezávislý způsob života bez dopomoci druhé osoby. V širším slova smyslu se zabývá vytvářením podmínek pro úspěšné stárnutí, tzn. vedle koncipování sítě veřejných služeb a dalších, např. finančních opatření i preventivními zdravotnickými programy v mladších věkových kategoriích s cílem zachování co nejlepšího funkčního stavu, tzn. fyzické, sociální, ekonomické i psychické zdatnosti populace (např. omezováním rizikového chování poškozujícího zdraví apod.).

Rámec kvality života starých lidí

Rámec kvality života starých lidí tvoří vedle jejich materiálního zabezpečení zdravotní stav, dostupnost zdravotně-sociálních a dalších veřejných i soukromých služeb, rodinný stav a situace (např. přítomnost partnera, ochota dětí a vnuků pečovat apod.), kvalita bydlení, možnost dalšího vzdělávání a rozvíjení sociálních kontaktů atd. Demografický vývoj a změny ve velikosti a struktuře rodin a domácností spíše předznamenávají nebezpečí ztráty neformální podpory vlastní rodiny. Společnost založená na individuálních zájmech a na dosahování úspěchů, ztráta smyslu pro rodinnou solidaritu, oslabení sociálních kon-

taktů rodinného rázu, prosazování kultu mládeže apod. jsou příkladem současných vývojových trendů, které vyřazují stáří obecně jako etapu životního cyklu z hlavního proudu životního stylu moderní společnosti. Staří lidé postrádají v celospolečenském uvažování důstojný kredit. I když na úrovni individuálních rodinných cyklů tomu tak nemusí vždy být, na celospolečenské úrovni převládá vytváření negativního obrazu stáří jako fenoménu, ve vyhraněné podobě se můžeme setkávat s tzv. ageismem (nenávisť ke stáří, v konkrétní podobě např. v případech zneužívání starých lidí, neposkytnutí péče apod.).

Odpovědí na tento poměrně nebezpečný trend je prosazování konceptu aktivního stárnutí, hledání smysluplného a uspokojivého stylu života starých lidí. Přibližně 70 % lidí žijících v západních zemích dnes může očekávat život delší než 65 let a 30–40 % život delší než 80 let [Stuart-Hamilton, 1999]. Pro zajímavost uvádíme údaje o vývoji naděje dožití při narození, která se na celém území České republiky od roku 1989 plynule zvyšuje. Naděje dožití při narození pro muže vzrostla mezi roky 1990 a 2000 z 67,6 na 71,6, u žen ze 75,4 na 78,3 let. Prodloužila se tedy o 4 roky u mužů a o 2,9 roku u žen. Konkrétně věková kategorie seniorů, tedy 65letých a starších, tvořila v České republice v roce 1991 12,6 % z úhrnu obyvatelstva, v roce 2000 již 13,8 % z úhrnu obyvatelstva [Kučera, Pavlík, 2001].

K obecným problémům se řadí nedostatečná strukturace a spektrum zdravotně-sociální péče o nesoběstačné seniory, nspecifikované vymezení typů služeb ve vztahu k potřebám nesoběstačných seniorů, absence celostátně uznávaných a kontrolovatelných standardů péče, zvláště v sociální oblasti, nevyjasněné způsoby financování a úhrad za péči u některých skupin uživatelů služeb, nevyjasněné kompetence jednotlivých úrovní státní správy a samosprávy v oblasti poskytování služeb, a to zvláště v důsledku neukončené reformy veřejné správy a samosprávy.

K dílčím problémům pak patří nedostatek ošetrovatelských ústavů a odborných léčebných ústavů specializujících se na geriatrickou klientelu, trvalý nedostatek lůžek rehabilitačních a lůžek pro chronicky nemocné, nevhodná struktura nemocničních lůžek, setrvávání seniorů na neodpovídajících lůžkách s dopadem na kvalitu péče, převaha nemocničních lůžek pro krátkodobé akutní pobyty, blokování nemocničních lůžek pacienty indikovanými pro dlouhodobou ústavní péči, obdobná skladba seniorů z hlediska jejich potřeb a zdravotního stavu v domovech důchodců a léčebnách pro dlouhodobě nemocné, nedořešená úhrada nákladů na zdravotní péči na ošetrovatelském lůžku v domovech důchodců, odčerpávání financí ze zdravotnictví na tzv. „hotelové služby“ ve zdravotnických zařízeních, otázka financování sociálních služeb subjektům poskytujícím integrované zdravotně-sociální služby, nepřipravenost terénu v oblasti sociálních služeb pro zavedení institutu příspěvku na péči (standarty, kontrola), nutnost úpravy současného způsobu vykazování statistických dat pro potřeby transformujícího se systému zdravotní a sociální péče, nedostupnost některých služeb, a to zvláště v malých odlehlých obcích. Nejpalčivějším problémem současného systému péče o nesoběstačné seniory se vedle obecného nedostatku finančních zdrojů na poskytování péče jeví neuspokojená potřeba realizace kvalitní doléčovací a rehabilitační péče.

Důchodová reforma

Transformace sociálního systému se po roce 1989 nezbytně musela dotknout i kategorie seniorů. Ve vztahu k této části populace probíhala jak v oblasti zajištění ekonomických prostředků pro důstojné stáří, tedy systému starobních důchodů, tak v oblasti sociální péče a zlepšování dalších stránek kvality života starých lidí. Nezbytnost reformy v této oblasti byla vyvolána nejen snahou o důstojné prožití závěrečné části života, ale i změnami ve věkové struktuře obyvatelstva. Demografický vývoj, popsáný v první kapitole této

Zprávy, byl jedním z důvodů, proč již první polistopadové vlády přistoupily ke změnám důchodového systému.

Nejprve byly odstraněny preference některých kategorií pracovníků. V roce 1993 byl přijat pojistný princip tvorby důchodů a definovány tři pilíře systému důchodového pojištění. Základními charakteristikami prvního pilíře penzijního systému jsou:

- povinná účast pro ekonomicky aktivní obyvatelstvo a dobrovolná pro ostatní
- průběžné financování systému dosud jako část státního rozpočtu
- státní administrace systému
- poskytování starobních, pozůstalostních a invalidních důchodů
- příspěvky placené zároveň zaměstnancem i zaměstnavatelem, (19,5 % zaměstnavatel, 6,5 % zaměstnanec)

V roce 1994 byl definován druhý pilíř – dobrovolné penzijní připojištění se státním příspěvkem. Dobrovolné penzijní připojištění spravují soukromé penzijní fondy – akciové společnosti. Připojištění je založeno na fondovém financování s definovaným příspěvkem. Průměrná výše příspěvku účastníka činí 2,5 % průměrného hrubého příjmu. Stát poskytuje každému účastníkovi příspěvek, odstupňovaný podle výše placeného pojistného, maximálně 150 Kč měsíčně, tj. 1 % průměrného hrubého příjmu. Na penzijní připojištění může zaměstnanci přispívat i zaměstnavatel. Podle novely zákona z roku 2002 si takto vyplacené prostředky může započítat do nákladů do výše 3 % celkových nákladů.

Zásadním problémem penzijního připojištění je poměrně nízká účast obyvatel v systému a nepříznivá věková struktura účastníků (spíše starší ročníky). Penzijní připojištění je využíváno spíše jako výhodná forma spoření s možností jednorázového výběru příspěvků nežli jako skutečný doplněk měsíční starobní penze. Tato skutečnost má vliv i na možnosti kapitalizace vybraných prostředků.

Další právní úprava z roku 1996 reagovala již na principy Evropské unie. Uzákonila postupné prodlužování hranice věku odchodu do důchodu mužů i žen do roku 2006 na 62 let u mužů a 58–61 let u žen podle počtu vychovaných dětí. V roce 1999 byly uzákoněny daňové úlevy pro účastníky penzijního připojištění.

V současnosti pobírá některou formu důchodu 2 548 000 občanů, z toho 1 880 000 tvoří starobní důchody. Průměrná měsíční výše starobního důchodu je (v roce 2002) 6300 Kč. Náklady na důchody činí ročně 172 miliardy Kč, tj. více než 9 % hrubého domácího produktu.

Přes uvedené změny českou společnost zásadní reforma důchodového systému teprve čeká. Bude muset zohlednit nejen ekonomické aspekty, ale také najít společenský konsenzus pro přijímaná opatření, která se dotýkají několika dalších generací.

2.4.5. Romové

Ne náhodou jsme zařadili jedinou etnickou skupinu, Romy, mezi skupiny lidí chudých a sociálně vyloučených. Právě takto jsou totiž veřejným míněním, médií i úřední praxí, na rozdíl od ostatních etnických a národních minorit v České republice, Romové reálně definováni, tedy nikoli kulturně či etnicky. Právě pro tuto skupinu populace je typický efekt „etnizace chudoby“.

Jakékoliv přesné vymezení této populace je obtížné, představuje nejvýš kvalifikovaný odhad extrapolací časových řad z období minulého režimu (200 až 300 tisíc). Určit, kdo je Romem, za situace, kdy se čeští Romové formálně k romské „národnosti“ programově nehlásí, je problematické a svým způsobem i politicky nekorektní. Lze hovořit jen o skupině lidí, kteří se cítí být Romy a kteří jsou ostatními (Romy i neromy) za Romy považo-

váni. Romština již není „rodným jazykem“ většiny českých Romů, etnická identifikace je oslabena i v dalších aspektech.

V devadesátých letech se tato skupina obyvatel dostává v souvislosti s prudkými strukturálními změnami do nevýhodné pozice. Ze socialistického období centralistického paternalismu si Romové na rozdíl od adaptabilní většiny neodnášejí takový sociokulturní kapitál, který by jim pomohl v rychle se měnícím výkonovém prostředí obstát. Čeští Romové mají minimální vzdělání, neprošli až na výjimky profesní přípravou. Romská populace je navíc koncentrována zejména v lokalitách postižených nejvíce dopady restrukturalizace (nezaměstnanost, sociální a ekologické problémy): západní Čechy, severní Čechy a severní Morava. Změna zřejmě přinesla pro podstatnou část Romů relativní socioekonomický pokles a novou dezintegraci. Pracovní trh je již silně etnicky segmentován. Hlavní linie etnické ekonomické segregace vede ve směru úplného (dlouhodobého až fatálního) vyloučení naprosté většiny Romů z jakéhokoliv zaměstnání, což přispívá i k jejich exkluzi v dalších oblastech životního pole (sociální kontakty, volný čas, spotřeba...). Dlouhodobá nezaměstnanost, ztráta pracovních návyků, schopností, ba i zájmu o nyní již relativně málo placenou námezdní práci je mezi romskou populací výrazně více rozšířena. K nezájmu o práci přispívá i nemotivující nastavení systému sociálních dávek, zvýhodňujících zvláště pro Romy typické rodiny s více nezaopatřenými dětmi. Většina romských rodin je v sociální síti, „na dávkách“.

K etnicky založené segregaci paradoxně přispívají i nezamýšlené důsledky vyrovnávacích a afirmativních akcí, které vytvářejí málo náročná a nestabilní pracovní místa ve veřejném sektoru speciálně pro Romy.

Střední a vyšší vrstva Romů je nepočetná a často i „sociálně neviditelná“, neboť je silně asimilována a sdílí životní styl majority. Tak se v bludném kruhu negativní obraz Roma v očích majority posiluje.

Sociální strukturace Romů se ovšem zjevně odvíjí i od odlišných principů, vlivů, než které odráží úřední evidence a statistika. Veřejný trh práce (zaměstnání) a kapitálu tu nehraje hlavní roli. Celé rodiny a rody participují na mnohých neformalizovaných způsobech obživy příležitostné práce načerno, překupnictví, drobné krádeže, pasáctví, prostituce a také půjčování peněz na lichvářský (až stoprocentní) úrok („úžera“) a jiné. Romové jsou pro sociální politiku i další instituce těžko uchopitelní, prověřování reálných nároků a cílená sociální práce je zvláště v prostředí koncentrovaných romských komunit ztížené.

Jistým pokusem o řešení vlastní ekonomické situace i únik před projevy nepřátelství představuje migrace. Emigrace Romů do kulturně otevřenějších zemí s příznivějším sociálním systémem (a návrat v případě neúspěchu takového pokusu) pokračuje. Slábne, ale neutuchá nelegální (i legální) imigrace příbuzných ze Slovenska, odkud většina českých Romů pochází. Dosavadní migrační vlny slovenských Romů, na život v městských aglomeracích méně adaptovaných, posilují problémy romských komunit, ba i obcí, které se přílivu brání.

Helsinský výbor v roce 2002 odhadl počet českých Romů žijících v zahraničí na 100 000, což je zjevně nadhodnocené. Podhodnocené se naopak zdají oficiální údaje Ministerstva zahraničí, které ovšem hovoří jen „žadatelích o azyl“ (3000 v roce 2001, tedy celkem okolo 15 000).

Romové žijící v ČR jsou pravděpodobně nejgramotnějšími Romy v Evropě. Přesto je jejich vzdělanostní deficit jak oproti celku, tak ve srovnání s jinými etniky a národnostmi propastný. Většina romské populace má jen základní vzdělání, a to ještě velmi často neukončené či absolvované na „zvláštní“ (speciální) škole, která je institucionálně „slepou uličkou“. Tento institucionálněsegregační trend se integrační politika od devadesátých let

snaží zvrátit jak rozsáhlým zaváděním přípravných ročníků, tak přípravou romských pedagogických asistentů.

Mýtem je úplná odlišnost jazykové výbavy. Čeští Romové již v rodinách mluví až na výjimky česky, ale hovoří – z hlediska očekávání školy – méně rozvinutým jazykovým kódem (či etnolektem). Velkou diskusí o kulturním zkreslení prošly univerzální IQ testy, které jsou důležitým institucionálním nástrojem přefazování (de facto segregace) dětí do zvláštních škol. Absence ucelené politiky ochrany a podpory zdraví po roce 1990 přináší zvýšené problémy právě v populaci romské. Na rozdíl od minulého režimu dnes není povinná prevence systematicky vymáhána. Romská populace je na tom zdravotně hůře než populační celek: je častěji plně invalidní (fyzicky i duševně). Terénní výzkumy ukazují na – z majoritního hlediska – převažující nezdravý životní styl této populace. Mezi romskou mládeží a dětmi ve větších městech se ve vyšší míře šíří nelegální drogy. Odpovědný přístup k vlastnímu zdraví a důvěra k zdravotním institucím jsou u této skupiny oslabeny.

Na rozdíl od situace v majoritní populaci, která stárne a jejíž reprodukce stagnuje (klesá porodnost), kvalifikované odhady demografů hovoří o více než dvojnásobně vyšší míře porodnosti u populace romské. Ideologie odkázanosti na dávky, kultura chudoby je i v prostředí romských ghatt spjata s defenzivní strategií („survival strategy“).

Sociální exkluze se váže s četnými sociálními handicapy Romů a projevuje se i v oblasti bydlení. Romové bydlí častěji v bytech obecních, v bytech nižší kvality a vybavenosti. Byty jsou často přelidněné, mnohdy je obtížné zjistit, kdo tam opravdu žije. Narůstajícím a masovým problémem je neplatičství, astronomické dluhy na nájemném a poplatcích. To zhoršuje i hygienický standard zvláště v romských čtvrtích a ghettech (např. odstávkou teplé vody). „Řešení“ – vystěhování do tzv. holobytů pro neplatiče – jen dále institucionálně, sociálně a prostorově segreguje ty nejvyloučenější, většinou Romy.

V důsledku efektu etnizace chudoby (a barvy pleti jako nepřehlédnutelného atributu) jsou Romové v České republice nejčastějším terčem pohrdání i rasově motivovaných útoků zejména ostatních sociálně deklasovaných a marginalizovaných skupin (stávají se „obětními beránky“). Přes řadu opatření (novelizaci trestního práva v roce 1995) napětí mezi Romy a majoritou trvá. Výzkumy sice naznačují, že postoje obyvatel k Romům se zvolna zlepšují, ale právě oni jsou stále nejhůře přijímanou, necizoroději vnímanou minoritou. Posiluje pocit většiny, že Romové nedodržují základní společenský konsenzus, že Romové představují „břemeno“ společnosti.

Mluvit o romské komunitě jako celku je problematické. Ta je velmi strukturovaná a rozdíly, ba rozpory uvnitř jsou často silnější než mezi Romy a majoritou. Absence skutečné romské reprezentace, která by byla vytvořena na bázi konsenzu, je překážkou politické integrace cestou takových řešení, jako jsou např. menšinové samosprávy v Maďarsku.

2.4.6. Zdravotně postižení

Lidé se zdravotním postižením mohou žít, pracovat a podílet se na životě společnosti rovnoprávně v případě, že společnost je schopna a ochotna pomoci překonávat bariéry, které takovému životu invalidních spoluobčanů brání. Vzhledem ke skutečnosti, že v české společnosti žije 1 200 000 zdravotně postižených osob (tj. více než 10 % z celkového počtu obyvatel) a jejich počet se vzhledem k rostoucím civilizačním ohrožením zvyšuje, je zájem o řešení tohoto problému pochopitelný.

Podobně jako další sféry života české společnosti po roce 1989 iniciovala změna společenského klimatu i změnu v přístupu ke zdravotně postiženým. Na základě uplatňování principů rovných příležitostí a nediskriminace, vyplývajících z Listiny základních práv a svobod, Evropské sociální charty a dalších dokumentů, mění se postupně přístup k ochraně osob se zdravotním postižením. Že se takové změny musejí odehrát nejen v rovině zákonodárné a organizační, ale i ve společenském klimatu a přístupu jednotlivců, není třeba zvláště zdůrazňovat.

Základní transformační kroky v oblasti sociální ochrany (tedy i ochrany zdravotně postižených) byly učiněny v první polovině 90. let. Kromě obecných dokumentů, zmíněných již v úvodu této studie, jsou dále důležitými dokumenty Úmluvy Mezinárodní organizace práce, zejména Úmluva č. 128 z roku 1967 o dávkách při invaliditě, ve stáří a o dávkách pozůstalostních. Z těchto dokumentů vychází náš právní řád.

Uplatnění v zaměstnání

V oblasti zaměstnanosti došlo také k výrazným změnám, které se samozřejmě promítly i do postavení zdravotně postižených na trhu práce. Problematiku upravuje zejména zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Podmínky pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností (ZPS) a podmínky podpory jejich zaměstnavatelů upravují vyhlášky MPSV ČR. Pro uplatnění zdravotně postižených na trhu práce je ale především důležitá podpora zaměstnavatelům, kteří vytvářejí pracovní místa pro zdravotně postižené, a to formou investičních i neinvestičních dotací podnikatelským subjektům zaměstnávajícím více než 55 % občanů se ZPS.

Zaměstnavatelé mají povinnost zaměstnávat určitý podíl občanů se ZPS (zákon č. 167/1999 Sb.). V případě, že jim to jejich podnikatelská činnost neumožňuje, mají možnost alternativního plnění, zejména odebíráním výrobků od zaměstnavatelů s počtem zaměstnanců se ZPS vyšším než 55 %, zadáváním zakázek takovým zaměstnavatelům nebo odvodem do státního rozpočtu za každého „nesplněného“ zaměstnance se ZPS. Z opatření je zřejmá snaha zapojit zdravotně postižené do pracovního procesu nejen z důvodů zlepšení jejich finanční situace, ale hlavně jako součást ucelené rehabilitace.

Hmotné zabezpečení zdravotně postižených

Zdravotně postižení jsou hmotně zabezpečeni především plným nebo částečným invalidním důchodem podle stupně zdravotního postižení. V rámci reformy důchodového systému bude ale zřejmě třeba redefinovat invalidní důchody a odloučit je od důchodového pojištění.

Zdravotně postiženým náleží také ve většině případů dávky státní sociální podpory a sociální pomoci, což je dáno výší současných invalidních důchodů. Oblastí hodnou pozornosti je také úhrada kompenzačních pomůcek. Součástí systému hmotného zabezpečení jsou i opatření v daňové oblasti či slevy a mimořádná zvýhodnění.

Posledně zmiňovaná forma zabezpečení je dědictvím minulosti a bude nezbytné nahradit ji systémovým řešením – např. posílením opatření v daňové oblasti či v oblasti sociálních dávek. Systém dávek sociální pomoci pro zdravotně postižené je v současné době komplikovaný a vede nejen k nevyužívání těchto dávek těmi, jimž jsou určeny, ale na druhé straně i k jejich zneužívání. Značně se také liší konkrétní přístupy pracovníků jednotlivých územních složek systému sociální pomoci vůči zdravotně postiženým. Na základě rozsáhlé analýzy sociálně-ekonomické situace těchto osob se zdravotním postižením je navrhována redukce počtu dávek a jejich konkrétnější vymezení ve vztahu ke zdravotnímu postižení.

Prosazování zájmů zdravotně postižených

Vzhledem k závažnosti problematiky postavení osob se zdravotním postižením ve společnosti vznikl na nejvyšší řídicí úrovni Vládní výbor pro zdravotně postižené. Vypracoval, plní a kontroluje Národní plán opatření pro snížení negativních důsledků zdravotního postižení (NPO). Dalším orgánem s celonárodní působností je Sbor zástupců organizací zdravotně postižených. V obou komorách Parlamentu ČR jsou ustaveny výbory pro sociální politiku a zdravotnictví s podvýbory pro zdravotně postižené. Problematice se věnuje řada nestátních neziskových organizací.

V rámci Národního plánu vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením byl na Ministerstvu zdravotnictví zřízen dotační program, který v roce 1999 rozdělil 51 004 500 Kč, z toho přes 6 milionů bylo poskytnuto na podporu rehabilitačních center. Bylo dotováno 99 neziskových organizací, z toho 43 občanských sdružení, 9 církevních organizací a 1 obecně prospěšná společnost.

Kritické hodnocení naplňování práv zdravotně postižených je součástí ročních zpráv Helsinského výboru. Zpráva za rok 2001 poukazuje zejména na setrvávající problém zaměstnávání občanů se zdravotním postižením.

