

Monotematické číslo:

## Sociálně politické dopady koronavirové pandemie

### Výběr z obsahu:

#### Recenzované články

Dopady nástupu koronavirové krize na trh práce v ČR  
*Pavel Kaczor*

Práce z domova – popis stavu před pandemií a možné konsekvence do nových poměrů organizace práce  
*Renata Kyzlinková – Soňa Veverková – Helena Vychová*

Začínající dopady SARS-CoV-2 do veřejných financí ČR: makrofinanční analýza vybraných položek rozpočtové kapitoly MPSV v komparaci s rokem 2009  
*Jiří Vopátek*

#### Eseje

Pandemie koronaviru jako událost typu „černá labuť“  
*Marek Szczepański*

Pozitivní společenský dopad koronaviru? Impuls k úvahám o solidaritě, empatii, důstojnosti a základním nepodmíněném příjmu  
*Jiří Mertl*

# FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

# sociální politiky

<b>Editorial</b>	1	<b>Poznatky z výzkumu</b>	
<b>Recenzované články</b>			
Dopady nástupu koronavirové krize na trh práce v ČR <i>Pavel Kaczor</i>	2	Pandemie covidu-19 a osoby bez domova <i>Olga Nešporová</i>	35
Práce z domova – popis stavu před pandemií a možné konsekvence do nových poměrů organizace práce <i>Renata Kyzlinková – Soňa Veverková – Helena Vychová</i>	9	<b>Diskuse</b>	
Začínající dopady SARS-CoV-2 do veřejných financí ČR: makrofinanční analýza vybraných položek rozpočtové kapitoly MPSV v komparaci s rokem 2009 <i>Jiří Vopátek</i>	16	Koronavirus a makroekonomická opatření české vlády <i>Ilona Švihlíková</i>	37
<b>Eseje</b>		Digitalizace a právo na analogové řešení <i>Jan Vobořil</i>	40
Pandemie koronaviru jako událost typu „černá labuť“ <i>Marek Szczepański</i>	26	<b>Recenze</b>	
Positivní společenský dopad koronaviru? Impuls k úvahám o solidaritě, empatii, důstojnosti a základním nepodmíněném příjmu <i>Jiří Mertl</i>	29	Recenze publikace „Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly“ <i>Petr Wija</i>	42
		Recenze e-knihy „Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes“ <i>Jan Mertl</i>	44

<b>Editorial</b>	1	The positive social impact of coronavirus? A stimulus for considering solidarity, empathy, dignity and the basic unconditional income	29
<b>Reviewed articles</b>		<b>Findings from Research</b>	
The impacts of the coronavirus crisis on the labour market in the Czech Republic <i>Pavel Kaczor</i>	2	COVID-19 pandemic and the homeless population	35
Working from home – a description of the situation prior to the COVID-19 pandemic and possible consequences for new relationships concerning the organisation of work <i>Renata Kyzlinková – Soňa Veverková – Helena Vychová</i>	9	<b>Discussion</b>	
The initial impacts of SARS-CoV-2 on public finances in the Czech Republic: A macro-financial analysis of selected items of the Ministry of Labour and Social Affairs budget compared to 2009 <i>Jiří Vopátek</i>	16	Coronavirus and related Czech government macroeconomic measures	37
<b>Essays</b>		Digitalisation and the right to analogue solutions	40
The coronavirus pandemic as a „black swan“ event	26	<b>Book Reviews</b>	
		Review of the publication „Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly“	42
		Review of the e-book „Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes“	44

For abstracts of the non-reviewed articles see the 3<sup>rd</sup> page of the cover.

Časopis je zařazen Radou pro výzkum, vývoj a inovace do Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR a je indexován rovněž v databázi ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences).

## Informace pro autory

Obsahové zaměření časopisu: sociální problematika v nejširším vymezení. Časopis se skládá ze dvou částí. V první, tvořené rubrikou Recenzované články, 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 články do obou částí, tj. do recenzované i nerecenzované části. Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky. Autor by měl připojit úplnou kontaktní adresu včetně telefonního čísla a e-mailové adresy. Příspěvky zasílejte v elektronické podobě na adresu: petr.safarik@vupsv.cz.

## Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění úvod, současný stav poznání, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 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. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory. Více viz: [www.vupsv.cz/casopis](http://www.vupsv.cz/casopis)

# FÓRUM

## sociální politiky

### odborný recenzovaný časopis

# 5/2020

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.  
Dělnická 213/12  
170 00 Praha 7 – Holešovice  
IČO 45773009

Facebook: <https://www.facebook.com/vupsv>  
LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/vupsv>  
Twitter: <https://twitter.com/vyzkumny>

**Šéfredaktor:** PhDr. Petr Šafařík  
kontakt: [petr.safarik@vupsv.cz](mailto:petr.safarik@vupsv.cz)  
tel. +420 211 152 722, mob. +420 777 529 070

**Tisk:** Vydavatelství KUFŘ, s. r. o.  
Naskové 3, 150 00 Praha 5

**Distribuce a předplatné:**  
Česká pošta, s. p., odd. periodického tisku  
Olšanská 38/9, 130 00 Praha 3  
e-mail: [postabo.prstc@cpost.cz](mailto:postabo.prstc@cpost.cz)  
tel.: 800 300 302 (bezplatná infolinka ČR)

**Prodej za hotové:**  
Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.  
Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7 – Holešovice  
V době koronavirové pandemie prosíme o ohlášení se předem  
e-mailem ([redakce@vupsv.cz](mailto:redakce@vupsv.cz)) nebo telefonicky (2111152711).

**Cena jednotlivého čísla:** 60 Kč

**Vychází:** 6krát ročně

**Dáno do tisku:** 21. 10. 2020

Registrace MK ČR E 17566  
ISSN 1802-5854 – tištěná verze  
ISSN 1803-7488 – elektronická verze  
© Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., Praha 2020

#### Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)  
Doc. Adina Barbulescu, PhD (West University of Timisoara)  
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)  
Doc. JUDr. Iva Fischerová, CSc. (MUP, o. p. s., VŠE)  
Prof. Jason Heyes (Sheffield University)  
Prof. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (ZSF JčU)  
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠE)  
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)  
PhDr. Věra Kuchařová, CSc. (VÚPSV)  
Doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (VŠE)  
Prof. Dr. Wim van Oorschot (Leuven University)  
Prof. Ing. Eva Rievajová, Ph.D. (EU Bratislava)  
Oksana Mikhaylovna Shubat, PhD (Ural Federal University)  
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)  
Prof. dr hab. Marek Szczepański (Poznan University of Technology)  
Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (VŠFS)  
Konstantinos N. Zafeiris, PhD (Democritus University of Thrace)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

dostává se k Vám druhé letošní monotematické číslo Fóra sociální politiky. Zabýváme se v něm nejzávažnější problematikou současnosti: koronavirovou pandemií, respektive jejími sociálně politickými dopady. Pro sociální vědce, nejen ty mající blízko k aplikační sféře, představuje nynější extrémní situace kromě mnoha obtíží i výjimečný přísun materiálu k analýzám a příležitost prokázat praktický přínos svých oborů. Co se týká pramenů k odborným pojednáním, je zejména pro studie zpracovávající standardní statistická a obdobná data vlastně ještě brzy, neboť některé z běžných datových výkazů ještě nejsou k dispozici. Tím spíše děkujeme přispěvatelům tohoto vydání FSP, že navzdory zatím „neusazené“ pramenné základně pojednávají o koronavirovém fenoménu, jenž nám svou dynamikou připravuje nová a nová překvapení.

Pavel Kaczor, ředitel kontaktního pracoviště Úřadu práce ČR v Táboře a vysokoškolský lektor, v prvním recenzovaném příspěvku identifikuje regiony České republiky s největšími vlivy první koronavirové vlny na trh práce a hledá příčiny vyšší intenzity těchto důsledků v některých okresech. Z autorových námětů k eliminaci recesních dopadů na jednotlivé okresy zde vyzdvihneme podporu rozmanitosti ekonomických činností a ústup od příliš vysoké a jednostranné orientace některých firem a regionů na zahraniční turisty.

V druhém recenzovaném článku pojednává trojice autorek z Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí o organizační formě práce, kterou koronavirová pandemie významně rozšířila: o práci z domova. Badatelky analyzují, jak častý a jak vnímaný byl home office v České republice před začátkem koronavirové pandemie a jaké proměny doznal během první koronavirové vlny. Obsáhlý závěr tohoto příspěvku zároveň představuje aktuální shrnutí podstatných ekonomických, pracovněprávních i sociálněpsychologických aspektů práce z domova, jejichž dostatečné uvědomění si nepochybně prospěje řadě aktérů nejen z rozhodovací sféry.

Přelomová doba, jako je ta nynější koronavirová, velmi přeje žánru odborného eseje, tedy pojednání, které čerpá z expertního vědění, ale zároveň se pouští na cesty, které tímto vědění ještě nejsou zpevněny. Ekonom Marek Szczepański z Vysokého učení technického v Poznani se zamýšlí nad koronavirovou pandemií s oporou v koncepty analytika Nasimma Nicholase Taleba týkající se nepředvídaných událostí. V závěru uvádí několik doporučení ke zvládnutí nepravděpodobných událostí majících extrémní následky.

Pro sociálně politickou oblast Szczepański zdůrazňuje i možnost zavést v reakci na pandemickou krizi řadu radikálních změn k lepšímu. V této souvislosti zmiňuje – s velkým otazníkem – i nepodmíněný občanský příjem (či základní nepodmíněný příjem, dále též ZNP). Těší nás, že právě na téma důsledků, které může mít pandemie covidu-19 pro šíření ZNP, nabízíme esej sociologa Jiřího Mertla ze Západočeské univerzity. Pléduje pro ZNP coby „životaschopnou sociální politiku, která dává smysl ze sociálního, environmentálního i ekonomického hlediska a zapadá do současných debat o změnách klimatu a o Průmyslu 4.0“.

Víme, že jiní odborníci mají na základní nepodmíněný příjem výrazně odlišný názor, a rádi jim dáme na stránkách Fóra sociální politiky náležitý prostor. Platí to samozřejmě i ohledně dalších témat, například těch, která v rubrice Diskuse rozebírají ekonomka Ilona Švihlíková a právník Jan Voboril. Oba představují přístupy a akcenty, které v českém veřejném prostoru nejsou příliš zastoupeny.

Příští, prosincové číslo Fóra sociální politiky částečně naváže na to nynější. Sociálně ekonomickým dopadům koronavirové pandemie se bude věnovat ekonom Jaroslav Šulc, a to ve vazbě na české národní zájmy. Stejně jako ve čtvrtém letošním čísle přineseme recenzi od sociologa Jana Kellera. Představí a zhodnotí francouzskou publikaci o „návratu služebnictva“. Ani koronavirová krize zřejmě neztlumí rysy české transformace vedoucí i k poměrům, jejichž nástrahám nám dobrá reflexe francouzské problematiky určitě pomůže včas a snáze porozumět.

Z očekávaných recenzovaných článků prosincového čísla Fóra sociální politiky zde můžeme zmínit názvy: Veřejné politiky dlouhodobé péče a zdravotní péče; Téma sociálně vyloučených lokalit z perspektivy lokálních politických aktérů; Péče sociálních pracovníků o sebe v podmínkách výkonu sociální práce na obecních úřadech.

Závěrem připomínám, že vydavatel tohoto časopisu – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. – je nyní aktivnější na internetových sociálních sítích Facebook, LinkedIn a Twitter. Spojte se s námi i těmito komunikačními cestami a vzájemně sdílejte přínosné informace a názory z oblasti sociální politiky a souvisejících sfér. Doba koronavirová jasně ukazuje, jak prospěšné jsou kvalitní komunikační sítě a výměna relevantních poznatků.

S přáním inspirativního čtení  
Petr Šafařík, šéfredaktor



# Dopady nástupu koronavirové krize na trh práce v ČR

Pavel Kaczor

## Abstrakt

*Tento příspěvek se zaměřuje na dopady tzv. koronavirové krize na trh práce ČR v období únor až červenec 2020. Analyzovány jsou především ukazatele tzv. registrované nezaměstnanosti, a to nejenom z pohledu makroekonomického, ale také s důrazem na výrazné regionální rozdíly v dopadech fenoménu covid-19. Součástí prezentovaných komparací je rovněž srovnání prvních měsíců koronakrize na trhu práce v ČR s nástupem tzv. velké recese v roce 2008. Autor v textu identifikoval zjevné diference mezi spouštěči koronakrize (2020) a velké recese (2008), a stejně tak demonstroval významné regionální rozdíly v dopadech obou zmíněných recesí. Na relevantních časových řadách je rovněž popsán velmi odlišný náběh počtu evidovaných nezaměstnaných v období prvních čtyř měsíců po nástupu recese v roce 2008 a 2020. Jako hlavní nástroj eliminace recesních dopadů na regiony autor uvádí pestrost podnikatelského prostředí, resp. maximální flexibilitu zaměstnavatelů v situacích podobných té současné. Jako téma k zamyšlení zmiňuje také příliš vysokou a jednostrannou orientaci některých firem a regionů na poptávku zahraničních turistů, potažmo neochotu oslovit příznivějšími cenami poptávku domácí.*

**Klíčová slova:** covid-19, trh práce, nezaměstnanost, hospodářský cyklus, velká recese 2008

## Abstract

*The paper focuses on the effects of the coronavirus crisis on the labour market in the Czech Republic in the period February to July 2020. Registered unemployment indicators are analysed from the macroeconomic point of view taking into consideration significant regional differences concerning the impacts of the COVID-19 pandemic. The paper also includes a comparison of the first months of the impact of the coronavirus crisis on the labour market in the Czech Republic with the onset of the economic recession in 2008. The author both identifies the most obvious differences between the causes of the coronavirus crisis of 2020 and the 2008 recession, and demonstrates the significant regional differences between the impacts of these two events. Moreover, the study of the relevant time series reveals the significantly differing nature of the increases in the number of registered unemployed during the first four months following the onset of the two recessions. The author suggests that the main tools available for eliminating the recessionary impacts on the regions of the Czech Republic comprise the diversity of the business environment and the willingness of employers to be flexible. In addition, a further topic considered by the author concerns the over-dependence of certain companies and regions on foreign tourism and the consequent reluctance to boost domestic demand by charging more attractive prices.*

**Keywords:** COVID-19, labour market, unemployment, economic cycle, 2008 recession

## Úvod

Trh práce v České republice aktuálně zažívá ve své novodobé historii doposud nepoznanou situaci, kdy nástup hospodářské recese a s ním spojený nárůst nezaměstnanosti není vyvolán obvyklými ekonomickými startéry, ale vlivem celosvětové pandemie koronaviru (SARS-CoV-2). V tuto chvíli máme za sebou teprve první měsíce tzv. koronakrize, nicméně již nyní je zřejmé, že dopad tohoto fenoménu na ekonomiku nejenom v ČR bude velmi významný, dlouhodobější a v mnohém jen velmi těžko předvídatelný. Ambice zhodnotit celkové dopady covidu-19 na ekonomiku, potažmo na trh práce v ČR, by byla v tuto chvíli velmi předčasná a vědecky nekorektní, protože ten správný čas na podobné analýzy teprve přijde. Na druhou stranu je velmi důležité se specifickou situací vyvolanou covidem-19 zabývat již v její rané fázi, neboť dílčí dopady koronakrize jsou již nyní měřitelné a s nimi související postřehy a poznatky potenciálně dobře využitelné též v řadě budoucích analýz a pojednání.

Významným specifikem současné situace je již zmíněný fakt, že pokles produktu ekonomiky, a na něj navázaný nárůst nezaměstnanosti, je primárně způsoben virovou pandemií. Ta logicky vyvolává obavy o zdraví a ži-

voty obyvatel, což si vynutilo i návazná administrativní opatření státu, v jejichž důsledku bylo fungování mnoha ekonomických subjektů nejenom v ČR významně omezeno. Snaha státu zabránit nekontrolovatelnému šíření pandemie covidu-19 je jistě pochopitelná a tento text určitě nemá ambici šířit ani relevantní přijatých mimořádných opatření jakkoliv zpochybňovat či hodnotit. Na druhou stranu je důležité si v této souvislosti uvědomit, že řada ekonomických pouček a zákonitostí týkajících se hospodářského cyklu ekonomiky může v dané situaci poněkud selhávat, protože působící faktory nemají klasickou strukturu ani chronologii, ze které empirie promítnutá do ekonomické teorie vychází.

Hlavním cílem tohoto příspěvku je rámcová analýza dopadů nástupu koronavirové krize (období do července 2020) na trh práce v ČR se zaměřením na ukazatele tzv. registrované nezaměstnanosti. Pod pojmem „*rámcová analýza*“ je v tomto případě míněna analýza spíše obecnějšího a širšího komplexu relevantních souvislostí, která nemá ambici hlubších rozborů zahrnujících detailní popis všech potenciálních příčin, souvislostí a důsledků popisovaného fenoménu. S ohledem na stále pokračující projevy pandemie covidu-19 je nemožné zahrnout do analýz některé faktory

a informace, které budou k dispozici teprve v blízké budoucnosti a bez nichž hlubší analýzu provést nelze. Tím mám na mysli například fenomén skryté, resp. v čase posunuté nezaměstnanosti, jejíž projev může být v tuto chvíli potlačen například různými podpůrnými programy státu (například program Antivirus, různé kompenzační bonusy a další nástroje). Podrobnějším analýzám bych se tedy rád věnoval až ve svých příštích publikacích na toto téma. V předkládaném textu bude prezentován nejenom pohled makroekonomický, tedy sumární ukazatele za celou ČR, ale pozornost bude věnována též regionálním rozdílům v dopadech fenoménu covid-19, včetně možných příčin zjištěných diferencí. Dílčím cílem příspěvku je též srovnání prvních měsíců koronakrize na trhu práce v ČR s nástupem tzv. velké recese v roce 2008, potažmo identifikace hlavních rozdílů a podobností s recesní fází hospodářského cyklu v roce 2008. Tyto ambice textu dle mého názoru přiměřeně reflektují aktuální fázi covidu-19 v ČR, stejně jako disponibilní data týkající se tohoto fenoménu.

## Současný stav poznání

Většina autorů, kteří ve svých publikacích analyzují recesní fázi ekonomiky a její možné

primární startéry (Samuelson, 2010; Fadda a Triddico, 2015; Kates, 2011) hovoří téměř výlučně o faktorech ekonomických. Vesměs se jedná o nabídkové šoky exogenního či endogenního charakteru. V historickém kontextu jsou typické například ropné šoky, které dokáží světovou ekonomiku významně rozkolísat (Hamilton, 2003) a ve svém důsledku zapříčinit nástup recese. V zásadě ovšem mají potenciál recesního startéru výkyvy cen jakékoliv významné spotřební komodity, tedy například i ceny nemovitostí. Právě cenová nestabilita způsobuje nejistotu na straně nabídky i poptávky, kdy logickou reakcí poptávky je odklad spotřeby (Holman, 2011), potažmo nejistota na straně výrobců, kteří zpravidla z opatrnosti omezují produkci, což vyvolává i nárůst nezaměstnanosti jako další významný psychologický faktor (viz dále), který se promítá do chování všech klíčových subjektů hospodářského koloběhu v ekonomice – tedy domácností, firem, státu i zahraničí.

Některí autoři upozorňují rovněž na nevhodnou monetární politiku státu coby potenciální startér recese (Clarida, Galí a Gertler, 2000; Barsky a Kilian, 2001). Daleko častěji jsou ovšem v literatuře popisovány již zmíněné faktory psychologické, které se promítají ve změně chování poptávky na spotřebním trhu, a následně též v chování a rozhodování firem (Bernanke, 1983). Tyto psychologické faktory jistě v určité míře působí i v každé recesi, ale většinou až jako faktor sekundární, kdy poptávka svým chováním reaguje na reálné ekonomické změny a dění – například na rostoucí nezaměstnanost, zvyšující se ceny, pocity nestability, nejistoty atp.

Je nasnadě, že současná situace způsobená covidem-19 je v mnohém specifická a jen stěží srovnatelná s klasickými cykly, faktory a zákonitostmi tak, jak je prezentuje ekonomická teorie. Tím spíše má smysl se těmito specifiky vědecky zabývat. V relativně krátkém mezičase od vypuknutí pandemie covidu-19 pochopitelně ještě nemohly vzniknout publikace, které by dávaly podložené odpovědi na celou řadu otázek, které se v souvislosti s touto situací objevují. Na světovém knižním trhu se sice již objevila řada publikací zabývajících se fenoménem covidu-19, avšak dominují mezi nimi publikace cílené především do oblasti epidemiologie či zdravotnictví (Rutakirwa, 2020; MacKenzie, 2020). Nicméně i v těchto epidemiologicky orientovaných publikacích lze objevit konstatování platná také pro oblast ekonomickou. Například: „Se situací srovnatelnou s pandemií covidu-19 se lidstvo v novodobé historii ještě nesetkalo“ (MacKenzie, 2020, str. 17). Spíše vzácně lze dohledat seriózní publikace zaměřené na oblast ekonomickou. Také v nich ovšem autoři uvádějí, že na podložené závěry týkající se dopadů covidu-19 na světovou ekonomiku je ještě příliš brzy, a zdůrazňují především fakt, že stávající situace je velmi bezprecedentní. Například Maller (2020, str. 36) uvádí: „Coronavirus (covid-19) byl právem popsán jako bezprecedentní lidská, hospodářská a finanční krize, již aktuálně čelí světová ekonomika.

*Tato pandemie vedla k rozsáhlé ekonomické nejistotě a narušení podnikání.*“ Russmannová (2020) se ve své publikaci dokonce pokouší zodpovědět otázku, zda bude mít covid-19 dlouhodobý dopad na německý trh práce. Domnívá se, že ano, nicméně i ona zdůrazňuje četná specifika stávající situace, která činí jakékoliv predikce, zejména ty dlouhodobé, v mnoha směrech značně problematickými.

Pokusím-li se shrnout hlavní specifika současného zpomalení ekonomik, způsobeného covidem-19, pak je to zejména:

- 1) pandemický (= zdravotní) faktor v pozici primárního startéru recese, se kterým v tomto rozsahu ještě nemá globalizovaná ekonomika 21. století reálnou zkušenost
- 2) státem nařízené uzavření řady provozoven (Vláda ČR, 2020a & 2020d)
- 3) státem omezený volný pohyb osob – včetně pendlerů (Vláda ČR, 2020b & 2020c)
- 4) velmi specifické působení psychologických faktorů, neboť jde pro spotřebitele i firmy o situaci zcela novou, navíc v kombinaci s rizikem ohrožení zdraví nebo dokonce i života; tím spíše se v jejich chování odráží strach v kombinaci s nejistotou budoucího vývoje (Jetten a kol., 2020).

### Zkoumaná problematika a použité metody

V souladu s cílem tohoto příspěvku se dále zaměřím na prostředí trhu práce v ČR. Existuje celá řada absolutních i relativních ukazatelů, jejichž prostřednictvím lze situaci na trhu práce hodnotit, resp. analyzovat její dlouhodobější vývoj. Řada těchto zdánlivě jednoduchých ukazatelů ovšem vykazuje potenciální metodologické nástrahy, zejména pokud chceme porovnávat situaci v roce 2008 (tzv. velká recese) s aktuální situací v roce 2020. Zřejmě nejoblíbenějším a nejpoužívanějším ukazatelem je v ČR poměrový ukazatel takzvané registrované nezaměstnanosti, prezentovaný každý měsíc Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV). Ten ovšem v mezidobí, resp. k 1. 1. 2013, prošel velmi zásadní změnou metodiky výpočtu, která činí tento ukazatel objektivně nepoužitelným pro srovnání obou zamýšlených období – tj. roku 2020 a 2008. V médiích je bohužel toto srovnání uváděno relativně často, avšak z vědeckého pohledu jde o poměrně zásadní mystifikaci, byť mnohdy nevědomou. Rád bych tedy na tomto místě objasnil, v čem zmiňovaná nástraha, resp. nemožnost objektivního srovnání obou zmiňovaných období tímto ukazatelem, spočívá.

