

VEŘEJNÁ SPRÁVA A SOCIÁLNÍ POLITIKA





**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**

FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

VEŘEJNÁ SPRÁVA A SOCIÁLNÍ POLITIKA

2021

Slezská univerzita v Opavě
Fakulta veřejných politik v Opavě



**SILESIAN
UNIVERSITY**
FACULTY OF PUBLIC
POLICIES IN OPAVA

PUBLIC ADMINISTRATION AND SOCIAL POLICY

2021

Silesian University in Opava
Faculty of Public Policies in Opava

Veřejná správa a sociální politika

2021, roč. I, č. 2

vedení redakce

Ladislav Průša (Opava) – šéfredaktor

Marie Sciskalová (Opava) – výkonná redaktorka

Matúš Vyrostko (Opava) – výkonný redaktor

Lucie Kamrádová (Opava) – výkonná redaktorka

Jana Tamfalová (Opava) – technická redaktorka

Jana Špaková (Opava) – technická redaktorka

redakční rada

Ladislav Průša (Opava), Marie Sciskalová (Opava), Ivan Halász (Budapešť), Igor Palúš (Opava), Krystian Heffner (Katowice), Rafał Riedel (Opole), Wolfgang Beck (Halberstadt), Radek Jurčák, (Brno), Martin Švikruha (Trnava), Richard Brix (Trnava), Peter Horváth (Trnava), Lucia Bartůsková (Praha)

Online verze časopisu je k dispozici na následujícím webu

vssp.slu.cz

Vydavatel

Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě
Bezručovo nám. 885/14, 746 01 Opava, Česká republika

Identifikační číslo organizace

47813059

Vychází dvakrát ročně.

Grafické zpracování

NAKNAP - reklamní a grafické studio, Jan Knap
Na Krásné vyhlídce 591/10, 748 01 Hlučín, Česká republika

Tisk

Profi-tisk group, s.r.o.
Chválkovická 223/5, 779 00 Olomouc, Česká republika

© Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, 2021

Evidenční číslo Ministerstva kultury České republiky

E 24045

ISSN 2695-1223 (Print)

ISSN 2695-1231 (Online)

OBSAH

EDITORIAL	9
-----------	---

NÁŠ ROZHOVOR

ROZHOVOR S JIŘÍM HORECKÝM Ladislav Průša	13
--	----

RECENZOVANÉ STATI, STUDIE, ÚVAHY A ANALÝZY

PLNĚNÍ BARCELONSKÉHO CÍLE V OBLASTI PŘEDŠKOLNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ DĚTÍ OD 3 LET DO VĚKU POVINNÉ ŠKOLNÍ DOCHÁZKY VE ŠKOLNÍM ROCE 2020/2021 V ČESKÉ REPUBLICE Lucia Bartůšková	19
--	----

HÄUSLICHE GEWALT IN ZEITEN DER CORONA - KRISE – URSACHEN, ERSCHEINUNGSFORMEN UND PRÄVENTIONSMASSNAHMEN Wolfgang Beck	35
---	----

PUBLIC DEBT AMIDST LOW INTEREST RATES: THE MAGIC PENTAGON AND ITS SIGNIFICANCE FOR ECONOMIC AND SOCIAL POLICY Jan Mertl	45
--	----

VEREJNÁ SPRÁVA A JEJ FUNKCIE V ČASE PANDÉMIE (SO ZAMERANÍM NA SLOVENSKÚ REPUBLIKU) Igor Palúš	69
--	----

PRÁVNÍ POSTAVENÍ OBČANA PRO PŘÍPAD DŘÍVE VYSLOVENÉHO PŘÁNÍ Marie Sciskalová	81
---	----

PODPORA DIGITÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ STARŠÍCH OSOB Helena Vychová	91
--	----

ZE ZÁVĚREČNÝCH PRACÍ NAŠICH STUDENTŮ

VÝVOJ PŘÍJMENÍ, JEHO SKLOŇOVÁNÍ A PŘECHYLOVÁNÍ Milena Barešová	117
--	-----

KVALITA ŽIVOTA SENIORŮ VE VYBRANÉM DOMOVĚ PRO SENIORY V DOBĚ SOUČASNÉ PANDEMICKÉ SITUACE 2020-2021 Šárka Nováčková	133
BENEFITY V RÁMCI POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY Tomáš Pivokonský	149
ZAJÍMAVOSTI ZE ZAHRANIČÍ	
SYSTÉM DLOUHODOBÉ SOCIÁLNĚ ZDRAVOTNÍ PÉČE V RAKOUSKU Ladislav Průša	163
NAŠE RECENZE	
RECENZE KNIHY MOŽNÁ TO JDE I JINAK Vlasta Řezníková	177
POKYNY PRO AUTORY	179

Milí čtenáři,

jsem rád, že máte znovu možnost otevřít stránky našeho časopisu. Před několika týdny jsme Vám představili jeho první číslo a z ohlasů, které se k nám donesly, musím konstatovat, že se nám pravděpodobně podařilo alespoň trochu zaplnit místo na trhu našich odborných časopisů věnovaných problematice veřejné správy a sociální politiky. Přestože Vaše reakce byly veskrze pozitivní (díky za ně!), sami víme, že vše nebylo dokonalé a našli jsme řadu nedostatků, které se budeme snažit v tomto čísle odstranit.

Co najdete v tomto čísle?

K rozhovoru jsme tentokrát pozvali prezidenta největší profesní organizace v oblasti sociálních služeb v naší republice pana Ing. Jiřího Horeckého, Ph.D., MBA, který je rovněž prezidentem Unie zaměstnavatelských svazů, je rovněž prezidentem European Ageing Network – sítě, která sdružuje více než 10 000 poskytovatelů sociálních služeb pro seniory v Evropě. V rozhovoru s ním budete mít možnost seznámit se s tím, jak si stojí sociální služby v naší zemi v evropském porovnání, jak současná epidemiologická situace ovlivnila poskytování sociálních služeb i s výzvami, které před sociálními službami stojí v následujícím období.

V první – recenzované – části našeho časopisu tentokrát najdete celkem šest příspěvků, které jsou orientovány na aktuální otázky současného vývoje jak v oblasti sociální politiky, tak i v oblasti veřejné správy. Budete mít možnost přečíst si o problematice domácího násilí v současné době, seznámíte se s novým institutem předem vysloveného přání, které je významné zejména v oblasti sociálních služeb nebo s tím, jak si stojí naše republika při naplňování barcelonského cíle v oblasti předškolního vzdělávání dětí od 3 let do věku povinné školní docházky. Pozornost je rovněž věnována tomu, jak veřejná správa zejména na Slovensku plnila svoji roli v době pandemické situace, získáte rovněž informace o aktuálních otázkách souvisejících s problematikou digitálního začleňování starších osob, které se potýkají s řadou omezení v souvislosti s využíváním IT. Zajímavá je rovněž úvaha o tom, jaké faktory ovlivňují výši veřejného dluhu, což je v současné době rovněž velmi aktuální otázka.

Ve druhé části – v rubrice Ze závěrečných prací našich studentů – tentokrát najdete příspěvky třech našich absolventů, kteří v letních měsících úspěšně ukončili svoje bakalářské nebo magisterské studium na naší fakultě a jejichž závěrečná práce oslovila členy redakční rady při její obhajobě v rámci státní závěrečné zkoušky. Věřím, že i Vám, našim čtenářům, tyto poznatky našich absolventů rozšíří obzory vlastního poznání.

Ve třetí části našeho časopisu najdete stručnou charakteristiku systému organizace, financování a řízení služeb dlouhodobé sociálně zdravotní péče Rakousku. Tyto poznatky mohou sloužit jako jedno z východisek pro koncipování tohoto systému v naší zemi. V současné době je zřejmé, že na řešení sociálních a zdravotních důsledků vyplývajících z očekávaných demografických trendů není naše společnost připravena. Při znalosti konkrétní situace v jednotlivých resortech projevující se m.j. v jejich naprosto odlišných motivacích jednotlivých stakeholderů je zřejmé, že k vytvoření efektivního systému poskytování sociálních služeb a zdravotní péče především o seniory a zdravotně

handicapované občany může dojít pouze na regionální a místní úrovni prostřednictvím účinné koordinace poskytovaných sociálních a zdravotních služeb ze strany místní veřejné správy, popř. jimi zřizovaných subjektů.

Závěrem mi dovoluji, abych Vás, naše čtenáře, vyzval k předkládání Vašich aktuálních příspěvků z oblasti veřejné správy nebo sociální politiky. Ve druhém pololetí nového roku bude Česká republika předsednickou zemí Evropské unie, při této příležitosti chceme věnovat 2. číslo našeho časopisu speciálně problematice mezinárodního porovnání vybraných prvků nebo celých oblastí veřejné správy nebo sociální politiky. Vaše příspěvky do tohoto čísla bychom rádi obdrželi nejpozději do 30. dubna.

Jménem celé redakční rady našeho časopisu Vám přeji příjemné čtení a v novém roce hodně štěstí, spokojenosti v osobním a pracovním životě, a hlavně hodně zdraví.

Ladislav Průša

	NÁŠ ROZHOVOR	
--	---------------------	--

S žádostí o rozhovor pro toto číslo našeho časopisu jsme se obrátili na pana Ing. Jiřího Horeckého, Ph.D., MBA, prezidenta Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky.



Vážený pane prezidente, jste představitelem největší profesní organizace sdružující poskytovatele sociálních služeb v České republice. Mohl byste, prosím, našim čtenářům stručně představit hlavní oblasti činnosti Asociace a vize, jakým směrem se bude její činnost ubírat v následujícím období?

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR rozšířila své činnosti nad ty „tradičně asociální“, tj. hájení a reprezentování zájmů našich členů prostřednictvím advokacie a lobbingu. V posledních letech jsme se stali akceptovanou odbornou platformou. Děláme průzkumy, navrhujeme novely zákonů a systémové změny v oblasti dlouhodobé péče, změny systému financování sociálních služeb, jsme zapojeni do mnoha evropských i mezinárodních projektů, nebo vydáváme stanoviska, výklady či doporučené postupy. Touto činností ovlivňujeme rozvoj sociálních služeb v ČR. Asociace je ale také největším vzdělavatelem v sociální oblasti (v segmentu celoživotního vzdělávání). Dlouhodobě investujeme miliony korun do vývoje nových vzdělávacích metod a programů, jedná se např. o koncepty vzdělávání s použitím filmů (v obrazech) nebo virtuální reality. Jsme ale také nakladatelem – vydáváme odborné časopisy Sociální služby a Listy sociální práce i řadu monografií či jiných odborných publikací. Kvalitu sociálních služeb v ČR se snažíme zvyšovat úspěšnými programy, jako jsou Značka kvality v sociálních službách, Certifikace paliativního přístupu v sociálních službách, Indikátory kvality v sociálních službách anebo různými dalšími audity. Je to rozsáhlá činnost, kterou zajišťuje 15 kmenových a přes 100 externích zaměstnanců.

Vedle toho, že jste prezidentem Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, jste rovněž prezidentem European Ageing Network – sítě, která sdružuje více než 10 000 poskytovatelů sociálních služeb pro seniory v Evropě. Z titulu této funkce máte jistě velký přehled o aktuálních trendech při poskytování sociálních služeb v celé Evropě. V čem jsou z tohoto pohledu naše sociální služby plně srovnatelné s ostatními evropskými státy, kde naopak zaostáváme?

Záleží, v čem bychom se chtěli srovnávat. Rozdělil bych to asi do tří oblastí – kvalita sociálních služeb, kapacita a dostupnost a struktura a financování.

V případě kvality poskytovaných služeb došlo v posledních 15 letech k významnému posunu. Z pohledu kvality patříme k nejlepším zemím střední a východní Evropy, ale plně se vyrovnáme i zemím, jako jsou např. Itálie, Portugalsko, Francie či Španělsko. Na druhou stranu jsou samozřejmě země, které jsou na tom lépe – např. Rakousko, Německo, Švýcarsko, Nizozemí, Lucembursko, Dánsko, Finsko apod. Úroveň kvality dané služby je hodně závislá na tom, kolik zaměstnanců se stará o daný počet klientů či vykonává daný výkon, a tento parametr je ve výše uvedených zemích zásadně vyšší.

Co se týče kapacit a dostupnosti, už je situace horší, zde vykazujeme více či méně (dle typu sociální služby) podprůměrné kapacity v rámci EU.

V případě struktury a systému financování je to velmi podobné, v Evropě existují prakticky tři až čtyři možné systémy financování sociálních služeb, přičemž ten „středoevropský“ nepatří mezi ty nejlepší (velmi stručně řečeno). Samostatnou kapitolou je pak integrace sociálních a zdravotních služeb.

V uplynulém období nepříznivé epidemiologické situace to byla Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, která v řadě oblastí suplovala činnost Ministerstva práce a sociálních věcí a rady krajů, a poskytovala svým členským organizacím a dalším poskytovatelům velmi cennou pomoc při řešení mnoha složitých situací, které poskytovatelé museli řešit mj. ve snaze minimalizovat dopady této situace na klienty sociálních služeb. Mohl byste stručně charakterizovat, jak tato doba ovlivnila poskytování sociálních služeb, lze uvést nějaké příklady dobré praxe, které tato doba přinesla?

Z týdne na týden jsme se ze servisní organizace změnili na organizaci humanitární a logistickou. Nakoupili, obdrželi a distribuovali jsme ochranné pomůcky, dezinfekci a další věci za více než 20 milionů Kč, podíleli jsme se také na distribuci tabletů, finanční hotovosti pozůstalým po zaměstnancích v sociálních službách, kteří zemřeli kvůli covidu-19, apod. Zřídili jsme HelpDesk a denně poskytovali informace o aktuálních opatřeních, vydávali postupy a metodiky, zjišťovali potřeby z terénu, analyzovali data, dělali průzkumy a poskytovali zpětnou vazbu vládě.

Pandemie ukázala řadu „bolestivých míst“ sociálních služeb a shodli jsme se na nich nejen se všemi evropskými zeměmi, ale i asociacemi z Ameriky nebo Austrálie. Omezím se na ty nejhlavnější: a) vláda na nás zapomněla, tj. neviditelnost sektoru (která zde byla vždy, ale nyní se ukázala ve své „nahotě“); b) preference zdravotnických systémů (hlavně nemocnic) před sociálními; c) příliš velký důraz na ochranu fyzického zdraví (s potlačením dopadů na zdraví psychické, resp. mentální, sociální apod.); d) nízké kapacity sociálních služeb, nedostatek pracovníků a nedostatečné provázání sociálních a zdravotních systémů.

To dobré, co pandemie přinesla, jsou právě ty příklady dobré praxe, příběhy z terénu, odhodlanost a ochotu zaměstnanců, dobrovolníků, studentů, ale i široké veřejnosti – bez nich bychom to nezvládli. Zvýšila se také viditelnost a atraktivnost našeho odvětví, zvýšil se zájem o práci v něm i o studium na středních zdravotnických školách.

O demografických změnách ve smyslu stárnutí populace se hovoří již poměrně dlouho, připravuje se ale Evropa na svojí „stárnoucí proměnu“?

Ano i ne. Evropská komise dává tomuto tématu v posledních letech poměrně velkou prioritu, byly vydány Ageing Report, Long-term care report nebo návrh tzv. Green paper on Ageing a nejpozději do dvou let bude vydána Strategie dlouhodobé péče v Evropě, tj. dokumenty, které nejen dobře analyzují současný stav a prognózují budoucnost, ale popisují i nezbytné kroky, které je nutné udělat. Konkrétní příprava je však na členských zemích, ČR nemá strategii či plán od roku 2018.

Kolik to všechno bude stát?

Dlouhodobá péče nebo obecně zdravotní péče spojená se stárnutím bude dle prognóz OECD i EU do roku 2050 v jednotlivých zemích představovat 1,5–4 % HDP. Velký vliv mají i vyšší výdaje na sociální zabezpečení, resp. důchody. Proto také ve zprávě Green paper on Ageing velmi často zaznívá, že je nezbytné prodlužovat ekonomicky aktivní život seniorů.

Budou služby dlouhodobé péče dostupné i za 10 či 20 let?

Z pohledu zaměstnanosti jde o nejrychleji rostoucí segment. V sektoru sociálních služeb pracuje na 11 milionů osob, což představuje více než 5 % všech pracujících v Evropě (z toho dlouhodobá péče činí 6,5 milionu osob). Předpokládá se, že obecně ve zdravotnictví a sociálních službách je potenciál až 8 milionů dalších pracovních míst v příštích 10 letech. To akceleruje ten největší problém, který Evropa v tomto ohledu má, – nedostatek pracovníků, nejen aktuálních, ale zejména těch budoucích. To bude také hlavní překážkou rozvoje tzv. služeb komunitního typu, které umožňují seniorům setrávat doma.

Inicioval jste vznik Aliance pro telemedicínu a digitalizaci zdravotnictví a sociálních služeb, kde jste předsedou Správní rady. Je právě digitalizace odpovědí na všechny výzvy, které jste popsal?

Částečně ano, ale jsme stále na začátku. Současné pojetí telemedicíny je zejména o dálkové komunikaci lékař versus pacient. Komplexně jde však spíše o pojetí digitálního pacienta, sdílení dat (ale i jejich zpracovávání pro účely prevence). Digitalizace představuje i robotizaci péče a využívání umělé inteligence. V případě dlouhodobé péče to může v příštích 5 až 10 letech vést k lepšímu monitorování seniorů doma, sdílení jejich dat, k lepší komunikaci s lékařem a ke zvýšení bezpečnosti. Dále to může vést k používání robotů při fyzicky náročných aktivitách (při polohování, hygieně apod.). Vystává ale celá řada etických otázek, je zde riziko zneužití dat, ale i otázka, jak starší generace robotizaci přijme.

Vážený pane prezidento, děkuji za Vaše odpovědi.

rozhovor vedl: Ladislav Průša

	RECENZOVANÉ STATI, STUDIE, ÚVAHY A ANALÝZY	
--	---	--

PLNĚNÍ BARCELONSKÉHO CÍLE V OBLASTI PŘEDŠKOLNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ DĚTÍ OD 3 LET DO VĚKU POVINNÉ ŠKOLNÍ DOCHÁZKY VE ŠKOLNÍM ROCE 2020/2021 V ČESKÉ REPUBLICCE

FULFILLMENT RATE OF THE BARCELONA TARGET IN THE FIELD OF PRE-SCHOOL EDUCATION OF CHILDREN FROM 3 YEARS TO THE MANDATORY SCHOOL AGE IN THE SCHOOL YEAR 2020/2021 IN THE CZECH REPUBLIC

Lucia Bartůšková¹

Abstrakt

Příspěvek si klade za cíl kvantifikovat míru naplnění barcelonského cíle z roku 2002 v oblasti míry participace dětí od 3 let do věku povinné školní docházky na předškolním vzdělávání. Klíčovou součástí analýzy je práce s reálnými daty o účasti dětí na předškolním vzdělávání ve všech nabízených typech kolektivního zařízení ve školním roce 2020/2021. Prostřednictvím analýzy získaných a odhadnutých dat je zjištěno, že účast dětí starších 3 let na předškolním vzdělání je v ČR vysoká a dosahuje 89,8% podílu všech dětí v dané věkové kategorii. Vyšší začlenění dětí je zdůvodněno pozitivním trendem růstu počtu tříd v mateřských školách a rozsáhlým výzvám Operačního programu Zaměstnanost v letech 2016–2017 podporující vznik dětských skupin. Posílené kapacity v předškolních zařízení jsou dostatečné a jsou připravené do budoucích let, kdy populace dětí ve zkoumané věkové skupině bude přesahovat stávající velikost.

Klíčová slova

Barcelonské cíle, dětské skupiny, lesní kluby, mateřské školy, předškolní vzdělávání.

¹ Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze,
nám. W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3 – Žižkov

Abstract

The paper aims to quantify the fulfillment rate of the Barcelona target of 2002 in the area of participation of children from 3 years to the mandatory school age in compulsory school attendance in pre-school education in the school year 2020/2021. A key part of the analysis is working with real data on children's participation in preschool education in all types of collective facilities offered. Through the analysis of the obtained and estimated data, it is found that the participation of children older than 3 years in preschool education is high in the Czech Republic and reaches 89.8% of all children in the given age category. The higher inclusion of children is justified by the positive trend of increasing the number of classes in kindergartens and the extensive challenges of the Operational Program Employment in 2016–2017 supporting the creation of child groups. Reinforced capacities in pre-school facilities are sufficient and are ready for future years, when the population of children in the examined age group will exceed the current size.

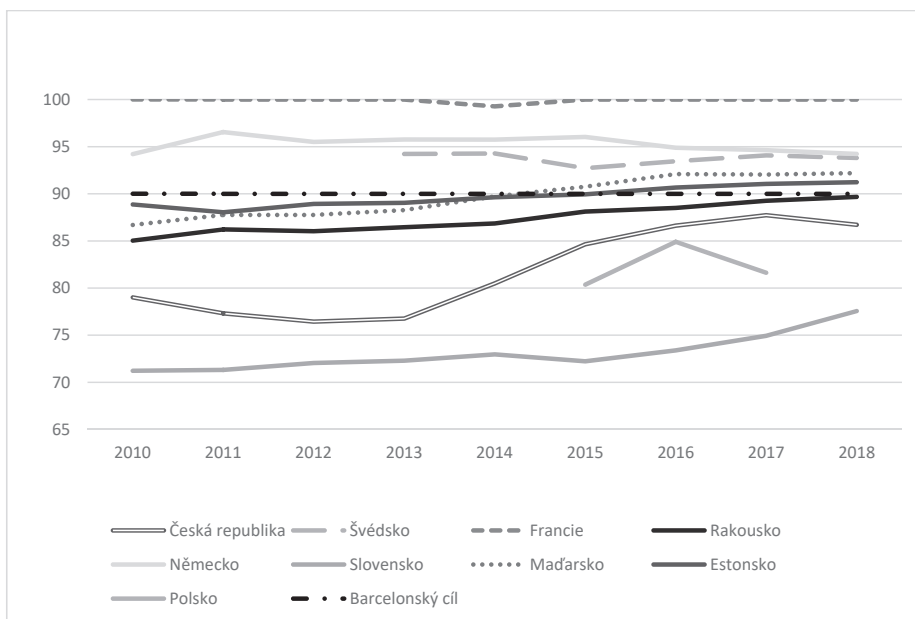
Keywords

Barcelona targets, child groups, forest clubs, kindergartens, preschool education

ÚVOD

Českou republiku čeká od července 2022 v pořadí již druhé předsednictví v Radě EU v historii. Bude moci v rámci předsednického tria spolu s Francií a se Švédskem předložit a prosazovat své priority v agendách a spolurozhodovat o dlouhodobém směřování EU. V rámci předsednictví dojde pravděpodobně i k ohlédnutí se k barcelonským cílům, které byly stanoveny před 20 lety v roce 2002. Výsledkem předsednictví ze zasedání Evropské Rady z března 2002 bylo stanovení mimo jiné barcelonských cílů v oblasti zajištění předškolní péče dětí. Konkrétní požadavek zněl tak, aby členské státy byly schopny poskytnout péči pro nejméně 90 % dětí ve věku od 3 let do věku povinné školní docházky. Data z rozsáhlého mezinárodního srovnání předškolního vzdělání a péče sledující participaci dětí v kolektivních zařízeních jsou publikována Evropskou komisí každých 5 let, naposledy v roce 2019 a shodují se s databází OECD (Family database). Graf 1 přibližuje situaci z hlediska plnění barcelonského cíle ve vybraných zemích EU. Záměrně byly vybrány regionálně blízké země sousedící s ČR, dále země s nejnižší participací (OECD, 2019) matek dětí do 3 let na trhu práce (Estonsko a Maďarsko) a země účastníci se předsednictví s ČR v roce 2022 (Francie a Švédsko).

Graf 1 Vývoj míry účasti v předškolním vzdělávání dětí starších tří let do věku povinné školní docházky (v %), plnění barcelonského cíle (90%)



Zdroj: OECD, 2019; European Commission, 2019, vlastní zpracování

Pozn.: Data pro Švédsko (2010-2012) a Polsko (2010-2014, 2018) nebyla k dispozici

V roce 2018 byla průměrná participace na předškolním vzdělávání dětí starších tří let v EU na úrovni 86,5%. Barcelonský cíl se podařilo naplnit v 14 členských zemích, zbývajících 13 členských zemí, včetně České republiky (86,7 %), hranice 90% nedosáhlo. Nejnížší hodnoty dlouhodobě vykazuje Řecko, Chorvatsko a Slovensko, naopak k maximálnímu využití předškolní péče se blíží Francie, Belgie a skandinávské země včetně Dánska. Česká republika se nacházela lehce pod průměrem EU zemí. Mezi lety 2013 až 2017 zaznamenala nejvýraznější zlepšení v tomto ukazateli, kdy míra účasti na předškolním vzdělávání rostla v průměru o 2,3 p.b. za rok. Je nutné však upozornit na nedostatečnou kvalitu dat za ČR v rámci statistického vykazování OECD. Vzhledem k neexistenci jednotného registru předškolních zařízení není možné zajistit korektní a spolehlivý sběr dat v ČR.

Péče o děti nebo jiné závislé členy domácnosti, kterou v ČR stále primárně vykonávají ženy, je hlavním faktorem ovlivňující zaměstnanost žen. Hlavním slibovaným pozitivem vyšší participace dětí v předškolním vzdělávání by mělo být zvýšení účasti žen na trhu práce, která je v období péče o děti do 6 let nízká právě vlivem pečovatelských povinností. Nízké zastoupení žen v zaměstnání nese pro EU ekonomickou ztrátu vyčíslenou na 370 mld. EUR ročně (Eurofound, 2016). Z tohoto pohledu mají barcelonské cíle zásadní význam i v současnosti, kdy je český trh práce vyčerpaný a počet volných pracovních míst přesahuje počet uchazečů o zaměstnání.²

² Na jedno volné pracovní místo připadalo v srpnu 2021 jen 0,74 uchazeče.

Význam a přínos nerodinné péče je doložen odborníky zejména pro děti v posledním stadiu raného dětství, tj. předškolním věku. Z hlediska vývojové psychologie je nutné odlišit batolecí věk (1–3 roky) od předškolního věku (4–6 let). Zatímco pro děti do 3 let je za významnou a naprosto dominantní proměnou ovlivňující rozvoj duševního zdraví považováno rodinné prostředí, u starších dětí je dětský kolektiv velmi významných faktorem posilujícím komunikaci, zkušenosti a rozvoj sociálních vazeb (Matějček, 2005; Langmeier, Krejčířová, 2007).

Důležitost nerodinné formální péče o předškolních děti je nezpochybnitelná a žádoucí u dětí pocházející z tzv. „méně kultivovaného a stimulujícího“ rodinného prostředí. Předškolní institucionální vzdělávání navazuje na působení rodiny a v oblastech, kde rodina ve své roli selhala, mohou instituce doplňovat a rozvíjet (Vítková, 2004). Tento pohled je spojen s konceptem inkluzivního vzdělávání, kde mají všichni právo na přístup ke vzdělání, spolubytí, účast a nevyčleňování. Vzdělání je kumulativní proces, a proto můžeme předškolní vzdělání vnímat jako bránu k dalšímu stupni vzdělání.

V návaznosti na zdůvodnění významu předškolní nerodinné péče se tento příspěvek zabývá plněním barcelonského kritéria v ČR v posledním sledovaném školním roce 2020/2021. Cílem je kvantifikovat pomocí dostupných dat a odhadů angažovanost dětí ve věku 3–6 let v předškolním vzdělávání a zjistit, jakým směrem se posouvá vývoj v této oblasti.

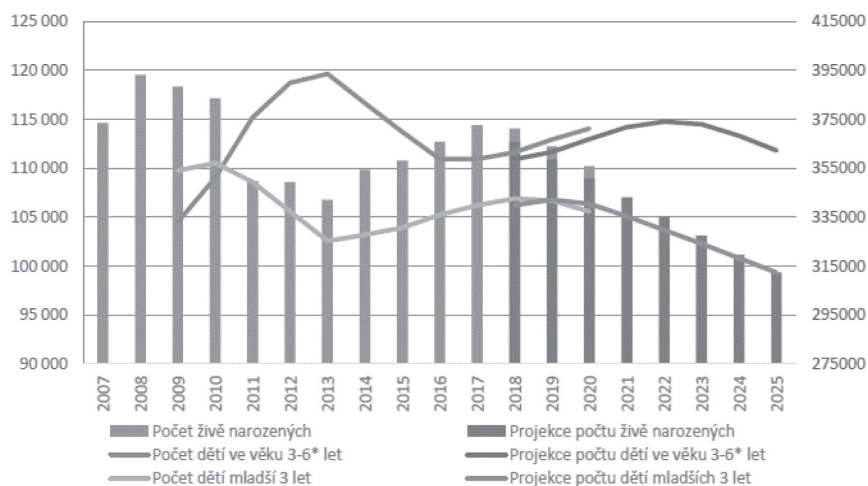
Text se dotýká smyslu rodinné politiky, která má vytvářet a podporovat takové prostředí, které je vhodné pro fungování rodin a výchovu dětí. Vhodně nastavené socioekonomické podmínky jsou spjaté s podporou vyšší porodnosti. Jelikož je účelová pronatalitní politika z dlouhodobého hlediska neúčinná, diskutováno v odborných statích (Demeny, 1987; Cigno, 1989; Loužek, 2004), je potřeba se zaměřit na opatření, která vycházejí z potřeb rodin. V tomto ohledu je nejpatrnější nedávný průzkum (Barvíková et al., 2018), který prokazuje zájem rodičů o služby různého typu, nejčastěji o služby zařízení denní péče o děti. Služby pro rodiny s dětmi propojující pracovní trh s rodinou, v některých případech vzdělání s rodinou, mají potenciál sloužit jako nástroj podpory zaměstnanosti rodičů.

1. CÍLOVÁ SKUPINA

Velikost cílové skupiny je pro účely výzkumu zcela zásadní parametr. Proto je zjišťováno, o jak velkou dotčenou věkovou populaci dětí se jedná. Ke kvantifikaci poslouží demografické ukazatele. Vzhledem ke zpoždění politických opatření je vývoj počtu narozených dětí v grafu 2 sledován v delším časovém horizontu. Vývoj porodnosti je pro účely článku stěžejní, neboť se přímo promítá do počtu dětí předškolního věku. Jak je patrné z grafu 2 příznivý vývoj v porodnosti v letech 2007–2010 byl přerušen čtyřletým poklesem hodnoty tohoto ukazatele držícího se pod hranici 110 000 narozených dětí. Následovala mírná vlna růstu až do roku 2017. V posledních třech letech 2018–2020 se naplnil klesající trend porodnosti střední varianty demografické projekce ČSÚ, nicméně hodnoty statisticky ověřených dat byly v průměru o 2 000 narozených dětí vyšší.

Cílovou skupinu naší analýzy tvoří děti předškolního věku 3–6 let³, která dle věkové struktury obyvatel ČR k 1. 1. 2020 zahrnovala celkem 366 742 dětí. Počet předškolních dětí kopíruje ukazatel počtu narozených dětí s několika letým zpožděním. Mírná vzestupná populační vlna kolem roku 2017 a 2018 se projeví v počtu sledovaných předškolních dětí nejvýrazněji kolem roku 2022, kdy by měla dle projekce dosahovat svého maxima. V absolutním vyjádření se jedná o 374 032 dětí. V následujícím dlouhodobém výhledu hovoří střední varianta predikce Úřadu Národní rozpočtové rady (2020) o snižování počtu námi zkoumané skupiny dětí 3–6 let. Minima by měla dosáhnout v roce 2035 s počtem 320 000 dětí.

Graf 2 Počet živě narozených dětí v letech 2007–2020 a projekce do roku 2025



Pozn: * Počet dětí ve věku 3–6 zahrnuje 25 % dětí ve věku 6 let, které v průměru nenastoupí do 1. třídy ZŠ

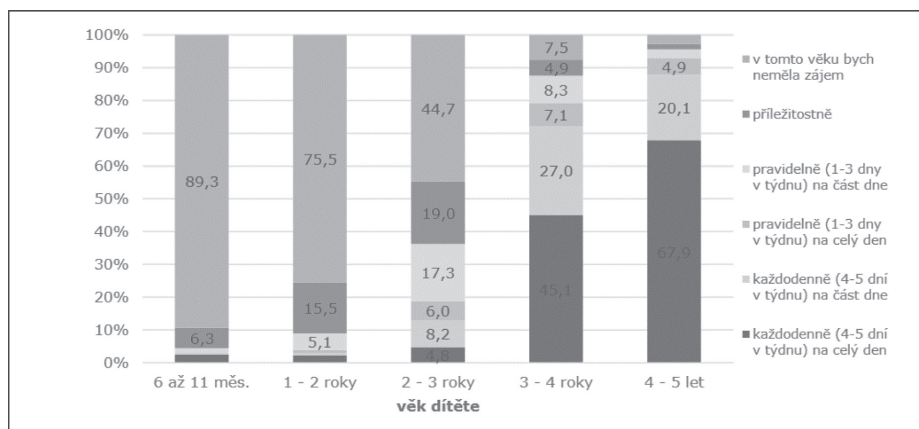
Zdroj: ČSÚ, 2021 a ČSÚ, 2018

Velikost cílové skupiny nemusí nutně odpovídat počtu zájemců o péči v předškolním zařízení. Druhou stěžejní veličinou je skutečný zájem rodičů o umístění dítěte do instituce zabezpečující péči a výchovu dětí. Preference rodičů velmi silně souvisí s věkem dítěte a úměrně s ním roste, což koresponduje i rostoucím podílem žen aktivních na trhu práce. Tuto skutečnost lze nejlépe doložit z výzkumu (Barvíková, et al., 2018). Jak je vidět z grafu 3 jednoznačné upřednostňování výhradní rodinné péče o děti je do jeho dvou let. Od dvou let věku dítěte považuje větší část matek (55,3 %) za lepší způsob péče

³ Počet dětí ve věku 3–6 zahrnuje 25 % dětí ve věku 6 let, které v průměru nenastoupí do 1. třídy ZŠ. Tato skutečnost byla vypočítána na základě dat ze zápisů do 1. ročníku základního vzdělávání – podle věku (MŠMT, 2020). Ve školním roce 2020/2021 bylo zapsáno 27 648 dětí starších 7let, tj. děti mající z předchozího roku odklad povinné školní docházky. V poměru k průměrnému počtu narozených dětí (110 000) se jedná o 25,14 % šestiletých dětí, které v roce 2019/2020 nenastoupily k základnímu vzdělávání.

o dítě v nerodinném prostředí, ale pouze u 13 % žen by se jednalo o každodenní péči. Situace se dramaticky mění od ukončeného třetího roku dítěte, kdy naprostá většina matek (92,5 %) upřednostňuje nerodinnou péči. Období od dvou a tří let věku dítěte můžeme považovat za jakýsi přechodový stupeň mezi rodinnou a formální péčí o dítě.

Graf 3 Preferovaný rozsah péče o dítě v kolektivním zařízení (v %)



Zdroj: Barvíková, et al., 2018, s. 50

Zjištěné preference výhradní rodinné péče matek s dětmi do dvou let jsou do značné míry ovlivněny celkovým nastavením systémem rodinné politiky a dalšími okolnostmi. Za výrazné faktory jsou považovány: nastavení délky mateřské a rodičovské dovolené, výše peněžitě pomoci v mateřství a rodičovského příspěvku, míra flexibility v zaměstnání a nabídka alternativních služeb péče o děti.

Kupříkladu větší flexibilita v čerpání rodičovského příspěvku od roku 2012 přispěla k mírné proměně preferencí rodičů, kteří si díky této změně mohou jednodušeji přizpůsobovat volbu o délce rodinné péče. Obecně roste zájem o dřívější návrat matek na trh práce mezi druhým a třetím rokem života (Barvíková et al., 2018). Narůstá taktéž zájem rodičů o některé formy příležitostné péče u dětí mladších tří let.

1. ZMAPOVÁNÍ NABÍDKY PŘEDŠKOLNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ A VÝCHOVY DĚTÍ VE VĚKU 3–6 LET

Schéma 1 ilustruje členění systému služeb kolektivní péče o děti předškolního věku (3–6 let) v ČR. Základními kameny českého předškolního vzdělávání tvoří mateřské školy (MŠ), dětské skupiny a neškolní zařízení vznikající na základě živnostenského oprávnění. Jednotlivými charakteristikami včetně zjištěnou kapacitou uvedených zařízení se budou stručně věnovat následující subkapitoly. Do analýzy nejsou zahrnuta zařízení poskytující péči výhradně o děti mladší 3 let a individuální služby typu „chůvy“ a mikrosjele, které nenaplňují charakter kolektivní péče.

Schéma 1 Typy služeb kolektivní péče o předškolní děti ve věku 3–6 let v ČR



Zdroj: vlastní zpracování

1.1. Mateřské školy

MŠ se zaměřují zpravidla na vzdělání dětí od tří do šesti let, označované ISCED⁴ 02 podle mezinárodní standardní klasifikace vzdělání. MŠ mohou poskytovat vzdělání mladším dětem, a to od dvou let věku, které spadá pod klasifikaci vzdělání ISCED 01, a také o děti starší šesti let v případě odloženého nástupu do základního vzdělávání. MŠ mohou nabývat různých právních forem, ale v praxi se více vymezují spíše charakteristikou poskytovaných služeb.

Ve školním roce 2020/2021 byla většina, tj. 91,5 %, MŠ veřejných, 7,6 % soukromých a 0,95 % církevních. V detailním pohledu na využívání kolektivních zařízení pro vzdělání předškolních dětí je patrná dominance veřejných MŠ. Veřejnou MŠ navštěvuje 342 665 dětí (95,8 %) z celkového počtu umístněných dětí do MŠ (357 598), zatímco služeb privátních MŠ využívá 12 889 dětí (3,6 %) a 2 044 dětí (0,6 %) dětí se vzdělává v církevních MŠ (MŠMT, 2021).

Z hlediska kapacity MŠ lze konstatovat, že v průběhu posledních deseti let byl zaznamenán výrazný nárůst v počtu nově zřízených tříd. Od školního roku 2011/2012 do 2020/2021 se zvýšila kapacita o 2 045 tříd (navýšení o 14,1 %), což představuje cca 44 172⁵ nových míst. Nejvýraznější procentuální nárůst byl zaznamenán u soukromých MŠ, jejichž počet tříd vzrostl o 170,3 %, dále u církevních MŠ (zvýšení o 53,2 %) a veřejných MŠ (zvýšení o 11,3 %). V absolutních hodnotách mají na tomto nárůstu většinový podíl (75,4 %) veřejné MŠ.

Pro analýzu dostupnosti péče pro předškolní děti jsou stěžejní absolutní počty dětí zařazených do vzdělávání v MŠ a jejich struktura podle věku, jež představuje tabulka 1. Vývoj celkového počtu dětí v MŠ během sledovaného desetiletého období odpovídá populačním pohybům naznačených v první kapitole tohoto příspěvku až na poslední sledovaný školní rok 2020/2021. Vzestupná populační vlna před rokem 2010 se projevila

⁴ ISCED (International Standard Classification of Education) – mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání podle OSN. Záměrem je zajistit mezinárodní komparaci a analýzy srovnatelných dat.

⁵ Počet nově vzniklých tříd je násoben průměrným počtem dětí na třídu v posledním školním roce 2020/2021 (21,6)

v postupném zvyšování počtu dětí v MŠ ve školních letech 2012/2013 až 2014/2015. Vývoj počtu dětí evidovaných v MŠ od školního roku 2014/2015 je klesající. Nejvýraznější pokles dětí v MŠ byl zaznamenán v posledním školním roce 2020/2021, kde meziroční úbytek činil 7 311 dětí. Toto snížení počtu dětí umístěných do MŠ se událo navzdory růstu (od roku 2017, viz graf 2) počtu dětí v cílové skupině 3–6 let, přibývajícím personálním kapacitám a již zmíněnému nárůstu počtu tříd. Výsledným efektem je snížení průměrného počtu dětí v jedné třídě z 23,2⁶ na hodnotu 21,6. Tuto anomálii lze zdůvodnit částečně pandemií onemocnění způsobeného virem COVID-19. Někteří rodiče odložili nástup dětí do MŠ z důvodu obavy z šířící se nákazy. Nižší zájem rodičů umístit dítě do MŠ mohla způsobit i negativní zkušenost z často uzavřených MŠ (karanténa, vládní nařízení) v předchozím školním roce 2019/2020, která mohla vyústit v individuální zajištění péče o dítě jiným alternativním způsobem (blízkou osobou či chůvou).

Tab. 1a Počet dětí v MŠ ve školním roce 2011/2012–2015/2016 podle věku

Věk		2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Celkem		342 521	354 340	363 568	367 603	367 361
v tom	mladší než 2 roky	.	.	.	737	932
	2leté	31 355	31 951	33 141	37 161	41 389
	3leté	92 492	91 350	92 365	92 120	90 640
	4leté	99 884	106 784	106 163	107 065	103 501
	5leté	96 959	104 369	111 217	110 000	109 981
	6leté	21 344	19 559	20 287	20 334	20 695
	starší než 6 let	487	327	395	186	223

Zdroj: MPSV, ČSÚ, vlastní zpracování

⁶ Hodnota představuje desetiletý průměr počtu dětí na třídu v MŠ.

Tab. 1b Počet dětí v MŠ ve školním roce 2016/2017–2020/2021 podle věku

Věk		2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Celkem		362 653	362 756	363 776	364 909	357 598
v tom	mladší než 2 roky	950	758	650	480	255
	2leté	43 779	44 713	44 724	42 540	34 331
	3leté	91 390	91 758	93 046	94 585	93 075
	4leté	100 118	99 914	99 858	101 407	102 494
	5leté	105 869	104 901	104 749	104 522	106 305
	6leté	20 392	20 577	20 600	21 252	20 973
	starší než 6 let	155	135	149	123	165

Zdroj: MPSV, ČSÚ, vlastní zpracování

Počet dětí připadající na jednu třídu či na jednu vychovatelku bezprostředně souvisí s diskuzí nad kvalitou poskytovaných služeb předškolního zařízení. ČR patří mezi země s nejvyšším počtem dětí ve skupině stejně jako na jednoho vychovatele. Maximální počet dětí ve věku 4 let na jednoho vychovatele je u nás 24 dětí, zatímco ve většině evropských vzdělávacích systémech je to pod 20 dětí a v Irsku, Maďarsku, Finsku, Skotsku a Norsku je tento počet nižší než 10 dětí (European Commission, 2019). Podle hodnocení ČŠI (2020) mají vysoké počty ve třídách v MŠ negativní dopad na kvalitu předškolního vzdělávání, neboť nejsou schopny zohlednit současné požadavky na osobnostní pojetí vzdělávání a jeho individualizaci.

1.2. Dětské skupiny

Od 29. 11. 2014 nabyl účinnosti zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a stanovil podmínky pro provozování dětských skupin (DS). Několik následných novelizací, které přinesly pouze drobné úpravy, nezměnily charakter služeb poskytovaných DS. DS jsou určeny pro děti od 1 roku do věku zahájení školní docházky, čímž naplňují klasifikaci vzdělání ISCED 01 a ISCED 02.

Podle evidence DS (k 1. 9. 2020) existovalo celkem 1 120 DS s platným oprávněním s celkovou kapacitou 14 896 míst (MPSV, 2020). Počet zapsaných DS soustavně roste od roku 2015. Počet míst nutně nemusí korespondovat s počtem zapsaných dětí, neboť v rámci DS na rozdíl od MŠ je umožněno sdílení míst. Střídání v docházce dětí však může představovat překážku ve flexibilitě rodičů (změna nastavení v průběhu školního roku) uvažujeme-li o dětech 3–6letých. Matky dětí v tomto věkovém rozmezí mají poměrně vysokou míru zaměstnanosti (78,9% dle OECD, 2019) na rozdíl od matek dětí do 3 let

(21,7 %). Vzhledem k nízkému podílu částečných úvazků v ČR můžeme předpokládat, že většina rodičů těchto dětí pracuje na plný úvazek a preferuje tak celodenní každodenní péči, což koresponduje také s výsledky průzkumu rodičů uvedeného v grafu 3. Z tohoto důvodu jsou do výpočtu kapacit zahrnuty pouze počty míst z deklarované kapacity DS. Sdílené místo v DS je vhodné a využívané rodiči s dětmi mladší 3 let, jak potvrzují preference polodenní či příležitostné péče u této skupiny (Barvíková et al., 2018). Předpokládáme, že u starších dětí se situace týká pouze jednotek procent dětí, proto jsou sdílená místa v analýze zanedbána.

Vzhledem k tomu, že naší cílovou skupinou jsou děti 3–6 let, budeme z kapacit DS abstrahovat děti mladší 3 let. Vycházíme z evaluační zprávy ESF (2017), která zveřejnila výsledky dotazníkového šetření příjemců podpory zahrnující DS. Podle těchto dat je věkové rozdělení dětí navštěvující DS ve prospěch dětí mladších 3 let (62 %). Podíl dětí starších tří let je v DS na úrovni 38 %. Následující tabulka zobrazuje klíčové hodnoty kapacit v DS.

Tab. 2 Odhad počtu dětí 3–6 let v DS ve školním roce 2020/2021

	Počet DS	Celkový počet dětí	Počet dětí 3–6 let
Celkem	1 120	14 896	5 660

Zdroj: MPSV, 2020; ESF, 2017, vlastní výpočet a zpracování

1.3. Neškolská zařízení

Spektrum nabízených služeb péče o předškolní děti, které řadíme mezi tzv. neškolská zařízení, se provozuje dle živnostenského zákona. Nejčastěji jde o předmět podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ v rámci něhož existuje volná živnost č. 72 „Mimoškolní výchova a vzdělávání, pořádání kurzů, školení, včetně lektorské činnosti“ a č. 79 „Poskytování služeb pro rodinu a domácnost“. Vázaná živnost „Péče o dítě do tří let věku v denním režimu“ se využívá v případě zařízení určené pro děti mladší 3 let.

V současnosti je systém neškolských zařízení z hlediska kapacity nesledovaný. Otázku týkající se kapacit nelze přesně zodpovědět a odhady stěžují i fakt, že neškolská zařízení jsou v několika případech zařazena do rejstříku škol nebo v seznamu DS. Nesystematičnost tohoto pilíře byla částečně eliminována vznikem DS, kdy řada neškolských zařízení byla od roku 2014 transformována právě do tohoto typu zařízení (DS). Vzhledem k tomu, že sledujeme dostupnost kolektivních zařízení pro děti starší tří let, které nabízejí každodenní celodenní péči, nejsou do analýzy zahrnuta neškolská zařízení typu mateřských a hlídacích center dále pak firemní a komerční jesle.

Při snaze o kvantifikaci počtu dětí, které tyto služby využívají, jsme využili data od Asociace lesních MŠ (2020). Mezi neškolská zařízení patří lesní kluby (LK), které nejsou zařazeny v rejstříku škol ani v seznamu DS. Následující tabulka 3 uvádí odhadnutý počet dětí v LK dle průměrného počtu dětí v jedné skupině (15), kterou uváděla většina zkoumaných LK. Obvykle jsou zde umísťovány děti ve věku 2–6 let, některé LK nabízejí služby pro mladší

děti 2 let. Věkovou strukturu LK Asociace lesních MŠ neeviduje, avšak lze ji na základě dostupných informací odhadnout. Pro účely odhadu bude použit průzkum publikovaný v evaluační zprávě ESF (2017) zaměřený na provoz zařízení poskytujících pravidelnou péči o děti od narození do zahájení povinné školní docházky. Děti ve věku 3–6 let zapsané v zařízeních provozovaných na základě živnosti tvoří 33% podíl. Tuto informaci vezmeme v potaz při výpočtu počtu dětí 3–6 let navštěvujících LK. K 1. 9. 2020 se evidovalo celkem 198 lesních školek, z nichž 158 lze považovat za neškolská zařízení „lesní klub“ provozovaná na základě živnosti. Tabulka 3 ukazuje výsledné hodnoty včetně odhadnutého počtu dětí 306 let, jimž LK poskytovaly ve školním roce 2020/2021 vzdělávání.

Tab. 3 Odhad počtu dětí 3-6 let v LK ve školním roce 2020/2021

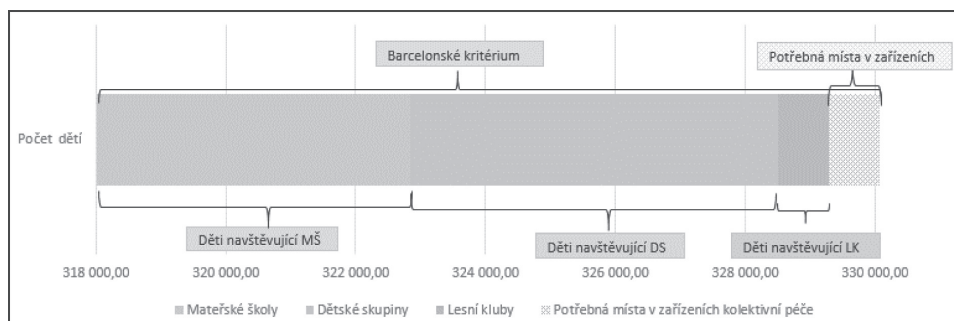
	Počet lesních školek	Počet lesních klubů	Celkový počet dětí v LK	Odhadnutý počet dětí 3-6 let v LK
Celkem	198	158	2 370	782

Zdroj: Asociace lesních školek, 2020; ESF, 2017, vlastní zpracování

2. Výsledky plnění barcelonského kritéria ve školním roce 2020/2021

Barcelonský cíl zavazuje členské státy EU k zajištění míst v zařízeních péče pro děti v objemu 90% dětí ve věku od tří let do věku povinné školní docházky. Na základě provedené analýzy a odhadů počtu umístněných dětí v tomto věkovém rozmezí ve všech typech předškolních zařízení byla vypočtena skutečná participace těchto dětí v zařízeních kolektivní péče. Graf 4 znázorňuje počet dětí navštěvujících MŠ, DS a LK a ilustruje počet míst potřebných pro splnění barcelonského kritéria. Účast dětí starších tří let věku ve všech zařízeních kolektivní péče dosahuje 89,8% podílu všech dětí v dané věkové kategorii. Počet potřebných míst k dosažení barcelonského cíle byl vypočten na 779. Vzhledem k tomu, že byly některé hodnoty pro nedostatek dat a jejich nesledovanost do výpočtu odhadnuty, je tento údaj poskytnut spíše pro rámcovou představu.

Graf 4 Počet dětí starších tří let ve všech typech zařízeních kolektivní péče a vyčíslení potřebných míst v zařízeních dle barcelonského kritéria ve školním roce 2020/2021



Zdroj: ČSÚ, 2021; ČSÚ, 2018; MŠMT 2021; Asociace lesních školek, 2020; ESF, 2017; MPSV, 2020, vlastní výpočet

Situace se začleněním dětí starších 3 let do předškolního vzdělávání je v ČR velmi dobrá. Zvýšení míry účasti o 2,1 p. b. oproti roku 2017 lze přisoudit rozsáhlým výzvám Operačního programu Zaměstnanost v letech 2016–2017⁷ podporující vznik DS. V období od roku 2017–2020 vrostl počet DS o 867 (342,7 %). Pozitivní trend nalezneme i v počtu nově otevřených tříd v MŠ, které soustavně roste, v průměru během posledních deseti let o 254 tříd (1,7 %) za rok.

Pozitivní dopady obou zmíněných vlivů byly ve školním roce 2020/2021 oslabeny nižším zájmem rodičů o umístění dětí v MŠ, vyšším podílem odmítnutých žádostí ze strany MŠ a zpomalením v rozvoji DS. Nižší zájem rodičů byl daný nepříznivými okolnostmi pandemie onemocnění COVID-19, které se projevilo v poklesu počtu přihlášených dětí k předškolnímu vzdělávání oproti předchozímu školnímu roku 2019/2020 i přes početnější věkovou kohortu 3–6letých. Počet přihlášek však není směrodatný, neboť rodiče mohou podat současně více přihlášek. Přesto ve školním roce 2020/2021 obdrželo kladné stanovisko o přijetí nižší počet dětí než v předcházejících letech. MŠ ve školním roce 2020/2021 nepokračovaly v trendu rozšiřování umístěných dětí v předškolním vzdělávání a nevyužily posílené kapacity z předchozích let. Postoj MŠ lze posoudit jako restriktivní, neboť nelze vysvětlit nižší kapacitou zařízení, nižším počtem zaměstnanců a učitelů a ani nepříznivým populačním vývojem.

Plánované úpravy legislativního ukotvení DS se negativně projevily v ochotě zakládat nové skupiny. Převládající nejistota, v jaké výši a za jakých podmínek budou DS finance získávat, zpomalila rozvoj sítě dětských skupin v roce 2020 a 2021. Podle odhadu MPSV mělo vzniknout v roce 2020 dalších 250 DS a měl pokračovat rychlý růst kapacit v těchto zařízeních. Podle dostupných dat však v roce 2020 vzniklo pouze 150 DS a v prvním pololetí roku 2021 vzniklo 30 DS.

⁷ Jednalo se o výzvy č. 35 a 36 (vyhlášeny ke konci roku 2015), mimořádná výzvy 132 (vyhlášena na konci roku 2016) a výzvy 73 a 74 (vyhlášeny v roce 2017). (ESFCR, 2021)

ZÁVĚRY

Vyhodnocení plnění barcelonského cíle v oblasti předškolního vzdělávání se zaměřením na děti od 3 do 6 let v českých podmínkách se projevilo zejména ve snaze zahrnout všechny typy zařízení péče o děti předškolního typu odpovídající stanovené charakteristice a zařadit nově získaná data pro školní rok 2020/2021. Míra účasti na předškolním vzdělávání podle dat z OECD se zdá být mírně podhodnocená, což je dáno nedostupností dat ke všem typům předškolního vzdělávání, které se v ČR nabízejí. Z tohoto důvodu byla v tomto příspěvku zkoumána participace dětí v pojetí komplexní dostupnosti v rámci MŠ, DS a zahrnuta byla zařízení provozovaná na základě živnosti typu LK.

Na základě nedostatku dostupných zdrojů lze vyjádřit doporučení směrem k zavedení národního registru předškolní péče, který by plnil monitorovací a kontrolní funkci. Rodiče i regionální správa by měli k dispozici úplné informace a údaje o všech typech zařízení předškolní péče (za předpokladu povinné registrace). Registr by přispěl ke sledování a kontrole kvality nabízených služeb prostřednictvím ČŠI, která má v současné době dohled pouze nad zařízeními uvedenými v Registru škol a školských zařízení.

Míra účasti na předškolním vzdělávání má v ČR rostoucí tendenci a při zahrnutí dostupných typů kolektivních zařízení dosahovala ve školním roce 2020/2021 téměř 90 %, tedy hranice barcelonského kritéria. Kromě samotné míry participace na předškolním vzdělávání se během posledního desetiletého období výrazně zlepšily i jiné ukazatele související s průměrným počtem dětí na jednu třídu v MŠ, celkovým počtem tříd v MŠ a rostoucím trendem v zakládání nových DS a LK.

Kapacity páteřního systému MŠ včetně nabízených míst v DS a LK lze hodnotit v současnosti jako dostatečné a kapacitně připravené i do budoucích let, kdy populace dětí ve zkoumané věkové skupině bude přesahovat stávající velikost. Mírná populační vlna přinese na svém vrcholu v roce 2022 o 7 290 dětí v námi zkoumané věkové skupině více než v roce 2020. Hojně posílené kapacity v předškolních zařízeních v poslední dekádě a jejich postupné zvyšování umožní absorbovat procentuálně vyšší zastoupení dětí v dané věkové kohortě do předškolního vzdělávání.

Specifičnosti školního roku 2020/2021, ve kterém poklesly hodnoty většiny zkoumaných ukazatelů včetně počtu přijatých dětí do MŠ, nepřikládáme vážnost ve smyslu, že bychom očekávali změnu v trendu vývoji kapacitních možností předškolních vzdělávacích zařízení. Odchylna byla vysvětlena nastalými okolnostmi kolem pandemie onemocnění COVID-19 a restriktivním postojem MŠ, v jehož důsledku vzrostl počet nepřijatých/odmítnutých dětí k předškolnímu vzdělávání oproti předchozím rokům.