Doporučení

k části 2.4.1. Chudoba a sociální vyloučení

- Zabránit zneužívání systému sociálních dávek občany, kteří vykazují menší příjmy, než ve skutečnosti mají.
- Zmenšit administrativní náročnost systému (dokládání příjmů i několikrát ročně, vyplňování žádostí) tak, aby neodrazoval část občanů od uplatnění oprávněného nároku na dávky.
- Vyladit vztah mezi minimální mzdou a životním minimem tak, aby se i nejhůře placená práce stala stimulem pro opuštění systému sociálních dávek jako jediného příjmu.
- Vypracovat moderní a komplexní zákon pro oblast sociální pomoci, který by upravil také aktivity nestátních neziskových organizací v oblasti sociální péče s cílem zajistit všestrannou dostupnost sociální pomoci potřebným.
- Řešit dopady reformy veřejné správy do oblasti péče o sociálně potřebné.
- Provést důkladnou analýzu sociálních potřeb regionů.
- Zlepšit informovanost a vzdělávání pracovníků sociální oblasti.

k části 2.4.2. Rodiny, rodiny s dětmi

- Posílit diverzifikaci subjektů starajících se o rodinu (zejména posílení role obcí).
- Lépe využít daňových nástrojů (společné zdanění rodin, zavedení nezdanitelného minima, daňové odpisy místo testovaných dávek).
- Společensky uznat péči rodin o své ekonomicky závislé členy a ekonomicky ji ohodnotit.
- Vytvořit rodinnou politiku působící v průběhu celého životního cyklu.
- Zlepšit konstrukci jednotlivých dávek směřujících k rodině.
- Prosazovat realizaci evropských priorit (sladění práce a rodinného života, podpora plurality rodinných struktur, pozornost dětem a jejich právní ochraně, péče o seniory).

k části 2.4.3. Ženy a muži

- Medializovat problém nerovného postavení žen a mužů v různých oblastech společenského života.
- Odstraňovat přetrvávající stereotypy ve společnosti spojené s rolí mužů a žen za pomoci médií a vzdělávacích institucí všech stupňů.
- V souvislosti s vytvářením podmínek pro zmírňování konfliktu mezi zaměstnáním a rodinným životem otevřít veřejnou diskusi týkající se možného nárůstu alternativních pracovních úvazků (flexibilní pracovní doba, job-sharing, práce přes internet, práce doma atd.).
- Rodičům pečujícím o malé děti umožnit ještě před navrácením na trh práce účast na rekvalifikačních kurzech a dalších vzdělávacích programech.
- Přehodnotit možnost výdělečné činnosti při celodenní péči o svěřené dítě do věku čtyř let.
- Průběžně monitorovat plnění vládního usnesení č. 236 Principy a přístupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen a navazujících politik.

k části 2.4.4. Senioři

- Reagovat na měnící se strukturu potřeb seniorů, nárůst úrovně vzdělání (především u žen), na potřeby duševního rázu.
- V důsledku stoupající životní úrovně současné populace v produktivním věku očekávat i růst nároků na životní úroveň budoucích seniorů.
- Rozšiřovat možnosti seniorů žít ve vlastní domácnosti s využitím profesionální sociální pomoci a zdravotní péče.
- Zvýraznit důraz na vybavenost bytů kompenzačními pomůckami, posilování integrace seniorů do místní komunity, provozování multifunkčních zařízení pro případ postupující nesoběstačnosti.
- Při reformě důchodového systému zohlednit nejen ekonomické aspekty, ale také hledat společenský konsenzus pro přijímaná opatření, která se dotýkají několika dalších generací.

k části 2.4.5. Romové

- Formulovat ucelenou a srozumitelnou politickou koncepci integrace.
- Zkoumat přístup a fungování institucí – státních i nestátních, které se situací Romů zabývají, zlepšit vykazatelnost integračních efektů a proromských aktivit.
- Řešit problém evidence Romů pro sociálněpolitické účely.
- V této souvislosti znovu zvážit, zda přijatý zákon na ochranu osobních údajů je dostatečnou zárukou jejich nezneužitelnosti.
- Řešit problém necitlivosti dávkového systému a dalších nástrojů k povaze sociální vyloučenosti (a sociální strukturaci) velké části romské populace.
- Posílit moc výkonnou a soudní s cílem zakročit proti klanům, které udržují v bludném kruhu bída a klientské závislosti romské spoluobčany.
- Dát signál i romské veřejnosti, že stát je silný a že je i „jejich“.
- Podrobit celou romskou agendu široké veřejné diskusi.
- Motivovat romské autority s cílem podpořit vznik legitimní reprezentace Romů.

k části 2.4.6. Zdravotně postižení

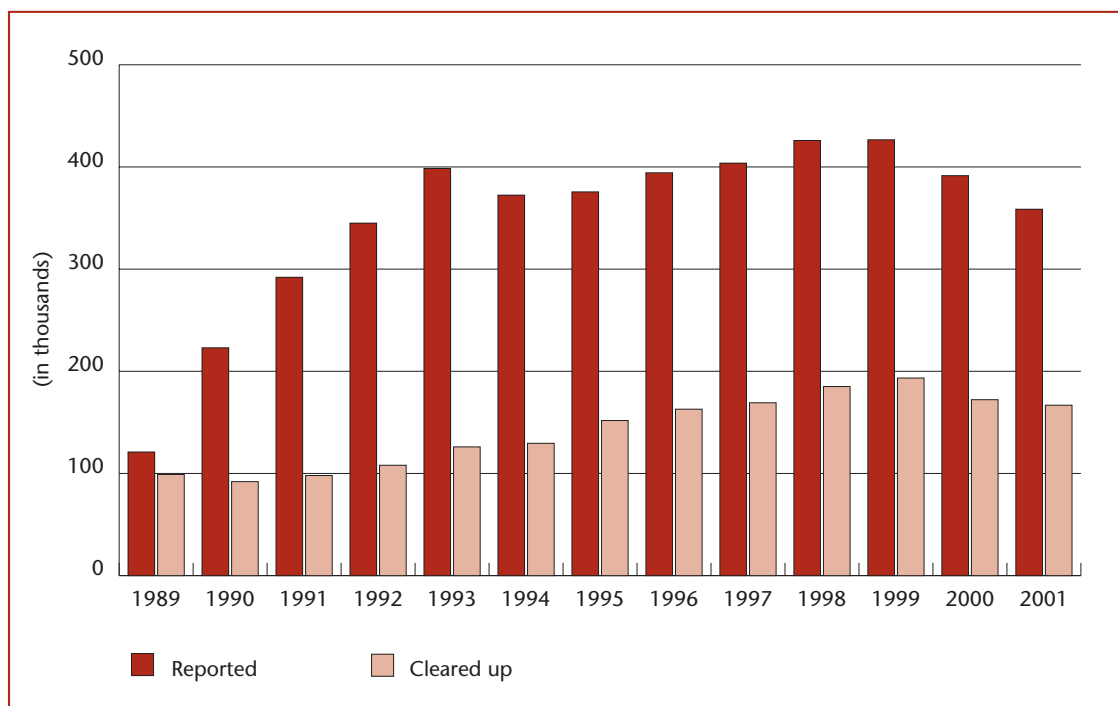
- Sladit reformu sociálního systému v krajích a obcích s reformou státní správy.
- Sjednotit definice pojmu „zdravotně postižený občan“ v jednotlivých oblastech (trh práce, sociální zabezpečení) a usnadnit tak rozhodování při vyplácení sociálních dávek.
- Zkvalitnit evidenci zdravotně postižených občanů a umožnit tak lépe analyzovat jejich potřeby.
- Upravit a zefektivnit ekonomickou motivaci k zaměstnávání osob se ZPS.
- Nově definovat invalidní důchod (ne v rámci důchodového, ale například nemocenského pojištění či samostatně).

2.5. Bezpečnost země a jejích občanů

2.5.1. Vývoj kriminality

Po roce 1989 došlo u nás k výraznému (více než trojnásobnému) růstu kriminality (v policejní statistice evidovaných trestných činů) a v úrovni postižení občanů jsme se rychle přizpůsobili západní Evropě. Vývoj kriminality v České republice vykazuje po přechodném období stabilizace tendenci k poklesu (graf 2.6.).

■ Graf 2.6. Vývoj kriminality v České republice v letech 1989–2001

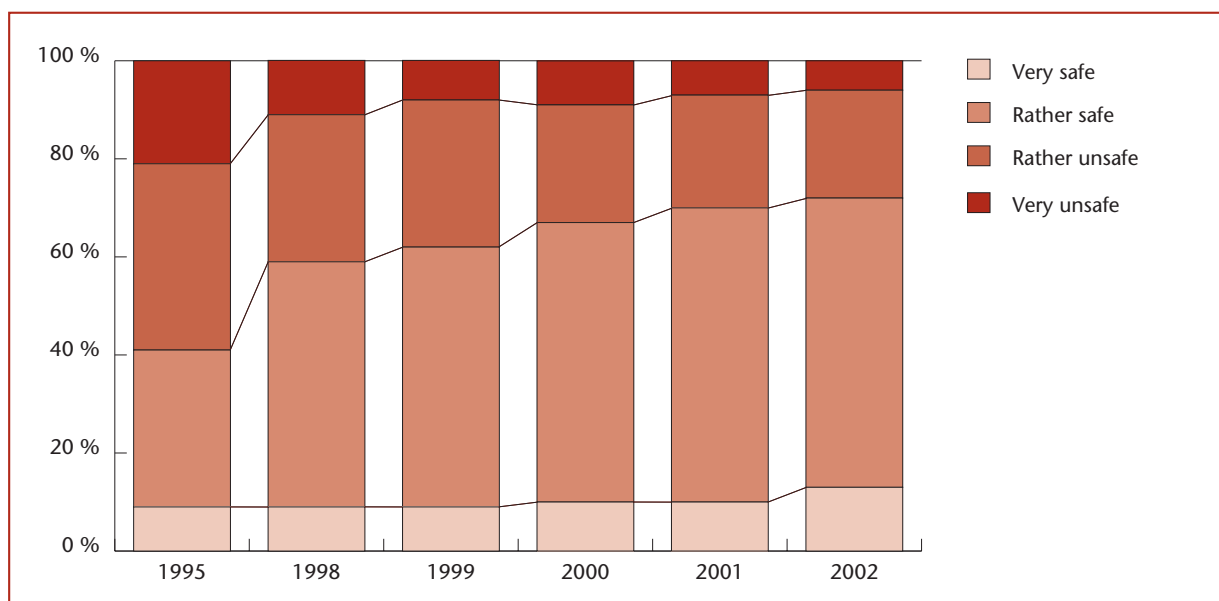


Pramen: Policejní statistiky, <http://www.mvcr.cz>

Struktura evidované trestné činnosti je poměrně stabilizovaná. K jejím dynamickým prvkům patří především *kriminalita dětí a mladistvých*, která stoupá (mládež v současnosti páchá 6 % evidovaných činů) a má stále závažnější charakter. Z mezinárodního hlediska se stal důležitým ukazatelem (a terčem kritiky v souvislosti s emigrační vlnou romského etnika) podíl rasově motivované trestné činnosti, ten ovšem rovněž závisí i na pozornosti, kterou státní orgány tomuto problému věnují. Tyto činy vykazují vysoké procento objasněnosti (přes 90 %) a jejich počet stoupá jen v některých položkách (např. „Podpora a propagace hnutí směřujícího k potlačení lidských práv“).

Kriminalita byla dlouhodobě vnímána českou veřejností jako *hlavní společenský problém*. Do pozadí ustoupila v období ekonomické recese, nyní se vrací na první místo, ač reálně došlo k jejímu poklesu. Za výraznou hrozbu jsou považovány vedle obecné kriminality zejména organizovaný zločin a korupce. Současně však *klesají obavy z postižení trestnou činností*, ať už jde o obecné indikátory pocitu bezpečí (graf 2.7.) anebo o konkrétní percepce a odhady jednotlivých rizik. Prokazují se známé paradoxy obav, kdy vyšší úroveň projevují staří lidé, jejichž postižení je nižší. Podobným paradoxem je stav, kdy nižší úroveň obav zaznamenáváme v Praze. Zde už můžeme uvažovat o jakémsi efektu normalizace rizik, kdy si veřejnost na momenty ohrožení postupně zvyká. Lidé se přizpůsobují aktivním chováním. Úroveň zabezpečení bytů, aut apod. se po roce 1990 výrazně zlepšila.

■ Graf 2.7. Pocit bezpečí večer při pohybu v okolí bydliště (%)



Pramen: *Kontinuální výzkum viktimizace a pocitu bezpečí občanů*, Universitas, grant MV ČR.

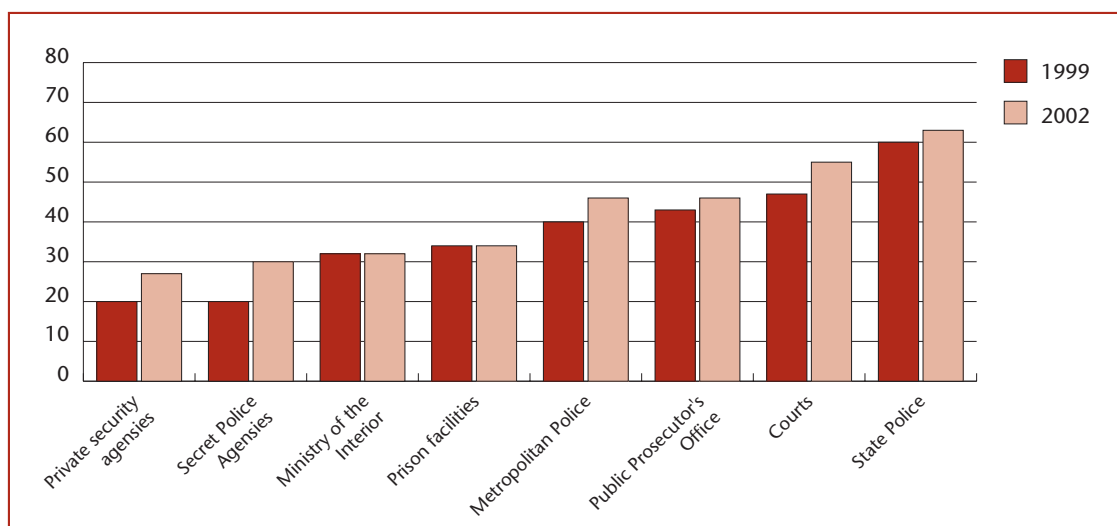
Mírně stoupá spokojenost s policií i důvěra v ni (graf 2.8., tabulka 2.11.). Pozitivně byly přijaty postupy policie např. v období zasedání Mezinárodního měnového fondu v Praze. Na druhé straně se česká společnost jeví jako náchylná podporovat nejrůznější mechanismy sociální kontroly a zpřísnění trestů včetně postoje ke znovuzavedení trestu smrti (více než polovina obyvatel podporuje jeho znovuzavedení). Významnou roli sehrála zkušenost s teroristickým útokem na USA, která vedla od prvotní podpory razantního postupu k postupné diferenciaci názorů.

■ Tabulka 2.11. Spokojenost s prací policie (%)

Jak jste celkově spokojen s prací policie?	1999	2000	2001	2002
Velmi spokojen	1	1	2	1
Spíše spokojen	24	22	23	27
Tak napůl, jak kdy	53	51	54	51
Spíše nespokojen	19	22	18	18
Velmi nespokojen	3	5	4	3

Pramen: *Kontinuální výzkum viktimizace a pocitu bezpečí občanů*, Universitas, grant MV ČR.

■ Graf 2.8. Podíl občanů důvěřujících uvedeným institucím (%)



Pramen: *Kontinuální výzkum viktimizace a pocitu bezpečí občanů*, Universitas, grant MV ČR.

Česká společnost se nejeví jako výrazně xenofobní. Hlavním problémem v této oblasti je vztah k Romům, kteří jsou vnímáni jako nepříliš sympatická skupina. Nicméně v mezinárodním srovnání nevyhází populace České republiky jako výrazně problémová a různé zdroje dat potvrzují, že postoj obyvatelstva k Romům se v průběhu let postupně zlepšuje.

2.5.2. Politiky boje s kriminalitou

Z hlediska celé společnosti působí proti kriminalitě *humanizace a zkvalitňování života*. Prevenci doplňuje trestní represe. Jejím základním smyslem není jen trestat, ale zajistit práva občanů, poskytnout jim pocitu jistoty a spravedlnosti. Cílem *trestní politiky* bylo přiblížit se v tomto směru moderním demokratickým systémům a dosáhnout právního státu. Od roku 1994 se sice uplatnila řada novel trestního zákona a trestního řádu, ale nezbytným krokem je celková rekodifikace. Ta probíhá pomalu a ani původní termín ukončení – rok 2003 – nebude zřejmě dodržen. Potřebné změny, jako např. institut narovnání, alternativní tresty, využívání peněžitého trestu, vymezení pojmu zločinného spol-

čení, byly sice v polovině devadesátých let zavedeny, ale jejich uplatnění bylo rozpačité. Příčinou byly jednak malé zkušenosti a jednak nedotažená organizační opatření. Dále se například nepodařilo urychlit průběh trestního řízení. Až změna trestního řádu platná od 1. 1. 2002 by snad mohla znamenat určitý pokrok. Jedním z důsledků je, že jsou stále přeplněné věznice. Podíl vazebně stíhaných osob se sice snižuje (z poloviny na třetinu), celkový počet vězňených však zůstává stejný (zhruba kolem 20 000 osob).

V souvislosti s kriminalitou patří k nejvýznamnějším prvkům humanizace života, patřičná *pomoc obětem trestných činů*. Oběti, které bylo často brutálně ublíženo nebo přišla o poctivě nabytý majetek, se nedostává ani informací, ani náležité pomoci a většinou ani náležité náhrady škody. Pomoc morálního charakteru nabízí v České republice „Bílý kruh bezpečí“, který existuje od listopadu roku 1991, a některé další nadace, poradny a krizová centra. Pomoc obětem je zajišťována dobrovolnými pracovníky, kteří poskytují právní, sociální, lékařskou pomoc a psychickou podporu. Vzhledem k tomu, že jde o sdružení početně malá, lze tímto způsobem pomoci pouze nepatrné části poškozených. Finanční kompenzace od státu je sice po určitých průtazích možná, ale vzhledem k nedostatku prostředků je stanoveno několik omezujících rovin.

Od počátku devadesátých let se na českém území rozšířil *organizovaný zločin*. I když je nepochybné, že přišel ze zahraničí, nebyl pouze doménou cizinců. Češi tvořili téměř polovinu členů zločineckých skupin. Ze zahraničí se na organizovaném zločinu podílejí zejména Ukrajinci a Rusové, dále Číňané a Vietnamci. Výraznější zastoupení mají i Kosovští Albánci. Ve druhé polovině devadesátých let poklesl podíl Bulharů a Poláků, s rozpadem Jugoslávie klesá podíl Jugoslávců. Politika zaměřená proti organizovanému zločinu vychází z toho, že skupiny mají nadnárodní charakter. Světová i evropská společenství (OSN, Rada Evropy, EU, UNICRI, INTERPOL, EUROPOL) vyvíjejí v tomto směru řadu iniciativ. Po roce 1990 se stala součástí této spolupráce i Česká republika. Faktem však je, že ve vnitřní politice byla situace v první polovině devadesátých let podceňována. Navíc státní správa procházela zásadními změnami a byla slabá. Právní systém reagoval opožděně. Specifické právní normy byly přijaty až od roku 1995. Tím byly sice splněny požadavky EU, ale v praxi byla problematika řešena pomalu. Až do roku 1998 nebyl např. za účast ve zločinném spolčení nikdo obviněn ani odsouzen. Situace se výrazně zlepšila po roce 1998, stále se však příliš nedaří postihnout vedoucí složky zločineckých skupin, i když v první polovině roku 2002 byly v tomto směru zaznamenány úspěchy. Jako pozitivní je možné hodnotit kontaktní formy boje proti organizovanému zločinu, které zajišťují speciální policejní útvary. Jejich koncepce je správně založena na rozkrývání organizačních struktur zločinných spolčení a na eliminaci zisků z jejich trestné činnosti.

Přechod na promyšlené způsoby páčání trestné činnosti vedl i k růstu *ekonomické kriminality*. Nešlo pouze o to, že počet trestných činů v této oblasti kvantitativně vzrostl. Větším nebezpečím pro společnost byl značný objem způsobených škod. Nebezpečné je i to, že tato kriminalita je páčána tak, že její odhalení i prokazování je velice obtížné. Kromě toho zavádění nelegálních praktik narušuje a zpochybňuje celý ekonomický systém. Možná propojení pachatelů na politiky, špičkové manažery, média a podobně pak – stejně jako u organizovaného zločinu – snižují důvěru v tyto instituce a v demokratické principy. Stejně jako u organizovaného zločinu reagovaly politické špičky na problematiku ekonomické kriminality se zpožděním. Přitom veřejnost tento problém pocítovala jako naléhavý. I v rámci Ministerstva vnitra byla již od roku 1993 patrná snaha koncepčně i institucionálně tento problém řešit. Od roku 1996 lze již hovořit o cílevědomé činnosti. Zejména Služba policie pro odhalování korupce a závažné trestné činnosti a Finanční analytický útvar Ministerstva financí zaznamenaly určité úspěchy.

2.5.3. Problém korupce

Jak mezinárodní komparace, tak veřejné mínění signalizují závažnost problému korupce. Srovnání údajů z výzkumů před rokem 1989 s daty GfK Praha¹⁾ přineslo ovšem zajímavé zjištění: případů korupčního chování zřejmě ubylo. Běžní lidé se s korupcí osobně setkávají v menší míře než za socialismu. Vývoj korupce v České republice po roce 1989 nelze tedy charakterizovat jen jako „jednocestný proces jejího masivního šíření“. Spíše se jednalo o kombinaci několika trendů, které by se daly popsat jako:

- rapidní úbytek drobné, každodenní korupce způsobený likvidací korupčních příležitostí v oblasti maloobchodu a služeb – volný trh zničil instituci nedostatkového zboží,
- nárůst velké politické a hospodářské korupce, daný především otevřením nových korupčních příležitostí v procesu privatizace a v oblasti veřejných zakázek,
- koncentrace korupce do státní správy, která získala moc rozhodovat o velkých majetkových přesunech a veřejných investicích a může své partnery z komerčního sektoru vydírat, nebo s nimi uzavírat výhodné korupční transakce,
- zvyšování míry nezbytnosti korupce, resp. vytváření kategorií obyvatelstva na korupci téměř existenčně závislých.

Přelévání korupce z oblasti služeb a obchodu do oblasti administrativních výkonů společně se sociální podmíněností naléhavosti dávat úplatky signalizují změny ve společenských funkcích korupce. Dříve korupční jednání zajišťovalo jeho nositeli především jistý nadstandard ve službách a přísun nedostatkového zboží. Dnes se krystalizují kategorie lidí, které korupci používají jako pracovní metodu nezbytnou pro úspěšný výkon jejich povolání. Tito lidé se nejednou dostávají do paradoxní situace – když chtějí obstát v boji proti korupci jiných a zajistit si rovné podmínky např. v soutěži o státní zakázky, musejí uplácet, tj. korupcí bojovat proti korupci. Jsou v korupční pasti – uplácí, i když jim korupce nepřináší výhody, nýbrž pomáhá jen odstraňovat nevýhody, a proto s tím nemohou přestat.

Zkorumpovanost institucí veřejné správy je jednou z nejzávažnějších překážek na cestě postkomunistických zemí k vybudování efektivní demokracie a tržního hospodářství. Tato informace je obecně známa orgánům EU i obyvatelstvu ČR. Ze získaných dat vyplývá, že obyvatelé ČR pohlížejí na problém korupce ve státní správě skutečně velmi kriticky. Většina obyvatelstva vidí za rozmáháním korupce selhání části politických elit. Podle názorů respondentů se o rozšíření korupce v naší zemi nezasloužila ani tak bývalá komunistická vládní garnitura, ale spíše polistopadové demokratické vlády.

Na základě výše uvedených údajů by se dalo předpokládat, že morální rozhořčení obyvatelstva nad přetrváváním problému korupce musí být velké, a proto i jeho připravenost udělat něco pro řešení tohoto problému je vysoká. Další zjištění však tento předpoklad nepotvrzují. Většina obyvatelstva nevnímá sebe sama jako součást veřejné kontroly nad dodržováním pravidel výkonu úřednického povolání a k případnému korupčnímu chování úředníků zaujímá spíše postoj pasivního pozorovatele než aktivního iniciátora jejich postihu. Odhodlání jednotlivých občanů čelit šíření korupce dokonce časem slábne. Údajně dva z pěti dotázaných občanů České republiky rezignovali na řešení problému korupce jako takového. V planých slibech a neúspěšných pokusech svých vlád vykořenit korupci už nevidí žádný smysl a dospěli k závěru, že korupce tady vždycky byla, je a také bude.

¹⁾ Tato data získala společnost GfK Praha v dubnu 1998 prostřednictvím reprezentativního výzkumu na vzorku 967 respondentů. Za účelem srovnání s výsledky Výzkumného ústavu obchodu z let 1988–1989 byly obyvatelům ČR položeny stejné otázky jako ve výzkumu VÚO. [Pavol Frič, Tomáš Holeček, Jiří Šafr. 1998.]

Podíl rezignovaných fatalistů se navíc nebezpečně zvyšuje – od roku 1998 do roku 2001 stoupl z 24 na 41 %. Zatím naštěstí větší část (48 %) obyvatel tímto fatalistickým syndromem netrpí a s doporučením rezignovat na boj proti korupci nesouhlasí.

Většina občanů se domnívá, že svým vlastním chováním nemohou řešení problému korupce v naší zemi nijak ovlivnit. Česká veřejnost se při řešení problému korupce spoléhá především na stát. Lidé jsou ochotni vložit do rukou státních orgánů obrovskou moc, jen aby je stát korupce zbavil. Podíl těch občanů, kteří dávání úplatků nepovažují za „až tak nemorální, jak se o tom někdy mluví“, se ale za poslední dva roky významně zvýšil (z 19 na 26 %), takže je otázkou, zda je možné v dohledné době tento bludný kruh nějak přetnout.

■ Tabulka 2.12. Index vnímání korupce v tzv. Visegrádských zemích¹⁾

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Česká republika	5,4/25	5,2/27	4,8/37	4,6/39	4,3/42	3,9/47	3,7/52
2. Maďarsko	4,9/31	5,2/28	5,0/33	5,2/31	5,2/32	5,3/31	4,9/33
3. Polsko	5,6/24	5,1/29	4,6/39	4,2/44	4,1/43	4,1/44	4,0/45
4. Slovensko	-	-	3,9/47	3,7/53	3,5/52	3,7/51	3,7/52

¹⁾ První číslo ukazuje hodnotu indexu, druhé pozici příslušné země v celkovém pořadí zemí zahrnutých do výzkumu Transparency International. Hodnota indexu se pohybuje od 0 (tj. nejnižší vnímání korupce) do 10. Čím vyšší je číslo pozice země, tím horší je její korupční prostředí.

Pramen: *Transparency International* (<http://www.transparency.org/cpi>)

2.5.4. Prevence kriminality

Počátkem devadesátých let byla u nás nutnost užívání preventivních postupů při boji s kriminalitou sice slovně traktována, chyběly však praktické zkušenosti s vytvářením státem garantovaného systému preventivní práce. K tomuto účelu byl na počátku roku 1994 zřízen meziresortní orgán – Republikový výbor pro prevenci kriminality. Gestorem činnosti Republikového výboru je Ministerstvo vnitra. Základním záměrem meziresortní spolupráce bylo vybudování systému prevence kriminality v České republice, který by se opíral o resortní preventivní programy, programy prevence kriminality na místní úrovni, aktivity Policie České republiky, nestátních neziskových organizací i podnikatelských subjektů. Záhy se ukázalo, že těžiště plánování preventivní práce musí spočívat přímo na městech, která se s kriminalitou a dalšími asociálními jevy potýkají. Hlavním úkolem tedy bylo podporovat vytváření kvalitních preventivních programů organizovaných na místní úrovni.