Pokud jde o změnu v čitateli, ta příliš významná není. V obou případech je použit počet tzv. dosažitelných nezaměstnaných v evidenci Úřadu práce ČR, přičemž za dosažitelného nezaměstnaného se považuje evidovaný nezaměstnaný, který nemá žádnou objektivní překážku nástupu do zaměstnání – tj. například není aktuálně nemocen ani nenavštěvuje rekvalifikační kurz či jinou předepsanou aktivitu. V případě jmenovatele jde ovšem již o změnu velmi zásadní, činící poměrový ukazatel registrované nezaměstnanosti před a po 1. lednu 2013 vzájemně zcela nesrovnatelným. Zatímco do 31. 12. 2012 byl jmenovatel koncipován v duchu ekonomické teorie jakožto počet práceschopných osob v ekonomice (tj. zaměstnaní plus nezaměstnaní), od 1. ledna 2013 již procentní ukazatel MPSV porovnává dosažitelné nezaměstnané v evidenci ÚP ČR s veškerým obyvatelstvem ČR ve věku 15 až 64 let – tedy včetně osob, u kterých může být například nějaká právní (např. studium) nebo zdravotní (např. invalidní důchod) překážka zapojení do pracovního procesu (ČSÚ, 2012).

Kromě MPSV je procentní míra nezaměstnanosti prezentována ještě Českým statistickým úřadem (ČSÚ) a Eurostatem. Jejich časové řady již lze považovat za konzistentní, pomineme-li drobné úpravy v metodice výběrového šetření pracovních sil (VŠPS), tudíž by bylo teoreticky možné je pro srovnání roku 2008 a 2020 použít. Jako jistý nedostatek lze ovšem vnímat fakt, že ukazatel ČSÚ ani Eurostatu není nijak vázán na registrovanou nezaměstnanost, tedy na počet evidovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR. Tyto instituce vycházejí pouze z výběrového šetření pracovních sil (VŠPS), resp. v případě Eurostatu z jeho analogie (LFS – Labour Force Survey). Dalším nedostatkem je i fakt, že procentní ukazatele Eurostatu ani ČSÚ nejsou sledovány v tak velkém regionálním detailu jako ukazatel MPSV. Pouze ten je každý měsíc prezentován i na úrovni okresů ČR, což umožňuje nejlépe sledovat regionální dopady na trh práce. Kromě absence vazby na počty registrovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR lze jako nevýhodu ukazatelů ČSÚ a Eurostatu vnímat také větší časové zpoždění ve výpočtu a prezentaci ukazatelů nezaměstnanosti. Oproti MPSV je tento skluz zhruba měsíční, nicméně v rané fázi koronavirové krize, kdy tento příspěvek vzniká, je možnost pracovat s delší časovou řadou ukazatele MPSV významnou analytickou výhodou.

V období od 1. července 2004 do 31. 12. 2012 používalo MPSV ukazatel označovaný jako míra registrované nezaměstnanosti, který byl koncipován takto:

$$\text{míra registrované nezaměstnanosti} = \frac{\text{dosažitelní nezaměstnaní v evidenci ÚP ČR}}{\text{počet zaměstnaných} + \text{počet nezaměstnaných v evidenci ÚP ČR}} * 100 (\%)$$

Od 1. ledna 2013 (až doposud) ovšem MPSV používá nový ukazatel registrované nezaměstnanosti, označovaný jako podíl nezaměstnaných na obyvatelstvu ve věku 15 až 64 let (dále jen "PNO"), který je koncipován takto:

$$PNO = \frac{\text{dosažitelní nezaměstnaní v evidenci ÚP ČR (15–64let)}}{\text{obyvatelstvo ČR ve věku 15–64 let}} * 100 (\%)$$

## Dílčí závěry pro použitou metodu:

1) Srovnání dopadů nástupu hospodářské recese v roce 2008 a 2020 bude provedeno pomocí řetězových indexů počítaných z celkového počtu evidovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR a očištěných o sezónní vlivy v časové řadě.

**Zdůvodnění a upřesnění metodiky:** Je nutné uvědomit si, že ukazatele situace na trhu práce podléhají poměrně významným sezónním vlivům. To by mohlo prosté srovnání nárůstu evidovaných nezaměstnaných v době nástupu recese značně zkruslovat tím spíše, že velká recese v roce 2008 dopadla na trh práce na podzim, kdy počty nezaměstnaných narůstají i vlivem tradičních sezónních vlivů, tj. útlumu poptávky v oborech podléhajících sezónnosti (zemědělství, stavebnictví, sezónní ruch atp.). Oproti tomu tzv. koronavirová krize dopadla na trh práce ČR na jaře 2020, kdy naopak nezaměstnanost vlivem sezónnosti v tomto období přirozeně klesá. Ignorance sezónnosti by tedy zjevně vedla k velmi zkrusleným závěrům, neboť mimořádné (= recesní) vlivy by nebyly odděleny od přirozených vlivů každoročních, tj. sezónních.

matematických metod (trendových funkcí), ale po otestování jejich spolehlivosti na náhodně vybraných letech analyzovaného období (1/2000–12/2019) se právě řetězové indexy vypočtené výše uvedenou metodou jeví jako výrazně spolehlivější. Důvodem je zřejmě fakt, že zejména v aktuálním roce 2020 není disponibilní časová řada od dosažení předkrizového dna dostatečně dlouhá na to, aby mohla být její trendová funkce spolehlivě matematicky popsána.

2) **Regionální rozdíly v dopadech nástupu koronavirové krize budou provedeny na úrovni bývalých okresů ČR (77 obcí s rozšířenou působností) tak, jak je stále sleduje Úřad práce ČR (ÚP ČR, 2020). Sledovány budou procentní nárůsty počtu evidovaných nezaměstnaných v jednotlivých okresech.**

**Zdůvodnění a upřesnění metodiky:** Procentní nárůsty počtu evidovaných nezaměstnaných byly zvoleny z toho důvodu, že na rozdíl od míry registrované nezaměstnanosti jde o konzistentní časovou řadu. Srovnání absolutních počtů nezaměstnaných by nebylo relevantní, neboť celkový počet obyvatel i jeho struktura se v jednotlivých okresech významně liší. Porovnány budou v obou letech, kdy byl nástup recese zaznamenán (tj. 2008

tj. srovnání roku 2008 a 2020 pomocí metodiky výše popsané, a následně se budu věnovat rozdílu v regionálních dopadech na úrovni bývalých okresů ČR (viz metodika).

## A) Makroekonomický pohled – trh práce ČR jako celek

Jako východisko dalších úvah bych hned v úvodu této pasáže rád použil v zásadě jediný dlouhodobě časově konzistentní ukazatel registrované nezaměstnanosti v ČR, a to je počet registrovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR. Tato veličina je prezentována v grafu 1 níže a dokládá nikterak překvapivý fakt, že vývoj trhu práce je cyklický a úzce navázaný na vývoj produktu ekonomiky. Budeme-li se snažit komparovat nástup tzv. velké recese (rok 2008) s aktuální koronakrizí (rok 2020) pouhým vizuálním porovnáním vývoje počtu nezaměstnaných, zřejmě shledáme pouze jediný výrazný rozdíl. Tím je níže posazené „dno“ počtu evidovaných nezaměstnaných před nástupem recese. Zatímco v roce 2008 lze za toto „dno“ označit říjen 2008 s evidovanými 311 705 nezaměstnanými, v roce 2020 se jedná březen s 225 678 evidovanými nezaměstnanými. Trh práce tedy vstoupil do aktuální recese ve výrazně lepší kondici, kdy počet evidovaných uchazečů byl o 86 027 nižší než při zmíněném nástupu recese v roce 2008.

Pro objektivní srovnání obou recesních nástupů je ovšem nutné očistit údaje o přirozené sezónní vlivy, zejména proto, že – jak již uvedeno – recese v roce 2008 nastoupila na podzim, kdy počty nezaměstnaných rostou i v důsledku přirozených sezónních vlivů, zatímco koronakrize se projevila na jaře, kdy sezónnost působí zcela opačně. Jak je popsáno v metodice, pro očištění sezónních vlivů byly zvoleny řetězové indexy počítané z měsíčních průměrů evidovaných nezaměstnaných v období 1/2000–12/2019. Výsledné hodnoty řetězových indexů pro dlouhodobě obvyklou meziměsíční změnu v počtu evidovaných nezaměstnaných ukazuje tabulka 1.

Následně zkusme porovnat řetězové indexy příslušných měsíců po nástupu recese v roce 2008 a 2020 s dlouhodobými průměry, abychom mohli lépe identifikovat dopady, které stojí mimo tradiční sezónní výkyvy, a lze je tedy přičítat vlivům souvisejícím s nástupem recese. Tabulka 2 ukazuje vždy dva měsíce před dosažením dna před recesí, dále měsíc „předrecesního dna“ a též čtyři měsíce po nástupu recese.

Pro lepší představivost lze meziměsíční rozdíly v počtu evidovaných nezaměstnaných, uvedených v tabulce 2, prezentovat též graficky (viz graf 2).

Z uvedeného srovnání je patrné, že nástup tzv. koronavirové krize v roce 2020 byl, co se týče dopadů na trh práce (při očištění sezónních vlivů), mnohem razantnější než nástup tzv. velké recese v roce 2008. Časová řada z roku 2008/2009 dokládá postupný trend pozvolnějšího prohlubování recese v prvních měsících po jejím nástupu. Meziměsíční

Pro očištění vývoje časové řady od sezónních vlivů se nabízí výpočet tzv. sezónních indexů, nicméně tento postup naráží v ještě neukončeném roce 2020 na matematicko-metodicou překážku, kdy ještě není znám průměrný měsíční počet evidovaných nezaměstnaných v tomto roce (tzv. sezónní průměr), ze kterého se sezónní indexy, resp. odchylky v jednotlivých měsících počítají. Z tohoto důvodu jsem se rozhodl z dvacetileté časové řady evidovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR (v tak dlouhé časové řadě jde o jediný metodicky konzistentní ukazatel) spočítat **průměrný počet evidovaných nezaměstnaných v jednotlivých měsících roku**, tj. konkrétně například pro měsíc leden:

$$\bar{x}_{UoZ(\text{leden})} = \frac{\sum(UoZ_{\text{leden}2000} + UoZ_{\text{leden}2001} + \dots + UoZ_{\text{leden}2019})}{20}$$

kde:  $\bar{x}_{UoZ(\text{leden})}$  = průměrný počet uchazečů o zaměstnání evidovaných na Úřadu práce ČR v lednu v období 20leté časové řady, tj. od roku 2000 do roku 2019 (jak je zřejmé z výše uvedeného vzorce: jde o prostý aritmetický průměr ze všech lednových hodnot zvoleného období)

Analogicky byly vypočítány i průměrné počty evidovaných nezaměstnaných v ostatních měsících roku. Následně byly z takto vypočtených měsíčních průměrů spočítány řetězové indexy (RI) pro každý měsíc v roce, dle klasické statistické definice řetězového indexu. Tedy například pro únor:

$$RI_{\text{únor}} = \bar{x}_{UoZ(\text{únor})} / \bar{x}_{UoZ(\text{leden})}$$

kde:  $RI_{\text{únor}}$  = řetězový index pro měsíc únor

$\bar{x}_{UoZ(\text{únor})}$  = průměrný počet uchazečů o zaměstnání evidovaných na Úřadu práce ČR v únoru v období 20leté časové řady, tj. od roku 2000 do roku 2019 (analogicky pro leden a další měsíce)

Takto vypočtené řetězové indexy by tedy měly dávat poměrně validní informaci o dlouhodobě obvyklé meziměsíční změně počtu evidovaných nezaměstnaných, přičemž eliminují výše zmíněnou nevýhodu sezónních indexů, které nelze v ještě neukončeném roce 2020 použít, s ohledem na neznámý a jen těžko predikovatelný průměrný měsíční počet evidovaných nezaměstnaných v tomto roce. Původně jsem zvažoval i použití složitějších

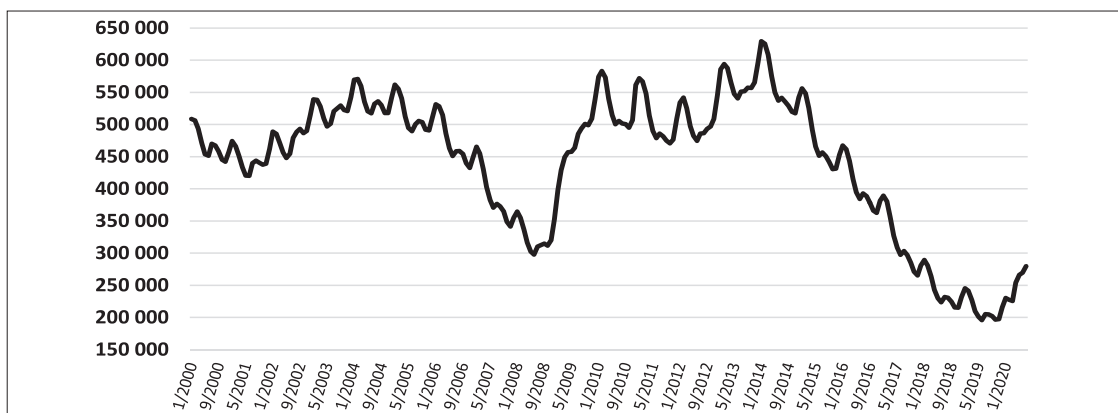
a 2020), vždy první 4 měsíce následující po měsíci, ve kterém bylo dosaženo „předkrizové dna“. Další časová řada není s ohledem na rok 2020 k dispozici.

## Komparace dopadů nástupu koronavirové krize na trh práce v ČR

V souladu s cílem tohoto příspěvku se nejprve zaměřím na makroekonomický pohled,



Graf 1: Počet evidovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR (1/2000–7/2020)



Zdroj: Úřad práce ČR, vlastní zpracování

Tabulka 1: Hodnoty řetězových indexů z měsíčních průměrů časové řady UoZ (1/2000–12/2019)

Měsíc	Hodnota RI	Změna (%)	Interpretace
leden	1,078	+ 7,8 %	oproti prosinci počet nezaměstnaných obvykle vzroste o 7,8 %
únor	0,997	- 0,3 %	oproti lednu počet nezaměstnaných obvykle poklesne o 0,3 %
březen	0,971	- 2,9 %	oproti únoru počet nezaměstnaných obvykle poklesne o 2,9 %
duben	0,950	- 5 %	oproti březnu počet nezaměstnaných obvykle poklesne o 5 %
květen	0,963	- 3,7 %	oproti dubnu počet nezaměstnaných obvykle poklesne o 3,7 %
červen	0,986	- 1,4 %	oproti květnu počet nezaměstnaných obvykle poklesne o 1,4 %
červenec	1,027	+ 2,7 %	oproti červnu počet nezaměstnaných obvykle vzroste o 2,7 %
srpen	1,000	0	oproti červenci se počet nezaměstnaných obvykle nezmění
září	0,994	- 0,6 %	oproti srpnu počet nezaměstnaných obvykle poklesne o 0,6 %
říjen	0,982	- 1,8 %	oproti září počet nezaměstnaných obvykle poklesne o 1,8 %
listopad	1,004	+ 0,4 %	oproti říjnu počet nezaměstnaných obvykle vzroste o 0,4 %
prosinec	1,057	+ 5,7 %	oproti listopadu počet nezaměstnaných obvykle vzroste o 5,7 %

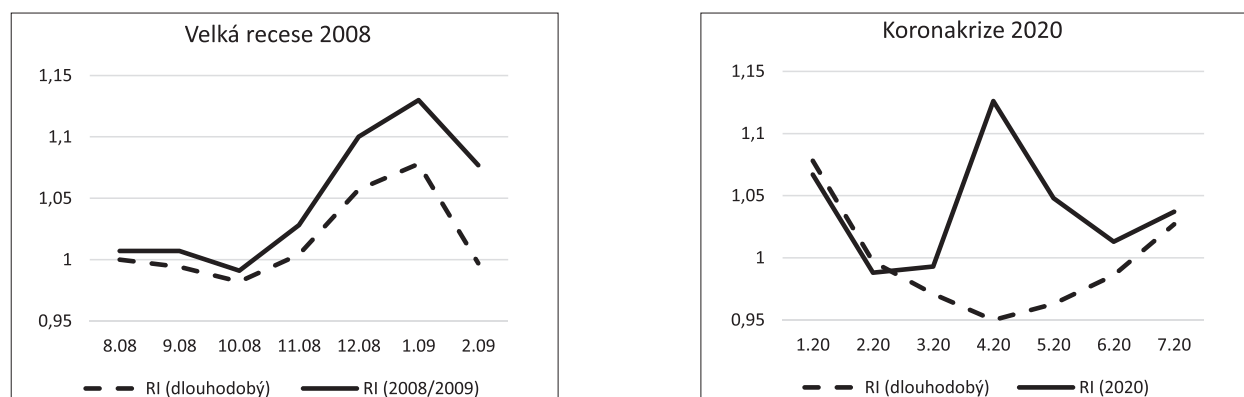
Zdroj: Úřad práce ČR, vlastní zpracování

Tabulka 2: Změna v počtu evidovaných nezaměstnaných po nástupu recese, očištěná o sezónní vlivy

období	RI <sub>dlouhodobý</sub>	RI <sub>2008/9</sub>	rozdíl RI*	období	RI <sub>dlouhodobý</sub>	RI <sub>2020</sub>	rozdíl RI*
8/2008	1,000	1,007	+ 0,7 p. b.	1/2020	1,078	1,067	- 1,1 p. b.
9/2008	0,994	1,007	+ 1,3 p. b.	2/2020	0,997	0,988	- 0,9 p. b.
<b>10/2008</b>	<b>0,982</b>	<b>0,991</b>	<b>+ 0,9 % p. b.</b>	<b>3/2020</b>	<b>0,971</b>	<b>0,993</b>	<b>+ 2,2 p. b.</b>
11/2008	1,004	1,028	+ 2,4 p. b.	4/2020	0,950	1,126	+ 17,6 p. b.
12/2008	1,057	1,100	+ 4,3 p. b.	5/2020	0,963	1,048	+ 8,5 p. b.
1/2009	1,078	1,130	+ 5,2 p. b.	6/2020	0,986	1,013	+ 2,7 p. b.
2/2009	0,997	1,077	+ 8 p. b.	7/2020	1,027	1,037	+ 1,0 p. b.

\* rozdíl RI je počítán jako RI v roce nástupu recese mínus dlouhodobý RI počítaný z časové řady 1/2000–12/2019, a jedná se tedy o rozdíl hodnoty ukazatele v procentních bodech, nikoliv o indexovaný rozdíl

Graf 2: Srovnání hodnoty dlouhodobého řetězového indexu s hodnotou téhož indexu v recesním roce



Zdroj: Úřad práce ČR, vlastní zpracování

řetězové indexy v roce 2008/2009 v zásadě kopírují dlouhodobé sezónní kolísání, avšak difference mezi dlouhodobou a „krizovou“ časovou řadou se neustále zvětšují. Zatímco v listopadu se jednalo o rozdíl + 2,4 procentního bodu, v prosinci to bylo + 4,3 p. b., v lednu 2009 rozdíl činil + 5,2 p. b., a v únoru dokonce + 8 p. b.

Oproti popsanému pozvolnějšímu nástupu recese v roce 2008 se tento přívrstev pro dosavadní disponibilní časovou řadu v roce 2020 použít nedá. Aktuální koronakrize naopak dopadla na trh práce velmi razantně. Hned v prvním měsíci po dosažení předkrizového dna (tj. v dubnu 2020) převýšil meziměsíční nárůst evidovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR dlouhodobou hodnotu srovnatelného období velmi významně, a to o + 17,6 procentního bodu. V následujících měsících je naopak patrné zklidňování situace a postupná degrese diferencí mezi dlouhodobou a „krizovou“ časovou řadou. Počínaje již zmíněným dubnem 2020 se difference vyvíjely v těchto hodnotách: + 17,6 p. b., + 8,5 p. b., + 2,7 p. b., + 1,0 p. b.

Lze tedy konstatovat, že dopady nástupu recese na trh práce ČR v obou srovnávaných letech (2008 a 2020) se velmi významně liší. Jistě zajímavé je i konstatování, že ani v době psaní tohoto příspěvku, tj. bezmála půl roku po nástupu tzv. koronakrize v ČR, nedosahuje počet evidovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR úrovně předkrizového dna v roce 2008. Zatímco tehdy bylo v říjnu 2008 evidováno 311 705 nezaměstnaných, aktuálně (srpen 2020) je to i navzdory několikaměsíčnímu náběhu recese pouze 279 673 nezaměstnaných. Při použití tohoto absolutního ukazatele je korektní dodat, že se v mezidobí samozřejmě částečně změnila i demografická struktura obyvatelstva, včetně počtu ekonomicky aktivního obyvatelstva. Nicméně i při použití relativního ukazatele (míry nezaměst-

nanosti) aktuálně (srpen 2020) ČR vykazuje 2,6procentní nezaměstnanost, zatímco v roce 2009 to bylo ve srovnatelném období po nástupu velké recese hodnota více než dvojnásobná (5,5 %). Podotýkám, že hovořím o ukazateli Eurostatu, protože poměrový ukazatel registrované nezaměstnanosti (ukazatel MPSV) není v obou obdobích vzájemně srovnatelný, především díky významné změně metodiky jeho výpočtu k 1. 1. 2013 (viz oddíl věnovaný metodice).

## B) Regionální dopady nástupu recese v ČR – srovnání roku 2008 a 2020

Je nasnadě, že v sumárních makroekonomických datech se mohou poněkud ztrácet velmi rozdílné regionální dopady recese na zaměstnavatele, potažmo i na trh práce v různých oblastech ČR. Z tohoto důvodu se budu, v souladu s cíli tohoto příspěvku, dále věnovat také tomuto srovnání. Jak již bylo zmíněno v metodice, porovnány budou v obou letech, kdy byl nástup recese zaznamenán (tj. 2008 a 2020), procentní nárůsty počtu evidovaných nezaměstnaných v jednotlivých okresech, a to vždy první 4 měsíce následující po měsíci, ve kterém bylo dosaženo „předkrizového dna“. Delší časová řada není v roce 2020 k dispozici.

Pokud jde o deset nejvíce postižených okresů v roce 2008 (tabulka 3), nárůsty počtu evidovaných nezaměstnaných se v nich během prvních čtyř měsíců po vypuknutí recese pohybovaly od přibližně dvoutřetinového přírůstku (+ 62,7 %; Olomouc) až po zdvojnásobení počtu evidovaných uchazečů o zaměstnání (+ 101,5 %; Jindřichův Hradec). Z uvedených meziměsíčních nárůstů ve sledovaném období je zřejmé, že nástup recese se v jednotlivých okresech značně lišil. První měsíc (11/2008) nejtvrději dopadl na Havlíčkův Brod (+ 18,3 %), zatímco v ostatních okresech ČR byl nárůst počtu nově evidova-

ných nezaměstnaných do 10 %. Ve většině okresů zároveň platí model, že první tři měsíce docházelo k postupné progresi tempa růstu nezaměstnanosti (počtu evidovaných uchazečů), zatímco čtvrtý měsíc (2/2019) se ve většině okresů nárůst počtu nezaměstnaných výrazně zpomalil. Zajímavou informaci poskytuje i poslední sloupec tabulky 3, který situaci v okresech nejvíce postižených velkou recesí v roce 2008 porovnává s dopady koronavirové krize v roce 2020. S výjimkou Pelhřimova žádný z nejvíce postižených okresů nefiguroval v roce 2020 v první desítkě a polovina z nich se dokonce pohybuje až za hodnotou mediánu, který je reprezentován nárůstem počtu evidovaných nezaměstnaných o 20,6 %. Stejně tak nárůst počtu nezaměstnaných se ve srovnatelném recesním období v roce 2020 ve sledovaných okresech pohybuje v řádu nižších desítek procent. Index nárůstu je vesměs všude násobně nižší, než tomu bylo v roce 2008/9. Za zmínku stojí například Náchod, kde v roce 2008 došlo během prvních čtyř měsíců po nástupu recese k nárůstu počtu evidovaných nezaměstnaných o 75,8 %, zatímco v roce 2020 zde přibývalo ve srovnatelném období pouze 5,6 % nezaměstnaných.