Ve smyslu zvýšení kvality předškolního vzdělávání se příspěvek dotkl otázky počtu dětí na osobu vychovatele. V tomto ohledu lze formulovat doporučení na úrovni celého vzdělávacího systému k realizaci opatření vedoucí ke snižování počtu dětí na třídu, případně na vychovatele. Doporučení staví na potřebě zajistit větší personální kapacity kvalifikovaných učitelů, jehož realizace je v krátkodobém horizontu obtížná.

Vzhledem k poměrně dynamickému vývoji v oblasti předškolního vzdělávání, které představují pro rodiče alternativu k MŠ ve vzdělávání a péči pro své děti by další zkoumanou oblastí měl být dopad plánovaných legislativních změn v oblasti dětských

skupin. Schválená novela zákona č. 247/2014 Sb. o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině vychází z potřeby zajistit stabilní financování dětských skupin, jejichž dosavadní financování z výzev ESF bude ukončeno v roce 2022.

Literatura

ASOCIACE LESNÍCH MATEŘSKÝCH ŠKOL. [online]. 2020 [cit. 1. 9. 2020]. Dostupné z: <https://www.lesnims.cz/>.

BARVÍKOVÁ, J., et al. *Mikrojesle: Nová služba předškolní péče v průzkumu veřejného mínění*. Praha: VÚPSV, 2018. ISBN 978-80-7416-326-5.

CIGNO, A. The Timing of Births – A Theory of Fertility, Family Expenditures and Labour Market Participation over Time. In: Wenig, A. - Zimmermann, K. F. (eds.) *Demographic Change and Economic Development*. Berlin - Heidelberg - New York: Springer, 1989, s. 133–149. ISBN 978-3-540-51140-3.

ČSÚ. Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100 [online]. 2018. [cit. 3. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/projekce-obyvatelstva-ceske-republiky-2018-2100>.

ČSÚ. Věkové složení obyvatelstva za roky 2009–2020 [online]. 2021. [cit. 3. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vekove-slozeni-obyvatelstva-2020>.

ČŠI. *Kvalita a efektivita vzdělávání a vzdělávací soustavy ve školním roce 2019/2020 – Výroční zpráva*. Praha: ČŠI, 2020. ISBN 978-80-88087-43-4.

DEMENY, P. Re-linking Fertility Behavior and Economic Security in Old Age – A Pronatalist Reform. *Population and Development Review*. 1987, vol. 13, no. 1, p. 128–132. <https://doi.org/10.2307/1972124>.

ESF. EVALUAČNÍ ZPRÁVA VÝZEV 35 A 36 OPERAČNÍHO PROGRAMU ZAMĚSTNANOST [online]. 2017. [cit. 3. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.esfcr.cz/documents/21802/7889628/Evalua%C4%8Dn%C3%AD+zpr%C3%A1va+v%C3%BDze+v+35+a+36+-+Evalua%C4%9Btsk%C3%BDch+skupin.pdf/d08f626e-4d7f-40a0-9823-922527af6015?t=1512390382853>.

ESFCR. Přehled výzev [online]. 2021. [cit. 10. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.esfcr.cz/prehled-vyzev-opz>.

EUROFOUND. *The gender employment gap: Challenges and solutions*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. ISBN 978-92-897-1551-5

EUROPEAN COMMISSION. *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications office of the European Union, 2019. ISBN 978-92-9492-975-4.

LANGMEIER, J. a KREJČÍŘOVÁ, D. *Vývojová psychologie*. Praha: Grada, 2007. ISBN 80-247-1284-9.

LOUŽEK, M. *Populační ekonomie: Její důsledky pro účinnost pronatalitních politik*. Praha: CEP, 2004. ISBN 80-86547-35-3.

MATĚJČEK, Z. *Výbor z díla*. Praha: Karolinum, 2005. ISBN 80-246-1056-6.

MPSV. Evidence dětských skupin [online]. 2020. [cit. 1. 9. 2020]. Dostupné z: <http://evidence.mpsv.cz/eEDS/index.php>.

MŠMT. Vývojová ročenka školství 2010/11–2020/21 [online]. 2021. [cit. 3. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/vyvojova-rocenka-skolstvi-2010-11-2020-21>.

MŠMT. Zápisy do 1. ročníků základního vzdělávání. Rok 2020/2021 [online]. 2020. [cit. 2. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zapisy-do-1-rocniku-zakladnich-skol>.

OECD. Family database [online]. 2019. [cit. 3. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY. Projekce veřejných výdajů na školství [online]. 2020. [cit. 3. 8. 2021]. Dostupné z: <https://unrr.cz/vydavame/studie/>.

VÍTKOVÁ, M., ed., *Integrativní speciální pedagogika: integrace školní a sociální*. Brno: Paido. ISBN 80-7315-071-9.

Kontakt

Ing. Lucia Bartůsková, Ph.D.
Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze
nám. W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3 – Žižkov, Česká republika
lucia.bartuskova@vse.cz

HÄUSLICHE GEWALT IN ZEITEN DER CORONA-KRISE – URSACHEN, ERSCHEINUNGSFORMEN UND PRÄVENTIONSMASSNAHMEN

Ein Beitrag zur Lage in Deutschland

DOMESTIC VIOLENCE IN TIMES OF THE CORONA CRISIS – CAUSES, PHENOMENA AND PREVENTION MEASURES

A contribution to the situation in Germany

Wolfgang Beck¹

Abstrakt

Der Bereich der häuslichen Gewalt ist zweifellos von der Pandemie betroffen. Häusliche Gewalt ist ein in der Gesellschaft vernachlässigtes Phänomen. Durch die Pandemie ergeben sich eine Reihe von Einschränkungen, Belastungen und Krisensituationen in der Gesellschaft und in der Familie. Gleiches gilt für die Zunahme der Bewältigung gewaltsamer Konflikte. Wie die Zunahme häuslicher Gewalt zeigt, dürfte das Gewaltpotenzial insgesamt gleich bleiben, um die belastenden und mildernden Faktoren während der COVID-19-Pandemie zu kompensieren. Häusliche Gewalt wird nicht von selbst verschwinden, sie zu verbergen ist keine Lösung. Dieses negative Phänomen darf uns nicht gleichgültig lassen. Die Verfügbarkeit professioneller und freiwilliger Hilfe und Beratung in der post-Coronaren Krise ist von entscheidender Bedeutung und wird dringend benötigt.

Kennwort

Häusliche Gewalt, Vorfall, gefährdete Person, Angreifer, Sicherheit, Hotline, Polizei

¹ Harz University for applied Sciences, Halberstadt, Department of Administrative Sciences

Abstract

The domestic violence area is undoubtedly largely affected by the pandemic. Domestic violence is a neglected phenomenon in the society and has resulted in a number of different restrictions, difficulties and crisis situations in the whole society as well as in the family. This situation has also resulted in the necessity of the management of violent conflicts. As the increase in domestic violence shows, the potential of the violence is likely to remain the same overall in order to compensate for the stressful factors during the COVID-19 pandemic. Domestic violence will not disappear and hiding it is not a solution, but shouldn't leave us indifferent to this negative phenomenon. The availability of professional and voluntary help and advice in the post-covid crisis is therefore urgently needed.

Keywords

Domestic violence, incident, vulnerable person, attacker, security, hotline, police

GLIEDERUNG:

1. Häusliche Gewalt als ein lange Zeit unbeachtetes Phänomen
2. Begriffsbestimmung
3. Wie verändern Corona-Maßnahmen die familiäre Situation?
4. Bisherige Erkenntnisse
5. Fazit

1. HÄUSLICHE GEWALT ALS EIN LANGE ZEIT UNBEACHTETES PHÄNOMEN

Historisch betrachtet ist häusliche Gewalt in der deutschen Gesellschaft (und wohl auch in anderen Staaten) ein über lange Zeiträume ignoriertes und durch zivil- und strafrechtliche Bestimmungen auch toleriertes Phänomen (Illigens, 2005). Ohne Kenntnis der strukturellen Ursachen, erscheint diese Form der Unterdrückung als bloße „Familienstreitigkeit“ und „Ruhestörung“, um welche sich Polizei und Schiedsmann kümmerten (Illigens, 2005). Erst die Frauenbewegung hat zu einer gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung mit dieser Thematik und zur Umsetzung der Forderungen nach gesellschaftlicher Anerkennung dieser Form der Gewalttätigkeit geführt. Seitdem werden geschützte Räume bereitgehalten (Frauenhäuser) und der Schutz von gefährdeten Personen durch kooperatives Vorgehen von staatlichen und Selbsthilfe-Institutionen sowie durch spezifische Formen der Prävention und Sanktionierung verbessert. International hat die Istanbul-Konvention („Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“ – BGBl. 2017 II, 26) zur Ächtung und

zu einer verbindlichen Definition dieser Gewalttätigkeit geführt (Illigens, 2005). Als häusliche Gewalt gelten heute alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer (Ohl, 2005) oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen bzw. Partnern vorkommen. Dabei ist es unerheblich, ob der Täter bzw. die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte. Die umfassende Definition erfasst den gesamten Kosmos familiärer und familienbezogener Gewaltausübung, auch in ihren nicht kriminellen Ausprägungen. Wie bei anderen Formen der Devianz, wird eine ausschließlich individuelle Verursachungszuschreibung dem Phänomen der häuslichen Gewalt nicht gerecht. Art und Umfang häuslicher Gewalt werden in erheblichem Maße durch gesellschaftliche Faktoren beeinflusst. Hierzu gehören bildungs-, gesundheits- und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen ebenso wie die öffentliche und institutionelle Sensibilisierung für häusliche Gewalt.

Im Anschluss an die Darstellung der Erscheinungsformen häuslicher Gewalt und der Verursachungszusammenhänge soll der Versuch unternommen werden, belastende und entlastende Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die häusliche Gewalt zu beschreiben und zu bewerten. Eine empirische Untersuchung wurde nicht durchgeführt. Vielmehr werden naheliegende Auswirkungen der Pandemie erörtert sowie Fachbeiträge und die polizeiliche Kriminalstatistik einbezogen. Der Beitrag schließt mit einem Fazit. Zu Beginn soll thesenhaft das Ausgangsszenario in der Corona-Pandemie skizziert werden:

- Der Haushalt gilt in allen seinen Erscheinungsformen als kleinste Einheit der Gesellschaft und zugleich als Ort der Regeneration von gesellschaftlichen Belastungen.
- Der moderne Industrie-, Bildungs- und Sozialstaat in Deutschland und in Mitteleuropa hat insbesondere die Familie entlastet und auf grundlegende Erziehungs- und Fürsorgeaufgaben beschränkt.
- Je stärker die Entlastung der Familie durch gesellschaftliche Instanzen ist, desto geringer ist die Resilienz/Belastbarkeit der familiären Strukturen gegenüber inneren und äußeren Stressoren.
- Fallen – wie in Krisenzeiten – wichtige entlastende Faktoren (insbesondere die Versorgung und Beschulung von Kindern) weg, wird der Familienverband belastet und in seiner latenten Fähigkeit zur Konfliktbewältigung gefordert. Hierin liegen grundsätzlich nicht nur Risiken, sondern auch Chancen gestärkter Konfliktfähigkeit.
- Dem befürchteten Anstieg häuslicher Gewalt während der Corona-Krise in einigen Familien steht zugleich ein Zugewinn an Gestaltungsfreiheit gegenüber.
- Nicht nur belastende, sondern auch entlastende Effekte der pandemiebedingten Maßnahmen sollten berücksichtigt werden

Zunächst wird der Begriff der häuslichen Gewalt bestimmt und von anderen Formen abgegrenzt.

2. BEGRIFFSBESTIMMUNG

Auch nach der weiten Definition der häuslichen Gewalt erweist sich die Erfassung der tatsächlichen Verletzungshandlungen als schwierig, weil das Dunkelfeld groß, das Anzeigeverhalten zurückhaltend und die Beweislage zumeist nicht eindeutig ist. Die Definition umfasst nicht nur Partnerschaftsgewalt (Bundeskriminalamt, 2019) und auch nicht nur „häusliche“, sondern auf (ehemalige) Partnerschaften bezogene außerhäusliche Gewaltausübung. Zudem lässt sich die Frage nach der Verursachung häuslicher Gewalt nur scheinbar einfach beantworten. Soweit es sich um straf- und polizeirechtlich relevantes Verhalten handelt, geht es um das Tun oder pflichtwidrige Unterlassen des Täters oder um die Eigenschaft als Gefahrenquelle („Störer“) für andere Menschen. Ein kriminologischer, auf die *Gesamtschau* der Entstehungsbedingungen von Gewalt hin angelegter Ansatz, sollte aber auch die sozialen Ursachen für häusliche Gewalt offenlegen.

Typische – auf die Häuslichkeit bezogene – Szenarien für eine gewalttätige Konfliktbewältigung sind beispielsweise:

- Abhängigkeitsverhältnisse oder andere Beeinträchtigungen der Selbstbestimmung in einer Partnerschaft
- räumliche Enge, erheblich eingeschränkte äußere Bewegungsfreiheit
- mangelnde sportliche Betätigung und soziale Aktivitäten
- Beeinträchtigungen und Wegfall des sozialen Bezugfeldes oder des gewohnten Tagesablaufs
- psychische Überforderung, fehlende Konflikterfahrung
- berufliche Überforderung und Frustration
- Arbeitslosigkeit
- herabsetzende familiäre Kommunikation
- eigene unbewältigte Gewalterfahrung des Täters
- tradierte gewaltnahe Formen der Konfliktbewältigung (Stoßen, Grapschen, Drohen).

Die verhaltensbezogene Definition ist geeignet, eine breite Palette von Gewaltausübung zu erfassen. Neben den gesellschaftlich missbilligten körperlichen Formen werden auch – in vielen gesellschaftlichen Bereichen bisher immer noch tolerierte – psychische und wirtschaftliche Formen der Gewalt einbezogen. Diese phänotypische Erweiterung der häuslichen Gewalt erklärt aber nicht, aus welchen Gründen die traditionelle physische Form der Gewalttätigkeit so lange Zeit so wenig sichtbar geblieben ist. Ohne die gesellschaftlich mit zu verantwortende Passivität oder gar Billigung bleibt (auch) diese Form der Devianz letztlich unverstanden. Zudem bleibt ungeklärt, warum dem Hinzutreten eines gesellschaftlichen Umstands – der Pandemie – eine gewaltverstärkende Wirkung zugeschrieben wird, andere womöglich deeskalierende Momente aber außer Betracht bleiben (Riebel, 2020).

Daher ist es geboten, den Mikrokosmos „Häuslichkeit“ hinsichtlich der Auswirkungen von Corona-Maßnahmen sowohl auf individuelle als auch gesellschaftliche Faktoren hin zu betrachten und hierbei auch deeskalierende Aspekte in den Blick zu nehmen. Hierzu zählen etwa Beratungsmöglichkeiten, Schutzräume vor Gewalt und Intervention durch staatliche Institutionen. Sodann sollen Corona-induzierte Maßnahmen auf ihre günstigen

oder schädlichen Wirkungen hin erörtert und in der Ambivalenz ihrer gesellschaftlichen Wertigkeit betrachtet werden. So ist zu fragen, ob der Zugewinn an häuslicher Konfliktfähigkeit gesellschaftlich wirklich erwünscht ist.

3. WIE VERÄNDERN CORONA-MASSNAHMEN DIE FAMILIÄRE SITUATION?

Offensichtlich konnte es zu Beginn der Pandemie keine wissenschaftlich belastbaren Untersuchungen zu den Auswirkungen von Corona-Maßnahmen auf Formen häuslicher Gewalt geben (Driessen, 2020). Dagegen waren teils auf der Hand liegende, teils interessen geleitete Behauptungen weit verbreitet. In Bezug genommen wurden dabei belastende Auswirkungen der Pandemie auf gesellschaftliche Aktivitäten:

- die Beschränkung sportlicher, kultureller, konsum- und freizeitbezogener Aktivitäten auf die eigenen vier Wände und die unmittelbare Umgebung
- ein striktes Verhaltensregime im außerhäuslichen Kontakt der Menschen untereinander
- die erheblichen Belastungen der Haushalte durch Schulschließungen und Home Office
- notwendiges Erlernen neuer Erziehungs- und Anleitungsaufgaben.

Hinsichtlich der Auswirkungen von Ausgangsbeschränkungen und Arbeitslosigkeit wird plausibel angenommen, dass der allgemeine Stresslevel steige und infolgedessen ein erhöhtes Risiko von Spannungen und Gewaltausbrüchen bestehe (Amaral, 2020). Allgemeiner Lebenserfahrung entsprechend dürfte das Fehlen von Freizeit-, Kultur-, Urlaubs- und anderen außerhäuslichen Aktivitäten in Familien und Partnerschaften Spannungen erzeugt und autoritäre Verhaltensweisen begünstigt haben. Gleichzeitig liegt aber die Annahme nicht fern, dass der Wegfall belastender Alltagsroutinen eine bisher brachliegende Handlungsautonomie, also die Verantwortung für die Gestaltung des Tagesablaufs, bei allen Betroffenen aktiviert hat. Der – in einigen Sozialbereichen wohl nicht nur vorübergehende – Wegfall struktureller Zwänge kann nicht nur als Belastung, sondern eben auch Entlastung und Raum für Kreativität erlebt werden.

Im Blick auf die behauptete Zunahme häuslicher Gewalt während der Pandemie, darf die Wirkungsmacht medieninduzierter oder -transportierter Narrative nicht unterschätzt werden (Döring/Walter, 2020). Es erstaunt, dass – jedenfalls für den familiären und schulischen Bereich, nicht aber für den Arbeitsbereich – der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung während der Corona-Zeit nicht über den Weg getraut wurde, sondern allenthalben von Überforderung, Versagen, mangelnder technischer Ausstattung usw. die Rede war. Sicherlich dürfte hier der befürchtete Bedeutungsverlust von Institutionen zu einer Verunsicherung bis hin zur Sinnkrise (gerade auch im Kultur- und Marketingbereich) beigetragen haben. Zum Ausdruck gelangt aber auch ein offensichtlich tiefsitzendes Misstrauen in die Bereitschaft und Fähigkeit der Menschen zur autonomen und eigenorganisierten Krisenbewältigung. Das zeigte sich besonders deutlich bei der Auseinandersetzung um die Anerkennung als systemrelevanter Beruf, auch hier vorrangig im Kultur- und Gastronomiebereich.

In bisher beispielloser Weise belasten Corona-Restriktionen die Häuslichkeit:

- mit Blick auf Konsum-, Freizeit- und Kulturaktivitäten einschl. rigider sozialer Verhaltensvorschriften
- die Bewältigung hieraus resultierender Konfliktlagen führen zu Unsicherheit, Überforderung und Frustration, weil wichtige Kompensationsareale (Sport und Kultur) wegfallen
- die veränderten Rollenanforderungen werden als Verzicht und damit als Freiheitseinschränkung empfunden.

Als entlastende Faktoren während der Corona-Zeit kommen insbesondere in Betracht:

- erhöhte Chancen zur Konfliktbewältigung aufgrund des häuslichen Zusammenseins
- Wegfall zahlreicher beruflich bedingter Belastungen (Wege zur Arbeit, arbeitsplatzbezogene Beanspruchungen; ortsgebundene Formen der Fremdbestimmung)
- potenzielle Kompensation pandemiebedingter Belastungen durch den Wegfall anderer Belastungsfaktoren
- erleichterter Umfang mit Belastungen der Familie – etwa durch Home Schooling oder Home Office
- die Anpassung kann zu einem Gewinn an persönlicher Autonomie und zu einer Relativierung der Relevanz gesellschaftlicher Institutionen führen
- die unterstützende Wirkung der gezielten sozialpolitischen Maßnahmen während der Pandemie (Kurzarbeitergeld; Home Office; Steuerstundung; Krankschreibung von Erziehungsberechtigten unter erleichterten Voraussetzungen).

Zusammengefasst dürften nachlassende strukturelle Zwänge während der Pandemie auch neue Spielräume geschaffen haben, die ausgehandelt wurden, aber mitunter auch zur Überforderung häuslicher Strukturen führen konnten. Grundlegend für die belastende Wirkung bleibt aber wohl, ob gewaltförmige Problembewältigung förderliche Umstände schon vor Ausbruch der Pandemie vorhanden waren. Es ist anzunehmen, dass sich während der Corona-Pandemie im Blick auf die Konfliktträchtigkeit belastende und entlastende Faktoren ausgeglichen haben. Dies bedeutet allerdings nicht, dass – etwa im Bildungsbereich, in Wirtschaft und Kultur– keine massiven Belastungen und Folgewirkungen festzustellen sind, die ihrerseits wieder negative Wirkungen auf die Häuslichkeit hatten und auch weiterhin haben können.

4. BISHERIGE ERKENNTNISSE

Um eine Veränderung der häuslichen Gewaltvorfälle belegen zu können, kommen in erster Linie das Anzeigeverhalten und die Befragung des betroffenen Personenkreises in Betracht. Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erfasst nur das sog. Hellfeld, das sich aus den polizeilich bekannt gewordenen, insbesondere angezeigten Vorfällen zusammensetzt. Aufschluss über die in der Statistik nicht erfassten Vorfälle können nur sog. Hellfeldebefragungen und Erhebungen bei vertrauenswürdigen Stellen (Beratungsstellen, Frauenhäuser) geben.

Die Innenministerien einiger Bundesländer geben unter Hinweis auf die Polizeiliche Kriminalstatistik 2020 an, dass häusliche Gewalt zugenommen habe (Ministerium

für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt, 2021). Es könne aber abschließend nicht bewertet werden, ob ein Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bestehe. Das Bundeskriminalamt (BKA) (Garthus-Niegel/Seefeld, 2021) hat bundesweit im Jahr 2020 knapp 5 % mehr Fälle von Partnerschaftsgewalt registriert. In Bezug auf den Corona-Lockdown zeigten sich aber keine Auffälligkeiten, denn der Anstieg lag zwischen Januar und August 2020 konstant über dem Niveau von 2019. Ungeachtet dessen ist hier jedoch von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Bei den erfassten Delikten kommt hinzu, dass so wie bei vielen Beziehungsdelikten auch bei häuslicher Gewalt ein erhebliches Beweissicherungsproblem besteht, dessen Bewältigung hohe verfahrensrechtliche Anforderungen stellt (Jakin, 2021). Hier zeigt sich, dass Beratung und Unterstützung der Betroffenen und weitere Präventionsmaßnahmen erforderlich sind, um häuslicher Gewalt wirksam zu begegnen. Hierzu gehören insbesondere eine ausreichende Verfügbarkeit geschützter Räumlichkeiten, die Einrichtung von Hilfefonetexten und andere niederschwellige Hilfsangebote (Hertwig, 2021).

Zu Recht hat Riebel (2020) in seiner Untersuchung darauf hingewiesen, dass Partnerschaftsgewalt nur ein Teilgebiet häuslicher Gewalt ist. Es gibt nicht eine einzige Ursache, sondern unterschiedliche Faktoren, die die Gewaltausübung begünstigen. Hierzu gehören einerseits individuelle Faktoren, beispielsweise Gewalterfahrungen des Täters, Delinquenz/gewalttätiges Konfliktverhalten außerhalb der Beziehung, Alkohol- und Drogenkonsum; berufliche Stressoren, soziale Überlastung und Ursachen auf der Beziehungsebene können einen Gewaltausbruch begünstigen, wenn sich beide Partner in einer schwierigen sozialen Lage befinden. Als gewaltbegünstigend werden auch größere sozio-ökonomische Ressourcen der Frau oder die Dominanz des männlichen Beziehungspartners eingeschätzt.

Andererseits stellen soziale und gesellschaftliche Faktoren eine Art *Ursachenpotpourri* dar. Rollenbilder, gesellschaftliche Ungleichheit, überhaupt die gesellschaftlich begünstigte Ungleichbehandlung von Mann und Frau (Riebel, 2020), sind zwar keine generellen Indizien, können aber beim Zusammentreffen mit anderen Faktoren und einer individuellen Neigung zu gewaltsamer Konfliktlösung, eine enthemmende Wirkung entfalten.

Eine groß angelegte empirische Untersuchung hat Baier vorgelegt (Kriminologie 2020). Wie bereits angesprochen, äußerten weite Teile der Medien zu Pandemiebeginn die Erwartung, dass häusliche Gewalt als Folge der Corona-Pandemie und der Lockdowns ansteigen müsse, weil die längere, in einem Haushalt verbrachte Zeit gewalttätige Partner zusätzlich belaste und aufgrund weiterer Umstände eine erhöhte Gefahr für Gewaltausbrüche bestehe. Diese Prognose konnte Baier durch die Untersuchung nicht bestätigen. Überwiegend wird bei häuslicher Gewalt von Stabilität oder sogar von einem Rückgang berichtet (Baier, 2020). Da es sich hier um ein Feld mit hoher Dunkelziffer handelt, könnte ein geringes Anzeigeverhalten einen tatsächlichen Anstieg der häuslichen Gewalt verschleiern. Baier hat in seiner Studie zu Veränderungen der Kriminalität während des Lockdowns im Kanton Zürich eine sog. Hellfeldbefragung durchgeführt, in der 10.000 Personen nach ihrem Erleben verschiedener Delikte befragt wurden. Die Häufigkeit häuslicher Gewalt wurde in der Weise erfasst, dass nach der

durch Partner erlebten Gewalt und nach der Gewaltanwendung gegenüber im Haushalt lebenden Kindern gefragt wurde. Nur sehr wenige Befragte konnten über schwere Formen häuslicher Gewalt berichten. Daher wären deutlich umfangreichere Stichproben notwendig, weil derartige Delikte sehr selten vorkommen.

Baier gelangt zu dem Schluss, dass für die betrachteten Formen gewalttätiger Übergriffe während der Corona-Krise weder von einem deutlichen Anstieg noch von einem deutlichen Rückgang gesprochen werden könne. Der Befund werde dadurch gestützt, dass der Zufriedenheitswert mit der Partnerschaft während der Corona-Krise nahezu gleich hoch geblieben sei (*Baier*, 2020). Für die Gewalt gegen Kinder deutet sich – freilich auf der Basis sehr niedriger Fallzahlen – eine Zunahme im städtischen Bereich an (*Baier*, 2020). Insgesamt lassen die Zahlen auf eine Stabilität der häuslichen Gewalt schließen. Daher könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass häusliche Gewalt ansteige, weil die Haushaltsmitglieder mehr Zeit miteinander verbringen. Zusammenfassend äußert *Baier* Bedenken, ob einzelne Theorien der komplexen Lebenswirklichkeit im Bereich der häuslichen Gewalt gerecht werden können. Gerade wegen der vielfältigen Entstehungszusammenhänge für häusliche Gewalt dürfte ein ausreichendes Unterstützungs- und Beratungsangebot umso dringlicher sein (*Garthus-Niegel/Seefeld*, 2021).

Auch andere Autoren (*Kliem/Baier/Kröger*, 2021) gelangen in einem Vergleich der in den Jahren 2016 und 2021 durchgeführten Befragungen zu der Bewertung, dass weder für partnerschaftliche Gewalt noch für die psychische und physische Gewalt gegenüber Kindern signifikante Veränderungen der relevanten 12-Monats-Prävalenzen festgestellt werden konnten. Die Untersuchung habe gezeigt, dass Corona-bedingte Maßnahmen „nicht unmittelbar die negativen Auswirkungen haben, die in den medialen und politischen Diskursen teilweise erwartet wurden“ (*Kliem/Baier/Kröger*, 2021).

6. FAZIT

Zahlreiche Einschränkungen, Belastungen und Zwänge charakterisieren das Leben mit der Pandemie. Die Pandemie führt aber auch – wenngleich nicht in allen familiären Bereichen gleichermaßen – zu Entlastungen. Hier lassen sich gewiss mehr oder weniger belastete Gruppen unterscheiden. Wie oben erörtert, ist jede Gruppe in vielfältiger Weise sowohl von Belastungen als auch von Entlastungen betroffen, die zudem im Verlauf der Pandemie variieren können sowie vom subjektiven und vom (familiären) Bewältigungsvermögen abhängen. Gleiches gilt für die Kontinuität oder Steigerung der gewaltförmigen Konfliktbewältigung im familiären Kontext. Auch hier dürfte insgesamt eher ein Gleichbleiben des Gewaltpotentials durch eine Kompensation belastender und entlastender Faktoren während der Corona-Pandemie anzunehmen sein. Wie für Narrative typisch, lassen sich Wirkungen und Kausalitäten kaum belegen, sondern dienen der Beruhigung, Unterhaltung und auch der Dramatisierung. Entscheidend, aber offenbar nicht der Rede wert, ist die Verfügbarkeit professioneller und ehrenamtlicher Hilfs- und Beratungsangebote und zwar auch nach der Corona-Krise.

Literaturverzeichnis

AMARAL, S., ENDL-GEYER, V. und RAINE, H. Familiäre Gewalt und die Covid-19-Pandemie: *Ein Überblick über die erwarteten Auswirkungen und möglichen Auswege*, ifo Schnelldienst 2020, 52–56; abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/225154/1/ifo-sd-2020-07-p52-56.pdf>

BAIER, D. Kriminalität während des Corona-Lockdowns. Empirische Befunde auf der Basis einer Dunkelfeldbefragung im Kanton Zürich. *Kriminologie* 2020, 445–466; abrufbar unter: https://160.85.104.64/bitstream/11475/20575/3/2020_Baier_Kriminalit%c3%a4t-w%c3%a4hrend-Corona-Lockdown_KrimOJ.pdf

BUNDESKRIMINALAMT (BKA), Partnerschaftsgewalt, Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2019, Wiesbaden, November 2020. Abrufbar unter: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html

BKA, Auswirkungen von COVID-19 auf die Kriminalitätslage in Deutschland, Managementfassung, Stand: 15.06.21, Wiesbaden 2021. Abrufbar unter: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/CovidAuswirkungen/covidAuswirkungen_node.html

DÖRING, N. und WALTER, R. Wie verändert die COVID-19-Pandemie unsere Sexualitäten? Eine Übersicht über mediale Narrative im Frühjahr 2020. Abrufbar unter <https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/pdf/10.1055/a-1165-7760.pdf>

DRIESSEN, B. „Wenn es mehr Gewalt gäbe, würde die Gesellschaft schon drüber reden“, *Die Welt* vom 23.04.2020. Abrufbar unter: <https://www.welt.de/regionales/nrw/article207453331/Haeusliche-Gewalt-in-Zeiten-von-Corona-Familien-im-Stresstest.html>

GARTHUS-NIEGEL, S. und SEEFELD, L. u.a., Häusliche Gewalt im Kontext der Covid-19-Pandemie, *Trauma und Gewalt*, T&G 2021, 200–210.

HERTWIG, J. Häusliche Gewalt und Corona-Pandemie in Deutschland: Rechtliche Vorgaben für einen sofortigen Gewaltschutz von Frauen und Kindern im Lichte der Istanbul-Konvention, *Sozialer Fortschritt* 2021, 357–378.

ILLIGENS, G. Institutionelle Reaktionen auf häusliche Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland, *FPR* 2005, 10–13.

JAKIN, L. Die zeitnahe richterliche Vernehmung der Geschädigten bei Verdacht auf häusliche Gewalt, *NStZ* 2021, 70–76.

KLIEM, S, BAIER, D. und KRÖGER, Ch. Häusliche Gewalt vor und während der COVID-19-Pandemie, Kurzmitteilung, Deutsches Ärzteblatt 2021, 483–484. Abrufbar unter: <https://www.aerzteblatt.de/archiv/219991/Haeusliche-Gewalt-vor-und-waehrend-der-COVID-19-Pandemie>

MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT SACHSEN-ANHALT, Presseerklärung vom 15.03.2021: Häusliche Gewalt nimmt zu. Abrufbar unter: <https://mi.sachsen-anhalt.de/das-ministerium/news-detail/news/polizeiliche-kriminalstatistik-2020/>

MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR KOMMUNALES DES LANDES BRANDENBURG (MIK), Straftaten in Brandenburg erneut deutlich gesunken. Corona-Pandemie beeinflusst Polizeiliche Kriminalstatistik. Häusliche Gewalt nimmt um knapp 20 Prozent zu, Pressemitteilung vom 06.03.2021. Abrufbar unter: <https://mik.brandenburg.de/mik/de/start/service/presse/pressemitteilungen/detail/~08-03-2021-polizeiliche-kriminalstatistik-2020>

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT, Polizeiliche Kriminalstatistik: Historisch niedrige Kriminalitätszahlen und gleichzeitig höchste Aufklärungsquote, Presseinformation vom 22.03.2021. Abrufbar unter: <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/polizeiliche-kriminalstatistik-2020-historisch-niedrige-kriminalitatzahlen-und-gleichzeitig-hochste-aufklarungsquote-198676.html>

OHL, D. Häusliche Gewalt – Beschreibung eines gesellschaftlichen Problems, FPR 2005, 6–10.

RIEBEL, M. Die Corona-Krise als Ursache der häuslichen Gewalt? NK 2020, 304–320.

Kontakt

Prof. Dr. Wolfgang Beck
Harz University for applied Sciences, Halberstadt
Department of Administrative Sciences
Friedrichstrasse 57-59, 38855 Wernigerode, Germany
wbeck@hs-harz.de

PUBLIC DEBT AMIDST LOW INTEREST RATES: THE MAGIC PENTAGON AND ITS SIGNIFICANCE FOR ECONOMIC AND SOCIAL POLICY

VEŘEJNÝ DLUH V PROSTŘEDÍ NÍZKÝCH ÚROKOVÝCH SAZEB: MAGICKÝ PĚTIÚHELNÍK A JEHO VÝZNAM PRO HOSPODÁŘSKOU A SOCIÁLNÍ POLITIKU

Jan Mertl¹

Abstract

This article focuses on the new reality that has emerged after the financial crisis in 2008, when most European countries increased their public debt level, and the paradigm of relative indebtedness has prevailed in economic policy. Simultaneously, central banks applied the policy of low interest rates both for stimulating the economy, but also to make the new higher levels of public debt sustainable. That was considered as a one-off event and new regulations were enforced so that it will not repeat. Recovery programs have been run so that the European countries will get out of debt traps by increasing GDP and later having mild inflation targets. But new unexpected crisis struck again, this time aggregate supply side shock caused by Covid pandemics, which to some extent negated previous improvements and led to public debt increase again. Thus, we can see that we must deal with new paradigm of public debt, and we can consider whether the classic magic square of economic policy has not expanded to magic pentagon, the fifth element being the level of public debt, as it might be difficult to do monetary policy as it was possible when the indebtedness was seen primarily as absolute phenomenon and being able to repay in the long run. Also, the space for central bank's interest rate adjustments might be limited when we consider the debt service changes caused by changing the interest rates. The article aims to explain these phenomena and discuss the ways how to deal with them, pointing out the main areas of social policy that can be influenced.

Keywords

public debt, monetary policy, social policy, money stock, magic square

¹ Department of Finance, University of Finance and Administration Praha

Abstrakt

Tento článek se zaměřuje na novou realitu, která se objevila po finanční krizi v roce 2008, kdy většina evropských zemí zvýšila úroveň veřejného dluhu a v hospodářské politice převládlo paradigma relativního zadlužení. Současně centrální banky uplatňovaly politiku nízkých úrokových sazeb jak pro stimulaci ekonomiky, tak také pro zajištění udržitelnosti nových vyšších úrovní veřejného dluhu. To bylo považováno za jednorázovou událost a byly spuštěny nové regulace s cílem zamezit jejímu opakování, a programy obnovy, aby se evropské země dostaly z dluhových pastí zvýšením HDP a později cílováním mírné inflace. Znovu však udeřila nová nečekaná krize, tentokrát šok na straně agregátní nabídky způsobený pandemií Covid, která do jisté míry negovala předchozí zlepšení a vedla k opětovnému zvýšení veřejného dluhu. Vidíme tedy, že se musíme vypořádat s novým paradigmatem veřejného dluhu, a můžeme zvažovat, zda se klasický magický čtverec hospodářské politiky nerozšířil do magického pětiúhelníku, přičemž pátou proměnnou je úroveň veřejného dluhu, protože by mohlo být obtížné dělat měnovou politiku tak, jak to šlo, když zadluženost byla vnímána především jako absolutní jev a založena na schopnosti dluh v dlouhém období splatit. Prostor pro úpravy úrokových sazeb centrální banky může být také omezený, vezmeme-li v úvahu náklady dluhové služby způsobené změnou úrokových sazeb. Cílem článku je vysvětlit tyto jevy a diskutovat o způsobech, jak se s nimi vypořádat, a poukázat na hlavní oblasti sociální politiky, které mohou být ovlivněny.

Klíčová slova

veřejný dluh, měnová politika, sociální politika, peněžní zásoba, magický čtyřúhelník

JEL: E40, E50, E62

INTRODUCTION

We have been living in times, where money stock became flexible, to some extent virtual and former anchor to gold standard or other fixed asset (at least in short run) was abandoned (Garber, 1993). We may even say that money stock has become a tool of monetary policy, some economists calling it elastic money (Head & Qiu, 2011). When thinking this way, it becomes easier to borrow the money and actually create money through commercial banks' chain. Therefore, this shifts the shortage of money to the government budget and to the private budgets in economy, as central bank and to the vast extent commercial banks, too have got always enough money to supply when the monetary policy's settings are set to do so.

The price of money is the interest rate, even those have been very low (Baimbridge, Litsios, Jackson, & Lee, 2017) and central banks in OECD countries fought for last decade with the tendency to have even negative interest rates. Therefore, we live in a new paradigm: money is very cheap, easy to create, and the government budget and fiscal policy is simultaneously under pressure to manage budget balance (deficits), tax revenues and public expenditure well. Also, the financial crisis in 2008 brought new challenges and paradigm changes to the financial system mechanisms and regulations, as reflected in synthetic publications (Hynes, Love, & Stuart, 2020).

So, the aim of this article is to reflect this reality, think about the issues that it arose and present the innovative useful concept of magic pentagon, which tries to incorporate the public debt into basic macroeconomic variables' relationship. This is supported by the fact, that unlike it the past, where the public debt was designed to repay as soon as possible, now the majority of OECD countries simply "carries" their debt and tries to manage it in time. This can work well but may also be harmful when the crises (economic downturns) come too fast one after another, and a country cannot recover well because of structural problems or external shocks, such as Covid-19 pandemics, occur.

The existence of this pentagon is of course just a hypothesis of this article, the author is aware that while the magic square of four variables (GDP, inflation, unemployment, balance of trade) has become a classic widely used concept in macroeconomics (Kaldor, 1971; Lovell, Pastor, & Turner, 1995), the pentagon is a suggestion how we can look at the current phenomenon of maintaining high levels of public debt throughout longer periods, either because of being unable to repay them, or even thinking that having some debt level might be under some circumstances actually better than forcefully create fiscal surpluses, thus being advantageous for the economic growth and living standards. We also recognize, that in the past there were efforts to expand the classical four-variable approach, such as the graphical analysis of country economic performance using 24-angle polygon (Nachtigal & Tomšík, 2002), generalized multi-variable concept of "hypercube" (Rivano & Teixeira, 2017) or attempts to add to the magic square another 1–2 specific variables (e.g. socially or environmentally based) that are considered important by the author for the evaluation of socioeconomic development within specific context (SavoIU, 2017). That said, we consider the level of public debt a macroeconomic variable being general enough to be analysed together with the other four variables which it is related to, especially in current environment that has changed the paradigm of public debt into a persistent phenomenon in developed countries' fiscal policy. This heightened the significance of public debt and brought new issues with its management, influencing the whole socioeconomic environment. By this change that we can observe empirically, our emphasis on a pentagon containing the public debt is stemming from.

Before 2020, many articles claimed that the capacity for economic policy (fiscal, monetary) have not fully recovered after the previous crisis (Hein, Truger, & Treeck, 2012; Teulings & Zubanov, 2014), even now some economists say that we are covering or postponing problems more that resolving them. However, 2020's Covid-19 development was true external shock with causes out of economic or financial nature, so it cannot be blamed for previous failures, the situation is that the fiscal and monetary policy's capacity has been already lowered and paths to recovery therefore might be longer.

On one hand, it is advantageous for governments and businesses, because the debt service is kept low this way, on the other hand it encourages to borrow more and take debt as a solution to fiscal policy problems, where in reality it is mainly postponing them. We saw in the literature, that this approach could be taken to kind of extreme ends – an example being the modern monetary theory (MMT) (Fullwiler, 2010; Connors & Mitchell, 2013). While this is theoretically interesting concept, we believe that its assumptions are so bold that it is hard to imagine this could be applied in real life. Therefore, we remain in this article on “classic” position, that the public deficit and debt must not be directly monetized by the monetary policy and the public debt is seen as a burden that a country must carry with itself, albeit it evolved from absolute to relative form (Izák, 2010). The solution offered by MMT, that monetary policy can ease this burden as long as there is not significant (measured) inflation, we do not see as viable option, together with some other well-known economists (Mankiw, 2020).

QUANTITATIVE THEORY OF MONEY

It is worth mentioning at first, that strictly said and in the long run, changing money stock hasn't got the power that some people and even some empirical evidence from expansive economic policies attribute to it. The pure form of this type of thinking is called the quantitative theory of money, which is based on the following simple equation (Mach, 2019).

$$M \times V = P \times Y$$

Based on this simple equation if we follow it money is completely neutral. Thus, when Y and V is constant, changes in money stock result in proportional changes of price level only. From this relationship the famous simple recommendation “just increase the money stock as much as the real GDP growth is” outcomes. But this is probably true mainly in the long run and as overall equilibrium, and without considering the dynamic effects in economy. On the other hand, this theory was criticised as being too static and neglecting the endogenous money, role of money as a store of value (and connected speculative motive of holding money). Therefore, in the short run and as the economic cycle fluctuates, there is some space for monetary (and fiscal) policy, which usually tries to salvage the economy at hard times and diminish the overheating at economic peaks. Anyway, this theory provides a framework that we cannot neglect in principle, we must be aware that in the long run, after the economy reaches new equilibrium, probably the money stock and price level are tightly related, especially if real economic growth does not occur. In this sense, although kind of weakening all the interventions we are designing and arguing about, we must remember this simple equation and the consequences it might have for the results of monetary policy.

THE MECHANICS OF PUBLIC DEBT – ABSOLUTE AND RELATIVE APPROACH

The issue of public debt has become more important in the context of the recent economic crisis, when, as part of an extensive economic policy aimed at macroeconomic stabilisation, public debt increased quite significantly in most developed countries. Whereas until then the debate on the level and nature of public debt was mainly a topic for academic economists and government fiscal policy adjustments, we are now seeing a significant increase in the general interest in the evolution of public debt and how to manage it.

Let us first look at the basic mechanisms involved in public debt. Debt itself arises as a cumulative result of government fiscal management - it varies over time according to the annual balance of government (public) budgets (surplus, balanced, deficit), and in the case of recurrent deficits it is increased by their progressive sum. Like any credit, it is not free, and it is necessary to spend funds on the so-called debt service, which consists in paying interest to the relevant creditors (citizens, investment funds and other holders of government bonds in Czechia and abroad). Thus, in the classical concept of public finance, public debt is the aggregate financial commitment that a state makes in the financial market to raise funds for fiscal policy if it cannot/will not raise these funds at the moment through the tax system (Izák, 2010).

This concept is the basis for the absolute form of deficit and public debt, which is historically older and, for example, at the time of J. M. Keynes was practically the only form used in real fiscal policy. In this view, debt is seen as a 'necessary evil' that will enable the economy to weather a recession at some cost but will be repaid in good times with the aim of sustaining public finances over the long term. It should be noted that at that time there was also still a gold standard and therefore monetary policy was guided by less bold principles than today. The importance and volume of public debt in this absolute form is relatively low, as there is a general tendency to minimise the debt service of the state in the long run. In the 1970s, economist Robert Barro further developed these principles when he formulated his Barro-Ricardian equivalence (Barro, 1974). It consists in the hypothesis that households are even able to internalize (neutralize) an expansionary fiscal policy of the state based on an increase in public debt. For they are aware that this debt will have to be repaid at some point, and through an increase in tax revenues that will cause a reduction in their disposable income in the future, for which they tend to save and thus limit to a large extent the effectiveness of the fiscal impulse. This hypothesis has cast significant theoretical doubt on the efficacy of fiscal expansions for which the state borrows, but it only applies under certain conditions that may not occur in reality (Buchanan, 1976).

The practical problem with fiscal policy is that the conditions that promote restraint in public borrowing are not always met. At the same time, in most countries, as the economy has grown, the public sector, and to some extent public indebtedness, has grown. Thus, another, relative form of public debt has gradually developed. It is possible that one of the inspirations has been the practices of the commercial sector, where some firms have in practice maintained an "optimal" debt-to-equity ratio over the long term.

Another assumption was the abandonment of the gold standard and the move towards inflation targeting in monetary policy. The basic principle of this form is that the ratio of public debt to GDP, i.e., to the performance of the economy over time, is primarily monitored. Its sustainability over time is also an economic policy objective in its own right and leads to a higher dynamism of available resources in the state's economy than the classical absolute concept of "borrow-repay".

At the same time, the relative form of public debt provides additional opportunities for practical fiscal policy. If we disregard the absolute debt as an expression of the liability in units of national currency, the relative debt level can be monitored in the context of economic policy, not only through the repayment of principal, but also in the context of general economic development, as GDP and inflation rates are at work. To give a fictitious theoretical example: if we do not consider debt servicing costs and we do not borrow further, then with economic growth of Y % (in real terms) and inflation of Π % per annum, every year the relative debt is changed (reduced) by approximately

$$\frac{1}{\left(1 + \frac{Y \%}{100} + \frac{\Pi \%}{100}\right)}$$

which is the equivalent to

$$\frac{1}{\left(1 + \left(\frac{Y_1}{Y_0} - 1\right) + \left(\frac{P_1}{P_0} - 1\right)\right)}$$

where Y is real economic growth and P is price level in two successive years.

E.g., if economic growth be 3% and inflation be 2%, then when having public debt 500 / 1000 = 50 % GDP, next year we shall have GDP 1050 billion CZK, the new relative debt size will be 500/1050 = 0,4762, which also according to the above equation gives $1/1,05 \cdot 50 = 47,62$ %.

This is, of course, a rather tempting path, since the creation of large budget surpluses is not currently part of the typical fiscal policy repertoire of developed countries. If we add to this the current environment of low (or even zero) interest rates, which in real terms minimise the cost of servicing public debt, this option (despite its theoretical questionability) becomes one of the practical pathways for economic policy.

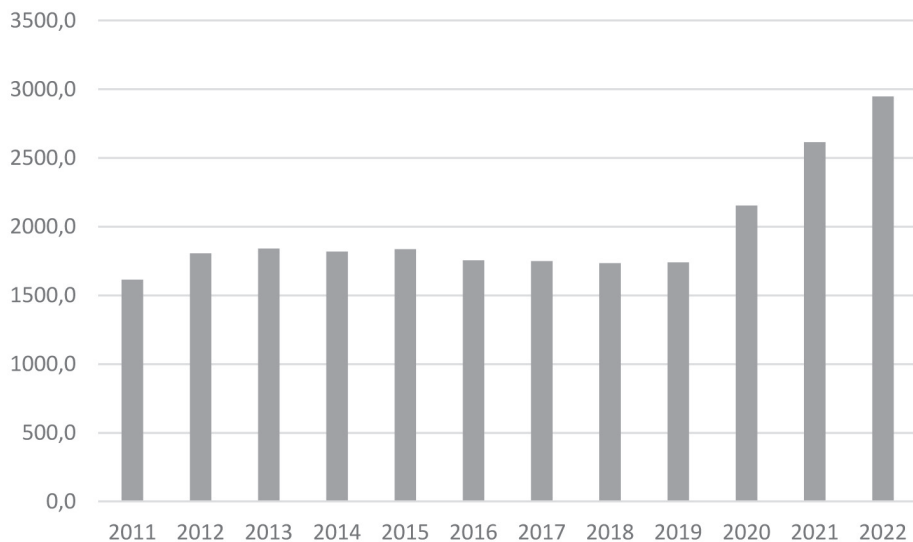
Of course, it is not without risks: to some extent, this practice in economics is akin to "riding a tiger", which, if calm and well-fed, can continue to operate in this way in the long term, but if the key parameters of the magic square change, it can easily corner the country. The safety of relative debt is thus closely dependent on the macroeconomic stability of a country.

This is described by the so-called debt trap, where relative debt increases even if the country no longer borrows - typically because the interest rate on government debt is higher than the GDP growth rate in a given year. Thus, it can happen that a reduction in a country's creditworthiness, together with developments in the financial markets, causes a country, even by simply servicing its debt, to sink rapidly towards unsustainable public finances, a rising debt-to-GDP ratio and the threat of sovereign bankruptcy. This too is ultimately a "solution" to the debt problem, but only the last one, because at that point the state gives up one of its most important assets – the national currency. The consequences for creditors and debt holders are extreme and there is a long-term loss of confidence in the country. As regards deficit budgets as the cause of the increase in debt, these are mainly the result of an expansionary fiscal policy aimed at satisfying the demands of the population (which cannot be underestimated, but should be moderated), and also of the fall in public revenues during the economic crisis, when tax revenues fell out, especially from companies and banks (if they reduced profits or even made a loss because of the crisis), but also from the population, due to the increase in unemployment and the reduction in consumption.

These principles are behind many of the steps that we have seen in practical economic policy in recent years (Hermitte, 2017), including the construction of the European Stability Mechanism (ESM), which increases the lending capacity available to European countries and makes its use conditional on country-specific stabilisation programmes (Kapp, 2014; Atik, 2016). They also explain why there is so much pressure for fiscal consolidation on "problematic EU member states" such as Greece, Italy or Portugal – there is a fear that they may not be able to keep their considerable relative debt under control over time and, if they are members of the eurozone, this threatens the euro itself. Conversely, countries with robust economy, such as Germany or Sweden, can make good use of their "tiger" because they are able to predict and influence macroeconomic parameters with a high degree of probability as part of their economic policy.

CZECH EMPIRICAL DATA

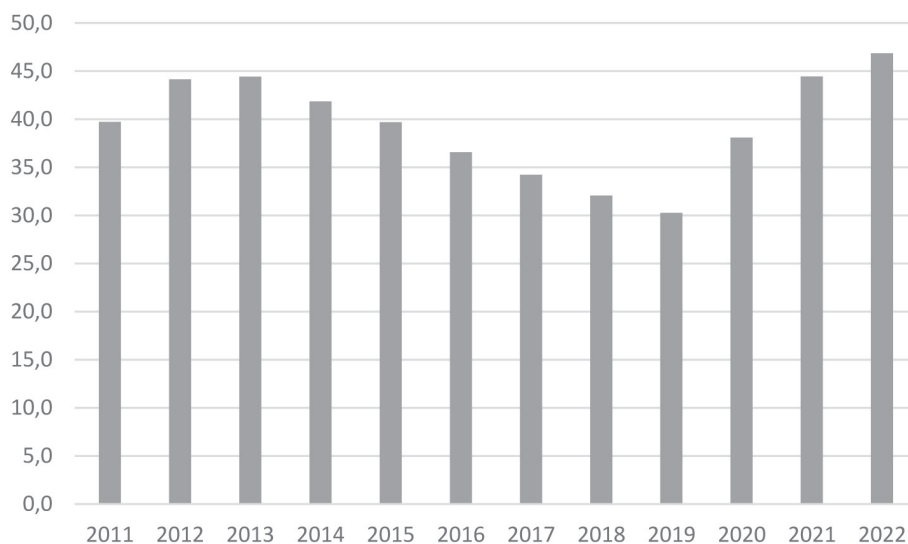
As for the empirical data on Czech economy, see the following pictures. On the first graph, there is government debt in absolute terms. We can see the (almost – slight growth up to 2013, slight fluctuation after that) stagnation of absolute debt level in last 10 years (2011-2019), before the Covid-19 epidemic started.

Picture 1 Government debt (ESA2010) (CZK bln, current prices)

Source: data CNB Forecast – spring 2021 (CNB, 2021). 2021-2 est.

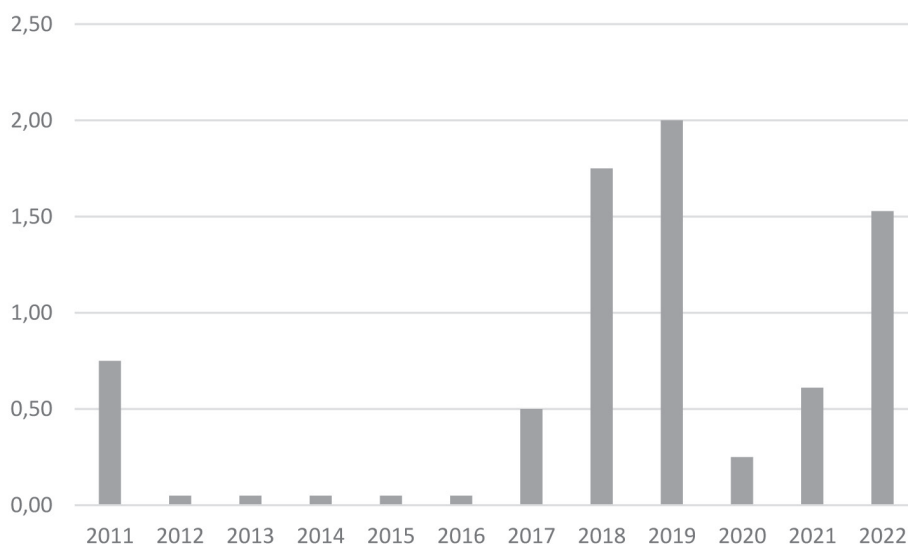
On the second graph, we can see the relative debt development. We can observe that in 2013–2019 the relative debt decreased while the absolute debt stagnated. This is the empirical proof of the theoretical principles about absolute and relative debt we spoke about in the first part of the article.

Picture 2 Government debt/GDP (% , nominal terms)



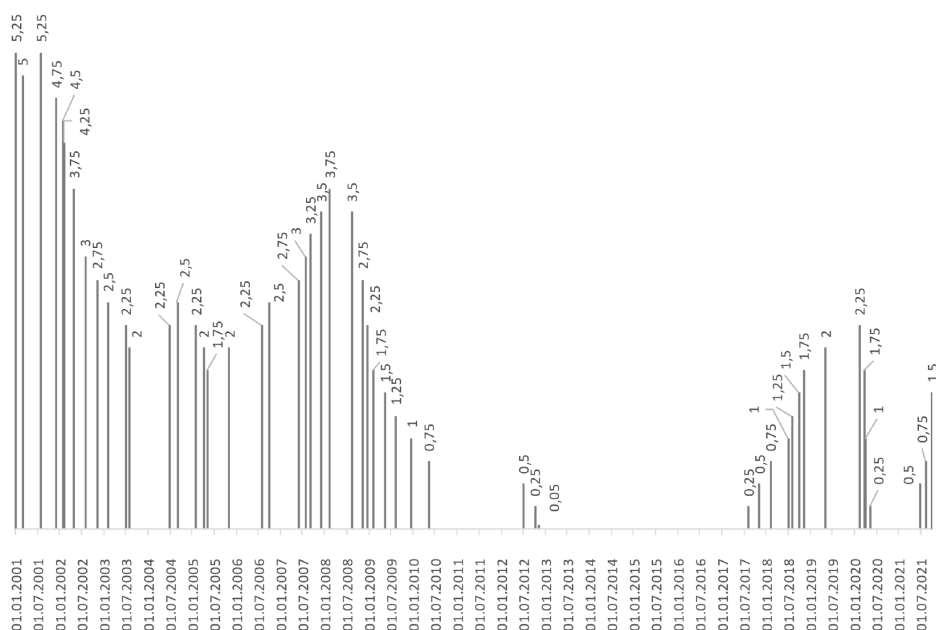
Source: data CNB Forecast – spring 2021 (CNB, 2021). 2021-2 est.

On the next graph, we see the central bank's behaviour during the analysed period. We can observe, that between 2012–2016, the central bank was at the limit of its principal tool – interest rate (more precisely said two-week repo rate). Therefore, in those years money was really very cheap, actually they could not be made cheaper using this standard tool, which led to controversial usage of CZK's exchange rate control by interventions on the market.

Picture 3 Czech central bank's 2W repo rate (% , annual average)

Source: data CNB Forecast – spring 2021 (CNB, CNB forecast – Spring 2021, 2021). 2021-2 est.