Východiskem pro zpracování preventivního programu každého města je analýza bezpečnostní situace ve městě. Konečná verze programu musí být schválena městským zastupitelstvem. Tím program získává politickou závaznost – může být financován z rozpočtu města, vyhodnocován a kontrolován. Pro zajišťování tohoto programu města zřídila funkci manažera preventivních aktivit, který by měl především koordinovat činnost jednotlivých subjektů preventivní práce ve městě.

Na podporu měst zatížených vysokou mírou trestné činnosti a dalších rizikových jevů byl v roce 1996 vytvořen státní dotační systém, který v gesci Republikového výboru spravuje Ministerstvo vnitra, resp. odbor prevence kriminality MV. Odbor současně odpovídá

za tvorbu koncepce a metodiky Komplexního programu. Podmínkou pro přidělení dotace je zpracování kvalitního preventivního programu, schválení programu zastupitelstvem obce, manažerské zajištění programu a finanční participace města na realizaci programu.

Program podporovaný státní účelovou dotací byl v roce 1996 určen pro velká města (nad 30 tisíc obyvatel) a bylo do něj zapojeno 9 měst, koncem roku 18 měst. V roce 1998 se systém rozšířil pro města nad 10 tisíc obyvatel, jejich počet se zvýšil na 43 měst. V roce 2000 to bylo 66 měst, v roce 2001 již 84 měst. Celkově bylo od roku 1996 do roku 2001 podpořeno více než 2000 dílčích projektů částkou zhruba 472 mil. Kč.

V oblasti sociální prevence byla prioritou prevence kriminality dětí a mládeže, prevence kriminality související s drogami a prevence recidivy. Podpory se dostalo nejčastěji zařízeními pro trávení volného času dětí a mládeže (budování sportovních ploch, klubů mládeže, podpora činnosti zájmových organizací atd.). Zvláštní oblastí byla krizová intervence a pomoc obětem trestných činů. V oblasti situační prevence bylo prioritou zejména předcházení majetkové trestné činnosti. Projekty situační prevence tak byly představovány především zřizováním kamerových monitorovacích systémů, od jejichž provozování v místech vysokého kriminálního rizika si představitelé měst slibovali rychlý preventivní efekt.

Konstituování systému prevence kriminality v České republice však provázejí i některé problémy. Města zatím nejsou sama schopna získávat potřebné finanční prostředky – ačkoli státní účelová dotace byla od počátku avizována jako prostředek pro nastartování programů, nikoli na jejich další běžný provoz. V rozpočtu měst jsou prostředky na prevenci kriminality chápány (v konkurenci jiných výdajů) stále jako jakýsi nadstandard. Souvisejícím problémem je roztržitost státních dotačních zdrojů a nedostatečná informovanost o nich.

Problémem je také obecně malá připravenost odpovědných pracovníků vytvářet preventivní programy na základě analytických podkladů a sociologických průzkumů. Manažery prevence jsou často lidé, kteří mají kromě této činnosti i další pozici v městské administrativě, a tedy se nemohou preventivním činnostem věnovat naplno. Příkladem může být časté svěřování této agendy ředitelům městské policie, nehledě na možné komplikace při spojování preventivní a represivní činnosti v jedné osobě. Dalším problémem je pomalá přeměna pojetí policejní práce mezi policisty. Policie je prioritně orientována na objasňování nahlášených trestných činů. Všechny ostatní činnosti policistům práci komplikují a zdržují – to se týká také komunikace s občany a preventivní činnosti mezi dětmi a mládeží.

V celkovém pohledu na výsledky budování preventivního systému na lokální úrovni se ukazuje, že se zatím ve městech nepodařilo dosáhnout žádoucího stavu – tedy vybudovat opravdu komplexní systém preventivní práce, který bude odpovídat na aktuální problémy města při součinnosti státních, městských, podnikatelských i občanských subjektů.

Doporučení

- Základní inovací by mělo být ustavení *systému komplexní bezpečnosti a obrany země*.
- V boji proti organizovanému zločinu a ekonomické kriminalitě – v příštích letech asi i proti kriminalitě počítačové – spočívá *případná cesta k úspěchu* v soustavné cílevědomé činnosti příslušných institucí. Činnosti spojené s postupným řešením dílčích cílů, doprovázené analýzou a zpětnou vazbou. Naopak jako scestné se ukazují jakékoli bombasticky vyhlášené kampaně a jednorázové akce, při nichž se většinou unáhleně stanoví cíle tak nereálné, že není fakticky možné je naplnit.
- Bezpečnostní politika se musí vyhnout pasti populismu, pokušení zvyšovat objem sociální kontroly, míry represe.

- Bulvarizaci mediálního obrazu bezpečnostních rizik je třeba čelit uvážlivou a otevřenou informační politikou, objektivním srovnáváním se situací jinde ve světě.
- Povzbuzování obcí k uskutečňování preventivní práce (propagační a informační kampaň na celostátní úrovni o významu preventivních aktivit na místní úrovni pro omezení kriminality). Garantovat, že je stát ochoten – při splnění přesně definovaných podmínek – spolupodílet se na preventivních aktivitách obcí i finančně.
- Více zapojovat Policii ČR, ta by se měla po vzoru západních zemí systematicky zapojovat do přednáškové činnosti především na školách. Pojišťovny by měly ve svých sazbách pojistného více zohledňovat kvalitnější zabezpečení pojistných objektů.

2.6. Regionální rozdíly

2.6.1. Regionální index kvality života

V kapitole 2.1. byla rozebrána problematika měření lidského rozvoje pomocí souhrnného indexu lidského rozvoje (HDI – Human Development Index). Index byl vyvinut organizací UNDP a jeho úkolem je srovnání všech světových zemí, přičemž jako hlavní ukazatele lidského rozvoje jsou definovány střední délka života, dosažené vzdělání a životní úroveň.

Ze srovnání postavení České republiky s dalšími světovými zeměmi a z hodnocení dosavadních trendů a předpokladů dalšího vývoje vyplývá, že naše země se pravidelně řadí mezi *vyspělé země s vysokou úrovní lidského rozvoje* (viz kap. 2.1.). Víme však, že spokojit se s tímto konstatováním by nebylo správné. Lidský rozvoj je kategorií širokou a rozmanitou, mění se v prostoru a čase. Jeden souhrnný ukazatel vyhodnocovaný na národní úrovni nemůže dostatečně vyjádřit rozdíly v jednotlivých oblastech rozvoje (zejména sociální a ekonomické) a ani v jednotlivých regionech.

Průměrný obyvatel Prahy bude snad souhlasit s konstatováním vysoké sociální a ekonomické úrovně jeho života. Jak by však reagovala většina obyvatel například na Ústecku, Ostravsku nebo Vysočině? A na druhou stranu – je konstatování vysoké úrovně životního prostředí platné spíše v Praze, nebo například na Vysočině? Stojíme tedy před nesnadným úkolem vyjádřit v národní zprávě úroveň lidského rozvoje a kvality života pro regiony České republiky. Je nasnadě, že tady nevystačíme s ukazateli používanými na celosvětové úrovni pro srovnání jednotlivých zemí, ale musíme vytvořit novou konstrukci indexu, lépe vystihující naši realitu v posledním desetiletí.

Prostorové jednotky na regionální úrovni jsou dány administrativním uspořádáním České republiky – regiony, které jsou základem statistického sledování dat. Okresní úroveň (76 okresů a hlavní město Praha s 15 obvody) je z hlediska možností vyhodnocení dat příliš podrobná (a nesledují se pro ni některé důležité ukazatele), proto jsme zvolili za základní prostorové jednotky kraje České republiky platné ve smyslu regionálního členění od 1. 1. 2000 (14 krajů odpovídajících 3. úrovni Klasifikace územních statistických jednotek NUTS3).

Co se týče *výběru ukazatelů*, budeme samozřejmě souhlasit s tvrzením sestavovatelů ročenek Human Development Report, že lidský rozvoj je kombinací možností *žít dlouhý a tvořivý život s dostatečným vzděláním a přiměřenou životní úrovní*. Jednotlivé ukazatele však přizpůsobujeme statistickému sledování v České republice (hlavním kritériem je, aby vybrané ukazatele byly sledovány minimálně na úrovni krajů) a rovněž jednotlivým

oblastem kvality života a úrovně lidského rozvoje tak, jak jsou chápány a analyzovány v předešlých kapitolách této publikace. Jako kompromis mezi konceptem lidského rozvoje podle UNDP a koncepcí kvality a udržitelnosti života rozpracovávané na pracovišti koordinujícím tuto zprávu (CESES FSV UK) jsme zvolili strukturu regionálního indexu, sestávající sice ze tří klíčových oblastí lidského rozvoje ve smyslu UNDP, avšak podrobněji analyzující tyto oblasti na základě statistických dat sledovaných pro regiony České republiky. Struktura regionálního HDI pro Českou republiku je uvedena v boxu 2.2.

■ Box 2.2. Regionální index lidského rozvoje pro kraje České republiky

Regionální index lidského rozvoje krajů ČR byl sestaven pro tři hlavní oblasti lidského rozvoje (ve smyslu UNDP), které byly blíže hodnoceny interpretací statistických dat pro jednotlivé problémové okruhy (vymezené řešiteli zprávy). Každý problémový okruh byl hodnocen na základě několika ukazatelů (indikátorů). Struktura indexu je následující:

A. Předpoklady pro dlouhý a zdravý život – hlavními problémovými okruhy jsou demografické předpoklady, zdraví a bezpečnost obyvatelstva, kvalita životního prostředí. Hodnoceny byly ukazatele:

Demografické předpoklady – přirozený přírůstek na 1000 obyvatel, přírůstek stěhování na 1000 obyvatel, střední délka života.

Zdraví a bezpečnost obyvatelstva – celková úmrtnost na 1000 obyvatel, kojenecká úmrtnost na 1000 dětí, průměrné procento pracovní neschopnosti, počet obyvatel na 1 lékaře, počet lůžek v nemocnicích a odborných léčebných ústavech na 1000 obyvatel, počet zjištěných trestných činů na 1000 obyvatel, objasněnost trestných činů v %.

Kvalita životního prostředí – hustota obyvatel na 1 km², podíl městského obyvatelstva v %, podíl lesů na ploše území v %, rozloha maloplošných chráněných území v % celkové plochy, měrné emise tuhých látek, SO₂, NO_x, CO, C_xH_y celkem na km².

B. Předpoklady pro tvořivý život s dostatečným vzděláním – hlavními problémovými okruhy jsou úroveň školství a vzdělanost obyvatel, rodina a sociální soudržnost, práce a možnosti společenského uplatnění. Hodnoceny byly ukazatele:

Úroveň školství a vzdělanost obyvatel – podíl studujících na středních školách z celkového počtu obyvatel produktivního věku, podíl studentů gymnázií na celkovém počtu studentů na SŠ, podíl vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva na dospělé populaci, podíl středoškolsky vzdělaného obyvatelstva na dospělé populaci, podíl zaměstnanců terciárního sektoru na celkovém počtu zaměstnanců

Rodina a sociální soudržnost – počet sňatků na 1000 obyvatel, počet rozvodů na 100 sňatků, počet potratů na 100 narozených dětí, podíl VŠ vzdělaných žen

Práce a možnosti společenského uplatnění – registrovaná míra nezaměstnanosti v %, počet uchazečů o práci na 1 volné pracovní místo, podíl absolventů a mladistvých na neumístěných uchazečích v %, podíl ekonomicky aktivních obyvatel v %

C. Předpoklady pro přiměřenou životní úroveň – hlavními problémovými okruhy jsou ekonomická výkonnost regionu a sociální status obyvatel. Hodnoceny byly ukazatele: *Ekonomická výkonnost regionu* – hrubý domácí produkt na obyvatele, počet soukromých podnikatelů na 1000 obyv., pořízené hmotné a nehmotné investice na obyvatele, délka železniční a silniční sítě v km/km²

Sociální status obyvatel – průměrná hrubá měsíční mzda v Kč, průměrná výše starobního důchodu v Kč, počet vydaných stavebních povolení na 1000 obyvatel, osoby v evidenci sociálně potřebných na 1000 obyvatel

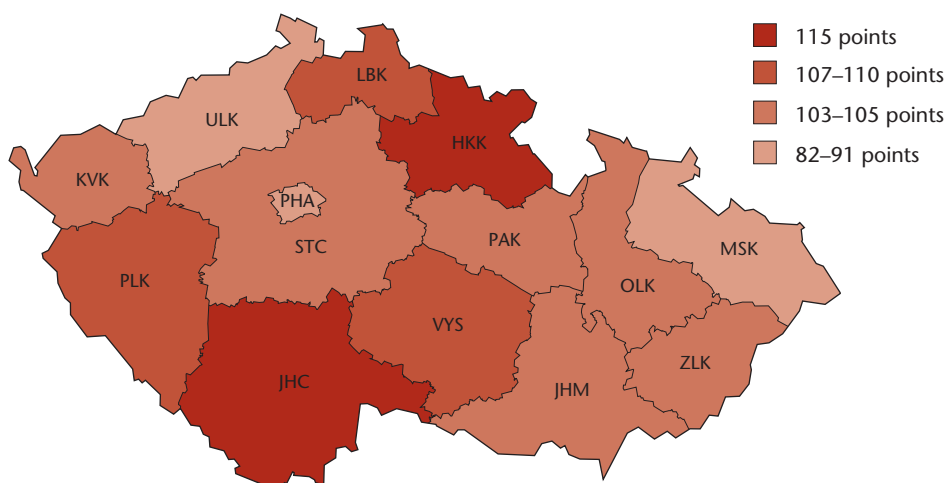
Index lidského rozvoje byl vyhodnocen pro 14 krajů České republiky na základě statisticky dostupných dat – zdrojem dat byly statistické ročenky všech krajů ČR. Srovnávací úroveň pro všechny kraje byl průměr daného ukazatele pro Českou republiku, který představoval 100 % – jednotlivé kraje dosahovaly úroveň vyšší než 100 %, byla-li hodnota daného ukazatele ve vztahu k lidskému rozvoji a kvalitě života příznivější než národní průměr, a naopak nižší než 100 % v opačném případě. Pro každý kraj byly pak vyhodnoceny tři dílčí indexy pro oblasti A, B, C (jako aritmetický průměr indexů dílčích ukazatelů) a výsledný celkový index lidského rozvoje (jako aritmetický průměr indexů A, B a C).

Srovnáním aktuálních dat (statistická data pro r. 2000) se staršími údaji (obdobně vypočítané indexy pro roky 1990, 1994, 1996, 1998 a 1999) bylo pak možno vyhodnotit časovou řadu indexů pro jednotlivé kraje ČR, stejně jako variační rozpětí jednotlivých proměnných, která vypovídá o regionálních rozdílech a jejich změnách v uplynulém desetiletí.

Regionální index lidského rozvoje pro Českou republiku – výsledky a vyhodnocení

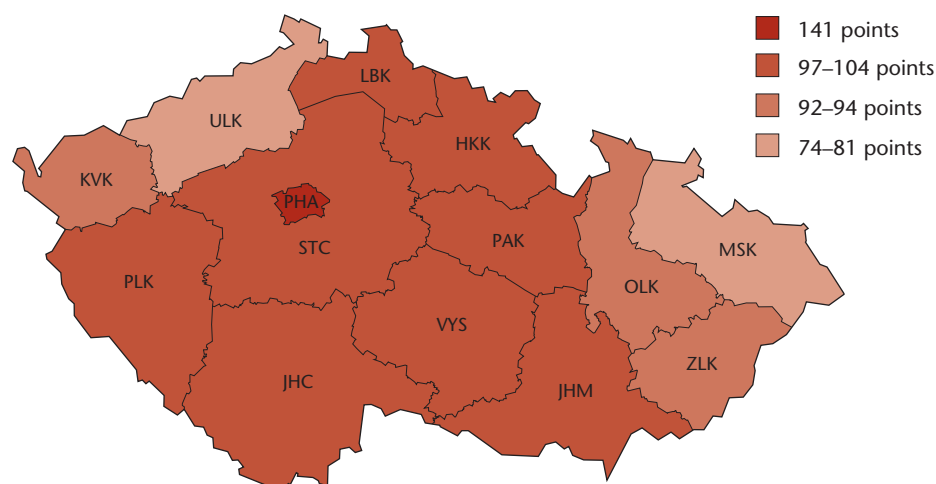
U dílčího indexu A (*Předpoklady pro dlouhý a zdravý život*) je výrazně příznivá situace v krajích Jihočeském a Královéhradeckém (hodnota indexu 115, hodnota 100 znamená celorepublikový průměr), příznivá v krajích Vysočina (109), Plzeňském a Libereckém (oba 107), mírně nadprůměrná situace je v krajích Pardubickém (105), Středočeském a Olomouckém (104) a v krajích Jihomoravském, Zlínském a Karlovarském (103). Podprůměrný stav je v kraji Ústeckém (91) a výrazně neuspokojivá situace je v Moravskoslezském kraji (84) a v hlavním městě Praze (82).

■ Graf 2.9. Index lidského rozvoje – předpoklady pro dlouhý a zdravý život



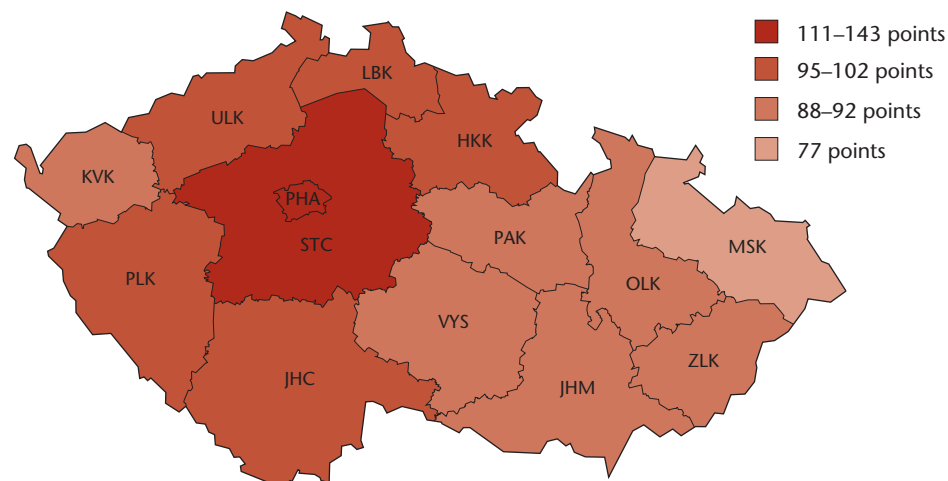
U dílčího indexu B (*Předpoklady pro tvořivý život s dostatečným vzděláním*) je situace odlišná. Výrazně nejpříznivějších hodnot dosahuje hlavní město Praha (hodnota indexu 141). Mírně nadprůměrných hodnot dosahují kraje Královéhradecký (104), Pardubický (103) a Jihočeský (103) a Plzeňský (102). Průměrné až mírně podprůměrné hodnoty mají kraje Jihomoravský (100), Středočeský a Liberecký (99) a kraj Vysočina (97). Nepříznivá situace je v krajích Zlínském (94), Karlovarském a Olomouckém (92). Velmi nepříznivá situace je v kraji Moravskoslezském (81), a zejména v kraji Ústeckém (74).

■ Graf 2.10. Index lidského rozvoje – předpoklady pro tvořivý život s dostatečným vzděláním



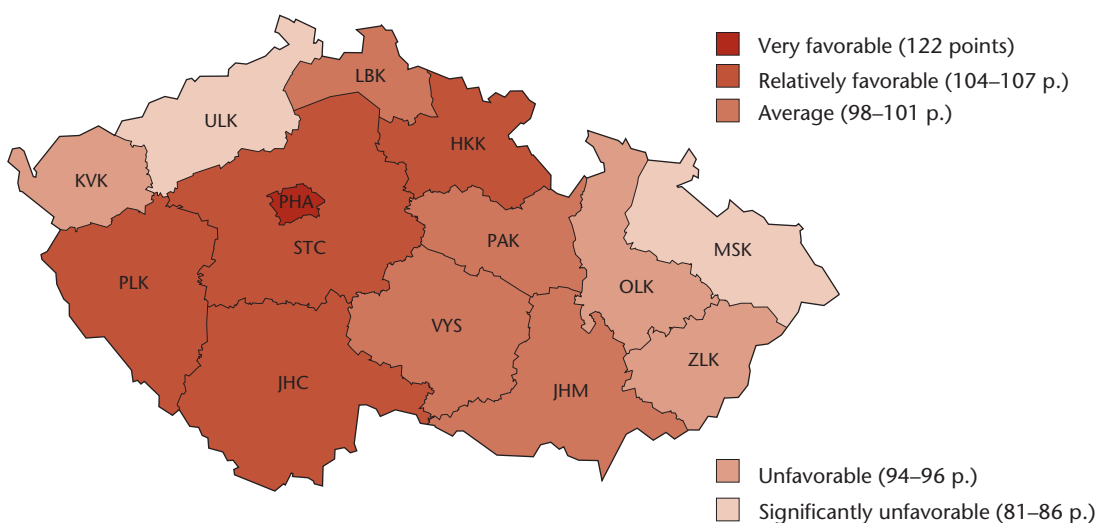
U dílčího indexu C (*Předpoklady pro přiměřenou životní úroveň*), který vyjadřuje především ekonomickou a také sociální situaci obyvatel, je opět výrazně nejpříznivější situace v hlavním městě Praze (hodnota indexu 143). Příznivých hodnot dosahuje také kraj Středočeský (111). Kraje Plzeňský (102) a Jihočeský (101) dosahují mírně nadprůměrných hodnot. Mírně podprůměrných hodnot dosahuje tento index v krajích Libereckém (98), Královéhradeckém (96) a Ústeckém (95). Nepříznivá situace je v krajích Olomouckém, Pardubickém a v kraji Vysočina (92), v krajích Jihomoravském a Zlínském (oba 90) a v kraji Karlovarském (88). Výrazně nejhorší je situace v Moravskoslezském kraji (77).

■ Graf 2.11. Index lidského rozvoje – předpoklady pro přiměřenou životní úroveň



Kombinací tří výše uvedených dílčích indexů jsme získali hodnotu *celkového indexu lidského rozvoje* pro kraje České republiky. Nejlépe vychází v celkovém hodnocení hlavní město Praha (hodnota indexu 122). Relativně příznivá je situace v krajích Jihočeském (107), Královéhradeckém a Středočeském (105) a Plzeňském (104). Průměrných hodnot dosahují kraje Liberecký (101), Pardubický (100), kraj Vysočina (99) a kraj Jihomoravský (98). Méně příznivá situace je v krajích Olomouckém a Zlínském (oba 96) a také v kraji Karlovarském (94). Výrazně nepříznivá situace je podle vypočteného indexu lidského rozvoje v kraji Ústeckém (86), a zejména v kraji Moravskoslezském (81).