Podíváme-li se podobnou optikou na dopady tzv. koronavirové krize i v roce 2020, z tabulky 4 na straně 7 je patrné, že výčet okresů. Z tabulky 4 je patrné, že výčet okresů, jejichž trh práce byl nejvíce postižen koronavirovou krizí během prvních čtyř měsíců po jejím nástupu, je zcela odlišný od podobného výčtu sestaveného z dat počátku nástupu velké recese v roce 2008 (tabulka 3). Nejvíce jsou koronakrizí zjevně postiženy okresy Cheb a Karlovy Vary, tedy tradiční „lázeňská města“, a dále pak Praha. Analýzu dopadů koronakrize v závislosti na struktuře podnikatelského prostředí v nejvíce zasažených městech a regionech rád ponechám jiným autorům, nicméně

**Tabulka 3: Nárůsty počtu nezaměstnaných v nejvíce postižených okresech (velká recese 2008)**

Pořadí 2008	Okres	Nárůst evidovaných nezaměstnaných v měsíci:					Pořadí v roce 2020*
		11/2008	12/2008	1/2009	2/2009	CELKEM	
1.	Jindřichův Hradec	+ 9,4 %	+ 25,7 %	+ 29,8 %	+ 12,9 %	+ 101,5 %	46. (+ 16,9 %)
2.	Havlíčkův Brod	+ 18,3 %	+ 14,5 %	+ 17,2 %	+ 20,4 %	+ 91,2 %	38. (+ 20,7 %)
3.	Nový Jičín	+ 8,9 %	+ 15,5 %	+ 24,2 %	+ 14,4 %	+ 78,7 %	24. (+ 26,3 %)
4.	Náchod	+ 8,5 %	+ 16,8 %	+ 29,3 %	+ 7,3 %	+ 75,8 %	62. (+ 9,2 %)
5.	Česká Lípa	+ 5,9 %	+ 10,2 %	+ 28,4 %	+ 12,8 %	+ 69,0 %	15. (+ 33,6 %)
6.	Písek	+ 3,3 %	+ 26,7 %	+ 18,5 %	+ 8,8 %	+ 68,6 %	58. (+ 12,5 %)
7.	Pelhřimov	+ 9,2 %	+ 17,2 %	+ 23,4 %	+ 6,5 %	+ 68,2 %	10. (+ 36,7 %)
8.	Rychnov na Kněžnou	+ 7,6 %	+ 16,3 %	+ 19,9 %	+ 11,3 %	+ 67,2 %	48. (+ 16,6 %)
9.	Jihlava	+ 6,7 %	+ 17,7 %	+ 19,9 %	+ 10,7 %	+ 66,5 %	45. (+ 18,6 %)
10.	Olomouc	+ 3,8 %	+ 12,5 %	+ 19,2 %	+ 16,8 %	+ 62,7 %	28. (+ 24,8 %)
	<b>ČR jako celek</b>	+ 2,8 %	+ 10,0 %	+ 13,0 %	+ 7,7 %	+ 44,3 %	X

\* v posledním sloupci je uvedeno pořadí z celkem 77 okresů, seřazených sestupně dle růstu počtu evidovaných nezaměstnaných ve srovnatelném období 2020, tj. během prvních 4 měsíců po vypuknutí koronakrize

Zdroj: Úřad práce ČR, vlastní zpracování



nabízí se hypotéza, že nejvíce postiženy jsou koronakrizí regiony s vysokou závislostí na zahraničních turistech. Ta je typická právě pro Cheb (spádově do tohoto okresu patří Mariánské Lázně nebo Františkovy Lázně) a Karlovy Vary, stejně jako pro Prahu (ČSÚ, 2020).

## Závěr

Z výše uvedeného je zřejmé, že dopady nástupu koronakrizy na trh práce ČR v roce 2020 jsou v mnohém specifické a jen obtížně srovnatelné s nástupem tzv. velké recese v roce 2008. **První významnou odlišností lze sledovat v samotném startéru obou recesních fází hospodářského cyklu.** V roce 2008 lze hovořit o klasickém ekonomickém startéru, kdy prvotní příčinou nástupu recese byla americká hypoteční krize. Ta postupně přerostla ve světovou finanční krizi, v níž významnou roli sehrála rovněž vysoká cena ropy v první polovině roku 2008, která přispěla k poklesu reálného HDP a k růstu spotřebitelských cen. Oproti tomu spouštěčem recese v roce 2020 byla snaha omezit šíření nemoci covidu-19 a s ní související státní zásahy do chodu ekonomik, včetně ekonomiky ČR. Celosvětově došlo k zavádění preventivních opatření, jako je omezování řady provozů (obchod, služby), vzdělávacích institucí či omezování volného pohybu osob přes státní hranice. Tato opatření jsou ze zdravotně-epidemiologického pohledu zcela pochopitelná, avšak z pohledu ekonomické teorie zcela bezprecedentní a empiricky doposud adekvátně nepopsaná.

**Stejně tak je v roce 2008 a 2020 velmi odlišný náběh evidovaných nezaměstnaných v období prvních čtyř měsíců po nástupu recese** (delší časová řada nebyla v době vzniku tohoto textu pro rok 2020 k dispozici). Ve snaze eliminovat vliv sezónnosti byl tento náběh měřen pomocí řetězových indexů, po-

čítaných z celkového počtu evidovaných nezaměstnaných na Úřadu práce ČR a očištěných o sezónní vlivy v časové řadě. Ohledně prvních čtyř měsíců roku 2008 lze hovořit o pozvolně rostoucím náběhu počtu evidovaných nezaměstnaných, tedy o jakémsi „rozevírání nůžek“ mezi dlouhodobou a „krizovou“ hodnotou řetězového indexu. Oproti tomu lze v roce 2020 pozorovat razantní zvýšení počtu evidovaných nezaměstnaných v prvním měsíci, kdy se koronakrizy v evidenci Úřadu práce ČR projevila, a poté postupné snižování přírůstků nově evidovaných uchazečů a relativně rychlý návrat k dlouhodobě obvyklým hodnotám meziměsíčních změn.

S ohledem na rozdílnou fázi roční sezónnosti není korektní porovnávat absolutní nárůsty počtu nezaměstnaných v roce 2008 a 2020, nicméně odchylky od dlouhodobě obvyklé meziměsíční změny komparovat lze. Zatímco v roce 2008 činila odchylka dlouhodobé a „krizové“ hodnoty řetězového indexu v prvním měsíci po vypuknutí recese pouze 2,4 procentního bodu, v roce 2020 dosáhl tento rozdíl úctyhodných 17,6 procentního bodu a byl tedy více než sedminásobný. Oproti tomu čtvrtý měsíc po vypuknutí recese byla v roce 2008 zmiňovaná diference dlouhodobé a „krizové“ hodnoty 8 procentních bodů, zatímco v roce 2020 vykazoval čtvrtý měsíc rozdíl od dlouhodobého normálu pouhý jeden procentní bod. Jistě bude zajímavé sledovat i dlouhodobější vývoj, nicméně v námi analyzovaném období lze zásadní rozdíl na trhu práce spatřovat především v pomalém nástupu s postupně graduující dynamikou recese v roce 2008 oproti razantnímu a postupně se zklidňujícímu zrcadlení recese v počtu evidovaných nezaměstnaných v roce 2020.

**Další významný rozdíl byl identifikován také v oblasti regionálních dopadů recese na**

**trh práce, ať už v oblasti jejich intenzity nebo struktury.** Ani v případě analýzy regionálních rozdílů v dopadech nástupu krize v obou komparovaných letech není zcela přesné porovnávat nárůsty počtů evidovaných uchazečů v ČR ani v jednotlivých okresech (krize 2008 udeřila na podzim, zatímco koronakrizy na jaře). Naproti tomu lze konstatovat, že nejvíce postižené okresy v roce 2008 a 2020 jsou zcela odlišné. Analýza struktury podnikatelského prostředí v jednotlivých okresech ČR přesahuje možnosti tohoto příspěvku, nicméně nabízí se hypotéza, že dopady velké recese v roce 2008 zpočátku pocitily především regiony s dominancí výroby (sekundární sektor), zatímco koronakrizy primárně nejvíce zasáhla regiony s vysokou závislostí na službách poskytovaných zahraničním turistům. Neintenzivněji totiž dopady koronakrizy pocitily tradiční lázeňské regiony – Cheb a Karlovy Vary, ale také Praha.

Jako námět k zamyšlení do budoucna se v právě probíhající koronakrizi jeví především alespoň dílčí eliminace výše zmíněné vysoké závislosti některých měst a regionů na zahraniční poptávce, s jejímž výpadkem si místní samosprávy ani podnikatelé příliš nevědí rady. Ukazuje se, že podnikatelské subjekty schopné rychle a efektivně nabídnout alternativu domácí klientele přežívají krizi mnohem lépe než podnikatelé pasivně vyhlížející návrat zahraničních turistů či státní podporu. Předem připravený „plán B“ by jim situaci jistě usnadnil. Stejně tak podpora různorodosti podnikatelského prostředí ve městech a regionech se jeví jako jedna z efektivních cest prevence drtivých dopadů příchodu jakékoliv recese, jejíž dlouhodobou zákonitostí je selektivní dopad na různé oblasti byznysu. Zjednodušeně lze tedy konstatovat, že čím pestřejší a flexibilnější je podnikatelské prostředí, tím snáze se daný region dokáže s recesí vyrovnat.

**Tabulka 4: Nárůsty počtu nezaměstnaných v nejvíce postižených okresech (koronavirová krize 2020)**

Pořadí 2008	Okres	Nárůst evidovaných nezaměstnaných v měsíci:					CELKEM	Pořadí v roce 2008*
		4/2020	5/2020	6/2020	7/2020			
1.	Cheb	+ 53 %	+ 17,1 %	- 1,6 %	+ 1,3 %	<b>+ 78,5 %</b>	29. (+ 46,8 %)	
2.	Karlovy Vary	+ 35,1 %	+ 14,8 %	+ 7,3 %	+ 4,8 %	<b>+ 74,4 %</b>	59. (+ 32,8 %)	
3.	Praha – východ	+ 36,1 %	+ 8,2 %	+ 4,4 %	+ 2,3 %	<b>+ 57,4 %</b>	67. (+ 26,4 %)	
4.	Praha, hlavní město	+ 19,3 %	+ 13,4 %	+ 7,8 %	+ 7,9 %	<b>+ 57,3 %</b>	74. (+ 17,7 %)	
5.	Praha – západ	+ 14,8 %	+ 14,5 %	+ 8 %	+ 7,3 %	<b>+ 51,7 %</b>	49. (+ 38,0 %)	
6.	Mladá Boleslav	+ 26,2 %	+ 7,1 %	+ 4,3 %	+ 6,8 %	<b>+ 51,2 %</b>	21. (+ 54,5 %)	
7.	Teplice	+ 18,1 %	+ 9,4 %	+ 5 %	+ 5,5 %	<b>+ 43,2 %</b>	71. (+ 21,6 %)	
8.	Sokolov	+ 18,2 %	+ 11 %	+ 3 %	+ 2,2 %	<b>+ 39,2 %</b>	56. (+ 34,3 %)	
9.	České Budějovice	+ 25,9 %	+ 2,8 %	- 0,6 %	+ 7,1 %	<b>+ 37,8 %</b>	41. (+ 40,9 %)	
10.	Pelhřimov	+ 28,4 %	+ 11,0 %	- 4,5 %	- 0,4 %	<b>+ 36,7 %</b>	7. (+ 68,2 %)	
	<b>ČR jako celek</b>	+12,6 %	+ 4,8 %	+ 1,3 %	+ 3,7 %	<b>+ 23,9 %</b>	X	

\* v posledním sloupci je uvedeno pořadí z celkem 77 okresů, seřazených sestupně dle růstu počtu evidovaných nezaměstnaných ve srovnatelném období 2008/2009, tj. během prvních 4 měsíců po vypuknutí velké recese

Zdroj: Úřad práce ČR, vlastní zpracování

## Použitá zdroje

### a) Knižní publikace

- BARSKY, Robert B. a KILIAN, Lutz: Oil and the Macroeconomy since the 1970s, *Journal of Economic Perspectives* ročník 18, č. 4, 2004, 115–134.
- BERNANKE, Ben S. a GERTLER, Mark: Inside The Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission, *Journal Of Economic Perspectives* ročník 9, č. 4, 27–48.
- CLARIDA, Richard, GALÍ, Jordi a GERTLER, Mark: Monetary Policy Rules and Macroeconomic Stability: Evidence and Some Theory, *Quarterly Journal of Economics* ročník 115, č. 1, 2000, 147–180.
- FADDA, Sebastiano; TRIDICO, Pasquale. *The Economic Crisis in Social and Institutional Context*. New York: Routledge, 2015. ISBN 978-1-138-80559-0.
- HOLMAN, Robert: *Ekonomie*. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-006-5.
- JETTEN, Jolanda; REICHER, Stephen; HASLAM, Alexander a CRUWYS Tegan. *Together apart – the psychology of COVID-19*. Los Angeles. SAGE Publications, 2020. ISBN 978-1-5297-5209-0.
- JOLL, Caroline a kol. *Developments in labour market analysis*. Cardiff: Routledge, 2018. ISBN 978-0-42-965574-6.
- JUREČKA, Václav a kol. *Makroekonomie*. 3. vyd. Praha: Grada Publishing, 2017. ISBN 978-80-271-0251-8.
- KACZOR, Pavel. *Trh práce, pracovní migrace a politika zaměstnanosti ČR po roce 2011*. Praha: Oeconomica, 2013. ISBN 978-80-245-1930-2
- KATES, Steven. *The Global Financial Crisis*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2011. ISBN 978-0-85793-422-2.
- KNIGHT, K. G. *Unemployment: An economic analysis*. New Jersey: Rowman & Littlefield, 1986. ISBN 0-389-20661-X.
- MacKenzie Debora. *COVID-19: The Pandemic that Never Should Have Happened and How to Stop the Next One*. New York. Hachette Books, 2020. ISBN 978-03-0692-423-1.

- MALLER, Santosh. *A Quick Guide to Impact of COVID-19 on Financial Reporting*. London. Bloomsbury Publishing, 2020. ISBN 978-93-9017-653-3.
- McLaughlin, Eithne. *Understanding Unemployment*. London: Routledge, 2002. ISBN 0-203-06145-4.
- RUSSMANN, Cindy. *Will COVID-19 have long-term impacts on the German labor market?* München. GRIN Verlag, 2020. ISBN 978-33-4618-789-5.
- RUTAKIRWA, Tonny. *Understanding Coronavirus (COVID-19)*. London. Tonnies Publishing Press, 2020. ISBN 979-8-625-90805-4.
- SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William. *Economics*. New York: Tata McGraw-Hill Companies, 2010. ISBN 978-0-07-070071-0.
- ZAPLETAL, Josef. *Úvod do analýzy ekonomických časových řad*. Brno: VUT, 2000. ISBN 978-80-2141-719-9.

### b) Internetové zdroje

- Český statistický úřad. 2020. *Regionální statistiky* [online]. Praha: ČSÚ [6. 8. 2020]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/publikace\\_regiony](https://www.czso.cz/csu/czso/publikace_regiony)
- Český statistický úřad. 2012. *Změna výpočtu ukazatele registrované nezaměstnanosti* [online]. Praha: ČSÚ [10. 10. 2020]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/zmena\\_vypoctu\\_ukazatele\\_registrovane\\_nezaměstnanosti20121107](https://www.czso.cz/csu/czso/zmena_vypoctu_ukazatele_registrovane_nezaměstnanosti20121107)
- Eurostat. 2020. *Statistics Explained*. [online]. Lucemburk: Eurostat [10. 10. 2020]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment\\_statistics\\_and\\_beyond](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics_and_beyond)
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. 2020. *Statistiky trhu práce* [online]. Praha: MPSV [10. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/statistiky-2>
- Úřad práce ČR. 2020. *Zaměstnanost – statistiky* [online]. Praha: ÚP ČR [10. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/web/cz/zamestnanost>
- Vláda České republiky. 2020a. Usnesení vlády ČR ze dne 12. března 2020, č. 194, *Vyhlášení nouzového stavu na území ČR* [online]. Praha: Vláda ČR [10. 10. 2020]. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronavi-](https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronavi-ru/dulezite-informace/prehled-vladnich-usneseni-od-vyhlase-ny-nouzoveho-stavu-180608/)

- [ru/dulezite-informace/prehled-vladnich-usneseni-od-vyhlase-ny-nouzoveho-stavu-180608/](https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronavi-ru/dulezite-informace/prehled-vladnich-usneseni-od-vyhlase-ny-nouzoveho-stavu-180608/)
- Vláda České republiky. 2020b. Usnesení vlády ČR ze dne 12. března 2020, č. 198, *Krizové opatření o zákazu vstupu do ČR a cestování do rizikových zemí* [online]. Praha: Vláda ČR [10. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronavi-ru/dulezite-informace/prehled-vladnich-usneseni-od-vyhlase-ny-nouzoveho-stavu-180608/>
- Vláda České republiky. 2020c. Usnesení vlády ČR ze dne 13. března 2020, č. 203, *Krizové opatření o zákazu vstupu cizinců a výjezdu občanů ČR do zahraničí* [online]. Praha: Vláda ČR [10. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronavi-ru/dulezite-informace/prehled-vladnich-usneseni-od-vyhlase-ny-nouzoveho-stavu-180608/>
- Vláda České republiky. 2020d. Usnesení vlády ČR ze dne 13. března 2020, č. 208, *Krizové opatření o zákazu přítomnosti veřejnosti ve vybraných provozovnách a tržištích* [online]. Praha: Vláda ČR [10. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronavi-ru/dulezite-informace/prehled-vladnich-usneseni-od-vyhlase-ny-nouzoveho-stavu-180608/>

Ing. Pavel Kaczor, Ph.D.

([pavel.kaczor@uradprace.cz](mailto:pavel.kaczor@uradprace.cz)) působí od roku 2007 jako ředitel kontaktního pracoviště Úřadu práce ČR v Táboře (Labor Office of The Czech Republic, branch office Tábor), Husovo náměstí 2938, 390 02 Tábor. Také před tímto profesním angažmá pracoval v sociální oblasti – jako vedoucí odboru státní sociální podpory na MěÚ v Táboře. Dlouhodobě spolupracuje také s akademickou sférou, především s Fakultou managementu VŠE a s Fakultou veřejných politik Slezské univerzity v Opavě. Ve své přednáškové i publikační činnosti se zaměřuje především na oblast trhu práce, ale také na témata sociální.



## Sociologický časopis Czech Sociological Review

Vychází nové číslo 5/2020

### Z obsahu

#### Stati

- Jana Straková, Petr Soukup, Jaroslava Simonová: Validizace konceptu akademické marnosti v českém středním vzdělávání
- Marie Pospíšilová, Nancy Jurik, Alena Křížková, Gray Cavender: Genderové nerovnosti ve společném podnikání partnerů v České a Slovenské republice
- Jana Jichová, Martin Šimon: Stabilita kriminality v místech: Případová studie českého města
- Tomáš Profant: Slovenské verejné diskusie o médiách: Analýza normativity diskutujúcich

#### Recenze

Sociologický časopis / Czech Sociological Review  
Recenzovaný oborový vědecký časopis vydávaný  
Sociologickým ústavem AV ČR, v. v. i.  
Přináší zásadní stati rozvíjející českou sociologii.  
Obsah časopisu je dostupný online na <https://sreview.soc.cas.cz>  
Vychází 6x ročně (4x česky, 2x anglicky).  
Cena jednoho výtisku je 85 Kč. Předplatné na rok je 510 Kč.



Sociologický ústav  
Akademie věd ČR

Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.  
Tiskové a ediční oddělení  
Jilská 1, 110 00 Praha 1,  
tel. 221 183 217  
e-mail: [casopis@soc.cas.cz](mailto:casopis@soc.cas.cz)

## Sociologický časopis Czech Sociological Review

Volume 55 (2020)

Number 5

5—20



JANA STRAKOVÁ, PETR SOUKUP, JAROSLAVA SIMONOVÁ: Validizace konceptu akademické marnosti v českém středním vzdělávání

MARIE POSPÍŠILOVÁ, NANCY JURIK, ALENA KRÍŽKOVÁ, GRAY CAVENDER: Genderové nerovnosti ve společném podnikání partnerů v České a Slovenské republice

JANA JICHOVÁ, MARTIN ŠIMON: Stabilita kriminality v místech: Případová studie českého města

TOMÁŠ PROFANT: Slovenské verejné diskusie o médiách: Analýza normativity diskutujúcich

# Práce z domova – popis stavu před pandemií a možné konsekvence do nových poměrů organizace práce

Renata Kyzlinková – Soňa Veverková – Helena Vychová

## Abstrakt

*Na základě dostupných dat sociologických šetření popisuje článek tzv. „startovací pozici“, ze které se museli zaměstnavatelé odrazit při vynuceném zavádění práce z domova. Zároveň popisuje pravděpodobné dopady práce z domova na život zaměstnanců. Pandemie covidu-19 významným způsobem navýšila počet zaměstnanců pracujících z domova. Vzhledem k tomu, že se home office rozšiřuje i do sektorů a profesí, kde byl před pandemií covidu-19 nepředstavitelný, nebude již pravděpodobně nadále spojován jen s „dobrým zaměstnáním“ a také dojde k překonání optiky nahlížení na tuto formu organizace práce jako na benefit. Výsledky ukazují, že toto hodnocení nebylo správné ani v „předcovidovém“ období, jelikož zaměstnanci vnímali tuto formu organizace práce různě, a nikoli pouze pozitivně.*

**Klíčová slova:** covid-19, práce z domova, práce na dálku, subjektivní životní pohoda, zaměstnanecký benefit, sladění pracovního a soukromého života, spokojenost s prací

## Abstract

*On the basis of data available from sociological surveys, the article describes both the so-called „starting position“ from which employers had to recover after being forced to introduce working from home and the likely impacts of working from home on the everyday lives of employees. The COVID-19 pandemic has led to a significant increase in the number of employees working from home. Given that this approach to work is expanding into sectors and professions in which it was an unimaginable phenomenon prior to the COVID-19 pandemic, it will probably no longer be associated solely with „good employment“ practice; moreover, this type of work organisation will cease to be perceived by many as an employee benefit. Indeed, the research results revealed that this perspective was not universal even prior to the onset of COVID-19, i.e. it was often seen by employees in a different light, and not always only positively.*

**Keywords:** COVID-19, work from home, remote working, subjective wellbeing, employee benefit, work-life balance, job satisfaction

## Úvod

Pandemie covidu-19 a vládní opatření bránící nekontrolovatelnému šíření viru ovlivnily společnost v mnoha směrech. Jedním z nejviditelnějších „výsledků“ je i markantní rozšíření práce na dálku, nejčastěji z domova<sup>1</sup>. Zaměstnavatelé i zaměstnanci byli vlivem okolností nuceni přizpůsobit se velmi rychle nové situaci, často bez předchozích zkušeností s touto formou práce. Není tedy divu, že během první vlny pandemie se téma práce na dálku stalo středem pozornosti nejen zaměstnavatelů a zaměstnanců, ale i odborné veřejnosti. Po letním návratu společnosti zpět k (relativně) běžnému životu byla zpravidla v elektronických médiích publikována řada článků na téma práce z domova/na dálku opírajících se o výběrová šetření, jejichž reprezentativnost vzhledem k zaměstnanecké populaci České republiky lze často zpochybnit. Cílem těchto ad-hoc rychlých analýz bylo zjistit bezprostřední zkušenosti zaměstnavatelů a zaměstnanců s touto formou zaměstnávání, vymezit rozsah práce na dálku a predikovat, do jaké míry se práce na dálku stane standardem i mimo nouzový stav. Výsledky jsou však zatím velmi různorodé, a to zejména díky nevyhovujícím metodologiím (anketní charakter výzkumu), respektive výběru respondentů

(např. nadhodnocení vybraného sektoru národního hospodářství či profese apod.).