On the following picture, we can see that the situation in the last decade was new for central bank. This graph is interesting, because it is created so that on horizontal axis there is real time span, thus not averaging values and showing the time when exact changes of repo rate occurred. The decade before the interest rates were much higher, so also the room for monetary policy was bigger and the prices of loans were generally higher, so the money was not cheap. We can say, that the phenomenon of very cheap money for a long time is really a thing of the last decade, after the economic crisis that happened after 2008.

Picture 4 Czech central bank's 2W repo rate, changes in time, (% , 2001–2021)

Source: data CNB (CNB, 2021a)

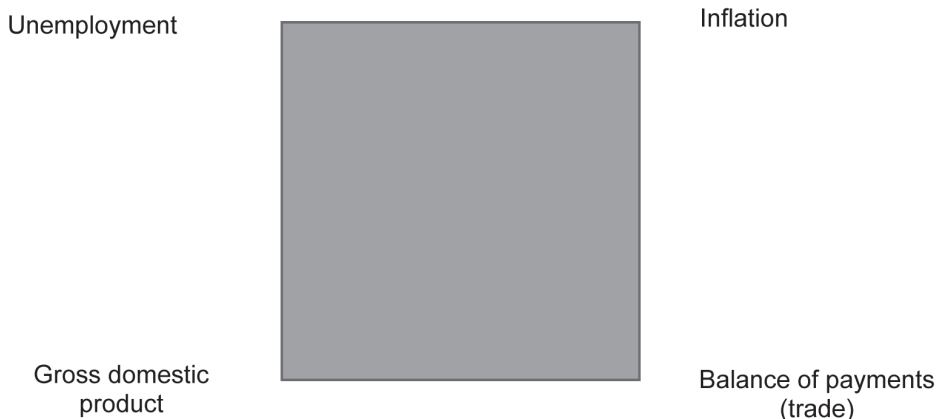
Thinking about this further, we can say that this policy of cheap money and low interest rates had two principal reasons. First, to stimulate the economy to get out of the crisis. But also the second, to keep the public debts that accumulated during the crisis sustainable. Only at the end of the decade, Czech central bank has started to tighten the screws a bit, European central bank was even slower in this process and its interest rates remained low (since 2016 it has been zero) even when the Covid-19 pandemic struck.

There was a good reason for that process in Czech central bank – the money policy makers knew they could not keep that cheap money forever and after finishing the exchange rate interventions in 2017 they started to project and follow the return path (as seen on Picture 3 and 4). For example, in Czechia, it was even accompanied with regulations (or recommendations) for mortgage buyers, and everything seemed such a way, that central bank wants to get the economy slowly but surely into more standard environment. But then, sudden external supply side shock, Covid-19 emerged, and the rates must have been lowered again, cancelling this path that was started before.

THE MAGIC SQUARE AND THE SUGGESTED PENTAGON

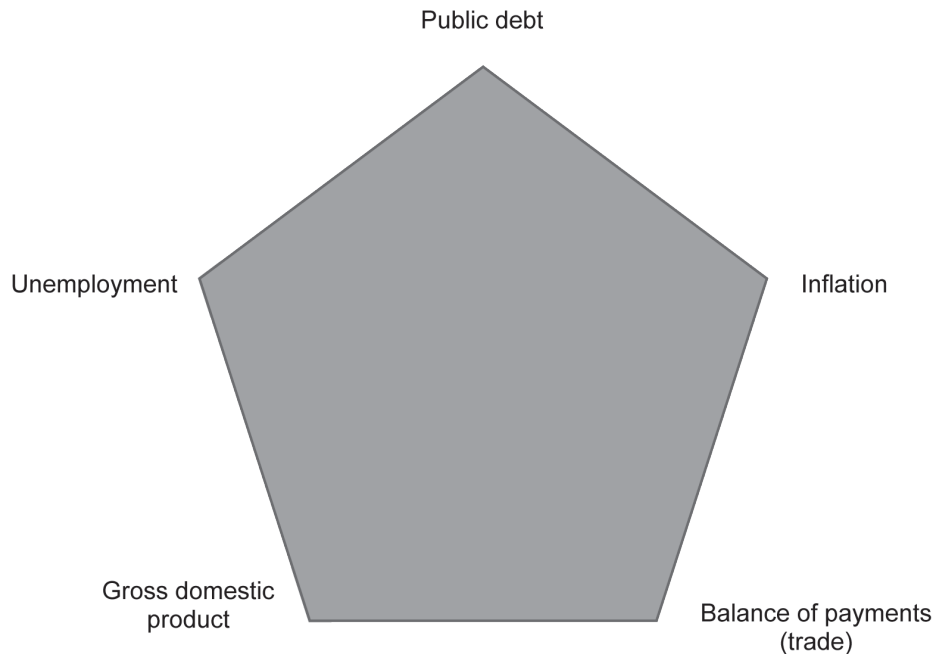
If we now come to the magic square of economic policy, we can first show how it looks in its classic form (Kaldor, 1971), which was then further developed and improved (Rivano & Teixeira, 2017). We know that its magic is rooted in the fact, that it is relatively easy to achieve 2–3 variables (corners) of this square, but very hard and under some conditions unattainable to achieve all four of them. Therefore, they in many cases stand against each other. For example, high tempo of economic growth will generate higher employment, but also a higher rate of inflation. Lower inflation rates reduce economic growth and induces higher unemployment. By using empirical analysis of developed countries' indicators (e.g. at the level of OECD or EU), we can also estimate the optimal values for the individual variables, for example inflation at the level of central bank's inflation target (typically 2%), the unemployment at the natural unemployment rate and so on.

Picture 5 Magic square



Source: author

If we are following the logic of this square further, we might see that in the current environment, we are sometimes escaping from the bad situations or economic crises by expansive monetary and fiscal policy, while increasing public debt and carrying it further even when the crisis ends. Therefore, a question arises, whether we are not doing it at the expense of tampering with fiscal sustainability. This fiscal approach has been criticised by independent fiscal authorities, such as Czech Fiscal Council (Czech Fiscal Council, 2021). This leads us to thinking within the framework of "magic pentagon", which is shown on the following picture.

Picture 6 Magic pentagon

Source: author

Public debt in this pentagon is directly related to inflation and real GDP growth, and indirectly connected also with unemployment and the balance of payments. Analytically, within the pentagon it seems useful to work primarily with the relative form of public debt here: this way the changes in inflation and GDP are most prominently seen in the indicator of indebtedness (% GDP). This was also proven by the equation about relative public debt, where those variables were included. Anyway, also the absolute debt value matters (especially fiscally) because it provides the base (principal) for debt services costs, since the interest rate is paid annually from this absolute value and although we now have been living on the pillow of low (to some extent neglectable) interest rate, this need not be sustainable forever.

DISCUSSION

The crucial question for the future is whether, to what extent and how long real economic policy in the European Union and the OECD countries will continue to allow and support the concept of sustainable relative public debt and low interest rates, including using quantitative easing and other extensive monetary policy instruments. If so, its sustainability is a function of economic development and stable monetary policy linked to inflation

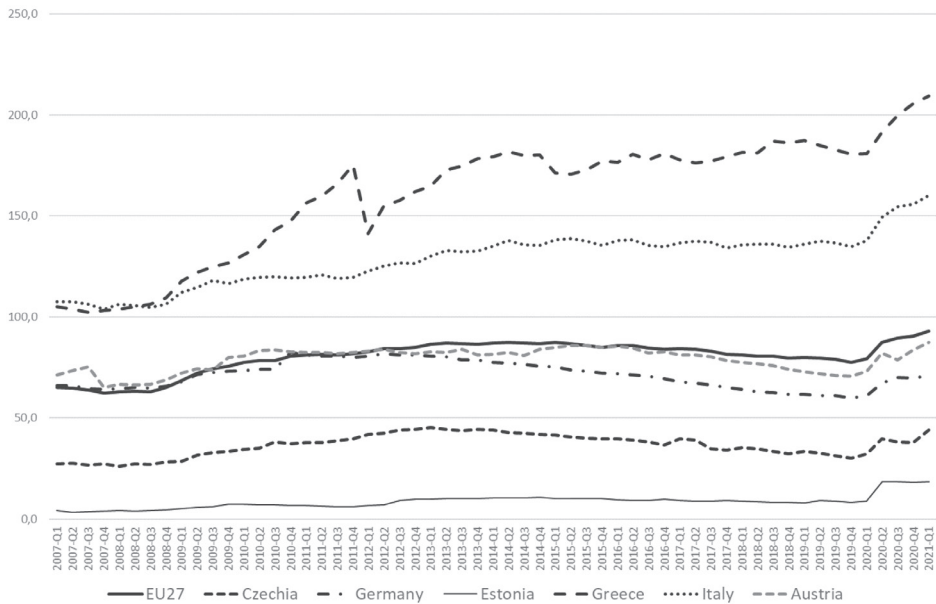
targeting, as well as adequate public debt management in the construction of public budgets. Should there be a future departure from such a policy with a preference for an overall reduction of the debt burden, the debt burden can be gradually reduced over time through balanced or slightly surplus budgets (if accepted as part of the public option) with the aim of optimising both relative and absolute debt and the resulting debt service, which may limit the theoretical risk associated with a possible increase in interest rates in the future (Artzrouni & Tramontana, 2014). However, this only applies to economies that are macroeconomically stable.

The last resort in the case of a debt trap remains debt restructuring, coupled with some form of sovereign bankruptcy and a declaration of insolvency of (part of) the liabilities, or privatisation of state assets, if available. It is always theoretically possible to forgive part of the debts, but the economic rationality of such steps is problematic. For the economically weaker countries in the euro area, this may involve pressure to leave the currency union, or to leave and re-join on less favourable exchange rate terms. However, these scenarios are extreme and are always accompanied by a substantial reduction in living standards, so they can only be used as a last resort.

Thus, in the case of the most indebted countries with unfavourable macroeconomic parameters, such as Greece, Portugal, Spain or Ireland, stabilisation programmes are used, organised, for example, within the framework of the aforementioned European Stability Mechanism (ESM) (and its predecessor, the European Financial Stability Facility). Their essence is the provision of loans on favourable terms (spread over time and low interest rates), strictly and specifically conditional on macroeconomic stabilisation steps in the areas of public finances, banking system regulation (credit policy, bank recapitalisation) and structural economic policy (economic growth and employment). Some countries, such as Ireland, have successfully made use of these programmes in difficult times, have stabilised their situation and do not require further assistance.

The development trends in selected European countries with different levels of public debt we can see on the following graph, that show quarterly data and ends at Q1 2021, therefore include the impact of Covid pandemics, and we can see that European countries worsened their relative indebtedness again. This happened both because of the increase in absolute debt level and because of the decrease of GDP, making both values in the debt/GDP ratio mathematically worse. Annual data for every EU member state we can see in the following table.

**Picture 7 Quarterly relative debt/GDP ratio, selected EU countries
(%, 2007 Q1–2021 Q1)**



Source: Eurostat, 2021. Quarterly government debt. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10Q_GGDEBT__custom_1208817/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=9341a814-d547-4a00-88e4-f2770eb32f74

Tab. 1a Annual relative debt/GDP ratio, EU-27 countries (% , 2007–2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Greece	103,1	109,4	126,7	147,5	175,2	162,0	178,2
Italy	103,9	106,2	116,6	119,2	119,7	126,5	132,5
Portugal	72,7	75,6	87,8	100,2	114,4	129,0	131,4
Spain	35,8	39,7	53,3	60,5	69,9	86,3	95,8
Cyprus	54,0	45,5	54,3	56,4	65,9	80,3	104,0
France	64,5	68,8	83,0	85,3	87,8	90,6	93,4
Belgium	87,3	93,2	100,2	100,3	103,5	104,8	105,5
Croatia	37,2	39,1	48,4	57,3	63,7	69,4	80,3
Austria	65,0	68,7	79,9	82,7	82,4	81,9	81,3
Hungary	65,5	71,7	78,0	80,0	80,3	78,1	77,2
Slovenia	22,8	21,8	34,5	38,3	46,5	53,6	70,0
Finland	33,9	32,6	41,5	46,9	48,3	53,6	56,2
Germany	64,2	65,7	73,2	82,0	79,4	80,7	78,3
Slovakia	30,3	28,6	36,4	40,8	43,3	51,9	54,9
Ireland	23,9	42,5	61,8	86,2	110,5	119,7	120,0
Poland	44,5	46,7	49,8	53,5	54,7	54,4	56,5
Netherlands	43,0	54,7	56,8	59,2	61,7	66,2	67,7
Malta	61,9	61,8	66,3	65,5	70,0	66,6	66,4
Romania	11,9	12,3	21,8	29,6	34,0	37,1	37,6
Lithuania	15,9	14,6	28,0	36,2	37,1	39,7	38,7
Latvia	8,4	18,5	36,7	47,7	45,1	42,4	40,4
Denmark	27,3	33,3	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0
Sweden	38,9	37,5	40,7	38,1	37,2	37,5	40,3
Czechia	27,3	28,1	33,4	37,1	39,7	44,2	44,4
Luxembourg	8,1	14,6	15,3	19,1	18,5	20,9	22,4
Bulgaria	16,3	13,0	13,7	15,3	15,2	16,6	17,0
Estonia	3,8	4,5	7,2	6,7	6,2	9,8	10,2

Source: Eurostat, 2021. Annual general government gross debt. Table sorted by 2020 debt level from high to low. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/c82a6713-7ccf-49a5-80b5-e4fa3276af47?lang=en>

Tab. 1b Annual relative debt/GDP ratio, EU-27 countries (% , 2014–2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Greece	180,3	176,7	180,5	179,5	186,4	180,7	206,3
Italy	135,4	135,3	134,8	134,2	134,4	134,3	155,6
Portugal	132,9	131,2	131,5	126,1	121,5	116,6	135,2
Spain	100,7	99,3	99,2	98,6	97,5	95,5	120,0
Cyprus	109,1	107,2	103,1	92,9	98,4	91,1	115,3
France	94,9	95,6	98,0	98,1	97,8	97,5	115,0
Belgium	107,0	105,2	105,0	102,0	99,9	97,7	112,8
Croatia	83,9	83,3	79,8	76,7	73,3	71,1	87,3
Austria	84,0	84,9	82,8	78,5	74,0	70,6	83,2
Hungary	76,5	75,7	74,8	72,1	69,1	65,5	80,1
Slovenia	80,3	82,6	78,5	74,2	70,3	65,6	79,8
Finland	59,8	63,6	63,2	61,2	59,8	59,5	69,5
Germany	75,3	72,0	69,0	64,7	61,3	58,9	68,7
Slovakia	53,7	51,8	52,4	51,6	49,6	48,1	59,7
Ireland	104,3	76,7	74,3	67,8	63,1	57,2	58,4
Poland	51,1	51,3	54,2	50,6	48,8	45,6	57,4
Netherlands	67,9	64,6	61,9	56,9	52,4	48,5	54,3
Malta	62,1	56,3	54,6	47,7	43,6	40,7	53,4
Romania	39,2	37,8	37,3	35,1	34,7	35,3	47,4
Lithuania	40,5	42,5	39,7	39,1	33,7	35,9	46,6
Latvia	41,6	37,1	40,4	39,0	37,1	36,7	43,2
Denmark	44,3	39,8	37,2	35,9	34,0	33,6	42,1
Sweden	45,0	43,7	42,3	40,7	38,9	34,9	39,7
Czechia	41,9	39,7	36,6	34,2	32,1	30,0	37,7
Luxembourg	21,9	21,1	19,6	21,8	20,8	22,3	24,8
Bulgaria	27,0	25,9	29,1	25,1	22,1	20,0	24,7
Estonia	10,6	10,1	10,0	9,1	8,2	8,6	19,0

Source: Eurostat, 2021. Annual general government gross debt. Table sorted by 2020 debt level from high to low. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/c82a6713-7ccf-49a5-80b5-e4fa3276af47?lang=en>

In the Greece's case, the situation is more complex as the conditions of the programmes have only been partially met and the initial debt level is high. However, if debt restructuring is not on the table, what is left in practice is a long and gradual stabilisation of the economy, coupled with sustained fiscal discipline (but not a contraction of the economy) (Vlachopoulou, 2012).

Let now us discuss the impact for Czech social policy. With the recent increase of interest rate done by Czech National Bank (increase by 0,75 percentage points to the level of 1,5%, while European central bank's rate remains near zero), Czech monetary policy gave clear signal that it is independent from the government public and fiscal policy. That is obviously positive sign, on the other hand many citizens and politicians got used to living in the environment where money is very cheap and both government and the citizen can borrow money very easily. With the current development of macroeconomic variables, especially inflation, this may not sustain in the following years.

This situation can affect these main areas of social policy.

The first and foremost one is the government budget situation, because it will not be that easy and cheap to borrow money further. Also, the debt service and the interest rates on government bonds will gradually increase, as new tranches of bonds will be emitted under new, less favourable conditions. This can limit the expenditure side of the government budget and since social policy has got by far the largest share of government budget, its power to provide social security and available fiscal capacity can be decreased. Moreover, the rising inflation can cause problems with those social security benefits (mainly of non-insurance type) that are not valorised automatically. Again, we got used to that in the near zero inflation environment, the value of these benefits remained almost stable throughout the years; that will not be the case if inflation and interest rates increase.

The second is the situation in housing policy. In Czechia, using a mortgage has become the most frequent way to provide financing for housing. Since the other forms of housing financing and building were deprecated since the beginning of the transformation, many citizens took the opportunity of low interest rates that occurred to buy mortgages, overseeing that the fixation of interest rates is typically 5 or 7 years. When their nominal interest rates increase, they will be faced the new calculation of fixation and will have to pay these increased interests from their nominal income. To illustrate very briefly what this can mean, see this simplified example.

When a client has got a mortgage for 3 000 000 CZK with interest rate 2% p.a., he pays interest 60 000 CZK annually (neglecting the decrease of the principal over the years). If this interest rate increases in the future by just 1 percentage point (to 3% p.a.), this means additional 30 000 CZK annually to pay (and earn if the client lives on the income from work). It is thus clear that some clients will not be able to cope with that development or will be forced to decrease their other expenditure significantly, actually lowering their standard of living in order to make the mortgage run further.

The third is the area of general loans and indebted people (often in social need), where with the increase of loan's prices the pressure on the indebted can also increase. Given

the fact that in Czechia already many people have problems with foreclosures even in the more favourable period of the past (Hospodka, Buben, Randáková, & Bokšová, 2017), this risk should not be neglected. While the principle that who borrows the pay ought to repay them back according to the contract, he agreed to is obviously valid and desirable, we must pay attention to the systemic risk, which can force many borrowers being unable to repay even if they initially truly wanted to.

By mentioning these issues, we do not want to say, that it is desirable to keep money cheap forever. Of course, the monetary policy must be independent, and its primary goal is to keep inflation low and price level stable. But we would like to point out, that many economic entities, including the government, have gotten used to the environment of cheap money and adapted their financial decisions to this environment. Thus, social policy lived kind of on this pillow of cheap money, where many times when there was a pressure felt in some area it was resolved with a loan, either government's or individual's. In the following period, however, more sophisticated and systematic solutions will have to be found, because the macroeconomic indicators have started to show that the previous approach may not be feasible to continue with.

CONCLUSION

Three basic forms of public debt paradigm can be seen in theory: absolute debt which serves as burden in absolute form and is expected by everyone to be repaid in the future (and in pure form need not have positive effect on economy if we follow Barro-Ricardian way of thinking), relative debt to the performance of economy that might be carried on and managed as economy runs in time, and ultra-modern monetary theories which see money stock and fiscal balance just as a tool to make economy run well and without significant inflation. We followed the second paradigm in this article, as it largely prevails in practice of OECD countries and whatever we think about it, it is currently the one that is regularly used empirically.

In summary, with sound economic policy and stable macroeconomic development, public debt, even in its relative form, can be managed and refinanced quite well in the long term according to the current market situation. If the government already prioritises debt increases over tax revenues as part of fiscal policy, the funds should primarily be used for investment activities with a foreseeable return. Of course, global risks such as financial crises or structural phenomena such as Industry 4.0 (Mertl & Valenčík, 2016) also affect a country's ability to meet its obligations, and in this sense the level of risk associated with relative indebtedness needs to be well considered, as it is potentially more fragile than for countries that are not overly indebted (even in absolute terms). It should be borne in mind that the nature of debt is to spread financing over time at some cost and to dynamize the available capacity for fiscal policy, although of course conditions can change over time for better or for worse.

Covid-19 pandemic, being an external supply-side shock to economies worldwide, vastly complicated the planned "exit" from the framework of near-zero interest rates and very cheap money. We saw on data from Czechia, that the attempt to achieve this goal occurred gradually since 2017, but was stopped in 2020 facing the new, sudden economic downturn. ECB simply stayed with its previous policy, as it was behind CNB in this regard. In 2021 the CNB's policy was resumed and the return to higher interest rates has started.

The solution of 2007–2009 crisis was aimed at financial and banking sector as it was the root cause. The current situation with Covid-19 is more prominent in public budgets as they suffer from low revenues and high expenditure because of pandemic measures. Therefore, now the main effort would be to "directly" achieve balanced budgets again, as they are not a result of bailouts or downturn caused by stock market failure or banking sector problems, but simple classic downturn based on big supply reduction especially in some sectors like travelling, flying, culture, restaurants etc. Comparison of handling the "inner" crisis rooted in banking sector 2007–2009 and external supply shock in 2020, which came before the European public budgets and central bank interest rates could fully recover from the previous one. It is not true that nothing has been improved in financial regulation and fiscal arrangements, actually a lot of changes and measures have been adopted, but as discussed there was a hope that next crisis will come later and won't be that deep.

By adding one variable, the relative public debt level, to classic magic square of economic policy we presented the concept that we call the magic pentagon. This concept reminds us, that if we take public debt as a long-time burden, we probably ought to evaluate it together with other significant macroeconomic variables. Especially, when in its relative form, its level is affected also by the changes in real GDP and inflation. Given the current (2021) tendencies in inflation levels, the significance and relevance of this approach becomes more obvious.

One further research question this article indirectly raises is also the ways how to do the measurement of inflation for the purposes of monetary policy. We cannot be sure, if the current indices of inflation based mainly on consumption goods are right in the sense that the prices of some assets (houses and real estate in general, paintings, postal marks, old cars) may rapidly rise while the prices of consumption goods need not. We are not calling for the redefinition of consumer price indices, as the methodology behind them is solid and internationally compatible, but just raising a question (which might be dismissed in further research or reactions to this article) whether for monetary policy the central banks should not look more also at those other prices' development, e.g. housing costs. Thus, watching, if the money stock changes do not simply "spill over" to the prices of those investment assets or even commodities, in the case of real estate harming the availability of housing to common population that depends on their wages to pay for housing costs.

Looking at the macroeconomic variables including the debt level, European countries (and to some extent USA, too) are in tough situation, as they resolved their downturns

at the expense of public debt twice. Within the paradigm of cheap money, this is probably sustainable in the short run, but it can be dangerous to ride on this tiger forever, especially for countries that struggle with economic growth. Therefore, finding a path to more standard environment, both in fiscal and monetary policy is essential. Then monetary policy will have room for necessary adjustments again and interest rates will start to serve better as a price of money and measure for private business projects' evaluation, as well as for reasonable households' decision about mortgages and other types of loans. For example, it might not be sustainable further for everybody to resolve their housing needs by utilizing an individual mortgage. Thus, other forms of housing policy and housing financing tools, such as municipal housing or housing cooperatives should be considered and expanded, especially in the areas where the housing prices skyrocketed in recent years.

In the social policy, the areas that will be affected the most are the housing market and policy, the loans for consumers and the government ability to run social security systems, both with insurance-based and non-insurance-based benefits, the later one being even more directly dependent on the government's budget capacity. The policy makers have been utilizing the environment of cheap money up to now to overcome many of the systemic problems in social systems. With an inevitable rising of interest rates in the future, this may not be feasible further and more balanced solutions will have to be found and approved in public choice.

ACKNOWLEDGEMENTS

The result was created in solving the junior project "Possibilities of supporting cross-generational cooperation in the workplace" using institutional support for long-term conceptual development of research of the University of Finance and Administration.

References

ARTZROUNI, M., & TRAMONTANA, F. The debt trap: A two-compartment train wreck... and how to avoid it. *Journal of Policy Modeling*, 2014, vol. 36, no. 2, p. 241–256. Retrieved 25. 5. 2021 from: <https://sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893814000234>

ATIK, J. From 'No Bailout' to the European Stability Mechanism. *Fordham International Law Journal*, 2016, vol. 39, no. 5, p.1201. Retrieved 25. 5. 2021 from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2879387

BAIMBRIDGE, M., LITSIOS, I., JACKSON, K., & LEE, U. R. *Theoretical Foundations and Policy Responses of Contemporary Economic Crises*. 2017. Retrieved 26. 5 2021, from https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-59013-8_3

BARRO, R. J. Are Government Bonds Net Wealth. *Journal of Political Economy*, 1974, vol. 82, no. 6, p. 1095–1117. Retrieved 25. 5 2021, from <https://journals.uchicago.edu/doi/10.1086/260266>

BUCHANAN, J. M. Barro on the Ricardian Equivalence Theorem. *Journal of Political Economy*, 1976, vol. 84, no. 2, p. 337–342. Retrieved 25. 5 2021, from <https://journals.uchicago.edu/doi/10.1086/260436>

CNB. (2021). *CNB forecast – Spring, 2021*. Retrieved 9. 5 2021, from CNB: <https://www.cnb.cz/en/monetary-policy/forecast/>

CNB. *Main instruments of monetary policy - history of setting 2021a*. Retrieved 9. 5 2021, from CNB: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/en/monetary-policy/.galleries/instruments/monetary_policy_instruments.xlsx

CONNORS, L., & MITCHELL, W. *Framing Modern Monetary Theory*, 2013. Retrieved 25. 5 2021, from <http://e1.newcastle.edu.au/coffee/pubs/wp/2013/13-06.pdf>

CZECH FISCAL COUNCIL. *Concerning the development of public sector finances and the set-up of fiscal and budgetary policy*. 2021. Retrieved 15. 3 2021, from Reports & Statements Of The Czech Fiscal Council: <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2021/03/Opinion-of-the-Czech-Fiscal-Council-concerning-the-development-of-public-sector-finances-and-the-set-up-of-fiscal-and-budgetary-policy.pdf>

FULLWILER, S. T. *Modern Monetary Theory - A Primer on the Operational Realities of the Monetary System*. 2010. Retrieved 25. 5 2021, z <http://moslereconomics.com/wp-content/pdfs/mmt-scott-fullwiler.pdf>

GARBER, P. M. *The Collapse of the Bretton Woods Fixed Exchange Rate System*. 1993. Retrieved 25. 5 2021, z <https://nber.org/chapters/c6876.pdf>

HEAD, A. C., & QIU, J. *Elastic money, inflation and interest rate policy*. 2011. Retrieved 25. 5 2021, from: http://qed.econ.queensu.ca/working_papers/papers/qed_wp_1152.pdf

HEIN, E., TRUGER, A., & TREECK, T. v. *The European Financial and Economic Crisis: Alternative Solutions from a (Post-)Keynesian Perspective*. 2012. Retrieved 25. 5 2021, from https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230393547_2

HERMITTE, R. B. *Sovereign Debt Restructuring Mechanisms: Mind the Trap*. 2017. Retrieved 26. 5 2021, from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-52018-6_6

HOSPODKA, J., BUBEN, O., RANDÁKOVÁ, M., & BOKŠOVÁ, J. (2017). Personal Bankruptcy in the Czech Republic: Age and Gender of the Debtors and Structure of the Creditors. *European Financial and Accounting Journal*, 2017, vol. 12, no. 1, p. 5–18.

HYNES, W., LOVE, P., & STUART, A. *The Financial System, New Approaches to Economic Challenges*. Paris: OECD Publishing, 2020. doi:<https://doi.org/10.1787/d45f979e-en>.

IZÁK, V. (2010). *Fiskální politika* (2nd ed). Praha: VŠE Oeconomica.

KALDOR, N. Conflicts in National Economic Objectives. *Economic Journal*, 1971, vol. 81(321), p. 1–16.

KAPP, D. The Optimal Size of the European Stability Mechanism: A Cost-Benefit Analysis. *European Journal of Finance*, 2014, vol. 20, no. 10, 915–933. Retrieved 25. 5 2021, from <https://tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1351847x.2014.880998>

LOVELL, C. K., PASTOR, J., & TURNER, J. Measuring Macroeconomic Performance in the OECD: A Comparison of European and Non-European Countries. *European Journal of Operational Research*, 1995, vol. 87, no. 3, p. 507–518.

MACH, P. *Textbook of Elementary Economics*. Prague: VŠFS, 2019.

MANKIW, G. *A Skeptic's Guide to Modern Monetary Theory*, 2020, vol. 110, NBER.

MERTL, J., & VALENČÍK, R. The socioeconomic consequences of industrial development. *Central European Journal of Management*, 2016, vol. 3, no. 1, p. 37–45.

NACHTIGAL, V., & TOMŠÍK, V. *Konvergence zemí střední a východní Evropy k Evropské unii*. Praha: Linde, 2002.

RIVANO, N., & TEIXEIRA, J. Magic hypercube and index of welfare and sustainability. *Economia*, 2017, vol. 18, no. 1, p. 88–97.

SAVOIU, G. Systems of industrial indicators – in a context dominated by the national forecasting commission's anticipations. *Romanian Statistical Review Supplement*, 2017, vol. 65, no. 8, p. 121–129.

Teulings, C. N., & Zubanov, N. Is economic recovery a myth? : Robust estimation of impulse responses. *Journal of Applied Econometrics*, 2014, vol. 29, no. 3, 497–514. Retrieved 25. 5 2021, from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jae.2333>

VLACHOPOULOU, A. *Crises in Emerging Market Economies: Lessons for Greece*. 2012. Retrieved 26. 5 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2423704

Kontakt

doc. Ing. Jan Mertl, Ph.D.
Department of Finance
University of Finance and Administration
Estonská 500
101 00 Praha 10
jan.mertl@outlook.com

VEREJNÁ SPRÁVA A JEJ FUNKCIE V ČASE PANDÉMIE (SO ZAMERANÍM NA SLOVENSKÚ REPUBLIKU)

PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS FUNCTIONS DURING A PANDEMIC (WITH A FOCUS ON THE SLOVAK EPUBLIC)

Igor Palúš¹

Abstrakt

Príspevok skúma pozíciu verejnej správy ako formy verejnej moci v podmienkach Slovenskej republiky v čase pandémie spôsobenej Covidom 19. Všíma si tvorbu a aplikáciu práva dotýkajúcu sa prostredia verejnej správy a následne analyzuje jej vybrané funkcie, ktorých obsah modifikuje prebiehajúca koronakríza, ovplyvňuje aj metódy a formy činnosti verejnej správy. Autor poukazuje aj na niektoré problémy sprevádzajúce slovenskú spoločnosť a štát v posledných rokoch, ktoré prebiehajúca pandémia ešte viac zvýraznila. Naznačuje možnosti ich riešenia v rovine spoločensko-politickej a legislatívnej.

Kľúčové slová

verejná správa, pandémia, tvorba práva, funkcie verejnej správy

Abstract

The paper examines the position of public administration as a form of public power in the Slovak Republic during the pandemic caused by Covid 19. Notes the creation and application of law affecting the environment of public administration and then analyzes its selected functions, the content of which modifies the ongoing corona crisis, influences methods and forms of public administration activity. The author also points out some problems accompanying Slovak society and the state in recent years, which have been further accentuated by the ongoing pandemic. The author indicates the possibilities of their solution at the socio-political and legislative level.

¹ Ústav verejnej správy a sociálnej politiky, Fakulta verejných politík v Opavě, Slezská univerzita v Opavě

Keywords

public administration, pandemic, law - making, public administration functions

ÚVOD

Verejnú správu v najvšeobecnejšej podobe možno vymedziť ako správu verejných vecí realizovanú vo verejnom záujme orgánmi štátnej správy a orgánmi územnej samosprávy, ktoré ju vykonávajú ako svoju povinnosť. Okruh záležitostí uskutočňovaný uvedenými orgánmi je určený ústavou a zákonmi a predstavuje ich pôsobnosť. Realizovaním tejto pôsobnosti sa naplňujú jednotlivé funkcie verejnej správy, ktoré sú všeobecne dané dosiahnutým stupňom vývoja spoločnosti a štátu, ich vedeckým vymedzením, ale determinované sú aj mimoriadnymi okolnosťami, ktoré vývoj spoločenských vzťahov ovplyvňujú v jednotlivých oblastiach, alebo majú generálny charakter zasahujúci celú spoločnosť a chod štátu.

Takouto mimoriadnou okolnosťou je nepochybne pandémie spôsobená vírusom Covid 19, ktorá z územného hľadiska zasiahla takmer celý svet a z hľadiska obsahu priniesla rovnaké, či podobné problémy pre všetky štáty, ktoré postihla. Je len prirodzené, že sa dotkla aj verejnej správy a jej funkcií a to najmä z pohľadu ich obsahu, ale následne aj metód a foriem činnosti verejnej správy. V neposlednom rade ovplyvnila aj tvorbu práva súvisiacu s verejnou správou ako formou verejnej moci.

Cieľom predloženého príspevku je zhodnotiť tvorbu práva v čase pandémie vzťahujúcu sa k prostrediu verejnej správy a následne analyzovať jej vybrané funkcie z pohľadu ich obsahového zamerania, ako aj foriem realizácie. Zároveň poukázať na problémové miesta pri uplatňovaní jednotlivých funkcií, ako aj naznačenia možností ich zdokonaľovania do budúcnosti.

Naše úvahy v naznačenom zmysle sa pokúsime ilustrovať na skúsenostiach Slovenskej republiky, aj keď je zrejmé, že podobnosť s inými, najmä európskymi, štátmi je v mnohých smeroch evidentná. Príspevok vznikol v čase prebiehajúcej pandemickej situácie a naše úvahy vychádzajú zo skúseností viažucimi sa na obdobie od začiatku pandémie (marec 2020) po súčasnosť (júl 2021). Pre ľudský život je to doba pomerne dlhá, najmä ak ju vnímame ako obdobie plné obmedzení, príkazov a zákazov. Nie náhodou prináša so sebou fenomén nazvaný „pandemická únava“. Z hľadiska vedeckého spracovania a zovšeobecnenia získaných poznatkov je to však obdobie krátke. Aj preto je náš príspevok miestami konštatačný, napriek tomu sa pokúsime formulovať možné závery pre budúcnosť, najmä z pohľadu nutných legislatívnych úprav určitých prvkov nami skúmaných procesov, ale aj poukázaním na nutnosť riešenia niektorých súvislostí negatívne ovplyvňujúcich chod slovenskej spoločnosti a štátu.

TVORBA PRÁVA – VEREJNÁ SPRÁVA – PANDÉMIA

Pre verejnú správu a uplatňovanie jej funkcií v jednotlivých etapách pandémie má zásadný význam tvorba a aplikácia práva. V zásade možno sledovať tri roviny realizácie tohto procesu. Prvou je prijímanie zákonov v Národnej rade Slovenskej republiky všeobecne, druhou je prijímanie zákonov národnou radou, prostredníctvom ktorých sa prenáša výkon miestnej štátnej správy na územnú samosprávu a jej orgány, osobitne orgány obce. Tretiu rovinu predstavujú uznesenia vlády Slovenskej republiky (ďalej len vláda), ktorými vyhlasuje núdzový stav a následne v jeho rámci uznesením obmedzuje niektoré základné práva a slobody. Skúsme sa pri každej z uvedených rovín pristaviť bližšie.

Vo vzťahu k prvej rovine je žiaduce konštatovať, že vládna koalícia akoby pohrdala ústavnými tradíciami a legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov, čo sa prejavuje v širokom využívaní (či skôr zneužívaní) prijímania zákonov v rámci skráteného legislatívneho konania, teda bez širšej diskusie s odbornou verejnosťou, či zainteresovanými subjektmi, ktorých sa bude legislatíva týkať. Deje sa tak napriek tomu, že vláda vo svojom programovom vyhlásení deklarovala cieľ demokratizovať a skvalitniť zákonodarný proces v parlamente. Niežeby predchádzajúce vládne garnitúry inštitút skráteného legislatívneho konania nevyužívali, žiadna však nie v takom rozsahu a obsahovo širokom ponímaní, ako táto súčasná, pričom svoje konanie zdôvodňuje pandemickou situáciou, hoci táto s celým radom prijatých zákonov nesúvisí. Potvrdením tohto konštatovania sú konkrétne čísla. Od svojho nástupu k moci (marec 2020) do konca júna 2021 vládna koalícia prijala 208 zákonov, z toho viac ako tretinu formou skráteného legislatívneho konania.

Druhá rovina tvorby a aplikácie práva súvisí s prenesenou pôsobnosťou územných samospráv, t. j. s prijímaním zákonov, ktorými sa na orgány obcí a samosprávnych krajov prenášajú úlohy miestnej štátnej správy. Z hľadiska preneseného výkonu štátnej správy je dôležité, osobitne z pohľadu obcí, ktorých personálne a finančné možnosti sú obmedzené, aby spomínané zákony boli formulované precízne a jednoznačne, so znalosťou miestnych podmienok, aby pravidlá vytvárané pre ich zabezpečenie boli zrozumiteľné a z hľadiska možností obcí vykonateľné. Dosiahnutie takéhoto stavu predpokladá, aby sa na príprave a obsahovej tvorbe takýchto zákonov aktívne zúčastňovali obecné samosprávy prostredníctvom svojich stavovských organizácií – Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) a Únie slovenských miest (ÚSM), čo sa žiaľ, nie vždy deje a to ani v čase pandémie (Kaliňák, 2021, s. 12).

Rešpektovanie naznačených požiadaviek má svoje opodstatnenie, pretože prenesená pôsobnosť predstavuje v mnohých prípadoch výraznú komplikáciu z hľadiska zodpovednostných vzťahov. Určenie zodpovednosti za riešenie problémov verejnej správy vo veciach prenesenej pôsobnosti je náročné, keďže samosprávne orgány môžu poukazovať na nevytvorenie dostatočných predpokladov tejto pôsobnosti zo strany štátu, a orgány štátnej správy môžu hovoriť o nedostatku možností faktického ovplyvňovania preneseného výkonu štátnej správy, ktoré realizujú územné samosprávy vo svojej réžii personálne i organizačne (Matula, 2017, s.106–107).

Skúsenosti z prebiehajúcej pandémie v slovenských podmienkach potvrdzujú obidve možnosti. Aj preto je na mieste otázka, či by nebolo vhodné, aby územné samosprávy,

osobitne obce, vykonávali niektoré záležitosti v čase mimoriadnych okolností – a pandemická situácia medzi ne určite patrí – v rámci svojej samostatnej pôsobnosti (ktorú by finančne sponoval štát), alebo naopak, či by tieto záležitosti nemala zabezpečovať priamo štátna správa, v miestnych podmienkach pod gesciou okresných úradov ako miestnych orgánov štátnej správy.

Osobne sa prihovárame za prvú alternatívu hlavne preto, že obecné, ale i krajské, samosprávy počas pandémie preukázali značný stupeň aktivít s konkrétnymi pozitívnymi výsledkami (napr. riešenie miestnych ohnisk nákazy, celoplošné i regionálne antigénové testovanie, vakcinácia a pod.), kým okresné úrady v naznačenom zmysle bolo vidieť a cítiť menej (v niektorých okresoch takmer vôbec nie), čo nepochybne súvisí aj so spôsobom obsadzovania špičkových funkcií v týchto orgánoch, ktoré je stále viac výrazom politických nominácií, než odborných predpokladov uchádzačov (Palúš, 2021, s. 7–8). Zrejme nie je náhoda, ak v danej situácii až 48 % obyvateľov dôverovalo obciam a mestám, spoliehalo sa na ich pomoc, a iba 14 % v tomto zmysle verilo vláde, teda aj štátnej správe. Alarmujúci je však fakt, že až 24 % obyvateľov štátu neverilo ani jednému z dvoch uvedených subjektov (údaje sú prevzaté z denníka Pravda zo dňa 17. 2. 2021, s. 3).

Z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku najkontroverznejšiu formu tvorby a aplikácie práva v čase pandémie predstavujú uznesenia vlády SR, ktorými na základe úst. zák. č. 227/2020 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov (ďalej len úst. zák. o bezpečnosti štátu), vyhlasuje núdzový stav. V jeho priebehu vláda zároveň formou svojich uznesení opakovane obmedzovala základné práva a slobody, konkrétne slobodu pobytu a pohybu a slobodu zhromažďovania.

Hlavne to druhé konanie vlády, obmedzovanie základných práv a slobôd formou uznesení, sa stalo predmetom odbornej polemiky, ktorá miestami prechádzala do kritiky obviňujúcej vládu, že v čase pandémie, koná nad rámec svojich ústavných právomocí (Drgonec, 2021, s. 2/11). Ústava SR totiž v čl. 2 ods.2 určuje pravidlo „čo nie je zakázané, je dovolené“ a podľa čl. 13 ods.2 ústavy, medzi základných práv možno za podmienok stanovených ústavou upraviť len zákonom prijatým Národnou radou SR. Skúsme však na celú záležitosť pozrieť komplexnejšie.

Ústava v čl. 51 ods.2 hovorí, že podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsahu povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, ustanoví ústavný zákon. Týmto ústavným zákonom je, už spomínaný úst. zák. o bezpečnosti štátu. Z jeho ustanovení (novelizovaných v dôsledku pandémie) vyplýva, že v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas možno obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na území Slovenskej republiky, alebo jej časti, konkrétne obmedziť slobodu pohybu a pobytu, ako aj obmedziť, či zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať.

Analyzovaný ústavný zákon však neurčuje, ktorý štátny orgán má právo obmedziť základné práva a slobody, a už vôbec nie, akým formálno-právnym aktom to môže urobiť. V praxi núdzových stavov od marca 2020 sa na Slovensku zaužívala prax, že takúto právomoc má vláda, ktorá je takpovediac „vládcom núdzového stavu“ v zmysle, že rozhoduje o jeho vyhlásení a tiež o jeho ukončení.

Vláda obmedzovala vyššie uvádzané základné práva a slobody formou uznesení. V čase riadneho chodu spoločnosti a štátu je uznesenie vlády jej interným normatívnym aktom, ktorým vláda riadi a organizuje správanie subjektov, ktoré sú jej podriadené (napr. okresných úradov). S určitými výhradami však možno súhlasiť s názormi, že v čase núdzového stavu uznesenia vlády, ktorými obmedzuje základné práva a slobody treba vnímať ako akty aplikácie práva vládou ako vrcholným orgánom výkonnej moci, majúcim v čase núdzového stavu špecifické postavenie. Uznesenia vlády, ktorými obmedzila základné práva a slobody nemajú povahu právneho predpisu, ide však o iné právne akty zverejňované v Zbierke zákonov (Skurka, 2021, s. 7/21). Takýto postup vo vzťahu k uzneseniam vlády, ktorými vyhlasovala núdzový stav a následne obmedzovala niektoré základné práva a slobody, udobril aj Ústavný súd SR, keď ich svojimi rozhodnutiami v októbri 2020 a v marci 2021, označil za súladné s Ústavou SR.

Aj keď sa analyzovaný proces uplatňovania uznesení vlády zdá vcelku logický a akceptovateľný, predsa len chceme uplatniť dve poznámky smerujúce k úst. zák. o bezpečnosti štátu. Predovšetkým máme za to, že ústavodarca mal byť precíznejší a predvídateľnejší v dvoch smeroch. Tým prvým bola potreba jednoznačného určenia štátneho orgánu, ktorý môže v čase núdzového stavu obmedziť základné práva a slobody, vrátane stanovenia právnej formy akou to má urobiť. Núdzový stav (ale aj iné stavy predvídané ústavným zákonom o bezpečnosti štátu) je príliš vážna situácia, ktorá si zasluhuje precíznu úpravu v každom smere nepripúšťajúcu iný, než jednoznačný výklad. Druhá naša poznámka súvisí s požiadavkou, v zmysle ktorej by malo z úst. zák. o bezpečnosti štátu jasne vyplývať, že aj v čase núdzového stavu (analogicky ako v čase riadneho chodu štátu) musí obmedzujúce uznesenie vlády (rovnako ako obmedzujúci zákon národnej rady v čase riadneho chodu štátu) zostať všeobecne generálnou klauzulou rešpektujúcou princíp rovnosti (Palúš, 2017, s. 4), ktorý zaručuje, že obmedzenie základných práv a slobôd sa uplatní ku všetkým subjektom rovnako, vrátane použitia sankcií za jeho nerešpektovanie (čl. 13 ods. 3 ústavy). Obdobne musí byť zreteľné, že aj v čase núdzového stavu sa pri obmedzení základných práv a slobôd musí dbať na ich podstatu a zmysel (čl. 14 ods. 4 ústavy).

Naplnenie uvedených požiadaviek by podľa nášho názoru malo pozitívny vplyv nielen na výklad príslušných právnych ustanovení, ale hlavne na ich čistejšiu právnu aplikáciu a s ňou spojený pocit právnej istoty.

FUNKCIE VEREJNEJ SPRÁVY V ČASE PANDÉMIE

Priebeh pandémie a právny rámec jej regulovania má priamy vplyv aj na funkcie verejnej správy. Obsah niektorých funkcií verejnej správy sa viaže na celú verejnú správu (napr. informačno-preventívna funkcia, kontrolno-represívna funkcia, či funkcia mediačná), iné funkcie sa uplatňujú vo vzťahu k určitým oblastiam (segmentom) verejnej správy (napr. vzdelávacia funkcia – školstvo, ochranná funkcia – zdravotníctvo).

Z pohľadu fungovania verejnej správy a jej orgánov, a teda aj uplatňovania funkcií verejnej správy, je nutné zdôrazniť, že rozhodujúcim riadiacim orgánom v celom procese zvládania pandemického stavu, je vláda SR ako vrcholný orgán výkonnej moci. Súčasťou výkonnej moci je totiž štátna správa a jej orgány, a prenesený výkon štátnej správy realizovaný obcami a vyššími územnými celkami v zmysle ústavy SR riadi, kontroluje a finančne zabezpečuje tiež vláda SR (čl. 71 ods.2 ústavy).

S nástupom pandémie sa prioritnou funkciou v prostredí verejnej správy stala informačno-preventívna funkcia smerujúca hlavne k občanom štátu, ale aj k inštitúciám rôzneho druhu, územným samosprávam, či zamestnávateľom. Keďže Covid 19 bolo doteraz nepoznané vírusové ochorenie, hlavným obsahom tejto funkcie bolo oboznamovanie ľudí s podstatou daného ochorenia, spôsobmi akými sa prejavuje, ako aj možnosťami ochrany pred ním. Vzhľadom k tomu, že prepuknutím pandémie došlo veľmi rýchlo k zatváraní škôl, obchodov (okrem tých, ktoré zabezpečovali základné životné potreby), reštaurácií a iných stravovacích zariadení, hotelov, športovísk a pod., informácie usmerňovali ľudí ako sa v záujme ochrany zdravia správať na verejnosti, v doprave, v zdravotníckych a sociálnych zariadeniach, na pošte, v banke, či poisťovni a pod. Pre naplnenie informačno-preventívnej funkcie sa využívali hlavne telekomunikačné prostriedky – rozhlas, televízia, tlač a internetové zdroje (hoci hlavne ich prostredníctvom sa šírili mnohé dezinformácie). Možno povedať, že realizácia analyzovanej funkcie prebiehala vcelku pozitívne, ak neberieme do úvahy neraz mnoho protichodných názorov odborníkov a „tiežodborníkov“, ktoré sa na ľudí doslova valili z médií a spolu so zmätočnými vyjadreniami niektorých politikov spôsobovali vo verejnosti, keď už nie paniku, tak určite nedôveru. Z úrovne vlády, resp. jej ministerstiev, najmä ministerstva zdravotníctva, ale aj ministerstva vnútra, či ministerstva školstva, chýbali zjednocujúce vyjadrenia opierajúce sa o názory a oficiálne stanoviská odborných orgánov (napr. pandemickej komisie, konzília zdravotníckych odborníkov a pod.). Inak povedané, medzi názormi a odporúčaniami odborných kruhov a konaním vládnych (ale aj opozičných) politikov, nebola vždy jednota, až príliš bolo miestami cítiť, že obidvom síce ide o ochranu zdravia a života ľudí, ale politikom aj o zbieranie politických bodov, či naháňanie preferencií. Stručne povedané: odporúčania epidemiológov a iných odborníkov a obsah vládnych opatrení smerujúcich proti pandémie, nebolo ani zďaleka vždy to isté.

S tvorbou práva, ale hlavne jeho aplikáciou úzko súvisí kontrolno-represívna funkcia verejnej správy. Ide o kombináciu dvoch najmenej populárnych funkcií v činnosti verejnej správy, ktoré však nemožno opomenúť, resp. sa im vyhnúť, v opačnom prípade môže dôjsť k formalizovaniu ostatných funkcií a nepresvedčivosti ich výkonu. V čase pandémie, ktorý sa vyznačoval opakovaným predlžovaním núdzového stavu, keď bolo treba dodržiavať množstvo povinností a rešpektovať celý rad obmedzení, sa táto funkcia stala nenahraditeľnou, ťažko však povedať, či vždy aj efektívnou.

Efektívnosť spomínanej funkcie je totiž determinovaná súčinnosťou troch faktorov – prehľadnými a zrozumiteľnými pravidlami, ktoré treba rešpektovať a dodržiavať (pričom tieto pravidlá musia pokrývať všetky súčasti života súvisiace s pandemiou a jej dôsledkami), kapacitnými možnosťami ich kontroly a rovnakým uplatňovaním represíí vo vzťahu ku všetkým subjektom v situáciách, ktoré sú rovnaké, či porovnateľné. Výkon kontrolno-

represívnej funkcie naviac sťažuje fakt, že niektoré subjekty, ktorým sú obmedzujúce opatrenia určené ich nepovažujú za potrebné, nestotožňujú sa s nimi, či dokonca ich odmietajú rešpektovať.

Symbiózu naznačených požiadaviek sa počas pandémie nedarilo naplňať požadovaným spôsobom. Rôznych obmedzujúcich opatrení vlády, jej ministerstiev, ale aj iných orgánov verejnej moci regulujúcich správanie ľudí a iných subjektov bolo veľa, nie vždy boli jednoznačné, občas si vzájomne odporovali a hlavne často sa menili. Ľudia v nich miestami strácali prehľad, a ak ich plnili, či rešpektovali tak skôr z obavy o svoje zdravie a život, než ako prejav dôvery k štátu, resp. verejnej moci.

Problémy prinášali aj kapacitné možnosti kontroly prijatých opatrení. Kontrolu vykonávala polícia (štátna i obecná) za pomoci príslušníkov armády, avšak tieto zložky majú aj iné povinnosti vyplývajúce im zo zákonmi stanovenej pôsobnosti, preto bola kontrola nárazová, spravidla deň dva po tom, čo prijaté opatrenia nadobudli účinnosť, inak skôr náhodná, určite nie systematická. Odborníci z oblasti kontroly tvrdia, že efektívnemu pôsobeniu tejto činnosti chýbalo napr. zavedenie dennej (či aspoň týždennej) medializácie počtu vykonaných kontrol, udelených sankcií, osobitne pokút, oboznamovanie s riešením extrémnych prípadov porušenia prijatých opatrení, ako aj zriadenie webovej stránky, kde by občania mohli nahlasovať porušovanie opatrení známe im z ich okolia, osobitne nedodržiavanie karantény. Otázkou je, či naplnenie takýchto požiadaviek bolo reálne z hľadiska personálnych možností spomínaných silových zložiek.

Rozporuplné bolo uplatňovanie represívnych opatrení v čase obmedzenia základných práv a slobôd, ktoré vyvolávalo dojem neobjektívnosti. Skúsime toto tvrdenie ilustrovať na obmedzení slobody pohybu a pobytu. Ľudia nemohli slobodne cestovať z okresu do okresu v rámci Slovenskej republiky, avšak za prvé tri mesiace roku 2021 približne 30 000 Slovákov (údaje priniesol denník Pravda zo dňa 18. 3. 2021, s. 4) absolvovalo exotickú dovolenku v zahraničí, pričom sa po návrate z nej zaradili do bežného života bez výrazných obmedzení (je pravdou, že v závere marca 2021 vláda tento spôsob dovolenkovania značne sprísnila). Na druhej strane časovo približne v rovnakom období je známy prípad z východného Slovenska, keď policajti uložili finančnú pokutu Rómovi, ktorý pri zaobstarávaní potrebného dreva pre vykúrenie jeho domu, prekročil hranice okresu, v Bratislave dostal finančnú pokutu bezdomovec, ktorý pri náhodnej kontrole nevedel zdôvodniť, prečo sa v čase pandémie pohybuje po meste. Ide o prípady extrémne, na Slovensku mediálne známe, nie sú však ani zďaleka jediné, ktoré potvrdzujú, že uplatňovanie kontrolno-represívnej funkcie v činnosti verejnej správy počas pandémie malo zjavné medzery.

Práve takéto situácie sme mali na mysli, ak sme v predchádzajúcej časti príspevku upozorňovali, že aj počas núdzového stavu spôsobeného pandemiou musí pri obmedzovaní základných práv a slobôd platiť univerzálne pôsobiaci ústavný princíp rovnosti. Pandémia a s ňou súvisiaci núdzový stav nemôžu byť výnimkou pri uplatňovaní princípov, z ktorých vychádza demokratická ústava, a na ktorých stojí ústavná koncepcia základných práv a slobôd v demokratickom a právnom štáte (Antoš – Winter, 2021, s. 28–30).

Inak sa vytvára priestor pre fenomén, ktorý právna teória, avšak i aplikačná prax, vníma ako tzv. selektívnu spravodlivosť (Matula, 2016, s. 241–242). Dochádza k postihovaniu ľudí, ktorí porušujú právom stanovené povinnosti, avšak len ich malej časti a z hľadiska uplatnenia sankcií spôsobom, prinajmenšom, diskutabilným. Takýto stav však vedie k spochybňovaniu objektívnosti uplatňovania právnych predpisov, resp. plnenia povinností, ktoré z nich vyplývajú, a v konečnom dôsledku znižuje autoritu práva. Prevencia vzniku stavu tzv. selektívnej spravodlivosti spočíva najmä v ukladaní primeraného množstva povinností, ktorých kontrola dodržiavania je dôsledne vyžadovaná v rovnakom rozsahu od všetkých adresátov, ku ktorým smerujú a rovnaký je aj sankčný postih k tým, ktorí stanovené povinnosti nedodržiavajú (čl.12 ods. 2 ústavy).

Pandémia zvýraznila význam mediačnej funkcie verejnej správy a to v celej štruktúre jej fungovania od vlády, cez iné ústredné orgány štátnej správy, pracovné orgány vytvorené ad hoc pre účely zvládnutia pandémie, cez miestnu štátnu správu, až po orgány územných samospráv. Zmyslom mediačnej funkcie je schopnosť subjektu verejnej správy dokázať verejnosti veci vysvetliť, primeraným spôsobom zdôvodniť nutnosť prijímaných opatrení, ľudí motivovať a v tomto duchu ich na prijatých opatreniach aktívne zainteresovať. Naplnenie mediačnej funkcie si vyžaduje od jej nositeľa odbornosť, skúsenosť a empatiu, neznáša amaterizmus, neodpúšťa neznalosť a zmätočné konanie.

Vláda ako rozhodujúci subjekt uplatňovania mediačnej funkcie však tieto atribúty v ich vzájomnej podmienenosti napĺňala len veľmi ťažko. V jednotlivých etapách boja s pandemiou zlyhávala v komunikácii, nedokázala ľudí presvedčiť, že vie čo má robiť, vie aj ako a zároveň má predstavu aký dosah bude mať jej konanie pre spoločnosť a jej členov. Veľmi často si zamieňala pojmy poslušnosť (ktorá sa dá prikázať a mocensky vyžadovať) a zodpovednosť (o ktorej ľudí treba presvedčiť múdrou komunikáciou a argumentmi), čo je z dlhodobého hľadiska krátkozraké a hlavne nebezpečné. Verejná správa je formou verejnej moci a tak sa pri uplatňovaní jej funkcií prejavuje mocenský prvok, avšak práve mediačná funkcia je tou funkciou, kde využitie mocenského prvku musí byť v úzadí a najlepšie je, ak sa vôbec neprejaví. Nerešpektovanie tejto premisy (aj) si vláda sama vystavila svoje hodnotenie, kým na začiatku pandémie (apríl 2020) jej dôverovalo 56,2% občanov, v júni tohto roku ich bolo len 17,2% (údaje zverejnila televízia TA3, dňa 8. 6. 2021).