■ Graf 2.12. Index lidského rozvoje – celkový index lidského rozvoje



Tabulka 2.13. Ukazatele vstupující do výpočtu indexu lidského rozvoje (rok 2000)

Hodnocené ukazatele	ČR	PHA	STČ	JHČ	PLK	KVK	ULK	LBK
A1 – Demografické předpoklady								
A11 – přirozený přírůstek na 1000 obyvatel	-1.8	-3.4	-2.6	-1.2	-2.0	-0.4	-0.9	-1.0
A12 – přírůstek stěhováním na 1000 obyvatel	0.6	-1.5	5.9	0.8	0.9	-1.0	0.8	1.3
A13 – střední délka života při narození	74.74	76.16	74.22	75.16	74.80	73.91	73.21	74.16
A2 – Zdraví a bezpečnost obyvatelstva								
A21 – celková úmrtnost na 1000 obyvatel	10.6	11.3	11.5	10.2	10.8	9.9	10.6	10.5
A22 – kojenecká úmrtnost na 1000 dětí	4.1	2.3	3.5	3.5	5.1	5.2	5.9	4.9
A23 – prům. procento pracovní neschopnosti	6.46	5.00	5.75	6.33	6.48	6.18	6.50	7.13
A24 – počet obyvatel na 1 lékaře	290	179	346	292	250	295	324	315
A25 – počet lůžek v nemocnicích a OLÚ na 1000 obyv.	8.5	10.2	7.7	7.7	9.5	6.8	8.9	7.5
A26 – počet zjištěných trestných činů na 1000 obyv.	38.1	90.4	40.8	29.8	31.3	35.0	38.8	37.4
A27 – objasněnost trestných činů v %	44.0	26.2	42.8	57.6	49.0	54.5	53.7	46.9
A3 – Kvalita životního prostředí								
A31 – hustota obyvatel na 1 km ²	130	2382	101	62	73	92	155	136
A32 – podíl městského obyvatelstva v %	70.1	100.0	55.8	64.9	67.5	81.8	80.4	78.9
A33 – podíl lesů v % celkové plochy	33.4	9.8	27.6	37.2	39.4	43.1	29.7	44.1
A34 – rozloha maloplošných chráněných území v % celkové plochy	1.1	4.3	1.1	1.2	1.1	1.0	0.5	1.9
A35 – měrné emise REZZO 1–43 v t na km ² (celkem)	10.8	37.2	8.5	4.4	5.8	14.3	34.5	8.1
A36 – podíl obyvatel napojených na veřejný vodovod (%)	87.1	99.9	72.3	92.7	81.4	99.1	95.1	82.3
A37 – podíl obyvatel napojených na veřejnou kanalizaci (%)	74.8	99.3	51.2	84	70.8	95.4	80.2	64.2
B1 – Úroveň školství a vzdělanost obyvatel								
B11 – podíl stud. na střed. školách z celk. počtu obyv. produk. věku (%)	6.3	7.2	5.0	7.1	5.7	5.9	6.0	5.9
B12 – podíl studentů gymnázií na celk. počtu studentů na SŠ (%)	25.3	30.6	27.2	23.4	23.8	22.0	20.7	22.6
B13 – podíl vysokoškolsky vzděl. obyv. na dospělé populaci (%)	8.6	19.3	5.7	6.9	7.4	6.0	5.0	6.1
B14 – podíl středoškolsky vzděl. obyv. na dospělé populaci (%)	30.0	40.3	28.7	30.8	30.1	28.5	25.2	26.4
B15 – podíl zaměstn. terciárního sektoru na celk. počtu zaměstn. (%)	51.2	79.6	46.1	43.8	45.3	47.6	49.8	42.5
B2 – Rodina a sociální soudržnost								
B21 – počet sňatků na 1000 obyvatel	5.4	5.9	5.4	5.5	5.7	6.1	5.4	5.7
B22 – počet rozvodů na 100 sňatků	53.7	55.1	54.7	50.2	53.4	62.9	60.4	53.2
B23 – počet potratů na 100 narozených dětí	52.0	54.6	51.4	50.6	57.1	68.8	63.4	58.6
B24 – podíl VŠ vzdělaných žen z počtu žen ve věku nad 15 let (%)	6.8	15.1	4.8	5.7	5.8	4.9	4.1	5.4
B3 – Práce a možnosti společenského uplatnění								
B31 – registrovaná míra nezaměstnanosti v %	8.78	3.42	6.8	5.82	6.47	8.02	16.15	6.44
B32 – počet uchazečů o práci na 1 volné pracovní místo	8.8	4.5	4.6	5.8	5.4	8.5	23.8	3.8
B33 – podíl absolv. a mladistvých na neumístěn. uchazečích (%)	12.7	8.4	12.0	12.9	10.5	12.3	12.2	11.9
B34 – podíl ekonomicky aktivních obyvatel (%)	50.1	54.1	50.6	50.9	51.5	54.0	50.1	51.4
C1 – Ekonomická výkonnost regionu								
C11 – hrubý domácí produkt na obyvatele (Kč)	190 750	408 259	159 813	170 696	184 811	157 259	155 305	161 031
C12 – počet soukromých podnikatelů na 1000 obyv.	143	214	148	140	141	149	124	158
C13 – pořízené hmotné a nehmotné investice na obyv.	49.2	93.4	55.8	57.9	45.0	35.2	40.1	40.3
C14 – délka železniční a silniční sítě v km/km ²	0.8	0.5	1.0	0.7	0.8	0.7	1.0	0.9
C2 – Sociální status obyvatel								
C21 – průměrná hrubá měsíční mzda v Kč	13 484	18 865	13 429	12 551	12 829	12 119	12 646	12 435
C22 – průměrná výše starobního důchodu v Kč	6 292	6 682	6 269	6 181	6 262	6 243	6 337	6 215
C23 – počet vydaných stavebních povolení na 1000 obyv.	16.4	12.0	23.5	20.3	20.9	14.3	9.4	11.9
C24 – průměrná hodnota staveb na 1 stavební povolení	1356	2610	1199	843	1003	1642	2244	1253
C25 – osoby v evidenci sociálně potřebných na 1000 obyv.	35.0	12.6	19.4	19.4	22.0	53.1	46.9	21.8

■ Tabulka 2.13. – pokračování

Hodnocené ukazatele	ČR	HKK	PAK	VYS	JHM	OLK	ZLK	MSK
A1 – Demografické předpoklady								
A11 – přirozený přírůstek na 1000 obyvatel	-1.8	-1.5	-1	-1.2	-2.2	-1.9	-1.5	-1.2
A12 – přírůstek stěhováním na 1000 obyvatel	0.6	-0.1	0.7	-0.2	0.7	0.4	0.7	-1.4
A13 – střední délka života při narození	74.74	75.4	74.7	75.3	75.3	75.0	74.7	74.0
A2 – Zdraví a bezpečnost obyvatelstva								
A21 – celková úmrtnost na 1000 obyvatel	10.6	10.5	10.1	10.3	10.6	10.5	10.3	10
A22 – kojenecká úmrtnost na 1000 dětí	4.1	2.8	4.1	3.2	3.2	4.5	3.8	5.8
A23 – prům. procento pracovní neschopnosti	6.46	6.6	6.7	6.5	7.0	7.0	7.8	7.8
A24 – počet obyvatel na 1 lékaře	290	269	331	331	268	288	335	301
A25 – počet lůžek v nemocnicích a OLÚ na 1000 obyv.	8.5	8.7	8.1	9.9	8.1	8.1	8.4	8.6
A26 – počet zjištěných trestných činů na 1000 obyv.	38.1	24.3	23.2	17.9	32.2	28.6	21.6	32.65
A27 – objasněnost trestných činů v %	44.0	61.9	57.6	57.7	44.5	52.1	54.1	51.6
A3 – Kvalita životního prostředí								
A31 – hustota obyvatel na 1 km ²	130	115.8	112.6	75.2	161	124.7	150.8	230.1
A32 – podíl městského obyvatelstva v %	70.1	69	62	58.4	63.5	58.4	61.2	77
A33 – podíl lesů v % celkové plochy	33.4	30.9	29.3	30.3	27.8	34.4	39.6	35.4
A34 – rozloha maloplošných chráněných území v % celkové plochy	1.1	2.5	1.1	0.8	1.1	1.1	0.4	0.8
A35 – měrné emise REZZO 1–43 v t na km ² (celkem)	10.8	7.2	12	3.9	2.7	5.5	6	36.5
A36 – podíl obyvatel napojených na veřejný vodovod (%)	87.1	86.5	91.5	71.9	87.4	82	80	92.1
A37 – podíl obyvatel napojených na veřejnou kanalizaci (%)	74.8	71.9	64.1	63.3	75	63	75.7	80.5
B1 – Úroveň školství a vzdělanost obyvatel								
B11 – podíl stud. na střed. školách z celk. počtu obyv. produk. věku (%)	6.3	6.3	6.3	6.7	6.8	6.4	6.7	6.2
B12 – podíl studentů gymnázií na celk. počtu studentů na SŠ (%)	25.3	25.2	25.0	22.9	27.4	26.9	22.5	24.2
B13 – podíl vysokoškolsky vzděl. obyv. na dospělé populaci (%)	8.6	7.1	7.3	5.8	10.6	7.4	7.2	7.4
B14 – podíl středoškolsky vzděl. obyv. na dospělé populaci (%)	30.0	29.8	30.4	30.6	29.7	27.0	27.3	28.6
B15 – podíl zaměstn. terciárního sektoru na celk. počtu zaměstn. (%)	51.2	44.2	43.8	36.8	53.5	47.6	41.9	47.4
B2 – Rodina a sociální soudržnost								
B21 – počet sňatků na 1000 obyvatel	5.4	5.5	5.2	5.1	5.3	4.9	5	5
B22 – počet rozvodů na 100 sňatků	53.7	51.1	49.8	43.7	48.2	54.7	43.3	62.6
B23 – počet potratů na 100 narozených dětí	52.0	50.2	44	41.5	47	49.4	44.1	51.4
B24 – podíl VŠ vzdělaných žen z počtu žen ve věku nad 15 let (%)	6.8	5.0	6.4	4.1	7.8	6.1	5.6	5.7
B3 – Práce a možnosti společenského uplatnění								
B31 – registrovaná míra nezaměstnanosti v %	8.78	5.89	7.87	7.48	9.35	11.87	8.14	15.13
B32 – počet uchazečů o práci na 1 volné pracovní místo	8.8	3.3	5.4	7.4	12.3	10.3	12.3	31.8
B33 – podíl absolventů a mladistv. na neumístěn. uchazečích (%)	12.7	12.3	11.5	12.3	15.6	12.9	12.9	13.3
B34 – podíl ekonomicky aktivních obyvatel (%)	50.1	50.9	49.1	49.2	50.0	43.4	48.8	48.4
C1 – Ekonomická výkonnost regionu								
C11 – hrubý domácí produkt na obyvatele (Kč)	190 750	168 764	160 563	152 820	171 977	148 455	158 124	159 690
C12 – počet soukromých podnikatelů na 1000 obyv.	143	141.9	121.6	110.7	135.4	129.1	139.0	120.1
C13 – pořízené hmotné a nehmotné investice na obyv.	49.2	37.7	39.8	37.1	41.8	41.8	37.4	41.7
C14 – délka železniční a silniční sítě v km/km ²	0.8	0.9	0.9	0.8	0.7	0.8	0.6	0.7
C2 – Sociální status obyvatel								
C21 – průměrná hrubá měsíční mzda v Kč	13 484	12 312	11 917	11 721	12 534	11 892	12 114	12 966
C22 – průměrná výše starobního důchodu v Kč	6 292	6 187	6 158	6 131	6 215	6 142	6 159	6 388
C23 – počet vydaných stavebních povolení na 1000 obyv.	16.4	17.6	14.2	21.0	19.4	18.7	14.3	12.6
C24 – průměrná hodnota staveb na 1 stavební povolení	1 356	1 523	1 134	952	895	924	1 277	993
C25 – osoby v evidenci sociálně potřebných na 1000 obyv.	35.0	41.3	32.7	32.4	44.6	32.0	32.6	68.4

2.6.2. Sociálně-ekonomická diferenciacie České republiky

Přes uvedené relativní rozdíly mezi jednotlivými regiony zůstává Česká republika z hlediska územní diferenciacie sociálního a ekonomického rozvoje stále jedním z nejvíce homogenních celků v rámci Evropy. Jistě k tomu přispívá relativně malá rozloha země a relativně vysoká hustota osídlení, rozhodujícím faktorem však byla záměrná nivelační politika předchozího režimu. Značná územní vyrovnanost sociálně-ekonomického rozvoje byla výsledkem plánovité lokalizace jak produkčních kapacit, tak zařízení sociální a technické infrastruktury podle „sociálních“ kritérií, tedy do značné míry rovnostářsky a v každém případě „netržně“. Výsledkem takto pojaté lokalizační politiky pak sice byla nominální rovnost jednotlivých lokálních a regionálních komunit – bohužel rovnost v „chudobě a promarněných šancích“. Je proto samozřejmé, že regionální a lokální rozvoj odrážel po roce 1989 zásadní proměny politické, ekonomické, sociální a ekologické, kterými prošla česká společnost. Proto byl rozvoj v posledním desetiletí významně strukturován i ve své regionální a lokální dimenzi. Tři tendence měly přitom dominantní význam:

Za prvé šlo o posilování selektivních tendencí v regionálním vývoji vedoucí k *prohlubování územních rozdílů v socioekonomické úrovni se zřetelnými dopady do uspořádání vztahů v systému osídlení*. Ty byly dvojího typu:

- jednak došlo k potlačení významu velikosti center, a naopak k posílení jejich atraktivity založené na *kvalitě aktivit* v centrech osídlení. Tento posun k rostoucímu významu kvalitativních aspektů byl důsledkem spíše „technologické“ než obecně společenské transformace, tj. přechodu české společnosti od industriální společnosti k postindustriální společnosti;
- jednak se jednalo o posilování *vazeb v rámci systému osídlení, které vedlo k tomu, že se územní polarizace týká stále větších územních jednotek*. Jde o přirozenou reakci na dřívější uzavřenost malých správních jednotek (okresů) v období totalitární společnosti. Toto propojování probíhalo *navzdory* hodně omezené migraci obyvatelstva. Posun územních polarit tak byl diktován především mobilitou jiných faktorů: investicemi do produktivního kapitálu a tokem informací.

Za druhé se během posledního desetiletí všeobecně uplatnily tendence k *výměně mezi úspěšnými a neúspěšnými regiony a lokalitami*. Dříve preferované oblasti těžkého průmyslu, na nichž jako by spočíval rozkvět celého státu, se staly hlavními problémovými regiony. Jednalo se hlavně se o *pánevní oblasti* (Ostravsko, Ústecko a částečně i Karlovarsko-sokolovský region). Úkoly nutné restrukturalizace v těchto územích byly ztíženy nižší úrovní kvalifikace a flexibility pracovních sil a rovněž nižší sociální stabilitou. Restrukturalizace pánevních oblastí vyžadovala podstatnou podporu od státu a Evropské unie, která ovšem přicházela ve velmi omezeném rozsahu a v nepříliš efektivních formách.

Naproti tomu rostlo *dominantní postavení metropolitní aglomerace Prahy*. Její „přirozená“ rozvojová dynamika (dříve uměle potlačovaná) byla daleko největší ze všech regionálních center v České republice a Praha nyní dosahuje zhruba dvojnásobku ekonomické výkonnosti ostatních regionů. V jejím případě šlo o kombinované působení:

- jasné velikostní dominance metropolitní aglomerace,
- příznivého polohového faktoru,
- rozvoje nevýrobních, a speciálně kvartérních transakčních činností a potřebné kvality pracovních sil v hlavním městě.

Během devadesátých let došlo ovšem i k výběru dalších relativně silných regionů a lokalit jako tahounů celé národní ekonomiky (šlo zejména o větší města, především v Čechách, méně na Moravě a Slezsku).

Za třetí se potvrdil během uplynulého desetiletí klíčový význam *působení technické infrastruktury* v kontextu české společnosti a ekonomiky. Zděděná technická infrastruktura byla pochopitelně z velké části prostorově fixována a její změny byly nákladné. Měly a mají nicméně dalekosáhlé efekty v prostorové struktuře společnosti a ekonomiky. Modernizace technické infrastruktury (která na sebe vázala značnou část fixních investic v uplynulém období, a to i na úkor investic produktivních) postupně umožnila potřebné kontakty mezi subjekty v ekonomickém systému a ve společenském fungování jedinců a domácností. I zde se ovšem projevovala rostoucí disproporce mezi západní a východní polovinou státu. Moderní technická infrastruktura umožnila realizovat kontakty elektronicky, nebo umožnila možnosti transportu informací (poštou), zboží a materiálů (dopravní společnosti) delegovat. Investice do elektronické infrastruktury byly relativně levné a uskutečnily se v poměrně krátké době. Avšak i dalekosáhlé inovace a investice do elektronické infrastruktury a nastupující změny fungování (telework, teleconferences, teleshopping, distanční diagnózy atp.) nemohly zásadně omezit velkou potřebu přímého osobního kontaktu v ekonomických a společenských aktivitách. Proto i nyní zůstávají *šance jednotlivých regionů a lokalit na společenský a ekonomický rozvoj závislé na dobré technické infrastruktuře umožňující snadnou geografickou mobilitu osob, zboží, materiálů* atd.

V důsledku působení těchto faktorů se mezikrajové rozdíly (NUTS 3) měřené prostřednictvím HDP na 1 obyvatele sice nominálně zvyšovaly (v roce 1993 dosahoval nejslabší region 48 % výkonu regionu nejsilnějšího, v roce 2000 to bylo jen 36 %), vesměs ovšem v důsledku rostoucí výkonnosti jediného regionu – Prahy, který představuje cca 1/10 obyvatelstva České republiky. Pokud Prahu z měření mezikrajové sociálně-ekonomické diferenciaci vyloučíme, zůstávají rozdíly mezi NUTS 3 v podstatě zanedbatelné (výkonnostně poslední kraj dosahuje cca 80 % výkonu kraje prvního)!

Obdobně neexistují při srovnávání krajů dramatické rozdíly, ani pokud jde o výši průměrné hrubé mzdy zaměstnanců – samozřejmě pokud opět vyloučíme Prahu. Jediným jevem, kde se již důsledky tržní transformace regionálních ekonomik plně projeví, je míra nezaměstnanosti.

Daleko větší rozdíly v ekonomické výkonnosti, a tudíž i v distribuci sociálních šancí obyvatelstva existují stále na úrovni okresů (NUTS 4), a zejména ještě menších mikroregionů. Měření těchto rozdílů se ovšem může opírat pouze o ukazatel míry nezaměstnanosti: zde dosahuje rozdíl mezi neúspěšnějšími (Praha a některé okresy Středočeského kraje) a nejpostiženějšími územními částmi státu (Most, Chomutov, venkovské mikroregiony v příhraničí) až dvanáctinásobku.

Speciálně v širokém pásu Podkrušnohoří (od Chomutovska po Děčínsko) je přitom zřetelně cítit kumulaci procesů ekonomické deprivace a procesů ekologické devastace a růstu sociálně patologických jevů. Toto území také představuje nejvážnější „pás krize“ v České republice.

2.6.3. Veřejná politika rovných šancí

Prohlubování územní diferenciaci rozvoje přesto dosud v rámci české společnosti nevyvolává vážné sociální a politické jiskření. Především ovšem proto, že vyrůstá z velmi nivelizované základny. V průběhu 90. let i proto zůstávala regionální politika na okraji pozornosti: státní orgány sice vyhlašovaly podpůrné programy ve prospěch zaostávajících regionů, nízký objem užitých veřejných prostředků, přílišná rozdrobenost programů a komplikovaná distribuce pomoci konečným uživatelům (podniky, obce) byly příčinou nízké účinnosti těchto opatření. Obsah regionální politiky jako *politiky rovných šancí* je

nicméně obecně – přinejmenším v teoretické rovině – akceptován, a na tom se ani do budoucna zřejmě nic měnit nebude.

Potenciálně značná úloha ve vyrovnávání sociálně-ekonomického územního rozvoje se nyní příkládá nově vzniklým krajům. Ty mají šanci stát se subjekty citlivého a komplexního řízení územního rozvoje a stát se účinnou protiváhou sektorově organizovaného centrálního řízení a správy. S růstem významu regionální samosprávy při podpoře regionálního rozvoje roste i úloha strategického rozhodování. Všechny kraje České republiky jsou vybaveny vlastními dokumenty strategického rozvoje i vlastními akčními programy. Jejich realizace ovšem naráží na dva základní problémy:

- neprovázanost sociálně-ekonomického programování a územního plánování
- nízká rozpočtová autonomie krajů.

Zkušenosti ze zemí Evropské unie ukazují důležitost regionálních a lokálních podmínek tvorby inovací a mechanismů dynamických konkurenčních výhod založené na *schopnosti regionálních a lokálních subjektů se učit*. Učení a tvorba inovací nejsou omezeny na soukromé firmy, ale stávají se záležitostí celé hierarchie institucí veřejné správy. V ní regionální a lokální samospráva hraje klíčovou roli – na nich závisí vytvoření a udržování místního inovačního milieu. Z tohoto hlediska se klíčovou šancí a rizikem jednotlivých regionů České republiky stává kvalita „lidského kapitálu“, kterým disponují, a to nikoli jen v poloze profesní a vzdělanostní kvalifikace, ale též ve smyslu schopnosti a ochoty ke vzájemné spolupráci („sociální kapitál“). V této záležitosti se rizikovým faktorem stávají zřetelné rozdíly mezi českým vnitrozemím a územím bývalých Sudet.

Na základě zkušeností ze zemí Evropské unie se regionální politika (nesená politickou legitimitou krajské samosprávy) stává záležitostí *dialogu* více úrovní územní samosprávy a subjektů soukromého (komerčního a občanského) sektoru. Partnerství mezi samosprávou, státní správou a subjekty ze soukromého sektoru je oním pilířem, na kterém může být budován konsenzus o (v dané chvíli a na daném místě) společensky akceptovatelném vztahu mezi tlakem na výkon a aspekty solidarity v regionální politice.

■ 3. NALÉHAVÝ ÚKOL: ZKVALITNIT VEŘEJNOU POLITIKU A SPRÁVU

3.1. Veřejná správa a její reforma

3.1.1. Organizace veřejné správy v České republice

Systém veřejné správy v České republice zahrnuje orgány státní správy, orgány územní samosprávy, orgány profesionální samosprávy a další veřejnoprávní instituce. Přitom prvé dva typy orgánů představují veřejnou správu v užším slova smyslu. Tou byly v uplynulém desetiletí jednak ministerstva a další úřady ústřední státní správy, jejichž působnost rámcově definuje tzv. kompetenční zákon, jednak okresní úřady (76) jako územní orgány státní správy se všeobecnou působností, jednak soustava územních orgánů státní správy se speciální působností (např. Finanční úřady, Vojenské správy apod.). Vedle těchto v legislativě zakotvených orgánů státní správy vyvíjela činnost tzv. dekoncentrovaná pracoviště ústředních orgánů státní správy (s působností buď pro území bývalých krajů, nebo pro zvláště vymezená území). Jejich existence byla přímým důsledkem absence krajského článku řízení a s jeho konstituováním ztrácí smysl. Totéž platí o okresních úřadech, jejichž činnost byla k 31. 12. 2002 ukončena a jejich stávající působnosti delegovány větším dílem na obce a menším na kraje.

Systém orgánů územní samosprávy představovaly po celá 90. léta pouze orgány obcí, kterých je v České republice více než 6200 (o cca 50 % více než v roce 1990). Značná rozdílnost obecní soustavy a skutečnost, že takřka 80 % obcí má méně než 1000 obyvatel, jsou jedním z charakteristických rysů správní struktury České republiky. Okruh samosprávných působností obcí definuje zákon o obcích. Obce vedle toho vykonávají – v zákonem předepsaných případech – rovněž přenesenou působnost státní správy, byť ve velmi diferencovaném rozsahu. Zvláštní postavení v této souvislosti sehrávají tzv. pověřené obecní úřady, které jsou zřízeny v 383 obcích a které vykonávají státní správu i pro další obce ve stanoveném územním obvodu. V roce 2002 byly navíc vyhlášeny tzv. pověřené úřady druhého stupně (194), na které z velké části přešly kompetence zrušených okresních úřadů.

Od r. 2001 vstupuje na scénu dlouho diskutovaná a odkládaná krajská samospráva – poté, co na podzim roku 2000 proběhly prvé krajské volby. Bylo tak ustaveno 14 krajů. Vznik krajské samosprávy se však dosud nestal dostatečným impulsem pro překonání „tradičního“ centralistického modelu řízení země. Regionální článek řízení zatím nemá dostatečnou možnost aktivně formulovat a obhajovat oprávněné regionální zájmy, což ohrožuje důvěru regionální veřejnosti ve smysl vlastní samosprávy.

3.1.2. Koncept reformy veřejné správy v České republice

Popsaný stav organizace veřejné správy v České republice představuje provizorní vývojové stadium, ve kterém se odráží realizace pouze prvních kroků reformy veřejné správy. Reforma je totiž procesem nejen naléhavým, ale i komplikovaným a časově náročným.

Politické zadání o smyslu reformy veřejné správy se po dlouhou dobu (do roku 1997) rodilo pomalu a polovičatě – v důsledku toho postrádaly realizované změny v systému veřejné správy jednoznačné zacílení a byly diktovány spíše aktuální politickou potřebou než promyšlenou a konsenzuální strategií.

Průlom z tohoto hlediska představuje již zmíněné přijetí ústavního zákona (naplňujícího dikci Ústavy z roku 1992) o vyšších územně samosprávných celcích v roce 1997. Dalším příznivým signálem se v březnu 1998 stalo usnesení vlády (č. 203/1998) k dalšímu postupu vlády k reformě veřejné správy – vynucené mj. masivní kritikou ze strany EU. Vlastní reforma veřejné správy však byla zahájena až v roce 1999. Jejím obsahem je *přestavba veřejné správy, zahrnující reformu obecní a krajské samosprávy, reformu centrální a územní státní správy, regulatorní reformu, právní úpravu státní služby, systém vzdělávání ve veřejné službě a dotvoření správního soudnictví*. V tomtéž roce také padlo zásadní rozhodnutí, že v České republice bude důsledně aplikován *model sloučené veřejné správy*, tedy organizačního prolínání výkonu státní správy a samosprávy na všech stupních. Koncept reformy veřejné správy je nyní budován na těchto principech:

- a) *decentralizace správy*, jejímž smyslem je přenést zodpovědnost za společenskou regulaci na ty, kterých se přímo týká (profesní a územní samospráva),
- b) *regionalizace správy*, která reaguje na ústup úlohy národního státu a růst úlohy regionálních a lokálních společenstev,
- c) *zvýšení významu „zabezpečující“ funkce veřejné správy na úkor funkce „vrchnostenské“*,
- d) *přechod těžiště veřejné správy od přímého poskytování služeb ke koncepční, koordinační, metodické a regulační činnosti*.