Přestože je práci na dálku nyní věnována velká pozornost, nejde o téma ani nové, ani neprozkoumané. Pomineme-li domácí práci<sup>2</sup>, pak práce na dálku začala být intenzivněji zkoumána v souvislosti s ropným šokem v roce 1973. Tehdy vlivem nedostatku ropy na trhu několikanásobně vzrostly ceny této suroviny a zaměstnanci, kteří za prací dojížděli vlastním vozem, jednak dále zvyšovali poptávku po této nedostatkové surovině, jednak se jim kvůli rostoucím cenám ropy začala cesta do práce prodražovat. Tehdy přišel Nilles<sup>3</sup> (1976) s myšlenkou, že by za prací neměli jezdit zaměstnanci, ale že práce by měla jezdit za nimi. Prvním „moderním“ motivem zavádění práce na dálku tedy byla eliminace nákladů spojených s dopravou do zaměstnání (Mohtarian, 2009). V dalších letech se ale motivy zaměstnavatelů i zaměstnanců pro práci na dálku měnily, za další vlnou šíření této formy zaměstnávání stály teroristické útoky na Světové obchodní centrum 11. září 2001, kdy se zaměstnanci začali obávat pohybu na místech s velkou koncentrací lidí, což byla zejména hromadná doprava a velké kancelářské budovy, kvůli potenciálním dalším teroristickým útokům (Potter, 2003). S dalším prudkým rozvojem informačních a komunikačních technologií<sup>4</sup> a zjednodušením

přístupu k této formě zaměstnávání začal být zdůrazňován i aspekt lepšího sladění pracovního a soukromého života (Eurofound + ILO, 2017).

Pandemie covidu-19 opět práci na dálku zpopularizovala, ale nová témata v této oblasti nepřinesla, jelikož aspekty ochrany života a zdraví zaměstnanců se, jak je zmíněno výše, objevily již v minulosti. Dopadům práce mimo pracoviště zaměstnavatele na zaměstnance a zaměstnavatele bylo i před pandemií věnováno značné množství literatury. Některé dopady (např. úspory na straně zaměstnavatele) jsou snadno měřitelné a empiricky dokázané, jiné dopady jsou obtížně kvantifikovatelné a vysoce individuální a odvíjejí se od vzájemných vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (vzájemná důvěra či nedůvěra, loajalita zaměstnanců), osobnostního nastavení zaměstnance (sebekázeň, schopnost nastavit si denní režim, zdravotní rizika atd.). Podrobně se výhodami a nevýhodami práce mimo pracoviště zaměstnavatele zabývá např. ILO a Eurofound (2016), Eurofound (2015), TRIXIMA (2017) a další, přičemž první dvě zmíněné publikace uvádějí i rešerši výzkumů, které byly na toto téma provedeny ve vyspělých zemích v minulém desetiletí. ILO a Eurofound (2016b) uvádějí výčet dopadů (viz tabulku 1), který, jak tyto instituce zdůrazňují, je pouze indikativní a rozhodně nezahrnuje



**Tabulka 1: Přehled dopadů práce na dálku na zaměstnavatele a zaměstnance**

	Zaměstnanec	Zaměstnavatel
Výhody	<ul style="list-style-type: none"> <li>Časová flexibilita (možnost alespoň částečně si uspořádat denní režim dle svého).</li> <li>Lepší možnosti sladění pracovního a soukromého života.</li> <li>Finanční a časová úspora spojená s cestováním do/ze zaměstnání.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Úspora nákladů spojená s provozem pracoviště (energie, nájem atd.).</li> <li>Zvýšení loajality zaměstnanců.</li> </ul>
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nutnost nastavení denního režimu ze strany zaměstnance.</li> <li>Neschopnost oddělit pracovní a soukromý život (práce přesčas, práce o dovolené) a z toho plynoucí rodinné konflikty.</li> <li>Izolace plynoucí z nedostatku osobních kontaktů, nedostatek neformální komunikace s ostatními zaměstnanci).</li> <li>Zpravidla nese část nákladů na výkon práce (energie, internet připojení atd.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omezená možnost kontroly zaměstnance (nutnost vzájemné důvěry).</li> <li>Organizační náročnost (nezkušenost řídicích pracovníků s řízením zaměstnanců, kteří pracují mimo pracoviště).</li> <li>Chybějící legislativa, zejména v oblasti BOZP.</li> <li>Počáteční zvýšené náklady spojené s prací mimo pracoviště (zavedení monitorovacích systémů, IT systémů umožňující vzdálený přístup, kolení zaměstnanců atd.).</li> </ul>

Zdroj: Autorky na základě ILO + Eurofound, 2016

všechny aspekty (pozitivní i negativní), se kterými se může při práci mimo pracoviště zaměstnanec i zaměstnavatel setkat.

„Pocovidové“ analýzy/doporučení/metodiky pojednávající o práci na dálku obsahují tedy témata, která byla aktuální již před pandemií covidu-19. Tato témata však začala být vysoce aktuální pro daleko větší část pracující populace. Práci z domova v podmínkách ČR dle výsledků dříve realizovaných šetření využívalo totiž před pandemií covidu-19 pouze přibližně 4–8 % zaměstnanců<sup>5</sup>.

Zásadní změnou, kterou pandemie covidu-19 přinesla, je změna optiky nahlížení na tuto formu organizace práce. Zatímco před pandemií byla práce na dálku považována za určitou formu zaměstnaneckého benefitu<sup>6</sup> (viz např. Kyzlinková, Pojer, Veverková, 2019, Trexima, 2017, Holanová 2016), pandemie ji proměnila v nutnost, která chrání životy a zdraví zaměstnanců. Ze zaměstnaneckého benefitu, kterým se zvláště čeští zaměstnavatelé snažili lákat nové zaměstnance či si alespoň udržet ty stávající v době ekonomické konjunktury a rekordně nízké míry nezaměstnanosti, se v některých odvětvích zřejmě stává norma. Práce z domova/na dálku tak již není pouze pro zaměstnance, kteří ji požadují a oceňují, ale pravděpodobně i pro skupiny zaměstnanců, kteří se s ní dosud nesetkali a kterým tato forma organizace práce přináší do pracovního života nové, neočekávané a v některých případech i „nevyžádané“ výzvy. Stejně tak lze předpokládat, že poroste počet zaměstnavatelů, kteří využijí nově nabyté zkušenosti s touto organizační formou a u nichž se

stane práce z domova příležitostí pro optimalizaci nákladů spojenou s provozem kancléřských budov.

Tato stať popisuje na základě dostupných reprezentativních sociologických šetření startovací pozici, ze které se musejí zaměstnavatelé při vynuceném zavádění práce z domova odrazit, a zároveň popisuje pravděpodobné dopady práce z domova na život zaměstnanců. Stať také poukazuje na skutečnost, že zaměstnanci mohou tuto formu organizace práce vnímat různě a nikoli vždy pouze pozitivně. Záleží jak na individuálním nastavení jednotlivce, jeho rodinném zázemí, věku, vzdělání, ale i konkrétně na jeho charakteru práce. Pandemie covidu-19 totiž vytvořila situace, kdy z domova pracovali i ti, kteří by vzhledem k charakteru práce nikdy o této možnosti ani neuvažovali (učitelé, praktičtí lékaři, fitness trenéři apod.). Následující stať tak ukazuje, že pojetí práce z domova diskursem zaměstnaneckého benefitu je překonané.

Článek si klade za cíl zmapovat vybraná pozitiva a negativa práce na dálku, a to nejen z pohledu legislativního a organizačního vymezení tohoto institutu, ale i z pohledu jeho přínosů pro celkovou kvalitu života zaměstnanců. Kromě deskriptivních charakteristik tedy budeme pracovat s širším okruhem indikátorů měřících přímo i nepřímo životní spokojenost a možnost harmonicky zvládat pracovní a osobní život. Dále budeme pracovat s tzv. konceptem subjektivního vnímání životní pohody. Vše se budeme snažit zasadit do kontextu se situací, kterou přinesla pandemie covidu-19.

## 2. Rozsah a souvislosti využívání práce z domova – výchozí stav

Text této kapitoly se až na některé výjimky opírá o námi provedené analýzy<sup>7</sup> primárních dat hned několika aktuálních výběrových šetření. Jedná se o Výběrové šetření pracovních sil (dále jen VŠPS) koordinované ČSÚ, šetření Nové formy zaměstnávání (dále jen NFZ 2018) koordinované VÚPSV a šetření Kvalita pracovního života (dále jen KPŽ 2018) koordinované VÚBP<sup>8</sup>. Výsledky z uvedených zdrojů jsou reprezentativní vzhledem k zaměstnanecké populaci ČR podle vybraných parametrů.

Je zřejmé, že se z výchozí velmi nízké incidence využívání práce z domova (4–8 % zaměstnanců)<sup>9</sup> v důsledku zabránění nebezpečí nákazy koronavirem tato forma zaměstnávání dočasně rozšířila a k jejímu zavedení najednou přistoupili i zaměstnavatelé a zaměstnanci, kteří o ní dříve neuvažovali nebo ji příliš nevyužívali. Přestože v době tvorby tohoto textu nebyla k dispozici reprezentativní data (vzhledem k zaměstnanecké populaci ČR), na nichž by bylo možné vyčíslit změny týkající se práce z domova způsobené pandemií covidu-19, je zřejmé, že během pandemie došlo k rozšíření využití této organizační formy a v tomto důsledku tedy i k proměně způsobů organizace práce, a to i za předpokladu, že se v budoucnu riziko nákazy výrazně sníží. Přestože VŠPS<sup>10</sup> (momentálně nejrobusnější výběrové šetření o pracovních podmínkách) sleduje většinu proměnných se čtvrtletní periodicitou, indikátor využívání práce z domova je sledován pouze jednou ročně, a to vždy v prvním čtvrtletí (1Q). Druhé čtvrtletí roku 2020 (2Q2020), kde se změny v intenzitě využívání práce z domova měly projevit nejvíce, tedy bohužel nebylo monitorováno. Nicméně již v 1Q2020, kam spadá i druhá polovina března, tj. v období bezprostředně po vyhlášení nouzového stavu v souvislosti s pandemií covidu-19, došlo k více než 100% nárůstu podílu zaměstnanců, kteří alespoň částečně pracovali v referenčním období z domova (nárůst ze 4 % na 11 %).

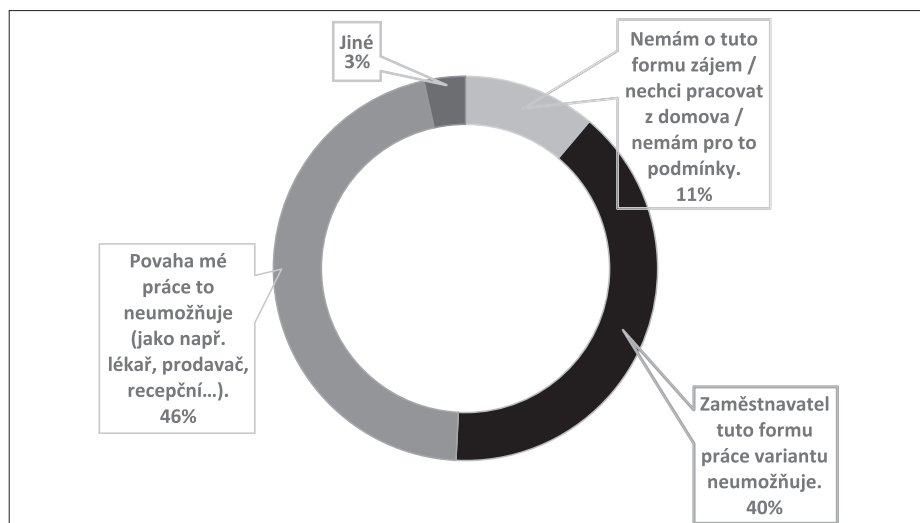
Nárůst ve využívání práce z domova v souvislosti s pandemií covidu-19 dokládají také výsledky šetření výzkumných společností/agentur realizovaných již v průběhu prvních měsíců pandemie covidu-19 a také bezprostředně po ukončení nouzového stavu. Jak bylo řečeno, jedná se však zpravidla o reprezentativní výběrová šetření na zaměstnanecké populaci ČR. Například výzkum společnosti T-Mobile z druhé poloviny dubna 2020 uvádí, že v období platnosti krizových opatření zavedených v souvislosti s pandemií covidu-19 pracovala z domova zhruba třetina lidí v produktivním věku<sup>11</sup>. Obdobné výsledky přinesl také průzkum agentury

STEM/MARK pro společnost Předvýchěr.CZ, kde práci z domova během epidemie využívala také přibližně jedna třetina lidí<sup>12</sup>. Dle tohoto výzkumu mohlo z respondentů, kteří využívali práci z domova v době šetření, využívat před pandemií tento institut neomezeně jen 22 % z nich, dalších 26 % občas a devět procent jen výjimečně (například při onemocnění dětí). Naopak 40 % z těch, kteří v době epidemie práci z domova využívali, k němu neměli před pandemií žádný přístup.

Mezi zaměstnanci muži a ženy využívali práci z domova za běžného stavu před pandemií covidu-19 ve stejné míře (podle VŠPS 2018 pracovalo částečně z domova přibližně 4 % zaměstnanců). Velmi významně se však lišilo využívání práce z domova mezi sebezaměstnanými muži a ženami, kde mezi samostatně výdělečně činnými muži pracovala v roce 2018 z domova necelá jedna třetina z nich a mezi ženami až necelá jedna polovina. Rozdíl mezi pohlavími, který činil v ČR v roce 2018 15 p. b., vysoce převyšoval průměrný genderový rozdíl za EU-28 (pouze 6 p. b.). Z uvedených údajů je zřejmé, že pro naprostou většinu zaměstnanců, ale i zaměstnavatelů, znamenala práce z domova úplně novou situaci. Připravenost na zavedení nové organizační formy práce lze odhadovat přibližně u 40–50 % velkých zaměstnavatelů (250 a více zaměstnanců), kteří již v době před pandemií práci z domova svým zaměstnancům nabízeli (Trexima, 2017). U malých zaměstnavatelů nabízela práci z domova jen každá desátá firma. Na druhou stranu lze předpokládat, že operativnost je u malých firem při nenadálých organizačních změnách na vyšší úrovni.

Reprezentativní výběrové šetření na zaměstnacké populaci NFZ (2018), které uvádí pouze 6 % zaměstnanců pracujících

Graf 1 Důvody, proč není práce z domova využívána (% ze zaměstnanců, kteří z domova nepracují)



Zdroj: NFZ 2018 (N= 1040 zaměstnanců), vlastní zpracování

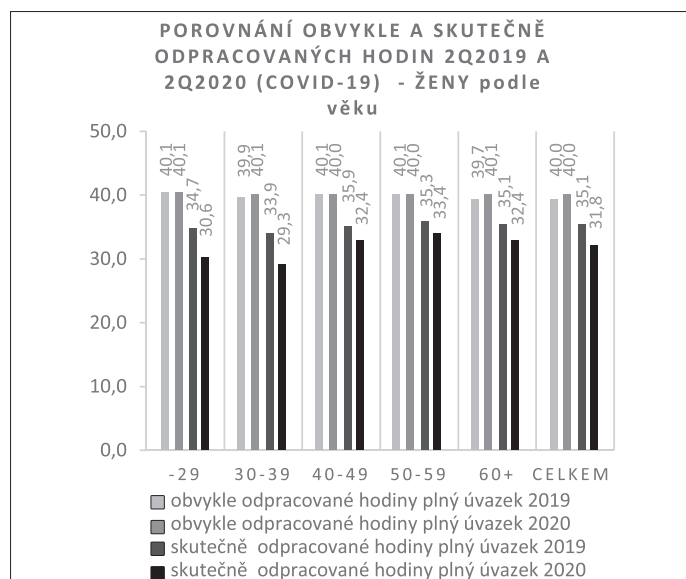
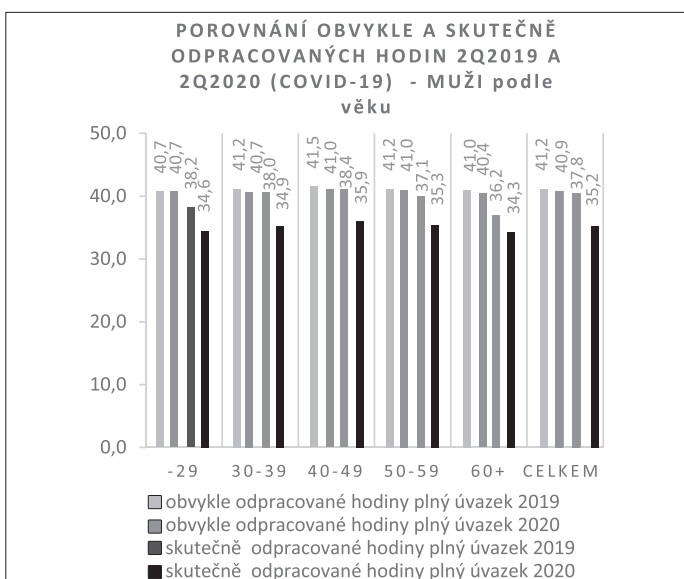
alespoň částečně z domova, specifikuje důvody, proč zaměstnanci z domova v době před pandemií nepracovali. U 40 % z nich zaměstnavatel tuto formu práce neumožňoval a u 46 % tato organizační forma nekorespondovala s povahou práce. Více než každý desátý zaměstnanec neměl o práci z domova zájem (NFZ 2018, viz též graf 1).

Již z těchto údajů je zřejmé, že práci z domova nelze paušálně hodnotit jako benefit. Řada zaměstnanců nemusí být osobnostně nastavena na vyšší sebedisiplínu, kterou výkon práce z domova vyžaduje, navíc řada lidí nemusí mít pro výkon práce z domova vhodné zázemí. V době epidemie covidu-19 se tato skutečnost projevila zejména v souvislosti s uzavřením škol a přenesením řady povinností ve vzdělávání dětí na rodiče. Pří-

tomnost dětí doma u určité skupiny zaměstnanců tak byla překážkou simulace prostředí, ve kterém by za běžných okolností mohla být práce z domova vykonávána. Rodiče museli zvládnout v domácím prostředí při péči o své děti hned několik rolí navíc (zajistit jim stravování, výuku, cílený pobyt na čerstvém vzduchu a další jiné rozvojové aktivity).

Tyto nestandardní podmínky pro práci z domova, kdy rodiče museli zároveň pečovat o své děti, respektive jim zajistit i domácí výuku, se projevily již v aktuálních datech VŠPS (2Q2020), která ukazují na relativně výrazné snížení průměrného počtu skutečně odpracovaných hodin v referenčním týdnu<sup>13</sup>, a to zejména u žen v reprodukčním věku, respektive věku, kdy předpokládáme přítomnost dětí mladšího školního věku v rodině (viz graf 2). Zatímco

Graf 2 Meziroční srovnání obvykle a skutečně odpracovaných hodin podle pohlaví a věku



Zdroj: VŠPS 2Q2019 a 2Q2020 (vlastní zpracování)

obvykle odpracované hodiny se v meziročním srovnání jak u mužů, tak u žen příliš nezměnily, průměrný počet skutečně odpracovaných hodin během 2Q2020 v porovnání se stejným obdobím minulého roku ztelně poklesl. Například ženy –zaměstnankyně ve věku 30–39 let v průměru skutečně odpracovaly během vrcholu pandemie covidu-19 o 4,6 hodiny týdně méně než v minulém roce<sup>14</sup>. V této věkové skupině pracovali ale méně i muži, kde rozdíl oproti stejnému období minulého roku činil 3,1 hodiny týdně. Samozřejmě neznáme strukturu alternativních činností, které uvedený pokles kompenzovaly, a z dat VŠPS nejsou známy ani konkrétní důvody, proč k meziročnímu poklesu došlo. Lze jen zmínit, že známe orientační důvody diskrepance mezi obvykle a skutečně odpracovanými hodinami pro jednotlivá sledovaná období. Ačkoliv byla v obou letech hlavním důvodem menší počet skutečně odpracovaných hodin oproti obvykle odpracovaným hodinám přítomnost státního svátku v referenčním týdnu, v roce 2020 zřetelně vystupuje i varianta odpovědi „jiné důvody“, kam předpokládáme zařazení pečovatelských povinností (17,2 % žen a 13,1 % mužů ve 2Q2020 oproti 0,3 % u obou pohlaví ve 2Q2019) a také důvod „nedostatek práce“ (5,4 % žen a 5,7 % mužů ve 2Q2020, přičemž v předchozím roce tento důvod neuvědli téměř žádný zaměstnanec). Je tedy zřejmé, že nároky na péči v době pandemie covidu-19 ztelně vzrostly, a to nejen vzhledem k dětem, ale i vzhledem ke starším členům rodiny. Data naznačují a pravděpodobně i potvrzují domněnku socioložky Radky Dudové (Heřmanová, 2020), že situace neúměrně vysoké pečovatelské zátěže v době pandemie covidu-19 může vést k reformulaci genderové dělby práce. Toto je však téma pro další výzkum.

Z mediálních zpráv a veřejně publikovaných anket různé kvality jsou patrné tendence, že někteří zaměstnatelé by rádi pokračovali v nastoleném trendu a nechali pracovat své zaměstnance buď zcela, nebo alespoň částečně z domova i po odeznění rizika nákazy, respektive jako prevenci pro případné další vlny. V některých konkrétních případech (např. firma AVAST) totiž praxe ukázala, že zaměstnanci umějí být stejně produktivní při práci na dálku stejně jako při práci z kanceláře. Některé společnosti se tak plánují vzdát podstatné části kancelářských prostor a zavést za účelem úspory nákladů sdílená pracovní místa. Tato praxe byla doposud velmi výjimečná. Na základě dat NFZ 2018 lze tvrdit, že se bezprostředně před vypuknutím pandemie tato organizace práce profilovala jako nadstandardní benefit. Přibližně v polovině případů práci z domova iniciovali sami zaměstnanci, a pokud vzešla iniciativa ze strany zaměstnavatele, pak primárním motivem nebyly úspory

zaměstnavatele, ale spíše nabídka benefitu, který byl považován za konkurenční výhodu na vyčerpaném trhu práce. Lze tedy předpokládat, že motivy zaměstnavatelů pro práci z domova se díky změnám na trhu práce způsobeným restrikcemi kvůli pandemii značně promění.