Oveľa lepšie si s mediačnou funkciou poradili samosprávne celky – obce, mestá, kraje, a to nielen preto, že sú k obyvateľom bližšie, ale preto, že vo väčšine prípadov prijímali opatrenia znamenajúce pozitívny posun v boji s pandemiou, pričom svoje kroky dokázali vysvetliť a ľudia ich prijímali s pochopením, aj keď nie vždy s nimi súhlasili.

Funkcie verejnej správy, o ktorých sme doteraz hovorili sa vzťahujú na verejnú správu ako celok. Sú však aj funkcie, ktoré dominantne viažu len na určité oblasti (odbornosti) verejnej správy. My sa mienime stručne zaoberať dvomi z nich – zdravotníctvom a školstvom.

Keďže Covid 19 je vírusové ochorenie je prirodzené, že pandémia a jej priebeh sa výsostne dotkli rezortu zdravotníctva, prostredníctvom ktorého verejná správa napĺňa svoju ochrannú funkciu, t. j. prevenciu a ochranu zdravia a života ľudí. V záujme zvládnutia priebehu pandémie sa dôraz kládol najmä na riadiacu, koordinačnú a organizačnú činnosť ministerstva zdravotníctva a jemu podriadených zložiek, ale aj činnosť samosprávnych krajov a obcí v rozsahu prenesenej pôsobnosti v danej oblasti.

Nie sme kompetentní hodnotiť výkon spomínaných činností, faktom však zostáva, že boli predmetom častej a ostrej kritiky smerujúcej hlavne voči ministerstvu zdravotníctva, ktorému sa kládlo za vinu množstvo nedostatkov, medzi nimi napr. dlhodobé zanedbávanie prednemocničnej starostlivosti o pacientov a ochorením Covid 19, nedostatočná kontrola dostupnosti všeobecných lekárov, zmätky pri prihlasovaní na očkovanie proti Covid 19, nepresvedčivá vakcinačná kampaň a ďalšie.

Svoju funkciu a úlohy našťastie zvládli, aj keď s vypätím všetkých síl, nemocnice a záchranne služby, a vďaka lekárom, zdravotným sestram a ďalšiemu pomocnému personálu sa darilo pandémie držať pod kontrolou, aj keď počet mŕtvych z dôvodu ochorenia na Covid 19 radí Slovensko v rámci Európskej únie na popredné miesta. Napriek tomu možno povedať, že profesionálny prístup a zodpovednosť pracovníkov zdravotníckych zariadení zreteľne prevýšil úroveň riadenia a organizovania správy zdravotníctva a ním poskytovaných služieb (činností) z úrovne všetkých riadiacich zložiek počínajúc ministerstvom zdravotníctva.

Pandémia zdravotníctvu „pripomenula“ aj problémy, s ktorými zápasi už niekoľko rokov. Máme na mysli nedostatok lekárov a hlavne zdravotných sestier v nemocniciach, ale aj alarmujúci nedostatok obvodných lekárov, ktorých je nielen nedostatok, ale väčšina z tých, ktorí sú k dispozícii má dôchodkový vek presahujúci 70 rokov.

Výraznými zmenami v čase pandémie prechádzala vzdelávacia (edukačná) funkcia verejnej správy, ktorá zasiahla z hľadiska formy jej realizácie všetky druhy škôl a školských zariadení, pričom priniesla celý rad doteraz nepoznaných problémov v správe a riadení škôl, ale aj v organizovaní vzdelávacieho procesu. Školy boli od príchodu koronakrízy viac menej celú dobu zavreté, okrem niekoľkých týždňov prezenčnej výučby na začiatku školského roku 2020/21. Prvý stupeň základných škôl prezenčne fungoval dlhšiu dobu v závislosti od epidemiologickej situácie v jednotlivých regiónoch Slovenska, na druhej strane prezenčná výučba na vysokých školách sa nerealizovala takmer vôbec, s výnimkou štúdií v niektorých odboroch, ktoré si pre zvládnutie vyžadujú osobnú účasť študentov na výučbe (napr. medicínske odbory). Inak bola dominantnou formou výučby na vysokých školách výučba on line.

Tento spôsob vzdelávania prinášal so sebou problémy dvojakého druhu. Prvá rovina sa týkala riadiacej a koordinačnej činnosti odvíjajúcej sa od ministerstva školstva ako ústredného orgánu štátnej správy v danej oblasti. Jeho konanie a rozhodnutia boli často zmätočné a oneskorené, prinášali nervozitu a chaos o to viac, že ich obsah sa často menil. Riadeniu školstva chýbali jasné pravidlá (ktoré situáciu predvídajú a nie na ňu dodatočne reagujú), opierajúce sa o fakty a nie dojmy.

Druhá skupina problémov súvisí s výučbou on line. Každému, kto rozumie problematike vzdelávania je jasné, že táto forma výučby nemôže nahradiť osobný kontakt učiteľa so žiakmi (študentmi), dôležité však je, aby sa mu aspoň približovala. To je však vecou jednotlivých škôl, ich riadiacich pracovníkov a hlavne konkrétnych pedagógov. My chceme v tejto súvislosti upozorniť na dve iné skutočnosti, ktoré výrazne relativizujú možnosti výučby on line, osobitne z pohľadu žiakov základných škôl.

O digitalizácii verejnej správy sa hovorí veľa, ale reálne sa robí podstatne menej. Viac ako 15% slovenských obcí má nedostatočné alebo žiadne pokrytie mobilným internetom, v prípade sociálnych sietí je situácia ešte horšia (údaje prevzaté z denníka Korzár, dňa

22. 12. 2020, s. 6). Pre deti žijúce v týchto obciach výučba on line nemá reálny význam. Oveľa väčšiu skupinu však tvoria deti, ktoré si túto formu výučby nemôžu dovoliť nie z technických, ale sociálnych dôvodov. Na mysli máme sociálne slabé, vo väčšine prípadov mnohohodetné rodiny, kde rodičia nedokážu z finančných dôvodov zabezpečiť pre svoje deti potrebné technické vybavenie, resp. nie v dostatočnom množstve a navyiac svojim deťom nevedia pomôcť so zvládnutím učiva v takom rozsahu, aké je pri on line vyučovaní potrebné.

Podľa oficiálnych údajov (denník Pravda, 23. 7. 2002, s. 8) sa na druhom stupni základných škôl reálne neučilo takmer 25 000 žiakov, na prvom stupni to bude zrejme ešte viac. Existujú obce, v ktorých vedenie škôl rozhodlo, že si na prvom stupni zopakujú ročník celé triedy. Nožnice vo vzdelávaní sa tak ešte roztvorili, životné šance niektorých detí ešte viac klesli.

NAMIESTO ZÁVERU

Pandémia nielen ovplyvnila tvorbu práva a jeho aplikáciu, zmenila obsah funkcií verejnej správy vrátane foriem a metód jej činnosti, ale neúprosne pripomenula aj problémy, ktoré Slovenskú republiku v posledných rokoch sprevádzajú, vyžadujú si náležitú pozornosť a neodkladné riešenia. Na niektoré problémy sme už upozornili pri analýze funkcií verejnej správy, na tomto mieste chceme zamerať pozornosť na ďalšie tri okruhy majúce, takpovediac, generálny charakter, pretože ovplyvňujú chod spoločnosti a štátu, ale tým aj život bežných občanov (ľudí).

Prvým problémom dlhodobou sužujúcim Slovenskú republiku sú veľké regionálne rozdiely a s nimi spojená nezamestnanosť. Kým v Bratislave a ďalších ekonomicky vyspelých regiónoch sa jej čísla pohybujú na úrovni 2 až 4%, v južných okresoch stredného Slovenska a v mnohých lokalitách východu republiky je percento nezamestnanosti podstatne vyššie. Začiatkom leta 2021 bolo na Slovensku 10 okresov, v ktorých sa nezamestnanosť pohybovala v rozpätí 15 až 21%, pričom možno predpokladať, že tento počet sa navýši. Nezamestnanosť sa týka hlavne ľudí bez primeraného vzdelania, patričnej odbornosti, či požadovaných pracovných návykov. Osobitne však ťaží mladú generáciu, ktorej príslušníci aj po absolvovaní stredného, či vysokoškolského vzdelania len ťažko nachádzajú zamestnanie v miestach, kde žijú. Preto odchádzajú za prácou do iných regiónov Slovenska alebo do zahraničia, čím postupne dochádza k vyludňovaniu slovenského vidieka a niektoré obce sa tak menia na „skanzeny“. Koronakríza tento proces ešte viac urýchlila.

Druhým problémom je rómska komunita. Neexistujú presné údaje o jej počte, pretože mnoho Rómov sa pri sčítaní obyvateľstva hlási k slovenskej alebo maďarskej národnosti, avšak podľa štatistických údajov opierajúcich sa o podklady obecných samospráv, ale aj rómskych združení, žije dnes na Slovensku okolo 500 000 príslušníkov tohto etnika. Slovensku sa dlhodobo nedarí riešiť problémy tejto časti obyvateľstva, medzi ktoré patrí chronická nezamestnanosť, problémová školská dochádzka školopovinných detí, neakceptovateľný život v rómskych osadách, kde sú mnohokrát sociálne podmienky

na hranici ich prijateľnosti. Situáciu komplikuje kriminalita rómskeho obyvateľstva, ktorá síce oficiálne nevykazuje, ale ľudia o nej vedia a neskrývajú pred ňou obavy.

Existencia rómskych osád nachádzajúcich sa na okrajoch obcí a miest, zahrňujúca veľa ľudí na relatívne malom priestore, pri nie vždy vyhovujúcich sociálnych podmienkach, sa v čase pandémie podpísala v niekoľkých prípadoch na koncentrovanom šírení ochorenia Covid 19 v tomto prostredí. Štát reagoval uzavretím takýchto osád strážených príslušníkmi polície a armády, ktorí vykonávali nielen dozor nad pohybom osôb smerom dnu i von zo stráženého priestoru, ale zároveň pomáhali pri zabezpečovaní služieb pre život osadníkov (nakupovanie a doprava potravín, vyplácanie dôchodkov a iných sociálnych dávok, zabezpečovanie dreva na kúrenie a pod.). Z epidemiologického a bezpečnostného pohľadu išlo o konanie nutné a akceptovateľné, z pohľadu ústavných štandardov však bolo opakovane prezentované niektorými ľudsko-právnymi inštitúciami, ale aj verejnou ochrankyňou práv, ako porušovanie ľudských práv.

Pandémia nástojčivo poukázala aj na dôsledky organizácie a fungovanie stranícko-politického systému na Slovensku, ktorého základy položil tzv. Mečiarov volebný zákon z roku 1998. Tento premenil Slovenskú republiku pri voľbách do Národnej rady SR na jeden volebný obvod, čím sústredil navrhovanie a tvorbu kandidátnych volebných listín do jedného centra a vo svojej podstate vyhovoval väčším politickým stranám so silným lídrom (práve takou politickou stranou bolo vtedajšie Hnutie za demokratické Slovensko vedené V Mečiarom). V čase svojho vzniku bol tento zákon predmetom ostrej kritiky z úrovne vtedy aktívne pôsobiacich politických strán, avšak žiadna z ďalších vládnych garnitúr ho nezmenila, pretože vo svojej podstate každej vyhovoval.

Práve tento volebný zákon umožnil v slovenskom politickom prostredí etablovať sa v posledných rokoch politickým stranám postaveným výlučne na marketingu jednotlivca, ich zakladateľa, ktorý ich následne spravuje ako svoje „eseročky“. Ide o strany, ktoré nemajú vyhranený politický profil, nebudujú sa na klasických princípoch fungovania politických strán v demokratickom štáte, nemajú svoju členskú základňu, ani pevné originálne štruktúry, chýba im systematická príprava odborníkov pre výkon možných funkcií v štátnom aparáte, absentujú odborné i ľudské skúsenosti zo spravovaním štátnych záležitostí na centrálnej i miestnej úrovni. Ak sa takéto politické strany prostredníctvom parlamentných volieb dostanú k riadeniu štátu (čo je prípad súčasného Slovenska) všetky uvedené skutočnosti sa prejavujú v ich každodennej činnosti a násobia sa so všetkými dôsledkami v krízovej situácii, akou pandémia spôsobená Covidom 19 nepochybne je.

Naznačené problémy v rôznych podobách negatívne ovplyvňujú boj s Covidom 19 a aj preto by bolo nešťastným krokom ich vzájomné oddeľovanie v zmysle postupnosti samostatného riešenia. Riešenie obidvoch (problémov sužujúcich Slovensko dlhú dobu i boj s Covidom 19) predpokladá poučiť sa z doterajších chýb, vyžaduje si dobré a múdre zákony, resp. kvalitnú legislatívu na všetkých úrovniach riadenia štátu, ale rovnako ľudsky a odborne spôsobilých predstaviteľov verejnej moci ochotných slúžiť občanom ako zdroju moci v štáte (čl. 2 ods.1 ústavy). Symbióza týchto požiadaviek je zárukou prijímania opatrení na úrovni ústrednej i miestnej, ktoré budú garantovať zosúladenie záujmov štátu na jednej strane a slobodné konanie a osobnú zodpovednosť jednotlivcov na strane druhej.

Literatúra

ANTOŠ, M. a WINTR, J. *Ústavní právo a koronavirus*. Praha: Nakladatelství leges,s.r.o., 2021. ISBN 978-80-750-2484-8.

DRGONEC, J. Aj v covidovej ére základné práva majú chrániť človeka. *Právne listy*. 28. 2. 2021. Dostupné z <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a941>

KALIŇÁK, M. Hazard s dôverou. *Pravda*. 30. 3. 2021.

MATULA, M. Fenomén migrace a perspektívy veřejné správy, In: Jermanová, H. a CVRČEK, F. (ed) *Metamorfózy práva v střední Evropě*. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-738-0636-1.

MATULA, M. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9.

PALÚŠ, I. Ukladanie povinností ako súčasť ústavnej koncepcie základných práv a slobôd. *Štát a právo*. 2017, roč. 04, č. 1. ISSN 1339-7753.

PALÚŠ, I. Obecná samospráva ako súčasť decentralizácie verejnej moci. In: PALÚŠ, I., VYROSTKO, M. (eds.): *Územní samospráva jako forma veřejné moci: Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference*. Opava: Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, 2021, 196 s. ISBN 970-80-7510-463-2. Dostupné z: <https://www.slu.cz/file/cul/3b90f1af-ba81-49e1-abdb-c007bbea890d>

SKURKA, L. Sú uznesenia vlády obmedzujúce základné práva a slobody počas núdzového stavu nulitné? *Právne listy*. 17. 2. 2021. Dostupné z <http://www.pravnelistz.sk/clanky/a936>

Kontakt

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.,
Fakulta veřejných politik v Opavě
Slezská univerzita v Opavě
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Bezručovo náměstí 14, 746 01 Opava
Česká republika
igor.palus@fvp.slu.cz

PRÁVNÍ POSTAVENÍ OBČANA PRO PŘÍPAD DŘÍVE VYSLOVENÉHO PŘÁNÍ

LEGAL STATUS OF A CITIZEN IN CASE OF A PREVIOUSLY EXPRESSED WISH

Marie Sciskalová¹

Abstrakt

Příspěvek si klade za cíl, podat informaci k právnímu postavení občana pro případ, že se dostane do nepříznivé situace nebo jiné události a nebude moci ji osobně řešit. Je přednostním právem občana a člověka, aby rozhodoval o svých záležitostech svobodně, ať už se týkají občanských záležitostí, jeho zdravotního stavu i příp. požadavku na některou ze sociálních služeb poskytovaných správními orgány státu či obcemi. Na základě právních předpisů takto má možnost svou vůli vyjádřit v dokumentu např. „předběžným prohlášením“, požadavku na „pomoc ze strany druhého“, a též tzv. „dříve vysloveným přáním“, vážně míněným nesouhlasem s pobytem v sociálním zařízení“. Dokument se stane podkladem pro subjekty poskytující služby např. ve zdravotnických, sociálních službách, aby vůli občana respektovaly a dodržovaly.

Klíčová slova

člověk, osobnost, zákon, rozhodnutí, právo, obezřetnost, vyslovené přání

Abstract

The contribution aims to provide information on the legal status of a citizen in case he is placed in an adverse situation or other event and cannot deal with it personally. to decide on a pre-stated wish in case of an adverse personal situation or other event requiring to deal with it personally. It is a prior right of a citizen and a person to decide their own affairs freely, whether they concern civil matters, their state of health or otherwise. As a result of the legislation, it has the opportunity to express its will in a document, for example, by "preliminary declaration", the requirement for "assistance from the other", and also so-called "assistance from the other". "previously expressed wishes", a serious objection to being in a social facility." The document will be the basis for bodies providing services e.g. in health, social services to respect and respect the will of the citizen.

¹ Ústav veřejné správy s sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě

Keywords

Man, personality, law, decision, law, prudence, expressed wish

ÚVOD

Příspěvek nabízí informace k využití práv občana při rozhodování o své budoucnosti v případě předvídání, že pro nadcházející etapy života nemusí být schopen rozhodovat o svých záležitostech. Občan má práva zaručené Listinou základních práv a svobod, čl. 1 stanoví „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné“. Je tedy na něm, zda svou vůli vyjádří rozhodnutím, které bude respektováno ostatními subjekty. Právní předpisy České republiky takovou eventualitu poskytují.

Z hlediska mezinárodního práva k dotčené problematice je potřeba uvést mj. mezinárodní smlouvu, a to sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s., **o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny**, (dále jen Úmluva o lidských právech a biomedicíně), v čl. 9 uvádí:

„Dříve vyslovená přání“. Bude brán zřetel na dříve vyslovená přání pacienta ohledně lékařského zákroku, pokud pacient v době zákroku není ve stavu, kdy může vyjádřit své přání“.

S Úmluvou vyslovil souhlas Parlament České republiky a schválil ji podle čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky jako mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky. Prezident republiky Úmluvu ratifikoval. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy, depozitáře Úmluvy, dne 22. června 2001. Úmluva vstoupila v platnost na základě svého čl. 33 odst. 3, dne 1. prosince 1999. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost podle odst. 4 téhož článku dne 1. října 2001.

Příspěvek blíže seznamuje se zákonnými podmínkami, které lze využít pro případ ovlivnění svých postojů v budoucnu. Potřeba řešit svoje záležitosti a rozhodovat pro případ nepříznivé osobní situace nebo jiné události vyžadující osobně ji řešit vyhotovením dokumentu např.:

- předběžným prohlášením,
- pomoci ze strany druhého,
- dříve vysloveným přáním,
- vážně míněným nesouhlasem s pobytem v sociálním zařízení.

Potenciálnosti, jak ovlivnit své postoje v budoucnu, poskytují právní předpisy v oblastech řešení:

- soukromých záležitostí podle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku ve znění pozdějších předpisů,

- budoucí zdravotní péči podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách ve znění pozdějších předpisů,
- nesouhlasu s poskytováním pobytové sociální služby podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Důvody k učinění tak závažného kroku jsou na každém z nás. Rozhodnout o výběru a vyhotovení dokumentu odpovídajícího vlastnímu požadavku, není jednoduché. Lze vybírat ze tří právních předpisů, které vymezují předpoklady, ve které etapě života ovlivnit své záležitosti do budoucna.

PRÁVNÍ ÚPRAVA SLEDOVANÉ OBLASTI

Právní předpisy v České republice umožňují občanovi, který předvídá, že v budoucnu nebude schopen rozhodovat o svých záležitostech, aby svou vůli vyjádřil předem příslušným závazným dokumentem. Právními nástroji, které může občan při rozhodování o svých budoucích osobních záležitostech využít jsou: tzv. předběžného prohlášení:

- Další možnosti, jak vyplývá z občanského práva, je nápomoc při rozhodování. Dle ustanovení § 45 a násl. občanského zákoníku může takovou možnost člověk využít, potřebuje-li pomoc pro případ, kdy mu v tom duševní porucha působí obtíže. Dle ustanovení § 98 občanského zákoníku, cit. „při zákroku a při udělení souhlasu se vezme zřetel na dříve vyslovená přání člověka, do jehož integrity má být zasaženo.
- Pro rozhodování konkrétně o budoucí zdravotní péči slouží institut dříve vysloveného přání dle § 36 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zdravotních službách).
- Vážně míněný nesouhlas, tj. vyjádření nesouhlasu s poskytováním pobytové sociální služby, dle ustanovení § 90 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o sociálních službách) lze využít v případě pobytu v sociálním zařízení.

Podrobněji k ustanovení § 38 občanského zákoníku

Občanský zákoník v hlavě II, oddíl 2 „Podpůrná opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat“, v ustanovení § 38 a násl. s názvem „**Předběžné prohlášení**“, je mj. uvedeno, že člověk může projevit vůli, aby byly jeho záležitosti spravovány určitým způsobem, nebo aby je spravovala určitá osoba, anebo aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem, v případě vlastní nezpůsobilosti, kdy nebude moci, právně jednat. Vyhotovení předběžného prohlášení je však podmíněno písemným prohlášením buďto veřejnou nebo soukromou listinou.

Veřejná listina je dle ustanovení § 567 občanského zákoníku, listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci nebo listina, kterou za veřejnou listinu prohlásí zákon (např. rozhodnutí správního orgánu o povolení stavby, rozsudek soudu).

Listina soukromého charakteru je sepsána občanem s vlastnoručním podpisem, též elektronickým (digitálním) podpisem, anebo distančním vlastnoručním podpisem), musí

být opatřena datem a potvrzena dvěma svědky. Svědkem může být pouze osoba, která na předběžném prohlášení a jeho obsahu nemá zájem, není nevidomá, neslyšící ani němá. Svědci vyhotovené předběžné prohlášení osobně podepíší, potvrzují schopnost prohlašujícího, jednat a též obsahovou stránku jeho prohlášení.

Jde-li o předběžné prohlášení nevidomé osoby, nebo osoby, která neumí nebo nemůže číst nebo psát, musí jí být prohlášení nahlas přečteno svědkem, který prohlášení nepsal. Nevidomý, nebo osoba, která neumí nebo nemůže číst nebo psát, před svědky potvrdí, že listina obsahuje jeho pravou vůli.

V rámci zásahu do integrity člověka, dle citovaného ustanovení občanského zákoníku, nemůže-li člověk udělit souhlas pro neschopnost projevit vůli, byť jen přechodnou, a nemá-li zákonného zástupce, vyžaduje se souhlas přítomného manžela, rodiče, nebo jiné osoby blízké. Není-li přítomna žádná z těchto osob, vyžaduje se souhlas manžela, a není-li, souhlas rodiče, popřípadě jiné osoby blízké, pokud je lze bez obtíží zjistit a zastihnout a pokud je zřejmé, že nehrozí nebezpečí z prodlení. Není-li možné získat souhlas žádným z výše uvedených způsobů, může souhlas udělit jiná přítomná osoba, která o dotčenou osobu osvědčí mimořádný zájem.

Při zákroku i při udělení souhlasu vezme povinný zřetel na dříve vyslovená známá přání člověka, do jehož integrity má být zasazeno.

Občanský zákoník řeší i situace, kdy je život člověka v náhlém a patrném nebezpečí a nelze-li souhlas ve stavu nouze získat ani v jiné než stanovené formě, lze okamžitě zakročit, pokud to je ve prospěch zdraví dotčené osoby nezbytné.

V ustanovení § 103 občanského zákoníku je uvedeno: “bylo-li zasazeno do integrity člověka, který byl ve stavu, kdy nemohl posoudit, co se s ním děje, a nedal-li sám k zákroku souhlas, musí mu být, jakmile to jeho stav dovolí, vysvětleno způsobem, kterému bude schopen porozumět, jaký zákrok byl na něm proveden, a musí být poučen o jeho možných následcích i o riziku neprovedení zákroku”.

Podrobněji k ustanovení § 45 a násl. občanského zákoníku

Dojde-li k situaci, kdy člověk potřebuje radu a nápomoc při rozhodování, protože mu v tom duševní porucha působí obtíže, může si s podpůrcem ujednat poskytování podpory. Ujednání mezi zájemcem a podpůrcem podléhá uzavření smlouvou o nápomoci při rozhodování. Podpůrce se zavazuje zájemci o pomoc při rozhodování (podporovanému), že bude s jeho souhlasem přítomen při jeho právních jednáních, že mu zajistí potřebné informace, údaje a sdělení a že mu bude nápomocen radami. Smlouva o nápomoci při rozhodování podléhá schválení příslušného soudu, nabývá účinnosti dnem, kdy ji schválí soud (není-li smlouva uzavřena v písemné formě, vyžaduje se, aby strany projevily svoji vůli uzavřít smlouvu před soudem).

Podrobněji k ustanovení § 98 odst. 1 a 2, občanského zákoníku

V ustanovení je uvedeno, „nemůže-li člověk udělit souhlas pro neschopnost projevit vůli, byť jen přechodnou, a nemá-li zákonného zástupce, vyžaduje se souhlas přítomného manžela, rodiče, nebo jiné osoby blízké. Není-li přítomna žádná z těchto osob, vyžaduje se souhlas manžela, a není-li, souhlas rodiče, popřípadě jiné osoby blízké, pokud je lze bez obtíží zjistit a zastihnout a pokud je zřejmé, že nehrozí nebezpečí z prodlení. Není-li možné získat souhlas žádným z výše uvedených způsobů, může souhlas udělit jiná přítomná osoba, která o dotčenou osobu osvědčí mimořádný zájem. Při zákroku i při udělení souhlasu se vezme zřetel na dříve vyslovená známá přání člověka, do jehož integrity má být zasaženo.

Podrobněji k ustanovení § 36 zákona o zdravotních službách

Citovaný zákon upravuje mj. skutečnosti dotýkající se zdravotních služeb, podmínek jejich poskytování a s tím spojený výkon státní správy. Dále též druhy a formy zdravotní péče, práva a povinnosti pacientů a osob pacientům blízkých.

Ustanovení § 36 zákona o zdravotních službách, s názvem „Dříve vyslovené přání“, vymezuje pacientům v této oblasti jejich pravomoci včetně splnění povinnosti, a to písemného poučení od lékaře i případné důsledky nerespektování jejich přání ze strany zdravotních služeb.

Citované ustanovení určuje: „pacient může pro případ, kdy by se dostal do takového zdravotního stavu, ve kterém nebude schopen vyslovit souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím zdravotních služeb a způsobem jejich poskytnutí, tento souhlas nebo nesouhlas předem vyslovit“.

Takto vyslovené přání, musí mít písemnou formu, podpis na listině musí být úředně ověřen, včetně písemného poučení lékaře v oboru všeobecné praktické lékařství, u něhož je pacient registrován, nebo jiným ošetřujícím lékařem v oboru zdravotní péče, o důsledcích jeho rozhodnutí (takový právní úkon lze učinit i při přijetí do péče poskytovatelem zdravotních služeb, případně též v průběhu hospitalizace. V tomto případě se vyslovené přání zaznamená do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi). Je důležité zmínit, že platnost dříve vysloveného přání není nijak časově omezena (PTÁČEK, R, BARTŮNĚK P. a MACH J., 2017, 341). Ústavní soud ČR ve svém nálezu Pl. ÚS 1/12 zrušil platnost dříve vysloveného přání v délce pěti let (PETERKOVÁ, 2013, 67–68).

Jsou ale situace, u kterých poskytovatel zdravotních služeb nebude brát na zřetel listinu k problematice dříve vysloveného přání, např.:

- pokud nabádá k takovým postupům, jejichž výsledkem je aktivní způsobení smrti,
- pokud by jeho splnění mohlo ohrozit jiné osoby.

Práva a povinnosti subjektů právních vztahů, jsou spojené nádoby. Při nesplnění uložené povinnosti vyplývající z právních předpisů nebo i z rozhodnutí orgánů státní moci následuje sankce. V oblasti zdravotnických služeb se např. přestupku (dříve správní delikt) se dle ustanovení § 117 zákona o zdravotních službách, poskytovatel dopustí v případech, pokud by poskytoval zdravotní služby neuvedené v oprávnění k poskytování zdravotních služeb,

nebo pokud by poskytoval zdravotní služby prostřednictvím osoby, která není způsobilá k výkonu zdravotnického povolání nebo k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotních služeb.

Přestupku se dopustí též poskytovatel sociálních služeb, pokud nezajistí předání kopie zdravotnické dokumentace nebo výpisu ze zdravotnické dokumentace jinému poskytovateli, umožní přítomnost jiných osob při poskytování zdravotních služeb, i když pacient jejich přítomnost odmítl, nebo poskytne pacientovi zdravotní služby bez jeho souhlasu.

Podrobněji k ustanovení § 91 písm. a), b), c), zákona č.108/2006 Sb., o sociálních službách.

Zákon o sociálních službách stanoví podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči. Dále též podmínky pro vydání oprávnění k poskytování sociálních služeb, výkon veřejné správy v oblasti sociálních služeb, inspekci poskytování sociálních služeb a předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách.

V citovaném zákoně jsou rovněž stanovené předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka. V podrobnostech je vymezeno jeho postavení, v případě, že vykonává činnost v sociálních službách nebo podle zvláštních právních předpisů:

- při pomoci v hmotné nouzi,
- v sociálně-právní ochraně dětí,
- ve školách a školských zařízeních,
- u poskytovatelů zdravotních služeb,
- ve věznicích,
- v zařízeních pro zajištění cizinců,
- v azylových zařízeních.

Pro sledovanou oblast, tj. oprávnění osoby, která pobývá v zařízení sociálních služeb, „projevit vážně míněný nesouhlas“, je potřeba podrobněji zmínit tuto možnost a vyjádřit nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby.

V části třetí zákona o sociálních službách, pod názvem „Sociální služby“ se ustanovení § 90 a násl., dotýká smlouvy o poskytování sociální služby, včetně obsahových náležitostí smlouvy (subjekty, předmět právního vztahu, práv a povinností zúčastněných stran) uzavřené mezi poskytovatelem pobytové sociální služby a osobou, která tuto službu požaduje. Nicméně mohou nastat situace, kterou zákon předvídá:

„Opatrovník nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, může za osobu, která s uzavřením smlouvy o poskytování pobytové sociální služby v zařízení sociálních služeb neprojevila souhlas, uzavřít takovou smlouvu a její změny pouze v případě, že mj. neposkytnutí okamžité pomoci při řešení nepříznivé sociální situace by v důsledku oslabení nebo ztráty schopnosti z důvodu nepříznivého zdravotního stavu způsobeného duševní poruchou ohrozilo její život nebo by jí hrozilo vážné poškození zdraví“. Podmínkou je lékařský posudek vydaný poskytovatelem zdravotních služeb.

Ustanovení § 91 písm. b) zákona sociálních službách, uvádí: „v případě, kdy osoba, která není schopna vypovědět smlouvu o poskytování pobytové sociální služby, projeví vážně míněný nesouhlas s poskytováním pobytové sociální služby, je poskytovatel sociální služby povinen oznámit tuto skutečnost ve lhůtě 24 hodin soudu, v jehož obvodu je zařízení sociálních služeb, ve kterém se tato osoba nachází“.

ZÁVĚR

V životě člověka se naskytují situace, nad kterými je potřeba se zamyslet, a to nejen z pohledu okamžitého rozhodnutí a uplatnění svých práv a povinností, ale i z jiných důvodů, třeba pro případ nepříznivé osobní situace nebo jiné události vyžadující osobně ji řešit. Informací není nikdy dost, zejména těch, které se bezprostředně dotýkají nás osobně a mohly by ovlivnit naše budoucnost. Právní předpisy dávají možnost, jak uspořádat své záležitosti pro případ nepříznivé události nebo osobní situace, kdy již nebude možnost rozhodnout o sobě.

Může jít o situace, kde budu pobývat v době kdy budu potřebovat pomoc nebo v případě po prodělání nemoci, budu mít zájem o poskytování služeb tohoto druhu v domácím prostředí nebo o pobyt v zařízení, využiji dostupné možnosti léčby k udržení života?

Jsou zcela jistě situace, kdy byly důvody přemýšlet o budoucnosti, ale situace se náhle vyvinula zcela jinak a najednou jde o bezvýchodnost a je potřeba pomoc druhého. Na to, vyjádřit své stanovisko ke svému zdraví či péči bylo pozdě. Pak rozhodnutí přebírá někdo jiný. Lze doporučit, budme obezřetní, řešme věci, kdy je k tomu příležitost.

Jak uvádí Soňa Machovcová v publikaci „Etika a právo v kontextu lékařské etiky“ si podle průzkumu většina lidí přeje umřít doma, ale ve skutečnosti jich přes 80 % umírá v nemocnici nebo sociálním zařízení.

Není potřeba zdůrazňovat, že občan je středobodem společnosti, trvale si zasluhuje pozornost nejen ze strany dotčených správních orgánů, ale zejména ze strany zastupitelstev obcí. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 1 a násl. uvádí „Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“.

Závazné právní předpisy i mezinárodní smlouvy v České republice rámeč k respektování přístupu subjektů zdravotních i sociálních zařízení k občanovi, stanoví. V praxi jsou případy, kdy uplatňování pokulhává, je-li příčinou časová zaneprázdněnost, nevědomost či neochota povinných se věci důsledněji zaobírat, je předmětem významného počtu průzkumu, sborníků z konferencí i publikací.

Opora v této oblasti je v prohlášení Evropské asociace paliativní péče z roku 2002. Zde je mj., uvedeno: jako alternativu žádostí o eutanazii doporučuje umožnit pacientům vyjádřit se ke zdravotní péči na konci života prostřednictvím právních dokumentů, mj. prostřednictvím dříve vysloveného přání. Tyto dokumenty by měly být sepisovány s cílem

podpory autonomie pacienta, zlepšení komunikace mezi pacienty a lékaři (HEŘMANOVÁ, 2012, s. 188–189).

Pokud si nepřejeme nebo nechceme nechat rozhodnutí na zdravotnících, poskytovatelích sociálních služeb příp. dalších oprávněných subjektech, jsou zde právní normy, které umožňují své stanovisko vyjádřit písemně tzv.:

- předběžně prohlásit, tj. projevit svoji vůli, aby záležitosti byly spravovány určitým způsobem, nebo aby je spravovala konkrétní osoba příp. aby se konkrétní osoba stala opatrovníkem (listina soukromého charakteru),
- dříve vyslovené přání, tj. projeviti svoji vůli pro případ, kdybychom se dostali do nepříznivého zdravotního stavu, ve kterém nebudeme schopni vyslovit souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím zdravotních služeb (listina soukromého charakteru),
- informovaný souhlas, v Úmluvě a lidských právech a biomedicině, kapitole II s názvem „Souhlas“, čl.5 je uvedeno: „Jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas. Tato osoba musí být předem řádně informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích. Dotčená osoba může kdykoliv svobodně svůj souhlas odvolat“.

Je na škodu věcí, když zákonodárci nevzali v úvahu Úmluvu o lidských právech a biomedicině (platnost od 1. října 2001) při projednávání a schvalování občanského zákoníku, zákona o zdravotních službách i zákona o sociálních službách, když byly schvalované Parlamentem České republiky, nabyly platností a účinnosti po datu 2001.

Nevzali v úvahu ani to, že navrhované právní předpisy se dotýkají oblasti pro řešení budoucí věci občana a člověka velmi podobného charakteru, ale s různými pojmy. Ten, kdo zvažuje využít zákonných možností a pro případ, že se dostane do nepříznivé situace nebo jiné události a nebude moci ji osobně řešit své záležitosti do budoucna, může být různými pojmy zmaten. Nicméně v rámci novelizací uvedených tří právních předpisů nebrání tomu, aby se navrhovatelé sešli a sjednotili se pro využití výstižného a jednoznačného pojmu, jakým je „dříve vyslovené přání“.

Literatura

Moje smrt: O webu [online], [cit. 29.12.2019]. Dostupné z: <https://mojesmrt.cz/?lang=cs>.

PETERKOVÁ, H. *Úmluva o lidských právech a biomedicině – východisko pro národní úpravu práv pacienta? Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 67-68.

PTÁČEK, R., BARTŮŇEK, P., MACH, J. *Informovaný souhlas: etické, právní, psychologické a klinické aspekty*. Praha: Galén, 2017, s. 341.

Sdělení č. 96/2001 Sb. m. s. ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně.

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (2006), v ČR publikována pod č. 10/2010 Sb. m. s.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 505/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, příloha č. 2 – Standardy kvality sociálních služeb.

Vyhláška č. 98/2012 Sb., o zdravotnické dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Kontakt

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava, Česká republika

marie.sciskalova@fvp.slu.cz

PODPORA DIGITÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ STARŠÍCH OSOB

PROMOTING THE DIGITAL INCLUSION OF OLDER PEOPLE

Helena Vychová¹

Abstrakt

Rozšiřující se digitalizace všech oblastí každodenního života, včetně oblastí služeb, volného času a přístup k nim jsou spojeny či začínají být založeny na předpokladu samozřejmého využívání digitálních technologií uživateli. Nedostatečný přístup starších osob k digitálnímu světu tak může vést až k jejich izolaci z důvodu, že více služeb, informací a činností se transformuje do digitálního formátu. Článek se zabývá problematikou digitálního začleňování starších osob, které se potýkají s řadou omezení v souvislosti s využíváním digitálních technologií a mají tak nejvyšší riziko digitálního vyloučení. Současně představuje příklady dobré praxe, iniciativ, jež lze využít jako možné inspirativní přístupy zaměřené na podporu digitálního začleňování starších osob.

Klíčová slova

digitální začleňování, digitální vyloučení, sociální vyloučení, starší osoby

Abstract

The expanding digitization of all areas of everyday life, including the areas of services, leisure and access to them, are linked or are beginning to be based on the assumption of the user's natural use of digital technologies. Insufficient access for older people to the digital world can lead to their isolation due to the fact that more services, information and activities are transformed into a digital format. The article deals with the issue of digital inclusion of older people, who face a number of limitations in connection with the use of digital technologies and thus have the highest risk of digital exclusion. At the same time, it presents examples of good practice, initiatives that can be used as possible inspirational approaches to support the digital inclusion of older people.

¹ Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.

Keywords

digital inclusion, digital exclusion, social exclusion, older people

ÚVOD

Rozšiřující se digitalizace prostupuje do všech oblastí každodenního života včetně oblastí služeb, volného času a přístup k nim začíná být založen na předpokladu samozřejmého využívání digitálních technologií uživateli. A právě nedostatečný přístup starších osob k digitálnímu světu může vést až k jejich izolaci z důvodu, že stále více činností se transformuje do digitálního formátu. Tento problém ukázala např. i v ČR spuštěná registrace k očkování proti covid-19, kdy starší osoby byly často závislé na pomoci svého okolí, aby se mohly registrovat a následně nechat očkovat. Stejně tak ovládání elektronické aplikace pro prokazování testování, očkování, která má být „vstupenkou“ uživatelů ke službám, kultuře, do obchodu, ke vzdělávání, aktivitám volného času i cestování může být dalším příkladem ze současné doby. Existuje však celá řada dalších příkladů, na kterých lze ukázat, že omezený přístup uživatelů do on-line světa může vést až k jejich izolaci. Mladší generace je tomuto vývoji schopna přirozeně čelit, ale starší lidé na něj naopak často nedokáží reagovat, neboť nové technologie neumí používat. Tyto osoby jsou tak více ohroženy ztíženým přístupem k využívání těchto služeb a činností, což může vést až k jejich vyloučení. Proto je nezbytné zaměřit se na podporu digitálního začleňování starších osob, a tím tak podpořit schopnosti jejich adaptace na probíhající digitální proměny běžného dne, umožnit čerpat pozitivní přínosy spojené s využíváním internetu, on-line nástrojů a služeb pro uspokojování běžných životních potřeb.

Článek si klade za cíl představit hlavní souvislosti problematiky digitálního začleňování starších osob. Věnuje se otázkám jeho vymezení, stanovení faktorů ovlivňujících osoby vyššího věku používat digitální technologie, určení výhod a přínosů s tím spojených, otázce vzájemné provázanosti digitálního a sociálního vyloučení. Přináší srovnání rozsahu využívání on-line světa, úrovně digitálních dovedností a jejich rozvoje. Zabývá se hledáním nových, inovativních postupů podpory digitálního začleňování starších osob a předkládá inspirativní příklady dobré praxe.

SOUČASNÝ STAV POZNÁNÍ

Dle tzv. Kola digitálních kompetencí (The Digital Competence Wheel)² lze digitální kompetence rozčlenit na tři učící se domény. První definuje jako „instrumentální dovednosti“ potřebné pro používání digitálních nástrojů a zařízení, druhá představuje znalosti, teorie a principy související s technologiemi. Třetí oblast pak představují postoje ke strategickému využití, kritickému porozumění, otevřenosti, kreativitě, odpovědnosti a nezávislosti.³ Digitální kompetence je tedy mnohem širší pojem než jen dovednost umět využívat digitální platformy v praxi.

Z pohledu tří dimenzí je tak patrné, že digitální kompetence neznamenají pouze schopnost pracovat s digitálními technologiemi. Zahrnují jednak dovednosti potřebné k práci s technologiemi, nástroji pro vyhledávání on-line informací, ovládání aplikací, jejich využívání v každodenních činnostech, tak také znalosti, kde hledané informace najít a jak je vyhledat a současně i kritické zhodnocení a porozumění obsahu nalezených informací.

Zájem zapojit se do digitálního světa, jako hlavní faktor ovlivňující osoby vyššího věku ve využívání moderních technologií, formuje celá řada dalších proměnných, promítajících se do celkového postoje k používání digitálních technologií. Mezi hlavní bariéry ovlivňující zájem osob vyššího věku (ne)využívat digitální technologie lze uvést zejména následující.

• Sebedůvěra a vnímání vlastních schopností

Samotné vnímání a hodnocení vlastních schopností je důležitým faktorem ovlivňujícím zájem o zapojení se do digitálního světa. Podhodnocení vlastních schopností naučit se nové věci i ve vyšším věku, stejně jako předsudky ohledně složitosti práce s digitálními technologiemi mohou být výraznou bariérou vyššího zájmu starších osob naučit se s nimi pracovat, k čemuž mohou dále přispívat ve společnosti obecně zažitá stereotypy o negativěch vzdělávání v pozdějším věku a omezených schopnostech starších osob naučit se pracovat s digitálními technologiemi. Nízké sebevědomí může být také dáno předchozí negativní zkušeností s učením.

• Postoj k významu využívání digitálních technologií

Zájem o zapojení do digitálního světa záleží na významu, jaký mu sami uživatelé přikládají, zda ho pro sebe považují za užitečný. Pokud si budou vědomi přínosů spojených s využíváním on-line přístupů, např. ušetření času při vyřízení řady záležitostí on-line, snížení nákladů při on-line nákupech, získání informací rychleji a pohodlněji bez nutnosti cestování (např. zdravotní informace, komunikace s lékařem, elektronický recept),

² Účelem kola digitálních kompetencí je uživateli poskytnout přehled o tom, jaké digitální kompetence ovládá a které je potřeba zlepšit a také konkrétní inspiraci, jak zlepšit nejdůležitější digitální kompetence. Kolo digitálních kompetencí je prezentováno paprskovým grafem, který vizuálně zobrazuje úroveň 16 různých digitálních kompetencí. Každý paprsek představuje kompetenci a výši jejího skóre, pohybujícího se v intervalu mezi 0 a 100 %. Čím vyššího skóre je dosaženo, tím silnější je kompetence. V samotném středu kola se zobrazuje skóre celkové digitální kompetence. Kolo digitálních kompetencí vytvořilo Center for Digital Dannelsen. Dostupné z: <https://digital-competence.eu/>.

³ Zpracováno s využitím The Digital Competence Wheel. Dostupné z <https://digital-competence.eu/>.

snadnější komunikace s rodinou, přáteli, získávání informací v oblasti svých koníčků, budou mít zájem se s technologiemi naučit pracovat.

Současně na druhou stranu především starší věkové kategorie nejsou příliš přístupné změně a raději zůstávají u osvědčených postupů. Mohou raději upřednostňovat tradiční postupy, tedy přístupy off-line, namísto toho, aby využily možnosti on-line přístupů, které jim digitální svět nabízí. Budou tak i nadále preferovat off-line alternativy v podobě osobních kontaktů, návštěv obchodů, bank, které nenahradí on-line přístupy.

Do jejich odmítavého postoje se také mohou projevit tendence nesouhlasu s narůstajícím významem digitálních technologií, i snaha odlišit se od ostatních, která je demonstrována rozhodnutím nevyužívat tyto možnosti jako ostatní.

• Obava z rizika

Lidé – z obavy hrozby bezpečnostních rizik, která si spojují s realizací on-line aktivit na internetu – se raději rozhodnou on-line aplikace a internet nepoužívat. Z obavy zneužití přístupových hesel, šíření falešných zpráv, odcizení osobních údajů se pak zdráhají využívat internet a nemají zájem se zapojit do digitálního prostředí a využívat jej pro své běžné aktivity.

• Předesešlé zkušenosti

Na využívání digitálních technologií v pozdějším věku mají vliv i zkušenosti získané v předešlých obdobích, jako např. v zaměstnání. Lidé, zvyklí pracovat či využívat při své práci digitální technologie, budou mít i v pozdějším věku nadále větší zájem udržovat si dovednosti a běžně používat digitální technologie.

• Rodina

Členové rodiny mohou významně ovlivnit své starší příbuzné v jejich postojích k digitálním technologiím, a to jak pozitivním, tak ale i nežádoucím směrem. Na jedné straně mohou ostatní členové rodiny pomoci starším osobám se zajištěním potřebné techniky, jejím ovládním, osvojováním základních dovedností, s řešením problémů či zprostředkováním on-line přístupů ke službám, internetu atd. a tedy i zapojením do digitálního světa. Tato možnost je ale dostupná pouze pokud je k dispozici takový zprostředkovatel (člen rodiny, přátelé). V případě jejich nepřítomnosti, odchodu (např. odstěhování) ale dochází ke ztrátě či omezení možnosti využívat internet a on-line přístupy ke službám, sociálním kontaktům, informacím.

Současně ale na druhou stranu může být také pro některé starší osoby poměrně demotivující či stresující přístup ostatních členů rodiny, pokud s nimi dostatečně trpělivě nepracují a nepřizpůsobí výklad specifikům a potřebám starších osob. Při osvojování dovedností je vhodné nepoužívat složité technologické pojmy, odborné názvy a zažité slangové výrazy, nutné je pravidelné, systematické opakování a upevňování získaných dovedností, což v případě „výuky“ starších osob v rodině nenastává. To pak může vést k obavám těchto osob, že problematice nerozumí a nejsou schopny si znalosti zapamatovat. Demotivace pak může být příčinou jejich nižšího zájmu, či až odmítavého postoje vůči moderním technologiím.

V podpoře digitálního začlenění starších osob se tak nejedná pouze o podporu rozvoje jejich digitálních dovedností, ale je třeba zvolit přístup směrem k podpoře jejich sebevědomí, uvědomění si významu digitálních technologií a přínosu jejich využití v každodenních činnostech, jako jsou následující:

• **Pořizování zboží a služeb on-line a úspora nákladů**

Dovednosti využívat moderní technologie umožňují realizovat on-line nákupy a dosahovat tak úspor nákladů spojených s nákupem za výhodnější ceny na internetu i volby vyhovujícího způsobu doručení.

• **Přístup do „sdílené ekonomiky“**

S narůstajícím věkem a omezováním ekonomické aktivity, spojené s poklesem příjmů, je stále náročnější zajištění potřebných finančních prostředků na nákup zboží, služeb, financování volnočasových aktivit. Jedením z přínosů pro uživatele sdílené ekonomiky může být finanční úspora v podobě nižší ceny takto pořizovaných zboží a služeb. Vedle úspory nákladů mohou současně on-line platformy využít pro nabídky poskytnutí služeb v podobě např. výpomoci či prodeje přebytkového zboží a získat tak i příležitostný zdroj příjmů (např. lze nabízet hlídání dětí, péči o zahradu apod., prodej nevyužívaných věcí). Sdílená ekonomika tak může přinést i skupině osob vyššího věku řadu výhod a usnadnění každodenních činností.

• **Rozdíly v přístupu ke službám**

S probíhající digitalizací a rozšiřováním on-line přístupů k řadě služeb může současně narůstat riziko omezování dostupnosti jejich využití částí populace, která nemá dostatečné dovednosti či možnosti zajistit si přístup do on-line světa. V důsledku toho pak může narůstat nerovnost mezi osobami, které neztrácí přístup k těmto službám a osobami, které mají přístup ke službám ztížen.

• **Zajištění činností spojených s péčí o zdraví**

Významnou oblastí, zejména z pohledu starších osob, je problematika zdraví. Digitální kompetence pracovat s on-line zdroji umožňují uživatelům získávat řadu potřebných informací v této oblasti. Jedná se zejména o vyhledávání informací spojených s péčí o zdraví, o nemocích a jejich léčbě. Současně je zde možnost i on-line zapojení do pacientských organizací a on-line diskusních fór, kde mohou získávat řadu praktických informací, které tady lidé s obdobnými problémy sdílejí. Přitom se nejedná pouze o informace ohledně léčby, ale také např. o konkrétní problémy, zkušenosti. Sdílené problémy a pozitivní příklady ostatních tak mohou pomoci lépe zvládat vlastní zdravotní situaci. Vzájemně si zde zapojení uživatelé mohou poskytovat tipy na levnější nákupy léků, pomůcek, poskytovat rady, kam se obrátit o pomoc, jaké mohou čerpat pomoci od státu, jak cestovat a věnovat se svým zájmům i navzdory svým zdravotním omezením. Vedle toho lze používat moderní technologie pro on-line komunikaci se svými lékaři, vyzvednutí předpisu na léky či přímo v diskusních fórech vedených lékaři pokládat dotazy či vyhledávat odpovědi na otázky, které je zajímají.

• **Komunikace a integrace**

Digitální technologie a dovednosti je využívat, umožňují udržovat kontakt s lidmi, přáteli, rodinou, a to mnohem častěji, než jen při osobních setkáních bez ohledu na vzdálenost či jiná (např. fyzická) omezení znesnadňující vzájemné návštěvy. Mohou tak napomoci zabránit či alespoň omezit sociální izolaci starších osob a jejich vyloučení ze společnosti, zmírnit pocit osamělosti a omezit s ní často spojené psychické problémy. Využívání on-line platform poskytuje lidem příležitosti pro budování sociálních kontaktů, komunikaci s osobami se stejnými zájmy a tím tak i možnost se v těchto oblastech rozvíjet.

• **Zaměstnanost**

Dovednosti práce s počítačem v současné době stále získávají na významu pro výkon zaměstnání, stejně jako vyhledávání pracovních příležitostí především na internetu, který je nejčastějším zdrojem zveřejňovaných pracovních inzerátů s nabídkami zaměstnání.

• **Vzdělávání**

Moderní technologie poskytují možnosti nového způsobu učení, umožňují uživatelům jednodušší přístup ke vzdělávacím aktivitám a přispívají tak k usnadnění a podpoře celoživotního učení.

• **Informace a jejich kritické zhodnocení**

On-line média poskytují uživatelům přístup ke zdrojům informací z celého světa, mohou tak získávat nepřeborné množství informací. Aby však bylo sledování a vyhledávání široké záplavy on-line informací pro uživatele přínosné, je třeba současně racionálně zhodnotit jejich obsah a pravdivost a automaticky nepřebírat zveřejněné zprávy jako zaručené.

• **Inovace v technologiích**

Neustále probíhající technologický pokrok a inovace přináší uživatelům do každodenního života i spoustu vylepšení či usnadnění jejich každodenních činností. Nedostatečné možnosti využívat nové technologie mohou vést k omezení či až vyloučení jednotlivců z čerpání výhod spojených s využíváním těchto moderních technologií.

• **On-line bezpečnost**

Aby se uživatelé mohli bezpečně pohybovat v on-line světě, je třeba mít dostatečné znalosti spojené s rizikovými aspekty jeho využívání. Uživatelé mohou být vystaveni řadě rizik např. v podobě ztráty osobních údajů, napadení zařízení škodlivými programy (malware), které v počítači provádí nežádoucí činnosti, aniž by o nich uživatel věděl (např. počítačový virus, počítačový červ, trojský kůň), ztráty citlivých informací jako např. přihlašovacích hesel do on-line účtů, která mohou uživateli způsobit značné škody.

Přínosy využívání on-line světa mohou být pro každého jiné. Přičemž samotné přínosy neznamenalají provádění aktivit on-line, ale to, že jejich on-line realizace je pohodlnější, rychlejší, levnější apod. Právě osobám starších věkových kategorií by zlepšení úrovně využívání digitálních technologií usnadnilo řadu denních činností a tím tak umožnilo dosáhnout mnoho těchto výhod. Proto je tolik potřebné a žádoucí podporovat jejich digitální začleňování, neboť právě v případě starších věkových skupin je využívání moderních technologií většinou na nižší úrovni.

ZKOUMANÁ PROBLEMATIKA A POUŽITÉ METODY

Problematika digitálního začleňování věkově starších osob se stává stále aktuálnější a hledání odpovídajících řešení začíná být věnována stále větší pozornost.

Zjištění prováděných studií poukazují na potřebu změny pojetí vymezení pojmu „digitálního začleňování.“ Na úpravu pohledu upozorňuje např. zpráva The digital age: new approaches to supporting people in later life get online,⁴ kdy je třeba posunout pozornost od pouhého dosažení „základních digitálních dovedností“ směrem k podpoře umožnit lidem realizovat věci, které potřebují a chtějí dělat on-line. Internet jim totiž umožňuje přístup k informacím, službám, výhodnějším obchodům a levnějšímu zboží a může tak přispět k zvýšení jejich blahobytu, zlepšit přístup k sociálním vazbám, finančnímu zabezpečení a zdraví. V tomto pojetí pak dle zprávy „základní digitální dovednosti nejsou samy o sobě cílem a pro mnohé nejsou ani problémem, ani řešením.“ (Center for Ageing Better, 2018).

Z tohoto pohledu „digitální vyloučení“ osob nespočívá pouze v samotných nedostatečných digitálních kompetencích, ale v omezeném či chybějícím on-line přístupu k informacím, službám, internetu atd., čímž tak dochází i k problému sociálního vyloučení, kdy lidé mohou být „odstřiženi“ od řady výhod a služeb dostupných on-line. Toto propojení pak činí digitální vyloučení problémem sociálním, nikoliv pouze digitálním. Nedostupnost či omezený přístup k řadě služeb pak znevýhodňuje digitálně vyloučené či jim dokonce znemožňuje jejich čerpání.

V souvislosti s problematikou „digitálního vyloučení“ je tak třeba věnovat pozornost možnostem a využívání přístupů starších osob do digitálního prostředí. Ne vždy starší lidé mají zájem, schopnosti využívat digitální technologie, internet, služby on-line, ale ani tak by jim neměl být tento přístup odepřen. Jsou ale i osoby, které nemají on-line přístup z řady objektivních důvodů, přestože mají potřebu ho využít.

Při zpracování rozboru zkoumané problematiky byly použity metody sekundárního výzkumu, desk research sekundárních dat Eurostat, informačních zdrojů, syntéza zjištění v dané problematice.

Desk research statistických dat Eurostat byla využita pro účely deskripce situace osob vyššího věku v ČR v oblasti digitálního zapojení. Zpracovány byly datové a grafické podklady poskytující srovnání v oblastech souvisejících s využíváním moderních technologií dle stanovených hledisek, zejména pak věku, účelu využití IT a při srovnání s EU. Zdrojová statistická data, použitá pro zpracování, jsou do databáze Eurostat každoročně sbírána jednotlivými národními statistickými úřady na základě modelových dotazníků Eurostatu o používání informačních a komunikačních technologií (IKT) v domácnostech a jednotlivci. Modelový dotazník je každý rok upravován s ohledem na aktuální vývoj v oblasti informačních a komunikačních technologií a otázky jsou každý rok přizpůsobeny tak, aby měřily vývoj využívání IKT. Proto ne všechny proměnné mají dlouhé časové řady. Obecně se údaje vztahují k prvnímu čtvrtletí referenčního roku.