Současně je smyslem reformy uvést do souladu *obsah a organizaci české veřejné správy s obecně uznávanými požadavky na fungování veřejné správy v zemích EU*, jakými jsou *požadavek služby veřejnosti, skládání účtů veřejnosti a s tím spjatého důrazu na společenskou efektivnost a vnitřní hospodárnost veřejné správy*. Důraz je v této souvislosti kladen na překonání současného neuspokojivého stavu ve *vynutitelnosti práva*. Předmětem častých kritik ze strany EU byla totiž v uplynulém desetiletí nejen tvorba práva, ale zejména jeho praktická aplikace.

3.1.3. Realizace reformy veřejné správy a její aktuální záměry

Většina procesů, jejichž prostřednictvím veřejná správa vykonává své funkce, má průřezový charakter. Efektivnost reformy veřejné správy je v tomto ohledu *ztížena existencí a převažujícím vlivem parciálních (resortních) pohledů na úkoly správy a podceňováním „nadresortní“ koordinace*. To je také důvodem, proč se výše uvedené záměry reformy nedaří vždy důsledně a včas prosazovat do praxe. Bez ohledu na to již reforma přináší své výsledky a zůstává cíleně řízeným procesem. Součástí tohoto řízení je vnitřní etapizace reformy, třebaže je zřejmé, že jednotlivé etapy se funkčně i v čase překrývají.

Vznik krajů byl obsahem *první etapy* reformy. Ani ta není v současnosti plně završena. Kraje v současnosti postupně přejímají majetek a instituce, nutné pro plnění svých zákonných kompetencí: v roce 2001 šlo zejména o komunikace regionálního a místního významu, v roce 2002 o střední školství a regionální kulturu a v roce 2003 se počítá s převzetím regionálních zdravotních a sociálních zařízení. V souvislosti s tím se stále akutněji otvírá problém financování krajů, které dosud z velké části spočívá na státních dotacích. Posledním velkým úkolem první etapy reformy je novela zákona o rozpočtovém určení daní, jež by posílila postavení krajů v rozpočtové soustavě státu.

Obsahem *druhé etapy* procesu institucionální přestavby veřejné správy v České republice (v časovém horizontu let 2002–2003) je postupné „rozpouštění“ okresních úřadů přenosem jejich kompetencí jednak směrem nahoru na krajský stupeň, jednak směrem dolů na vybrané pověřené obecní úřady.

Třetí etapa se týká reformy ústřední státní správy. Klíčovou roli v ní sehraje již přijatý zákon o státní službě, jehož smyslem je depolitizace správy a zvýšení její profesionální úrovně. Nástrojem k tomu je na jedné straně zvýšení sociálních jistot zaměstnanců státní správy (tzv. definitiva), na druhé straně tlak na jejich profesionální růst (pravidelné atestace). Zákon nabude účinnosti v roce 2004, do té doby je pro jeho aplikaci třeba vytvořit vhodné systémové prostředí. Jde zejména o vznik generálního ředitelství ústřední státní správy, které by realizovalo jednotnou kádrovou politiku napříč jednotlivými ministerstvy, zavedení institutu státních tajemníků jako apolitických manažerů chodu orgánů ústřední státní správy, vypracování tzv. kariérního řádu pro zaměstnance, ustavení systému kariérního vzdělávání apod. Pokud jde o obsah práce orgánů ústřední státní správy, předpokládá se, že se jeho těžiště přesune od operativy ke koncepčnímu a metodickému řízení a koordinaci.

Konečně *čtvrtým*, a patrně nejnáročnějším, *krokem* se stane přestavba obecní struktury (cca do roku 2010). Jeho hlavním nástrojem má být ekonomická motivace obcí ke slučování správních činností, aniž by obce zcela ztratily svou právní samostatnost. Je ovšem třeba přiznat, že o cílech a realizačních krocích této etapy institucionální reformy veřejné správy existují jen zcela vágní představy.

Základním problémem reformy veřejné správy je v praxi její zužování pouze na reformu institucí. Přitom podstatnější je reforma činností. Integrovanými součástmi reformy veřejné správy jsou v tomto smyslu mimo jiné i:

- a) výchova a vzdělávání pracovníků veřejné správy (potřeba ustavit systém kontinuálního vzdělávání pracovníků ústřední státní správy),
- b) podpora racionálního vývoje hospodářských proporcí cestou makroregulace, vytváření atraktivního podnikatelského prostředí, řízení a financování sektoru veřejných služeb a rozvíjení partnerství mezi soukromým (komerčním a občanským) a veřejným sektorem,
- c) regulatorní reforma, která ovlivní charakter činnosti veřejné správy, povede ke zvýšení účelnosti regulace občanského a hospodářského života prostřednictvím zákonů a dalších norem, kontrolních mechanismů, auditů apod.,
- d) reforma správního řádu.

Změny realizované v těchto oblastech jsou dosud bohužel méně zřetelné než v případě přestavby institucí veřejné správy.

3.2. Vývoj občanského sektoru

3.2.1. Konsolidace neziskového sektoru

Podíváme-li se na novodobou historii českého neziskového sektoru, většina jeho aktuálních problémů v něm přetrvává už řadu let, a některé prakticky od jeho „znovuzrození“ po roce 1989. Všeobecným trendem v oblasti neziskového sektoru v České republice je tedy velmi malá rychlost, resp. stagnace řešení problémů způsobená nedostatkem politické vůle se jimi zabývat. Prudký nárůst počtu neziskových organizací (NO) – viz tabulka 3.1. – nebyl doprovázen adekvátními a rychlými změnami v systému státní podpory ani v systému norem regulujících činnost těchto organizací (např. systém financování NO z veřejných zdrojů je příliš centralizovaný, neprůhledný, konzervuje zastaralou strukturu sektoru a prostředky poskytuje jen krátkodobě).

Neziskový sektor v České republice se od německé okupace v roce 1938 neutvářel organicky evolučním vývojem na základě dlouhé řady pracně vyjednaných konsenzů, ale diskontinuitně a v posledním období spíše pod taktovkou svých elit, jež se až příliš často nemohou opřít o společný názor „kritického množství“ NO a navenek působí dojmem roztržitosti, která podlamuje jejich schopnost konat ve prospěch celku.

Již třináct let probíhá proces společenské transformace, jehož součástí je i obnovování, resp. konsolidace poměrů v neziskovém sektoru. Tento sektor se však konsoliduje nejen ve svých jednotlivých částech (odvětvích a regionech), ale i jako celek, to znamená, že usiluje o napravení svých deformací a o vytvoření vnitřního propojení a struktur, které mu dávají podobu svébytného celku.

■ Tabulka 3.1. Dynamika růstu počtu neziskových organizací za posledních třináct let

	1989	1993	1996	1999	2002
Občanská sdružení	537	21 694	27 807	38 072	49 108
Obecně prospěšné společnosti	-	-	-	272	762
Nadace	-	2 768	4 392	272	300
Nadační fondy	-	-	-	695	825
Celkem	537	24 462	32 199	39 311	51 025

Pramen: ČSÚ, <http://www.czso.cz>

3.2.2. Vztahy mezi NO a veřejnou správou

Ve vztazích mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem jednoznačně dominuje vztah spolupráce (což lze dokumentovat i na poměrně vysoké finanční podpoře NO ze strany státu – viz tabulka 3.2.), konflikt se vyskytuje jen výjimečně a hraje zde okrajovou roli. Zkušenosti ze spolupráce jsou na obou stranách převážně pozitivní, i když NO se ve vztahu k veřejné správě stále cítí být více prosebníky než partnery. Spolupráce je poměrně intenzivní a dá se říct, že neziskový sektor s institucemi veřejné správy spolupracuje v masivním měřítku, a to na všech jejích úrovních. Významným rysem této spolupráce je absence formálních pravidel, která ji činí nepřiměřeně závislou na charakteru konkrétních osobností působících ve funkcích veřejné správy. Absence pravidel otevírá úředníkům velký prostor pro skryté manévrování a pěstování klientelismu. Nejasná pravidla financování NO nakonec vedou k tomu, že stát odčerpává z neziskového sektoru prostředky na realizaci svých vlastních programů. Jako nejlepší se jeví model spolupráce NO a místní samosprávy v malých obcích, a to díky fenoménu „personálního prorůstání“. Jediným problémem zůstává trvalý nedostatek finančních prostředků obcí a tím také malá možnost podporovat NO i finančně. Na vyšších úrovních veřejné správy převládá image úředníka jako ne příliš vstřícného, konzervativního technokrata, který je navíc zhýčkaný a nekompetentní. Osvícení jsou jenom výjimky. Ze strany úředníků a politiků se hodnocení představitelů NO pohybuje od pozitivního obrazu mladého odborníka až po negativní portrét do sebe zahleděného nešiky či podvodníka. To znamená, že úředníci a představitelé NO se zatím nemají příliš rádi a vžitě stereotypy toho druhého brzdí rozvoj vzájemné spolupráce.

■ Tabulka 3.2. Podíl tří základních zdrojů na financování jednotlivých oblastí neziskového sektoru v České republice

(N=1052, údaje za r. 1995, v %)	Příjmy z dárcovství	Příjmy od státu	Příjmy z činnosti
Dominují příjmy z činnosti			
Odbory, profesní spolky a podnikatelská sdružení	2,9	2,3	94,8
Komunitní rozvoj a bytové hospodářství	9,3	33,9	56,8
Kultura a umění, rekreace, sport a tělovýchova	13,1	41,6	45,3
Vzdělání a výzkum	12,6	43,4	44,1
Ekologie (životní prostředí)	19,0	50,5	30,6
Dominují příjmy od státu			
Sociální služby	19,0	50,5	30,6
Občanskoprávní a poradenská osvěta, ochrana práv	24,4	50,8	24,9
Zdraví	14,5	56,6	29,0
Dominují příjmy z dárcovství			
Mezinárodní aktivity	52,2	36,9	10,9
Dobročinnost (charita)	47,6	30,0	22,4
Celkem	14,0	39,4	46,6

Pramen: *Global Civil Society*, 1999.

3.2.3. Ovlivňování veřejné politiky

Názory představitelů NO a politiků či úředníků se rozcházejí i v případě hodnocení příležitosti NO ovlivňovat veřejnou politiku. Zatímco úředníci tvrdí, že příležitostí je dost a jsou otevřené, představitelé NO mají pocit, že úředníci s příležitostmi manipulují, uzavírají je před NO a brání jejich zakotvení do pravidel vzájemné spolupráce. Politici a úředníci naopak poukazují na to, že NO mají např. přímý přístup k premiérovi a ministrům (prostřednictvím své účasti v poradních orgánech vlády), což jim poskytuje až nepřiměřený vliv. Představitelé NO spíše oceňují zákonem dané možnosti zasahovat do správního řízení a vyjadřují obavy, aby jim tuto příležitost politici a úředníci nevzali. Navíc si stěžují, že využívání existujících příležitostí zasahovat do rozhodovacích procesů naráží na strop jejich nedostatečných kapacit a finančních zdrojů. I proto jsou z druhé strany kritizováni, že situaci nezvládají. Politici a úředníci sice proti vytváření tlaku zdola na instituce veřejné správy nic nenamítají, ale tento tlak podle nich nesmí přerůst v politickou aktivitu, za kterou např. pokládají i používání radikálnějších forem ovlivňování, jako jsou různé způsoby mobilizace veřejnosti apod. Těmto formám ovlivňování veřejné politiky se však NO spíše vyhýbají, samy dopředu raději limitují své požadavky, aby nedošlo ke konfliktu s veřejnou správou. Z běžných forem ovlivňování se u nich největší oblibě těší lobbying, který se snaží posunout do profesionální roviny.

Navzdory oblibě lobbyingu se však nedá říct, že by se NO shodly na uplatňování modelu nátlakových skupin jako na základní strategii ovlivňování veřejné politiky. Potřeba sdružování sil je sice v neziskovém sektoru obecně pociťována, ale zatím nenachází vyústění v nějakém konsenzuálním organizačním modelu. Na sdružovací proces v neziskovém sektoru negativně působí obavy představitelů NO z pragocentrismu a škodlivé rivality mezi novými a starými NO, které zjevně více preferují korporativní model ovlivňování veřejné politiky. Neziskový sektor se jen stěží vypořádává s dvěma extrémními sdružováními: 1. se syndromem tzv. národní fronty a 2. imperativem reprezentativity. Na

jedné straně je zde obava, aby se společně budované organizační formy nezvrhly v nějakou autoritativní a klientelismem zatíženou formální strukturu (podobnou Národní frontě, která tady byla za socialismu), na druhé straně při budování méně formálních struktur vyvstává nezbytnost čelit silnému tlaku na jejich reprezentativitu, tj. legitimitu v očích všech NO. Řešení je spatřováno v odmítnutí platnosti imperativu reprezentativity pro neziskový sektor a v legitimizaci spontánních sdružovacích iniciativ zdola.

3.2.4. Perspektivy

I když v řadách NO nepanuje ze současné situace na poli ovlivňování veřejné politiky nějaké nadšení, zdá se, že i uvedené mírné zlepšení jim poskytuje dostatečnou satisfakci, než aby se vystavovaly rizikům konfliktních vztahů s institucemi veřejné správy. Stačí jim, že věci jdou alespoň pomalu kupředu, proto není důvod propadat beznaději. Neziskové organizace v České republice žijí v přesvědčení, že výsledky jejich práce pomalu, ale jistě přesvědčí veřejnost, úředníky i politiky o důležitosti jejich role ve společnosti. Podstatné zlepšení situace NO je otázkou tvrdé práce a času a výsledky se musejí dostavit. Jak dlouho bude zapotřebí čekat, až věci „přirozenou cestou uzrají“, zatím nikdo neví. V zájmu zlepšení svého postavení vůči státu, tedy neziskový sektor v ČR necítí nějakou naléhavou a obecně sdílenou potřebu mobilizovat své síly. Jedinou výraznější iniciativou, která usiluje o posílení vlivu NO, představuje regionální integrační aktivita OKAMRK. Z perspektivního hlediska však ani ona zatím neřeší např. problém vyhoření dobrovolníků, kteří se snaží na vlastní náklady využívat příležitosti zasahovat do rozhodovacích procesů.

Již z výše zmíněné charakteristiky vzájemných vztahů mezi státem a neziskovými organizacemi v České republice lze usuzovat, že tyto vztahy zatím nejsou partnerské, ale asymetrické, přičemž ten slabší pól samozřejmě tvoří neziskové organizace. Celkem oprávněně můžeme vyslovit hypotézu, že neziskový sektor je ve vztahu ke státu tlačěn do role jakéhosi servisního apendixu, který „vhodně“, podle představ úředníků a politiků, doplňuje nabídku služeb státních organizací. Neziskové organizace mají působit tam, kde státní organizace nepůsobí, resp. tam, kde působit nechtějí. Tyto představy redukovat roli neziskových organizací na prodlouženou ruku státu, jež ulehčuje fungování státních organizací a zaskakuje za ně všude tam, kde to momentálně hoří. Role neziskového sektoru by však neměla být vnímána jen jako vhodná forma odbřemenění státu od části nákladů na zabezpečení služeb, které od něj obyvatelstvo očekává. Tuto servisní vizi fungování neziskového sektoru je nezbytné doplnit o jeho vizi jako společenského aktéra, který je schopen reprezentovat autentické zájmy občanů a svými aktivitami vytvářet záruku demokratického vývoje a stability země. Je to vize organizační sítě, jež stabilizuje občanské poměry, absorbuje a stimuluje neformální občanské iniciativy, poskytuje obyvatelstvu prostor pro participaci na věcech veřejných bez ohledu na politické nebo vládní krize. Je to taktéž vize neziskového sektoru v roli aktéra zasahujícího do rozhodovacích procesů, zapojeného do mezinárodních struktur, schopného mobilizovat veřejnost, vytvářet tlak na ostatní aktéry a vystupovat partnersky vůči veřejnému i komerčnímu sektoru.

3.2.5. Dobudování vnitřní infrastruktury neziskového sektoru

Aby mohl neziskový sektor tyto vize naplnit, musí začít více pracovat na sobě samém, tj. na konsolidaci své vnitřní infrastruktury. Jde o zkvalitňování a rozšiřování sítě servisních organizací, aktivit, mechanismů a platforem, které představují nástroj, jež může

neziskový sektor využít při své transformaci na respektovaného partnera a společenského aktéra. V zásadě lze rozlišit devět těchto vnitřních sítí, které tvoří infrastrukturu neziskového sektoru.

1. Koncepční

Komplexní koncepční servis vyžaduje fungující síť NO, které mají koncepční ambice, jednotlivých členů NO schopných obohacovat diskurz na „koncepční téma“, dočasných ad hoc pracovních skupin, „think tanks“, akademických institucí zabývajících se analýzou a produkcí teoretických poznatků o neziskovém sektoru i jednotlivých profesionálů ze všech společenských sfér.

2. Koordinační

Strategickým řešením je povzbuzování všech integračních směrů, které již v současné době vedou neziskový sektor k větší míře koordinace a soutěží o partnerskou pozici vůči centrálním orgánům veřejné správy.

3. Facilitační

Navazování kontaktů a budování důvěry mezi NO (networking) si vyžaduje zvláštní péči a kvalifikaci, která taktéž vyžaduje institucionální zabezpečení, resp. síť facilitačních center. Ta poskytují pomoc (formou vysílání vyškolených a zkušených facilitátorů) např. při formování komunitních koalic NO na bázi „vnášení důvěry zvenčí“.

4. Advokační

Řešením je vytvoření servisních profesionálních advokačních center, jejichž smyslem je poskytovat NO a jejich advokačním skupinám servis v podobě monitoringu legislativních procesů, pěstování vhodných kontaktů, přípravy písemných podkladů a materiálů, udržování komunikačních kanálů, poskytování informací (školení) o technikách lobbingu a provádění právního poradenství v dané oblasti.

5. Evaluační

Posílení evaluační kapacity předpokládá vytvoření sítě organizací a pracovišť kvalifikovaných k posuzování schopností NO poskytovat služby formou hodnocení úrovně projektů a kvality jejich realizace.

6. Informační

Posilování informační kapacity předpokládá budování a rozšiřování sítě regionálních informačních center i rozšiřování palety centrálně poskytovaných informačních služeb.

7. Vzdělávací

Jde o rozšíření vzdělávacích výcvikových center do regionů. Doplnění systému školení o agenturu podnikatelského poradenství a vzdělávání a založení katedry filantropie.

8. Osvětová

Podstatným příspěvkem pro posílení osvětové kapacity je vybudování sítě servisních NO (OPS), které se budou profesionálně věnovat PR aktivitám zaměřeným na neziskové organizace, tj. budou působit jako jejich PR agentury.

9. Samoregulační

Posilování samoregulační kapacity znamená podporu produkce, šíření a kontroly dodržování žádoucích neformálních norem. Jednou z klíčových rolí v tomto procesu sehrávají členské asociace NO, střešní organizace, ale i neformální seskupení, jež vytvářejí vhodnou platformu pro diskutování etických problémů, formulování etických kodexů pro chování svých členů, šíření povědomí o nezbytnosti psaní výročních zpráv, kultivace a naplňování role správních rad.

3.3. Formování veřejné politiky

Způsob, jímž lidstvo spravuje samo sebe, zneklidňuje. Důvody jsou nasnadě. Škody způsobené špatnou veřejnou politikou a správou jsou často mnohem závažnější než škody vyvolané přírodními katastrofami. Jsou dány nejen nedokonalostí historicky vzniklých způsobů řešení veřejných záležitostí, ale i nepřipraveností lidstva zvládat zcela nové výzvy globalizace. „Pokračující globalizace klade naléhavou otázku, zda si umíme vládnout tak, abychom se vystříhali zlého a podpořili to dobré. Pokud se vlády tohoto úkolu nezhostí, bude to znamenat nejen útek od demokratické odpovědnosti, ale také selhání vedoucí se vší pravděpodobností k velmi nežádoucím a snad i katastrofickým budoucím následkům.“ [Dror, 2001, s. 10].

Žádoucí nové kvality české veřejné politiky nebudeme moci dosáhnout, nedokážeme-li se uspokojivě vyrovnat – kromě dokončení reformy veřejné správy, rozvoje občanského sektoru a vytvoření předpokladů pro vstup České republiky do EU – s vybudováním dostatečných kapacit v několika klíčových rozvojových programech. Patří k nim:

- strategická dimenze řízení
- prevence propojení ekonomické a politické moci
- posílení krizového řízení
- převzetí spoluodpovědnosti České republiky za globálně spravovaný svět

3.3.1. Strategická dimenze řízení

Po celá 90. léta sílila potřeba společného, v trvalém dialogu neustále obnovovaného, hledání a nalézání priorit pro český stát a společnost. To by mělo být opřeno o soustavně shromažďované poznatky o stavu, vývojových ohroženích a rozvojových příležitostech této země ve všech důležitých vnějších i vnitřních souvislostech. Takové země, jako je Finsko, Irsko nebo Tchaj-wan, které se v posledních desetiletích dokázaly vyšvihnout do čela pomyslného pelotonu prosperujících a dynamicky se rozvíjejících zemí a úspěšně přitom řešit nemalé vnitřní problémy, se právě o takovou odpovědně zvolenou sadu priorit vždy opíraly. A naopak: země, jež na takové hledání rezignovaly a ponechaly vše na pospas samovývoji, „ztrácely body“ a propadaly se v nelítostné, byť i do diplomatických úsměvů zahalené, soutěži o zdroje, přežití a rozvojové příležitosti.

Schopnost předvídat je jedním z důležitých znaků inteligence. Česká vláda si uvědomila, že něco takového této zemi scházelo, a začala vytvářet předpoklady pro posílení strategického způsobu uvažování a řízení. V roce 1999 ustavila Radu pro sociální a ekonomickou strategii se zadáním koordinovat zpracování střednědobých koncepcí resortů a řady studií o budoucnosti země. Reálné uplatnění těchto strategických úvah v činnosti státního aparátu ovšem předpokládá i posílení strategického způsobu myšlení a rozhodování v činnosti vlády samotné. Nezbytností bude opřít je o dostatečné analytické a prognostické odborné zázemí.

3.3.2. Prevence propojení ekonomické a politické moci

Celá devadesátá léta minulého století byla u nás ve znamení personálního propojení části hospodářských a politických elit. K velkým hospodářským ztrátám i ztrátám kapitálu důvěry došlo v České republice především v procesu privatizace. Pokud nejsou vytvořeny robustní a kontrolovatelné způsoby, jak tomuto propojování zabránit, dostává se dříve nebo později celá ekonomika a společnost do područí klientelismu a korupčních praktik. K naléhavým úkolům veřejné politiky patří tudíž regulační reforma vedoucí k lepšímu

vymezení pravomoci a odpovědnosti správních orgánů, účinná regulace financování politických stran a volebních kampaní, zajištění rovnosti přístupu různých politických subjektů k médiím v průběhu volebních kampaní, posílení transparentnosti zadávání veřejných zakázek a důsledné trestní postihy těch, kteří porušili zákon.

3.3.3. Posílení krizového řízení

Velké povodně roku 1997 obnažily velké nedostatky krizového řízení České republiky. Teprve pak se veřejná správa rozvíjela a její jednotlivé složky začaly spolupracovat na vytvoření komplexního záchranného systému, který by byl schopen v případě rozsáhlejších havárií, vojenských konfliktů či přírodních a humanitárních katastrof účinně zasáhnout. Systém byl prověřen v průběhu dalších ničivých záplav, které postihly Českou republiku v srpnu 2002. Bez něj by byly ztráty na životech i materiální škody ještě výrazně vyšší. Povodně přesto obnažily slabá místa krizového řízení, například pražského metra nebo v prevenci úniku nebezpečných chemikálií z areálů chemických závodů. Po 11. září 2001 vystupuje do popředí i hrozba nevypočitatelných teroristických útoků.

3.3.4. Převzetí spoluodpovědnosti České republiky za globálně spravovaný svět

I když za národní veřejné politiky odpovídají jednotlivé vlády, způsoby produkce a vlastnění a toky financí rozepínají prostřednictvím trhu svoje křídla nad celou zeměkouli. Tento nepoměr vytváří sám o sobě nerovnováhu, s níž se národní vlády nemohou samy vyrovnat. Především ty menší, jejichž hrubý domácí produkt je často mnohem nižší než obrát velkých nadnárodních korporací. I Česká republika se pochopitelně nachází v uvedeném silovém poli. Její přirozenou reakcí, tak jako je tomu i u většiny ostatních zemí, je hledat oporu v nadnárodních seskupeních. V seskupeních, která mají přece jenom větší manévrovací schopnost a možnost bránit se tam, kde je třeba, tlaku globalizovaného trhu. Kulturně a geograficky je pro ni tudíž obrovskou historickou příležitostí a předmětem první volby vstup do Evropské unie. Ale i sama Evropská unie se mezitím hledá a dotváří.