Nejčastěji zmiňovaným důvodem pro práci z domova/na dálku na straně zaměstnanců je možnost lepšího sladění rodičovských a pracovních povinností. Data však ukazují, že to je poněkud jednostranný pohled. Již stejná účast mužů a žen na výkonu práce z domova/na dálku dává tušit, že nejde jen o zmíněný aspekt přispívající k zájmu o tuto pracovní formu. Časovou flexibilitu, která je s formou svázána, totiž upřednostní nejen „pečující“ osoby, ale i ostatní zaměstnanci. Data NFZ 2018 stejně jako další zdroje (Eurofound, 2015a, Trexima, 2017) ukazují, že primárním motivem pro výkon práce z domova není ani tak motiv lepšího sladění pracovního a rodinného života, ale je to zejména úspora času díky tomu, že odpadne dojíždění za prací.

Je však pravdou, že práce z domova, alespoň v kontextu ČR, znamená většinou volné rozvrhování pracovní doby dle potřeb pracovníka (pode dat NFZ 2018 u 57 % zaměstnanců pracujících z domova zaměstnavatel pracovní dobu nekontroloval), což určitě přispívá k lepšímu sladění pracovních a osobních povinností. Ostatně celá polovina zaměstnanců využívajících danou pracovní formu odpověděla, že jim práce z domova velmi usnadňuje harmonizaci rodinných a pracovních povinností (KPŽ 2018). Tato skutečnost však neznamená, že by práce z domova přinášela do chodu domácnosti a rodinného života pouze samá pozitiva. Zaměstnanci pracující z domova se musí více než ostatní vyrovnávat s tím, že se obě sféry vzájemně prolínají, a je pro ně těžší je oddělit (KPŽ 2018). Navíc, nedávné analýzy (Lott, 2019) ukázaly, že ženy pracující z domova pracují v průměru déle jak ve své placené práci, tak v neplacených domácích činnostech. U mužů pracujících z domova bylo navýšení pracovních hodin v placené práci ještě výraznější. Na druhou stranu, pokud je jedinec schopen sebedisciplíny, je zřejmé, že dochází k prokazatelným časovým úsporám, a to zejména díky eliminaci dojíždění do zaměstnání.

### 3. Subjektivní vnímání životní pohody jednotlivce a faktor výkonu práce z domova

Data tedy ukazují, že práce z domova může mít vliv na určité aspekty přispívající k životní spokojenosti jednotlivce, avšak není rozhodně samospasitelná. Na dostupných datech (KPŽ 2018) jsme se proto rozhodli testovat souvislost mezi výkonem

práce z domova a celkovou subjektivní životní pohodou zaměstnance (dále jen subjektive wellbeing – SWB). Inspirací pro nás byly regresní modely vlivu dojíždění do zaměstnání na životní pohodu jednotlivce (Chatterjee et al., 2017; Roberts et al., 2009; Chatterjee et al., 2019). Vzhledem k tomu, že výkon práce je analogií k nulové dojížděci, zajímalo nás, zda zaměstnanci, kteří pracují z domova a nemusejí do zaměstnání dojíždět, vykazují vyšší hodnoty SWB než zaměstnanci, kteří každodenně dojíždějí do práce. Pro potřeby analýzy byl formulován předpoklad, že zaměstnanci, kteří pracují alespoň částečně z domova, vykazují, pokud jde o subjektivní životní pohodu, vyšší skóre než ostatní zaměstnanci. Tato otázka je v českém kontextu zajímavá i proto, že zahraniční studie se často v závěrech neshodují. Hledání vzájemných vazeb mezi výkonem práce z domova a faktorem SWB je tedy poměrně složité. Např. Reuschke (2019), která analyzovala souvislost mezi prací z domova a SWB s využitím dat UK Household Longitudinal Study na vzorku 33 719 zaměstnaných (zaměstnanci a OSVČ), došla k závěru, že neexistuje významná závislost mezi výkonem práce z domova a celkovou spokojeností. Celková životní spokojenost byla u sledovaného vzorku pracovníků spíše silně spojena v období recese a úsporných opatření s příjmem, omezujícím dlouhodobým onemocněním nebo zdravotním postižením a rodinou/partnerstvím. Giménez-Nadal a et al. (2018) zase zjistili<sup>15</sup>, že zaměstnanci – muži, kteří pracují na dálku, vykazují vyšší hodnoty okamžité spokojenosti a životní pohody než zaměstnanci, kteří musejí do zaměstnání dojíždět. U žen nebyla zjištěna v tomto směru žádná statisticky významná souvislost. Binder (2016), Redman et al. (2009) a Wheatley (2017) zase dospěli k závěru, že výkon práce z domova u zaměstnanců souvisí s větší pracovní spokojeností nebo s životem celkově oproti pracovníkům pracujících z kanceláří. Nesourodost závěrů je částečně dána i různými postupy studií, včetně použití různých měr subjektivní pohody a způsobu výkonu práce z domova, konkrétně pak, zda pracovníci tráví část nebo většinu své pracovní doby doma (Reuschke, 2019).

SWB je pro potřeby naší analýzy vyjádřen jako složený index (iSWB) vypočtený aritmetickým průměrem z několika proměnných měřících životní pohodu v různých oblastech. iSWB tak zahrnuje následující položky (sebehodnocení na 11bodové škále: 1– naprosto nespokojen; 11– naprosto spokojen).

„Do jaké míry jste nespokojen nebo spokojen se svým celkovým pracovním životem?“

„Do jaké míry jste nespokojen nebo spokojen se svým rodinným nebo partnerským životem?“



„Do jaké míry jste nespokojen nebo spokojen se svým osobním životem, kam řadíme volný čas pro sebe, zájmy a záliby atp.?”

„Do jaké míry jste nespokojen nebo spokojen s tím, jak se Vám daří udržovat své vztahy s přáteli, známými, vzdálenější rodinou?”

„Jak byste zhodnotil svou současnou celkovou psychickou pohodu?”

Pokud vezmeme v úvahu pouze skupinu zaměstnanců, kteří pracují z domova, a skupinu zaměstnanců, kteří z domova nepracují, tak zjistíme, že rozdíly jejich průměrů iSWB jsou statisticky významné (t-test, sign  $p < 0,05$ ) s tím, že zaměstnanci, kteří pracují alespoň občas z domova, mají v průměru lepší pocit životní pohody (iSWB=8,7) než zaměstnanci, kteří z domova nikdy nepracují (iSWB=8,3).

Životní pohoda jednotlivce je však pravděpodobně ovlivněna celou řadou dalších faktorů, a chceme-li zjistit vliv práce v režimu práce z domova na životní pohodu zaměstnance, pak je nutné tyto faktory kontrolovat. Z tohoto důvodu jsme zvolili pro vyjádření vztahu mezi prací z domova a ukazatelem SWB komplexnější metodu mnohonásobné lineární regrese.

Predikovat tedy budeme závislou proměnou iSWB (index životní pohody) pomocí setu nezávislých proměnných (kva-ziordinálního a dichotomického typu)<sup>16</sup> a sice: home office (není=0/je=1); vzdělání (1=ZŠ, 2=SŠ bez maturity, 3=SŠ s maturitou, 4=VOŠ, Bc a vyšší); věk (1=18–27 let, 2=28–35 let, 3=36–44 let, 4=45–54 let, 5=55 a více let); rodinný stav 1 (svobodný/á=0; ženatý/vdaná=1); rodinný stav 2 (svobodný/á=0; rozvedený/ovdovělý=1); Hodnprace (11bodová škála 1=špatná práce, 11=dobrá práce).

Vstupní proměnné splňují předpoklady pro konstrukci modelu lineární regrese. Nezávislé proměnné nejsou vzájemně výrazně korelovány a vztahy mezi proměnnými vykazují homogenitu rozptylu<sup>17</sup>.

Nezávislé proměnné vstupující do modelu vysvětlují asi 20 % variability predikované proměnné iSWB, tj. indexu životní pohody (Adjusted R Square=0,197). Tabulka 2 rovněž ukazuje, že změna koeficientu determinace oproti modelu pouze s konstantou je statisticky významná.

Model tedy vyjádříme regresní rovnicí:

$$iSWB = 5,68 + 0,20 * rodstav\_žen\_vdan - 0,30 * rodstav\_rozv\_ovdov - 0,06 * home\ office + 0,14 * vzdělání - 0,11 * věk + 0,32 * hodnprace$$

Model lineární regrese a tabulka koeficientů nezávislých proměnných ukazují, že na subjektivně vnímanou životní pohodu jednotlivce nemá při kontrole ostatních proměnných skutečnost, zda respondent pracuje z domova či ne, statisticky významný vliv. Životní pohodu tak spíše ovlivňuje rodinné uspořádání, konkrétně tedy rodinný stav, kde se dle předpokladu zvyšuje index SWB u ženatých a vdaných oproti ostatním, a naopak u rozvedených a ovdovělých oproti ostatním klesá. Model dále ukazuje, že čím vyšší je dosažený stupeň vzdělání, tím je index SWB vyšší. Opačný směr závislosti platí pro věk. Nejvýrazněji pak ovlivňuje index subjektivně vnímané životní pohody hodnocení práce respondentem, tj. skutečnost, zda svou práci hodnotí jako dobrou nebo jako špatnou.

Ukazuje se tak, že životní pohodu tvoří spíše tyto obecnější atributy, jakými jsou dobrá práce, kulturní a sociální kapitál u vzdělanější části populace a stabilní partnerský vztah. Výše uvedená analýza tedy vede k závěru, že je nutné se na problematiku práce z domova dívat komplexně. Je totiž zřejmé, že doposud, tj. v období před pandemií, byla možnost pracovat

**Tabulka 2: Shrnutí modelu lineární regrese: Determinanty subjektivně vnímané životní pohody s akcentem práce z domova.**

### Model Summary<sup>b</sup>

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	Change Statistics			
						F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,447 <sup>a</sup>	,200	,197	1,48212	,200	71,737	6	1726	,000

a. Predictors: (Constant), Hodnprace – špatná nebo dobrá práce; věk – 5 kategorií, home office, rodstav\_žen\_vdan, rodstav\_rozv\_ovdov, vzdělání (4 kat.)

b. Dependent Variable: iSWB\_1

**Tabulka 3: Koeficienty modelu lineární regrese: Determinanty subjektivně vnímané životní pohody s akcentem práce z domova.**

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
1 (Constant)	5,677	,180		31,505	,000	5,324	6,030
rodstav_žen_vdan (svobodný/á=dummy)	,202	,101	,061	2,002	,045	,004	,400
rodstav_rozv_ovdov (svobodný/á=dummy)	-,297	,125	-,069	-2,374	,018	-,542	-,052
home office	-,061	,142	-,010	-,432	,666	-,339	,216
vzdělání (4 kat.)	,141	,043	,076	3,253	,001	,056	,225
věk – 5 kategorií	-,109	,036	-,087	-3,051	,002	-,180	-,039
Hodnprace (škála 1–11)	,319	,019	,386	16,801	,000	,282	,357

a. Dependent Variable: iSWB\_1

z domova výsadou subjektivně dobře hodnocených zaměstnání u zaměstnanců s vyšším vzděláním bez ohledu na pohlaví a přítomnost dětí v rodině (Kotiková et al., 2020) a navíc se zásadním kritériem využití elektronických zařízení a technologií v rámci zaměstnání alespoň polovinu a více času pracovní doby (ibid.). Otázkou je, do jaké míry změnila pandemie covidu-19 pozici práce z domova jako atributu tzv. „dobrých zaměstnání“.

## 4. Závěr

Pandemie covidu-19 nenávratně změnila naši společnost a zároveň významným způsobem ovlivnila i organizaci práce, při které se stala nejdůležitější ochrana životů a zdraví zaměstnanců. Současné zkušenosti již dokládají, že využití této flexibilní formy práce tím, že se znatelně omezily interakce, výrazně napomohlo zmírnit negativní dopady pandemie covidu-19, a to jak v ekonomické oblasti, kdy využití této formy práce umožnilo udržení ekonomického výkonu řady zaměstnavatelů a pracovních míst, tak také v oblasti zdraví, kdy převedení výkonu práce do domovů pracovníků výrazně přispělo k omezení šíření nemoci a značnému zmírnění negativních dopadů pandemie covidu-19, které by v případě masivního nárůstu počtu nemocných mohly nastat. Tyto skutečnosti již potvrzují i současné výsledky průběžně realizovaných šetření (PAQ Research, 2020).<sup>18</sup>

Dosavadní analýzy na téma práce na dálku zpracované ještě před začátkem pandemie poukazují však na složitost zavádění této formy organizace práce do praxe. Zdůrazňují zejména legislativní nedostatky v souvislosti s bezpečností a ochranou zdraví při práci (Kotiková et al., 2020) a v souvislosti s kompenzací nákladů při výkonu práce mimo pracoviště směrem k zaměstnanci. Pro zaměstnance pak bývá nejčastějším problémem uspořádání pracovního a soukromého života – vymezení mantinelů, organizace pracovní doby atd. Studie, které se zabývají „covidovým“ stavem práce z domova, nesledují procesy zavádění práce z domova na pracovišti, nevíme tedy, jak se zaměstnavatelé s touto změnou vypořádali v nouzové situaci, kdy bylo třeba jednat doslova ze dne na den. Nevíme, jak ošetřili BOZP, jak zajistili technickou stránku věci (tj. zda skutečně využili všechny možnosti, které současný IT trh pro vzdálenou komunikaci nabízí, nebo zda využívali tradiční prostředky typu telefon a e-mail), jak a zda vůbec nastavili interní pravidla pro výkon práce z domova. Zda byl tento proces organizovaný či živelný, zda využili pomoci konzultačních a personálních agentur atd. Přitom je zřejmé, že vynucená práce na dálku i v provozech a profesích, které k ní neměly dosud přístup, by

mohla odhalit nejen mezery při aplikaci daného institutu do praxe, a to především v oblasti regulativy, a zároveň ukázat, že se v této organizaci práce za předpokladu správného nastavení parametrů skrývá velký potenciál.

Z domácích i zahraničních studií vyplývá, že práce na dálku může přinášet řadu pozitivních dopadů, mezi které lze zařadit především možnost sladování osobních, rodinných a pracovních povinností, lepší možnost organizace času, pracovní výkon bez vyrušování a dle vlastních pracovních postupů, omezení cestování spojeného s dojížděním za prací, úsporu provozních nákladů zaměstnavatele, snížení absencí a pracovních neschopností. Mezi hlavní negativa lze obecně uvést především riziko většího časového rozsahu výkonu práce, absence kontaktu s kolegy a sociální izolace (Kyzlinková, Pojer, Veverková, 2019; Weinert et al, 2015; Sparrowe et al. 2001). Nevýhodou může být velká závislost na ICT technologiích, kdy při případných poruchách či technických omezeních může dojít ke komplikacím při plnění úkolů, problémy s organizací času, nedostatečné oddělení pracovního času a času na odpočinek. Pro zaměstnavatele naopak může výkon práce zaměstnance mimo pracoviště zaměstnavatele znamenat zvýšené nároky na změny v organizaci práce, technické zabezpečení, zajištění bezpečných podmínek a ochrany zdraví při práci, omezení možnosti kontroly práce zaměstnance.

V každém případě pandemie covidu-19 posunula vnímání práce z domova směrem k běžné organizační formě, pro kterou je nutné disponovat příslušným technickým vybavením a ochrannou legislativou. Zároveň je nutné si uvědomit, že práce z domova je pro zaměstnance, a potažmo i pro zaměstnavatele největším přínosem, pokud k ní dojde na základě dobrovolného rozhodnutí a také při současném nastavení podmínek dle individuálních potřeb zúčastněných.

Výsledky analýzy primárních dat ukazují, že každý desátý zaměstnanec před pandemií covidu-19 neměl o práci na dálku zájem. Zároveň téměř polovina zaměstnanců uvedla, že se tato forma organizace pro výkon jejich povolání nehodí. Analýza rovněž naznačuje, že ke sladování pracovního a osobního života přispívá možnost pracovat z domova spíše pozitivně, avšak i zde nacházíme určitá rizika v nejasně vymezené hranici v obou životních sférách. Doposud byla práce z domova atributem tzv. „dobrých zaměstnání“, charakteristických vyššími požadavky na vzdělání, nadprůměrným mzdovým ohodnocením a s vysokým stupněm využívání ICT. Vnímání vyšší životní pohody tedy není primárně spojeno s možností využívání práce z domova, ale spíše s „dobrým zaměstnáním“ jako takovým. Model lineární regrese zkoumající asocia-

ci práce z domova a subjektivně vnímané životní pohody potvrdil závěry britské studie Darji Rauschke (2018), že na subjektivně vnímanou životní pohodu jednotlivce nemá při kontrole ostatních proměnných skutečnost, zda respondent pracuje z domova či ne, statisticky významný vliv. Model tak ukázal, že životní pohodu tvoří spíše obecnější atributy, jakými jsou dobrá práce, kulturní a sociální kapitál u vzdělanější části populace a stabilní partnerský vztah.

Vzhledem k tomu, že se práce z domova rozšiřuje i do sektorů a profesí, kde byla před pandemií covidu-19 nepředstavitelná, lze oprávněně usuzovat, že již nebude nadále spojována jen s „dobrým zaměstnáním“. Pro naprostou většinu zaměstnanců nebude představovat zaměstnanecký benefit dostupný pouze omezenému okruhu pracovníků. Naopak může být home office řešením, jak zajistit nepřetržitě fungování firmy, a to i v době neočekávaných krizových situací.

- 1 V odborné i populární literatuře se pro tuto formu práce užívá celá řada názvů – práce na dálku, práce z domova, home office, distanční práce, mobilní práce. Tato forma organizace práce je svázána nejen s domácím prostředím, ale lze jí díky rozvoji informačních a komunikačních technologií (dále ICT) a celkové proměně charakteru práce vykonávat prakticky kdekoliv. V textu budeme pracovat s pojmem práce z domova, jelikož kvantitativní analýzy se opírají ve většině případů o indikátory, kdy jsou respondenti dotazováni na „práci z domova“.
- 2 Tato forma zaměstnávání vyvrcholila v 50.–80. letech 19. století, ale v některých regionech a odvětvích vydržela dodnes. Šlo o ruční práci, příp. práci za pomoci jednoduchých strojů a zařízení, přičemž tuto práci pracovník vykonával z domova. Více viz např. KOTIKOVÁ, J. a kol. (2019).
- 3 NILLES, Jack (1976). *The Telecommunications-transportation Tradeoff: Options for Tomorrow*. New York: Wiley: 1976.
- 4 Při práci na dálku hrají ICT velmi důležitou roli, neboť bez jejich podpory by řada profesí na dálku vykonávána být nemohla. Rozvoj ICT ale není hlavním důvodem rostoucího zájmu o tuto formu práce. ICT pouze umožňují zásadnější rozšíření této formy práce.
- 5 S ohledem na rozdílné údaje jednotlivých datových zdrojů VŠPS (ČSÚ/Eurostat), EWCS (Eurofound), *Nové formy zaměstnávání 2018 (VÚPSV)*, *Kvalita pracovního života 2018 (VÚBP)*.
- 6 Tento názor nebyl univerzální, ale převažoval. Zejména odbory, ale i akademická sféra s pojetím práce z domova jako zaměstnaneckého benefitu nesouhlasily (viz např. Holanová, 2016).
- 7 Analýzy byly provedeny samotnými autorkami článku jednak pro potřeby článku samotného, v některých případech pak i pro potřeby dalších studií – Kyzlinková et al., 2019; Kotiková et al., 2019.
- 8 NFZ 2018 – *Finální výzkumný soubor zahrnoval 1 401 respondentů – populace zaměstnaných v ČR ve věku 18–65 let, z toho 853 (61 %) zaměstnanců a 548 (39 %) osob samostatně výdělečně činných. Výběr respondentů byl proveden na základě kvót podle pohlaví, nejvyššího dosaženého vzdělání, regionů ČR (14 krajů) a věku (dle 3 věkových kohort). Kvóty byly stanoveny zvlášť pro populaci zaměstnanců a populaci osob samostatně výdělečně činných. Data byla sbírána kombinovanou metodou*