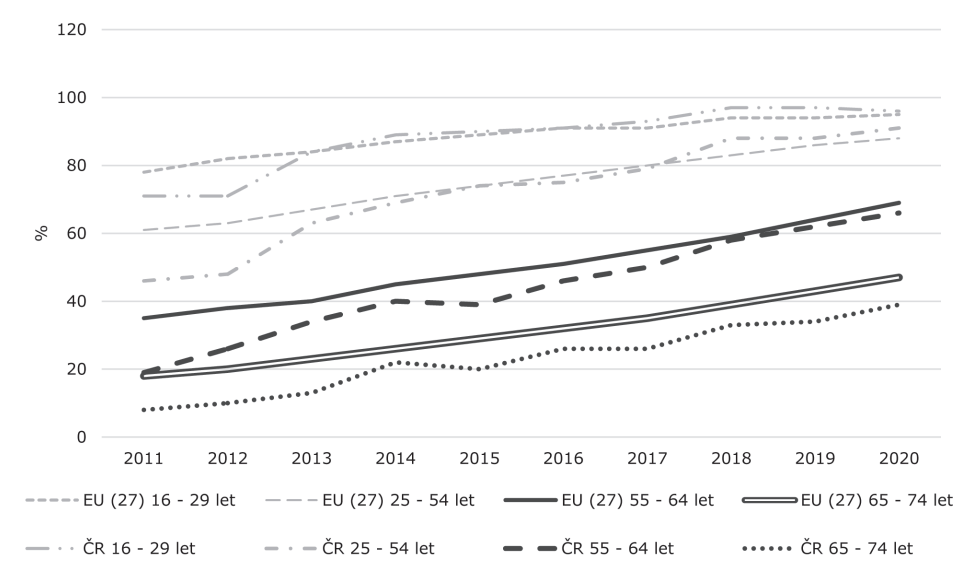
⁴ The digital age: new approaches to supporting people in later life get online. [online]. London: Centre for Ageing Better, May 2018. [cit. 23. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.ageing-better.org.uk/sites/default/files/2018-06/The-digital-age.pdf>. Zpráva byla zpracována organizací Centre for Ageing Better na základě výsledků výzkumu provedeného nadací Good Things Foundation, jehož realizaci organizace financovala. Výzkum se zaměřil na otázky on-line přístupu se zaměřením na osoby vyššího věku.

Desk research domácích i zahraničních informačních zdrojů zahrnujících odborné publikace, výstupy z mezinárodních výzkumných projektů, formální i neformální dokumenty a databáze státních a nestátních organizací se zaměřila na zjištění aktuálních informací, zahraničních zkušeností, příkladů dobré praxe a poznatků získaných v souvislosti s řešením zkoumané problematiky. Pro potřeby hledání inovativních řešení a možných doporučení v oblasti digitálního začleňování byla provedena syntéza zjištěných získaných provedenou sekundární analýzou informačních zdrojů mapujících zahraniční zkušenosti z již realizovaných iniciativ či aktivit, které se věnují otázkám digitálních kompetencí osob vyššího věku a realizaci konkrétních činností v oblasti podpory jejich přístupu k využívání digitálních technologií.

VÝSLEDKY

Dle dat Eurostatu dochází dlouhodobě k zvyšování míry každodenního využívání internetu (viz graf č. 1). Zatímco však v mladších věkových skupinách dosahuje ČR lehce i nad průměrné hodnoty EU 27, u starších věkových skupin se hodnoty naopak pohybují pod průměrem EU 27.

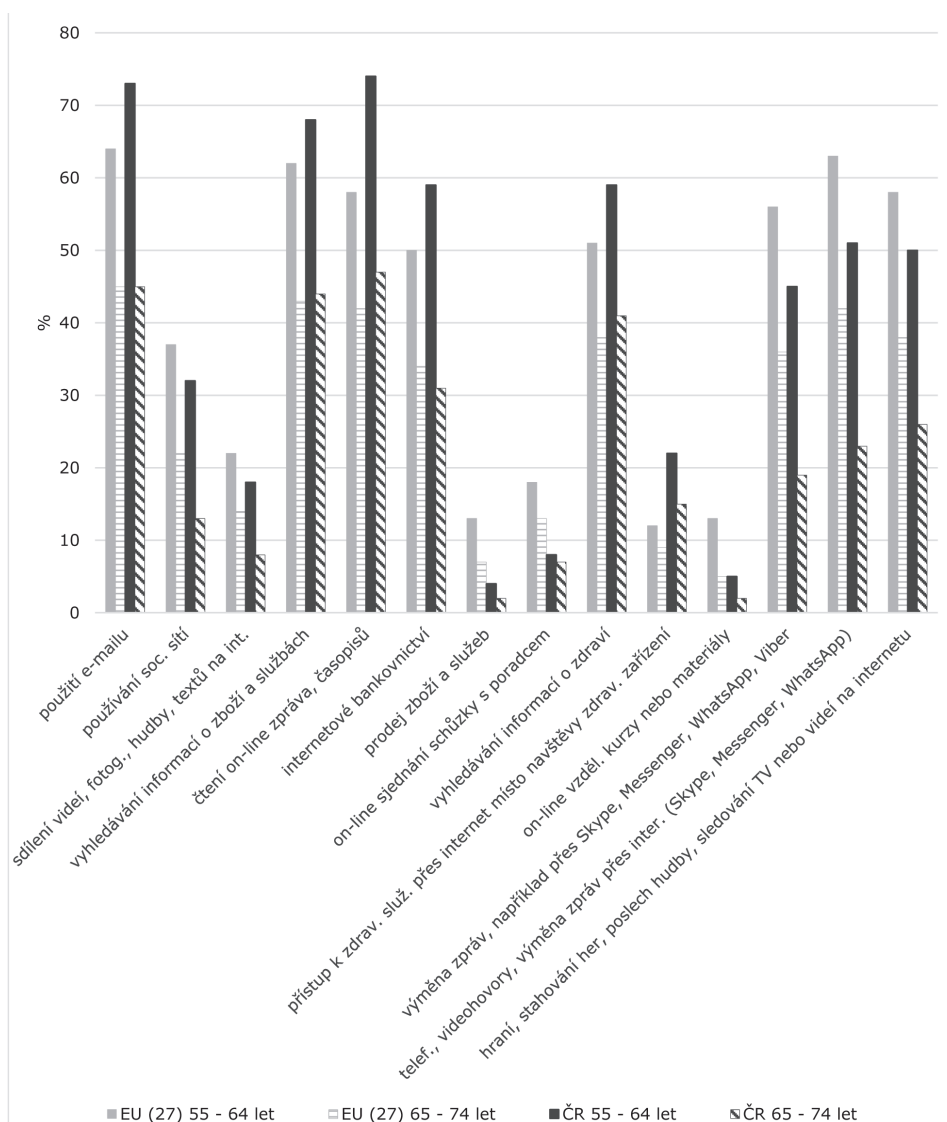
Graf 1 Denní využívání internetu dle věku v EU 27 a ČR (v %), 2011–2020



Zdroj: data EUROSTAT, vlastní zpracování

Věkově starší osoby v ČR nejčastěji využívají internet pro přístup k e-mailové poště, čtení zpráv na internetu, vyhledávání informací o zboží a službách, o zdraví, internetové bankovníctví (viz následující graf č. 2). S určitým odstupem pak následuje využití internetu u sledované věkové skupiny pro „komunikační“ účely jako je telefonování, výměna zpráv a také účely spojené se zábavou a volným časem – hraní her, sledování TV, videí. Naopak nejméně je internet v této věkové skupině využíván ve spojení s prodejem zboží a služeb a se vzděláváním, což současně souvisí i se samotnou nedostatečnou účastí vyšší věkové kategorie na aktivitách dalšího vzdělávání.

Graf 2 Účely využívání internetu věkově staršími osobami v EU 27 a ČR (v %), 2020



Zdroj: data EUROSTAT, vlastní zpracování

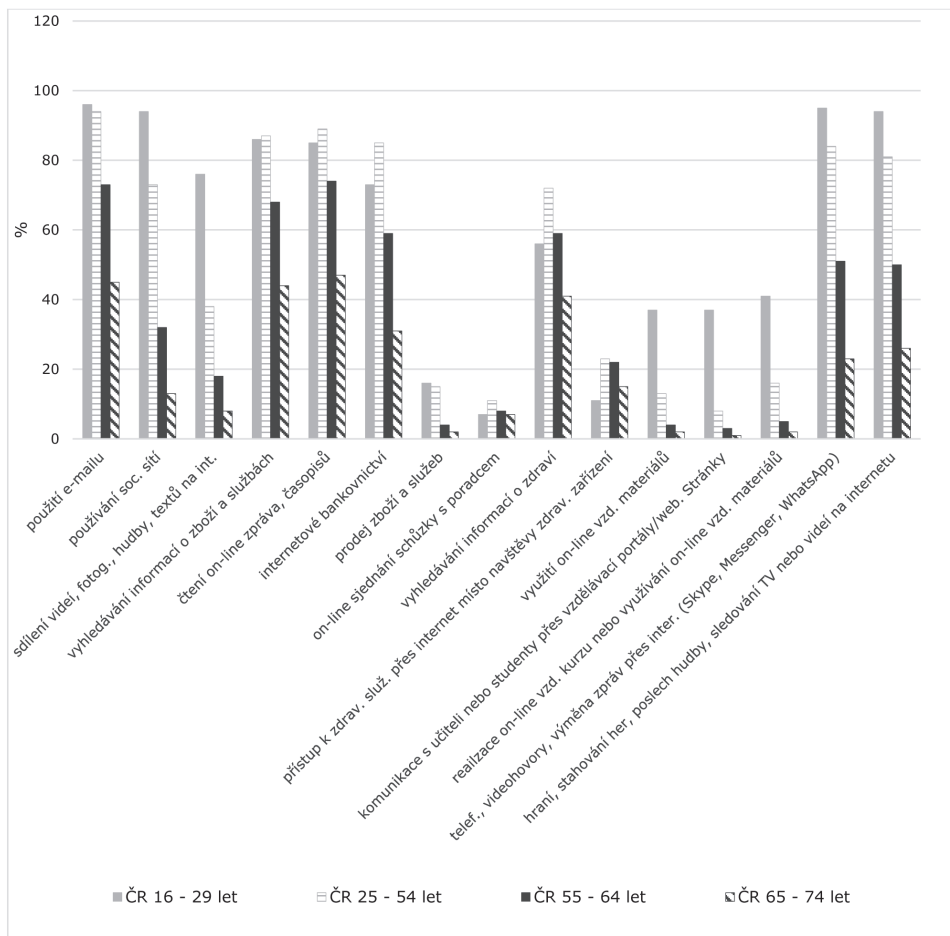
Ve srovnání s průměrem EU 27 věkově starší skupiny osob v ČR častěji využívají internet pro čtení zpráv na internetu, on-line časopisů. Současně i k vyhledávání informací o zdraví, kdy zejména pak věková skupina 55–64 let výrazněji převyšuje průměrné hodnoty EU 27. I využití internetu pro přístup ke zdravotním službám je u sledované věkové skupiny rozšířenější ve srovnání s průměrem zemí EU 27.

Věkově starší skupiny osob v ČR také využívají častěji internet pro přístup k e-mailu, zejména podíl osob 55–64 let přesahuje průměr EU 27, ale i následující starší věková skupina 65+ dosahuje průměru EU 27. Obdobně tomu je také v případě vyhledávání informací o zboží a službách na internetu. V případě věkové skupiny 55–64 se také jedná o častější využívání internetového bankovníctví oproti průměru EU 27.

Oproti průměru zemí EU 27 sledovaná skupina starších osob méně využívá internet k on-line komunikaci (např. telefonování, videohovory, posílání zpráv přes internet – Skype, Messenger, WhatsApp, apod.), ke sledování TV, videí nebo hraní her, sledování sociálních sítí. Výrazně pod průměrem, ve srovnání s EU 27, se pohybují v případě ČR u této věkové skupiny aktivity spojené s prodejem zboží a služeb na internetu (viz graf č. 2).

Na základě dat Eurostatu za ČR lze v porovnání s mladšími věkovými kategoriemi sledovat rozdíly ve vyšší míře využívání internetu staršími osobami pro vyhledávání informací o zdraví a on-line přístupů k zdravotním službám prostřednictvím internetu, kdy nejmladší věkovou kategorii (16–29 let) dokonce sledované starší věkové kategorie převyšují. Pro úplnost je ale současně třeba dodat, že častější využívání internetu pro tyto účely je velmi pravděpodobně ovlivněno samotnou problematikou zdraví a jeho vývojem, kdy s narůstajícím věkem se přirozeně častěji objevují zdravotní problémy a nutnost jejich řešení. V případě čtení on-line zpráv na internetu a on-line časopisů, vyhledávání informací o zboží a službách i používání e-mailů a internetového bankovníctví se rozdíly v účelu užívání internetu mezi věkově mladšími a staršími skupinami postupně zvyšují ve prospěch mladších věkových skupin (viz následující graf č. 3).

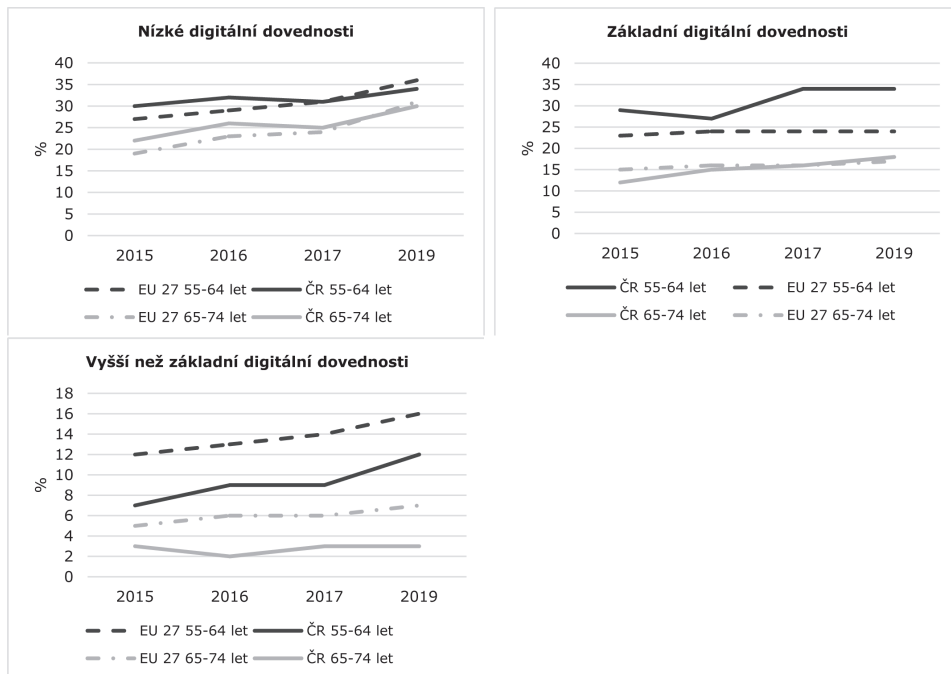
Při srovnání s mladšími věkovými kategoriemi dosahují starší věkové skupiny největšího rozdílu z pohledu účelů využití internetu u aktivit spojených s on-line vzděláváním (on-line kurzy, on-line vzdělávací materiály, komunikace s ostatními účastníky vzdělávání) a on-line komunikací, kdy jsou využívány technologie a aplikace pro volání a posílání zpráv přes internet (např. Skype, Messenger, WhatsApp, apod.), v případě používání sociálních sítí a sdílení videí a fotografií. V této souvislosti je však třeba také upozornit na skutečnost, že se jedná o činnosti, které jsou svojí povahou bližší mladší věkové kategorii (soc. sítě, využívání rozmanitých aplikací, on-line komunikace), a že se jedná také o činnosti, jejichž realizace je spojena či častěji spadá do nižších věkových etap života, zejména pokud se jedná o vzdělávací aktivity. Současně to ale neznamená, že by tyto aktivity nemohly častěji realizovat také osoby starších věkových skupin. Zejména je zde prostor pro širší využití on-line prostředí pro vzdělávání a podporu vyšší vzdělávací aktivity u starších věkových skupin. Stejně tak je žádoucí posílit dovednosti starších osob ve využívání moderních komunikačních technologií a aplikací, aby tak mohly těžit z výhod snadnější a rychlé on-line komunikace.

Graf 3 Účely využívání internetu v ČR dle věku (v %), 2020

Zdroj: data EUROSTAT, vlastní zpracování

Digitální dovednosti věkově starších skupin v ČR při srovnání s průměrem EU 27 dosahují zejména základní úrovně, a následně pak nižší než základní úrovně. Naopak vyšší úroveň digitálních znalostí u věkově starší skupiny osob je výrazněji pod průměrem zemí EU 27. Přičemž z delšího hlediska, i ve srovnání s průměrem EU 27, lze hodnotit spíše pozitivní vývoj v úrovni základních dovedností, kdy i u druhé starší věkové skupiny (tj. 65–74 let) přesáhl podíl osob této věkové skupiny disponující základními digitálními dovednostmi průměr zemí EU 27. A současně také pod hodnotu průměru EU 27 klesly podíly osob s nižšími než základními digitálními dovednostmi. Dlouhodobě však je výrazně pod hodnotou průměru EU 27 podíl starších osob s vyššími než základními dovednostmi a tato mezera se v průběhu sledovaného období, za která jsou data k dispozici, nezmenšuje (viz též následující graf č. 4).

Graf 4 Úroveň digitálních dovedností věkově starších osob 55–64 let, 65–74 let, EU 27 a ČR (v %), 2015–2019

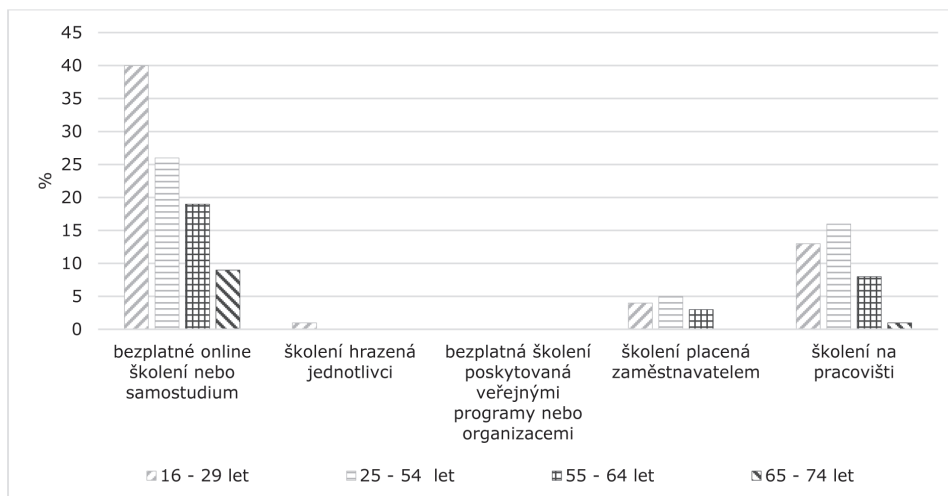


Zdroj: data EUROSTAT, vlastní zpracování

Je třeba upozornit, že úroveň digitálních dovedností starších věkových skupin je do značné míry ovlivněna obdobím vývoje digitálních technologií a jejich rozšířením, kdy se řada moderních technologií objevila a začala být masivněji využívána až v období, kdy tyto věkové skupiny dosáhly již středního věku a neměly tak možnost naučit se je přirozeně využívat v mladších věkových dekádách. Pozdější získání schopností a dovedností ovládat a plně využívat moderní technologie pak více záleží na individuálním zájmu naučit se pracovat s moderními technologiemi a dostupnými příležitostmi seznámit se a získat dovednosti s těmito technologiemi pracovat a využívat je. Proto je také nezbytné podporovat digitální začleňování starších osob, aby mohly více využívat pozitivních přínosů spojených s používáním moderních technologií v každodenním životě.

Dle dat Eurostat, která jsou dostupná za rok 2018, dochází v případě populace ČR k rozvoji dovedností spojených s používáním počítačů či aplikací zejména samostudiem. Případně pak jsou získávány znalosti v zaměstnání. Naopak za účelem rozvoje těchto dovedností nejsou využívány individuální vzdělávání hrazená samotnými osobami ani nejsou poskytovány bezplatné veřejné kurzy (viz graf č. 5).

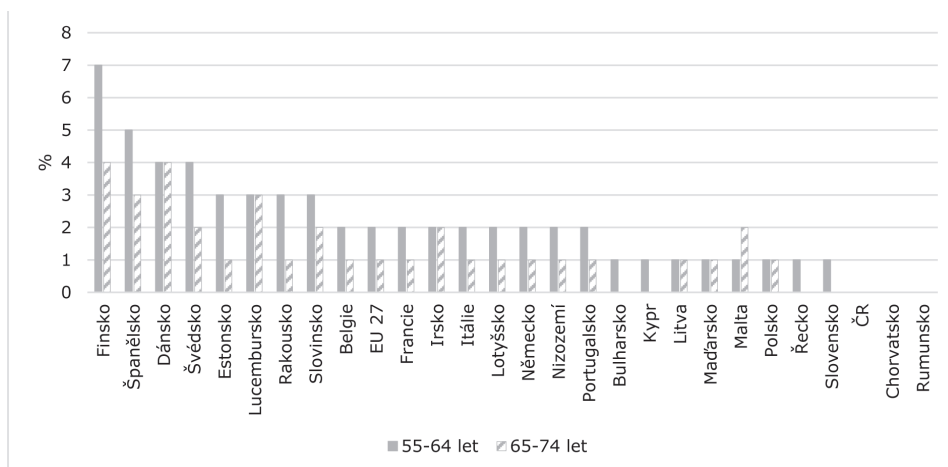
Graf 5 Způsoby vzdělávání za účelem zlepšení dovedností souvisejících s používáním počítačů, softwaru nebo aplikací v ČR dle věku (v %), 2018



Zdroj: data EUROSTAT, vlastní zpracování

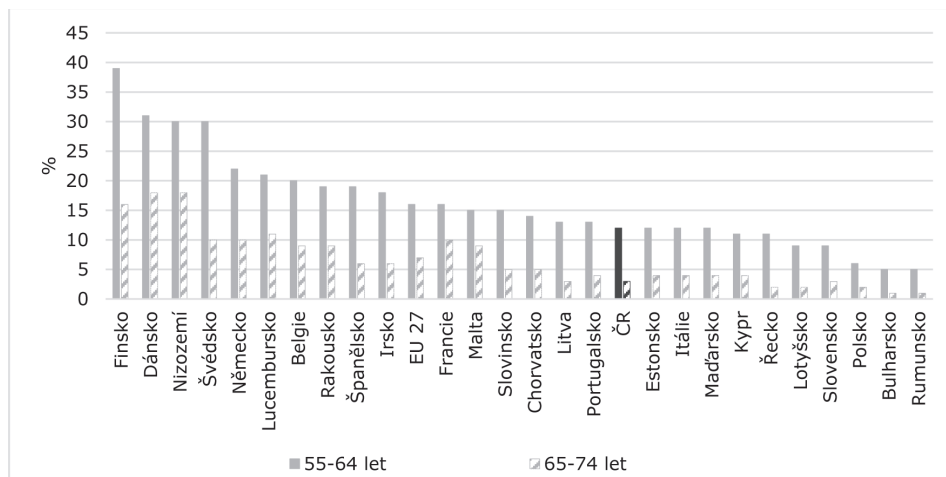
Ve srovnání se zeměmi EU je tento rozdíl výrazně patrný, kdy mnohem častěji občané sledovaných věkových skupin využívají bezplatných veřejných kurzů. Současně i země z prvních pozic tohoto srovnání vykazují lepší výsledky v podílu osob sledovaných věkových skupin s vyšší úrovní digitálních dovedností (viz grafy č. 6, 7).

Graf 6 Bezplatné vzdělávání za účelem zlepšení dovedností souvisejících s používáním počítačů, softwaru, aplikací osob 55–64, 65–74 let v zemích EU 27 (v %), 2018



Zdroj: data EUROSTAT, vlastní zpracování

Graf 7 Vyšší než základní digitální dovednosti – osoby 55–64, 65–74 let v zemích EU 27 (v %), 2019



Zdroj: data EUROSTAT, vlastní zpracování

Přičemž i v ostatních způsobech získávání uvedených dovedností je na předních místech obdobné zastoupení zemí. ČR vyniká ve srovnání pouze v případě získávání těchto dovedností prostřednictvím samostudia, kdy v případě sledovaných věkových skupin se dle dostupných dat (rok 2018) umístila ve srovnání zemí EU na druhém místě. Digitální dovednosti sledované věkové skupiny v ČR tak ale dosahují zejména základní nebo i nižší úrovně (viz výše).

Zahraniční zkušenosti z probíhajících iniciativ a realizovaných projektů⁵ přinášejí poznatky ohledně nových příležitostí v oblasti digitálního začleňování starších osob. Poukazují na potřebu zavedení osvědčujících se inovativních modelů vzájemně propojujících subjekty, které svými aktivitami mohou významně přispět k digitálnímu začleňování osob vyššího věku. Osvědčenými postupy se ukazují aktivity využívající:

- současné zapojení i ostatních rodinných příslušníků,
- mezigenerační přístup,
- přístup tzv. „peer-to-peer.“

Přístup založený na zapojení i ostatních rodinných příslušníků do digitálního začleňování starších členů rodiny využívá možností společného učení s cílem zvyšování dovedností napříč generacemi (děti, rodiče, prarodiče). Potřebnou inovativností v této oblasti je poskytování nabídky programů umožňujících rodinám společně se učit v uvolněné a zábavné atmosféře. Nejčastěji mohou být poskytovateli takovýchto vzdělávacích programů různé organizace volnočasových aktivit či komunitní centra (např. knihovny, centra pro vzdělávání dospělých, muzea, nevládní organizace, kluby). Zapojení rodinných příslušníků do osvojování digitálních dovedností podporuje motivaci ke studiu, dokončení vzdělávání a umožňuje poskytovat pomoc v průběhu učení.

Mezigenerační přístup spočívá v pomoci mladších osob starším, kdy mohou např. dobrovolníci z řad studentů (např. IT oborů) pomáhat starším osobám s učením základních digitálních dovedností, obsluhou moderních technologií. Založen je tak na přenosu dovedností práce s digitálními technologiemi od mladších ke starším skupinám obyvatel.

⁵ Cílem projektu Development of Elderly's Digital Skills Through Family Learning je zlepšit potenciál partnerských institucí projektu z šesti zemí (Litva, Estonsko, Bulharsko, Itálie, Španělsko a Turecko) v rozvoji digitálních dovedností seniorů a posílit schopnosti pedagogů dospělých podporovat a organizovat rodinné učení.

Projekt Empowering old adults Citizens for a Digital world (ICTskills4All) byl realizován pěti partnery (z Portugalska, Polska, Lotyšska, Spojeného království a Belgie). Cílem projektu bylo vyvinout a pilotně zdokonalit mezigenerační a peer-to-peer výukové programy podpory zájmu o využití ICT, rozvoj digitálních dovedností a on-line bezpečnosti starších lidí, kteří mají minimální nebo žádné zkušenosti s digitálními technologiemi.

Ya-Huei Wu et al. Bridging the digital divide in older adults: a study from an initiative to inform older adults about new technologies. Clinical Interventions in Aging [online]. 2015, vol. 2015, no. 10, p. 193–201. ISSN: 1178-1998. [cit. 3. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.dovepress.com/getfile.php?fileID=23168>. Odborný článek představuje výsledky projektu, který se zaměřil na informování starších osob o existenci různých druhů produktů souvisejících s IKT. Projekt byl podpořen programem „Fondation de France“ prostřednictvím programu „Droit au choix et droit au risque des personnes âgées“.

Cílem projektu Feeling SAfe to Transact Online In the Third Age (FAITh) je podpořit digitální začlenění starších dospělých nad 55 let s nízkými dovednostmi v oblasti ICT zvýšením jejich schopností a důvěry pomocí on-line transakcí. Vytvořen má být inovativní mentorský program peer-to-peer založený na principech motivace a podpory vrstevníků při zapojení prostředí rodiny a budování partnerství se sítí místních komunitních služeb a místním trhem. Během 24měsíčního období projekt FAITh ověří navrhovaný inovativní přístup ve 4 členských státech EU (partnerské země projektu), které vykazují velmi nízkou úroveň digitálních dovedností (Kypr, Řecko, Itálie, Portugalsko).

Projekt DIGITOL zaměřený na vývoj a poskytování mezigeneračního školení v oblasti digitální gramotnosti. Projekt podpoří přenos znalostí mezi mladšími a staršími dospělými prostřednictvím mezigeneračního přístupu zaměřeného na odstranění rozdílů mezi těmito dvěma skupinami a na nalezení nových způsobů spolupráce a vzájemné interakce. Výcvikový program bude určen starším studentům ve věku od 55 do 70 let.

Mezigenerační přístup předávání digitálních dovedností jednak podporuje digitální zapojení starších dospělých a současně přispívá i k posílení vzájemných vztahů mezi různými generacemi.

V případě přístupu peer-to-peer předávají své zkušenosti a pomáhají starším s rozvojem digitálních dovedností a používáním digitálních technologií jejich vrstevníci, kteří mají potřebné dovednosti. Přístup tak využívá principu motivace a podpory vrstevníky. Starší mentoři, nejčastěji z řad starších dobrovolníků, vyučují digitální dovednosti své vrstevníky, poskytují jim pomoc s používáním digitálních technologií a současně i podporu, kdy svým příkladem snižují jejich obavy z technologií ve vyšším věku a pozitivně ovlivňují jejich postoje k nim. Motivace starších osob tak bude vyšší, pokud uvidí, že věk nepředstavuje omezení pro učení a práci s digitálními technologiemi. V případě výuky školiteli, kteří si jsou vědomi existujících omezení a specifík, se kterými se jejich věkový vrstevníci mohou potýkat, bude starším osobám poskytována přiměřená podpora zohledňující jejich specifika a omezení. Výhodou vzájemného učení je možnost sdílení podobných životních zkušeností a zájmů s vrstevníky, představení užitečných příležitostí a nástrojů, které on-line svět nabízí a s jejichž využitím si mohou ulehčit každodenní činnosti (jako např. použití Google Maps, Google Translate, místní e-slужby, jízdní řády veřejné dopravy atd.).

Digitální vyloučení není zapříčiněno pouze chybějícími digitálními dovednostmi, ale i chybějícím či omezeným přístupem k možnostem využívat on-line svět v potřebné míře. I když lidé sami nemusejí mít zájem používat moderní technologie, nebo s ohledem na svá omezení (věk, zdravotní, sociální či jiná) i schopnosti osvojit si digitální dovednosti, neměla by jim být ani tak odepřena možnost přístupu do on-line světa.

Jak ukazují zahraniční zkušenosti, dochází k rozvoji různých způsobů „digitální“ podpory poskytované v rámci veřejných služeb, různými občanskými spolky, komunitními centry, dobrovolnickými organizacemi, středisky volného času, knihovnami apod. Jednou z takových možností může být poskytování poradenských služeb těmito organizacemi či vytvoření speciálních center, která pomáhají lidem s přístupem k internetu, on-line službám, aplikacím a poradí s jejich používáním – psaní e-mailových zpráv, používání video hovorů, e-komunikace s veřejnou správou, institucemi apod. Některé inspirativní příklady ze zahraničí, konkrétně Finska, kterému také ve srovnání zemí EU 27 patřila přední místa, přináší následující box.

„Digitální podpora v Helsinkách“ (Digital Support in Helsinki) je poskytována prostřednictvím tzv. servisních středisek, kterými jsou různé instituce, organizace spadající pod správu města. Řadí se sem např. knihovny, střediska pro starší občany, střediska pro mládež, komunitní centra, střediska pro vzdělávání dospělých, střediska zákaznických služeb, Helsinki City Information a International House Helsinki, přičemž ve městě je zřízeno více než 150 těchto „digitálních podpůrných bodů“.

Digitální podpora může být poskytována formou individuálního vedení, kurzů, tematických přednášek, on-line (videa) a vzdáleně telefonicky nebo v on-line chatu, kdy mají občané možnost získat podporu přímo z domova. Digitálními instruktory jsou zaměstnanci města, dobrovolníci, partneři v servisních místech města. Město Helsinky rozvíjí profesionální

dovednosti digitálních instruktorů, aby mohli obyvatelům nabídnout vysoce kvalitní pomoc při každodenních digitálních problémech. Digitální instruktoři jsou pravidelně školeni a mají síť, prostřednictvím které se mohou setkat s dalšími digitálními instruktory. Digitální podpora je poskytována ohledně používání počítačů, chytrých telefonů, tabletů a inteligentních televizorů, řešení nejběžnějších problémů, které mohou nastat při používání různých aplikací, v souvislosti s elektronickou identifikací, využívání různých on-line služeb, daňové správy apod. Dále je také poskytována podpora k vyzkoušení a samostatnému rozvoji vlastních digitálních dovedností. Na internetové stránce služby naleznou návštěvníci odkazy na zdroje informací a služeb, které mohou využít pro rozvoj svých digitálních dovedností.

Digitální podpora je určena všem obyvatelům, kteří potřebují podporu při každodenních digitálních aktivitách, či v některých situacích nebo v určité fázi svého života, poskytována je na území města Helsinky zdarma.⁶

Ve Finsku působí řada regionálních sdružení, která nabízejí osobní a bezplatné poradenství starším osobám při využívání informačních technologií. Např. sdružení ENTER ry působí v regionu Uusimaa a nabízí zdarma poradenství seniorům při využívání počítačů, tabletů a mobilních telefonů. Instruktory jsou dobrovolníci z řad vrstevníků starších osob. Peer instruktoři, senioři, vedou ostatní, kteří potřebují pomoc s použitím informačních technologií. Kromě osobních konzultací je možné využít dálkové poradenství. Využití digitálního navádění seniorů na dálku může v případě potřeby pomoci s digitálními problémy, například s domácím internetovým připojením, tiskárnou nebo stolním počítačem. Dálkové navádění je zajištěno telefonem a pomocí různých programů pro vzdálené připojení, kdy lektor vidí obrazovku instruovaného zařízení a může snáze poradit, ukázat a provést konkrétní kroky. Instruktor však nesmí jménem uživatele vyplňovat formuláře, platit účty ani provádět jiné podobné akce. Mezi nejběžnější témata poradenství se řadí správa základních nastavení zařízení, e-mailů a dalších aplikací pro zasílání zpráv, přenos a odesílání fotografií, cloudové služby, připojení k internetu, načítání informací, aktualizace, problémy se zabezpečením, stahování aplikací a učení se jejich používání. Poskytováno je poradenství, nikoliv opravy zařízení, ani návštěvy přímo v domácnostech seniorů. V případě potřeby také mohou senioři požádat o pomoc při používání aplikací pro elektronické transakce a přihlašování do různých služeb. Vedle toho ale ve Finsku mají současně banky a úřady povinnost pomoci při využívání jejich elektronických služeb. Na internetové stránce sdružení naleznou zájemci také materiály pro samostudium v oblasti problematiky IT, jejichž obsah je zaměřen na seniory.⁷

Obdobná regionální sdružení působí i v jiných oblastech Finska. ATK Seniorit Mukanetti ry⁸ poskytuje starším lidem základní dovednosti v používání počítačů, tabletů a mobilních telefonů zajištěním školení a vedení na různých informačních místech v Tampere a okolních

⁶ Zpracováno s využitím informací Digital Support in Helsinki. Dostupné z: <https://digituki.hel.fi/en/>.

⁷ Zpracováno s využitím informací Enter ry. Sdružení seniorů se zájmem o informační a komunikační technologie ve Finsku. Dostupné z: <https://www.entersenior.fi/>.

⁸ Zpracováno s využitím informací Enter ry. Sdružení seniorů se zájmem o informační a komunikační technologie ve Finsku. Dostupné z: <https://www.mukanetti.net/>.

obcích, v Severní Karélii je to Joen Severi ry⁹, v regionech Kuopio a Northern Savo dobrovolnická organizace Savonetti¹⁰. Navíc řada individuálních sdružení, např. sdružení starších občanů, poskytuje poradenství v oblasti digitální gramotnosti lokálně v různých regionech. Vzdálená digitální podpora je ve Finsku poskytována také v knihovnách, např. ve město Espoo poskytují pomoc na dálku například se základním použitím počítače nebo mobilního zařízení, při instalaci programů nebo aplikací s jejich aktualizacemi, s přístupem k internetu, e-mailu a sociálním médiím, vyhledáváním informací, používáním elektronických knih a materiálů a on-line služeb knihoven, s používáním a transakcemi elektronických služeb. Poradenství je zdarma a určeno všem.¹¹

Na národní úrovni koordinuje aktivity v rámci iniciativy SeniorSurf finská Ústřední federace pro práci se seniory¹² s cílem povzbudit starší lidi, aby se naučili používat informační technologie. SeniorSurf pomáhá organizacím realizovat aktivity digitálního poradenství a vybízí starší lidi, aby využívali digitální zařízení a elektronické služby. Nabízí přehled informací, kde lze získat poradenskou podporu s používáním digitálních technologií, navštívit kurzy. Na podporu rozvoje poskytování poradenských činností jsou na stránkách SeniorSurf k dispozici materiály s informacemi ohledně organizace a zajištění digitálních poradenských aktivit pro seniory. Materiály byly vyvinuty, aby sloužily různým organizacím a komunitám. K dispozici mají zájemci podpůrné materiály pro zahájení činnosti digitálních průvodců, pro hodnocení a rozvoj poradenských činností, pro domácí vedení určené přímo na pomoc instruktorům, materiály pro organizaci vzdálených digitálních průvodců. Na webových stránkách SeniorSurf lze vyhledávat místa, kde je možné získat digitální podporu v daném městě ve Finsku.¹³

DISKUZE

S narůstajícím významem technologií, které se stále více stávají běžnou součástí každodenních činností, je žádoucí zmírňovat digitální vyloučení osob a zaměřit se na podporu jejich digitálního začleňování. S ohledem na řadu existujících faktorů, které mají vliv na digitální zapojení osob vyššího věku, je pro tvůrce politik velmi složité nalézt vhodné strategie, jak podpořit využívání digitálních technologií osobami vyššího věku. Při nastavování podpůrných nástrojů a zavádění opatření přijímaných za účelem podpory digitálního začleňování osob vyššího věku je proto nezbytné přehodnotit dosud používané předpoklady ohledně digitálního vyloučení starších osob a zvolit nové přístupy k podpoře jejich digitálního začleňování.

⁹ Joen Severi ry. Nezávislé sdružení informačních technologií ve Finsku. Dostupné z: <https://sites.google.com/site/joenseveryihdistys/>.

¹⁰ Savonetti. Dobrovolné sdružení pro podporu schopností seniorů využívat informační technologie v regionech Kuopio a Northern Savo. Dostupné z: <https://www.savonetti.fi/>.

¹¹ Zpracováno s využitím HELEMET.fi. Veřejné knihovny ve Finsku. Dostupné z: https://www.helmet.fi/fi-FI/Kirjastot_ja_palvelut/Digituki.

¹² Zpracováno s využitím informací Centralförbundet för De Gamlas Vål ry. Ústřední federace pro práci se seniory. Dostupné z: <https://vtkl.fi/>.

¹³ Zpracováno s využitím SeniorSurf (Digitální podpora Ústřední asociace seniorů ve Finsku) a Centralförbundet för De Gamlas Vål ry (Ústřední asociace seniorů ve Finsku). Dostupné z: <https://www.seniorsurf.fi/> a <https://vtkl.fi/>.

Proces digitálního začleňování je tak nezbytné rozšířit nad rámec dosud nejčastěji pojímaný jako zaměření se na rozvoj dovedností pro práci s digitálními technologiemi. Digitální vyloučení by nemělo být spojováno pouze s chybějícími digitálními dovednostmi a jeho zmírňování by tak mělo spočívat v poskytování digitální podpory zahrnující nejenom rozvoj digitálních dovedností, ale i umožnění využívat digitální technologie a služby na nich založené, a to i přesto, že digitálně vyloučené osoby nemají digitální dovednosti či mají různá omezení.

Problém, na který je třeba se zaměřit, nespočívá v nepoužívání digitálních technologií staršími osobami, ale v nedostatečném přístupu k digitálnímu světu. Digitální začleňování lze podpořit prostřednictvím poskytování pomoci při práci s digitálními technologiemi, zprostředkování přístupu k on-line službám, která bude dostupná všem, kteří ji, ať už z objektivních (zdravotní stav, věk, sociální prostředí aj.) či subjektivních důvodů, v souvislosti s používáním digitálních technologií, potřebují. Podpora umožní lidem, kteří nemají či si nedokáží sami zajistit, ať už přechodně nebo trvale, přístup do on-line světa, zachovat možnost jeho dostupnosti zprostředkovaně právě přes příležitosti nabízené v rámci digitální podpory.

Snadná dosažitelnost digitální podpory pro osoby vyššího věku je klíčová a musí být dlouhodobě a snadno dostupná, aby plnila svůj účel. Digitální podpora by měla být připravena pomoci s řešením aktuálních problémů objevujících se v souvislosti s využíváním on-line přístupů a digitálních technologií. Jako vhodné se nabízí zavádění nových přístupů poskytování digitální podpory založených na partnerství a zapojení místních komunitních, veřejných služeb, dobrovolnických organizací, dobrovolných sdružení, které mohou rozšířit své aktivity o poskytování digitální podpory. Podpora digitálního začleňování tak může být vnímána jako součást aktivit sociálního začleňování, a také pak v rámci nabídky podpůrných místních komunitních či veřejných služeb tak poskytována a financována. Nastavení poskytování digitální podpory v rámci těchto služeb by umožnilo, aby se podpora a prostředky na ni určené staly systémovými a mohla tak být dlouhodobě poskytována udržitelným způsobem.

Záměrem podpory digitálního začleňování je mít možnost využívat on-line svět pro svoji potřebu, využívat a čerpat přínosy spojené s využíváním digitálních technologií, přístupem do on-line světa. On-line technologie jsou tak prostředkem, nikoliv cílem. Cílem digitálního začleňování je umožnění přístupů k on-line světu a jeho využívání, nikoliv samotné digitální technologie, ale jejich využití pro uspokojení každodenních potřeb, např. získání informací, zajištění nákupů, vyřízení komunikace s veřejnou správou, využívání on-line služeb, komunikace s lékařem, rodinou atd. Digitální technologie jsou nástrojem, který umožňuje přístup k informacím, službám, levnějším nákupům, častější komunikaci s okolím. Realizaci celé řady přínosů spojených s využíváním přístupů do on-line světa pak může přispívat k zvýšení blahobytu, životní spokojenosti, pohodě, finanční úspoře jeho uživatelů.

S využitím získaných poznatků lze vymezit následující hlavní doporučení pro podporu úspěšného procesu digitálního začleňování osob vyššího věku:

- při vymezení strategie podpory digitálního začleňování je potřeba změnit náhled na problematiku digitálního začleňování, které nespočívá pouze v rozvoji základních digitálních dovedností, ale v poskytování digitální podpory přístupu k on-line světu. Namísto orientace pouze na základní digitální dovednosti a jejich rozvoj, je třeba dále rozšířit záběr o problematiku faktorů formujících zájem osob používat digitální technologie. Pouze zaměření se výhradně na podporu rozvoje základních digitálních dovedností a jejich získání není řešením digitálního začleňování. Takto nastavená strategie nebude dostatečně účinná a nepovede k žádoucímu cíli, neboť neřeší další faktory, jež se podílí na formování zájmu osob využívat digitální technologie, zapojit se do on-line světa, jako je sebevědomí, uvědomění si výhod a přínosů on-line světa. Tyto pak současně mohou působit jako značné překážky jejich nízkého digitálního zapojení;
- ve strategii podpory digitálního začleňování je potřeba se zaměřit na vytvoření nových postupů realizace aktivit podpory digitálního začleňování zohledňující individuální potřeby cílových skupin a posilující jejich sebedůvěru a povědomí o přínosech on-line světa. Novými, osvědčujícími se ukazují zejména přístupy peer-to-peer, kde vrstevníci seznamují a předávají znalosti s používáním digitálních technologií ostatním a svými příklady dokládají, že je možné se naučit a využívat digitální technologie i ve vyšším věku, nebo mezigenerační přístup využívající předávání zkušeností a podpory od mladších starším;
- na digitální vyloučení je třeba nahlížet jako na sociální problém, nikoliv pouze digitální, neboť vyloučení z přístupu k on-line službám přináší dopady do sociální oblasti, kdy osoby nemající přístup do on-line světa jsou znevýhodněny oproti ostatním, kteří čerpají výhody spojené s využíváním on-line příležitostí. Vzájemnou provázanost digitálního a sociálního vyloučení je tak třeba zohlednit a pracovat s ní ve vládních strategiích, při vymezování oblastí a pravidel podpory, cílových skupin, kterým bude podpora určena;
- je třeba zohlednit, že všichni nemají možnost být on-line, či dosáhnout on-line přístupu, a to z řady důvodů. Nezbytné je tak nastavit vhodné způsoby pomoci dosažitelné v případě potřeby přístupu k on-line aktivitám a poskytnout tak možnost jejich využití i zprostředkovaně, aby těmto osobám bylo možné zajistit přístup k on-line službám a nebyly znevýhodněny z důvodu, že zůstávají off-line. Namísto zacílení podpory pouze směrem k rozvoji dovedností, je tak třeba současně zaměřit se na poskytování digitální podpory přístupu do on-line světa;
- dosažení úspěšnosti digitálního začleňování by nemělo být zaměřeno na počty osob, které si osvojily digitální dovednosti, ale na „nedigitální“ výsledky, jako je zvýšení přístupů do on-line světa, zlepšení přístupů k informacím, on-line službám, jejich vyšší využívání, vyšší spokojenost uživatelů, zvýšení spokojenosti, úspory času, nákladů;
- používání on-line nástrojů, webových stránek a technického vybavení určených pro cílovou skupinu osob vyššího věku, které jsou uživatelsky přívětivé a přizpůsobené jejich potřebám a omezením, ať už fyzickým či kognitivním, nebo s ohledem na sociální aspekty;
- poskytování odpovídající technické podpory, osoby pracující s cílovou skupinou musí být vybaveny potřebnými didaktickými znalostmi a dovednostmi s ohledem na specifika, potřeby a omezení starších osob;

- současně s tím, je třeba stále zajistit existenci alternativních možností přístupu ke službám, aby zůstal zachován přístup i těm, kteří nejsou on-line. I v případě, že existují podpůrné nástroje digitální podpory pomáhající s přístupem k on-line službám, stále by měla být v určité míře dostupná možnost off-line přístupu ke službám. Ne každý bude moci využít, či mít jednoduchý přístup k on-line službám a k digitální podpoře pomáhající s přístupem do on-line světa.

ZÁVĚR

Ve značné míře jsou to právě lidé vyššího věku, kteří nemají přístup či mají značně omezené možnosti zapojení do on-line světa a přicházejí tak o výhody a přínosy spojené s jednodušší, rychlejší, levnější realizací řady činností on-line, dostupností široké škály potřebných informací, udržení sociálních kontaktů apod.

Neleze očekávat, že s rozšiřující se digitalizací se bude odpovídajícím způsobem zvyšovat on-line zapojení lidí a digitální vyloučení se tím tak samo odstraní. Naopak, v důsledku rychleji pokračující digitalizace, kdy je stále více činností převáděno na on-line platformy, se bude digitální mezera mezi lidmi s přístupem a bez přístupu on-line nadále prohlubovat. Rozdíly mezi osobami pohybujícími se v on-line prostředí a mimo něj, bez dostatečných možností pomoci se zajištěním přístupu k němu, budou stále výraznější.

Proto je potřeba nastavit účinná opatření, která zabrání narůstání sociálních rozdílů v důsledku digitálního vyloučení. Digitální vyloučení svými důsledky dopadá do sociální oblasti, a lze ho tak považovat za sociální problém, neboť přispívá k sociálnímu vyloučení, kdy znevýhodněné osoby, které nemají přístup k on-line světu, nemohou oproti ostatním čerpat výhody z přístupu do on-line světa. S ohledem na propojenost digitálního a sociálního vyloučení je třeba tak na digitální vyloučení nahlížet jako na sociální problém, nikoliv pouze jako na problém svým řešením spadajícím do oblasti „digi“. Tuto vzájemnou souvislost je třeba zohlednit při formulaci strategií a sestavování podpůrných programů zacílených na řešení problematiky sociálního a digitálního vyloučení s cílem zajistit systémovou podporu poskytování digitální podpory.

Cílem není naučit celou populaci používat digitální technologie, což ani není dosažitelné. Lidé vyššího věku mají i objektivní překážky, přes které toho nelze dosáhnout. Vedle toho také musí být stále respektován nárok lidí být off-line, ale je potřeba, aby těmto lidem nebyl zamezen přístup ke službám, nezbytným běžným činnostem z důvodu, že jsou dostupné pouze on-line a bez dodatečné pomoci nejsou schopni je využít či realizovat. I nadále bude potřeba, aby v určité míře zůstal zachován i tradiční přístup k řadě služeb, včetně nově zaváděných (viz např. v ČR „neadekvátně“ zvolen způsob registrace k očkování proti covid-19 pouze přes internet, nebo přístup k potvrzení o očkování tzv. covid pasu přes internet, bez veřejně poskytované alternativy), a to i přes narůstající a nepopíratelný význam a přínosy on-line světa.

Literatura

Data *EUROSTAT* [online]. [cit. 29. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_pgrsK5zx6l84&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view.

Development of Elderly's Digital Skills Through Family Learning (No. 2020-1-LT01-KA204-077965) [online]. Projekt Erasmus+. [cit. 20. 7. 2021]. Dostupné z: <https://epale.ec.europa.eu/en/content/development-elderlys-digital-skills-through-family-learning>.

Empowering old adults Citizens for a Digital world (ICTskills4All) (No. 2018-1-PT01-KA204-047353) [online]. Projekt Erasmus+. [cit. 8. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.up.pt/ictskills4alleu/en>.

Feeling Safe to Transact Online In the Third Age (FAITH) [online]. Projekt Erasmus +. [cit. 30. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.age-platform.eu/project/faith>.

Internetová stránka *Centralförbundet för De Gamlas Väl ry.* Ústřední asociace seniorů ve Finsku [online]. [cit. 2. 8. 2021]. Dostupné z: <https://vtkl.fi/>.

Internetová stránka *HELEMET.fi.* Veřejné knihovny ve Finsku. [online]. [cit. 30. 7. 2021]. Dostupné z: https://www.helmet.fi/fi-FI/Kirjastot_ja_palvelut/Digituki.

Internetová stránka *Savonetti* [online]. Dobrovolné sdružení pro podporu schopností seniorů využívat informační technologie v regionech Kuopio a Northern Savo. [cit. 28. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.savonetti.fi/>.

Internetová stránka *SeniorSurf.* Digitální podpora Ústřední asociace seniorů ve Finsku [online]. [cit. 2. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.seniorsurf.fi/>.

Internetové stránky *Digital Support in Helsinki.* Digitální podpora v Helsinkách [online]. [cit. 27. 7. 2021]. Dostupné z: <https://digituki.hel.fi/en>.

Internetové stránky *ENTER ry.* Sdružení seniorů se zájmem o informační a komunikační technologie ve Finsku [online]. [cit. 22. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.entersenior.fi/>.

Internetové stránky *Joen Severi ry.* Nezávislé sdružení technologických informačních technologií ve Finsku. [online]. [cit. 27. 7. 2021]. Dostupné z: <https://sites.google.com/site/joenseveriyhdistys/>.

Internetové stránky projektu *DIGITOL* [online]. [cit. 20. 7. 2021]. Dostupné z: <https://digitol.eu/>.

Seniors and Sharing Economy [online]. Sharing Economy for Seniors. [cit. 12. 7. 2021]. Dostupné z: https://cc56a73e-df4f-4166-8aeb-d8b851f391da.filesusr.com/ugd/c3f901_32ba-4040992d4572bdf6ba27b3bdc255.pdf.

The digital age: new approaches to supporting people in later life get online [online]. London: Centre for Ageing Better, May 2018. [cit. 23. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.ageing-better.org.uk/sites/default/files/2018-06/The-digital-age.pdf>.

The Digital Competence Wheel [online]. [cit. 16. 6. 2021]. Dostupné z: <https://digital-competence.eu/>.

YA-HUEI WU et al. Bridging the digital divide in older adults: a study from an initiative to inform older adults about new technologies. *Clinical Interventions in Aging* [online]. 2015, roč. 2015, č. 10, s. 193–201. ISSN: 1178-1998. [cit. 3. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.dovepress.com/getfile.php?fileID=23168>.

Kontakt

Ing. Helena Vychová, Ph.D.
Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Dělnická 213/12
170 00 Praha 7
helena.vychova@vupsv.cz

	ZE ZÁVĚREČNÝCH PRACÍ NAŠICH STUDENTŮ	
--	---	--

VÝVOJ PŘÍJMENÍ, JEHO SKLOŇOVÁNÍ A PŘECHYLOVÁNÍ

Milena Barešová

Diplomová práce byla zaměřena na vývoj příjmení, jeho skloňování a přechylování, pozornost byla rovněž věnována otázce volby příjmení žen. Jméno a příjmení patří k základním znakům osoby. Příjmení lze získat narozením, takto nabyté příjmení je definováno jako rodné příjmení a provází nás celý život. Nové příjmení může fyzická osoba získat osvojením, sňatkem nebo změnou příjmení. V příslušných matričních knihách jsou všechny změny příjmení zaevidovány. Cílem diplomové práce bylo zjistit vznik, původ a vývoj příjmení, jeho skloňování a přechylování.

V následujícím textu je uvedeno několik zajímavostí, které se daného tématu týkají. S ohledem na rozsah příspěvku nejsou přímo v textu uváděny odkazy na použitou odbornou literaturu, její seznam je uveden na závěr příspěvku.

1. PŘÍJMENÍ

Příjmení je jedním ze základních znaků fyzické osoby, dalšími znaky jsou jméno a rodné číslo. Fyzická osoba je povinna užívat příjmení, které je zapsáno v matričním dokladu. Veškeré změny příjmení jsou zaznamenány v matričních knihách, jedná se o knihu narození, knihu manželství a knihu registrovaného partnerství. Po uzavření zápisu se vystavuje matriční doklad – rodný list, oddací list nebo list o registrovaném partnerství, který obsahuje informaci o příjmení nebo změně příjmení.

1.1 Vznik příjmení

Příjmení začala vznikat v období středověku. Do této doby osoby měly pouze křestní jméno. V matričních knihách ze 17. století lze ještě nalézt zápisy, kde je zapsáno pouze křestní jméno. U jména se dříve zpravidla zapisovalo jen povolání např. Jan, pekař. Křestní jméno bylo hlavním a dlouho i jediným označením osoby. Příjmení nabylo význam teprve, když bylo potřeba přesně odlišit osoby a samotné jméno již nestačilo. Osoby se odlišovaly domácími podobami svého jména.

Příjmení vznikala několik století. Nejdříve u šlechty a měšťanů, poté u svobodných sedláků. Postupný vývoj společnosti vyžadoval přesnou identifikaci osoby, čímž docházelo k ustalování příjmení. Dědičnost a neměnnost příjmení byla uzákoněna v roce 1780. V tento rok dostali příjmení úplně všechny osoby, bezzemci, čeledí i žebráci. V polovině 19. století vznikla pravopisná reforma, která tvořila základ pro pravidla českého pravopisu. Z příjmení je možné vyčíst „nejen proměny jazyka, ale i společenské změny v životě národa“.

1.2 Původ příjmení

Ve středoevropských zemích se vyskytují příjmení různého původu, je to spojeno s jazykovými i mimojazykovými aspekty, dále je ovlivněno událostmi v historii (válka, živelné pohromy, kulturní události). V současnosti není u některých příjmení patrný význam, příjmení Burda vzniklo z nářeční povahy a označovalo osobu hřmotnou, silnou. Příjmení mohou být i směšná nebo hanlivá a přináší svému nositeli nepříjemné okamžiky, některý nositel je naopak na toto příjmení pyšný.

Příjmení z osobních jmen

Největší skupinu příjmení tvoří příjmení vzniklá z osobních jmen. Důvodem je, že osobní jméno bylo dříve jediným identifikátorem osoby. Příjmení v této skupině lze rozčlenit podle původu osobních jmen na příjmení ze slovanských jmen, z neslovanských – jde hlavně o příjmení hebrejského, řeckého a latinského původu, další skupinu tvoří německá příjmení, jejichž základ tvoří germánština.