Důsledkem všech těchto okolností je, že tam, kde ještě před padesáti lety mohl bez větších problémů sloužit přehledný a důvěryhodný národní stát s vymezenými pravomocemi a odpovědnostmi, tam se nyní tento stát drolí – a přenechává část svých tradičních kompetencí tu trhu, tu nadnárodním institucím, tu svým vlastním regionům či nevládním organizacím. Česká republika se proto kromě přiměřené vnitřní reakce na proměny doby musí začít aktivně podílet i na formování institucí globální správy. Především jako brzký nový člen Evropské unie, ale i jako člen Rady Evropy, Organizace spojených národů, OECD a dalších mezinárodních organizací. Součástí tohoto angažmá musí být i výrazné zvýšení zdrojů na zahraniční rozvojovou pomoc, její zaměření na řešení humanitárních problémů a zajištění vysoké efektivity jejího užití v cílových zemích.

3.4. Proces integrace do Evropské unie

Cesta České republiky k Unii prochází několika fázemi. Prvotní bylo uzavření Evropské dohody na počátku devadesátých let, poté byla vytvořena tzv. předvstupní strategie a následně

zahájeno jednání o vstupu v roce 1998, kdy se ověřuje, do jaké míry Česká republika postoupila v přebírání legislativy Unie. V roce 2003 je Česká republika v závěrečné fázi přípravy na vstup.

3.4.1. Omezování sociálních a ekonomických otřesů a využití příležitostí

Vstup České republiky do EU by měl být připraven tak, aby nedošlo k významným sociálním a ekonomickým otřesům. K omezení těchto výkyvů by měla přispět dostatečná péče o vysokou konkurenceschopnost ekonomiky. Vláda musí vytvářet příznivé podmínky pro adaptaci podnikatelského sektoru, záleží však i na iniciativě všech subjektů, na jejich inovativním přístupu, k němuž zkušenosti zemí Unie poskytují mnoho námětů. Takové podněty mohou nabídnout zejména menší země, které samy vstupovaly do Unie s nevýhodou ekonomické zaostalosti a dovedly ji překonat vlastní inovativní politikou, dovedly využít příležitostí poskytovaných vnitřním trhem a finanční pomoci z evropského rozpočtu a využily ji prozíravým způsobem: na dopravní infrastrukturu a na chybějící vzdělávací zařízení.

Posilování konkurenceschopnosti musí být doprovázeno politikou, která zajistí udržení sociální koheze a sociálního smíru, což je jeden z dlouhodobých úkolů pro všechny české vlády po vstupu do Unie. Nadcházející změny ekonomické i sociální situace (zostřená konkurence, problémy přežití českých podniků, zejména menších a středních s dopady na zaměstnanost, nové a stále se měnící požadavky na zvyšování kvalifikace a její úpravy aj.) požadují kooperaci mezi jednotlivými činiteli těchto změn. Rozvoj sociálního dialogu, jenž patří mezi zásady zapsané nově v Amsterodamské smlouvě, by měl být vodítkem hospodářské i sociální politiky českých vlád. Sociální smír předpokládá udržování podstatných podmínek života obyvatel, rovné příležitosti pro jedince bez ohledu na pohlaví, věk a původ, volný přístup ke vzdělání, dostupnost pracovního uplatnění, dostupné bydlení pro všechny příjmové kategorie obyvatel, ochranu zdraví občanů, rodin, dětí aj. Nejvhodnějším nástrojem pro překonávání sociálního napětí se jeví uzavření paktu sociální stability, jakési společenské smlouvy spojující zájmy skupin, které usilují o zlepšení české ekonomiky a společnosti, o zvýšení výkonnosti a konkurenceschopnosti a zlepšení podmínek pro začlenění do EU.

Pro nastávající postavení České republiky v rámci Unie je důležité využití možností, kterými Česká republika disponuje, a těch, jež může využít jako člen EU. Záleží především na dokonalé informovanosti a připravenosti všech subjektů, a to zejména vlády, podniků, organizací, orgánů samosprávy, vzdělávacích institucí a samozřejmě i informovanosti subjektů občanské společnosti o tom, jak pracují důležité orgány a vůbec celá Unie. To se týká zejména regionální samosprávy. Pokud budou regiony dostatečně iniciativní, mohou využívat nabídky podpory z evropského rozpočtu¹⁾. Dobrá kooperace souvisí se schopnostmi podnikatelských subjektů navazovat kontakty přes hranice, zachovávat přitom zvyklosti Unie, nepoškozovat vzájemný obchod nesolidním jednáním, které uzavírá cestu budoucí spolupráci. To platí také pro vzdělávací instituce, jimž Unie poskytuje příležitost studia a získávání jazykových znalostí a „evropských“ dovedností.

Pro budoucí spolupráci bude velice důležité zbavit se časté představy o Unii jako o bohaté instituci, která je bezmezně ochotná vydávat peníze na jakýkoli projekt české strany. Stejně tak je naprosto nepřiměřený postoj, kdy po odmítnutí českého projektu jsou činěny závěry o oprávněnosti skeptických očekávání pomoci ze strany EU pro české subjekty.

¹⁾ Samostatnou a aktivní roli v procesu přípravy na vstup mají regiony, zejména pohraniční, které vlastně zahájily integraci již nyní, a to prostřednictvím euroregionů a spoluprací se sousedními oblastmi v Německu a Rakousku.

Je tedy také důležité maximálně využít předností a výhod, kterými Česká republika disponuje. K hlavním komparativním výhodám patří především vzdělaná pracovní síla, přitažlivost pro zahraniční investory a důvěryhodnost České republiky. U nás je *relativně vzdělaná pracovní síla* s tradicemi předchozího industriálního vývoje. Navíc náklady na tuto pracovní sílu tvoří zatím malou část mzdových nákladů oproti sousedním zemím EU. Rozdílu nelze sice využívat neomezeně dlouho, avšak tato diference zůstane zachována po delší období, jak ukazují také zkušenosti jiných méně vyspělých zemí, když vstupovaly do EU. Česká republika je *pro zahraniční investory přitažlivá* z uvedených mzdových důvodů, ale také pro geografickou polohu uvnitř Evropy s dobrým dopravním spojením. Malý domácí trh není nepřekonatelnou bariérou pro zahraniční firmy, které se orientují na vývoz do EU i na perspektivní trhy ve východní Evropě. Důležitá je také *důvěryhodnost* země, a to s ohledem na příznivé plnění podmínek vstupu, i proto, že se zahraničním investorům jeví česká politická i ekonomická scéna jako poměrně stabilní. Zvýšený příliv investic je vysvětlitelný jak jejich zvýhodněním, tak i očekáváním zahraničních firem, že Česká republika má šanci stát se členem EU v první vlně kandidátů.

3.4.2. Lidský rozvoj a sociální dimenze integrace

Lidský rozvoj ovlivňují nejrůznější faktory. Patří sem vzdělávání, sociální politika, pracovní podmínky, odměny za práci aj. *Vzdělávání* začíná být široce považováno za nástroj k dosažení ekonomické prosperity i sociální spravedlnosti. Vzdělávací politika se také proto stává stále více společným zájmem zemí EU (i když není přímo součástí *acquis*), a to jak prostřednictvím orgánů a institucí EU, tak i další spoluprací různých organizací. Země EU připravují stále konkrétnější společné programy a projekty v oblasti vzdělávání a více se tak sbližují vzdělávací politiky členských zemí. Česká republika se může účastnit těchto aktivit prostřednictvím širšího zapojování do rámce EU i díky členství v OECD.

Sociální dimenze příprav na vstup a i následný vstup do Unie významně ovlivní životní a pracovní podmínky obyvatelstva, a to v nejrůznějších oblastech: regulace trhu práce a politika zaměstnanosti, rovné příležitosti, lidská práva, sociální podpora atd. Pro další rozvoj sociální politiky a politiky zaměstnanosti v EU bylo zásadní přijetí tzv. *Lisabonské strategie* v březnu 2000, jejímž záměrem je určit nové strategie pro Unii za účelem posílení zaměstnanosti, ekonomické reformy a sociální soudržnosti jako součásti ekonomiky založené na znalostech. Cílem je, aby se Unie stala nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější na znalostech založenou ekonomikou na světě, schopnou stálého růstu s více a lepšími pracovními místy a větší sociální soudržností²⁾.

Koordinace společných kroků EU v hospodářské a sociální politice a v *politice zaměstnanosti* vedla k uplatnění řady principů, které jsou podstatné i při utváření mezd v členských státech. Jde zejména o princip ochrany slabší smluvní strany, princip rovné odměny mužů a žen, dialog sociálních partnerů a garance minimální výše odměny za práci. Strategie zaměstnanosti EU stojí nově na čtyřech pilířích, které zahrnují politiky zvyšování zaměstnatelnosti, rozvoje podnikání, podpory adaptability podniků a posilování stejných příležitostí pro ženy a muže. Z hlediska míry připravenosti České republiky na převzetí legislativního rámce politiky zaměstnanosti je možno celkově říci, že přes řadu odchylek jsou systémové podmínky v této oblasti v zásadě kompatibilní s EU.

²⁾ Podle Lisabonské strategie v sociální politice přijala EU Evropskou sociální agendu, která je programem na 2001–05, týká se kvality zaměstnání, boje proti vyloučení a diskriminaci, modernizace sociální ochrany, prosazování rovnosti a sociální dimenze rozšíření EU.

V institucionální struktuře chybí jednotná koordinace politiky zaměstnanosti (regionální a hospodářsko-politická úroveň), s tím souvisí komplikace při vynakládání prostředků na politiku zaměstnanosti, a to v možnostech poskytování těchto prostředků zaměstnavatelům i v možnostech jejich účelového určení.

Pro Českou republiku připravující se na vstup je významná Amsterdamská smlouva³⁾ a Lisabonská strategie pro celkový směr jejich sociální politiky a politiky zaměstnanosti. Nový *směr sociální politiky* EU výrazně posiluje otázku kompatibility sociálních systémů a sociální politiky kandidátských států se státy EU. Kompatibilita samozřejmě zahrnuje otázku schopnosti země naplnit minimální sociální standardy, poskytující záštitu proti používání nízkých sociálních norem jako nástroje nekalé soutěže a ochranu proti snižování norem za účelem posílení konkurenceschopnosti. Významnou otázkou je i *rovnoprávné zacházení* s muži a ženami. Na úrovni EU funguje legislativa, která uplatňuje zásadu stejného platu, přístupu k zaměstnání, zaškolení a povýšení a rovnoprávného zacházení v rámci sociálního zabezpečení a důchodového pojištění.

Příprava České republiky na vstup do EU v oblasti sociální politiky znamená připojení ke společnému trendu evropské sociální politiky spočívající v prosazování základních sociálních práv pracujících, v užší koordinaci sociálních systémů, v prosazování společných programových dokumentů, v dostatečné ratifikaci úmluv Mezinárodní organizace práce a základních článků Evropské sociální charty. Zvýšenou pozornost bude muset Česká republika věnovat též kultivaci systému sociálního partnerství a všech forem sociálního dialogu jako podmínky rozvoje aktivní sociální politiky a politiky zaměstnanosti nejen na národní úrovni.

3.4.3. Česká republika jako člen Evropské unie

Lze očekávat, že aktuálním problémem při vstupu země do EU bude pružně zvládnout akutní nárazové otřesy této změny. Již ve střednědobém (i v dlouhodobém) horizontu jednoznačně převáží šance nad riziky, a to v mezinárodním kontextu i v domácím prostředí. Statut členství si vyžádá vypracování nové strategie, která by měla zahrnovat kromě jiného i účast České republiky v úsilí Unie o koordinaci hospodářských politik zemí Unie, v přípravě na zapojení do měnové unie a na období po 2006, kdy bude sestaven nový evropský rozpočet. V politice posilování konkurenceschopnosti bude nutné brát ohled na postup globalizačních procesů a na vývoj „nové ekonomiky“. Bude třeba přizpůsobovat se Lisabonské strategii, která se vztahuje k prvnímu desetiletí do r. 2010⁴⁾.

Také politika na udržení sociálního smíru zůstane aktuální, protože bude reagovat na neočekávané obraty světové ekonomiky a vnějšího prostředí vůbec. Významný bude také postup v rozvoji informační společnosti, která se stává nástrojem pro udržení prosperity a také nástrojem zkvalitňujícím fungování veřejné správy a modernizujícím výuku a rozvoj vzdělanosti. Další kroky by měly zahrnout například profesionalizaci státní správy, protože agenda veřejné správy se po vstupu rozroste a změní.

³⁾ Do smlouvy byl zařazen oddíl o zaměstnanosti za účelem zavedení Evropské strategie zaměstnanosti a prosazování kvalifikované a přizpůsobivé pracovní síly.

⁴⁾ Česká strana se bude muset také připravit na celou řadu nových opatření, která Unie provedla v rámci dalšího dokončování vnitřního trhu od roku 1999. Unijní opatření budou přitom dobrým inspiračním vzorem pro Českou republiku.

Doporučení

- Zajistit dokonalou informovanost o problematice a možnostech integrace a připravenost na ni, a to u všech subjektů – vlády, podniků, samosprávy, subjektů občanské společnosti aj.
- Zajistit maximální využití komparativní výhody České republiky, a to především relativně vzdělané pracovní síly, přitažlivosti pro zahraniční investory a důvěryhodnosti – trvale zvyšovat atraktivnost české ekonomiky pro přímé zahraniční investice, využívat přípravy na přistoupení k výraznější orientaci na růst konkurenceschopnosti a k tomu využívat existujících finančních fondů EU.
- Podpořit lidský rozvoj v kontextu evropské integrace, a to zejména v oblastech vzdělávání, sociální politika, politika zaměstnanosti, rovné příležitosti, prevence sociálního vyloučení aj.
- Vytvořit kvalitní strategii České republiky jako člena Evropské unie – spoluúčast v úsilí EU o koordinaci hospodářských politik členských zemí, příprava na zapojení do EMU a na nový rozpočet.

■ 4. VYBRANÉ STRATEGIE BUDOUCÍHO VÝVOJE

Předchozí kapitoly jsme věnovali jednotlivým oblastem a aspektům života české společnosti. V této závěrečné kapitole se pokusíme takto shromážděné poznatky promítnout do strategické úvahy o vybraných klíčových úlohách, jejichž zdárné řešení je podle našeho názoru předpokladem úspěšného začleňování České republiky do hlavního proudu evropské civilizace ve výhledu budoucích desetiletí. Nečiníme si přitom nárok ani na úplnost výběru těchto úloh, ani na jejich obsahovou správnost, už jenom proto, že výsledným formulacím předcházely často velmi živé a kontroverzní diskuse uvnitř samotného autorského týmu.

Poslední dekáda 20. století přinesla v životě občanů České republiky zásadní změny. Skončilo období, které sice ze zpětného pohledu skoro nikdo nechtěl, na které si ovšem současně téměř všichni zvykli. Není pochyb o tom, že pád komunistického režimu, který pro většinu obyvatel znamenal osvobození od nenáviděné ideologie a poprvé možnost svobodného rozhodování o vlastním osudu, pro určité sociální skupiny přinesl naopak ztrátu dosavadních výhod a prebend.

Podle výzkumů veřejného mínění se spokojenost obyvatel se situací ve společnosti od konce 90. let mírně zvyšuje. Země je atraktivní pro investory. Měně nehrozí zhroucení. Lidé vydělávají více než dříve. Na rozdíl od některých našich sousedů je struktura našich politických stran relativně přehledná a stabilizovaná. Před několika lety se zastavil růst kriminality a počet trestných činů začal klesat. Snad největší pozitivní posun představuje rychlé prodlužování střední délky života, jednoho z nejlepších indikátorů jeho kvality. Zahraničněpolitická pozice země je pevná. Vrcholí přípravy a blíží se i pravděpodobné datum našeho vstupu do Evropské unie.

Sebeuspokojení ovšem není na místě. Hrubý domácí produkt by mohl růst rychleji než nyní. Výrazně se zvýšilo zadlužení veřejných rozpočtů, které dále stoupá. Nezaměstnanost vzrostla na hladinu pohybující se kolem 10 %. Země dosud nedostatečně využívá své rozvojové potenciály. Většině obyvatelstva to však, zdá se, nevádí: dluhy nejsou vidět (i když se v budoucnu budou muset splatit) a nezaměstnanost se jich osobně dosud nedotkla.

Tím základním pro úspěšný rozvoj každé společnosti jsou ovšem změny v myšlení lidí a v jejich chápání svého místa v ní. Komunistický režim byl založen na totální kontrole státu nad jednotlivcem a není divu, že v prvním popřevratovém období byla nejčastěji citovaným slovem svoboda. Jenže svoboda znamená také odpovědnost, a jí je třeba se učit. A právě v ochotě převzít odpovědnost za vlastní rozhodování je možno spatřovat základní kámen úrazu jak nedávné minulosti, tak i přítomnosti a budoucnosti.

Je zde totiž stát se svými institucemi a kvalitou plnění jeho rolí je druhou základní podmínkou úspěchu. Není sporu o tom, že dobře fungující stát je pro rozvoj společnosti stejně nezbytný jako kompetentní a odpovědný jednotlivec. Z minulosti přežívá ve vědomí mnoha lidí představa, že jen stát je schopen nejlépe řešit všechny hlavní problémy, které přináší společenský vývoj. Stručně vyjádřeno – čím více zodpovědnosti má stát, tím méně jí zbývá na jednotlivce. A jelikož jednotlivec nemůže mít všechny potřebné znalosti, možnosti a nástroje k řešení svých problémů, je lépe, když je za něj řeší stát. Čím více zodpovědnosti zůstává na státu, tím více pravomoci, úředníků a finančních prostředků potřebuje k plnění všech těchto úloh.

Je zde ovšem ještě druhý model fungování státu. Státu, který je založen na přesvědčení o tom, že jeho úkolem je nastoupit až tehdy, kdy jednotlivec své problémy z různých důvodů již nemůže zvládnout. Státu, který vytváří optimální prostředí pro rozvoj a uplatnění talentů lidí, minimalizuje napětí a tření v harmonizaci přirozeně se prosazujících

různorodých sociálních a ekonomických zájmů, připravuje zemi na řešení problémů, které teprve přijdou, je dobrým hospodářem s veřejnými prostředky. Může se to zdát paradoxní, ale v tomto případě musí stát fungovat daleko lépe než v modelu prvním. Řídit nikoli hlavně příkazy a omezeními, ale především vedením a vytvářením příznivých podmínek je totiž mnohem obtížnější. Klíčové je zde zvýšení odbornosti v rozhodování a vedení partnerského dialogu s občanskou společností. Přejít od prvního ke druhému modelu státu je komplikován tím, že současně se proměňují institucionální rámce, sociální vztahy a postoje aktérů v dalších oblastech života společnosti. Cesta od prvního ke druhému modelu je dlouhá a český stát ani jeho občané na ní zatím nedošli daleko.

Jaká by tedy měla být žádoucí kritéria budoucího rozvoje, od nichž bychom mohli odpovědně odvodit i strategické úlohy pro zajištění dobré budoucnosti země? Jedna z možných odpovědí zní: sledujme kvalitu života. Ve světě existuje mnoho pokusů o vyjádření této kategorie, která zahrnuje takové objektivní aspekty života, jako je dostupnost potravy, ošacení, bydlení, délka života prožitého ve zdraví. Zahrnuje i úroveň subjektivního uspokojení ze života. Umíme si ale představit i situaci, kdy kvalita života současníků bude vysoká, nicméně za cenu vyčerpávání zdrojů a ohrožování podmínek pro obyvatele jiných zemí či kontinentů nebo pro život budoucích generací. Skutečně odpovědný přístup k životu proto předpokládá úsilí o dosažení jeho trvalé udržitelnosti. Spojíme-li hledisko kvality života současníků s pohledem na kvalitu života budoucích generací, dospíváme k vymezení souhrnného kritéria kvality a udržitelnosti života [Potůček a kol., 2002].

Produktivní síla trhu tedy nemůže být sama o sobě cílem: je třeba hledat způsob, jak jí co nejlépe využít pro humanizaci lidského údělu, životních podmínek lidí sdílejících společný osud, ale i životních podmínek budoucích generací. Jinými slovy řečeno, ekonomický rozvoj je rozumné vnímat jako jednu z nutných podmínek pro zvyšování kvality života a posilování jeho udržitelnosti. Platí ovšem i opačný vztah – kvalita a udržitelnost života je jedním z důležitých faktorů ekonomického rozvoje. Dosud ovšem neumíme odpovědět na otázku, jaká by měla být ideální proporce mezi důrazem na ekonomický rozvoj na jedné straně a kvalitu a udržitelnost života na straně druhé. Ve hře je příliš mnoho faktorů, které navíc působí dlouhodobě a někdy si i protirečí. Úloha je ovšem zřejmá: nalézt a umět vyjádřit oboustranné souvislosti mezi sociálními, politickými a ekologickými oblastmi utvářejícími kvalitu a udržitelnost života a ekonomickým rozvojem.

Dnes, po zkušenostech z prvních let transformace, si mnohem lépe uvědomujeme, že výkon ekonomiky v mnohém závisí na podmínkách podnikání. Jistě, právní rámec a vynutitelnost práva patří k těm nejdůležitějším. Stále zřejmější je však také úloha toho, co lidé vědí a umějí, co je motivuje k práci – lidského potenciálu. Zda se při uzavírání kontraktů může či nemůže jedna strana bez obav spolehnout na slovo strany druhé. Vlastní chod hospodářského mechanismu ovlivňuje i sociální soudržnost, především vliv toho, do jaké míry je rozdělování zdrojů a práce ve společnosti považováno lidmi za spravedlivé. Záleží i na tom, jak hluboce je fungování státu poznamenáno korupcí. Neméně důležitým faktorem ve hře je míra zatěžování životního prostředí produkty ekonomických činností.

Důležitou součástí úspěšného rozvoje je udržování makroekonomické stability, která podporuje úspory, investice a tvorbu nových pracovních příležitostí. Zdravá monetární a fiskální politika je nezbytná pro omezení inflace a vnějších nerovnováh a snížení rizika ekonomických krizí. To si ovšem znovu vyžaduje i budování transparentní a odpovědné (veřejně kontrolovatelné) veřejné správy.

Proces transformace není stále dokončen a díky uplatnění neoliberální transformační strategie s „českými inovacemi“ (v podobě kuponové privatizace) je spojen s mnoha závažnými problémy jak v institucionálním rámci fungování tržních vztahů, tak v oblasti restrukturalizace ekonomiky a její konkurenceschopnosti. Navíc zjišťujeme, že vlastnická práva nejsou v České republice ani v současnosti bohužel dostatečně garantována. Institucionální změny jsou však základem transformace a kvalita nově utvářených institucí ve významné míře determinuje výkonnost ekonomiky.

Důležité je zabezpečení vlastnických práv a vymahatelnost práva obecně, kdy v tomto směru Česká republika výrazně zaostává za vyspělými zeměmi. Přetrvávající nedostatečné garance soukromého vlastnictví (neadekvátní legislativa, soudnictví, korupce) a nefunkční státní správa mohou komplikovat příliv zahraničního kapitálu a za určitou hranici vést k jeho odlivu z české ekonomiky, mohou vyvolat i tendenci k přílivu kapitálu spíše spekulativní povahy a podvázet příliv přímých investic přinášejících nové technologie. Negativní dopady by měl i na vývoj sektoru malých a středních firem převážně v českých rukou.

Obecně lze současnou situaci České republiky charakterizovat takto: uchýlili-li jsme se v prvních letech transformace z nouze k „ručnímu řízení“, čeká nás nyní úkol řádově náročnější: vést zemi tak, aby byla dobře připravena na úkoly, které v plné naléhavosti vyvstanou až za deset, dvacet nebo třicet let. Objevuje se naléhavá potřeba řešit úkoly strategické povahy.

Žádoucí hospodářsko-politická strategie by měla významně posílit kvalitu institucionálního prostředí a institucionálních aspektů realizovaných reforem oproti primárnímu důrazu na jejich razanci a rychlost, jak tomu bylo na počátku devadesátých let 20. století. V návaznosti na transformaci od plánu k trhu je často zmiňována potřeba transformace od systémových změn k udržitelnému růstu. Rozsah dosažené liberalizace je považován za nutnou, nikoli však postačující podmínku zvýšení a dlouhodobého udržení růstové výkonnosti.

Významné je proto vytvoření aktivní protržně orientované hospodářské politiky, která by kultivovala faktory dlouhodobého růstu a přispívala k restrukturalizaci.

Zdá se, že závěry mnoha významných mezinárodních setkání zabývajících se globálními problémy soudobého světa směřují k vymezení společného jmenovatele týkajícího se obsahu a formy budoucích veřejných politik¹⁾. Důraz se klade především na vytváření co nejpríznivějších podmínek pro formování společnosti vědění a zároveň společnosti rovných šancí, v níž jsou plody práce spravedlivě rozdělovány mezi všechny její příslušníky. Národní vize a strategie, osy formování veřejných politik, mají vznikat a uplatňovat se na základě celonárodního dialogu a na něm založeného společenského konsenzu. Takto formulované vize mohou vysílat správné signály komerčnímu a občanskému sektoru.