- CAWI (internetové dotazování) a CAPI (osobní dotazování s notebookem) v poměru 70:30 %. KPŽ 2018 – na realizaci šetření se podílelo CVVM, SoÚV AV ČR, v. v. i. Data byla sbírána metodou osobního rozhovoru tazatele s respondentem. Pro dotazování byl vytvořen kvótní předpis, tzn. data jsou reprezentativní pro ekonomicky aktivní obyvatelstvo ČR ve věku od 18 let podle regionu (NUTS 3), velikosti místa bydliště, pohlaví, věku a vzdělání. Počet dotázaných respondentů: 2 068 (1 760 zaměstnanců).
- 9 S ohledem na rozdílné údaje jednotlivých datových zdrojů VŠPS (ČSÚ/Eurostat), EWCS (Eurofound), Nové formy zaměstnávání 2018 (VÚPSV), Kvalita pracovního života 2018 (VÚBP).
- 10 VŠPS – Výběrové šetření pracovních sil v koordinaci Českého statistického úřadu.
- 11 Dostupné z: <https://www.t.press.cz/cs/tiskove-materialy/tiskove-zpravy-t-mobile/pruzkum-jak-si-vedou-lide-a-firmy-v-dobe-prace-z-domova.html>. 5.5.2020, cit. 20.04.2020.
- 12 Není jasné, zda jsou součástí výzkumného vzorku i OSVČ. Pokud ano, musíme brát v úvahu, že ještě před pandemií covidu-19 pracovalo alespoň občas z domova 36 % (LFS 2018) a až 42 % OSVČ (KPŽ 2018).
- 13 Údaje o odpracovaných hodinách se vztahují ke všem zaměstnancům (nejen těm, kteří pracovali z domova), kteří v průběhu referenčního týdne odpracovali alespoň 1 hodinu placené práce.
- 14 Již před pandemií výzkumy SOÚAV ukazovaly, že o děti pečují v českých domácnostech převážně ženy (87 %). A převážně ženy se podílejí i na péči o nesoběstačné starší rodinné příslušníky (Heřmanová, 2020). Heřmanová, M. (2020): Kdo pečuje o rodinu v dobách pandemie? Dopady protipandemických opatření na české domácnosti, tisková zpráva 7.4.2020, SOÚ AV ČR.
- 15 Na základě využití dat Well-being Module (2012, 2013) v rámci American Time Use Survey, kdy bylo měřeno a respondenty zaznamenáváno okamžité vnímání subjektivní pohody. Do analýzy vstupovali pouze zaměstnanci.
- 16 Nezávislé proměnné byly vybírány tak, aby korespondovaly s jednotlivými oblastmi životní spokojenosti (práce/rodina/volný čas) a zároveň tak, aby předběžně splňovaly kritérium statisticky významných rozdílů iSWB mezi jednotlivými kategoriemi konkrétní proměnné. Rodinnou situaci tedy operacionalizujeme proměnnou „rodinný stav“, jelikož proměnná „přítomnost závislého dítěte v rodině“ dostatečně hodnoty iSWB nediferencovala. Charakter práce a pracovní pozici zase operacionalizujeme subjektivním ohodnocením práce jako takové (špatná vs dobrá práce), jelikož operacionalizace v podobě čistého měsíčního příjmu nebyla vhodná vzhledem k vysokému počtu chybějících hodnot. Proměnná vzdělání je obecně považována za indikátor operacionalizující nejen míru vzdělání (počet let školní docházky), ale i přístup k určitému typu profesí, případně i šíři sociálního a kulturního kapitálu jednotlivce.
- 17 Hodnoty statistiky VIF a Tolerance stejně jako vzájemné korelační koeficienty neukazují na výraznou multikolinearitu nezávislých proměnných. Pokud jde o homogenitu rozptylu, při kontrole grafu standardizovaných skutečných hodnot iSWB vynesných vzhledem k predikovaným reziduíům iSWB nebyl zjištěn konkrétní vzorec v datech a histogram standardizovaných residuí ukazuje na jejich normální rozložení.
- 18 Průběžné závěry výzkumu, který je součástí projektu Život během pandemie. Podílí se na něm PAQ Research, agentura NMS a Iniciativa Model Anti-COVID19. Autoři sledují změny chování 3 100 lidí od 16. března každé dva týdny, dostupné z [https://www.lidovky.cz/relax/zdravi/home-office-snzil-podle-pruzkumu-riziko-sireni-koronaviru-pomoc-t-by-mohl-pri-pripadne-druhe-vlneco.A200519\\_153655\\_In-zdravi\\_sei](https://www.lidovky.cz/relax/zdravi/home-office-snzil-podle-pruzkumu-riziko-sireni-koronaviru-pomoc-t-by-mohl-pri-pripadne-druhe-vlneco.A200519_153655_In-zdravi_sei), cit. 19.5.2020.
- ### Literatura
- BINDER, M. (2016). *'Do it with joy!': Subjective well-being outcomes of working in non-profit organizations*. Journal of Economic Psychology, 54, s. 64–84.
- Eurofound (2015a). *New forms of employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-897-1594-2. Dostupné z [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1461en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1461en.pdf)
- Eurofound (2018). *Overview of new forms of employment – 2018 update*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN: 978-92-897-1723-6. Dostupné z <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2018/overview-of-new-forms-of-employment-2018-update>
- ESET (2020). *Průzkum ESET: Polovina Čechů chce pracovat z domova i po uvolnění nouzových opatření v souvislosti s koronavirem*. Tisková zpráva ESET. [cit. 19. 8. 2020]. <https://www.eset.com/cz/onas/pro-novinare/tiskove-zpravy/pruzkum-eset-polovina-cechu-chce-pracovat-z-domova-i-po-uvolneni-nouzovych-opatreni-v-souvislosti-s/>
- GIMÉNEZ-NADAL J. I. – MOLINA J. A. – VELILLA, J. (2018). *Telework, the Timing of Work, and Instantaneous Well-Being: Evidence from Time Use Data*. IZA DP Č. 11271, IZA Institute of Labor Economic. Dostupné z [https://www.researchgate.net/publication/323835191\\_Telework\\_the\\_Timing\\_of\\_Work\\_and\\_Instantaneous\\_Well-Being\\_Evidence\\_from\\_Time\\_Use\\_Data](https://www.researchgate.net/publication/323835191_Telework_the_Timing_of_Work_and_Instantaneous_Well-Being_Evidence_from_Time_Use_Data)
- ILO a Eurofound (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN: 978-92-2-130472-2. Dostupné z [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_544138.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_544138.pdf)
- HEŘMANOVÁ, Marie (2020). *Kdo pečuje o rodinu v dobách pandemie? Dopady protipandemických opatření na české domácnosti*. tisková zpráva 7.4.2020, SOÚ AV ČR. Dostupné z <https://www.soc.cas.cz/aktualita/kdo-pecuje-o-rodinu-v-dobach-pandemie-dopady-protipandemickych-opatreni-na-ceske>
- HOLANOVÁ, T. (2016). *Velký omyl zaměstnanců. Práce z domova není benefit, varuje odborářský šéf*. Rozhovor s Josefem Středulou. *Aktuálně.cz*, 3. 5. 2016. Dostupné z <https://zpravy.aktualne.cz/finance/velky-omyl-zamestnancu-prace-z-domovani-benefit-varuje-od/r-e2c8b4a0107011e682470025900fea04/>
- CHATTERJEE, K. – CLARK, B. – MARTIN, A. – DAVIS, A. (2020). *Commuting and wellbeing: a critical overview of the literature with implications for policy and future research*. Transport Reviews, roč. 40, č. 1, s. 5–34. DOI <https://doi.org/10.1080/01441647.2019.1649317>
- CHATTERJEE, K. – CLARK, B. – MARTIN, A. – DAVIS, A. (2017). *The Commuting and Wellbeing Study: Understanding the Impact of Commuting on People's Lives*. UWE Bristol, UK.
- KOTIKOVÁ, J. – KYZLINKOVÁ, R. – VÁŇOVÁ, J. – VEVERKOVÁ, S. – VYCHOVÁ, H. (2019). *Flexibilní formy práce – homeworking v ČR a vybraných evropských zemích*. VÚPSV, 2019. V tisku.
- KYZLINKOVÁ, R. – POJER, P. – VEVERKOVÁ, S. (2019). *Nové formy zaměstnávání v České republice*. VÚPSV, v. v. i. ISBN 978-80-7416-337-1. Dostupné z [http://praha.vupsv.cz/fulltext/vz\\_450.pdf](http://praha.vupsv.cz/fulltext/vz_450.pdf)
- LOTT, Y. (2019). *WENIGER ARBEIT, MEHR FREIZEIT? Wofür Mütter und Väter flexible Arbeitsarrangements nutzen*. REPORT Nr. 47., WSI HBS, 2019. Dostupné z: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_47\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_47_2019.pdf)
- MOKHTARIAN, P. (2009). *If telecommunication is such a good substitute for travel, why does congestion continue to get worse?*. Transportation Letters: The International Journal of Transportation Research. 1. 10.3328/TL.2009.01.01.1–17. Dostupné z [https://www.researchgate.net/publication/228904030\\_If\\_telecommunication\\_is\\_such\\_a\\_good\\_substitute\\_for\\_travel\\_why\\_does\\_congestion\\_continue\\_to\\_get\\_worse](https://www.researchgate.net/publication/228904030_If_telecommunication_is_such_a_good_substitute_for_travel_why_does_congestion_continue_to_get_worse)
- POTTER, E. (2003). *Telecommuting: The Future of Work, Corporate Culture, and American Society*. Journal of Labor Research, roč. XXIV, č. 1, s. 73-84. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12122-003-1030-1>
- Předvýběr.cz (2020). *Home office během epidemie využívá třetina lidí. Pracují a ještě stihnou spoustu jiných věcí*. Tisková zpráva. 20. 4. 2020 [cit. 9. 9. 2020]. Dostupné z <https://www.predvyber.cz/novinky/tiskove-zpravy/home-office-behem-epidemie-vyuziva-tretina-lidi-pracuji-a-jeste-stihnou-spoustu-jinych-veci/>
- RAUSCHKE, D. (2019). *The subjective well-being of homeworkers across life domains*. Environment and Planning A: Economy and Space. 2019, roč. 51, č. 6, s. 1326–1349 [cit. 3.10.2020]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0308518X19842583>
- REDMAN, T. – SNAPE, E. – ASHURST, C. (2009). *Location, location, location: Does place of work really matter?* British Journal of Management, 20, s. 171–181.
- ROBERTS, J. – HODGSON, R. – DOLAN, P. (2009). *'It's driving her mad: gender differences in the effects of commuting on psychological well-being'*. Journal of Health Economics, roč. 30, č. 5, s. 1064–1076.
- SPARROWE, R. – LIDEN, R. – WAYNE, S. – KRAIMER, M. (2001). *Social networks and the performance of individuals and groups*. Academy of Management Journal, 44(2), s. 316–325.
- T-Mobile (2020). *Průzkum. Jak si vedou lidé a firmy v době práce z domova?* Tisková zpráva T-Mobile. 5. 5. 2020 [cit. 19. 8. 2020] Dostupné z <https://www.t.press.cz/cs/tiskove-materialy/tiskove-zpravy-t-mobile/pruzkum-jak-si-vedou-lide-a-firmy-v-dobe-prace-z-domova.html>
- TREXIMA (2017). *Problémy při práci na dálku a jejich řešení pro zaměstnance*. Zlín: Trexima. Dostupné z [http://ipodpora.odborny.info/soubory/dms/wysiwyg\\_uploads/ed47d3cd5a4545ff/uploads/Problémy\\_při\\_práci\\_na\\_dálku\\_stud.docx](http://ipodpora.odborny.info/soubory/dms/wysiwyg_uploads/ed47d3cd5a4545ff/uploads/Problémy_při_práci_na_dálku_stud.docx)
- WEINERT, Ch.h – MAIER, Ch. – LAUMER, S. (2015). *Why are teleworkers stressed? An empirical analysis of the causes of telework-enabled stress*. Wirtschaftsinformatik Proceedings 2015. 94. <https://aisel.aisnet.org/wi2015/94>
- WHEATLEY, D. (2017). *Employee satisfaction and use of flexible working arrangements*. Work, Employment and Society, 31(4), s. 567–585.
- Mgr. Renata Kyzlinková, Ph.D.*  
([renata.kyzlinkova@vupsv.cz](mailto:renata.kyzlinkova@vupsv.cz)) pracuje jako vědecká pracovníce ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7. Svou výzkumnou činnost zaměřuje zejména na oblast pracovních podmínek a sociálního dialogu.
- Ing. Soňa Veverková*  
([sona.veverkova@vupsv.cz](mailto:sona.veverkova@vupsv.cz)) působí jako výzkumná pracovníce Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, v oddělení Sociální dialog a pracovní vztahy. Zaměřuje se na sociální dialog a pracovní podmínky.
- Ing. Helena Vychová, Ph.D.*  
([helena.vychova@vupsv.cz](mailto:helena.vychova@vupsv.cz)) působí jako výzkumná pracovníce ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, kde se věnuje problematice trhu práce, politiky zaměstnanosti a dalšího vzdělávání.



# Začínající dopady SARS-CoV-2 do veřejných financí ČR: makrofinanční analýza vybraných položek rozpočtové kapitoly MPSV v komparaci s rokem 2009

Jiří Vopátek

## Abstrakt

Článek analyzuje začínající dopady pandemické krize roku 2020 do veřejných financí České republiky na příkladu celostátního inkasa vymezených daňových příjmů a vybraných ukazatelů státního rozpočtu. Příspěvek se pokouší o komparaci roku 2009 (kdy se reagovalo na dopad hypoteční krize do reálné ekonomiky) s rokem 2020. Krize roku 2009 byla zcela jiná oproti krizi roku 2020 (zdravotní či pandemická). V roce 2009 krize zasáhla ekonomiku plošně a primární problém se nacházel ve finančním sektoru. Z pohledu MPSV lze již nyní pozorovat plánovaný výrazný propad příjmů v kategorii pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Příspěvek současně poukazuje na zásadní odlišnost mezi plánovaným schodkem státního rozpočtu a skutečným schodkem v případě neočekávaného propadu tuzemské ekonomiky, která je součástí globálního ekonomického prostředí, kdy stav veřejných financí je pod tlakem řady vládních diskrečních opatření.

**Klíčová slova:** covid-19, diskreční opatření, krize hypoteční, krize pandemická, státní rozpočet

## Abstract

The article provides an analysis of the initial effects of the pandemic crisis of 2020 on the public finances of the Czech Republic based on the example of the national collection of defined income tax revenues and selected indicators of the state budget. The paper endeavours to compare 2009 (at which time the impact of the mortgage crisis on the economy was addressed) with 2020. The crisis of 2009 was completely different in character from the crisis of 2020 both in terms of health and the occurrence of the pandemic itself; in 2009, the crisis hit the economy hard and the primary problem related to the financial sector. From the point of view of the Ministry of Labour and Social Affairs, the anticipated significant decrease in income from social security premiums and state employment policy contributions can already be observed. The paper also points out the fundamental difference between the planned state budget deficit and the reality in the event of an unexpected decline in the domestic economy, which forms part of the global economic environment, at a time at which public finances are under pressure following the implementation of a number of government discretionary measures.

**Keywords:** COVID-19, discretionary measures, mortgage crisis, pandemic crisis, state budget

## Úvod

Tržní ekonomika se pohybuje ve svých cyklech, kdy růst je střídán poklesem a pokles je střídán růstem. Hospodářská politika může cyklus tlumit, ovšem nelze jej zcela odstranit, neboť by se tím rezignovalo na tržní ekonomiku jako takovou. Praxe ukazuje, že chod ekonomiky není zranitelný pouze prostřednictvím změn v agregátní poptávce a nabídce, ale také zásahem jiných krizí, kdy ohnisko náklady reálné ekonomiky se může nacházet ve finančním systému, tj. finanční krize v podobě měnové, bankovní, dluhové, hypoteční, a to i s případnou vzájemnou kombinací, kdy v určité fázi taková krize přejde v dopad do agregátní poptávky a nabídky. Ekonomická krize poté bývá o to delší a i hlubší. Globální ekonomika nám čím dál tím více ukazuje zdvižený prst ohledně snadné zranitelnosti globalizovaného národního ekonomického systému. Národní ekonomiky se tak více ocitají ve vzájemné globální ekonomické závislosti. Globální ekonomika má své výhody v podobě silné mezinárodní konkurence v zahraničním

obchodně v podobě možnosti nakupovat za nejnižší ceny. Ovšem na druhé straně, aniž si to v době dobře fungující ekonomiky uvědomujeme, platíme nemalou „latentní či implicitní globální daň“, neboť jakékoliv narušení „globálního ekonomického motoru“ je schopno národní ekonomiky snadno infikovat a nečekaně zpomalit či i na určitou dobu odstavit chod světové ekonomiky spolu s nemalými krátkodobými (dočasnými) následky pro životní úroveň obyvatelstva, ale zejména s dlouhodobými či trvalými následky pro veřejné finance ve snaze pomoci ekonomice formou řady větších či menších vládních diskrečních opatření.

V roce 2020 přišel zcela nečekaně jiný typ nárazu pro ekonomiku v celosvětovém měřítku, který ji spolu s ohrožením životů a zdraví negativně ovlivnil. Wuchanský koronavirus SARS-CoV-2 (covid-19) donutil jednotlivé vlády v zájmu ochrany životů a zdraví svých obyvatel k dočasnému výraznému ekonomickému zpomalení či až k vypnutí segmentu služeb, zejména v oblasti cestovního ruchu, spolu s vlivem na další segmenty národního hospodářství

v rámci jednotlivých národních ekonomik. Takový krok vedl k poklesu ekonomického výkonu, který negativně dopadá, mimo jiné, na veřejné finance. Hospodářský život se z pohledu nejen národních ekonomik, ale také z pohledu celosvětové ekonomiky značně, byť dočasně, přibrzdil a až téměř zastavil. K tradičním krizím se tak přidal další typ krize v podobě krize pandemické či krize zdravotní, která je nebezpečná svým potenciálem ve formě náhlého dočasného odstavení ekonomicky aktivního obyvatelstva. Zásah této vyšší moci nám ukazuje, jak může být reálná ekonomika i jiným způsobem velmi rychle a až nečekaně zranitelná.

Celosvětová pandemie se ČR nevyhnula. První případ nákazy virem SARS-CoV-2 (dále covid-19) byl oznámen 1. března 2020. Nouzový stav, kterým byl na určitou dobu postupnými kroky pozastaven či vypnut „ekonomický motor“, zejména v oblasti služeb s nemalým dopadem na cestovní ruch, jako jsou hotelové, restaurační, rekreační, kulturní, sportovní a zdravotní (myšleno lázeňství) služby spolu s dopady na další segmenty národního

hospodářství, trval od 12. 3. 2020 s postupným prodlužováním do 17. 5. 2020 (Usnesení vlády ČR č. 194; č. 396; č. 485), tj. celkem 67 kalendářních dnů.

## Cíl příspěvku a zvolený metodický přístup

Dle provedené literární rešerše a dostupných dat s využitím deskripce se příspěvek zaměřuje na začínající dopady současné pandemické krize do veřejných financí z pohledu celostátního inkasa vymezených daňových příjmů a vybraných ukazatelů státního rozpočtu v pokusu o komparaci roku 2009 (tj. dopad hypoteční krize na reálnou ekonomiku) s rokem 2020 (tj. začínající dopad pandemické krize covidu-19) spolu s vybranými položkami kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (MPSV, kapitola 313) a to s vědomím (= určitě omezení), kdy: a) krize roku 2009 má zcela jiné základy, jiný počátek a dopady než probíhající krize v roce 2020 a b) jiný měsíční počátek krize hypoteční s dopadem na daňové příjmy oproti jinému měsíčnímu počátku začínající pandemické krize v roce 2020. Prostřednictvím uvedeného přístupu je cílem poskytnout základní makrofinanční pohled dopadu dvou zcela odlišných krizí (hypoteční, pandemická) na veřejné finance. Cílem je rovněž poukázat na zásadní odlišnost mezi plánovaným schodkem státního rozpočtu a skutečným schodkem v případě neočekávaného propadu tuzemské ekonomiky, která je součástí globálního ekonomického prostředí.

Použitá základní veřejná data z oblasti veřejných financí nejsou svým charakterem statická, jsou ovlivněna řadou faktorů dopadající pandemické krize, které se v rámci reálné ekonomiky vyvíjejí dynamicky. Současně nejsou k dispozici data za celý rok 2020, ale pouze za jeho část, což sebou přináší omezení v rámci provádění hloubkové analýzy a vzájemné hlubší komparace. Příspěvek je zpracován dle dostupných dat a informací k 18. 9. 2020.

## 1 Globální finanční krize a současná novodobá pandemická krize

### a) krize hypoteční

V USA se začátkem roku 2007 zrodila tzv. **hypoteční krize**, která se proměnila v **krizi finanční** (léto/podzim 2008), kdy se současně poté přelila do krize reálné ekonomiky (podzim 2008); (Dvořák, 2008, kapitola 11). Dvořák (2008) uvádí, že v případě této globální finanční krize *hraje zásadní roli nadměrná úvěrová expanze vyvolaná nízkými předkrizovými úrokovými sazbami v USA a sklonem k riziku amerických finančních institucí, které demonstrovaly, že regulační opatření zaměřená na jeho minimalizaci lze vždy obejít* (s. 296); detailně-

ji viz Dvořák (2008), který uvádí, že *je zřejmé, že se jedná o nejhlubší finanční krizi v poválečném období* (s. 321). Hlavní příčinou finanční a poté hospodářské krize byla zejména uvolněná hospodářská politika formou nízkých úrokových sazeb. Hypoteční krize se negativně dotkla finančního sektoru, který byl uvedenou krizí zasažen a byl tak ve své podstatě příčinou problému.

V ČR byl v té době finanční sektor v dobré kondici, ale i přesto se uvedená krize projevila nejprve zpomalením růstu reálného HDP z +5,6 % (r. 2007) na +2,7 % (r. 2008) a poté největším propadem reálného HDP v novodobé historii ČR (1993–2019) o -4,8 % (r. 2009). Nominální HDP se mezi rokem 2008 a 2009 snížil z 4 042,8 mld. Kč na 3 954,3 mld. Kč (-2,19 % při průměrné roční inflaci roku 2009 ve výši 1,0 %), což lze z pohledu nominálního vývoje HDP v období 1990–2019 označit za jistou anomálii (ČSÚ-a). Uvedený propad se odrazil v konečném saldu státního rozpočtu roku 2009. Plánovaný schodek činil 38,1 mld. Kč (z. č. 475/2008 Sb.), což představuje cca 0,94 % nominální výše HDP<sub>2008</sub> (0,96 % HDP<sub>2009</sub>). Dosažené saldo k 31. 12. 2009 činí -192,39 mld. Kč, což představuje cca 4,76 % nominální výše HDP<sub>2008</sub> (4,87 % HDP<sub>2009</sub>), a je k uvedenému datu absolutně nejvyšším dosaženým schodkem státního rozpočtu.

Problematikou finančních krizí se zabývá např. studie Dvořák (2004) zabývající se zejména chápáním podstaty finančních krizí, pohybem mezinárodního kapitálu a dluhovým problémem. Autor Pazour (2008) se ve svém příspěvku zabývá metodologií modelu pro včasnou identifikaci náchylnosti ekonomiky k tlakům na měnu, tj. empirický model vystavěný na signální analýze a pravděpodobnostním modelu chování, kdy uvedený autor ověřuje na datech v rámci ČR se závěrem nejvýznamnějších ukazatelů, které s předstihem identifikují vznik nadměrného tlaku na měnu. Konkrétně se jedná o: *deficit běžného účtu nekrytý přílivem přímých zahraničních investic (měřeno ve vztahu k HDP), podíl deficitu běžného účtu na HDP a podíl peněžní zásoby (M2) a devizových rezerv*. Za významné indikátory jsou považovány: vývoj exportu, HDP a domácích úvěrů (s. 618). Autor Titze (2017) ve svém příspěvku uvádí, že centrální banky měly omezené zkušenosti s moderní krizí likvidity, která byla spojena se zamrznutím finančních toků v bankovním systému, kdy banky tvořily dobrovolné rezervy a nebyly tak ochotny půjčovat finanční prostředky na mezibankovním trhu. Z tohoto pohledu hrají klíčovou roli centrální banky, které mohou potřebnou likviditu finančnímu trhu dodávat. Nicméně autor v této souvislosti upozorňuje na fakt, že je obtížné rozpoznat solventnost od nelikvidity. Problematice tzv.

kompozitního předstihového indikátoru hospodářského cyklu české ekonomiky se věnuje např. Tkáčová (2012). Z pohledu ČR vychází z celkem 127 indikátorů z ekonomických oblastí jako průmysl, stavebnictví, obchod, služby, trh práce, státní rozpočet, platební bilance, zahraniční obchod, ceny, peněžní agregáty a akciové indexy. Autorka uvádí, že takto široké vymezení může sloužit pro první hrubé odhady vývoje hospodářského cyklu v ČR v situaci, kdy ještě nejsou k dispozici oficiální data. Problematice finanční a hospodářské krize se věnuje Czesaný (2013) ve svém příspěvku *Kontexty hospodářské politiky a současné finanční a hospodářské krize*. Autor uvádí, že po roce 2000 lze u vyspělých zemí zaznamenat jisté trendy. Konkrétně: *nadměrně expanzní měnová a fiskální politika v předkrizové fázi hospodářského cyklu, oslabený ekonomický růst, výrazné vnitřní a vnější makroekonomické nerovnováhy, vysoká nezaměstnanost a zadluženost zemí při současném narůstání heterogenity vývoje ekonomik mezi jednotlivými státy*. Současně autor uvádí, že *lépe se dařilo zemím, které uplatňovaly obezřetnou stabilizační politiku bránící dosažení nadměrné zadluženosti a podporující dlouhodobé faktory ekonomického růstu, produktivity práce, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, ke kterým patří především kvalitní vzdělání a výzkum*. Do skupiny zemí, které se vyznačovaly těmito znaky ekonomického rozvoje, se zařadily skandinávské země, Německo a Rakousko, přičemž jmenovaným zemím se *dařilo mít velmi dobrou odolnost vůči krizovým situacím*. Na druhé straně, jižní země Evropy a dále Irsko a Francii lze zařadit do skupiny zemí s *podstatně vyšší zranitelností vůči krizovým šokům* (s. 791). Podle autora je *společnou výzvou pro měnovou i fiskální politiku zřeknutí se nadměrně expanzní měnové a fiskální politiky v růstové fázi hospodářského cyklu, které může zmírnit jejich procyklické působení* (s. 792). Růstu a stabilitě české ekonomiky v letech 2001–2011 zahrnující analýzu období největšího propadu reálného HDP v roce 2009 se detailně věnuje Spěváček (2013).

### b) krize pandemická

*S ohledem na historii České republiky je současná pandemická krize unikátní v tom, že se v ní objevuje kombinace vnitřního šoku spojeného s uzavřením některých provozoven služeb, maloobchodu a přeurešením výroby a vnějšího šoku souvisejícího s narušením dodavatelsko-odběratelských řetězců a s propadem zahraničního poptávky* (Morda, P., Šíma, O; 2020; s. 3).