Příjmení ze slovanských jmen

Složená ze dvou významových základů a postupně se zkracovala, jejich část tvořila základ obměněné podoby, příkladem lze uvést jméno Bohuslav (význam Bůh/Boh) – základ Boh – příjmení Bošeh, Bouše (z Bohuše), Bohuněk, ale může být i Hušek, Huša aj, nebo jméno Ladislav (význam vláda, moc) základ Lad – Lád, Lada, Lácha, Ladiš, Lalák, Lašek aj.

Příjmení z neslovanských jmen – jména hebrejská a aramejská

Z významu slov bylo utvořeno jméno a z něj vznikala různá příjmení, více či méně podobná. Ze spojení slov „otec množství“ – vzniklo jméno Abraham, bylo odvozeno příjmení Abraham, Abrahám, Háma, Hamáček, Hamous, Hamza apod., dalšími příklady jsou:

- „Bůh je silný“ – jméno Gabriel – příjmení: Gabriel, Gabriš, Kabrdle, Kebrle aj.,
- „Bůh je milostivý“ – jméno Jan – různé podoby příjmení: Jan, Janáček, Janata, Jančák, Janda, Jandák, Janešek, Janík, Janouch, Janeček, Hanáček, Hanka, Hanousek, Hanzlík, Honzíček, Honzl aj.

Příjmení vzniklá z řeckých jmen

Podobně jako vznikala příjmení z hebrejských a aramejských jmen, vznikala příjmení ze jmen řeckých:

- „milovník koní“ – jméno Filip – příjmení: Fila, Filek, Filda, Filipec, Filipi, Filipovský aj.,
- „zemědělec, rolník“ – jméno Jiří – početná příjmení: Jíra, Jiráček, Jiránek, Jirásek, Jírota, Jirout, Jirsa, Jiřinec, Jurčík, Jurda, Juřina apod.

Příjmení vzniklá z latinských jmen

Několik příkladů v této kategorii:

- „přední, vynikající“ – jméno Antonín – příjmení: Antal, Anton, Antoš, Antuš, Thon, Tondra, Toník, Tonka aj.,
- „kvetoucí“ – jméno Florián – příjmení: Florec, Florián, Floriánek, Frolík, Froliš apod.,

- „obyvatel Galie“ – jméno Havel – příjmení: Havel, Hála, Havelka, Havlata, Havlíček, Havlín, Gál, Gavlas, Kála, Kalaš, Kalát aj.

Příjmení vzniklá z germánských jmen

Germánská jména byla původně také složená ze dvou základů a postupem času se začaly zkracovat a obměňovat:

- silný jako medvěd – jméno Bernard – příjmení: Berčík, Berka, Bernáček, Bernad, Bernard, Bernhart, Berousek aj.,
- „silný jako kanec“ – jméno Eberhard – Eber, Eberle, Ebrt, Hába, Habart, Havrla, Havrlík apod.,
- „vládce domu, otčiny“ – jméno Heinrich – Hagan, Haken, Hakl, Henych, Hynais, Hyncík, Hynek, z českého Jindřich – Jindra, Jindrák, Jindřich apod.

Příjmení ze jmen místních, národních a z názvů obyvatelských

Příjmení byla tvořena i podle míst, odkud osoba pocházela, po osadě, kde bydlela. Toto označení osoby užívala i šlechta, bylo tím vyjádřeno vlastnictví majetku, např. Jan Roháč z Dubé. Z označení obce vzniklo příjmení např.:

- Lhota – příjmení: Lhota, Lhotecký, Lhotský,
- Praha – příjmení: Pražský, Pražan, Pražák.

Příjmení z názvů českých osad

Hojně vyskytující se příjmení byla vytvořena z názvů jak českých, tak i německých osad. Podle obce vznikly příjmení Bechyně, Beroun, Hradec, Lhota, Sobotka. Připojením přípony – ský, -cký vznikla příjmení Brodský, Domažlický, Janovský, Kostecký, Kolínský, Kuthohorský, Opočenský, Pražský, Radotínský, Velecký, Vobecký apod. Z „obyvatelských“ názvů: Bělohorec, Jihlavec, Lhoták, Plzák (Plzeň), Sukdolák (Suchdol), Sviták (Svitavy) aj.

Příjmení z německých názvů českých osad

Do této kategorie lze zahrnout příjmení, která jsou vytvořena z německého místního názvu obce v Čechách, např. Cettl – Sedlo. Příjmení vznikala i z německých obyvatelských názvů: Gabler (Jablonné z Podještědí, Hain (Háj), Hyšpler (Hirschberg – Doksy), Vainer (Weinern – Vinaře u Kadaně) aj. Některá příjmení jsou odvozená z německých názvů a byla jim přidána česká přípona, např. Kruliš (Krulich – Králíky), Vošický (Woschitz – Vožice nebo Oschotz – Sušice).

Příjmení vzniklá ze jmen národů, zemí a krajů

Základem pro vznik příjmení v této skupině tvořily větší osídlená a neosídlená místa. Ve většině označovala osobu, která se do dané oblasti přistěhovala. Podle příjmení je patrná i migrace a kolonizace obyvatel. Do skupiny lze zahrnout i příjmení původem německá, byla přijata jako již vytvořená. Několik příkladů v této skupině: Čech, Čechura, Cigánek, Cikán, Horváth, Jambor, Morávek, Němec, Němeček, Rus, Slováček, Srb, Šváb, Talián, Tatar, Tureček, Vlašín, Žid, Židek apod. Německá příjmení: Bayer, Pajer (Bavor), Böhm, Pendl (Čech), Tajč (Němec), Lichtenstein, Oberländer (historicky Horní země), Reinland aj.

Příjmení vzniklá na motiv polohy, druhu a charakteru bydliště

Skupina příjmení byla utvářena z obecných jmen. Vznikala dle místa bydliště, ale i neosídlených částí. Nově přistěhovaný do obce byl nazýván Novákem, Novým, Novotným. Objevují se i příjmení, jako v každé skupině, přejatá z němčiny. Patří sem např.: Brázda, Březina, Dolejší, Hora, Horáček, Hořejší, Kopecký, Koutník, Krchov, Kutloch, Loučka, Nademlejnský, Podhorský, Skála, Skalský, Škarpa, Štěpnička (štěpnice – ovocná zahrada), Mezihorák, Záhora, Zápotocký, Zářecký (za řekou), Žďárek (pozemek vzniklý požárem) aj. Z němčiny: Bach (potok), Fibich (pastvina), Hýbl (kopeček), Nýdrle (dolní), Eichman (bydlel u rybníka), Viewegh (průhon na pastvině) aj.

Příjmení označující fyzické vlastnosti, vzhled a vzniklá podle nápadné části těla

Příjmení, která charakterizovala osobu: Bradáč, Břicháč, Bělohávek, Čahoun, Červený, Drobný, Hlaváček, Holan, Holeček (holý, bezvousý, plešatý), Hrubý, Chromý, Kolenatý, Malický, Měkota, Obr, Ospalý, Starý, Stehno, Šedivý, Šmudla, Tlustý, Vlasák, Zelenka, Žebro aj. Z němčiny: Braun (hnědý), Grossman (velký), Hybš (hezky), Klein (malý), Švarc (černý), Šilar (šilhavý), Vajs, Weis (bílý), Wildman (divoký).

Příjmení vyjadřující sociální vrstvu, společenský poměr, hodnoty, vztahy

Většina vzniklých příjmení byla odvozena od jmen cizího původu: Baron, Biskup, Berný (výběrčí daní), Dragoun, Doškář, Fojtík (rychtář), Hrabě, Knap (zbrojnoš, tovaryš), Kaplan, Král, Lapáček (lupič), Měšťan, Nádvorník (šafář), Panský, Špulák (tulák), Zemánek aj. Z němčiny: Pour (sedlák), Hoffmann (sedlák), Mayer (správce dvora, sedlák), Richter (rychtář), Wirt (hospodář), Wiedermann (soused odnproti, odpůrce) aj.

Příjmení vzniklá z řemesel, zaměstnání a činností

Jde třeba o příjmení: Bednář, Fořt, Hajný, Hostinský, Kolomazník, Kovář, Kvasnička (prodavač droždí), Mládek, Mysliveček, Očenášek (z přezdívek předříkávače na procesích), Soukup (překupník), Včelák, Zahradník aj. Z němčiny: Binder (bečvář), Dresler (Drechsler – soustružník), Kaufmann (obchodník), Knap (zbrojnoš, tovaryš), Schiffer (lodník), Singer (zpěvák), Vádner (kolář), Wolleman (obchodník s vlnou) aj.

Příjmení utvořená podle rostlin a živočichů

Příjmení vznikala z přezdívek, které vycházely z podobenství se zvířaty, nebo ze vztahu ke zvířeti, k rostlině. Dále vznikala podle domovních znamení, např. U růže – Růžicka, U bílého jelena – Jelen.

Příjmení utvořená názvy věcí, abstrakt

Velice obsáhlá skupina, která vypovídá o každodenním životě lidí. Základ příjmení je v obecných jménech, často v přezdívkách. Příjmení nesou označení řemeslných výrobků a náčiní, pokrmů i potravin. Některá jsou metaforou slov např. Med – jednalo se o osobu, která mluví jemně a sladce.

2. SKLOŇOVÁNÍ A PŘECHYLOVÁNÍ PŘÍJMENÍ

Příjmení je od 18. století přisuzována prvořadá důležitost, jméno je až druhořadé. Příslušnost vyjadřuje příslušnost ke konkrétnímu rodu a rodině, jméno je znakem rozlišujícím členy rodiny se stejným příjmením. Základní podobou příjmení je mužský rod. Tvoření ženských podob příjmení pro slovanské jazyky se označuje jako přechylování. Příjmení jsou tvořena přechylovací příponou -ová/-á. Některá příjmení využívají i přechylovací přípony -ka, -ovka. Přechylování příjmení je pro češtinu přirozené, v každé mluvnici a jazykové příručce je bráno jako běžná součást gramatiky. Účelem přechylování příjmení je smysluplné dorozumění se, předcházení nedorozumění a nejasnostem, zda se jedná o muže nebo ženu. V češtině existují i příjmení, která nepřechylujeme, jedná se o známé nositelky příjmení např. Edith Piaf nebo Marilyn Monroe. Nepřechýlená příjmení jsou např. orientální příjmení, nebo je-li příjmení použito jako obchodní značka. Příjmení, kterým přechýlení neumožňuje gramatická forma, jsou příjmení v 2. pádu např. Petra Janů, Kubů aj. Jednoslovná příjmení se člení podle toho, zda jsou tvaroslovně podstatná jména nebo přídavná jména. Dále se vychází z psané podoby příjmení a jeho zakončování, které je samohláskou nebo souhláskou.

2.1 Příjmení je tvaroslovně podstatné jméno

Příjmení zakončeno v 1. pádu výslovností souhláskou

Příjmení skloňovaná podle vzoru „pán“ a „muž“ domácího i cizího původu. Ženská příjmení jsou tvořena koncovkou -ová. Některá česká a jinoslovanská příjmení mají pohybné koncovky -e-, -o-, -a-.

Příjmení zakončeno tvrdou nebo obojetnou souhláskou

Příjmení lze skloňovat pravidelně podle vzoru „pán“ a ženská příjmení jsou tvořena příponou –ová. Např. Maudr, 2. a 4. pád Maudra, 3. a 6. pád Maudrovi, 7. pád Maudrem, ženské příjmení Maudrová. Před koncovkou je pohybné -e-. Rozlišujeme různá zakončení příjmení:

- Příjmení s koncovkou -ek, -ček, např. Hájek, Remek. Při skloňování a přechylování příjmení se pohybné -e- vysouvá. Hájek, 2. pád Hájka, ženské příjmení Hájková. Remek, 2. pád Remka, ženské příjmení Remková.
- Pokud by byla u vzniklého příjmení obtížná výslovnost, zůstává pohybné -e- na místě. Příkladem je příjmení Vepřek, 2. pád Vepřeka, ženské příjmení Vepřeková, Pištěk, 2. pád Pištěka, ženské příjmení Pištěková. Bere se zřetel i na rodinnou tradici, kdy bylo např. příjmení užíváno ve tvaru Vepřek, 2. pád Vepřka, ženské příjmení Vepřková.

Příjmení končící na -el, -er.

Pokud se v příjmení nachází pevné -e-, nemění se a zůstává v příjmení, např. Zavřel, 2. pád Zavřela, ženské příjmení Zavřelová. Příjmení utvořená z osobních jmen s koncovkou -el, zde se pohybné -e- vypouští, příkladem lze uvést příjmení Havel, 2. pád Havla, ženské příjmení Havlová. Rozdílné je to u koncovky -er, např. Xaver, 2. pád Xavera, ženské

příjmení Xaverová. Do této skupiny patří také Češi nosící původem cizí příjmení končící na -er, -el. V příjmeních je vynechání pohybného -e- rozdílné. Bere se ohled na rodinnou tradici, pokud se koncovka mužského příjmení nevyslovuje, vynechává se ve všech pádech, potom se vynechává u skloňování i u přechylování. U vyslovených příjmení mužů zakončených na -el se pohybné -e- ponechává. Totéž platí i u příjmení, kde vynecháním pohybného -e- se stávají těžko vyslovitelná. Např. Bayer [bajer], 2. pád Bayera, ženské příjmení Bayerová, Wolker [volkr], 2. pád Wolkra i Wolkera, ženské příjmení Wolkrová i Wolkerová. Jihoslovanská příjmení mohou před koncovkou obsahovat pohybné -o- a -a-, většinou se v psané formě, výslovnosti i skloňování vynechávají. Mohou zůstat i zachována v příjmení s ohledem na rodinnou tradici: Dubak, 2. pád Dubka i Dubaka, ženské příjmení Dubková i Dubaková, ale Pavlok, 2. pád Pavloka, ženské příjmení Pavloková.

Příjmení končí na -ov, -ev, -in.

Domácí příjmení, kde -o-, -e-, -i- jsou součástí kmene příjmení. Tato příjmení se skloňují pravidelně: Divin, 2. pád Divina, ženské příjmení Divinová. U příjmení končící na -ev se přihlíží k rodinné tradici a příjmení může mít dva tvary: Lev, 2. pád Lva i Leva, ženské příjmení Lvová i Levová. Slovanská příjmení, jejichž původ je v přídavných jménech přivlastňovacích, jsou-li součástí přípony samohlásky, skloňují se a přechylují pravidelně, při tvoření ženského příjmení se přípona -ová připojuje k mužskému příjmení: Čechov, 2. pád Čechova, ženské příjmení Čechovová, Jesenin, 2. pád Jesenina, ženské příjmení Jeseninová. Některé slovanské jazyky (ruština, bulharština) připouští podobu ženského příjmení přechýlenou v souladu s výchozí mluvnici: Karamazov – ženské příjmení Karamazová, Mladenov – ženské příjmení Mladenova.

Příjmení zakončeno měkkou nebo obojetnou souhláskou

V této skupině se vyskytují, jak příjmení domácí, tak i cizí, skloňovaná podle vzoru „muž“. Přechylování příjmení je pravidelné: Brož, 2. pád Brože, ženské příjmení Brožová. Příjmení, jehož výslovnost končí na [s], v psané podobě může být -z, -x může být skloňováno podle dřívějšího způsobu podle vzoru „pán“: Karas, 2. a 4. pád Karase, dříve Karasa, 3. a 6. pád Karasovi, 7. pád Karasem, ženské příjmení Karasová. Setkáme se zde i s nářečními rozdíly. Před koncovou souhláskou je pohybné -e-. Příjmení lze dělit podle koncovky: Koncovka -ec, většinou u obecných a osobních příjmení se pohybné -e- vypouští, zde také ale záleží na rodinné tradici: Adamec, 2. pád Adamce, ženské příjmení Adamcová, Švec, 2. pád Ševce i Švece, ženské příjmení Ševcová i Švecová. U cizích příjmení se pohybné -e- nevynechává: Siwiec, 2. pád Siwiece, ženské příjmení Siwieceová. Koncovka -eš, u příjmení mající tuto koncovku pohybné -e- zůstává, je nehybné. Bareš, 2. pád Bareše, ženské příjmení Barešová. Zde je nutné se také zaměřit na rodovou zvyklost, může být např. Dobeš, 2. pád Dobeše i Dobše, ženské příjmení Dobešová i Dobšová.

Příjmení zakončeno v 1. pádu výslovnosti samohlásku

V tomto oddíle se nachází v malé míře domácí příjmení a ve větší míře cizí příjmení. Ke skloňování se používají všechny vzory mužských podstatných jmen životných, koncovky

zájmenné i koncovky přídavných jmen tvrdých. K základu příjmení se skloňovací koncovky a přípony přidávají. U některých domácích a cizích příjmení se koncová samohláska neuvádí, u příjmení končících na dlouhou samohlásku základ slova zůstává a je shodný s 1. pádem.

Příjmení zakončeno samohláskou -a, -á

Koncovka příjmení -a: U českých příjmení skloňovaných podle vzoru „předseda“ a „pán“ se koncovka -a neuvádí a přípona -ová se připojuje k samohlásce: Vácha, 2. pád Váchy, ženské příjmení Váchová, v některých nářečních oblastech Čech se hovorově používá příjmení v 7. pádě, tato podoba je nespisovná: Váchem, spisovně správné je Váchou. Před koncovkou -a se nachází měkká souhláska, jedná se o příjmení končící na -ďa, -ňa, -ša, -ča, -ca, v 2. pádě má příjmení koncovku -i: Váňa, 2. pád Váni, ženské příjmení Váňová, Hyža, 2. pád Hyži, ženské příjmení Hyžová, Pavlica, 2. pád Pavlici, ženské příjmení Pavlicová. Cizí příjmení se skloňují obdobně, u ženských příjmení je možné příjmení v nepřechýlené formě: Loringa, 2. pád Loringy, ženské příjmení Loringová i Loringa. Neslovanská příjmení zakončená na -ka nebo -ca se při skloňování psané -c mění na -k: Mosca [moska], 2. pád Mosky nebo Moscy [moskay], ženské příjmení Moscová i Moscaová, případně Mosca. Ve výslovnosti neslovanských příjmení na koncovku -a, před níž je samohláska se používá vzor „pán“, ženská příjmení jsou možná v nepřechýlené podobě: Borgia [bordža], 2. pád Borgii [bordži], ženské příjmení Borgiová [bordžová] i Borgia. Příjmení končící samohláskou -á, skloňovaná většinou podle vzoru „pán“ a ženská příjmení mohou mít podobu i nepřechýlenou: Dicá [dycá], 2. pád Dicáa, ženské příjmení Dicáová i Dicá. Finská a německá příjmení končící na -aa se skloňují podle vzoru „předseda“: Kivimaa [kivimá], 2. pád Kivimaay, ženské příjmení Kivimaaová i Kivimaa, německé příjmení Paa [pá], 2. pád Paay, ženské příjmení Paaová i Paa.

Příjmení zakončeno samohláskou -o, -ó

Česká příjmení skloňovaná podle vzoru „pán“ místo koncovky -o připojují pádové a přechylovací koncovky: Stýblo, 2. pád Stýbla, ženské příjmení Stýblová. U příjmení cizího původu lze koncovku -o ponechat: Turzo, 2. pád Turza, ženské příjmení Turzová i Turzo, Flavio, 2. pád Flavia, ženské příjmení Flavioová i Flavio. Vietnamská jednoslabičná příjmení: Do, 2. pád Doa, ženské příjmení Doová i Do. Cizí příjmení zakončené v psané a vyslovované podobě na -ó, skloňované podle vzoru „pán“ a při přechylování se připojuje -ová, nebo žena může užívat příjmení v nepřechýleném tvaru: Szabó [sabó], 2. pád Szabóa [sabóa], ženské příjmení Szabóová i Szabó. Příjmení s koncovkou -óo, při skloňování a přechylování se koncové -o vynechává: Króo, 2. pád Króa, ženské příjmení Króová i Króo.

Příjmení zakončeno samohláskou -e, -é

Výslovnost příjmení končící na -e, v psané podobě i -ě: Česká příjmení se skloňují podle vzoru „soudce“, u přechylování se vypouští koncové -e a nahrazuje se příponou -ová: Nevole, 2. pád Nevole, ženské příjmení Nevolová, Purkyně, 2. pád Purkyně, ženské

příjmení Purkyňová. U přechylování sledujeme rodovou tradici: Vůle, 2. pád Vůle, ženské příjmení Vůlová i Vůleová. Česká příjmení vzniklá z větných a předložkových složenin se skloňují také podle vzoru „soudce“ a u žen lze použít nepřechýlenou podobu příjmení: Skočdopole, 2. pád Skočdopole i Skočdopoleho, ženské příjmení Skočdopolová i Skočdopole. Ke skloňování českých příjmení typu Dítě používáme taktéž vzor „soudce“ a přihlíží se k rodinné tradici u příjmení žen: Dítě, 2. pád Dítěte i Dítě, 3. pád Dítěti i Dítěvi, ženské příjmení Dítětová i Dítová. Zdomácnělá příjmení cizího původu se skloňují rozdílně, záleží na předchozí souhlásce, zda je tvrdá či obojetná. Výjimku tvoří -s, -z. Příjmení se zpravidla skloňují podle vzoru „pán“ a koncovka -e se vypouští: Goethe, 2. pád Goetha i Goetheho, ženské příjmení Goethová, Goetheová i Goethe, Dante, 2. pád Danta i Danteho, ženské příjmení Dantová, Danteová i Dante. Stále více do Čech pronikají cizí příjmení, při jejich skloňování se využívají zájmenné koncovky připojené k základu mužského příjmení v 1. pádu. Příjmení žen se tvoří příponou -ová, ale lze použít i nepřechýlenou podobu: Tille, 2. pád Tilla i Tilleho, ženské příjmení Tillová, Tilleová i Tille. U některých příjmení se použije pouze zájmenné skloňování: Borde, 2. pád Bordeho, ženské příjmení Bordeová i Borde. Před koncovým -e se nachází souhláska měkká nebo -s, -z. Ke skloňování podle vzoru „soudce“ a u dvouslabičných příjmení se připojí zájmenná koncovka: Veronese, 2. pád Veronese, ženské příjmení Veronesová i Veroneseová, popř. Veronese. Výslovnost a psaná podoba cizích příjmení končících na -é se skloňuje pomocí zájmenných koncovek, méně se užívá vzor „pán“. Česká příjmení nemají tuto koncovku. Pro matriční zápis příjmení žen, lze použít i nepřechýlenou podobu: Dupré [dypré], 2. pád Duprého i Dupréa, ženské příjmení Dupréová i Dupré. Při skloňování a přechylování příjmení v psané podobě končící na -ée nebo -ee, vyslovované jako dlouhé é, vynechává písmeno -e: Karlée [karlé], 2. pád Karléa i Karlého, ženské příjmení Karléová i Karlée.

Příjmení zakončeno samohláskou -i, -í

Do této skupiny patří příjmení s koncovkou -i, -í, -y. Jedná se většinou o příjmení cizího původu, které nemají českou podobu. Výslovnost příjmení s koncovkou -i, -y se skloňuje pomocí koncovek -ho, -mu, -m a přidávají se k plnému tvaru: Filipi, 2. pád Filipiho, ženské příjmení Filipiová i Filipi. Mezi složenými českými příjmeními se vyskytují příjmení, která mohou mít dvojí podobu: Bezstarosti, 2. pád Bezstarosti i Bezstarostiho, ženské příjmení Bezstarostová i Bezstarosti. Česká příjmení s výslovností koncovky -í jsou vzniklá z podstatných jmen nebo jsou zpodstatnělá přídavná jména, skloňovaná podle vzoru „jarní“ nebo se nechávají nesklonná. Ženský tvar příjmení se tvoří příponou -ová a vynecháním koncovky -í: Konopí, 2. pád Konopího i Konopí, ženské příjmení Konopová i Konopí.

Příjmení zakončeno samohláskou -u, -ů

Příjmení této skupiny jsou, jak domácího, tak cizího původu. Všechna ke skloňování používají vzor „pán“, základ se shoduje s 1. pádem, nebo se koncovka při skloňování a přechylování vynechává. Do této skupiny lze řadit příjmení domácího původu s nářeční obměnou příjmení končící na -au, skloňuje se jako základové a u žen se přihlíží na rodinnou tradici: Dočekau (základem je Dočekal), 2. pád Dočekaua, ženské příjmení

Dočekauová i Dočekau. U příjmení končící na -ou, se při skloňování a přechylování vynechává koncovka -ou a nahrazují ji pádové koncovky a přípona -ová. Zde se též bere ohled na tradici a příjmení může zůstat nesklonné a nepřechýlené: Petrou, 2. pád Petra nebo Petrou, ženské příjmení Petrová i Petrou. Příjmení cizího původu se skloňují podle vzoru „pán“, příjmení zakončená na koncovku -u jsou v českém jazyce méně obvyklá, a proto mohou zůstat nepřechýlená. Před koncovkou -u stojí souhláska nebo samohláska -a, toto koncové -u se při skloňování a přechylování vynechává: Garvizu, 2. pád Garvizua, ženské příjmení Garvizuová i Garvizu, rumunská příjmení s koncovkou -eanu: Olteanu, 2. pád Olteanua i Olteana, ženské příjmení Olteanuová, Olteanová i Olteanu. U jednoslabičných příjmení se připojí pádové koncovky a přechylovací přípona k plnému tvaru příjmení: Chu, 2. pád Chua, ženské příjmení Chuová i Chu. Koncovka -aecu [-esku], přechylováním a skloňováním se -u odsouvá a z důvodu identifikace při přechylování se zachovává v psané původní podobě písmeno c: Antonescu, 2. pád Antonesca i Antoneska ženské příjmení Antonescová i Antonescu. Psaná podoba příjmení končící na -iu, -ie, -iou, -uu, jde většinou o příjmení řeckého, rumunského a albánského původu, skloňováním a přechylováním také -u (v některých případech -ou) odsouvá: Papandreu, 2. pád Papandrea, ženské příjmení Papandreová i Papandreu, Georgiou [georgiu], 2. pád Georgia, ženské příjmení Georgiová i Georgiou.

Příjmení je tvaroslovně přídavné jméno

Přídavné jméno tvrdé – vzor „mladý“, Příjmení je původem české nebo jinoslovanské jméno tvrdé nebo má jeho podobu.

Příjmení končící na -ý, -oj, -yj (y), -ij (i) po tvrdé nebo obojetné souhlásce.

Skloňování a přechylování těchto příjmení je pravidelné. Některá příjmení, která vznikla z obecných jmen, užitá v 1. pádě množného čísla mohou být nevhodná např. manželé Kulhavi, Suší, Tvrdí aj. Slovanská příjmení mají ve svém jazyce vlastní podobu příjmení žen, které může být v nepřechýlené podobě, nebo je v souladu s mluvnicí výchozího jazyka např. Borkovskij – ženské příjmení Borkovská i Borkovskaja. Do této skupiny spadá velké množství příjmení, ukázka některých příjmení: Česká: Veselý, 2. pád Veselého, ženské příjmení Veselá, Nebeský, 2. pád Nebeského, ženské příjmení Nebeská, Slovenská: Chválny, 2. pád Chválného, ženské příjmení Chválná i Chválna, Dúcky [dúcki], 2. pád Dúckého, ženské příjmení Dúcká i Dúcka, Polská: Kowalski, 2. pád Kowalského, ženské příjmení Kowalská i Kowalska, Zastawny, 2. pád Zastawného, ženské příjmení Zastawná i Zastawna, Ruská: Tolstoj, 2. pád Tolstého, ženské příjmení Tolstá i Tolstaja, Borkovskij, 2. pád Borkovského, ženské příjmení Borkovská i Borkovskaja, Ukrajinská: Oganovskij, 2. pád Oganovského, ženské příjmení Oganovská i Oganovska, Bulharská: Zlatarski, 2. pád Zlatarského, ženské příjmení Zlatarská i Zlatarska, Tomoski, 2. pád Tomoského, ženské příjmení Tomoská i Tomoska, Makedonská: Nonevski, 2. pád Nonevského, ženské příjmení Nonevská i Nonevska, Bakevski, 2. pád Bakevského, ženské příjmení Bakevská i Bakevska.

Příjmení je nejasného původu končící na -ý

U příjmení se přihlíží na rodinnou tradici, skloňují se pomocí koncovek -ho, -mu, -m, příjmení žen může použít přechylovací příponu -ová připojenou k plnému případně zkrácenému tvaru příjmení, nebo může mít podobu tvrdého přídavného jména: Čepý, 2. pád Čepého, ženské příjmení Čepá i Čepýová, řidčeji Čepová, Rossý, 2. pád Rossého, ženské příjmení Rossá i Rossýová, řidčeji Rossová.

Příjmení končící na -ých, -ich, -ech

Příjmení většinou označují příslušnost k rodině a jsou v 2. pádu množného čísla, např.: Tichých, 2. pád Tichých, ženské příjmení (Jana) Tichých. V případě méně běžných příjmení se při skloňování použije vzor „pán“ a přechylovací přípona -ová. U ženských příjmení je třeba brát zřetel a rodinnou tradici, kdy příjmení lze ponechat v nepřechýlené nebo nesklonné podobě: Matúšových, 2. pád Matúšovýcha, ženské příjmení Matúšovýchová i Matúšových, Dolgich, 2. pád Dolgicha, ženské příjmení Dolgichová i Dolgich, Miškech, 2. pád Miškecha, ženské příjmení Miškechová i Miškech.

Přídavné jméno měkké – vzor „jarní“

Do této skupiny patří příjmení domácí i slovanská, původem přídavná jména měkká, končící na koncovku -í a -ij. Příjmení žen v 1. pádě je shodná s příjmením muže: Hoření, 2. pád Hořeního, ženské příjmení Hoření, Dolejší, 2. pád Dolejšího, ženské příjmení Dolejší. Příjmení žen typu Kočí, Krejčí aj. mohou mít dvojí tvar: Kočí, Kočová, Krejčí i Krejčová.

Příjmení tvarově přídavné jméno přivlastňovací

Koncovka u příjmení, která mají tvar přídavného jména přivlastňovacího tvoří - ů, -u, -uv, -ůj, -je, -ove, -ovie. Jedná se převážně o domácí česká a slovenská příjmení. Příjmení s ohledem na rodinnou a místní zvyklost mohou zůstat nesklonná a nepřechýlená. Koncovka -ů, -u: případné skloňování podle vzoru „pán“: Petrů, 2. pád Petrů i Petra, ženské příjmení Petrů, popř. Petrová. Koncovka -ův, -ůj: případné skloňování podle vzoru „pán“ nebo „muž“: Jakubův, 2. pád Jakubův i Jakubova, ženské příjmení Jakubův i Jakubová, Petrůj, 2. pád Petrůj i Petrůje, ženské příjmení Petrůj i Petrůjová. Slovenská příjmení končící na -je, -ove se skloňují podle vzoru „soudce“ nebo koncovek -o, -mu, -m a připojuje se přechylovací přípona -ová: Petreje, 2. pád Petreje i Petrejeho, ženské příjmení Petrejová i Petreje, Starove, 2. pád Starove i Starového, ženské příjmení Starovová i Starove. Slovenská příjmení končící na -ovie se neskloňují a nepřechylují: Matejovie, 2. pád Matejovie, ženské příjmení Matejovie.

2.2 Víceslovná příjmení

V současné době již není vzácností setkat se s vícejazyčným příjmením. Je to důsledek mezinárodních styků, převážně v oblastech politiky, kultury, sportu, společenské a také uzavření manželství s cizincem. Existují různé varianty víceslovných příjmení.

Příjmení rozvinuté předložkovým pádem

Příjmení tvoří základové příjmení, které je rozvíjeno dalším příjmením v 2. pádě. Skloňuje se a přechyluje pouze základové příjmení: Tschermak von Seysenegg [čermák fon zajzeneg], 2. pád Tschermaka von Seysenegg, ženské příjmení Tschermaková von Seysenegg. Do této skupiny patří španělská příjmení, která jsou složena ze dvou příjmení spojená slučovací spojkou y, příjmení označuje jednu osobu a musí se považovat za celek. Přechylování a skloňování může být pouze u první části, stejně tak i té druhé, nebo obě části současně: Cierva y Codorniu [sjerba i kodornju], 2. pád Ciervy y Codorniu nebo Cierva y Codornia, ženské příjmení Ciervová y Codorniu i Cierva y Codorniová, nebo Ciervová y Codorniová.

Zdvojená příjmení jedné osoby

Zdvojené příjmení je složeno z více slov a lze ho zdědit po rodičích nebo prohlášením při sňatku po snoubenci, který má toto příjmení. Dříve se tato příjmení psala se spojovníkem. Převážně takové příjmení vlastnili osoby z uměleckých důvodů, aby se vzájemně odlišili např. Karel Čapek a Karel Matěj Čapek-Chod. Jedna složka příjmení je slovanského původu, skloňují a přechylují se obě části: Čapek-Chod, 2. pád Čapka-Choda, ženské příjmení Čapková-Chodová. Nepřechýlení první části příjmení se ponechává v návaznosti na rodinnou tradici, kdy při uzavření manželství žena přijímá společné příjmení po manželovi, kdy muž zdědil po rodičích zdvojené příjmení, např. Skopal-Horák, žena Skopalová-Horáková i Skopal-Horáková. Tento tvar příjmení se liší od podoby příjmení, které si žena může při sňatku, dle platné právní legislativy zvolit, ke společnému příjmení bude připojovat a na druhém místě uvádět příjmení předchozí: Skopalová Horáková. Dle legislativy již nelze u složených příjmení používat spojovník. Příjmení psané se spojovníkem je pouze soukromou záležitostí, lze ho použít z uměleckých důvodů, ale nelze oficiálně zavést.

Spojení dvou příjmení pojmenovává dvě osoby

Jedná se o spojení příjmení dvou osob utvářející celek. Ke spojení příjmení dochází z důvodu autorského, uměleckého i vědeckého vztahu, při vytvoření díla, objevu, vynálezu: Havránek-Jedlička (autoři České mluvnice). Jde o dvě příjmení a skloňuje se každé zvlášť. V případě, že se přivlastnění vyjadřuje 2. pádem skloňuje se také každé příjmení zvlášť: Havránkova-Jedličkova Česká mluvnice nebo Česká mluvnice Havránka-Jedličky, nebo Havránka a Jedličky.

Dvě příjmení jedné osoby

Spojení dvou samostatných zděděných příjmení mohou vlastnit jak občané ČR, tak cizinci. Jde o příjmení zděděné po rodičích. Při sňatku lze tento typ příjmení si zvolit jako příjmení společné, jak po ženichovi, tak po nevěstě. Příjmení získané po sňatku připojením příjmení předcházejícího. Jedná se o případ, kdy si snoubenci zvolí variantu, že budou užívat společné příjmení po jednom z nich a druhý ze snoubenců, jehož příjmení není společné, bude na druhém místě uvádět příjmení předchozí:

Žena: Martin Malý + Dominika Smutná – Dominika Malá Smutná

Muž: Martin Malý + Dominika Smutná – Martin Smutný Malý

Při splnění zákonných podmínek, může žena užívat příjmení v nepřechýlené formě:

Georg Schmidt + Jana Pokorná – Jana Schmidt Pokorná

Georg Schmidt + Dana Mariani – Dana Schmidt Mariani

Cizí víceslovná příjmení

Příjmení jsou tvořena dvěma samostatnými příjmeními, která tvoří celek. Španělská příjmení tvoří dědičné příjmení po otci na prvním místě a na druhém dědičné příjmení po matce. Skloňuje se každá část samostatně: Ernesto Morales García, 2. pád Ernesta Moralese Garcíi. Při přechylování příjmení žen lze přechýlit obě nebo jen druhou část příjmení: (Lygia) González Telles - (Lygia) Gonzálezová Tellesová nebo (Lygia) González Tellesová, resp. (Lygia) González Telles. V češtině je obvyklejší přechylování druhé části příjmení.

2.3 Příjmení žen

Osoby byly dlouho pojmenovávány pouze jménem, později tzv. křestním jménem. Se zvyšujícím se počtem osob, již jméno k identifikaci osoby nestačilo. Osoby se začaly označovat obměnami jména, ale i připojováním přízvisek. Postupem času se ke jménu přidávalo jméno po otci, např. Jan Hostislav nebo i po matce. Ve vývoji se uplatňovalo společenské postavení, dalším aspektem byl rozdíl sociální nebo časový. Lišila se příjmení měšťanů a obyvatel venkova. Z příjmení se daly vyčíst informace o pokrevní tradici, majetková i společenská postavení. Neustálenost v příjmeních nesla s sebou riziko záměny osob nebo rodin. Za období třicetileté války se začala utvářet dědičná rodová příjmení a začaly se vést matriky. V Josefínské době se příjmení ustálila a vznikaly právní normy a předpisy upravující užívání příjmení. Prvním předpisem, který ukládal povinnost užívat rodové jméno (dědičné příjmení) a upravoval vedení matrik, pocházel z roku 1772 a 1779. Předpisy završil patent císaře Josefa II. z roku 1780. Problematikou zápisu jmen a příjmení do matrik se zabýval i všeobecný občanský zákoník.

Důležitou právní normou byl dekret dvorské kanceláře z 5. června 1826 a z roku 1866, kterým byla přenesena pravomoc na zemské politické úřady v problematice změny jména. Současná platná právní legislativa navazuje na tyto zmíněné právní předpisy. V minulosti byly ženy omezeny na svých právech. Tato skutečnost se odrážela i v problematice ženských příjmení. Dítě ženského pohlaví narozené z manželství nabylo automaticky příjmení otce. Dítě narozené mimo manželství mělo příjmení matky. Při uzavření manželství žena automaticky ztrácela své dosavadní příjmení a získala příjmení manžela. Legislativa nedovolovala volbu příjmení. Postupem času se předpisy a zákony novelizovaly a měnila se i možnost volby příjmení žen. Níže bude uveden podrobný náhled do zákonů a právních předpisů na sebe navazující a zabývající se problematikou příjmení žen od roku 1812 až po současnost. Císařský patent – Obecný občanský zákoník rakouský evidovaný pod číslem 946 z roku 1811, jehož účinnost byla k datu 1. ledna 1812. Paragraf 91 označuje muže, jako hlavu rodiny, ukládá mužům zvláštní právo řídit domácnost, ale též mu stanovuje povinnost slušně živit manželku a v každé věci ji zastupovat.

Následující paragraf se zabývá otázkou příjmení ženy. Zákoník v paragrafu číslo 92 stanovil, že žena po sňatku obdrží jméno (příjmení) muže a je jí dovoleno požívat práv jeho stavu. Stanovena je povinnost ženě následovat muže do jeho obydlí, pomáhat mu v hospodářství a živnosti. Dále je povinna plnit všechna jeho nařízení i dohlížet na to, aby byla plněna od ostatních (Obecný občanský zákoník rakouský).

Zápis v matričních knihách manželství neobsahuje dohodu o příjmení snoubenců po uzavření manželství, žena a děti narozené v manželství vždy nesly příjmení muže. Vybraná ustanovení Obecného občanského zákoníku rakouského byla platná do 31. prosince 1949 (zápis z porady KÚ, 2017). K datu 1. ledna 1950 nabyl účinnosti zákon č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 268/1949 Sb., o matrikách, ve znění pozdějších předpisů. Tyto právní předpisy přinášejí změnu ohledně volby příjmení žen při uzavírání manželství. Právní předpis č. 265/1949 Sb., o právu rodinném upravuje v § 17 dohodu snoubenců. Při uzavření manželství již žena neztrácí automaticky příjmení, jak tomu bylo do roku 1950. Zákon dává snoubencům dvě možnosti prohlášení při uzavření manželství. Jedna možnost je, že snoubenci souhlasně prohlásí, že příjmení jednoho z nich bude příjmením společným a druhá umožňovala snoubencům ponechat si své dosavadní příjmení, nutné bylo stanovit příjmení dětí narozených v manželství. Pokud se snoubenci nedohodli na příjmení dětí, odepřel je oddávající orgán oddat (Kadlec, 1950, s. 206). Zákon č. 268/1949 Sb., o matrikách v § 11 stanovil zápis údajů do matriční knihy manželství. Matriční kniha manželství obsahovala již oddíl, do kterého se dohoda o příjmení zapisovala. Zákon dával možnost snoubencům rozhodnout o volbě příjmení po uzavření manželství. Zákon č. 268/1949 Sb., o matrikách i vyhláška ministerstva vnitra č. 1225 ze dne 29. prosince 1949, kterou se vydávaly bližší předpisy k zákonu o matrikách, upravovaly problematiku volby příjmení po rozvodu.

Manžel, který sňatkem přijal příjmení druhého, mohl po rozvodu manželství přijmout opět příjmení, které měl před sňatkem. Vyhláška stanovovala lhůtu oznámení do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o rozvodu. Oznámení se činilo písemně nebo i ústně matrikáři, v jehož knize byl zapsán sňatek. Pokud činila oznámení rozvedená žena, která byla již dvakrát vdaná a do manželství vstupovala s příjmením předešlého manžela, mohla přijmout zpět příjmení předešlé nikoliv dívčí. Návrat k dívčímu příjmení musela žena řešit změnou příjmení, kterou upravoval zákon č. 55/1950 Sb., o užívání a změně jména a příjmení, u výkonného orgánu rady okresního národního výboru podle svého bydliště. Zákon č. 265/1949 Sb., o právu rodinném se v § 36 zabýval příjmením dítěte. Narozené dítě za trvání manželství mělo stejné příjmení jako rodiče, příjmení bylo určeno dohodou při sňatečném obřadu, tato dohoda je zapisována v oddacím listě. Pokud rodiče měli rozdílná příjmení, dítě neslo dle dohody příjmení jednoho z nich. V případě, že se rodiče na příjmení nedohodli, určoval příjmení soud. Dítě narozené svobodné matce a nebylo-li sepsáno souhlasné prohlášení k určení otcovství, neslo příjmení matky. V případě sepsání souhlasného prohlášení k určení otcovství a sepsání dohody o příjmení dítěte, neslo dítě příjmení dle této dohody. Dítě, které se narodilo ženě rozvedené ve lhůtě 300 dnů od nabytí právní moci rozsudku od rozvodu, užívalo příjmení dle dohody v oddacím listě a otcem dítěte byl zapsán bývalý manžel ženy. Muž mohl do šesti měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o narození dítěte, popřít otcovství u soudu. Účinnost zákona

č. 265/1949 Sb., o právu rodinném končila 31. března 1964, byl nahrazen zákonem č. 94/1963 Sb., zákon o rodině. Problematika volby příjmení při uzavření manželství byla shodná jako v zákoně o právu rodinném. Zákon o rodině prodloužil lhůtu, kdy mohl manžel po rozvodu, který přijal příjmení druhého oznámit do jednoho měsíce od nabytí právní moci rozhodnutí o rozvodu, že přijímá zpět své dřívější příjmení. Novela z roku 1998 upravila volbu příjmení při uzavření manželství. Nově měli snoubenci tři možnosti. První byla, že snoubenci souhlasně prohlásili, že příjmení jednoho z nich bude příjmením společným, druhou variantou bylo ponechání si svého dosavadního příjmení a zvolit příjmení pro společné děti. Nová třetí umožnila snoubencům zvolit si příjmení společné a jeden z nich mohl užívat a na druhém místě uvádět příjmení předchozí.

Pro lepší přehlednost lze použít příklad, kdy manželství uzavírá:

muž: Jan Nový a žena: Marie Šťastná.

Společné příjmení: Po muži: muž: Nový, žena: Nová, děti: Nový – Nová

Po ženě: muž: Šťastný, žena: Šťastná, děti: Šťastný – Šťastná

Každý si ponechá dosavadní příjmení a zvolí příjmení pro společné děti:

muž: Nový, žena: Šťastná, děti: Nový – Nová nebo Šťastný – Šťastná

Společné a jeden z nich bude užívat a na druhém místě uvádět příjmení předchozí:

Po muži: muž: Nový, žena: Nová Šťastná, děti: Nový – Nová

Po ženě: muž: Šťastný Nový, žena: Šťastná, děti: Šťastný – Šťastná

Zákon č. 268/1949 Sb., o matrikách a zákon č. 55/1950 Sb., o užívání a změně jména a příjmení byly účinné do 30. června 2001. Oba tyto zákony nahradil zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o matrikách), jehož účinnost je od 01. července 2001 a trvá doposud. Účinnost zákona o rodině skončila 31. prosince 2013, před koncem platnosti problematika ohledně volby příjmení při sňatku byla začleněna do zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách.

Matriční zákon prošel několika novelizacemi. Novela zákona z roku 2001 umožnila ženě užívat příjmení v mužském nepřechýleném tvaru, ovšem pokud toto právo umožňovala mezinárodní smlouva. Podmínkou bylo, že žena prohlásila, že je jiná než české národnosti. Další novelou zákona s účinností od 16. dubna 2004 došlo k rozšíření důvodů, kdy je možné, aby žena užívala příjmení v mužském tvaru (zákon 301/2001). Příjmení žen se tvoří v souladu s pravidly české mluvnice. Žádost o užívání příjmení v mužském tvaru může žena podat u kteréhokoliv matričního úřadu, žádost lze podat pouze jednou, ostatní žádosti jsou posuzovány jako změna příjmení. Zákon vymezuje okruh žen, které mohou nepřechýlené příjmení užívat. Jde o ženu, která učiní prohlášení, že je:

- cizinka,
- občanka ČR, která má nebo bude mít trvalý pobyt v cizině,
- občanka ČR, jejíž manžel je cizinec,
- občanka ČR, která je jiná než české národnosti.

Na předsňatečném jednání, kdy snoubenci vyplňují dotazník k uzavření manželství, je nutné, aby byla sepsána dohoda o příjmení po sňatku. Snoubenci volí ze třech variant příjmení. První variantou je společné příjmení po jednom z nich, druhá možnost volby umožňuje, že si každý ponechá své příjmení a zvolí příjmení dětí. Třetí varianta umožňuje

zvolit si příjmení společné a jeden z nich bude užívat a na druhém místě uvádět příjmení předchozí. Žena si také může zvolit, že bude užívat příjmení v mužském tvaru (zákon č. 301/2001 Sb., § 70).

Pokud žena již užívá příjmení v mužském tvaru, může naopak požádat o užívání příjmení v souladu s pravidly české mluvnice. Žádost lze podat u kteréhokoliv matričního úřadu (zákon č. 301/2001 Sb., § 69). Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník převzal ustanovení ze zákona o rodině týkající se příjmení po rozvodu. Zákoníkem byla prodloužena lhůta, kdy manžel, který přijal příjmení druhého manžela, může prohlásit po rozvodu manželství, že přijímá zpět své dřívější příjmení. Občan má na prohlášení lhůtu šest měsíců. Dřívějším příjmením se rozumí jen nejbližší předcházející příjmení (zákon č. 89/2012 Sb., § 759).

Matriční zákon se zabývá i otázkou změny příjmení. Lze povolit změnu příjmení, pokud jde o příjmení hanlivé nebo směšné, nebo má-li pro to žadatel vážné důvody. Žádost podává fyzická osoba na matrice dle svého trvalého pobytu, za změnu příjmení se vybírá správní poplatek a postupuje se podle správního řádu. Za trvání manželství může být změna příjmení povolena pouze na základě souhlasu obou manželů. Volba ženského příjmení v mužském tvaru je častější u mladších žen, resp. svobodných žen. Důvodem je cestování po světě a větší možnost bydlet a pracovat v zahraničí. Dalším z důvodů, který žadatelky uvádějí je internacionalita příjmení. Připravuje se novela matričního zákona, v jehož návrhu byla zmíněna i pasáž, týkající se volby příjmení. V současnosti žena, která chce užívat příjmení v mužském tvaru, musí svou volbu zdůvodnit. V novele by problematika volby příjmení měla být zjednodušena. Žena by měla mít možnost zvolit si příjmení dle pravidel české mluvnice nebo v mužském tvaru bez odůvodnění.

Literatura

HENYCH, V. *Zákon o matrikách: s komentářem*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2015, 349 stran. ISBN 978-80-7380-525-8.

HOLUB, M., NOVÁ, H. a SLADKÁ HYKLOVÁ, J. *Zákon o rodině: s komentářem a předpisy souvisejícími*. 8. vydání. Praha: Linde, 2007, 751 stran. ISBN 978-80-7201-668-6.

KADLEC, L. *Matriky podle zákona ze dne 7. prosince 1949, č. 268 Sb.: Příruč. pro matrikáře*. Praha: Min. vnitra, gen. kom. min. vnitra, 1950, 274 stran. Příručky pro národní výbory; sv. 21.

KNAPP, K. ed. a VAŇKOVÁ, Z. ed. *Komentář k zákonu o matrikách a k zákonu o užívání a změně jména a příjmení*. Praha: Orbis, 1956, 374 stran. Zákony.

KNAPPOVÁ, M. *Naše a cizí příjmení v současné češtině*. 2. vydání. Liberec: Tax Az Kort, 2008, 249 stran. ISBN 80-238-8173-6.

KNAPPOVÁ, M. *Příjmení v současné češtině: jazyková příručka*. Liberec: AZ KORT, 1992, 185 stran. ISBN 80-900008-9-4.

MOLDANOVÁ, D. *Naše příjmení*. Praha: Mladá fronta, 1983, 289 stran. Malé encyklopedie/MF; sv. 16.

PETERKA, J. *Cesta k rodinným kořenům aneb Praktická příručka občanské genealogie*. Praha: Libri, 2006, 373 stran. ISBN 978-80-7277-307-7.

PRAVDOVÁ, M., ed. a SVOBODOVÁ, I. ed. *Akademická příručka českého jazyka*. Praha: Academia, 2014, 533 stran. ISBN 978-80-200-2327-8.

ŘIČAŘ, K. *Občanská genealogie: základy rodopisné práce*. Praha: IŽ, 2000, 136 stran. ISBN 80-240-1080-1.

SLOVENSKO. MAJTÁN, M. *Naše priezviská*. 2. vydání. Bratislava: Veda, 2018, 195 stran. ISBN 978-80-224-1646-7.

Elektronické zdroje

RAKOUSKO. *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (1811)* Obecný občanský zákoník rakouský vyhlášený patentem ze dne 1. června 1811 č. 946 sb. z. s. ve znění, jež se některým paragr. dostalo cís. nař. ze dne 12. října 1914 č. 276 ř. z., ze dne 22. července 1915 č. 208 ř. z. a ze dne 19. března 1916 č. 169 ř. z. (t. zv. novelami). Praha: Hejda a Tuček, 1917. *Obecný občanský zákoník rakouský*. [on-line]. Ve Vídni: C. k. tiskárna dvorská a státní, 1904. 254 stran. Dostupné z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:e9dff50-7e34-11e8-be68-5ef3fc9bb22f>.

Legislativní dokumenty

ČESKO. Zákon č. 301/2000 Sb. o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2013, částka 145, stran. 6630-6659.

ČESKO. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní dokumenty

Materiál ze semináře – Užívání jména a příjmení do roku 1950.

Zápis z pracovní porady krajských úřadů, magistrátů měst Brna, Ostravy a Plzně a Magistrátu hlavního města Prahy, konané ve dnech 30. a 31. května 2017 ve vzdělávacím zařízení IVS v Benešově.

KVALITA ŽIVOTA SENIORŮ VE VYBRANÉM DOMOVĚ PRO SENIORY V DOBĚ SOUČASNÉ PANDEMICKÉ SITUACE 2020–2021

QUALITY OF SENIORS' LIFE IN SELECTED HOME FOR THE ELDERLY DURING CURRENT PANDEMIC SITUATION 2020–2021

Šárka Nováčková

Abstrakt

Východisko a cíl: Článek se zabývá deskripcí a analýzou kvality života seniorů ve vybraném domově pro seniory v době pandemické situace covid-19.

Metody: Článek uvádí výsledky z kvalitativního výzkumu formou polostrukturovaných rozhovorů zaměřených na vnímání kvality života u vybraných seniorů v pobytové službě.

Výsledky: Ve výsledcích se ukázalo, že nejvýznamnější vliv na kvalitu života seniorů v době pandemie má jejich izolace, snížení fyzické aktivity, ale i seznámení s moderní technikou.

Diskuse: Výsledky z výzkumného šetření v době pandemické situace se daly předpokládat, všechna omezující rozhodnutí měla vliv na kvalitu života seniorů. Překvapivé zjištění je, že zejména mladší senioři se zajímají i o nejmodernější techniku, její používání a zajímá je moderní vybavení pobytových sociálních služeb.

Závěr: V době pandemie by senioři neměli být omezováni a izolováni od kontaktu s rodinami, měli by být podporováni v zachování zdravého životního stylu a důraz by měl být kladen na fyzický pohyb.

Klíčová slova

kvalita života, péče o seniory, pandemie covid-19, senior

Abstract

Background and aim: The article contains description and analysis of the quality of seniors' life in a selected home for the elderly during the pandemic situation covid-19.

Methods: The article presents the results of qualitative research in the form of semi-

structured interviews focused on the perception of selected seniors' quality of life in the residential service.

Results: The results showed that the most significant influence on the quality of life of seniors during a pandemics has their isolation, reduction of physical activity, but also familiarization with modern technology.

Discussion: The results of the research survey during the pandemic situation have been expected, all restrictive decisions had an impact on the quality of life of seniors. A surprising finding is that especially younger seniors are also interested in the state of the art technology and they are interested in modern equipment for residential social services.

Conclusion: During a pandemics, seniors should not be restricted and should not restrain from their contact with families, they should be encouraged to maintain a healthy lifestyle and the emphasis should be on the physical activity.

Keywords

Quality of life, older people care, pandemics covid-19, senior

ÚVOD

Prioritou naší společnosti je nechat dožít seniora v domácím prostředí, i když péče je velmi psychicky a fyzicky náročná. Vzhledem k zdravotnímu stavu seniora nelze domácí péči vždy zajistit ani s pomocí terénních či ambulantních služeb, proto senior spolu s rodinou volí sociální pobytovou službu. Přáním seniora je dožít život kvalitně a důstojně.

Kvalita života je vnímána celkovým postavením člověka ke své kultuře, kde žije, ke svým touhám, očekáváním a zálibám, k životním metám, které si stanovil (Baloun a Velímský, 2018).

Koncept kvality života můžeme hodnotit podle hlediska subjektivního a objektivního. Objektivní hledisko kvality života je monitorováno materiálním zabezpečením, sociálními podmínkami i fyzickým zdravím jednotlivce. Jedná se o soubor podmínek demografických, ekonomických, sociálních, zdravotních, které mají vliv na život člověka. Naproti tomu subjektivní vnímání kvality života je dáno postavením jedince ve společnosti a jeho spokojenost závisí na jeho osobních cílech, zájmech, očekáváním, přáních, odvíjí se od emoční stability a sebehodnocení. Subjektivním i objektivním hodnocením kvality života získáváme odlišná data, ale obě skupiny poskytují nepostradatelné informace k hodnocení kvality života (Vaňurová a Mühlpachr, 2005).

Kvalita života ve stáří je velmi individuální a subjektivní. Rozhodující vliv má psychická pohoda, aktuální zdravotní stav, životní úroveň a vzdělání člověka, hodnotová orientace

člověka, ale především různorodost potřeb, které člověka uspokojují. Řadíme sem potřeby fyziologické, psychické a sociální (Mühlpachr, 2008).

Kvalitu v sociálních službách si stanovuje, určuje a posuzuje sám uživatel, tedy klient sociálních služeb. Vztahy mezi poskytovatel sociální služby a klientem jsou dané, definovatelné a kontrolovatelné (Kolektiv autorů, 2020).

Podle Malík Holasové (2014, s. 23) MPSV zdůrazňuje, že „účelem zajištění kvality sociálních služeb je ochrana zranitelných skupin obyvatelstva (příjemců služeb) před nekvalitně poskytnutými službami, zejména před porušováním práv klientů“.

Stárnutím celé populace v globálním měřítku, dochází zvyšujícím se počtem seniorů i se zvýšením počtu jedinců, kteří potřebují pomoc sociálních pobytových služeb. Rozpadem vícegeneračních rodin, kdy jsou většinou pečující ženy zaměstnané a vzhledem k tomu, že je prodloužena hranice odchodu do důchodu, může docházet ke snížení dostupnosti poskytované péče v domácnostech a zároveň si zvyšují nároky seniorů a jejich rodin na kvalitu poskytovaných sociálních služeb (Průša a kol., 2021).