I když znalost stavu úvah o řešení analogických problémů v jiných zemích pro nás je důležitým vodítkem i inspirací, vycházíme především ze znalosti konkrétních podmínek a situace České republiky. Teoreticky se opíráme o model vývoje ČR a její modernizace v globálním kontextu, především pak o různé koncepty modernizace [Potůček a kol., 2002, kap. 2.]. Tento fundament a výsledky již zmíněných diskusí autorského týmu nad pracovními verzemi předchozích kapitol nás nakonec dovedly k identifikaci vybraných nepominutelných strategických úloh, jejichž řešení (nebo neřešení) může významně ovlivnit perspektivy vývoje České republiky v budoucích desetiletích.

¹⁾ Jmenovitě je možné uvést například dokument *Comprehensive Development Framework*, publikovaný v září 2001 Světovou bankou, nebo závěry Mezinárodního fóra k národním vizím a strategiím z května 2002.

Jde o tyto úlohy:

- rozvíjení populační a rodinné politiky
- penzijní reforma
- podpora společnosti vědění
- posilování sociální soudržnosti a národní identity
- změny ústavního a politického systému země

4.1. Úloha první: rozvíjení populační a rodinné politiky

Největší dluh mají dosavadní vládní formace ve vytváření příznivých podmínek pro reprodukci populace. Pokračování její dnešní nízké úrovně by vedlo k podstatným populačním úbytkům a zrychlenému stárnutí věkové struktury obyvatelstva. S ohledem na celospolečenské důsledky těchto trendů *je třeba, aby stát přistoupil aktivně k problematice dlouhodobého populačního vývoje obyvatelstva*, a vyjádřil tak svůj zájem o to, kolik nás v budoucích desetiletích bude a jací budeme.

Pro příznivější obrat v úrovni reprodukce *potřebujeme včasné přijetí a realizaci promyšlené pronatalitní a rodinné politiky*, které by zlepšovaly životní podmínky pro rodiny s dětmi, zvyšovaly společenskou prestiž rodiny, rodičovství a péče o děti a tak alespoň částečně kompenzovaly náklady ušlých příležitostí spojené s rodičovstvím. Odpovědnost za přivedení dětí na svět a za péči o ně nemůže být ponechána jen na samotných rodičích.

Nástrojem posílené podpory rodiny se stane *nově koncipovaná rodinná politika*. Jejím cílem bude překonávat příznaky oslabení rodiny, která často není schopna odolávat tlakům vyvolávaným participací jejích členů na ekonomické aktivitě či dalšími tlaky generovanými soudobou civilizací, a zajistit nejširší možnou ochranu a pomoc rodině, zvláštní ochranu matkám v přiměřeném období před narozením a po narození dítěte a ochranu a pomoc všem dětem a mládeži proti vykořisťování, předčasnému zaměstnávání, ohrožení mravnosti a zdraví. Je třeba též usnadňovat spojení trhu práce a péče o děti, podporovat rovný podíl angažovanosti muže a ženy v rodině a prosazovat, aby se rodinná politika promítala i do podmínek dostupnosti vzdělávání, sportovního a kulturního vyžití. Dále by zahrnovala ochranu před sociálními patologiemi i pomoc v krizových situacích a bránila sociálnímu vyloučení rodin s dětmi, především v podobě chudoby, ale i faktického vyloučení z účasti na správě veřejných záležitostí. Prioritou v nově koncipované rodinné politice se stane ochrana a podpora nezaopatřených dětí a její součástí by měla být i politika bydlení. Nynější přetrvávající nedostatek finančně dostupného bydlení pro mladé komplikuje životní starty početných ročníků ve věku, kdy mohou zakládat rodiny. Při hrazení nákladů na takto koncipovanou rodinnou politiku by se měl prosadit princip solidarity bezdětných rodin s dětmi, které pečují o nezaopatřené děti.

Vzhledem k nízké úrovni přirozené reprodukce a dlouhodobému charakteru jejích změn bude třeba formulovat i účinnou *migrační politiku*. Příchod imigrantů a jejich reprodukce by posilovaly aktivní složku populace a mírnily tak očekávané negativní důsledky populačního vývoje. Migrační politika je otázkou politickou, ekonomickou a demografickou. Bude žádoucí prosadit v ní koncepční přístup státu, který vezme v úvahu hlediska věková (preferenze mladých lidí a jejich rodin), kvalifikační (preferenze vzdělaných a profesně kvalifikovaných), kulturní (příbuznost životního stylu) apod., bude zahrnovat i podporu integrace cizinců, zejména vytváření odpovídajících životních podmínek (bydlení, vzdělání, zaměstnání, sociální pomoci), a určovat i její kvantitativní rozsah. Souběžně s ní je třeba uvážit i opatření proti tzv. úniku mozků, nežádoucímu odchodu

některých v zahraničí zvláště žádaných mladých odborníků v rámci volného pohybu pracovních sil a v zájmu jejich udržení v České republice. *Přijmout a realizovat migrační politiku, zahrnující i vytváření podmínek pro integraci cizinců do naší společnosti, je úkol dlouhodobé povahy, avšak nelze jej odsouvat do nekonečna.*

Cílem populační, rodinné a migrační politiky je dosáhnout zvýšení úhrnné plodnosti na 1,6–1,7 narozeného dítěte na jednu ženu. Pokud by se to v příštích letech nepodařilo, již v období kolem roku 2030 by se v ČR vytvořila tak nepříznivá věková struktura obyvatelstva, že by již nebyla schopna regenerace. (Střednědobá koncepce MPSV 2001)

4.2. Úloha druhá: penzijní reforma

Jak vyplývá již z předchozích řádků, v české společnosti klesá úhrnná plodnost a roste naděje dožití. Tyto dva trendy spolu zapříčiňují poměrně *rychlé demografické stárnutí české populace*. Státem zajišťovaný systém starobních důchodů založený na modelu průběžného financování, kdy ekonomicky aktivní část populace přispívá svými příspěvky na dávky pro osoby ve starobním důchodu, se tak dostane pod rostoucí tlak tohoto pro systém nepříznivého demografického vývoje, neboť klesá podíl ekonomicky aktivního obyvatelstva a roste podíl obyvatelstva v důchodovém věku.

Vzhledem k tomu, že se základní systém důchodového pojištění dostává do vážných problémů ohrožujících jeho budoucnost, je nutné neodkladně zefektivnit výkon funkce regulátora a kontrolora. To znamená, že by systém měl být provozován nezávislým subjektem (Sociální pojišťovnou) a regulován a kontrolován orgány státu.

Stárnutí populace ohrožuje nejen společnost jako celek, ale i většinu jejích profesních podskupin. Současné uspořádání, jež ze základního systému vyčleňuje příslušníky ozbrojených sil, i vládní návrh zákona o Sociální pojišťovně, který tento princip nejen zachovává, ale i okruh vyňatých osob rozšiřuje, potenciálně vytváří důchodové systémy, které budou v budoucnosti čelit stárnutí kmene pojištěnců, a to možná rychlejšímu než zbytek společnosti. Jistější cesta v současné situaci je naopak *systém transformovat na univerzální, pokrývající všechny pracující osoby*. Specifickou skupinou pojištěnců, jejichž postavení v rámci univerzálního systému je třeba zvážit, jsou osoby samostatně výdělečně činné a osoby dobrovolně se účastnící důchodového pojištění.

K vyvážení poměru mezi ekonomicky aktivní populací a populací v důchodovém věku je rovněž nutné upravit některé základní parametry stávajícího důchodového systému, z nichž nejzávažnější roli hraje zákonný *důchodový věk*. Stanovená věková hranice odchodu do důchodu je stále nižší, než je tomu v mnoha zemích Evropské unie. Měla by být proto dále zvyšována; zároveň by se však měly dále zpružnit možnosti dřívějšího či pozdějšího odchodu do důchodu podle zájmu a zdravotního stavu občanů a nabídky pracovních příležitostí.

Nutnou podmínkou pro rozšíření doplňkových systémů je *odstranění informační asymetrie* v základním systému, kdy pojištěnec má jen velice mlhavou představu o svých budoucích nárocích. Důležitým krokem v důchodové reformě bude zlepšení správy individuálních dat, a to takovým způsobem, aby byl pojištěnec minimálně jednou ročně informován o odvedených příspěvcích v jeho prospěch a budoucích nárocích v závislosti na věku, ve kterém hodlá odejít do důchodu. Dostupnost takovéto informace zásadně ovlivní chování pojištěnců ve vztahu k doplňkovým systémům.

V oblasti doplňkových systémů fungujících na principu plné ekvivalence je třeba podpořit další *diverzifikaci tohoto systému* tak, aby mohly vzniknout doplňkové systémy pro různé specifické skupiny zaměstnanců či občanů. Jak je diverzifikovaná společnost,

tak by měl být diverzifikovaný systém, aby skutečně každý měl možnost zabezpečit se na stáří. Při budování takového systému je však nutné co možná nejvíce využít existující infrastruktury současných komerčních pojišťoven a penzijních fondů a doplnit je nově koncipovanými zaměstnaneckými důchodovými fondy.

Penzijní reformu, na níž by se dokázaly shodnout různé sociální skupiny a hlavní politické síly, bude třeba prodiskutovat, přijmout a začít realizovat už v průběhu funkčního období nynější vlády, přestože disproporce, k nimž by vedlo zachování současného stavu, by se naplno projeví až po jeho skončení.

4.3. Úloha třetí: podpora společnosti vědění

Není lidského rozvoje bez rozvoje vědění ve všech jeho formách. Jako jeden hlas se ze zemí vyspělých i rozvojových ozývá, že vstupujeme do společnosti vědění, kde se veřejná podpora vzdělání, ale také jeho funkční provázanosti s výzkumem, vývojem a inovacemi, stává prvořadou prioritou. Avšak není mnoho těch, kteří postřehli, že *nová éra vyžaduje i nový způsob této podpory*. Místo přímé podpory a kontroly se začíná rodit nový a mnohem obtížnější úkol: vytvořit takové prostředí, kde je nejrozumnější individuální volbou učit se, investovat do svých schopností, být tvořivý a snažit se využít dostupného vědění k tvorbě svého i společenského bohatství.

V první řadě je to celkové *společenské klima a prostředí, které doslova vtahuje občany všech generací, profesí a kvalifikací znovu a znovu do vzdělávání*. Vytváří dostatečný počet relevantních a rozmanitých vzdělávacích nabídek a motivuje občany, aby je využili. K vzbuzení zájmu o vzdělání na straně příjemců i poskytovatelů existuje mnoho přímých i nepřímých nástrojů: probouzení zájmu o vzdělání od raného věku, úprava platového ocenění dle dosažené kvalifikace, daňové zvýhodnění firem, které investují do dalšího vzdělání svých zaměstnanců, hodnocení vzdělávacích institucí podle skutečně dosažených výsledků (např. počtu uplatněných absolventů) atd.

Za druhé je třeba násobně zvýšit prostředky vydávané společností na celoživotní učení, tvorbu nových poznatků a jejich aplikaci. Už teď je však jasné, že veřejné rozpočty ani těch nejbohatších zemí takovou změnu prostě neutáhnou. Jediným efektivním *prostředím* je takové, *kde se všichni ti, kteří se ho účastní, spolupodílejí na jeho financování*. Diskuse o vícedrožovém financování vzdělávání (tj. také od soukromého sektoru, studentů atd.) se v naší zemi pořád vedou v intencích otázky: ano, či ne? Podobně mnozí badatelé se stále domnívají, že věda musí být státem plně podporována (i když jinak je – samozřejmě – nekontrolovatelná). Je třeba zcela vážně otevřít otázku, jak získat další finanční zdroje od dalších zúčastněných aktérů.

Za třetí je to prostředí, které má blíže k úzce propojeným a spolupracujícím sítím než k řízení „odshora dolů“. *Prostředí, kde se oceňuje iniciativa*. Veřejná podpora byla tradičně spojena s rozhodováním ve smyslu: já prostředky vydávám, já je také musím přímo hlídat. Přes všechny snahy se centralismu v České republice stále daří. V tomto systému je lepší sledovat centralizovaný studijní plán, připravený ministerstvem, než přicházet s vlastními nápady a uplatňovat je. Je to bezpochyby rychlejší, pohodlnější a ocenění je – přinejhorším! – takové jako u „alternativních“. Třeba přiznat, že prostor pro vlastní cestu tady je, avšak jeho podpora není natolik silná, aby přemohla kráčet předepsanou cestou místo vlastní, dosud nevyšlapanou.

Konečně je to *prostředí, kde se cení navazování spolupráce mezi různými aktéry*. Všichni, kdo se v ČR snaží o multidisciplinární přístup, vědí, že podpora netradičních

partnerství je minimální. Je třeba nastavit podporu tak, aby se vyplácela spolupráce na větších projektech, na kterých se násobně zvyšuje potenciální přínos a které vytvářejí předpoklady pro další úkol: důvěru a sociální soudržnost.

4.4. Úloha čtvrtá: posilování sociální soudržnosti a národní identity

Sociální soudržnost, opřená o ztotožnění se se společenstvími, v nichž lidé žijí (s rodinou, obcí, spolkem, regionem, národem, státem aj.), je podmínkou pro možnost rozvoje společnosti ve všech směrech. Každá změna, každý řídicí koncept, každé úsilí o určité dlouhodobé směřování, to vše může být úspěšné jen a jen tehdy, když je pro ně získána podpora od výrazné části společnosti, kdy je podporována převažující „kolektivní shodou“. Každé uplatnění jedince, skupiny, instituce, celého společenství probíhá v sociálních souvislostech a vztazích. Dimenze podpory pocitu přináležitosti k danému společenství je jasně spojena s dimenzí podpory solidarity a spolupráce – a to je základem růstu sociální soudržnosti.

Problém sociální soudržnosti je v české společnosti o to významnější, že *společnost je trvale rozštěpena do četných navzájem nepřítis komunikujících a nedostatečně spolupracujících enkláv* a význam sociální soudržnosti a potřebu její podpory si dosud uvědomuje jen malá část společnosti i malá část řídicích center. Přitom v uplynulém vývoji společnosti a politických garnitur našeho státu byly otázky sociální soudržnosti chápány jako nevýznamné, či dokonce nebyly brány v úvahu vůbec. Sociální soudržnost byla hluboce narušena komunistickým režimem, avšak ani vývoj po roce 1990 nebyl ve smyslu podpory sociální soudržnosti jednoznačný. Trendy vývoje ukazují, že pro sociální soudržnost české společnosti jsou příznačné některé hodnoty, které nevedou k větší otevřenosti společnosti v přijímání nových impulsů, spíš směřují k uzavírání se vůči novému; především vůči tomu, co je z jiných kultur a prostředí. Nezkušenost s rozvíráním sociální struktury, s růstem rozdílů a distancí ve společnosti, se sociálním vyloučením, spolu s mnohdy oprávněnou nedůvěrou vůči legálnosti zdrojů a příčin nového bohatství, to nejsou dobré základy pro další příznivý rozvoj sociální soudržnosti v naší zemi. K těmto trendům jednoznačně přibývají další, které ještě víc komplikují možnosti růstu sociální soudržnosti v naší společnosti. Především jde o přímý střet s *odlišnou zkušeností a nabídkou hodnot pro sociální soudržnost*, která bude – a už je – vyvolávána vstupem do EU, a také o *nevyhnutelné dopady modernizačních a globalizačních tendencí*: česká společnost se ocitá na křižovatce i v tom smyslu, že se potkává s nabídkou, výzvami, a dokonce imperativy hodnot a norem chování, které jsou ve většině vlastně *protichůdné* těm, jež obvykle dosud vyznává, jimiž se dosud řídí, které tvořily základ její dosavadní sociální soudržnosti.

Za těchto okolností se vynořuje potřeba *nového pohledu na roli národní a občanské identity* v rozvíjení sociální soudržnosti. To vyžaduje změnu přístupu k ovlivňování společenského vývoje všude tam, kde k němu cíleně dochází: v politice, ve veřejných sociálních službách, v médiích, v kultuře a umění, ve vzdělávání, v činnosti církví, zájmových a profesních skupin a sdružení, občanských iniciativ. Základním principem takové změny je nezbytnost respektování kulturních, hodnotových a sociálních souvislostí rozhodování ve všech oblastech života společnosti.

Taková změna ovšem není ani krátkodobá, ani jednoduchá. Vyžaduje soustředěné úsilí, opřené především o hluboké poznání vývojových trendů sociální soudržnosti v naší zemi a hledání nástrojů na postupné proměny podmínek tohoto vývoje.

Pro hledání takových nástrojů je možné vyjít z existujících pramenů, např. ze Sociální doktríny České republiky (2002) a ze stále přibývajících analytických a teoreticky laděných prací a námětů, jaké představují např. práce na vizi a strategii vývoje České republiky. Samozřejmě, že zde má základní význam *budování sociálních zachytných sítí*, sociální pomoci nezaměstnaným, všem, kterým by hrozil propad do lidsky nedůstojných životních podmínek a sociální vyloučení. Ale také zřetelná ochrana soukromého vlastnictví a rovných podmínek pro možnost individuálního rozvoje, nezbytná je pomoc při utváření a zkvalitňování života rodin, zásadní vliv má co největší podpora učení se občanství maximální podporou spolupodílení se lidí na správě země, podpora občanského sektoru, uplatňování principů subsidiarity a decentralizace rozhodování jako nejvhodnějšího místa pro otvírání společnosti, politiky, podílení se na moci.

Principy sociálního státu rozvíjené v souladu s uvedenými změnami a těmito změnami umocňované nabývají nových obrysů. Od představ o úzce pojaté sociální pomoci jde dál k plné podpoře rozvíjení tvořivého potenciálu ve společnosti, opřené především o vytváření podmínek pro svobodné – a tedy odpovědné – chování jedinců, skupin a celého společenství. Sociální stát tak funguje stále více i jako investor, zprostředkující dlouhodobé investice do lidského potenciálu země jako jednoho z rozhodujících zdrojů její budoucí prosperity.

4.5. Úloha pátá: změny ústavního a politického systému země

Český stát, říká se někdy, je vlastně nechtěným dítětem. Zatímco se na počátku 90. let minulého století připravovala část slovenské politické elity na osamostatnění Slovenska, čeští politici i občané stále počítali s udržení společného státu. Když se po volbách na jaře 1992 ukázalo, že se nové politické reprezentace obou částí československé federace rychle rozhodly pro vznik dvou samostatných nástupnických států, nebylo času nazbyt. I když rozdělení Československa na konci roku 1992 proběhlo nakonec pokojně a bez větších ekonomických a politických otřesů, dá se říci, že český stát vznikl za pochodu, neubráníl se různým improvizacím a dosud hledá svoji novou identitu. Po deseti letech samostatné existence bylo shromážděno nemálo zkušeností se stávajícím ústavním rámcem a fungováním ústavního a politického systému, což umožňuje zamyslet se nad jeho slabiny a začít vážně uvažovat o potřebných změnách. Prostor k funkčním změnám a zdokonalování stávajícího systému je vzhledem k jeho dosavadním nedostatkům značný.

První ohnisko inovací představuje *harmonizace vazeb a dělby práce legislativní, exekutivní a soudní složky veřejné moci*. Úvahy lze vést například o zpřesnění pravomocí prezidenta a způsobu jeho volby, o postavení Senátu Parlamentu ČR, který by mohl být nově definován v těsnější vazbě na nově vzniklé kraje, atp. Urgentní je posílení kontrolních funkcí státu. Nutná ovšem bude dobře organizovaná veřejná diskuse k těmto závažným otázkám.

Druhý proud inovací by měl být zaměřen na *posílení věcné, obsahové orientace veřejného diskurzu i rozhodování v politice*. Dosud převažuje orientace na technologickou stránku delegování a výkonu politické moci, ke škodě věci nejsou zevrubně diskutovány, připravovány a účinně realizovány nejrůznější veřejné politiky vázané na sledování uznávaných veřejných zájmů, na uspokojování diferencovaných potřeb lidí.

Třetím – a asi nejobtížnějším – úkolem do budoucna je *hledat cesty a způsoby účinné koexistence a komplementarity institucí reprezentativní, participativní a přímé demokracie*. Sociální zájmy jsou dnes natolik strukturované a změny podmínek života lidí natolik

rychlé, že každý dílčí systém reprezentace zájmů zaostává za potřebami doby. Pro zvýšení účinnosti společenského řízení je tudíž velkou rozvojovou příležitostí užití všech funkčních kanálů, umožňujících hodnocení stávajících a navrhování nových politik. Dosud převažující důraz na reprezentativní demokracii (jejíž instituce ovšem stále zrají a určitě doznají dalších změn) bude žádoucí doplňovat o demokracii participativní (spjaté s posílením politické funkce občanského sektoru jako institucionálního nositele občanské společnosti) a demokracii přímou (uplatnění referenda, užití elektronických forem artikulace a vyjadřování zájmů apod.). S tím souvisí i právní úprava lobbingu.

Čtvrtým nositelem inovací by měly být samotné *politické strany*. Jejich role v politickém systému země je významná, někdy klíčová. Dosavadní vývoj napovídá, že se jim zatím nepodařilo přesvědčit většinu občanů o své připravenosti na odpovědné plnění této jejich úlohy. Veliké rezervy vidíme v nedostačujícím politickém vzdělávání členů i nečlenů, v programové tvorbě, v režimech vnitřního řízení stran (včetně kvalitní personální politiky) a také v deficitech vnitrostranické demokracie.

Komplikovanou úlohou, kterou se střídavými úspěchy řeší všechny soudobé demokracie, je *prevence prorůstání světa politiky, ekonomiky a médií*. Společenská transformace 90. let minulého století zde zanechala jak mnoho institucionálních nedodělků, či dokonce bílých míst, tak až příliš mnoho pokusů dostat se přes netransparentní ovlivnění politického rozhodování ke snadným ziskům. Zkvalitnění regulace privatizace, finančních trhů, veřejnoprávních i soukromých médií, financování politických stran je tudíž trvalým imperativem současnosti i budoucnosti.

Společným jmenovatelem všech navrhovaných funkčních změn a zdokonalování stávajícího ústavního a politického systému je *úsilí o zkvalitnění vládnutí* (good governance), bez něž uvažované změny ve všech ostatních oblastech života společnosti a fungování ekonomiky skončí v písku nebo se rozpadnou do drobných zlepšení, od nichž nebude možno očekávat potřebnou změnu kvality a udržitelnosti života v České republice.