Tzv. diskreční opatření k tlumení ekonomických dopadů jsou obecně rozdělena do tří kategorií (Bruegel, 2020), a sice na: **a) okamžitý fiskální impuls** (např. výdaje na udržení zaměstnanosti, dotace malým

a středním podnikům, veřejné investice, časově omezené změny ve vybraných daních a příspěvcích na sociální zabezpečení), **b) odložení vybraných plateb** (např. odložení platby vybraných daní, příspěvků na sociální zabezpečení). Takové odklady sice dočasně zhorší rozpočtové saldo v roce 2020, ale později, při doplacení, je vylepší, **c) poskytnutí potřebné likvidity a záruk** (např. exportní záruky). Taková opatření nemusí nutně zhoršovat rozpočtové saldo již v samotném roce 2020, ale na straně druhé mohou vytvářet podmíněné závazky, které by se mohly proměnit ve skutečné výdaje již v roce 2020 či později.

Prostřednictvím informační studie *Ekonomické dopady a možná hospodářsko-politická řešení pandemie covidu-19* autorů Mordy a Šímy (2020) lze plnohodnotně odkázat na *Sbírku odborných článků vydávaných Centrem pro výzkum hospodářské politiky sídlícím v Londýně. Sbírkou s názvem Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes obsahuje 24 textů věnujících se průběhu covidu-19 v některých státech, dopadům této pandemie na světovou ekonomiku či návrhům a příkladům hospodářsko-politických opatření v některých státech* (s. 3). Autoři Morda a Šíma (2020) v uvedené informační studii stručně shrnují vybrané názory a postoje na řešení pandemické krize.

V případě ekonomické (hospodářské) a finanční krize jde o zcela jiný typ krizí z pohledu jejich vzájemně se prolínajících příčin než krize pandemická či zdravotní, která zasáhla současnou ekonomiku. Pandemickou či zdravotní krizi nelze jakkoliv předvídat prostřednictvím předstihových ekonomických indikátorů. Stejně tak nelze požadovat, aby se země na takovou krizi po stránce tvorby finančních rezerv připravovaly, neboť taková krize není, v porovnání s tím, že tržní ekonomika se pohybuje v cyklech, ani prostřednictvím hospodářského cyklu jakkoliv předvídatelná. Zkrátka může, ale také vůbec nemusí přijít. Z pohledu ochrany životů a zdraví lze vyčkat na upozornění blízkého se pandemického problému ze strany Světové zdravotnické organizace. Je-li ekonomika, která se pohybuje v hospodářských cyklech, tzv. přehřívána (reálný produkt dlouhodobě a významně převyšuje tzv. potenciální produkt), tak dříve nebo později dojde k jejímu ochlazení, tj. snížení jejího výkonu. U pandemické krize žádný ekonomický signál neexistuje. Z tohoto pohledu se lze dopředu velmi obtížně připravit na tzv. horší ekonomické časy. Nynější pandemická krize, v porovnání s krizí hypoteční, více spoléhá právě na finanční sektor, který by se měl stát součástí jejího řešení.

Jakákoliv krize vede k růstu veřejných výdajů a současně k poklesu veřejných příjmů, čímž vzniká nejprve záporné saldo

zejména ve státním rozpočtu, které poté zvyšuje státní dluh. V případě pandemické krize, kdy dochází v rámci nouzového stavu k částečnému vypínání ekonomiky (ve zmíněném segmentu služeb s postupným dopadem zejména do cestovního ruchu), přicházejí na řadu finanční kompenzace ze strany vlády. Dluhové břemeno se ve svém finále přenáší na daňové poplatníky minimálně tím, že je třeba z takového dluhu platit úroky, kdy zdrojem pro jejich placení jsou daňové příjmy. O faktickém budoucím splacení takového dluhu ze strany státu nelze plně uvažovat, neboť splatné státní dluhopisy v budoucnu jsou v drtivé většině nahrazovány novými státními dluhopisy. Klíčovou roli hraje rating země, který ovlivňuje výši úrokových sazeb u nově emitovaných státních dluhopisů.

## 2. Dopady na veřejné finance a státní rozpočet ČR

Každý propad ekonomiky ovlivňuje *hospodaření veřejných rozpočtů zpravidla dvěma kanály. Prvním je pokles daňových a pojistných příjmů, ke kterému dochází v důsledku snížení ekonomické aktivity. Druhým jsou stimulační opatření přijímaná vládou, která mohou být zaměřena jak na příjmovou (snížování daní), tak i na výdajovou stranu veřejných rozpočtů (nové výdajové programy). V prvním případě k tomu dochází automaticky bez aktivního zásahu vlády, ve druhém případě je většinou potřebné přijmout ad hoc opatření na vládní úrovni. Při propadech o více než 5 % HDP již nelze předpokládat, že vztah bude lineární, ale lze spíše předpokládat silnější pokles příjmů při poklesu HDP* (Hlaváček M., Pavel, J.; duben 2020; s. 3 a 4).

Ve své novodobé historii v ČR žádná krize nevyžadovala takové kompenzace, jako pandemická krize v roce 2020. **V případě krize v roce 2009 byla přijímána opatření zcela jiná, resp. bez přímých finančních kompenzací.** Realizovaná opatření dopadající na veřejné finance v roce 2009 jsou shrnuta v Makroekonomické predikci ČR MF (MF ČR-b; říjen 2009 spolu s verzí červenec 2009 a leden 2010), viz tabulkový přehled 1 v příloze příspěvku. **Stimulační opatření na podporu ekonomiky s negativním dopadem** na veřejné finance jsou dle uvedeného zdroje vyčíslena na necelých -75 mld. Kč pro rok 2009. Podle Makroekonomické predikce leden 2010 (MF ČR-b, leden 2010) jsou vyčíslena **stabilizační opatření s pozitivním dopadem na veřejné finance** ve formě posilování veřejných příjmů spolu se snižováním vybraných veřejných výdajů v celkové výši necelých +77 mld. Kč. Na straně příjmů jde o posilování daní a na straně výdajů jde zejména o **neprovedení valorizace důchodů.**

**Rok 2009 byl specifický z pohledu složení vlády a její hospodářské politiky,** neboť v období 9. 1. 2007 – 8. 5. 2009 vládla vláda politická, která vzešla z výsledků voleb. Po jejím „pádu“ nastoupila vláda úřednická, období 8. 5. 2009 – 13. 7. 2010. Od 13. 7. 2010 již vláda politická, resp. s politickým mandátem dle výsledků voleb (Vláda ČR-a).

**Pandemická krize 2020** zanechá ve veřejných financích silně viditelnou stopu, neboť realizovaná finanční opatření (zejména jde o kompenzace a podporu segmentu cestovního ruchu, kompenzace obcím a krajům, kompenzace podnikatelům a živnostníkům) jsou v historii nejen samotné ČR zcela ojedinělá. Celkový účet za řešení následků pandemie covidu-19 bude moci být učiněn v budoucnu, neboť její vliv bude veřejné rozpočty provázet i po roce 2020. Přesné finanční dopady do veřejných rozpočtů za rok 2020 budou známy až v následujícím roce, neboť žádosti o příspěvky, kompenzace či dotace se v době psaní tohoto příspěvku stále podávají a vyřizují. Přehled vybraných významných opatření spolu s finančními dopady do státního rozpočtu ze sociální oblasti se uvádí v příloze příspěvku formou tabulkového přehledu 2.

Vedle uvedených opatření byly vládou spuštěny samotné programy schvalované Vládou ČR na zmírnění ekonomických dopadů pandemie (covidu-19) do reálné ekonomiky (Vláda ČR-b). Jedná se zejména o klíčové **programy** tzv. Antivirus (A, B, C), který je realizován **v rámci MPSV** (MPSV-a). *Analýza podpory v Programu Antivirus* spolu s finanční náročností je uveřejněna na webových stránkách MPSV (MPSV-b). Dále se jedná o programy pod: **Ministerstvem průmyslu a obchodu**: např. „Ošetřovné“ pro OSVČ; **COVID-nájemné; COVID-kultura** (MPO); **Ministerstvem pro místní rozvoj ČR**: např. COVID-lázně, COVID-ubytování (MMR); pod **Ministerstvem kultury ČR**: *Program udržitelnosti pro muzea zřizovaná nestátními subjekty* (MK).

Relevantní informace jsou postupně zveřejňovány na webových stránkách MF ČR (MF ČR-a).

### 2.1 Dostupná data a odhady poklesu HDP v souvislosti s covidem-19 z pohledu ČR

Mezinárodní měnový fond na svých stránkách (MMF-a) uveřejňuje klíčové ekonomické reakce, které jednotlivé vlády přijímají z důvodu, aby došlo k omezení dopadů pandemie covidu-19. Na uvedeném webovém odkazu lze **sledovat celkem 196 ekonomik, a to včetně ČR,** z pohledu shrnujících ekonomických opatření z oblasti fiskální a měnové politiky, měnového kurzu a platební bilance.

I přes velmi nejistý globální výhled **OECD** předpokládá pro rok 2020 snížení



českého HDP o 9,6 % v případě scénáře s jedním zásahem covidem-19 a v případě dvojitého zásahu pak pokles až o 13,2 %. Data OECD predikují pokles reálného HDP v eurozóně o 9,1 % s jedním zásahem a v případě dvojitého zásahu -11,5 %; v případě zemí OECD -7,5 %; resp. -9,3 %; pro světovou ekonomiku - 6 %; resp. -7,6 %; USA - 7,3 %; resp. -8,5 % a pro Čínu -2,6 %; resp. -3,7 % (OECD, on-line 2020-09-17).

**Mezinárodní měnový fond (MMF-b)** pro ČR odhaduje s ohledem na dopady pandemie způsobené koronavirem pokles reálného HDP v roce 2020 o 6,5 %. MMF pro USA predikuje pokles reálného HDP o 8 %, kdežto pro Čínu 1 %. Změna v HDP se bude mezi zeměmi zcela nepochybně lišit, neboť bude záležet zejména na vývoji pandemie, schopnosti zemí dostat pod kontrolu její šíření, na struktuře ekonomik a jejich závislosti na jednotlivých sektorech, zvláště na turistice a ropě, či na růstových trendech před krizí (Patria, 2020).

**Evropská komise** (European Economic Forecast, July 2020) odhaduje pro ČR letošní pokles reálného HDP o 7,75 % (s. 32). Pokles HDP v rámci celé EU je predikován na 8,3 % (s. 38, léto 2020).

**Česká národní banka (ČNB-a)**, on-line: 2020-09-17) odhaduje pro rok 2020 meziroční pokles o 8,2 %. Pro rok 2021 pak růst o 3,5 % a pro rok 2022 růst o 4,0 %.

Tabulka 1 uvádí přehled odhadů reálného poklesu HDP u vybraných zemí, kdy uvedené odhady jsou zatíženy větší či menší nejistotou samotného vývoje.

### 2.1.1 Státní rozpočet ČR na rok 2020

Predikce výkonu české ekonomiky v době schválení státního rozpočtu v roce 2019 (z. č. 355/2019 Sb.) na rok 2020 byla

**Tabulka 1 Prognóza dopadu covidu-19 na reálný HDP u vybraných zemí**

Země	OECD dle zásahu covidem-19		MMF	Evropská komise
	jeden zásah	dvojitý zásah		
Česká republika	-9,6 %	-13,2 %	-6,5 %	-7,8 %
Německo	-6,6 %	-8,8 %	-7,8 %	-6,3 %
Rakousko	-5,0 %	-6,3 %	-4,5 %	-7,1 %
Slovensko	-9,3 %	-11,1 %	-6,2 %	-9,0 %
Polsko	-7,4 %	-9,5 %	-4,6 %	-4,6 %

Zdroj: OECD, MMF-b, Evropská komise; vlastní zpracování, [on-line: 2020-09-17]

+2,2 % reálného HDP ve stálých cenách z roku 2010. S ohledem na dopady covidu-19 byl v rámci novely zákona o státním rozpočtu na rok 2020 předpokládán nikoliv růst, ale pokles o 5,1 % (Sněmovní tisk č. 789). Novelou zákona o státním rozpočtu došlo ke schválení navýšení jeho schodku z částky 40 mld. Kč na 200 mld. Kč (z. č. 129/2020 Sb.). Dle vývoje ekonomických dopadů došlo dle dostupných dat k 31. 3. 2020 k revizi odhadu na pokles až o 5,6 % reálného HDP, a to při existenci extrémní nejistoty a s riziky vychýlenými směrem dolů. Z +2,2 % HDP „padá“ směrem k predikovaným -5,6 %, takže ohledně dopadu do veřejných rozpočtů jde o predikovaný pokles o 7,8 p. b. reálného HDP. V případě naplnění tohoto poklesu půjde o nejvyšší pokles v novodobé historii ČR od roku 1993, kdy nejvyšší pokles reálného HDP z roku 2009 (-4,8 % s dosaženým schodkem státního rozpočtu ve výši 192,39 mld. Kč /ČNB-b/) bude překonán (ČSÚ-a). S ohledem na očekávaný další negativní vývoj byl schodek státního rozpočtu znovu upraven o jeho zvýšení na 300 mld. Kč (Sněmovní tisk č. 833, z. č. 208/2020 Sb.). Nicméně ani tento

schodek dle vládních odhadů nestačí, a proto vláda přišla s další novelou zákona o státním rozpočtu, kdy navrhla jeho další zvýšení, a to rovnou na 500 mld. Kč, což je v tuto chvíli historicky nejvyšší plánovaný schodek v dějinách ČR (Sněmovní tisk 889, z. č. 323/2020 Sb.).

Míra zasažení jednotlivých odvětví nebude rovnoměrná. Mezi nejvíce zasažené segmenty národní ekonomiky ve formě **negativního nabídkového šoku** patří cestovní ruch, kultura, sport, obchod, doprava a zpracovatelský průmysl. Do výkonu ekonomiky se z pohledu ČR bude negativně (ať již více či méně) promítat **propad zahraniční poptávky**, neboť ČR patří mezi země silně ekonomicky otevřené (Sněmovní tisk č. 789).

Základní ukazatele státního rozpočtu na rok 2020 spolu s postupným jejich vývojem lze shrnout prostřednictvím tabulky 2.

Státní rozpočet na rok 2020 doznal, s ohledem na jeho tři novely, ve svých základech podstatných změn. Vláda v této chvíli počítá **s poklesem příjmů v rámci státního rozpočtu o 213,30 mld. Kč a na straně druhé počítá s růstem výdajů o 246,70 mld. Kč**, což se odráží v navýšeném

**Tabulka 2 Základní změny státního rozpočtu na rok 2020 (údaje v mld. Kč)**

Ukazatel státního rozpočtu	Zákon o SR č. 355/2019 Sb.	Novela zákona o státním rozpočtu číslo		
		129/2020 Sb.	208/2020 Sb.	323/2020 Sb.
Příjmy ↓	1 578,11	1 488,31	1 428,21	1 364,81
Výdaje ↑	1 618,11	1 688,31	1 728,21	1 864,81
Saldo ↑	-40,00	-200,00	-300,00	-500,00
Pojistné na SZ a PSP (kap. 313) ↓	570,50	545,50	540,50	522,90
Povinné pojistné na DP (kap. 313) ↓	510,35	487,95	483,47	467,77
Celkové výdaje kapitoly 313 (MPSV) ↑	686,80	676,80	676,80	694,45
Dávky důchodového pojištění (kap. 313) ↓ (kompenzace z kap. 397)	495,24	475,24	475,24	475,24
Transfery pro výdaje státu na sociální politiku (kap. 397 – OSFA) ↑	0,00	20,00	20,00	20,00
Vládní rozpočtová rezerva (kap. 398) ↑	4,86	64,16	78,76	112,52

SZ – sociální zabezpečení včetně DP; PSP – příspěvek na státní politiku zaměstnanosti; DP – důchodové pojištění

Kapitola 313 = MPSV; Kapitola 397 – Operace státních finančních aktiv (OSFA) – položka výdaje: Transfery pro výdaje státu na sociální politiku; kap. 398 – kapitola Všeobecná pokladniční správa, která zahrnuje mimo jiné položku vládní rozpočtové rezervy

Zdroj: Zákon č. 355/2019 Sb.; Zákon č. 129/2020 Sb.; č. 208/2020 Sb. a č. 323/2020 Sb.

**Tabulka 3a) Kumulativní vývoj celostátních daňových příjmů v komparaci mezi roky 2008 a 2009, 2019 a 2020 (údaje v mld. Kč)**

Období	Daňové příjmy celkem	Období	Daňové příjmy celkem (↓)	Období	Daňové příjmy celkem	Období	Daňové příjmy celkem (↑↓)
12.2008	751,70	12.2009	666,10	12.2019	1086,18	12.2020	.
11.2008	666,72	11.2009	589,23	11.2019	964,46	11.2020	.
10.2008	628,42	10.2009	551,32	10.2019	884,10	10.2020	.
09.2008	560,15	09.2009	487,18	09.2019	795,18	09.2020	.
08.2008	473,52	08.2009	419,09	08.2019	683,98	08.2020	627,07
07.2008	441,25	07.2009	388,99	07.2019	614,40	07.2020	543,26
06.2008	362,94	06.2009	325,72	06.2019	524,36	06.2020	460,15
05.2008	259,53	05.2009	237,39	05.2019	393,47	05.2020	360,47
04.2008	223,95	04.2009	201,73	04.2019	313,83	04.2020	303,60
03.2008	177,57	03.2009	156,96	03.2019	245,23	03.2020	256,49
02.2008	98,80	02.2009	89,00	02.2019	142,01	02.2020	155,07
01.2008	75,14	01.2009	66,56	01.2019	84,14	01.2020	89,11

schodku státního rozpočtu ze 40 mld. Kč na 500 mld. Kč. V kategorii **pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti** došlo v tuto chvíli ke snížení z 570,50 mld. Kč na 522,90 mld. Kč, kdy **příjmy z důchodového pojištění** se snížily o 42,58 mld. Kč a současně **výdaje na důchodové dávky** budou ve výši 20 mld. Kč dofinancovány z kapitoly *Operace státních finančních aktiv* (kapitola č. 397). Uvedené transakci současně odpovídá snížení výdajů na tyto dávky z kapitoly MPSV (kapitola č. 313) o zmíněných 20 mld. Kč. **Vládní rozpočtová rezerva** (součástí kapitoly 398) se z původní výše 4,86 mld. Kč zvýšila na 112,52 mld. Kč.

Na začátku roku se jednalo o strukturální schodek ve výši 40 mld. Kč. Pod vlivem covidu-19 se ke strukturálnímu schodku přidává schodek cyklický, resp. pandemický.

### 3 Komparace začínajících dopadů do veřejných rozpočtů z pohledu roku 2020 (covid-19) versus 2009 (globální dopad hypoteční krize USA) z pohledu ČR

Standardně používané predikční nástroje jsou v důsledku působení covidu-19 ve značně míře omezené, resp. jsou téměř nepoužitelné. Největší poslední krize, která měla negativní dopad na reálný HDP s poklesem o 4,8 % (ČSÚ-a) a tím na celostátní daňové příjmy (ČNB-b), byla v roce 2009. Přitom HDP se ještě v roce 2008 reálně zvýšil o 2,7 %. Porovnání postupného vývoje celostátních daňových příjmů mezi roky 2008 a 2009, 2019 a 2020 přináší následující přehled – tabulka 3a), 3b).

**K 31. 8. 2020 v porovnání s obdobím k 31. 8. 2019** je celostátní propad ve vybraných daňových příjmech následující, zejména: na DPH -7,67 mld. Kč (došlo ke zpomalení propadu, k 31. 7. se jednalo o -9,81 mld. Kč); spotřebních daní -4,06 mld. Kč; na dani z příjmů právnických osob -22,86

mld. Kč; daních z příjmů fyzických osob (srážková daň, daň z příznání, daň ze závislé činnosti) -17,28 mld. Kč; celkem -51,87 mld. Kč (= cca 0,90 % nominálního ročního HDP<sub>2019</sub>). **Na výkyvy ve výběru daní má vliv řada rozhodnutí ze strany MF ČR** z důvodu mimořádné situace v rámci covidu-19, a to v podobě posunutí daňových příznání, posunutí plateb daní, prominutí červnové zálohy na daň z příjmu apod. (MF ČR-c).

**Ke stejnému období mezi rokem 2009 a 2008 je situace následující:** na DPH -1,70 mld. Kč; spotřebních daních -1,54 mld. Kč; na dani z příjmů právnických osob -37,61 mld. Kč; daních z příjmů fyzických osob (srážková daň, daň z příznání, daň ze závislé činnosti) -11,76 mld. Kč; celkem -52,61 mld. Kč (= cca 1,30 % nominálního ročního HDP<sub>2008</sub>); (ČNB-b).

V roce 2009 šlo o dopady globální finanční hypoteční krize, která se postupně přelila do ekonomické (hospodářské) celosvětové krize, která zasáhla (více či méně) všechny sektory ekonomiky, což mělo rovněž spolu s poklesem reálného HDP negativní dopad do veřejných financí.

V roce 2020 jde o zcela jinou situaci, tedy faktické dočasné až „vypnutí“ či náhlého významného „zpomalení“ ekonomiky, kdy mezi nejvíce zasazené sektory ekonomiky patří již **zmíněný zejména cestovní ruch, kultura, sport, obchod, doprava a zpracovatelský průmysl**. Konkrétně cestovní ruch je významnou ekonomickou činností. *V roce 2018 tvořil tento obor 2,9 % hrubého domácího produktu České republiky (153 miliard korun). Zaměstnával 240,6 tisíce osob, což bylo meziročně o 0,7 %*

**Tabulka 3b) Vývoj rozdílů mezi kumulativními celostátními daňovými příjmy (údaje v mld. Kč)**

Měsíc	Kumulativní rozdíl v celostátních daňových příjmech mezi rokem 2009 a 2008 (mezi rokem 2008 a 2007)	Kumulativní rozdíl v celostátních daňových příjmech mezi rokem 2020 a 2019 (mezi rokem 2019 a 2018)
prosinec	-85,60 (+113,71)	. (+55,35)
listopad	-77,49 (+30,72)	. (+49,18)
říjen	-77,10 (+34,97)	. (+47,84)
září	-72,97 (+35,15)	. (+47,87)
srpen	-54,43 (+24,20)	<b>-56,91</b> (+35,21)
červenec	-52,26 (+23,24)	<b>-71,14</b> (+31,18)
červen	-37,22 (+28,50)	<b>-64,22</b> (+29,10)
květen	-22,14 (+11,22)	<b>-33,00</b> (+21,67)
duben	-22,22 (+8,57)	<b>-10,23</b> (+12,98)
březen	-20,61 (+12,49)	+11,26 (+7,79)
únor	-9,80 (+7,38)	+13,06 (-0,62)
leden	-8,58 (+12,8)	+4,97 (-0,02)

*Poznámka: celostátní daňové příjmy zahrnují tyto daně: DPH, spotřební daně, daň z příjmů právnických osob, daň z příjmů fyzických osob (srážková daň, daň z příznání, daň ze závislé činnosti), silniční daň, daň z nemovitostí, majetkové daně, dálniční poplatky a mýtné, ostatní daně a poplatky. V uvedených hodnotách nejsou zohledněny případné daňové změny.*

. – údaj není k dispozici

Zdroj: ČNB-b, vlastní zpracování

vice. Zaměstnanci tvořili 82 % a sebezaměstnané osoby podnikající v oboru 18 % (ČSÚ-b). S konkrétním dopadem covidu-19 na cestovní ruch se lze seznámit na stránkách Českého statistického úřadu (ČSÚ-c).

Nicméně mezi rokem 2009 a 2008 klesly celkové daňové příjmy o 85,60 mld. Kč, a to při poklesu reálného HDP o 4,8 %. Inkaso vymezených daňových příjmů začalo klesat již od ledna 2009. V porovnání roku 2020 s rokem 2019 lze sledovat, že ekonomika „tvrdě“ narazila „až“ v době nouzového stavu, tj. v dubnu 2020, kdy březen 2020 je signálem zpomalení jejich kumulativního růstu. Vymezené kumulativní daňové příjmy mezi dubnem 2020 a 2019 skokově klesly o více než 10 mld. Kč, za další měsíc pak skokově kumulovaně klesly o 33 mld. Kč, v červnu následuje další skokový kumulativní pokles o 64,22 mld. Kč, k 31. 7. 2020 dochází ke kulminaci celkového meziročního poklesu o více než 71 mld. Kč a k 31. 8. 2020 dochází k celkovému poklesu o necelých 57 mld. Kč, který signalizuje jeho zpomalení.