Velmi důležité je pro seniory prostředí pobytové sociální služby, které má vliv na celkovou kvalitu života seniora. Pro seniory je stěžejní najít smysl života, i když v minulosti prožili v životě velké osobní ztráty. Neměli by přerušovat své sociální vztahy a kontakty s nejbližšími členy rodiny, s přáteli (Ondrušová, Krahulcová a kol., 2019).

„Kvalitu v sociálních službách můžeme také definovat jako soubor vlastností a znaků nějakých činností, které se vztahují na naplnění daných požadavků. Míru kvality sociálních služeb bychom mohli také definovat jako pozitivní rozdíl od daných standardů“ (Kolektiv autorů, 2020, s. 166-167). Sociální služby jsou službami veřejnými a kvalita poskytované péče je závislá na uspokojení potřeb, zájmů uživatelů sociálních služeb a jejich zadavatelů. Je zabezpečena primární úroveň všech poskytovaných služeb dodržováním standardů kvality, které jsou povinné a ukotvené v zákoně o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, v § 88 písm. h. (Pilát, 2015).

V České republice je celý systém poskytované péče zaměřen na kvalitativní vnímání, na proces poskytování sociální služby a její výstupy. Tím je spokojenost uživatelů, důstojnost, jejich aktivní účast v celém procesu pobytové služby, seberealizace a ochrana jejich práv, jak uvádí Mátl a Jabůrková (2007).

Do života celé naší populace a nejvíce do života seniorů zasáhla pandemie covidu-19, která ovlivnila všechny sociální služby a začala se šířit na našem území od jara 2020 (Pospíšil, 2020).

Celý rok 2020 byl náročný pro celou populaci. Zátěžový byl pro sociální služby v České republice a dovolím si konstatovat, že nejvíce pro skupinu seniorů. V jejich životě se objevila nejistota, ztráta kontaktu se svými blízkými, s rodinami, ale i nové aspekty v již zavedené péči v sociálním zařízení (Pospíšil, 2020).

Pandemie a její vliv na kvalitu poskytované péče

Absolutní prioritou je ochrana fyzického a psychického zdraví zaměstnanců sociální péče a zajištění jejich bezpečnosti. Protože pokud budeme mít chráněné zaměstnance, s dostatkem osobních ochranných prostředků, můžeme následně ochránit klienty v sociálních zařízeních (Lusková, 2020).

Individuální plánování klientů bylo v době pandemie oficiálně přerušeno. Nicméně vybraný poskytovatel pokračoval s plněním osobních cílů klientů alespoň v omezené míře. Velký důraz byl kladen na individuální aktivizaci a seznámení s moderních počítačovou technikou či chytrým telefonem což byl důležitý mezník pro komunikaci klientů s rodinami. Obzvláště náročné to bylo pro klienty s demencí, vyžadovali speciální přístup, zvýšenou pomoc a motivaci ze strany personálu. Zaměstnanci sociálních služeb se všemožně snažili zmírnit dopady sociální izolace seniorů, analyzovali situaci, jednotlivá opatření, která omezovala svobodu pohybu klientů mimo zařízení i přímo v zařízení. Na sociální zařízení byly kladené zvýšené nároky ohledně dezinfekce prostorů (Pospišil, 2020).

Důsledky pandemie

Nejzávažnějším důsledkem onemocnění covid-19 je především vliv na fyzické zdraví jedince. Celkově dochází ke ztrátě fyzické kondice, která se při omezení pohybu projeví nejrychleji na seniorech. Covid-19 nemá vliv jen přímo na fyzické zdraví, má nepříznivý vliv i na ekonomiku, dále pak na sociální, finanční a psychologické aspekty. Léčení pacientů s covid-19 vyžaduje soucitný a empatický přístup pečovatelského personálu, obdiv, uznání, pocit laskavosti, altruismus (Husain, 2020).

Stěžejními stresovými faktory, které přináší pandemie je samotná možnost nákazy koronavirem a vážnost a důsledky onemocnění. Seniori si tuto skutečnost uvědomují a jejich strach je přirozený. Dalšími faktory je sociální izolace, která se týká nemocných jedinců, ale i seniorů v karanténě, na které doléhá omezení osobních kontaktů s rodinou. Všechny tyto faktory mohou přinášet zvýšené riziko depresí, úzkosti, poruch spánku (Kučerová, 2021).

V pobytových sociálních službách byl od vypuknutí pandemie největší problém sociální distancování, omezování či úplný zákaz kontaktu s rodinou.

Cíl práce

Cílem výzkumu je deskripce a analýza kvality života seniorů ve vybraném domově pro seniory za současné pandemické situace covid-19 kvalitativní metodou (Nováčková, 2021).

Strategie výběru výzkumného vzorku

Ve výzkumu byla použita metoda záměrného výběru výzkumného vzorku v návaznosti na stratifikovaný výběr výzkumného vzorku se stanovením společných kritérií a podmínek. Následně byli komunikační partneři vybíráni podle výsledků Mini Mental State Exam (MMSE) tak, aby byli bez poruchy kognitivních funkcí a byli schopni komunikovat. Dalším kritériem bylo ukončení adaptačního procesu v zařízení, aby byla zaručena znalost prostředí a celkových podmínek života v domově.

Realizace výzkumu

Výzkum byl realizován v Domově pro seniory Světlo, se sídlem Drhovle 44, na pobočce v Písku. Rozhovory proběhly ve standardizovaném prostředí, tj. na jednolůžkových pokojích klientů, kde bylo zachováno maximální soukromí. Rozhovory byly provedeny se 6

ženami a 4 muži. Autorka se snažila, aby vzorek komunikačních partnerů byl genderově vyvážený, nicméně ve výzkumu převažovaly ženy. Vzhledem k tomu, že ve vybraném pobytovém zařízení žije více žen – 73 %. Bylo vybráno jen 10 komunikačních partnerů z daného zařízení, kteří se mohli zúčastnit výzkumu, protože ostatní komunikační partneři neodpovídali podmínkám stratifikovaného výběru výzkumného vzorku (Nováčková, 2021, s. 49–50).

Metoda analýzy dat

Přepsané rozhovory byly nahrány, analyzovány, kódovány s pomocí počítačového programu Atlas.ti, verze 9.0.20. Data byla kategorizována a axiálním kódováním byly určovány vztahy mezi jednotlivými kódy. Síťováním v programu Atlas.ti došlo ke zpracování kategorií a jednotlivých vztahů.

Limit výzkumu

Limitem výzkumu je skutečnost, že byl proveden pouze v jednom zařízení. Vhodné by bylo výzkum provést alespoň na úrovni např. Jihočeského kraje.

Výsledky výzkumu

Tab. 1 Popis barevných legend ve všech použitých schématech z programu Atlas.ti, verze 9.0.20.

Použité značení – barevnost	Popis
Název kategorie	Světle šedý (v programu Atlas ti. nelze změnit barvu), odlišný rámeček, psáno kapitálkami.
Tmavě modrá barva (M)	Hlavní kódy – podkategorie.
Žlutá barva (Ž)	Kódy mající vztah k tmavě modré barvě – navazující kódy.
Červená barva (Č)	Kódy s velkou důležitostí, důraz kladen autorkou.

Zdroj: vlastní

který měli, byl pro ně přínosný, pozitivní, naplňující, obohacující a přispíval ke kvalitě života. Pandemie covid-19 měla výrazný vliv na omezení společenských aktivit seniorů v pobytovém sociálním zařízení. Společenský a komunitní život, skupinová aktivizace seniorů i pobyt venku na čerstvém vzduchu je pro ně velmi důležitý jako prevence vzniku sociální izolace. Zvážit by se měl poměr prospěchu všech celostátních opatření a restrikcí ku riziku vlivu na seniory v pobytových sociálních zařízeních (Kalvach, 2020). Všichni komunikační partneři (100 %) pocítují výrazné omezení či ztrátu kontaktů s rodinou, chybí jim častý osobní a přímý styk s rodinou, na který byli zvyklí (Nováčková, 2021, s. 55).

HODNOCENÍ DOMOVA PRO SENIORY S NÁVRHY NA ZLEPŠENÍ

Obr. 2 Kategorie 2 – Hodnocení domova pro seniory a návrhy na zlepšení



Zdroj: vlastní výzkum

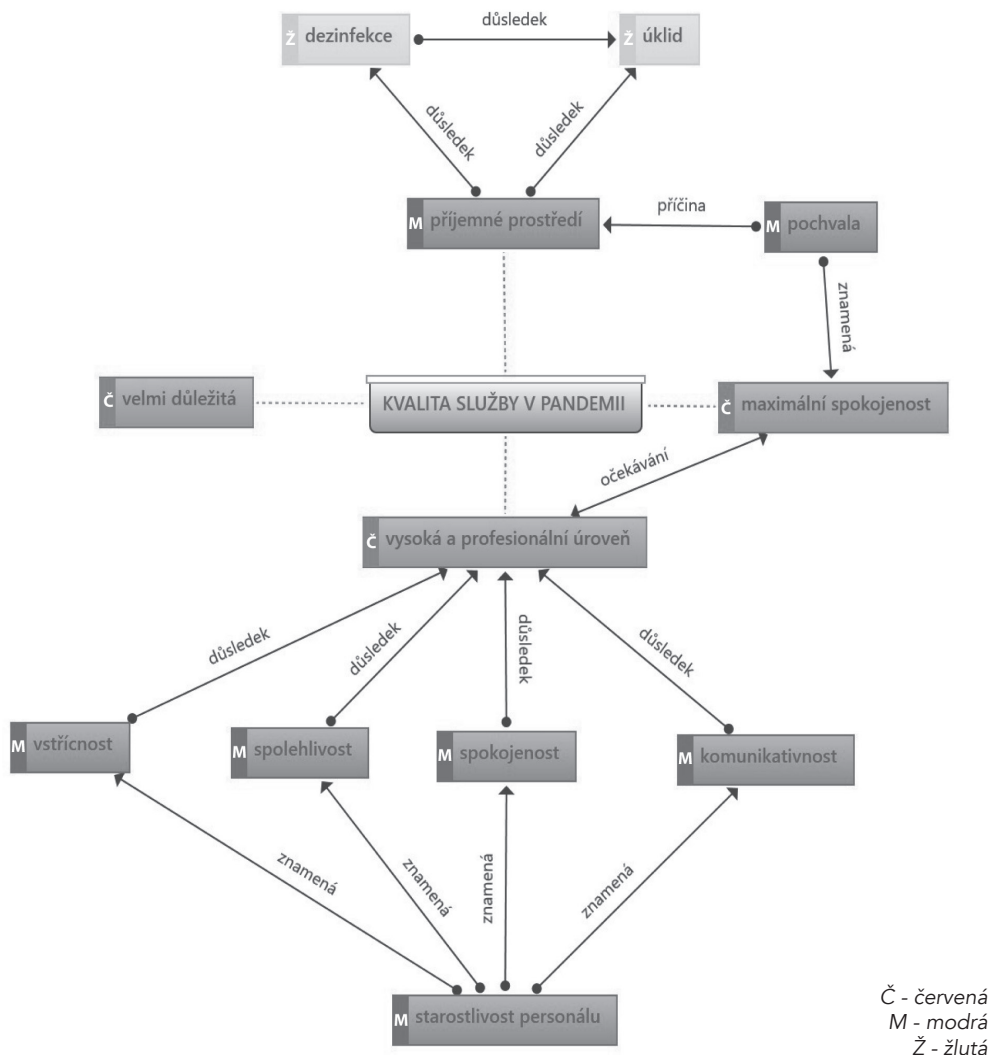
Dílčí závěr

Návrhy seniorů na zlepšení prostředí domova jsou spíše nadstavbou v poskytované zdravotně ošetrovatelské péči. Nejedná se o zásadní nedostatky či negativní hodnocení v rámci standardů kvality sociálních služeb. Zmiňovaná větší potřeba mužského personálu (shodně se vyjadřují 2 komunikační partneři) je obecným jevem v naší společnosti, kdy v sociálních službách je zaměstnána většina žen. Zaměstnávání v sociálních službách není genderově vyvážené.

Návrh na nákup elektronických toaletních či bidetových prkének (shodně se vyjádřili 2 komunikační partneři) je otázkou vybavení domova pro seniory a aktuálně není ve standardním vybavení pobytové sociální služby zřizované krajem. Nedostatek financí k zakoupení těchto moderních věcí je otázkou celkového financování sociálních služeb v naší republice, kdy je kladen důraz na efektivnost, účelnost a hospodárnost využití státních prostředků. Rozhodně návrh stojí za zvážení a výraznou měrou by přispěl ke zvýšení kvality sociální služby. Do budoucna by se tento sanitární doplněk mohl stát součástí standardního vybavení každého domova pro seniory v naší republice nebo vybraných domovů pro seniory s garantovaným nadstandardním vybavením domova. Senioři tímto návrhem poukazují na nové dělení sociálních pobytových služeb podle majetkových a příjmových poměrů jednotlivých klientů, které by mohlo být v budoucnu v naší republice (Průša a kol., 2021). Je velmi přínosné, že se nad touto problematikou, která ovlivňuje kvalitu života v sociálních pobytových službách, zamýšlejí sami klienti daného zařízení. Nadstandardní vybavení by přispělo ke zvýšení kvality poskytované ošetrovatelské péče v domově pro seniory a vedlo by ke zvýšení samotné kvality života seniorů. Celkové hodnocení domova je kladné, komunikační partneři domov pro seniory hodnotí velmi pozitivně, příjemně (Nováčková, 2021, s. 61).

KVALITA POSKYTOVANÉ SLUŽBY V PANDEMII COVID-19

Obr. 3 Kategorie 3 – Kvalita poskytované služby v pandemii covid-19



Zdroj: vlastní výzkum

Kategorie shrnuje kvalitu celé sociální služby za dobu pandemie koronaviru očima seniorů.

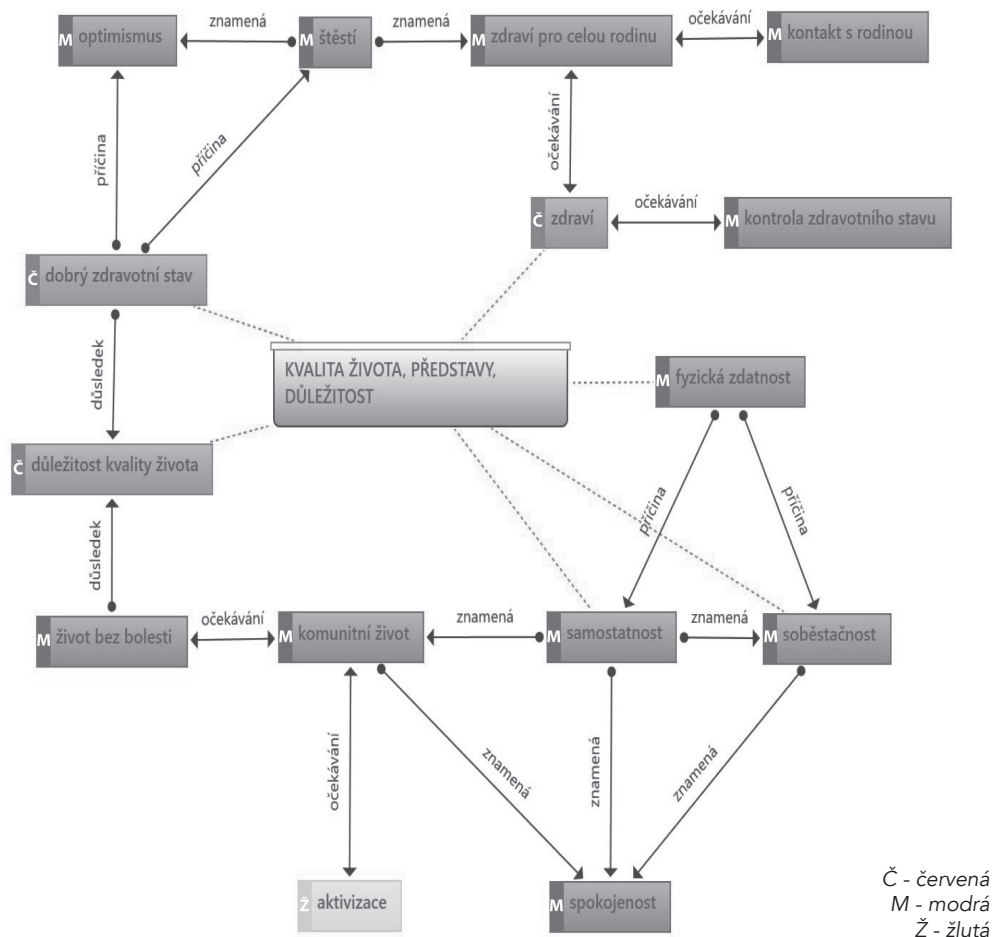
Dílčí závěr

Empatie a starostlivost personálu s jejich vstřícností, spolehlivostí, spokojeností a komunikačními dovednostmi značí na vysokou a profesionální úroveň personálu, která je výsledkem maximální spokojenosti seniorů ke kvalitě poskytované služby.

Seniři vnímají pozitivně zvýšenou péči i zájem personálu, stejně jako náročné požadavky na úklid a dezinfekci prostorů v době pandemické situace, které prostředí v domově dělají pro ně příjemným. Dílčím závěrem bylo zjištěno, že nastalá pandemická situace měla pozitivní vliv na zlepšení kvality sociální služby (Nováčková, 2021, 63–64).

KVALITA ŽIVOTA SENIORŮ, JEJICH PŘEDSTAVY

Obr. 4 Kategorie 4 – Kvalita života seniorů, představy, důležitost kvality života



Zdroj: vlastní výzkum

Kategorie vyjadřuje důležitost kvality života pro seniory a jejich představy o kvalitním životě.

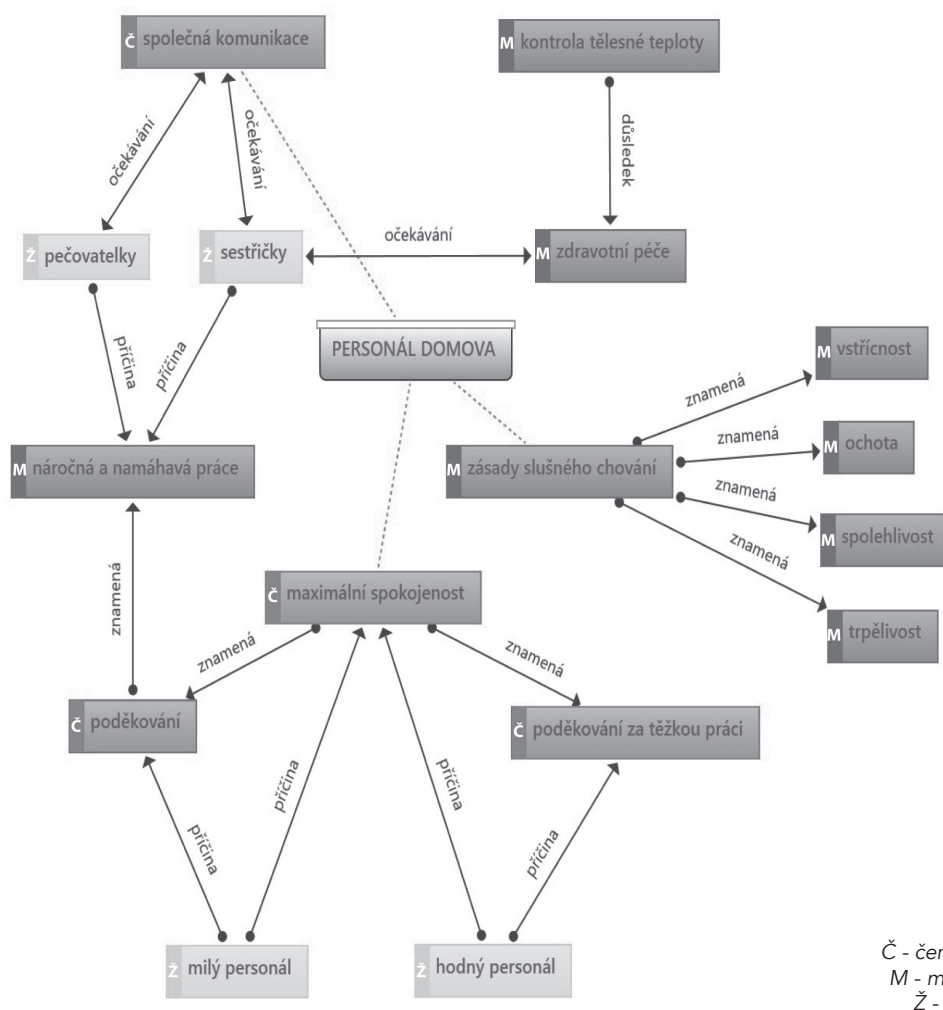
Dílčí závěr

Kvalita života představuje pro seniory velkou důležitost, je zde 100% shoda u všech komunikačních partnerů. Výzkumem nebyl potvrzen rozdíl v odlišném vnímání pojetí kvality života u žen a u mužů. Všichni komunikační partneři (100% shoda) si přejí dobré

fyzické zdraví, které je nejdůležitějším prvkem ve vnímání a prožívání kvalitního života ve stáří. Přesto, že je vnímání kvality života individuálně hodnoceno, senioři spojují všechny hlediska k hodnocení kvality života – medicínské, psychologické i sociologické dohromady. Při splnění všech hledisek a uspokojení potřeb, může být život považován, podle provedeného výzkumu, za kvalitní (Nováčková, 2021, s. 66).

PERSONÁL DOMOVA

Obr. 5 Kategorie 5 – Jak senioři vnímají personál domova



Zdroj: vlastní výzkum

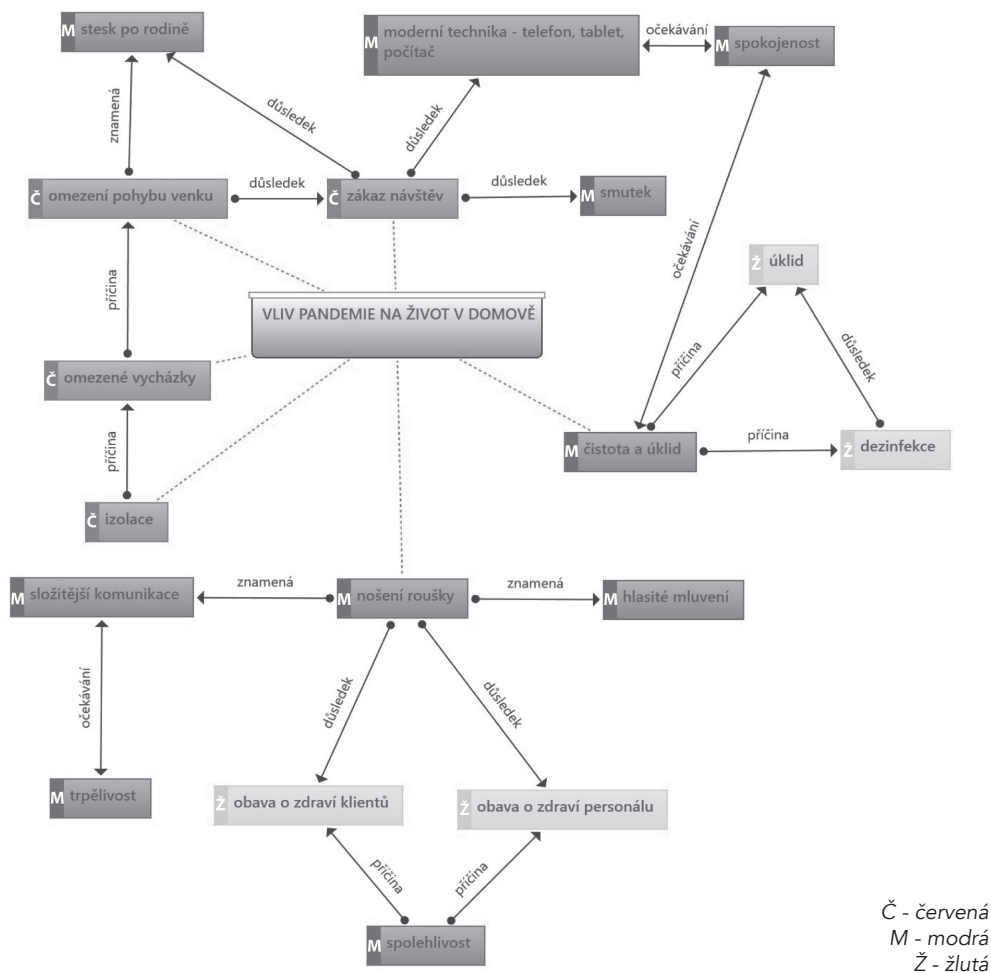
Jedná se o rozbor skutečnosti, jak senioři vnímají profesní chování a profesionální přístup zaměstnanců domova, jak interpretují osobnostní vlastnosti personálu a jaká mají očekávání

Dílčí závěr

Komunikační partneři vnímají personál domova jako zdravotní sestry a pečovatelky. Ostatní zaměstnanci zůstávají v pozadí, protože klienti domova s nimi netráví tolik společného času. 100% shoda komunikačních partnerů panuje ze vzájemných sympatií klientů a personálu domova, komunikační partneři oceňují vstřícný, trpělivý, ochotný a spolehlivý personál domova. Komunikační partneři očekávají společnou komunikaci s personálem. Stěžejní je pro ně i pravidelná kontrola zdravotního stavu, která byla zintenzivněna pandemií koronaviru. Komunikační partneři si uvědomují náročnost a namáhavost práce zdravotní sester a pracovníků přímé obslužné péče (Nováčková, 2021, s. 68–69).

VLIV PANDEMIE COVID-19 NA ŽIVOT V DOMOVĚ

Obr. 6 Kategorie 6 – Vliv pandemie covid-19 na život v domově



Zdroj: vlastní výzkum

Dílčí závěr

Veškerá opatření, např. zákaz vycházení, omezení pohybu venku, nošení roušek u personálu, protiepidemická opatření výrazně ovlivnila kvalitu života seniorů v zařízení. Provedeným výzkumem bylo zjištěno, že všichni komunikační partneři nejvíce pociťují ztrátu kontaktu se svými blízkými a omezení pohybu venku, která byla nařízena vládou a specifikována v doporučených postupech Ministerstva práce a sociálních věcí. V této souvislosti velmi kladně hodnotí empatický, vstřícný a trpělivý přístup personálu s individuálním přístupem ke každému jedinci (Nováčková, 2021, s. 72).

ZÁVĚR

Z provedeného výzkumu u vybraného poskytovatele je patrné, že u seniorů došlo ke změně kvality života a pandemická situace je ovlivnila. Pozitivně senioři hodnotili chování a jednání personálu ve vztahu k nim samotným, velmi ocenili zájem a vstřícný, empatický a profesionální přístup personálu po celou dobu pandemie, příjemné prostředí a celkové podmínky domova, ocenili zvýšené hygienické nároky na úklid a dezinfekci prostorů domova pro seniory. Všechny zmiňované rysy přispěly ke zvýšení kvality života seniorů v pobytovém zařízení za doby současné pandemické situace. Negativně kvalitu života seniorů ovlivnila sociální izolace a osobní ztráta častého kontaktu s rodinami, na který byli senioři zvyklí před propuknutím pandemie koronaviru. Sociální izolace, která může být zapříčiněna i ztrátou partnera, přátel, vrstevníků, byla nyní dávána do pozadí. Senioři vnímali sociální izolaci způsobenou pandemickou situací. Kontakt s rodinou před pandemií byl fakticky neomezený a neustálý. Senioři mohli trávit mimo pobytové zařízení neomezeně vycházky, návštěvy v domově pro seniory nebyly omezovány. Kontakt s rodinným prostředím a emocionální podpora je pro seniory v pobytovém sociálním zařízení nenahraditelná. Negativní skutečnost vnímání kvality života seniorů v současné pandemické situaci nemohl domov pro seniory žádným způsobem ovlivnit, protože sociální izolace seniorů byla dána vládními nařízeními, opatřeními Ministerstva zdravotnictví a doporučenými postupy Ministerstva práce a sociálních věcí.

Praktický přínos výzkumu autorka spatřuje ve skutečnosti, že se senioři zamýšleli nad svým dosavadním životem, hodnotili kvalitu svého života a prožívání, sumarizovali přínosy a negativa současné pandemické situace onemocnění SARS-CoV-2. Všechny uvedené faktory, které mají vliv na kvalitu života seniorů v domově pro seniory, by měly být pracovníky přímé péče zjišťovány od klientů, měly by pomoci při vyjasňování a stanovování osobních cílů a přání, očekávání, potřeb seniorů a měly by být individuálně posouzeny a vyhodnoceny. Provázanost všech zjištění vede ke kvalitní sociální službě, kde mohou senioři prožívat kvalitní život podle jejich představ a přání. Vzájemné porozumění mezi klientem pobytového zařízení a personálem má výrazný vliv na kvalitu života člověka. Výzkumem nebyl prokázán rozdíl ve vnímání kvality života seniorů v současné pandemické situaci u žen a u mužů.

Sociální služby jsou ukotvené v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů a jsou veřejností velmi sledované. Kvalita sociální služby přímo

souvisí s kvalitou života seniorů v domovech pro seniory. Vliv na kvalitu života seniorů zde sehrála současná pandemická situace onemocnění SARS-CoV-2. Pandemie nevratně zasáhla do života seniorů v období březen 2020 až únor 2021, které je zkoumáno ve výzkumu. Autorka výzkumu navrhuje doporučení pro praxi, která vyplynula ze studia literatury a z provedeného kvalitativního zkoumání:

1) Neizolovat a neomezovat seniory v pobytových sociálních službách na osobních kontaktech s rodinou.

Provedený výzkum potvrdil skutečnosti, že si senioři nejvíce přejí osobní setkávání s rodinou v době pandemie. Ani nejmodernější technika jim nemůže nahradit osobní kontakt, srdečné objetí a něžná pohlázení. Všechna rizika spojená s častým kontaktem s rodinou a možnou nákazou koronavirem si senioři uvědomují, ale chtějí je podstoupit.

2) Na celostátní úrovni by bylo vhodné prezentovat v odborných časopisech prožívání a kvalitu života seniorů v době současné pandemické situace.

Odborné články by pomohly k lepšímu pochopení široké veřejnosti o prožívání a pocitech, které ovlivňují kvalitu života seniorů v pobytových sociálních službách v době současné pandemické situace.

3) V souvislosti s pandemií koronaviru zvýšit obecné povědomí publikováním článků v odborných časopisech o významu aktivního stáří a stárnutí v domovech pro seniory a důležitosti fyzického pohybu pro zdraví a kvalitu života v době současné pandemické situace.

Aktivní život, pohyb a pobyt na čerstvém vzduchu výraznou měrou ovlivňují kvalitu života a pro seniory v pobytových sociálních službách jsou prioritní a absolutně nezbytné.

4) Zvýšit finanční prostředky z dotačních titulů na možnosti investovat do nadstandardního vybavení domovů pro seniory (např. inteligentní toaletní prkénka), která by vedla ke zvýšení kvality života v domovech pro seniory.

V aktuálně vypsanych dotačních titulech není prostor pro investice do nákupu nadstandardního vybavení pro klienty v domovech pro seniory vzhledem k velké finanční náročnosti na pořízení a následných nákladech, které by vznikly například na povinné revize a případné opravy. Sociální služby nemají dostatek finančních prostředků na úhradu obdobných nákladů z běžného rozpočtu, který slouží na provoz pobytové služby. Nákup takového vybavení by však přispěl k výraznému zlepšení kvality života seniorů. Jako možnost řešení se jeví spoluúčast klienta na tomto specifickém vybavení, ale po zvážení technické náročnosti a dostupného materiálně technického standardu většina domovů pro seniory tento záměr nerealizuje. Další možností pořízení zmíněného vybavení může být například dar, ale revize jsou velmi nákladné a management organizace od těchto záměrů většinou upouští. Další možností může být zvážení, při plánované výstavbě nových domovů pro seniory, investice do nadstandardního vybavení.

Přestože nevíme, jak dlouho bude pandemická situace koronaviru ovlivňovat naše životy, životy seniorů, životy našich rodičů a prarodičů, měli bychom se zamýšlet do budoucna, jak chceme podobné situace, které výrazně ovlivňují kvalitu našeho života, vnímat, řešit a vyhodnocovat (Nováčková, 2021, s. 77–79).

Literatura

HUSAIN, A. *Coronavirus pandemic effects, prevention & management*. India: The readers paradise, 2020. ISBN-9789389990317 (e-book).

KOLEKTIV AUTORŮ APSS ČR, 2020. *Management a kvalita sociálních služeb*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky. ISBN: 978-80-88361-06-0.

MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada, 2014. ISBN 978-80-247-4315-8.

MÜHLPACHR, P. *Základy gerontologie*. Brno: MSD, 2008. ISBN 978-80-7392-072-2.

PILÁT, M. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

PRŮŠA, L. a kol.: *Dlouhodobá péče nejen v České republice*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2021. ISBN 978-80-88361-09-1.

VAŽUROVÁ, H. a MÜHLPACHR, P. *Kvalita života*. Brno: MU Brno, Pedagogická fakulta, 2005. ISBN 80-210-3754-7.

Právní předpisy

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Odborné časopisy

KALVACH, Zdeněk. Výzva k zastavení ageismu a věkové diskriminace v době koronaviru. *Rezidenční péče: odborný čtvrtletník pro management ústavů sociální péče*. Praha: Marcom, 2020, roč. 16, č. 3, s. 10–11. ISSN 1801-8718. Dostupné také z: <http://www.rezidencnipece.cz>.

KUČEROVÁ, Hana. Covid-19 a duševní poruchy, část I. *Florence: časopis moderního ošetrovatelství*. Praha: Galén, 2021. roč. 17, č. 1, s. 20–21. ISSN 1801-464X.

LUSKOVÁ, Daniela. Blízká budoucnost v sociálních službách. *Sociální služby: odborný časopis*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky, 2020, roč. 22, č. 06–07, s. 27. ISSN 1803-7348.

POSPÍŠIL, David. Postup pro ochranu zranitelných osob je připraven. *Rezidenční péče: odborný čtvrtletník pro management ústavů sociální péče*. Praha: Marcom, 2020, roč. 16, č. 3, s. 10–11. ISSN 1801-8718. Dostupné také z: <http://www.rezidencnipece.cz>.

Elektronické zdroje

BALOUN, Ingrid a Miloš VELÍMSKÝ. *Validizované dotazníky PedsQLTM pro hodnocení kvality života u dětí a jejich rodin*. Sociální vědy a zdraví. Kontakt XX/2. České Budějovice, 2018, 168-174. ISSN 1804-7122 (online). [cit. 2021-02-10]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1016/j.kontakt.2018.04.003>

MÁTĽ, Ondřej, ed. a JABŮRKOVÁ, Milena, ed. *Kvalita péče o seniory II: řízení kvality dlouhodobé péče v mezinárodním srovnání* [online - pdf]. 1. vyd. Praha: Galén, 2007. [2020- 01-09]. ISBN 978-80-7262-524-6. Dostupné z: <http://archiv.crho.org/archiv/2/062.pdf>.

Diplomová práce

Nováčková, Š. *Kvalita života seniorů v zařízení pobytových sociálních služeb v době současné pandemické situace na příkladu vybraného poskytovatele*. Opava: Slezská univerzita, Fakulta veřejných politik. 2021. Vedoucí práce M. Pilát.

Kontakt

Mgr. Šárka Nováčková
s.novackova@email.cz

BENEFITY V RÁMCI POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY

Tomáš Pivokonský

V současné době trpí Policie České republiky personálním nedostatkem způsobeným zejména přirozenou fluktuací příslušníků, kteří dosáhli důchodového věku nebo příslušníků, kteří využili lepší nabídky pracovního trhu. Náhrada těchto pracovních sil je složitá, neboť doba je spjatá s hospodářským cyklem, který je na vrcholu, a tak se vyznačuje obecným nedostatkem pracovních sil. Zájem o práci u policie je minimální a náborová střediska evidují minimum uchazečů.

Důvodem je nejen téměř plná zaměstnanost, ale i odliv vhodných uchazečů k jiným státním organizacím, zejména k Armádě České republiky. Tato personálně konkurenční státní složka požívá mezi mladými lidmi větší zájem, neboť příslušníci armády mají v současné době větší společenský status, způsobený kladným přijímáním reprezentace České republiky v rámci zahraničních misí, a tím, že příslušníci armády na rozdíl od příslušníků policie nezasahují přímo do života občanů, zejména represivním způsobem. Dalším důvodem atraktivity armády pro mladé lidi je rozvoj jejich vlastností, zejména fyzické kondice, kdy v rámci armádního výcviku je věnována tělocviku značná časová dotace. Policie musí denně řešit aktuální případy a je mnohdy přetížena a na zdokonalování tělesné kondice, mimo vyhrazené minimální hodiny tělocviku, není čas.

Ve své bakalářské práci jsem se zabýval analýzou, zda policejní benefity, které jsou předkládány jako zásadní výhody služebního poměru, mohou hrát úlohu v atraktivitě pracovních pozic a v boji proti fluktuaci a dále analýzou jejich reálného využití.

Obecným východiskem práce bylo studium motivace, která přímo souvisí s vůlí vykonávat určitou činnost. Dospěl jsem k závěru, že stávající lokální systém benefitů není schopen ovlivnit základní proces motivace, neboť biologické potřeby jsou uspokojovány směnou za získaný plat nebo mzdu, sociální potřeby pracovním prostředím a vrcholné potřeby uznání a seberealizace jsou uspokojovány samotným výkonem určité profese, přičemž ani jeden aspekt není přímo ovlivněn existencí benefitů. Zaměstnanecké výhody slouží spíše u profesí méně kvalifikovaných, kde převládá monotónní duševní nebo fyzická činnost v dílčím procesu výroby statků a služeb. Zde jsou používány efektivněji k náborovým a proti flukтуаčním účelům, neboť v těchto odvětvích je obměna personálu častější fenomén.

Naproti tomu pro srovnání severoamerické pojetí benefitů je v oblasti motivace zásadnější, protože tamní prostor zaměstnaneckých výhod je obecně širší a prolíná do sféry uspokojování základních potřeb, jako například firemní příspěvky na hypotéku, zdravotní pojištění a podobně.

Motivační systém příslušníků ve služebním poměru u Policie České republiky je podle § 112 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, založen na hmotném a nehmotném odměňování. Hmotné odměňování je tvořeno

služebním příjmem a zaměstnaneckými výhodami. Policistovi přísluší za výkon služby služební příjem, za který se považuje peněžitě plnění ze strany bezpečnostního sboru vůči příslušníkovi.

Služební příjem je podle §§ 113–126 uvedeného zákona tvořen základním tarifem, služebním příjmem za přesčasovou službu, příplatky a odměnami. Základní tarif je poskytován ve vyšší tarifní třídě zastávaného služebního místa a v případě výkonu služby ve vícesměnném režimu je navýšen o 10%. Příplatky jsou tvořeny příplatkem za službu ve svátek a osobním příplatkem, který je nenárokovou složkou služebního příjmu vyjadřující kvalitu výkonu služby. Dále pak případným příplatkem za vedení, příplatkem za službu v zahraničí, zvláštním příplatkem za službu ve zdraví škodlivém nebo zdraví ohrožujícím prostředí, příplatkem za sportovní reprezentaci a případně stabilizačním příplatkem. Odměna je poskytnuta jako jednorázové ocenění výkonu služebních úkolů nebo jako odměna za služební pohotovost.

Na služební příjem se v určitých případech může dále vázat další peněžní plnění. Nejčastějším příkladem je náhrada cestovních výdajů a stravné poskytované v rámci služební cesty. Poskytnutí náhrady cestovních výdajů je podle § 149 možné i v dlouhodobých případech v souvislosti s přijetím do služebního poměru, převelením nebo převedením na jiné služební místo. Tato náhrada slouží jako motivační prvek pro přemísťování lidských zdrojů do míst se slabým personálním obsazením a při obsazování míst vyžadujících vyšší kvalifikaci. Podobný motivační úkol má i další finanční plnění, které je jednorázové a má být pobídkou pro případné uchazeče o služební poměr. Jedná se o náborový příspěvek podle § 135a uvedeného zákona, jež je stanoven v zákonném rozsahu a jeho pevná výše se odvíjí od personální situace daného Krajského ředitelství.

Mezi zaměstnanecké výhody přiznané příslušníkům ve služebním poměru patří zkrácená doba služby, vyšší délka dovolené, možnost poskytnutí služebního a studijního volna, poskytnutí ozdravného pobytu, příspěvku na stravování, na rekreační pobyt, na lázeňský rehabilitační pobyt, na kulturní akce, náhrada výdajů a možnost využití resortních rekreačních zařízení.

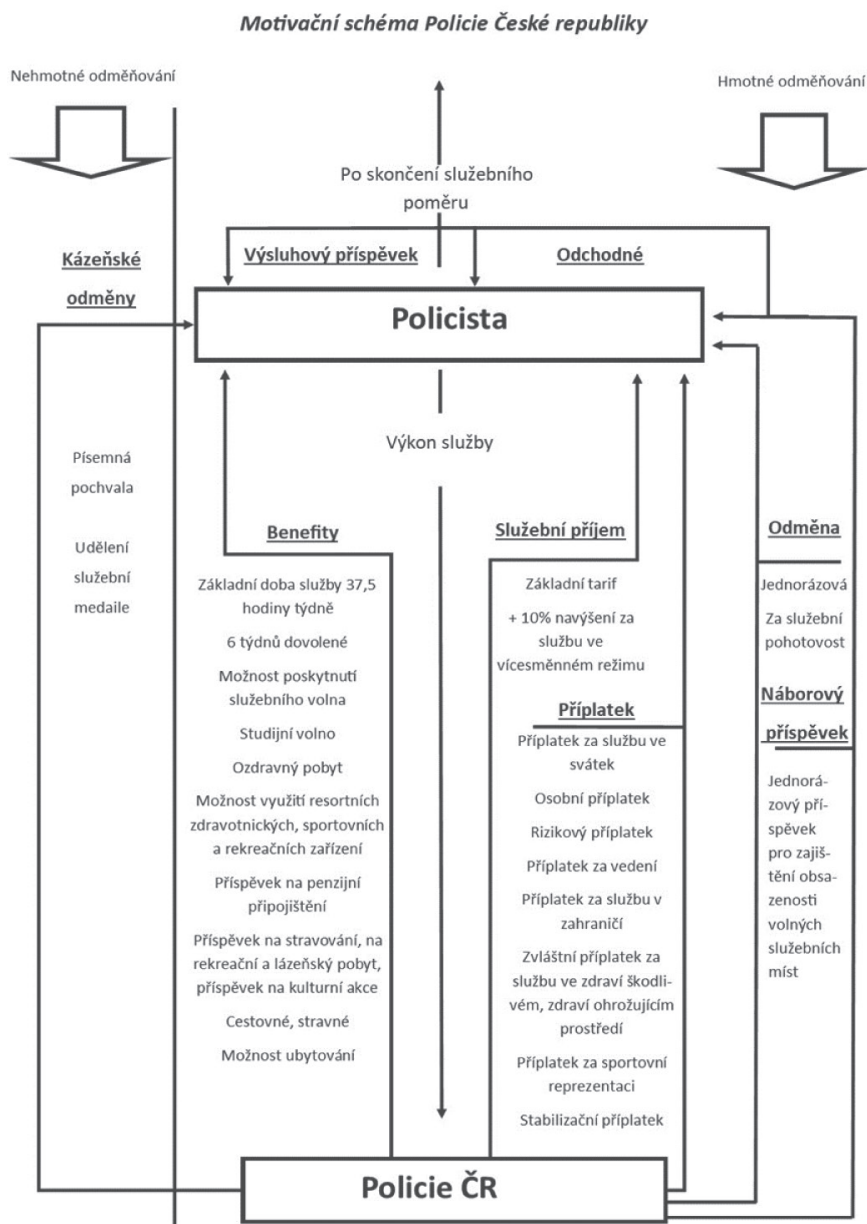
Výrazným motivačním prvkem je výsluhový příspěvek, který není přímou finanční odměnou za výkon služby splatný jako součást měsíčního služebního příjmu, ale je poskytován jako kompenzace za odpracovaná léta ve služebním poměru. Je vyplácen měsíčně po skončení služebního poměru, který trval nejméně patnáct let. Výše příspěvku začíná na dvaceti procentech služebního příjmu po patnácti letech služby a za každý dokončený rok služby nad touto počáteční hranicí je výsluhový příspěvek navyšován procentuálně až do maximální výše padesáti procent služebního příjmu. Výše výsluhového příspěvku podléhá valorizaci.

Dalším výsluhovým nárokem je odchodné, které je vypláceno jednorázově při ukončení služebního poměru, který trval nejméně šest let a je navyšováno s každým dalším ukončeným rokem ve služebním poměru až do maximální výše šestinásobku měsíčního služebního příjmu.

Hmotné odměňování může být doplněno kázeňskou odměnou ve formě peněžitého nebo věcného daru. Nehmotné odměňování je u Policie České republiky realizováno procesem interního uznání za splnění významného úkolu nebo za dlouhodobé nadstandartní plnění

služebních povinností. Uznání je vyjádřeno udělením kázeňské odměny ve formě písemné pochvaly nebo udělením služební medaile.

Grafická podoba motivačního systému Policie České republiky:



Zdroj: zákon č. 361/2003 Sb., vlastní zpracování schématu.

Druhým východiskem pro zjištění motivační relevance policejních benefitů použitým v bakalářské práci byla komparace policejních benefitů s civilním prostředím. Komparace byla vedena v rovině srovnání policejních výhod, které jsou fixovány služebním zákonem, což je i nevýhoda flexibility těchto benefitů s minimem stanoveným v civilním sektoru pracovním právem.

Zkoumané benefity byly v rozsahu uvedeném na internetových stránkách Policie České republiky. Tento oficiální zdroj nabízí výčet výsluhových nároků a dalších výhod, kdy udával následující benefity: Základní doba služby 37,5 hodiny týdně, 6 týdnů dovolené, služební volno s poskytnutím služebního příjmu, studijní volno s nárokem na služební příjem, ozdravný pobyt, síť resortních zdravotnických, sportovních a rekreačních zařízení, příspěvek na penzijní připojištění, příspěvek na stravování, příspěvek na rekreační a lázeňský pobyt, příspěvek na kulturní akce, náhrady výdajů a možnost ubytování.

Ke stručné charakteristice zmíněných benefitů lze uvést následující:

Pracovní doba

Týdenní doba služby je zákonem stanovena na 37,5 hodin. Výhodnost by měla spočívat ve zkrácené pracovní době proti civilnímu sektoru, kde je zákonem stanoven týdenní rozsah pracovní doby na 40 hodin. Tato výhoda ale není plošná, neboť je odvislá od služebního zařazení policisty a to tak, že policista sloužící v jednosměnném rovnoměrném rozvržení služeb je zvýhodněn kratší týdenní pracovní dobou proti civilnímu sektoru, ale policista zařazený do vícesměnného režimu služby již tuto výhodu nemá, neboť i civilní pracovní právo ukládá shodnou pracovní týdenní dobu ve výši 37,5 hodin pro zaměstnance zařazené ve vícesměnném provozu.

Dovolená

Policista má roční nárok na 6 týdnů dovolené. V civilním sektoru je stanovena základní minimální hranice dovolené na 4 týdny ročně. Pracovní právo rozšiřuje nárok na délku dovolené u státních zaměstnanců na 5 týdnů ročně a u pedagogických zaměstnanců na 8 týdnů ročně. Z komparace je patrné, že policisté mají určitou výhodu v délce dovolené proti standardnímu zaměstnaneckému poměru, ale je třeba zmínit, že dovolená v délce 4 týdnů je jen zákonným minimem a je častým případem, že firmy v rámci vlastního benefitního programu poskytují svým zaměstnancům delší dovolenou.

Služební volno

Policista může čerpat služební volno s nárokem na služební příjem z důvodu osobních překážek ve službě (např. návštěva lékaře za účelem vyšetření nebo ošetření, transport manželky nebo družky do porodnice a zpět, doprovod člena rodiny k lékaři v případě jeho nesamostatnosti z důvodu zdravotního stavu nebo věku), překážek vytvořených obecným zájmem (např. výkon veřejné funkce) nebo při studiu.

Pracovní právo dává rovněž možnost zaměstnanci žádat pracovní volno z důvodu osobních překážek v práci nebo z důvodu překážek způsobených obecným zájmem. Rozdílem služebního a civilního prostředí je kompenzace platu a mzdy v případech čerpání, kdy služební volno je hrazeno plně, ale pracovní volno pouze částečně.

Ozdravný pobyt

Ozdravný pobyt je specifický benefit poskytovaný příslušníkům vykonávajícím službu pod služebním zákonem č. 361/2003 Sb. Ozdravný pobyt je poskytován v rozsahu 14 dnů ročně a nárok na plnění vzniká po 15 letech služby. Tento benefit se v civilním sektoru nevyskytuje a je jednoznačným zvýhodněním služebního sektoru.

Síť resortních zdravotnických, sportovních a rekreačních zařízení

Policista má možnost využívat zdravotnické zařízení, primárně sloužící pro potřeby pracovnělékařských prohlídek, pro své soukromé potřeby, kdy přijme služebního lékaře do pozice svého ošetřujícího obvodního lékaře. Policista může rovněž využívat sportovní zařízení organizace, sloužící k zvyšování fyzické kondice v rámci služební přípravy pro své soukromé tělesné aktivity. Další možností policisty v rámci rekreačních aktivit je využití resortních rekreačních zařízení. Tyto benefity nejsou v civilním sektoru plošně rozšířené, využívá je pouze v případech provozu, který umožňuje v rámci zaměstnaneckých výhod poskytnutí zařízení zaměstnancům k soukromému využití, přičemž fenomén podnikových rekreačních objektů patří spíše dobám minulým.

Příspěvek na penzijní připojištění, příspěvek na stravování, příspěvek na rekreační a lázeňský pobyt, příspěvek na kulturní akce

Příspěvky spravuje a rozděluje Fond kulturních a sociálních potřeb. Hospodaření fondu vychází legislativně z vyhlášky č. 114/2002 Sb., která upravuje vznik a financování fondu. S fondem je dále nakládáno dle interního prováděcího předpisu. Různé druhy příspěvků se mohou v různé míře vyskytovat i v soukromém sektoru, ale nejedná se o plošný obligatorní benefit.

Náhrady výdajů, možnost ubytování

Policistovi jsou propláceny výdaje v souvislosti s převelením, převedením, ustanovením na jiné služební místo, vysláním na služební cestu, studium, ozdravný pobyt, při zařazení do zálohy činné (tj. stav, kdy je příslušník přearzen k jiné organizační složce státu nebo do zahraničí) a při změně bydliště v rámci stěhování.

Nabídka resortního ubytování je minimální, lokalizovaná ve formě ubytoven zejména v Praze. Nízká potřeba ubytovacích kapacit pramení ze skutečnosti, že policisté jsou většinou zařazováni k útvarům v místě svého původního bydliště s výjimkou potřeby Prahy, kde slouží početně silná skupina policistů z ekonomicky slabších regionů.

Civilní pracovní právo rovněž určuje povinnost na náhradu výdajů ze strany zaměstnavatele k pokrytí cestovních výdajů v rámci služební cesty. Rozsah náhrad výdajů je rámcově shodný, a tak služební sektor v této sféře není nijak zvýhodněn. Možnost poskytnutí ubytování zaměstnavatelem není pracovním právem upraven a souvisí pouze s potřebou dané organizace, přesto nelze pevně dané ubytovací kapacity Policie ČR pro jejich minimální rozsah pokládat za reálnou výhodu.

Výsluhový příspěvek

Výsluhový příspěvek je speciálním benefitem ozbrojených bezpečnostních sborů a armády. V civilním sektoru se nevyskytuje. Nejedná se o benefit v pravém slova smyslu, neboť není poskytován v průběhu služební činnosti, ale až po skončení služebního poměru. Přesto byl výsluhový příspěvek zařazen do zkoumané struktury benefitů, protože je natolik zásadní, že jeho absence by zkreslovala závěry průzkumu.

Nárok na výsluhový příspěvek vzniká po 15 letech trvání služebního poměru a je tvořen procentní výměrou z platu, přičemž se procentuálně navyšuje za každý další odsloužený rok. Po skončení služebního poměru je policistovi vyplácen doživotně, přičemž po přiznání starobního důchodu je vyplácena jen část rozdílu mezi důchodem a výsluhovým nárokem.

Mimo resortní benefity Policie ČR

Strukturu obligatorních interních benefitů doplňují mimo resortní benefity poskytované soukromými subjekty ve formě slev na zboží a služby. Tyto benefity jsou pro lepší orientaci sdruženy v elektronické aplikaci, která přehledně nabízí celkový výčet a rozsah slev.

Teoretické i komparační východisko daly obrysový rámec motivační hodnoty policejních benefitů. Z těchto poznatků vznikla v rámci práce vlastní hypotéza, která označila výhodu většího časového rozsahu dovolené, výhodu ozdravného pobytu, příspěvky z Fondu kulturních a sociálních potřeb a zejména nárok na výsluhový příspěvek jako zásadní benefity s vysokým motivačním potenciálem a dále pak výhodu spočívající v možnosti čerpat plně placené služební volno, výhodu v možnosti využít resortní zdravotnická, sportovní a rekreační zařízení a výhodu slev na zboží a služby ze strany soukromých firem jako benefity se středním motivačním potenciálem. Naproti tomu výhodu zkrácené týdenní pracovní doby a poskytování náhrad a ubytování byly v hypotéze označeny jako výhody s nízkým motivačním potenciálem.

Tab. 1 Hypotetická míra motivační hodnoty

Benefit/ škála 1 (nízká) – 5 (vysoká)	1	2	3	4	5
délka pracovní doby					
dovolená					
služební volno					
ozdravný pobyt					
síť resortních zařízení					
FKSP					
náhrady výdajů					
možnost ubytování					
výsluhový příspěvek					
mimo resortní benefity					

Zdroj: vlastní hypotéza

Dále hypotéza zahrnovala deduktivní rámec využitelnosti policejních benefitů, kdy předpokládala vyšší využitelnost výhody delší dovolené a příspěvků z Fondu kulturních a sociálních potřeb, střední využitelnost výhod možnosti čerpání služebního volna, ozdravného pobytu a využití mimo resortních slevových nabídek. Nižší využitelnost byla předpokládána u výhody zkrácené pracovní doby, náhrady výdajů a možnosti resortního ubytování.

Tab. 2 Hypotetická míra využitelnosti

Benefit/ škála 1 (nízká) – 5 (vysoká)	1	2	3	4	5
délka pracovní doby					
dovolená					
služební volno					
ozdravný pobyt					
síť resortních zařízení					
FKSP					
náhrady výdajů					
možnost ubytování					
mimo resortní benefity					
Zdroj: vlastní hypotéza					

Hypotéza byla v rámci práce testována průzkumem, který byl realizován v době od 1. do 12. února 2021. Za nástroj průzkumu byl zvolen řízený strukturovaný rozhovor realizovaný s respondenty z řad aktivně sloužících policistů. Výzkumný populační vzorek byl tvořen dvaceti šesti policisty z Jihočeského, Středočeského kraje a Prahy.

Tab. 3 Grafické znázornění skladby populačního vzorku

Data00000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
muž																								
žena																								
věk 2																								
věk 3																								
věk 4																								
věk 5																								
Sl.p. 1																								
Sl.p. 2																								
1smě.																								
2smě.																								

Legenda: věk 2: věk 20–30 let, věk 3: věk 30–40 let, věk 4: věk 40–50 let, věk 5: věk 50–60 let, Sl.p. 1: délka služebního poměru 1–15 let, Sl.p. 2: délka služebního poměru 15 a více let, 1 smě.: výkon služby v jednosměnném režimu, 2 smě.: výkon služby ve směnném režimu.

Zdroj: vlastní zpracování.

Z výsledků průzkumu bylo možné odvodit motivační potenciál a reálnou využitelnost benefitů a rovněž porovnat výsledky s testovanou hypotézou:

Z analýzy dat získaných z průzkumu bylo zjištěno, že nejvíce pozitivně vnímaná výhoda mající velký motivační efekt, je výsluhový příspěvek, který se svým procentním každoročním nárůstem motivuje v pokračování ve služebním poměru a je obecně hodnocen jako hlavní a zásadní výhoda. Nejvíce motivačního efektu ke službě dosahuje u policistů, kteří mají na výsluhový příspěvek nárok nebo jsou blízko jeho dosažení. Pro začínající policisty není tato výhoda zásadní z důvodu vzdálené doby nároku, ale obecně ji hodnotí kladně. Realita u této výhody je shodná s předpokladem. Motivační hodnota této výhody je velmi vysoká.