■ Tabulková příloha

Pramen: Statistická ročenka 2002

OBYVATELSTVO

Ukazatel	Měřící jednotka	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Obyvatelstvo (střední stav)	tis. osob	10 363	10 309	10 318	10 331	10 336	10 331	10 315	10 304	10 295	10 283	10 273	¹⁾ 10 224
z toho ženy	tis. osob	5326	5305	5309	5314	5315	5 311	5 301	5 293	5 287	5 280	5 273	¹⁾ 5 245
v tom ve věku: 0-14	tis. osob	2223	2148	2092	2037	1979	1 921	1 867	1 818	1 773	1 729	1 685	²⁾ 1 663
15-64	tis. osob	6844	6851	6903	6957	7006	7 044	7 066	7 089	7 114	7 138	7 165	²⁾ 7 215
65+	tis. osob	1296	1310	1323	1337	1351	1 366	1 382	1 397	1 408	1 416	1 422	²⁾ 1 419
Naděje dožití													
muži	roky	67,6	68,2	68,4	69,2	69,5	70,0	70,4	70,5	71,1	71,4	71,7	²⁾ 72,1
ženy	roky	75,4	75,7	76,1	76,4	76,6	76,9	77,3	77,5	78,1	78,1	78,4	²⁾ 78,5
Živě narození na 1000 obyvatel	-	12,6	12,5	11,8	11,7	10,3	9,3	8,8	8,8	8,8	8,7	8,8	8,9
Zemřelí na 1000 obyvatel	-	12,5	12,1	11,7	11,4	11,4	11,4	10,9	10,9	10,6	10,7	10,6	10,5
Přirozený přírůstek na 1000 obyvatel	-	0,1	0,5	0,1	0,3	-1,0	-2,1	-2,2	-2,1	-1,8	-2,0	-1,8	-1,7
Sňatky na 1000 obyvatel	-	8,8	7,0	7,2	6,4	5,7	5,3	5,2	5,6	5,3	5,2	5,4	5,1
Rozvody na 100 sňatků	%	35,2	40,8	38,6	45,8	52,9	56,7	61,4	56,2	58,8	44,2	53,7	60,3

¹⁾ stavy obyvatelstva navazující na definitivní výsledky SLDB 2001

²⁾ pro výpočet byl použit odhad věkové struktury obyvatelstva navazující na předběžné výsledky SLDB 2001

NÁRODNÍ ÚČTY¹⁾

Ukazatel	Měřicí jednotka	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produkce	mld. Kčs/Kč, b. c.	1 741,4	2 241,3	2 299,1	2 641,6	2 953,5	3 529,0	3 828,2	4 255,9	4 589,8	4 633,4	5 128,3	5 589,0
předchozí rok = 100	%, s. c.	-	86,8	91,8	98,0	102,3	109,0	102,1	103,8	102,0	99,4	106,8	107,8
Hrubý domácí produkt	mld. Kčs/Kč, b. c. ²⁾	626,2	753,8	842,6	1 020,3	1 182,8	1 381,0	1 567,0	1 679,9	1 839,1	1 902,3	1 984,8	2 157,8
předchozí rok = 100	%, s. c.	-	88,4	99,5	100,1	102,2	105,9	104,3	99,2	98,8	100,5	103,3	103,3
Hrubý domácí produkt na 1 obyvatele v PPP USD		11 261	10 370	10 875	10 806	11 269	12 205	12 995	13 162	13 196	13 557	14 332	15 099
Výdaje na konečnou													
spotřebu domácností	mld. Kčs/Kč, b. c.	308,6	357,1	432,4	509,5	599,5	692,1	807,3	888,0	952,0	1 006,6	1 059,6	1 141,1
předchozí rok = 100	%, s. c.	-	78,5	108,9	101,3	105,5	105,8	107,9	102,4	98,2	101,9	102,3	103,9
Hrubé národní úspory	mld. Kčs/Kč, b. c.	-	-	-	-	-	412,4	429,5	438,6	512,1	483,5	483,8	546,0
Míra hrubých národních úspor ³⁾	%	-	-	-	-	-	29,7	27,5	26,2	28,1	25,8	24,9	25,8
Míra investic ⁴⁾	%	25,3	24,1	27,9	28,4	28,7	32,0	31,9	30,6	29,1	27,8	28,3	28,3
Tvorba hrubého fixního kapitálu mld. Kčs/Kč, b. c.		158,4	181,6	235,2	289,6	339,8	442,5	500,6	514,5	535,5	528,3	561,5	610,9
předchozí rok = 100	%, s. c.	-	72,7	116,6	100,3	108,9	119,8	108,2	97,1	100,1	99,0	105,3	107,2
Souhrnná produktivita práce													
předchozí rok = 100 ⁵⁾	%, s. c. 1995	-	-	-	-	101,0	104,3	103,1	100,0	100,8	103,3	104,0	102,7

¹⁾ ukazatele od roku 1998 jsou plně meziročně srovnatelné

²⁾ údaje za roky 1990 a 1991 byly odvozeny zpětně z údajů bilance národního hospodářství, údaje 1992-2000 jsou získány z ročních národních účtů a údaje roku 2001 jsou dány součtem čtvrtletních odhadů HDP

³⁾ hrubé národní úspory k hrubému disponibilnímu důchodu

⁴⁾ tvorba hrubého fixního kapitálu k HDP

⁵⁾ byly využity korigované údaje o zaměstnanosti z výběrového šetření pracovních sil (VŠPS); korekce spočívají především v zohlednění vedlejších pracovních poměrů, zahraničních pracovníků (zaměstnanců i podnikatelů) zjištěných z administrativních zdrojů a kategorií žen na mateřské dovolené, učňů a pracujících v cizině, kteří se bezprostředně nepodílejí na tvorbě hrubého domácího produktu

FINANCE¹⁾

Ukazatel	Měřicí jednotka	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Příjmy konsolidovaného vládního sektoru	mld. Kč	-	-	-	446,7	504,3	578,4	634,4	665,3	709,4	744,0	781,0	852,9
z toho: státní rozpočet ²⁾	mld. Kč	-	-	-	348,9	389,1	428,4	461,4	486,0	521,2	545,8	575,1	604,5
územní samosprávné celky ²⁾	mld. Kč	-	-	-	91,9	112,2	130,0	163,8	145,3	157,2	165,6	181,8	192,4
Výdaje konsolidovaného vládního sektoru													
vč. čistých půjček	mld. Kč	-	-	-	420,1	495,0	573,6	638,7	685,2	737,5	755,0	843,0	905,0
z toho: státní rozpočet ²⁾	mld. Kč	-	-	-	344,2	374,4	431,8	466,8	503,5	546,8	580,6	626,9	671,2
územní samosprávné celky ²⁾	mld. Kč	-	-	-	89,6	112,1	132,3	171,1	150,1	155,7	147,1	184,3	203,6

MĚNA A PLATEBNÍ BILANCE³⁾

Běžný účet platební bilance	mld. Kč	-	-	-	13,3	-22,6	-36,3	-111,9	-113,0	-40,5	-50,6	-104,9	-99,8
Podíl salda běžného účtu platební bilance na HDP	%	-	-	-	-	-1,9	-2,6	-7,1	-6,7	-2,2	-2,7	-5,2	-4,6
Finanční účet platební bilance	mld. Kč	-	-	-	88,2	97,0	218,3	113,6	34,3	94,3	106,6	148,0	153,3
Změna devizových rezerv (- nárust)	mld. Kč	-	-	-	-88,3	-68,3	-197,9	22,5	56,0	-62,6	-57,1	-31,6	-67,2
Saldo investiční pozice vůči zahraničí	mld. Kč	-	-	-	114,5	66,8	58,9	-68,9	-106,8	-117,5	-110,9	-191,9	-247,8
Zadluženost vůči zahraničí	mld. Kč	-	-	-	287,7	342,5	457,3	578,9	748,7	726,9	822,5	817,1	786,7
Rezervy České národní banky celkem	mld. Kč	-	-	-	116,0	175,1	373,0	339,9	338,5	376,7	461,4	496,8	524,5
Průměrný roční devizový kurz CZK/EUR (CZK/XEU) ⁴⁾		-	-	-	34,1	34,1	34,3	34,0	35,8	36,2	36,9	35,6	34,1

CENY

Míra inflace ⁵⁾ nárust,	%	9,7	56,6	11,1	20,8	10,0	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,9	4,7
Cenové indexy ve spotřebitelské sféře celkem	%	100,0	156,6	174,1	210,3	231,3	252,5	274,7	297,9	329,7	336,7	349,9	366,3
Indexy životních nákladů za domácnosti													
zaměstnanců	%	100,0	152,9	170,3	205,7	227,1	247,5	269,0	291,3	321,3	328,0	340,1	355,1
důchodců	%	100,0	151,6	171,8	205,3	227,9	251,6	275,3	302,6	343,5	351,7	368,2	390,7
Indexy cen výrobců													

¹⁾ Pramen: Ministerstvo financí ČR

²⁾ nekonsolidované údaje

³⁾ Pramen: Česká národní banka

⁴⁾ ECU (European Currency Unit) bylo k 1. 1. 1999 nahrazeno EUR

⁵⁾ přírustek průměrného ročního indexu spotřebitelských cen (předchozí rok = 100)

PŘÍJMY, VÝDAJE A SPOTŘEBA OBYVATELSTVA

Ukazatel	Měřicí jednotka	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Index reálných čistých peněžních výdajů 1 člena domácnosti ¹⁾													
úhrnem	%	100,0	73,1	81,0	76,2	78,3	84,3	90,0	93,3	90,9	94,7	92,8	93,8
zaměstnanců	%	100,0	74,1	83,0	79,3	81,3	88,1	92,9	95,5	94,4	99,7	96,6	97,2
důchodců	%	100,0	85,7	86,6	82,0	82,6	87,2	95,3	99,1	96,7	98,3	97,0	97,0

PRÁCE

Průměrný počet pracovníků v civilním sektoru národního hospodářství ²⁾													
	tis. osob	5 351	5 059	4 927	4 848	4 885	5 012	5 044	4 947	4 883	4 760	4 751	4 766
z toho: zemědělství a myslivost, lesní hospodářství													
	tis. osob	631	508	425	331	338	312	301	280	249	232	211	199
průmysl celkem	tis. osob	2 025	1 948	1 798	1 710	1 619	1 628	1 615	1 609	1 583	1 533	1 510	1 521
stavebnictví	tis. osob	403	404	408	453	444	450	452	435	432	402	392	371
Míra nezaměstnanosti (stav k 31. 12.) ³⁾	%	0,73	4,13	2,57	3,52	3,19	2,93	3,52	5,23	7,48	9,37	8,78	8,90
Neumístění uchazeči o zaměstnání (stav k 31. 12.) ⁴⁾													
	osoby	39 379	221 749	134 788	185 216	166 480	153 041	186 339	268 902	386 918	487 623	457 369	461 923
Volná pracovní místa (stav k 31. 12.) ⁴⁾	místa	57 616	48 402	79 422	53 938	76 581	88 047	83 976	62 284	37 641	35 117	52 060	52 084
Průměrná hrubá měsíční nominální mzda zaměstnanců v civilním sektoru národního hospodářství ⁵⁾													
	Kčs/Kč	3 286	3 792	4 644	5 817	6 894	8 172	9 676	10 691	11 693	12 666	13 499	14 640
Index reálných mezd ⁶⁾	%	94,5	73,7	110,3	103,7	107,7	108,6	108,8	101,8	98,8	106,1	102,6	103,6

¹⁾ Údaje ze zpravodajského souboru statistiky rodinných účtů

²⁾ Předběžné údaje za roky 2000, odhad za rok 2001

³⁾ z celkového počtu disponibilních pracovních sil; Pramen: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

⁴⁾ Pramen: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

⁵⁾ Předběžné údaje za roky 2000 a 2001

⁶⁾ Podíl indexu průměrné hrubé měsíční nominální mzdy a cenového indexu ve spotřebitelské síťce celkem (předchozí rok = 100)

ŠKOLSTVÍ¹⁾

Ukazatel	Měřicí jednotka	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Žáci a studenti na školách													
mateřských	osoby	352 139	323 682	325 735	331 509	338 722	333 433	317 153	307 508	302 856	290 192	279 838	276 438
základních	tis. osob	1 195	1 166	1 115	1 061	1 028	1 005	1 100	1 092	1 082	1 071	1 057	1 028
gymnázíích	osoby	111 006	113 450	117 765	122 171	127 828	133 093	126 424	126 575	126 137	127 500	137 777	137 477
středních odborných ²⁾	osoby	190 569	191 298	201 209	219 249	247 083	259 419	205 028	200 367	191 512	180 114	211 399	210 387
středních odborných učilišť ³⁾	osoby	328 637	296 984	285 348	287 012	283 255	212 164	166 005	148 972	171 575	186 327	190 186	197 229
vyšších odborných	osoby	-	-	-	-	-	-	14 931	23 526	29 566	31 073	26 605	26 670
vyšokých celkem	osoby	118 194	111 990	114 185	127 137	129 453	139 774	155 868	165 754	174 229	183 954	207 260	200 450
v denním studiu	osoby	99 501	97 494	103 018	113 085	118 759	126 345	139 909	148 478	155 318	159 661	173 104	173 321
z toho: čs./česští státní příslušníci	osoby	96 379	94 723	100 513	109 471	115 888	123 460	136 763	145 097	151 719	159 661	166 439	165 687
z toho ženy	osoby	42 850	42 458	44 266	48 137	50 840	54 670	60 555	64 794	69 200	74 006	77 768	79 860
zahraniční studenti	osoby	3 122	2 771	2 505	3 614	2 871	2 885	3 146	3 381	3 693	4 489	7 420	7 939
ostatní formy studia ⁴⁾	osoby	18 693	14 496	11 167	14 052	10 694	13 429	15 959	17 276	18 817	19 804	33 401	26 824
Učitelé na školách													
mateřských	osoby	32 112	29 927	29 942	27 394	27 695	28 080	27 635	25 897	25 296	24 484	23 800	23 345
základních	osoby	63 110	64 072	65 186	63 767	63 531	63 019	69 578	65 259	65 370	67 678	68 155	67 594
gymnázíích	osoby	7 135	7 050	8 402	8 965	10 057	10 903	10 987	10 419	10 284	10 749	11 502	11 665
středních odborných ²⁾	osoby	12 889	12 798	14 537	16 854	17 310	18 458	16 563	14 989	17 584	17 296	19 414	19 581
středních odborných učilišť ³⁾	osoby	10 502	10 149	10 573	11 243	11 585	8 344	7 661	6 634	9 220	9 751	10 042	10 669
vyšších odborných	osoby	-	-	-	-	-	-	1 966	2 241	2 764	2 917	2 679	2 738
vyšokých													
profesoři a docenti	osoby	4 026	4 219	4 307	4 437	4 169	4 177	4 220	4 290	4 346	4 550	4 203	4 537
ostatní pedagogičtí pracovníci	osoby	7 506	8 543	8 600	9 026	8 458	8 715	8 749	8 926	8 946	8 710	8 588	8 785
Výdaje na vzdělávání													
státní rozpočet ⁵⁾	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	-	66 113	64 704	69 966	70 632	45 374
místní rozpočty ⁶⁾	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	-	13 727	13 940	14 483	14 268	49 523

¹⁾ roky 1992–2001 vč. soukromých a církevních škol

²⁾ od roku 1994 zahrnuje počet žáků také žáky středoškolské části integrovaných středních škol

³⁾ od školního roku 1995/96 vč. učilištní části integrovaných středních škol

⁴⁾ v pojmu ostatní formy studia je zahrnuto studium distanční a kombinované

⁵⁾ bez kapitoly Verjéjná pokladní správa, od roku 2001: bez kapitoly Státní dluh, Operace státních finančních aktiv, Verjéjná pokladní správa a vč. kapitoly Okresní úřady; po konsolidaci mezi rozpočty

⁶⁾ konsolidované, od roku 2001: bez okresních úřadů a jimi zřizovaných organizací

KULTURA

Ukazatel	Měřicí jednotka	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tisk													
vydané knihy ¹⁾	tituly	4 136	6 057	6 743	8 203	9 309	8 994	10 244	11 519	11 738	12 551	11 965	14 321
vydané časopisy ¹⁾	tituly	1 870	1 553	2 983	1 367	1 977	4 380	5 028	5 263	5 440	3 894	3 295	3 469
Veřejné knihovny													
knihovny		5 828	6 213	6 261	6 227	6 238	6 169	6 123	6 235	6 131	6 067	6 101	6 081
pobočky		2 380	1 934	1 725	1 621	1 566	1 560	1 449	1 151	1 141	1 090	1 095	1 062
svazky	tis.	38 535	37 713	37 570	37 749	37 950	39 890	40 108	39 923	40 363	40 307	40 561	40 286
čtenáři	tis.	1 561	1 312	1 182	1 142	1 131	1 277	1 287	1 284	1 331	1 347	1 358	1 341
výpůjčky ²⁾	tis.	54 397	45 693	45 112	45 857	46 846	51 503	52 799	53 437	55 286	62 339	62 503	62 285
Dotace ze státního rozpočtu pro občanská sdružení tělovýchovy a sportu													
výstavba a technická obnova sportovních zařízení													
	mil. Kč	-	-	-	-	-	242	187	180	119	151	156	637
veřejně prospěšné programy	mil. Kč	-	-	-	308	498	489	476	396	282	349	341	362
Výdaje na kulturu a sport													
státní rozpočet ³⁾	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	-	5 918	6 428	7 573	7 965	9 004
místní rozpočty ⁴⁾	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	-	10 091	10 765	11 618	13 445	14 351

¹⁾ od roku 1970 vč. hudebnin, skript, lepopel, map a atlasů

²⁾ výpůjčky knih prezenčně a mimo knihovnu

³⁾ bez kapitoly Veřejná pokladní správa, od roku 2001: bez kapitol Státní dluh, Operace státních finančních aktiv, Veřejná pokladní správa a vč. kapitoly Okresní úřady; po konsolidaci mezi rozpočty

⁴⁾ konsolidované, od roku 2001: bez okresních úřadů a jimi zřizovaných organizací

ZDRAVOTNICTVÍ¹⁾

Ukazatel	Měřicí jednotka	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Počet obyvatel na 1 lékáře	osoby	286	291	293	279	273	269	269	259	265	262	249	238
Počet lůžek ve zdravotnických zařízeních na 1000 obyvatel		13,1	12,9	12,6	12,3	12,1	11,4	11,1	10,9	10,8	10,7	10,6	11,0
z toho v nemocnicích		8,1	8,1	8,2	8,0	7,8	7,2	6,9	6,8	6,7	6,6	6,6	6,5
Hospitalizovaní pacienti v nemocnicích celkem	tis. osob	1 863	1 865	1 906	1 934	1 997	2 028	2 048	2 053	1 991	1 958	2 017	2 032
Ošetrovací dny v nemocnicích celkem	tis. dnů	22 410	22 272	22 125	21 640	21 534	20 580	19 621	18 698	17 421	16 783	17 488	17 225
Průměrná ošetrovací doba v nemocnicích	dny	12,0	11,9	11,6	11,2	10,8	10,2	9,6	9,1	8,8	8,6	8,6	8,5
Průměrná doba trvání 1 případu pracovní neschopnosti													
Průměrná doba trvání 1 případu pracovní neschopnosti	kalendářní dny	18,4	19,9	20,7	23,2	24,8	24,4	25,8	26,3	26,8	26,1	28,0	28,6
Průměrné procento pracovní neschopnosti	%	4,8	5,0	5,2	5,3	5,8	6,2	6,1	6,3	5,8	6,0	6,5	6,7
Výdaje na zdravotnictví													
státní rozpočet ²⁾	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	-	6 632	7 477	7 275	6 923	12 793
místní rozpočty ³⁾	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	-	5 894	5 817	7 192	8 117	2 252
zdravotní pojišťovny	mil. Kč	-	-	-	-	63 580	73 414	84 615	92 154	100 284	107 466	110 903	121 544

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Vyplacené dávky nemocenského pojištění	mil. Kčs/Kč	21 193	23 435	24 910	26 543	34 246	35 661	21 483	19 797	18 533	19 287	27 205	29 585
z toho: nemocenské	mil. Kčs/Kč	6 899	7 246	8 145	9 665	13 589	15 416	17 663	16 959	15 733	16 434	23 653	25 574
přídavky na děti	mil. Kčs/Kč	10 191	9 808	9 502	9 615	12 324	12 200	1 070	2	-	-	-	-
Vyplacené dávky státní sociální podpory	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	26 692	29 237	29 637	31 328	31 855	31 942
z toho přídavky na děti	mil. Kč	-	-	-	-	-	-	11 124	12 495	11 493	12 474	12 748	12 799
Vyplacené dávky důchodového pojištění ⁴⁾	mil. Kčs/Kč	45 527	56 048	63 696	73 635	84 232	105 788	125 561	145 109	161 805	173 014	181 921	195 814
Počet vyplácených důchodů	tis.	2 952	2 997	3 033	3 052	3 051	3 057	3 052	3 088	3 147	3 184	3 210	3 230

¹⁾ pouze za resort zdravotnictví, od roku 2000 za všechny resorty; předběžné údaje za rok 2001

²⁾ bez kapitoly Veřejná pokladní správa, od roku 2001: bez kapitoly Státní dluh, Operace státních finančních aktiv, Veřejná pokladní správa a vč. kapitoly Okresní úřady; po konsolidaci mezi rozpočty

³⁾ konsolidované, od roku 2001: bez okresních úřadů a jimi zřizovaných organizací

⁴⁾ bez důchodového připojištění a příspěvků k důchodům družstevních rolníků

■ Literatura

Alan, J. a kol. 1989. *Koncepce rodinné politiky*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

Celkové výdaje na zdravotnictví v roce 2001. 2002. Aktuální informace ÚZIS, č.39. <http://www.uzis.cz>.

Cizinci v České republice. 2002. Praha: Český statistický úřad – Scientia.

Czech Republic 2000. Ten Years on: Environment and Quality of Life after Ten Years of Transition. Prague. Charles University Environment Center.

Časové řady základních ukazatelů statistiky práce (1948–1999). 2000. Praha: Český statistický úřad

Čermáková, M. 2000. *Souvislosti a změny genderových diferencí v české společnosti v 90. letech*. Sociologický ústav AV ČR

České hodnoty 1991–1999. 2002. Sociální studia 6, Brno: Masarykova universita – FSS

Dlouhý, J. 1997. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha: Socioklub

Dror, Y. 2001. *The capacity to govern*. London and Portland: Frank Cass

Education at a Glance 2001. Paris: OECD.

Frič, P., Holeček, T., Šafr, J., 1998. *Korupční klima v ČR II*. Závěrečná zpráva sociologického výzkumu. Praha: GfK

Had, M., Urban, L. 2000. *Evropská společenství. První pilíř Evropské unie*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí.

Human Development Report. 1990–2002. UNDP, New York.

Indicators of Sustainable Development. 2000. UN DESA, New York

Kotýnková, M. 2002. „Podpora rodin v 90. letech a její možný vývoj“. *Sociální politika* 5, s. 8

Kretschmerová, T. 2002. „Vývoj obyvatelstva České republiky v roce 2001“. *Demografie* 44: 157–170

Kroupa, A., Mácha, M. (eds.) 1999. *Zpráva o lidském rozvoji. Česká republika 1999*. Praha: UNDP – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

Kučera, M. 1997. „K interpretaci charakteristiky demografických procesů v České republice“. *Demografie* 39: 179

Kučera, M. 2001. „Potřebuje Česká republika zřetelnou populační a migrační politiku?“. *Demografie* 43: 85–92.

Kučera, M., Pavlík, Z. (eds.). 2001. *Populační vývoj České republiky 2000*. Praha: Katedra demografie a geodemografie, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze.

Kučera, M., Pavlík, Z. (eds.). 2002. *Populační vývoj České republiky 2001*. Praha: Katedra demografie a geodemografie, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze.

Kuchař, P. 2002. *Dlouhodobá nezaměstnanost. Analýza vztahu příjmové situace a životních podmínek k sociálnímu chování a nové životní strategii dlouhodobě evidovaných nezaměstnaných*. Závěrečná zpráva sociologického výzkumu. Praha: Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze

Kuchařová, V., Tuček, M. 1999. *Sociálně ekonomické souvislosti rodinného chování mladé generace v České republice*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky

Mareš, P., Možný, I. (eds.) 1995. *Institucionalizace chudoby v Čechách*. Brno: Masarykova univerzita

Moldan, B. 1997. *Indikátory trvale udržitelného rozvoje*. VŠB – TU Ostrava.

Munková, G. 2001. „Nové kroky v oblasti rodinné politiky“. *Parlamentní zpravodaj*

Národní program boje proti AIDS v ČR. <http://www.aids-hiv.cz/index.htm>.

Nussbaum, M. C., Sen, A. (eds.). 1993. *The Quality of Life*. New York: Oxford University Press.

Potůček, M. a kol. 2001. *Vize rozvoje České republiky do roku 2015*. Praha: Gutenberg

Potůček, M. a kol. 2002. *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. Praha: Gutenberg

Průša L. 1995. „Základní přístupy ke koncepci systémů rodinné politiky“. *Sociální politika* 3

Rabušic, L., van Oorschot, W., Sirovátka, T. 1998. *Legitimita české sociální politiky*. Brno: Masarykova univerzita

Rabušic, L. 1996. „O současném vývoji manželského a rodinného chování v České republice“. *Demografie* 38: 173 ad.

Rabušic, L. 1997. „Polemicky k současným změnám charakteru reprodukce v ČR (sociologická perspektiva v demografii)“. *Demografie* 39: 114 ad.

Rychtaříková, J. 1996. „Současné změny charakteru reprodukce v České republice a mezinárodní situace“. *Demografie* 38: 77 ad.

Sčítání lidu, domů a bytů 2001. 2002. Český statistický úřad

Sirovátka, T. 1999. „Rodinná politika v měnícím se kontextu“. *Končí éra rodiny nebo je rodina budoucností společnosti?* Sborník z česko-německo-rakouské konference, s. 44

Sociální a ekonomické dopady integrace ČR do EU (Nové příležitosti, možná rizika). 2001. Praha: RASES

Sociální a ekonomické souvislosti integrace ČR do EU (Ekonomická konvergence, konkurenceschopnost a sociální soudržnost). 2002. Praha: RASES

„Sociální doktrína ČR“. *Sociální politika*, 2002, č. 1., s. 7–11

Špěváček, V. a kol. 2002. *Transformace české ekonomiky*. Praha: Linde

Statistická ročenka životního prostředí ČR. 2000. Ministerstvo životního prostředí – Český statistický úřad

Statistické ročenky ČR. 1993–2001. Praha: Český statistický úřad.

Streeten, P. 1995. „Human Development Index: The Debate about the Index“. *International Social Science Journal* 143: 25–37

Stuart-Hamilton, I. 1999. *Psychologie stárnutí*. Praha: Portál

Výsledky českých žáků v mezinárodních výzkumech 1995–2000. 2002. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání

World Development Report 2001/2002. 2001. World Bank: Washington, D.C.

Urban, L. 2002. *Evropský vnitřní trh a příprava České republiky na začlenění*. Praha: Linde

Urban, L. 2002. *Příprava ČR na vstup a plné uplatnění v EU*. In: Potůček, Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku. Praha: Gutenberg

Zaostřeno na ženy. 2000. Český statistický úřad

Zdravotnická zařízení České republiky v roce 1999, 2000, 2001. Aktuální informace ÚZIS. <http://www.uzis.cz>.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2001. <http://www.mvcr.cz/>

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2000. 2001. Praha: Ministerstvo vnitra ČR