Jako druhý nejvíce pozitivní benefit je policisty vnímán Fond kulturních a sociálních potřeb. Všichni policisté hodnotí možnost čerpání příspěvků jako klad. Není zde rozdílné vnímání výhody z hlediska věku ani délky služebního poměru. Reálná obliba benefitu je o něco vyšší než předpoklad. Motivační hodnota této výhody je poměrně vysoká. Příspěvky z fondu využívá většina policistů, reálně více než byl předpoklad.

Třetím velmi pozitivně vnímaným benefitem je ozdravný pobyt. Většina policistů jej vnímá kladně bez rozdílu věku a délky služebního poměru, a to i přes jeho nedosažitelnost v prvních patnácti letech služby. Reálné vnímání benefitu jako kladu je nepatrně nižší proti předpokladu, přesto je jeho motivační hodnota poměrně vysoká. Přibližná polovina dotázaných policistů má již na benefit nárok a každoročně jej využívá, což je nepatrně méně, než byl předpoklad.

Vysoce kladně vnímanou výhodou je delší dovolená. Pozitivně ji vnímá nadpoloviční většina policistů, ne však všichni, což je o něco méně proti předpokladu komplexního kladného přijetí benefitu. Motivační hodnota výhody je vysoká.

Středně kladně je hodnoceno proplácení cestovních náhrad a stravného. Nadpoloviční většina policistů vnímá náhrady jako výhodu, zejména z důvodu zvýšení platu, ale nijak zásadní, neboť většina policistů namítá, že se nejedná o specifický benefit organizace, ale standardní plnění v rámci pracovního právního vztahu. Reálné kladné vnímání plnění je výrazně vyšší než předpoklad a motivační hodnota tak dosahuje střední úrovně. Náhrady využívá většina policistů, výrazně více proti předpokladu.

Dále je středně kladně hodnocena možnost čerpání služebního volna, které jako výhodu označila nadpoloviční většina policistů. Kladné vnímání této výhody je nepatrně vyšší proti předpokladu. Motivační úroveň benefitu je střední. Služební volno využívá nadpoloviční většina policistů, což je nepatrně více proti předpokladu.

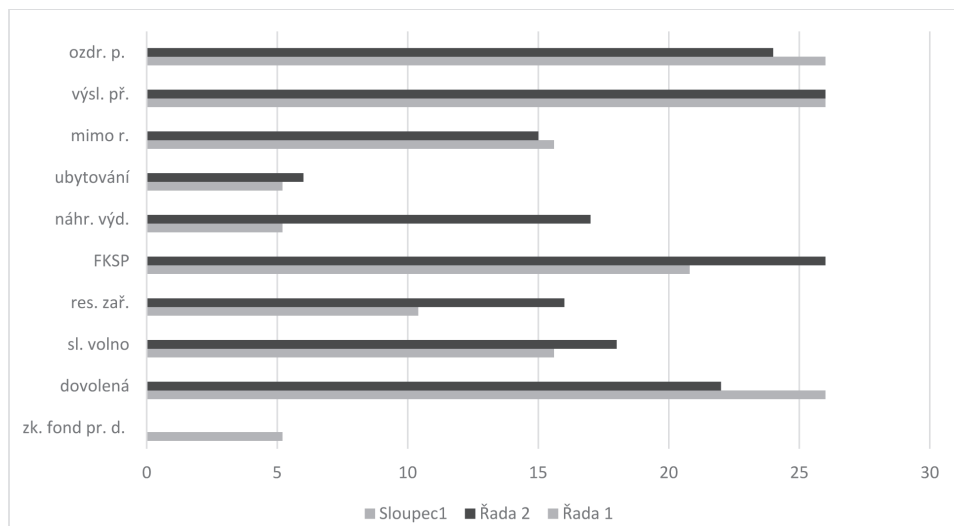
Středně kladně je hodnocena i možnost čerpání mimo resortních benefitů. Nadpoloviční většina policistů vnímá možnost uplatnění slev jako výhodu. Reálné kladné vnímání tohoto benefitu je nepatrně nižší proti předpokladu. Motivační hodnota výhody dosahuje střední úrovně. Mimo resortních benefitů využívá přibližná polovina dotázaných policistů, což je nepatrně méně proti předpokladu.

Další středně kladně hodnocenou výhodou je možnost využití resortních zdravotnických, sportovních a rekreačních zařízení. Tuto výhodu hodnotí kladně nadpoloviční většina policistů. Pozitivní vnímání je reálně vyšší proti předpokladu. Motivační hodnota benefitu je středně vysoká. Resortní zařízení využívá polovina dotázaných policistů, zejména zařízení sportovního a rekreačního charakteru. Reálné využívání zařízení je vyšší proti předpokladu.

Ne příliš kladně je hodnocen benefit resortního ubytování, který vnímá pozitivně jen menšina policistů, kteří výhody využili. Pro většinu policistů je výhoda nepotřebná a nedostupná, přesto reálné kladné vnímání výhody je nepatrně vyšší proti předpokladu. Motivační výhoda benefitu je nízká. Resortní ubytování využívá menšina policistů, přesto nepatrně více proti předpokladu.

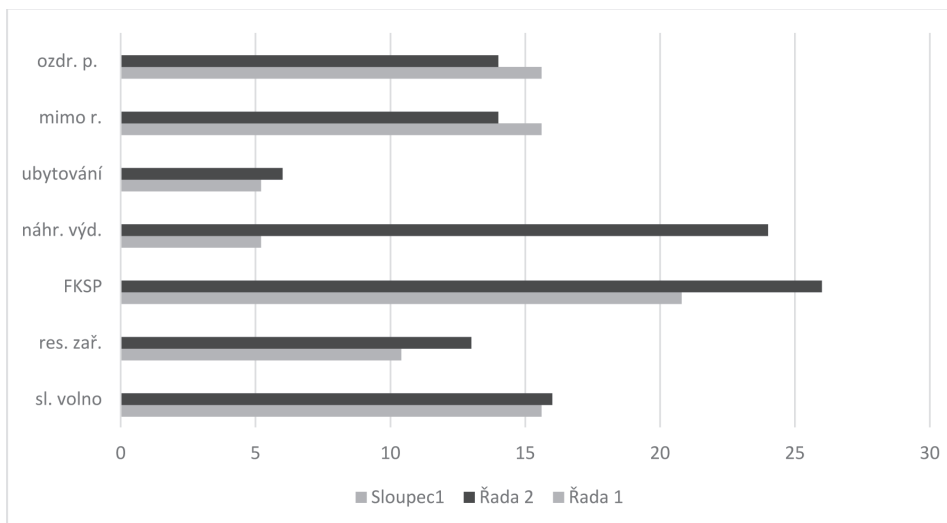
Kladně není přijímána výhoda zkráceného týdenního fondu pracovní doby, kdy žádný policista ani ten sloužící v jednosměnném provozu tuto skutečnost nevnímá jako výhodu, což je méně proti předpokladu, který stanovuje minimální vnímání výhodnosti. Motivační aspekt výhody je nulový.

Současné policejní benefity mají dle většiny dotazovaných policistů částečný reálný motivační efekt k zamezení fluktuace, ale naproti tomu rovněž dle většiny dotázaných policistů nemají žádný motivační efekt pro případné uchazeče v úvaze o vstupu do služebního poměru.

Graf 1 Komparace hypotézy a reálných dat: motivační hodnota benefitů

Legenda: Sloupec1: počet respondentů hodnotící benefit kladně (max. dvacet šest), Řada 2: reálná data z průzkumu, Řada 1: hypotetická míra, ozdr. p.: ozdravný pobyt, výsl. př.: výsluhový příspěvek, mimo r.: mimo resortní benefity, ubytování: možnost resortního ubytování, náhr. výd.: náhrada cestovních výdajů a stravného, FKSP: Fond kulturních a sociálních potřeb, res. zař.: resortní zdravotní, sportovní a rekreační zařízení, sl. volno: služební volno, dovolená: delší dovolená, zk. fond pr. d.: zkrácený fond týdenní pracovní doby.

Zdroj: vlastní hypotéza, výsledek průzkumu.

Graf 2 Komparace hypotézy a reálných dat: využitelnost benefitů

Legenda: Sloupec1: počet respondentů využívající benefit (max. dvacet šest), Řada 2: reálná data z průzkumu, Řada 1: hypotetická míra, ozdr. p.: ozdravný pobyt, mimo r.: mimo resortní benefity, ubytování: možnost resortního ubytování, náhr. výd.: náhrada cestovních výdajů a stravného, FKSP: Fond kulturních a sociálních potřeb, res. zař.: resortní zdravotní, sportovní a rekreační zařízení, sl. volno: služební volno.

Zdroj: vlastní hypotéza, výsledek průzkumu.

Teoretické motivační východisko, komparace civilního a služebního sektoru v oblasti zákonných výhod a realizovaný průzkum poskytly dostatečné informace k naplnění cíle práce. Vyplývajícím zjištěním byla skutečnost, že benefity v oblasti pracovního trhu v České republice nemohou hrát zásadnější motivační úlohu, a to již z hlediska jejich omezeného rozsahu, kdy tvoří spíše doplňkovou motivační složku k mzdě či platu. Benefity jako nástroj zaměstnanecké politiky používá i Policie České republiky, avšak se zásadní nevýhodou fixace výhod na zákonný podklad, přičemž tento faktor reálně znemožňuje flexibilitu benefitů v rámci dispozic pracovního trhu, který se vyvíjí nerovnoměrně v závislosti na hospodářském cyklu.

Benefity jsou sice policisty využívány, ale větší motivační potenciál poskytují jen některé z nich, přičemž jsou ještě ve své účinnosti omezeny podmínkou odsloužených let k vzniku nároku na jejich plnění. Jedná se zejména o výhodu výsluhového příspěvku a ozdravného pobytu. Zbývající benefity jsou vnímány sice kladně, ale netvoří zásadnější motivační pilíř, přičemž v oblasti náborové atraktivity neplní prakticky žádnou úlohu.

Stabilizační funkce benefitů je zachována, ale efektně pouze pro policisty mající nárok na zásadní výhody v průběhu služebních let zaručujících zejména procentní navýšení výsluhového příspěvku.

Naproti tomu policejní benefity mají velmi nízkou funkčnost pro zvýšení atraktivity pracovních pozic pro případné uchazeče o vstup do služebního poměru u Policie České republiky a v této oblasti je jejich efektivita přinejmenším omezená.

Dalším cílem bakalářské práce byl návrh změn v oblasti benefitů ke zvýšení jejich motivační funkčnosti. Prvním návrhem byla zvýšená dostupnost zásadních výhod s cílem většího záběru motivačního působení, dostupného při snížení nárokové hranice odsloužených let v případě výsluhového příspěvku a ozdravného pobytu na 10 let s úměrným snížením plnění. Druhým předkládaným návrhem bylo zavedení resortního stravování a stabilního třináctého platu místo variabilních prosincových odměn. Tento návrh rozšíření benefitů vyplynul z doplňující otázky v rámci průzkumu, kdy respondenti uvedli benefity, jejichž zavedení by uvítali. Aplikace těchto návrhů by zvýšila motivační funkčnost policejních benefitů a náborovou atraktivitu, ale samozřejmě za cenu vyšších personálních nákladů.

	ZAJÍMAVOSTI ZE ZAHRANIČÍ	
--	---------------------------------	--



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



SYSTÉM DLOUHODOBÉ SOCIÁLNĚ ZDRAVOTNÍ PÉČE V RAKOUSKU¹

ÚVOD

Velmi cenné informace při koncipování nových sociálních systémů i při realizaci jejich úprav a reforem je možno získat v rámci mezinárodních komparací. Přitom je však nutno mít na zřeteli, že řešení, která jsou v zahraničních systémech koncipována, není možno pouze "přeložit do češtiny", ale je nutno pokusit se najít filozofii těchto řešení a následně tuto filozofii promítnout do řešení v naší zemi. Přitom je nutno vycházet z toho, jaké je např. územně správní uspořádání jednotlivých zemí, jaké jsou kompetence jednotlivých správních orgánů, jak jsou nastaveny vztahy mezi centrální vládou a regionálními nebo místními autoritami nebo jaký je vztah státní správy a samosprávy. Proto je při charakteristice hlavních principů systémů služeb dlouhodobé péče nutno věnovat pozornost i problematice administrativně-správního členění jednotlivých zemí. Z teritoriálního hlediska je přitom nutno hledat inspiraci především u našich nejbližších sousedů, v zemích, s nimiž nás pojí dlouhodobě historické tradice a sociálně kulturní prostředí. Z tohoto pohledu je proto vhodné podrobně sledovat a vyhodnocovat i situaci v jednotlivých sociálních systémech v Rakousku.

Administrativně správní členění země, struktura obyvatelstva

Rakouská republika je spolkovým státem, který je budován na federativním principu. Rakouská ústava vychází z principu oddělené státní moci zákonodárné, výkonné a soudní. V čele republiky je přímo volený spolkový prezident, jehož volební období trvá 6 let. Prezident jmenuje spolkového kancléře a vládu. V Rakousku funguje dvoukomorový parlamentní systém, který tvoří Národní rada volená podle systému poměrného zastoupení, a Spolková rada, která reprezentuje jednotlivé spolkové země. Zákonodárná a výkonná moc je rozdělena mezi spolkový stát a 9 spolkových zemí, které jsou dále rozděleny do 80 okresů a 15 statutárních měst.

Zákonodárným orgánem každé spolkové země je zemský sněm, který je jednokomorový. Každá země má vlastní ústavu, parlament a vládu odpovídající za uplatňování zemských zákonů. V jejím čele stojí zemský hejtman, kterého volí zemský sněm a schvaluje prezident spolkové republiky. Zákonodárná moc v jednotlivých zemích náleží sněmu, který přijímá zákon, které mohou být v různých zemích různé, nesmí však být v rozporu se Spolkovým zákonem nebo s ústavou.

Jednotlivé spolkové země mají jen relativně málo zákonodárných kompetencí, téměř všechny záležitosti praktického významu (trestní právo, občanské právo, pracovní právo,

¹ Článek vznikl v rámci projektu „Tvorba systému sociálně zdravotního pomezí v Kraji Vysočina“, registrační číslo CZ.03.3.X/0.0/0.0/15_018/0013974“

hospodářské právo, školství, věda, telekomunikace, zdravotní a sociální péče) jsou upraveny spolkovou legislativou. Za těmito relativně malými kompetencemi stojí převážně historické důvody, protože v dobách habsburské monarchie se o mnoha záležitostech rozhodovalo převážně ve Vídni.

K 1. lednu 2021 žilo v Rakousku celkem 8,93 mil. obyvatel, z toho bylo dětí do 19 let 19,3 %, dospělých ve věku 20–64 let 61,8 % a osob starších 65 let 18,9 %. K témuž datu žilo v Rakousku 17,1 % osob cizího původu (celkem cca 1,53 mil. osob), největší podíl zaujímají Němci (209 tis.). V Rakousku je nejvýrazněji rostoucí skupina obyvatel nad 80 let, která vyžaduje zvýšenou péči. Počet osob ve věku 60–79 let se v období 2006–2030 zvýší o 50 %, počet osob nad 60 let o 55 %, počet osob nad 80 let se ve stejném období zvýší o 73 %, naproti tomu počet obyvatel mladších 60 let klesne o 5 %.

Legislativní rámec služeb dlouhodobé péče

V r. 2011 přijala Národní rada reformní zákony o příspěvku na péči a o fondu na péči, které přenesly kompetence z jednotlivých spolkových zemí na stát. V současné době upravuje podmínky pro poskytování sociálních služeb zákon o dávkách pro dlouhodobou péči (Bundespflegegeldgesetz, poslední novela byla přijata v r. 2020), nařízení o stanovení příspěvku na federální péči o dlouhodobou péči (Einstufungsverordnung zum Bundespflegegeldgesetz), nařízení federálního ministra práce, sociálních věcí a ochrany spotřebitelů o hodnocení potřeb péče o děti a mladé lidi v souladu s federálním zákonem o ošetrovatelské péči (Bundespflegegeldgesetz, Kinder-EinstV) a množství platných zákonných základů, např. Dohoda mezi spolkovou vládou a spolkovými zeměmi o společných opatřeních pro osoby vyžadující péči, zákony o sociální pomoci a zákony o zdravotním postižení spolkových zemí.

V Rakousku byla v minulosti realizována řada reformních opatření, které se týkaly převážně přerozdělování odpovědností a prostředků mezi veřejnými orgány. Rakouský systém dlouhodobé péče se vyznačuje vysokým podílem neformálního zajištění péče, vzhledem k probíhajícím socio-ekonomickým změnám se hledají možnosti zvýšení financí v systému.

Financování dlouhodobé péče

Dlouhodobá péče je v Rakousku financována z daní, pojištěnci ani zaměstnavatelé neplatí žádné příspěvky. Rakouský systém je samostatný, a proto není součástí např. zdravotní péče. Ve smyslu nařízení č. 883/2004 a rozsudků vydaných Evropským soudním dvorem ve věcech Jauch a Hosse je nárok na příspěvek na péči kvalifikován jako peněžitá dávka v nemoci, tzn. že pokud je rakouská zdravotní pojišťovna kompetentní a pokud jsou splněny i ostatní zákonné požadavky, je vyplácen příspěvek na péči i do ciziny.

Služby jsou poskytovány prostřednictvím veřejných a soukromých poskytovatelů, primárně jsou organizovány na spolkové úrovni. Poskytování stacionární péče je v kompetenci jednotlivých spolkových zemí a obcí, péči poskytují rovněž náboženské a neziskové organizace. Výše příspěvku klienta se liší podle jednotlivých případů, závisí na ekonomických poměrech příjemce. K jeho úhradě klient využívá příspěvek na péči a další vlastní zdroje, zbývající částku je možno požadovat od rodinných příslušníků.

Ambulantní pečovatelské služby jsou nabízeny neziskovými organizacemi nebo soukromými pečovatelskými službami. Obecně je jednotlivec zodpovědný za financování svého pobytu v rezidenčním domě nebo domě s pečovatelskou službou z osobních příjmů/majetku. Pokud příjem ani majetek příjemce péče nepokrývá náklady, příslušný zřizovatel sociální péče pokrývá rozdíl. V některých spolkových zemích je možno požadovat náhradu od rodinných příslušníků. Náklady na lůžko jsou stanoveny dle stupně péče a zařízení tedy zná výši příjmů podle počtu lůžek zařazených dle jednotlivých stupňů péče, pokud budou všechna obsazena. Poskytovatel není závislý na dotacích, ale poskytuje jasně definovanou službu, za níž dostává plnou úhradu od klienta. To mu umožňuje fungovat v klasickém podnikatelském prostředí. Provozovatelé také více spolupracují s veřejností a poskytují doplňkové služby.

Plánování rozvoje sociálních služeb, jejich síťování

Sociální služby jsou v Rakousku zřizovány s cílem nabídnout osobám, které vyžadují péči možnost, aby o ně bylo pečováno podle jejich přání a potřeb. Pro klienty jsou k dispozici ambulantní služby, částečně stacionární služby, stacionární služby a terénní služby. Veškerá agenda týkající se poskytování sociálních služeb spadá do působnosti jednotlivých spolkových zemí. Poskytovateli sociálních služeb jsou veřejně prospěšné společnosti, orgány zemské a obecní samosprávy a soukromé společnosti.

Rámcové právní podmínky pro sociální služby byly stanoveny dohodou mezi státem a jednotlivými zeměmi o společných opatřeních pro osoby vyžadující péči. Stát tuto dohodu zahrnul do práva na zdravotní a ošetrovatelskou péči a podnikl opatření ke zkvalitnění příslušných oborů. Země se zavázaly k plošnému budování sociálních služeb.

V r. 2010 byla založena společnost Gesundheit Österreich, která by měla provádět systematická šetření v zájmu získání celkového přehledu o sociálních službách pro osoby vyžadující péči. K hlavním úkolům této společnosti patří:

- kvantifikovat hrubý odhad nákladů na péči na základě plánů a potřeb rozvoje jednotlivých zemí,
- podporovat poskytovatele sociálních služeb při vypracování kritérií kvality a financování terénních služeb, denní péče, přechodných pobytů v pobytových zařízeních, case-und care management (koordinovaná péče) a alternativních forem bydlení.

Cílem přitom je zjistit, kolik finančních prostředků by bylo potřeba vynaložit na kvalitní poskytování sociálních služeb vlivem demografického vývoje.

Základní charakteristiky systému dlouhodobé péče

Rakouský systém je charakteristický výraznými pravomocemi jednotlivých spolkových zemí, dlouhodobě zaujímá jedno z předních míst v mezinárodním žebříčku kvality života a zdravotních systémů. Odpovědnost za zřízení sociální služby nesou z velké části spolkové země, obce a města. Pokud samy sociální službu nenabízí, musí zajistit požadovanou kvalitu u jiných poskytujících organizací (neziskových a soukromých). Mezi kvalitou a nabídkou sociálních služeb existují velké teritoriální rozdíly, včetně stanovené výše úhrad za jejich poskytování. Poskytovateli sociálních služeb jsou veřejně prospěšné

společnosti, krajské a obecní organizace a soukromé společnosti. V oblasti terénních sociálních služeb převládá neziskový sektor, u služeb sociální péče pobytového typu mají silnou roli církevní poskytovatelé a soukromé společnosti. Veřejný sektor je aktivní především v oblastech péče o děti, domovech pro seniory a domovech s pečovatelskou službou. Celkově veřejní a neziskoví poskytovatelé dohromady zajišťují cca 80 % služeb. Jedná se o univerzální systém, který platí pro všechny obyvatele, je financovaný z veřejných rozpočtů. Státním finančním zdrojem pro financování sociálních služeb je "fond na péči" (Pflegefonds), který je financován z daní, od r. 2012 je z tohoto fondu vyplácen příspěvek na péči. Náklady na dlouhodobou péči rovněž kofinancují některé municipality, na úhradách za poskytovanou péči mají možnost participovat blízké osoby. Až 80 % osob vyžadujících péči je v Rakousku poskytována péče v domácím prostředí rodinnými příslušníky, soukromými pečovateli nebo pečovatelskými službami.

Dle OECD byl v Rakousku podíl výdajů na dlouhodobou péči v letech 2010–2017 víceméně konstantní a činil 1,5 % HDP (průměr EU = 1,6 %). Rozpočtové projekce výdajů na dlouhodobou péči předpokládají růst veřejných výdajů až na 1,85 % HDP do roku 2030 a 3,59 % do roku 2060 v závislosti na scénáři. Dávky budou financovány ze státního rozpočtu, rozpočtů domácností a spolkových zemí a v menší míře obecními úřady. Je zřejmé, že poptávka po dlouhodobé péči v budoucnu výrazně naroste.

Dvě složky dlouhodobé péče – zdravotní a sociální, jsou v Rakousku značně propojené. Zatímco dlouhodobé peněžitě dávky pocházejí ze státního rozpočtu, financování věcného plnění plyne z rozpočtů spolkových republik, okresů a obcí prostřednictvím obecného systému fiskálního vyrovnávání, který v zásadě převádí daňové příjmy Spolkové republiky z Fondu na péči na okresy a obce. Stát se na společných odvodech podílí dvěma třetinami, spolkové země jednou třetinou. Rozdělování prostředků probíhá na základě lidnatosti. Rakouský přístup ukazuje, že jasné určení očekávaných příjmů a nákladů na poskytované služby a možnost poskytovat nadstandard nastavuje motivační prostředí pro vstup soukromého kapitálu a růst kvality poskytovaných služeb.

Pracovníci v sociálních službách

Sociální služby poskytují sdružení veřejné péče, země a obce, služby jsou poskytovány odbornými zdravotnickými pracovníky a pracovníky sociální péče. Jde především o diplomované zdravotní sestry, pečovatelky (pečovatele), pomocnice v domácnosti a odborné sociální pečovatelky/pečovatele a diplomované sociální pečovatelky/pečovatele v oblasti práce se seniory a postižené.

V červenci 2005 vešla v účinnost smlouva o profesích v oboru sociální péče mezi spolkovým státem a jednotlivými zeměmi, která obsahuje úpravu podmínek přípravy pro povolání a vzdělávání pro oblast výkonu práce v sociálních službách.

Kvalita sociálních služeb

Kvalita sociálních služeb v Rakousku je hodnocena v rámci evropského rámce kvality služeb, který obsahuje zastřešující principy pro poskytování sociálních služeb, principy úpravy vzájemných vztahů mezi poskytovateli služeb, jejich uživateli a dalšími

zúčastněnými stranami principy a pro využití lidského kapitálu. K těmto zásadám patří i relativně konkrétní kritéria hodnocení a kontrolu kvality ze strany zadavatelů. Vzhledem k různorodosti rozsahu služeb však tato kritéria nesmí klesnout pod určitou úroveň abstrakce, která se obvykle drží.

K obecným zásadám kvality pro poskytování sociálních služeb patří zejména zajištění dostupnosti širokého spektra potřebných služeb, nízkoprahový a bezbariérový přístup ke službám pro všechny uživatele podle jejich potřeby, bezplatný nebo cenově dostupný přístup k sociálním službám, flexibilní poskytování služeb s ohledem na fyzické, intelektuální a sociální prostředí a individuálních schopností uživatele služby a komplexní přístup k poskytování sociálních služeb s cílem zlepšení situace klientů.

K zásadám zajištění kvalitních vztahů mezi poskytovateli služeb a jejich uživateli patří zejména respektování základních práv, svobod a lidské důstojnosti uživatelů, zejména pokud jde o rovné příležitosti, rovné zacházení, svobodu volby a individuální sebeurčení a respektování soukromí a podpora posilování účasti uživatelů služeb na trhu sociálních služeb.

K zásadám zajištění kvality vztahů mezi poskytovateli služeb, sociálními partnery a dalšími zainteresovanými stranami aktivní spolupráce a účast všech zúčastněných stran ve veřejném i soukromém sektoru při vývoji kontinuálních na potřebách klientů založených sociálních služeb. V tomto smyslu se jedná zejména o využití synergií na místní úrovni, zejména s ohledem na tvorbu politiky, hodnocení potřeb, plánování a vývoj společnosti a o otevřené, transparentní, efektivní poskytování služeb.

K hlavním zásadám kvality pro využití lidského potenciálu patří zejména vytvoření dobrých pracovních podmínek, dobrého pracovního prostředí a odpovídající fyzické infrastruktury, zejména dodržování zdravotních, environmentálních a bezpečnostních norem.

Standardy kvality spočívají na dohodách o tzv. "preventivní péči", které uzavřely spolkové orgány s jednotlivými zeměmi v r. 1993. Všechny spolkové země vydaly příslušné zákony, které zohledňují tato kritéria kvality:

- velikost domova – jeho přehlednost a vytvoření prostředí pro utváření "domácích vztahů",
- velikost pokoje (pokoj by měl být vybaven také koupelnou), konkrétní velikost závisí na rozhodnutí konkrétní spolkové země,
- právo na návštěvu – domov vydává vlastní návštěvní řád, aby mohli klienti kdykoli přijmout návštěvu,
- infrastruktura – v domově je nutno pamatovat na prostor pro terapie, nabídku rehabilitačních služeb a širokou diverzifikovanou nabídku externích služeb,
- umístění a prostředí – domov by měl být integrován do příslušné obce tak, aby zůstaly zachovány vztahy s okolním prostředím,
- personál – odborně kvalifikovaný a pomocný personál je třeba zajistit v dostatečné kvantitě (tato definice zapřičiňuje velké rozdíly mezi jednotlivými spolkovými zeměmi),
- lékařské zaopatření – poskytovatel služby má subsidiární povinnost pojistit se pro situace, kdy je třeba poskytnout lékařskou pomoc, přitom musí být zajištěna svobodná volba lékaře,

- úprava dohledu – jednotlivé spolkové země musí vydat předpisy pro kontrolu nad domovy pro seniory a pečovatelskými domovy, které zajistí zároveň právní ochranu klientů domova.

Kvalitu sociálních služeb lze z velké části odvozovat od jejich personálního zajištění. Pro institucionální péči jsou pevně stanoveny počty zaměstnanců v sociálních zařízeních, jejich výši stanovují zákony jednotlivých zemí vzhledem ke skladbě klientů. Zákony také stanovují počty hodin dalšího vzdělávání a požadovanou kvalifikaci pracovníků.

U domácí péče hodnotí certifikovaní ošetřovatelé kvalitu poskytovaných služeb na základě modifikované metodologie ASCOT (Adult Social Care Outcomes Toolkit). Kvalita je hodnocena na základě 6 dimenzí – funkčnost ubytování, osobní hygiena, kvalita lékařské péče, výživa a hydratace, čistota ubytování, aktivity a sociální participace.

V oblasti pobytové péče byl vypracován "Národní certifikát kvality pro domovy pro seniory a domy s pečovatelskou službou" jako jednotný nástroj objektivního hodnocení kvality služeb. Certifikát je dobrovolnou externí certifikací určenou pro pečovatelské domy se zavedeným systémem managementu kvality. Stěžejní body hodnocení představují kvalita života klientů a kvalita práce ošetřovatelů. Cílem je učinit kvalitu pečovatelských domů viditelnou a transparentní a poskytnut pobídky za zvýšenou kvalitu pomocí výměny dobré praxe. Vzhledem k svobodné volbě klientů mezi poskytovateli a typy služeb, na základě této certifikace mohou uživatelé snadno získat informaci, zda dům s pečovatelskou službou splňuje požadovaná kritéria.

V domovech pro seniory je dále využíván systém řízení kvality E-Qalin (European Quality Improvement and Innovative Learning in Residential Care for Older People), jehož základem je proces sebehodnocení kvality uvnitř organizace zapojením všech stakeholderů do hodnocení a zlepšení struktury, procesy a výsledky. Součástí systému je poskytnutí speciálního školení relevantním stakeholderům pro zlepšení komunikace, sociálních kompetencí a systémového myšlení. E-Qalin nepředepisuje konkrétní standardy k naplnění. Nicméně v důsledku jeho zavedení řada domovů našla klíčové výkonové indikátory, které používají pro strategické řízení organizace.

Dále mají některé organizace zavedený systém ISO či systém QAP ("Qualität als Prozess", kvalita jako proces). Kontrola kvality probíhá pomocí tzv. domovního dohledu jednotlivých spolkových zemí, který kontroluje splnění zákonně upravených požadavků. Dále byla zřízena tzv. zastupitelství pro péči ("Pflegeranwaltschaft"), která fungují jako nezávislé orgány řešící stížnosti klientů nebo jejich příbuzných.

Příspěvek na péči (Pflegegeld)

Příspěvek na péči je paušální dávkou, jejíž výše se neodvíjí od majetku ani příjmu příjemce dávky. Tyto peněžité dávky by měly krýt především dodatečné náklady péče zajištěné soukromými nebo veřejnými poskytovateli, případně neformálně domácími pečovateli. Dávka samotná není v mnoha případech schopna pokrýt veškerou péči, kterou zdravotně postižená osoba potřebuje, takže je nutné, aby si na tuto péči osoby přispívaly částečně i z vlastních zdrojů. Dávka na dlouhodobou péči je vyplácena přímo příjemci, což vede k širokému využívání neformální péče.

V r. 2020 pobíralo příspěvek na dlouhodobou péči více než 467 tis. osob. Cílem jeho poskytování je podle článku 1 zákona o dávkách pro dlouhodobou péči (Bundespflegegeldgesetz) poskytnout osobám, které potřebují dlouhodobou péči, co nejdokonalejší péči a podporu a zlepšit možnost udržovat si nezávislý na potřeby orientovaný životní styl v případě jejich fyzického, duševního nebo smyslového postižení. Stárnutí populace v Rakousku se promítá v růstu počtu příjemců příspěvku na péči, s jeho dalším nárůstem je nutno počítat i v následujících letech. Vývoj počtu příjemců příspěvku na péči v letech 2012–2019 podle stupně závislosti je uveden v tabulce č. 1.

Tab. 1 Vývoj počtu příjemců příspěvku na péči v letech 2010–2020 podle stupně závislosti

rok	celkem k 31. 12.	z toho ve stupni						
		1	2	3	4	5	6	7
2010	369 172	78 287	123 466	61 450	53 218	33 673	12 607	6 471
2011	367 570	80 415	116 810	62 078	52 985	35 367	13 307	6 608
2012	444 125	99 657	133 075	76 864	62 892	44 102	18 279	9 256
2013	450 699	104 010	131 032	78 307	63 368	45 808	18 716	9 458
2014	457 058	106 621	129 904	79 584	64 347	47 696	19 300	9 606
2015	451 753	112 178	119 628	79 684	64 184	47 799	19 088	9 192
2016	456 828	118 567	111 457	81 779	65 680	49 855	19 956	9 534
2017	458 572	122 929	105 717	83 223	66 272	51 107	19 905	9 419
2018	461 042	127 141	101 585	83 680	67 355	51 918	19 956	9 407
2019	466 360	130 986	99 659	84 785	68 447	52 649	20 308	9 526
2020	462 820	130 213	98 622	85 252	67 723	51 739	20 152	9 119

Pramen: Bundespflegegeldbezieherinnen und-bezieher nach Pflegegeldstufen 2009–2020 [online] [cit. 2021-09-15]. Dostupné z: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/bundespflegegeld/index.html

Příspěvek na péči je paušální dávka, která nemá vazbu na příjem ani majetek příjemce. Jejím účelem je nahradit výdaje spojené s dlouhodobou péčí a zajistit osobám ve stavu závislosti maximální potřebnou péči a podporu. Příspěvek by měl zvýšit šanci těchto osob na zachování samostatného života, může být poskytován v případě fyzického nebo psychického postižení či emočních problémů, případně smyslové nedostatečnosti. Dávka na dlouhodobou péči je vyplácena přímo příjemci, který ji může použít na financování dlouhodobé péče podle svého volného uvážení. V případě nesprávného použití příspěvku na dlouhodobou péči může být nahrazen věcnými dávkami.

Výše příspěvku na péči je diferencována podle hodin potřebné péče, přičemž minimální počet je stanoven na 65 hodin, o konkrétním rozsahu rozhoduje lékař na základě posouzení zdravotního stavu, přitom se předpokládá, že péče bude zapotřebí alespoň po dobu 6 měsíců. Lékařské hodnocení stupně závislosti se provádí v souladu s pravidly stanovenými příslušným spolkovým ministerstvem, přitom se hodnotí schopnost naplnit běžné úkony každodenního života, např. schopnost obléknout se, svléknout se, provést osobní hygienu, připravit jídlo, dojít na toaletu, vzít si léky atd.

Míra závislosti může být přehodnocena na žádost příjemce po uplynutí jednoho roku, pokud ke zhoršení zdravotního stavu došlo v kratším časovém intervalu, je nutno tuto skutečnost doložit přesvědčivými důkazy, např. lékařskými nálezy apod.

Výše příspěvku na péči v jednotlivých stupních závislosti je uvedena v tabulce č. 2.

Tab. 2 Výše příspěvku na péči od 1. ledna 2021

stupeň péče	výše příspěvku na péči	počet hodin potřebné péče měsíčně
1.	162,50 €	více než 65 hodin
2.	299,60 €	více než 95 hodin
3.	466,80 €	více než 120 hodin
4.	700,10 €	více než 160 hodin
5.	951,90 €	více než 180 hodin, pokud je vyžadována mimořádná péče
6.	1 327,90 €	více než 180 hodin, pokud je nezbytná časově nekonzistentní péče, která se poskytuje pravidelně během dne a noci nebo pokud je zapotřebí stálá přítomnost opatrovníka během dne a noci kvůli pravděpodobnosti vlastního nebo cizího ohrožení
7.	1 745,10 €	více než 180 hodin, pokud nejsou možné cíleně orientované pohyby všech končetin a není možná funkční kompenzace

Pramen: Pflegegeld 2021 in Österreich – Anspruch, Höhe, Pflegestufen, Erhöhung, Valorisierung [online] [cit. 2020-08-29]. Dostupné z: <https://www.foerderportal.at/pflegegeld-oesterreich/>

Zajímavost je skutečnost, že jsou stanoveny minimální stupně závislosti pro vybrané skupiny zdravotně handicapovaných osob, např. pro osoby, které jsou odkázány na pohyb na invalidním vozíku, je minimálním stupněm závislosti stupeň 3 až 5, v případě vážného poškození zraku je minimálním stupněm stupeň 3, v případě slepoty stupeň 4 a pro hluchoslepé osoby je to 5. stupeň závislosti.

Příspěvek na dlouhodobou péči je od r. 2020 valorizován každoročně jako důchody ve všech kategoriích.

Hmotné zabezpečení pečujících osob

V souvislosti s očekávanými demografickými trendy lze v následujících letech očekávat, že tradiční formy stacionárních a mobilních služeb nebudou již schopny adekvátně

pokrývat potřeby seniorů, již v současné době se nabídka služeb v jednotlivých spolkových zemích značně liší, z kvalitativního hlediska je zcela nesrovnatelná. Je proto zřejmé, že bude narůstat potřeba alternativních forem péče. Proto je v současné době kladen důraz na zvýšení podpory pečujících osob.

Od 1. ledna 2014 byla zavedena řada nových opatření, jejichž cílem je usnadnit zaměstnancům sladění zaměstnání s péčí o potřebné rodinné příslušníky, jejich ošetřováním, popř. doprovázením umírajících rodinných příslušníků nebo velmi těžce nemocných dětí. Jedná se o pečovatelskou dovolenou, kratší pracovní dobu na péči a volno na rodinnou hospicovou péči. Pečovatelská dovolená je spojená s úplným výpadkem mzdy/platu, kratší pracovní dobu na péči s alikvotním snížením mzdy/platu. Osoby, které těchto opatření využívají, mají nárok na odpovídající příspěvek na pečovatelskou dovolenou.

Cílem pečovatelské dovolené, popř. kratší pracovní doby na péči, je poskytnout zaměstnancům v případě náhle vzniklé potřeby péče o blízkého rodinného příslušníka nebo k odlehčení pečující osoby na určitou dobu možnost péči nově zorganizovat. Možnost sjednat si pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči mají zaměstnanci v soukromoprávních pracovních vztazích, spolkoví a zemští zaměstnanci a zaměstnanci obcí a poživatelé podpory v nezaměstnanosti nebo pomoci v nouzi, kteří se za účelem čerpání pečovatelské dovolené odhlásili z pojištění v nezaměstnanosti.

Pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči je možné si sjednat na péči o blízké rodinné příslušníky, kteří mají v dané chvíli přiznaný příspěvek na péči od stupně 3, popř. v případě nezletilých rodinných příslušníků nebo rodinných příslušníků s demencí příspěvek na péči od stupně 1. Podmínkou pro jejich čerpání je písemné sjednání uvolnění z práce nebo zkrácení pracovní doby mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, přičemž zaměstnavatel s tím musí souhlasit, neboť na pečovatelskou dovolenou a kratší pracovní dobu na péči zatím neexistuje právní nárok.

Pečovatelská dovolená a kratší pracovní dobu na péči představují překlenovací opatření, lze je sjednat minimálně na dobu jednoho měsíce a maximálně na dobu tří měsíců. V zásadě lze pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči sjednat na jednoho blízkého rodinného příslušníka potřebujícího péči jen jednou, avšak v případě podstatného zvýšení potřeby péče dané osoby minimálně o jeden stupeň příspěvku na péči lze pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči sjednat ještě jednou. Na jednu osobu potřebující péči si může sjednat pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči i více pracovníků. Tak např. dva sourozenci si mohou na jednoho ze svých rodičů sjednat pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči pro různá období vždy na dobu až tří měsíců, celkem tedy až na šest měsíců. Při podstatném zvýšení potřeby péče minimálně o jeden stupeň příspěvku na péči je pak možné opětovné sjednání pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči vždy až na maximálně tři měsíce na jednoho pracovníka. Příspěvek na pečovatelskou dovolenou náleží na jednu osobu potřebující péči maximálně po dobu 12 měsíců.

Již od 1. července 2002 mají zaměstnanci v Rakousku možnost po určitou dobu doprovázet umírající blízké rodinné příslušníky a velmi těžce nemocné děti, a to v rámci tzv. volna na rodinnou hospicovou péči. Zaměstnanci si v rámci volna na rodinnou hospicovou péči mohou zvolit zkrácení pracovní doby (kratší pracovní dobu na rodinnou hospicovou péči), změnu rozložení normální pracovní doby nebo uvolnění z práce spojené se ztrátou výdělku.

Na volno na rodinnou hospicovou péči existuje právní nárok, může ho využívat i více rodinných příslušníků zároveň. O doprovázení při umírání lze žádat zpočátku maximálně na dobu tří měsíců, v případě potřeby je možné v daném případě prodloužení až na celkovou dobu šesti měsíců. O doprovázení velmi těžce nemocných dětí lze žádat zpočátku na maximálně pět měsíců, v případě potřeby je možné v daném případě prodloužení až na celkovou dobu devíti měsíců.

K finanční podpoře pečujících rodinných příslušníků v případě čerpání pečovatelské dovolené, kratší pracovní doby na péči, volna na rodinnou hospicovou péči, popř. kratší pracovní doby na rodinnou hospicovou péči slouží příspěvek na pečovatelskou dovolenou. Na tento příspěvek má nárok každá osoba, která je pojištěna v plném rozsahu (= nemocenské, úrazové a důchodové pojištění) na základě nepřetržitého pracovního poměru bezprostředně před čerpáním pečovatelské dovolené, pokud má písemně sjednanou pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči se zaměstnavatelem (nebo předloží doklad o čerpání volna na rodinnou hospicovou péči, popř. předloží doklad o odhlášení z pobírání dávek v nezaměstnanosti) a pokud předloží prohlášení, že po dobu pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči obstarává převažující péči a ošetřování.

Výše příspěvku na pečovatelskou dovolenou a při volnu na rodinnou hospicovou péči je závislá na výši předchozího příjmu a poskytuje se ve stejné výši jako podpora v nezaměstnanosti (tj. 55 % čistého denního příjmu), minimálně však ve výši částky stanovené jako hranice pro zaměstnání malého rozsahu 405,98 € měsíčně.

V případě kratší pracovní doby na péči a kratší pracovní doby na rodinnou hospicovou péči se zkracuje pracovní doba a snižuje se výdělek, proto náleží příspěvek na pečovatelskou dovolenou v alikvotní výši. Příspěvek se vypočítá v zásadě na základě rozdílu mezi průměrným hrubým výdělkem před zkrácením pracovní doby a během ní. Základní částka činí i v těchto případech 55 % rozdílu, minimálně však představuje alikvotní výši částky stanovené jako hranice pro zaměstnání malého rozsahu odpovídající zkrácení pracovní doby.

Nezaměstnaným osobám, které se z důvodu čerpání pečovatelské dovolené nebo volna na rodinnou hospicovou péči odhlásily z pobírání dávek v nezaměstnanosti nebo se odhlásily z nemocenského a důchodového pojištění podle zákona o pojištění v nezaměstnanosti, náleží příspěvek na pečovatelskou dovolenou ve výši naposled jako hranice pro zaměstnání malého rozsahu, tedy 405,98 € měsíčně v r. 2015.

V posledních letech se rozvíjí řada nových forem služeb pro seniory, které jsou zpravidla založeny na poskytování bydlení se zajištěním asistenční pomoci (sociální a zdravotní služba, tísňové volání, služba opatrovníka).

Doporučení pro Českou republiku

Na základě zpracované charakteristiky systémů dlouhodobé sociálně zdravotní péče v Rakousku lze identifikovat několik doporučení a příkladů dobré praxe, které by bylo vhodné implementovat do české legislativy a praxe při poskytování sociálně zdravotních služeb. Rakouský systém organizace, financování a řízení dlouhodobé sociálně zdravotní

péče má totiž s českým systémem řadu společných prvků, a proto při hledání námětů, které by vedly k dalšímu rozvoji našeho systému, lze v něm najít řadu inspirativních prvků a námětů. V tomto smyslu se jedná především o tato řešení:

1. Zvážit možnost významným způsobem prodloužit dobu tzv. dlouhodobého ošetrovného, jehož poskytování vstoupilo v ČR v platnost 1. června 2018 po vzoru rakouského systému pečovatelské dovolené, popř. kratší pracovní doby, tak, aby ve smyslu Národní strategie rozvoje sociálních služeb na léta 2016–2025 došlo k dalšímu rozvoji služeb domácí péče a posílení integrace sociální a zdravotní péče.
2. Doporučuje se rozšířit počet stupňů závislosti tak, aby diferenciací do více stupňů závislosti umožnila lépe nastavit rozsah podpory všem potřebným osobám. Rozsah potřebné péče se doporučuje časově vymezit.
3. Doporučuje se stanovit pravidla valorizace příspěvku na péči.
4. Doporučuje se převést rozhodování o výši státních dotací poskytovatelům sociálních služeb znovu na centrální úroveň tak, aby byla zajištěna srovnatelná úroveň podpory ve všech krajích ČR. V době, kdy v Rakousku došlo k centralizaci financování sociálních služeb, bylo v ČR rozhodnuto o tom, že o výši dotací registrovaným poskytovatelům sociálních služeb budou rozhodovat jednotlivá krajská zastupitelstva, přestože jednotlivé kraje jsou ve svém samosprávné kompetenci zřizovateli řady poskytovatelů sociálních služeb a jsou tak ve střetu zájmu.
5. Doporučuje se výrazně propojit obě složky dlouhodobé péče z hlediska jasných principů jejich financování. Zatímco dlouhodobé peněžité dávky jsou financovány ze státního rozpočtu, financování věcného plnění plyne z rozpočtů spolkových republik, okresů a obcí prostřednictvím obecného systému fiskálního vyrovnávání, který v zásadě převádí daňové příjmy Spolkové republiky z Fondu na péči na okresy a obce. Stát se na společných odvodech podílí dvěma třetinami, spolkové země jednou třetinou, rozdělování těchto prostředků se odvíjí od počtu obyvatel jednotlivých spolkových zemí.

Literatura:

Analýza segmentu sociálních služeb s akcentem na pobytové a ambulantní sociální služby pro seniory. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2021. ISBN 978-80-88361-11-4.

Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Volksgruppengesetz. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000602>

European demographic data sheet 2018 [online]. Dostupné z: <https://www.populationeurope.org/en/index.php?page=datatable>

HON, F. – PRŮŠA, L. a BAREŠ, P. *Mezinárodní komparace rozsahu a struktury příjemců příspěvku na péči a podmínek pro jeho přiznání v ČR, na Slovensku, v Německu a v Rakousku*. Praha: VÚPSV, 2020. ISBN 978-80-4716-396-8.

HORECKÝ, J. *Mezinárodní zkušenosti a srovnání – Rakousko*. Dostupné z: http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/01/2_Rakousko.pdf

KAHL, A. a WEBER, K. *Vergabe von sozialen Dienstleistungen in Österreich*. Dostupné z: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Vergabe_von_sozialen_Dienstleistungen-Oesterreich.pdf

PRŮŠA, L. Aktuální trendy v rozvoji sociálních služeb v zemích EU a v ČR ve světle očekávaných změn ve struktuře populace. *FÓRUM sociální politiky*. 2016, roč. 10, č. 6. ISSN 1802-5854.

Rakousko: Základní charakteristika teritoria, ekonomický přehled. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/rakousko-zakladni-charakteristika-teritoria-19137.html#sec2>

Republik Österreich: Nationaler Bericht über Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Dostupné z: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=166>

Vaše práva v oblasti sociálního zabezpečení v Rakousku. Dostupné z: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Austria_cs.pdf

www.missoc.org/

<https://ec.europa.eu>

<https://www.statistik.at/>

<https://www.noegv.at/noe/Pflege/Pflege.html>

Kontakt

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.
Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Bezručovo nám. 885/14, 746 01 Opava, Česká republika
ladislav.prusa@fvp.slu.cz

	NAŠE RECENZE	
--	---------------------	--

RECENZE KNIHY MOŽNÁ TO JDE I JINAK

Autor: Petr Fabián

Pardubice: Univerzita Pardubice, 2021, 174 stran
ISBN: 978-80-7560-368-5

Po přečtení knihy Mgr. Petra Fabiána, Ph.D. „Možná to jde i jinak – Teorie a metody v sociální práci“, mě napadlo upravit název na: „Jde to i jinak“, neboť autor inspiruje svým textem sociální pracovníky k aktivnímu přístupu.

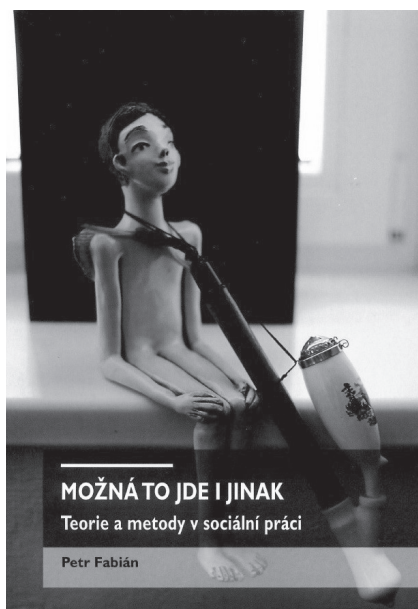
Začnu od konce: Autorovo přání uvedené v závěru knihy: „Věříme, že studenti i zájemci o sociální práci zde našli něco inspirujícího pro svou praxi i pro svůj osobní život.“ (s. 122) podle mého názoru, bude naplněno z několika důvodů.

Zprvce samotný neotřelý způsob psaní vede k zamýšlení se nad předestíranými tématy. Například úvaha o míře, s jakou služby reagují na potřeby klientů, či naopak klienti přizpůsobují své potřeby nabízeným službám? Nebo dilema kvality a kvantity; kvalitní služba by měla dopomoci klientovi k nezávislosti na službě, k osamostatnění se, čímž ztrácíme klienta a bez něho služba pozbývá smyslu.

Zadruhé, sám autor uvažuje v souvislostech, komplexně a nabádá čtenáře k zasazování si témat do kontextu, vede ho ke kritickému smýšlení, čímž zvyšuje čtenářovo porozumění. Například propojováním paradigmat a teorií sociální práce, které neuvádí jako fragmenty, které si čtenář spojuje ex post, ale je to výklad s porozuměním. Čtenáři umožňuje chápat důležitost znalosti historického vývoje (např. s ohledem na rodinu) a politických vlivů na utváření a praxi sociální práce. Důraz je kladen také na schopnost sociálního pracovníka reflektovat praxi (jeho činnosti, vztah s klientem, preferovanou teorii apod.) a na možnost měnit podmínky výkonu sociální práce aktivitou samotných sociálních pracovníků.

Dalším prvkem, který je ocenění hodný je atraktivní „destigmatizační“ pojetí sociální práce jako nástroje pro rozvoj potenciálu lidí, potažmo společnosti.

Nemalou předností textu je také reagování na momentální dění, vztahování se k aktuálním tématům, trendům a způsobům práce např. e-social work.



Kniha přispívá k rozvoji oboru tím, že do ní autor vkládá vlastní analýzu a odborný pohled na problematiku, využívá zdroje z jiných oborů a oblastí např. z komerční sféry u kapitoly věnované evaluaci v sociální práci.

Text jednoznačně doporučuji k přečtení!

V Jihlavě dne 27.9. 2021.

Kontakt

PhDr. Vlasta Řezníková, Ph.D.

Katedra sociální práce

Vysoká škola polytechnická Jihlava

Tolstého 16

586 01 Jihlava

vlasta.janska@vspj.cz

POKYNY PRO AUTORY

Časopis se skládá ze tří částí. V první části tvořené rubrikou Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy jsou uveřejňovány pouze recenzované příspěvky. O zařazení do recenzované části časopisu rozhoduje redakční rada na základě výsledků recenzního řízení, které je oboustranně anonymní. Redakce v tomto směru provádí potřebné kroky. Autoři mohou nabízet příspěvky i nerecenzované části. Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky v elektronické podobě. Příspěvky zasílejte elektronicky pomocí registračního formuláře na webových stránkách časopisu (sekce Vložit rukopis).

FORMÁLNÍ POŽADAVKY

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění úvod, současný stav poznání, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu max. 30 tisíc znaků včetně mezer v editoru MS Word musí vedle vlastního textu obsahovat 10 – 15řádkový abstrakt a klíčová slova, obojí v češtině a v angličtině. Za jazykovou úpravu textu zodpovídá autor.

Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu Excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory, v samotném rukopisu uveďte poznámku, že v tomto místě má být obrazová příloha.

Citace a bibliografické odkazy musí být úplné dle vzoru (viz příklady základních druhů citací).

ČLENĚNÍ PŘÍSPĚVKU

Název (název příspěvku a jeho anglický překlad)

Autor (celé křestní jméno a příjmení všech autorů, bez titulů, např.: Jana Malá¹, Lucie Novotná², Martina Dostálová²)

Pracoviště (úplný název pracoviště a sídlo, např.: ¹Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě; ²Veřejná správa, Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Úvod

Současný stav poznání

Zkoumaná problematika a použité metody

Výsledky

Diskuse

Závěr

Literatura

Kontakt

LITERATURA

Položky jsou řazeny abecedně dle příjmení autora, v případě uvedení více děl téhož autora jsou řazeny dále dle názvu publikace. Literatura se nečlení dle typu publikace (kniha, článek apod.), níže je však pro názornost vzorů takto rozdělena. U cizojazyčných zdrojů se vzory uplatní analogicky, zkratky (vol., no., p. a obdobné) se v rámci cizojazyčného zdroje uvádějí v jazyce dokumentu (u anglického dokumentu anglicky apod.)

ODKAZY V TEXTU NA SEZNAM LITERATURY

Na zdroje průběžně odkazujte v textu, nevyužívejte poznámky pod čarou.
Podoba odkazu v textu: (Klein, 2004); (Klein, 2004: 36–37); (Zedníček et al., 1984).

PŘÍKLADY ZÁKLADNÍCH DRUHŮ CITACÍ:

Monografie

PANENKA, S. *Úvod do sociální politiky*. Praha: Codex Bohemia, 1996. ISBN 978-80-247-1775-3. (U publikace s více než třemi autory se uvádí jen příjmení prvního autora, za ním následuje zkratka et al.)

Články v časopisech

TRAVNATÝ, Z. – SVOBODA, M. 2000. Otcovství v České republice. *Demografie*. 2013, roč. 14, č. 1, s. 49–56. ISSN 1213-0125.

Články ve sbornících

CLOOTS, V. Rodinná politika v evropských zemích. In: NOVÁK, J. (ed.) *Perspektivy rodinné politiky v ČR*. Praha: MPSV ČR, 2000, s. 23–30. ISBN 978-80-261-0617-3.

Legislativní dokumenty

ČESKO. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). In: *Sbírka zákonů*. 22. 4. 1998. ISSN 1211 1244.

Bakalářské, diplomové, disertační a obdobné práce

ČERNOCKÁ, A. *Místní orgány státní správy jako součást veřejné správy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta: 2012. Vedoucí práce M. MACKOVÁ.

Elektronické dokumenty

Uvádějte:

1. specifikaci média (online, CD ROM, databáze, datový soubor)
2. datum stažení (cit. 08. 10. 2010)
3. webovou adresu (dostupné z <http://www.czso.cz>)

JIRKOVSKÝ, D. et al. Ošetrovatelské postupy a intervence – Učebnice pro bakalářské a magisterské studium [online]. Praha: Fakultní nemocnice v Motole, 2012. [cit. 13. 6. 2013]. Dostupné z: <https://www.lf2.cuni.cz/files/page/files/2016/inouceb.pdf>.

Přednášky z konferencí

MANDÁK, A. *Problémy studia migrací v českých zemích v novověku*. Příspěvek přednesený na konferenci Dějiny migrací v českých zemích. Brno, 14. 3. 2013.

Popisky tabulek a grafů

Tab. 1: Pohyb obyvatelstva, 1990–2010

Graf 1: Relativní věková struktura cizinců a obyvatelstva ČR celkem, 31. 12. 2009

Kontakt

Jméno a příjmení s tituly

Instituce, za kterou chci článek zveřejnit

Adresa

mail

Rukopisy, jejichž úprava nesplní výše uvedené požadavky nebo budou v rozporu s etickými zásadami pro publikování, nebudou redakcí přijaty.



**SILESIAN
UNIVERSITY**
FACULTY OF PUBLIC
POLICIES IN OPAVA

ISSN 2695-1223 (Print)
ISSN 2695-1231 (Online)