Vývoj vybraných ukazatelů státního rozpočtu za rok 2008, 2009, 2019 a 2020 vždy k 31. 8. je zachycen v Tabulce 4.

Prostřednictvím uvedeného přehledu vybraných ukazatelů státního rozpočtu lze shrnout, že k 31. 8. mezi rokem 2009 a 2008, 2020 a 2019 dochází k poklesu daňových příjmů plynoucích do státního rozpočtu (bez zohlednění případných úprav v rámci rozpočtového určení daní, změn v daňových sazbách apod.) a současně k růstu běžných výdajů, což spolu s jiným očekávaným růstem reálného HDP při schvalování státního rozpočtu na příslušný rok má negativní dopad do jeho salda.

V roce 2009 se saldo státního rozpočtu začalo propadat od měsíce března (přes -2,3 mld. Kč), kdežto v roce 2020 již od samotného ledna (přes -7,9 mld. Kč), kdy ještě nejde o vliv začínajícího dopadu covidu-19.

## Závěr

Odhady poklesu české ekonomiky se pohybují v rozmezí mezi 6,5 % až 9,6 %; resp. až 13,2 % v případě tzv. dvojitého záahu pandemie. Plánovaný schodek státního

rozpočtu na rok 2009 činil 38,1 mld. Kč, dosažená skutečnost činí schodek 192,39 mld. Kč, což odpovídá cca 4,76 % HDP<sub>2008</sub>. V letošním roce se schodek státního rozpočtu plánoval ve výši 40 mld. Kč. Již letošní třetí novelou zákona o státním rozpočtu na rok 2020 se schodek z důvodu pandemické krize navýšil na 500 mld. Kč, což odpovídá přes 8,6 % HDP<sub>2019</sub> a je tak historicky nejvyšším naplánovaným schodkem.

Z pohledu porovnání vybraných daňových příjmů (DPH, spotřební daně, daň z příjmu právnických osob, daň z příjmů fyzických osob) mezi obdobím k 31. 8. 2020 a k 31. 8. 2019 klesly uvedené daňové příjmy o -51,87 mld. Kč, což odpovídá 0,90 % HDP<sub>2019</sub>. Ke stejnému datu mezi rokem 2009 a 2008 je zaznamenán pokles o 52,61 mld. Kč, což činí cca 1,30 % HDP<sub>2008</sub>.

Z pohledu salda státního rozpočtu nelze opomenout, že dosažený schodek k 31. 8. 2020 (-230,26 mld. Kč) dosahuje více než 14,97násobku dosaženého salda státního rozpočtu k 31. 8. 2019 (-15,38 mld. Kč). V případě porovnání ke stejnému datu mezi rokem 2009 a 2008 lze uvést, že k 31. 8. 2008 saldo státního rozpočtu činilo kladnou výši 5,3 mld. Kč, kdežto ke stejnému datu roku 2009 byl dosažen schodek ve výši 89,6 mld. Kč.

## Diskuse, polemika

Validní zhodnocení pandemické krize spolu s jejími dopady do reálné ekonomiky vyžaduje vyčkání na finální makroekonomická a makrofinanční data z pohledu celého roku 2020, kdy bude postupně zpětně docházet k revizím dat. Navíc z pohledu pandemického vývoje nelze v tuto chvíli ani odhadnout, jak dlouho a s jakou hloubkou pandemická krize potrvá. Finální čísla přinesou odpověď na otázku, do jaké míry se naplnily předpokládané scénáře odhadovaného poklesu HDP spolu s dopadem na veřejné finance. Samotný vývoj je ovlivňován soukromými investicemi a také chováním domácností. Soukromé investice jsou ovlivňovány ze strany centrální banky a také ze strany dotační podpory vlády. V rámci řešení téměř jakékoliv krize je důležité chování domácností z pohledu jejich spotřeby. Investice jsou ovlivňovány

zejména úrokovými sazbami a očekávaním investorů. Prostor pro případné snižování úrokových sazeb ze strany ČNB bude zřejmě omezený, neboť jejich snižování by negativně ovlivnilo kurz domácí měny (depreciace) spolu s vlivem na růst cenové hladiny a rovněž by mohlo vést k ohrožení stability finančního sektoru z pohledu případného „odlivu kapitálu“, čímž by se více či méně mohla ohrozit likvidita, tedy dostupnost peněz, což by vyžadovalo zpětné zvýšení úrokových sazeb.

Tato specifická krize (pandemická, zdravotní) nezasáhla ekonomiku plošně, ale dopadla na jednotlivá odvětví různě. Jsou odvětví, která jednoznačně „vítězila“ (internetové obchody, informační technologie, výroba a obchod se zdravotními pomůckami) a odvětví, která byla „poražena“ (automobilový a letecký průmysl, cestovní ruch – turistika).

Rostoucí nemocnost postupně „odstavuje“ z ekonomiky pracovní sílu, což má vliv na výrobu, poskytování služeb a tím i na celkový útlum ekonomické aktivity. Útlum zvyšují i obavy z budoucího vývoje. Razantní ústup od opatření proti šíření koronavirové pandemie v letních měsících (červenec, srpen) roku 2020, zejména v podobě otevření hranic, bylo zjevně unáhlené. Covid-19 v ČR zesílil, vznikají nová a nová ohniska nákazy, která postupně účet za pandemii zvyšují a krizi spolu s nejistotou prodlužují.

Seriózní a validní diskusi nad detailnějším dopadem covidu-19 na veřejné finance nelze v čase psaní tohoto příspěvku vést (září 2020). Zcela jistě bude mít pandemie negativní dopad na veřejné finance a tím na nárůst státního dluhu. Bude nesmírně obtížné od uvedeného finálního dopadu jednoznačně odfiltrovat samotný dopad pandemie od vládního „masivního pumpování“ peněz do ekonomiky přes řadu různých diskrečních opatření (MMF-a) majících za cíl minimalizovat ekonomické škody. Jistě se budou vyskytovat názory, že pokud by vláda ekonomice nepomohla v tak velkém měřítku, tj. ve finále prohloubením schodku státního rozpočtu na rok 2020, celkový výsledek by byl ještě horší. Jiní odborníci budou zastávat názor opačný. Nicméně plánovaný schodek ve výši 500 mld. Kč představuje z pohledu

Tabulka 4 Vybrané ukazatele státního rozpočtu k 31. 8. daného roku (údaje v mld. Kč)

Položka státního rozpočtu	K 31. 8. roku			
	2008	2009	2019	2020
<b>Daňové příjmy státního rozpočtu celkem, z toho:</b>	<b>598,71</b>	<b>544,23</b>	<b>846,27</b>	<b>790,52</b>
– příjmy z pojistného na sociální zabezpečení	256,29	239,30	366,04	351,77
<b>Běžné výdaje státního rozpočtu celkem, z toho:</b>	<b>618,97</b>	<b>659,78</b>	<b>916,63</b>	<b>1065,28</b>
– výdaje na důchodové dávky	204,18	223,03	313,73	336,39
– výdaje na podporu v nezaměstnanosti	4,68	10,06	5,49	7,06
<b>Saldo státního rozpočtu</b>	<b>+5,32</b>	<b>-89,58</b>	<b>-15,38</b>	<b>-230,26</b>

Zdroj: ČNB-b; vlastní zpracování



nominální výše HDP roku 2019 podíl přes 8,6 %. Přijatá plošná opatření v rámci první vlny covidu-19 si vyžádala nemalé vládní finanční kompenzace. Již během července a srpna bylo možné sledovat zvyšující se počty nakažených. V měsíci září dochází k vysokým denním přírůstkům nakažených (za den 17. 9. 2020 až +3 130; MZ ČR). Lze předpokládat, že ekonomika nebude „plošně“ vypnuta, tak jak tomu bylo v rámci první vlny. Spolu se šířením onemocnění lze spíše očekávat, že postupně bude docházet k odstávce části ekonomiky z důvodu zvyšující se nemocnosti ekonomicky aktivních obyvatel, čímž se ekonomika odstaví fakticky sama. „Daň“ za ukvapené rozvolnění, zejména otevření hranic v létě, bude zřejmě vyšší, než by se očekávalo koncem června. Z tohoto pohledu lze předpokládat, že vládní finanční výdaje v podobě řady kompenzací spojených se zvládnutím pandemie v rámci tzv. první vlny covidu-19 budou hodnoceny spíše jako neefektivně vynaložené finanční prostředky.

Obavy z dopadu covidu-19 jsou nepochybně širší, neboť samotným dopadem je ovlivňován rovněž zejména vývoj výnosnosti podílových fondů, ceny akcií a také objem dividend, což ovlivňuje výnosnost tzv. III. pilíře v rámci finančního zabezpečení se na stáří. Pandemie má tedy dopad nejen do průběžně financovaného důchodového systému, ale dotýká se i zmíněného III. pilíře. Konkrétní dopady budou moci být zhodnoceny nejdříve v roce 2021.

Vyšší míra nezaměstnanosti při zvyšování se platební neschopnosti dlužníků může zprostředkovat ohrožovat finanční stabilitu bankovního sektoru.

Léčbu ve formě rozpočtové, fiskální a monetární pomoci je třeba vyvažovat tak, aby nebyla s ohledem na obrovský deficit státního rozpočtu na rok 2020 spolu se zamýšleným rozpočtovým deficitem pro následující rok(y) přemrštěná a neuvážená, neboť v takovém případě by léčba v podobě pomoci mohla být ve finále bolestivější než nemoc samotná. Nicméně samotné vyvažování ex-ante pomoci je velmi obtížné a až i nemožné z důvodu mnohdy obtížně dostupných rychlých, přesných a validních informací či dat. Účet za pomoc nejen světové ekonomice, ale také jednotlivým národním ekonomikám z pohledu dopadu do veřejných financí v souvislosti s covidem-19 bude možné plnohodnotně a detailně vyhodnotit až s odstupem času, tedy ex-post.

Krise obecně negativně ovlivňuje stav a vývoj veřejných financí, kterým dominuje státní rozpočet. Nejvíce zasaženou oblastí na výdajové straně bývá sociální oblast. Nicméně každá krize přináší také své výzvy. I tato krize jistě přinese výzvy směřující zejména k podporám moderních technologií, které v budoucnu zvýší produktivitu práce. Uvedená krize představuje

i určitou výzvu k flexibilitě výrobních kapacit spolu s příspěvím k urychlení digitalizace a robotizace. Lze rovněž předpokládat i rozvoj telemedicíny. Vedle uvedených výzev lze předpokládat soustředění se na takové investice, které budou spojeny s nejvyšším multiplikačním efektem, neboť takový přístup povede k brzké či včasné revitalizaci domácí ekonomiky spolu s dlouhodobým makroekonomickým účinkem.

## Seznam použitých zdrojů

- BRUEGEL (2020). Julia Anderson, Enrico Bergamini, Sybrand Brekelmans, Aliénor Cameron, Zsolt Darvas, Marta Domínguez Jíménez, Catarina Midoes. *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*. Brussels: Bruegel, 2020. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/> [on-line 2020-06-26]
- CZESANÝ, S. (2013). *Kontexty hospodářské politiky a současně finanční a hospodářské krize*. Politická ekonomie, 61 (6), s. 770–794. ISSN 0032-3233 (e-ISSN: 2336-8225). Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2013/06/04.pdf>
- ČNB-a. *Prognóza ČNB ze srpna 2020*. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/prognoza/>
- ČNB-b. *Vládní finanční statistika*. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/statistika/vladni-fin-stat/>
- ČSÚ-a. *Hlavní makroekonomické ukazatele*. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/hmu\\_cr](https://www.czso.cz/csu/czso/hmu_cr) [on-line: 2020-09-17]
- ČSÚ-b. *Satelitní účet cestovního ruchu*. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/satelitni\\_ucet\\_cestovniho\\_ruchu](https://www.czso.cz/csu/czso/satelitni_ucet_cestovniho_ruchu) [on-line 2020-09-17]
- ČSÚ-c. *Cestovní ruch – 2. čtvrtletí 2020*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/ci/cestovni-ruch-2-ctvrtleti-2020>
- DVOŘÁK, P. (2008). *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2008
- DVOŘÁK, P. (2004). *Finanční krize jako globální problém a možnosti jejího vzniku v ČR*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. Studie č. 2/2004
- Evropská komise. *European Economic Forecast, July 2020*. ISSN 2443-8011 (on-line). Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf)
- Hlaváček M., Pavel, J. (duben 2020). *Fiskální náklady pandemie COVID-19 v České republice a aktualizace této studie z 5. května 2020*. Informační studie sekce Makroekonomických a fiskálních analýz, duben 2020. Úřad národní rozpočtové rady. Dostupné z: <https://unrr.cz/vydavame/studie/>
- MF ČR-a. *Koronavirus (COVID-19)*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/koronavirus-covid-19> a <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/komunikace-s-verejnosti/castokladene-otazky>
- MF ČR-b. *Příslušná Makroekonomická predikce*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce>
- MF ČR-c. *Příslušný Finanční zpravodaj*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/financni-zpravodaj>
- MK. *Mimořádná výzva k podávání žádostí o dotaci – Program udržitelnosti pro muzea zřizovaná nestátními subjekty*. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/mimoradna-vyzva-k-podavani-zadosti-o-dotaci-program-udrizitelnosti-pro-muzea-zrizovana-nestatnimi-subjekty-2358.html>
- MMF-a. Mezinárodní měnový fond. *Policy Responses to COVID-19*. Washington: International Monetary Fund. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

- MMF-b. Mezinárodní měnový fond. *CZECH REPUBLIC*. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Countries/CZE> [on-line 2020-09-17]
- Morda, P., Šíma, O. (2020). *Ekonomické dopady a možná hospodářsko-politická řešení pandemie Covid-19*. Informační studie sekce Makroekonomických a fiskálních analýz, duben 2020. Úřad národní rozpočtové rady. Dostupné z: <https://unrr.cz/vydavame/studie/>. Prostřednictvím uveřejněné informační studie se odkazuje na BALDWIN, Richard a Beatrice WEDER DI MAURO. *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. London: CEPR Press: VoxEU.org eBook, 2020. ISBN 978-1-912179-29-9. Dostupné online: <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>
- MMR. *Všechna opatření a pomoc MMR při pandemii Covid-19*. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/vsechna-opatreni-a-pomoc-mmr-pri-pandemii-covid-19>
- MPO. *Informace o koronaviru*. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/koronavirus/>
- MPSV-a. *Antivirus – podpora zaměstnanosti*. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/antivirus>
- MPSV-b. *Analýza podpory v Programu Antivirus spolu s finanční náročností je uveřejněna na webových stránkách MPSV*. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/documents/20142/1248138/Analiza\\_podpory\\_v\\_Programu\\_Antivirus.pdf](https://www.mpsv.cz/documents/20142/1248138/Analiza_podpory_v_Programu_Antivirus.pdf)
- MZ ČR. *COVID-19: Přehled aktuální situace ČR*. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19> [on-line 2020-09-17]
- OECD. <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/> [on-line 2020-09-17]
- Patria (2020). *MMF dál zhoršil výhled ekonomiky, čeká propad o 4,9 procenta* (poznámka: jde o propad globální ekonomiky o 4,9 %). Dostupné z: <https://www.patria.cz/zpravodajstvi/4437212/mmf-dal-zhorstil-vyhled-ekonomiky-ceka-propad-o-49-procenta.html> [on-line 2020-07-09]
- PAZOUR, M. (2008). *Stanovení náchylnosti ekonomiky k nadměrným tlakům na měnový kurs*. Politická ekonomie, 56 (5), s. 598–620. ISSN 0032-3233 (e-ISSN: 2336-8225). Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2008/05/02.pdf>
- SPĚVÁČEK, V. (2013). *Růst a stabilita české ekonomiky v letech 2001 – 2011*. Politická ekonomie, 61 (1), s. 24–45. ISSN 0032-3233 (e-ISSN: 2336-8225). Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2013/01/02.pdf>
- Sněmovní tisk č. 789. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>
- Sněmovní tisk č. 833. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění zákona č. 129/2020 Sb.* Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>
- Sněmovní tisk č. 889. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>
- TITZE, M. (2017). *Kriza likvidity a finanční náhoda v letech 2007 – 2009: ponaučení do budoucnosti*. *Politická ekonomie*, 65 (6), s. 690–708. ISSN 0032-3233 (e-ISSN: 2336-8225). Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2017/06/03.pdf>
- TKÁČOVÁ, A. (2012). *Kompozitní prediktivní indikátor hospodářského cyklu české ekonomiky*. *Politická ekonomie*, 60 (5), s. 590–613. ISSN 0032-3233 (e-ISSN: 2336-8225). Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2012/05/02.pdf>
- Usnesení vlády ČR č. 194 ze dne 12. března 2020. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/download/IHOABMNHPSV>
- Usnesení vlády ČR č. 396 ze dne 9. dubna 2020. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/download/RCIABNHNCN22>

Usnesení vlády ČR č. 485 ze dne 30. dubna 2020. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIABPAAB35S>

Vláda ČR-a. 1993 – 2020. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-klad-cr/1993-2007-cr/>

Vláda ČR-b. *Důležité informace o epidemii koronaviru, nouzovém stavu a všech v té souvislosti vydaných opatřeních vlády ČR na jednom místě.* Dostupné z: <https://vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/>

Zákon č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2009

Zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020

Zákon č. 129/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020

Zákon č. 208/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění zákona č. 129/2020 Sb.

Zákon č. 323/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů

Ing. Jiří Vopátek, Ph.D.

([jiri.vopatek@vse.cz](mailto:jiri.vopatek@vse.cz); [jvopatek@centrum.cz](mailto:jvopatek@centrum.cz)) působí jako odborný asistent a současně i jako vedoucí Katedry společenských věd Fakulty managementu VŠE v Praze (Prague University of Economics and Business, Faculty of Management, Department of Social Sciences), Jarošovská 1117/II, 377 01 Jindřichův Hradec, Česká republika. Zaměřuje se zejména na problematiku důchodového systému v České republice a veřejné finance.

## Přílohy

Tabulkový přehled 1 Stimulační opatření pro rok 2009 (ESA 95, mld. Kč)

	Opatření	P <sub>VR</sub>	V <sub>VR</sub>	(P - V) <sub>VR</sub>
<b>I. Realizovaná a schválená opatření</b>				
1.	Zapojení prostředků z rezervních fondů		-1,5	1,5
2.	Zvýšení garancí úvěrů malým a středním podnikům		0,4	-0,4
3.	Podpora podnikatelů v zemědělství		2,0	-2,0
4.	Posílení Programu rozvoje venkova		0,3	-0,3
5.	Investice do vědy a výzkumu nad rámec schváleného návrhu státního rozpočtu		0,3	-0,3
6.	Navýšení platů zaměstnanců státního sektoru	0,4	2,7	-2,3
7.	Navýšení výdajů na přímé platby – kofinancování		1,0	-1,0
8.	Snížení sazby pojistného na nemocenské pojištění a státní politiku zaměstnanosti	-18,4		-18,4
9.	Snížení sazby daně z příjmů právnických osob	-6,6		-6,6
10.	Navýšení základního kapitálu ČEB			0,0
11.	Zvýšení pojistného krytí EGAPu			0,0
12.	Změna zákona o pojišťování vývozu se státní podporou			0,0
13.	Fiskální impulsy podpory výzkumu a vývoje		1,8	-1,8
14.	Snížení záloh na daně z příjmů	0,0		0,0
15.	Rozšíření uplatnění odpočtu DPH u osobních automobilů	-2,5		-2,5
16.	Odložení záloh u poplatníků s méně než 5 zaměstnanci	0,0		0,0
17.	Dotační program na snižování energetické náročnosti budov			0,0
18.	Posílení dotačního programu PANEL		0,6	-0,6
19.	Zvýšení výdajů na zajištění dopravní obslužnosti		3,2	-3,2
20.	Zvýšení investic do dopravní infrastruktury ve vlastnictví státu pro oživení ekonomiky v roce 2009		7,2	-7,2
21.	Garance a podpora úvěrů malých a středních podniků		2,1	-2,1
22.	Přesun vybraných služeb do snížené sazby DPH			0,0
23.	Zrychlení odpisů v 1. a 2. odpisové skupině	-9,4		-9,4
<b>Celkem I.</b>				-56,6
<b>II. Zákon o podpoře hospodářského růstu a sociální stability</b>				
1.	Slevy pro zaměstnavatele na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti	-18,0		-18,0
2.	Zvýšení slev na DPFO na dítě	0,0		0,0
3.	Zvýšení přídávků na děti		0,2	-0,2
4.	Zavedení šrotovného*		0,0	0,0
<b>Celkem II.</b>				-18,2
<b>Celkem I. + II.</b>				-74,8

Poznámka k části II., bod 1: K opatřením zmírňujícím dopad hospodářské krize na poptávkové straně patří zavedení slev na sociálním pojistném pro každého zaměstnavatele za zaměstnance, jehož mzda je nižší než 1,15 násobek průměrné mzdy. Velikost slevy od určité výše příjmu zaměstnance pak lineárně klesá. Toto zákonné ustanovení s retroaktivní doložkou (zpětně i za rok 2009) bude účinné od roku 2010 (MF ČR-b, červenec 2009, s. 9). Opatření poptávkové strany trhu práce povzbuzující zachování pracovních míst nízkopříjmových zaměstnanců (sleva na pojistném) pozbylo k 31. 12. 2009, spolu s ústupem recese, platnosti (MF ČR-b, leden 2010, s. 11).

Zdroj: MF ČR-b, říjen 2009

## Stabilizační opatření pro rok 2010 (ESA 95, v mld. Kč)

Opatření	Sektor vlády		
	příjmy	výdaje	rozdíl
Majetkové daně	2,8	0,0	2,8
Daň z příjmů	1,5	0,0	1,5
Spotřební daně	11,1	0,0	11,1
Daň z přidané hodnoty	17,8	0,0	17,8
Příjmy z pojistného	32,6	0,0	32,6
Zachování refundace 50% náhrady mzdy zaměstnavatelům	0,0	2,2	-2,2
Výplaty nemocenské	0,0	-4,4	4,4
Neprovedení valorizace důchodů	0,0	-6,9	6,9
Snižování objemu mezd ve veřejném sektoru	0,0	-2,0	2,0
<b>Celkem</b>	<b>65,8</b>	<b>-11,1</b>	<b>76,9</b>

Zdroj: MF ČR-b, leden 2010

## Tabulkový přehled 2 Vybraná významná finanční opatření v souvislosti s probíhající pandemickou krizí 2020 (covid-19) se zaměřením na sociální oblast

Sněmovní tisk (ST) č. / Zákon č. (z. č.)	Název tisku / základní obsah (cíl); finanční dopad (je-li uveden)
ST č. 784 z. č. 133/2020 Sb.	Vládní návrh zákona o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020. Cíl: <i>prodloužit výplatu ošetřovného po dobu trvání mimořádného, resp. krizového opatření, včetně rozšíření okruhu rodičů s možným nárokem upřesněním podmínek pro poskytování ošetřovného při péči o rizikové skupiny dětí (s. 3). Odhad výdajů na prvních 30 kalendářních dnů výplaty ošetřovného byl dle důvodové zprávy odhadnut na cca 2,6 mld. Kč (s. 5).</i>
ST č. 828 z. č. 230/2020 Sb.	<b>Zákon č. 133/2020 Sb., byl prostřednictvím Sněmovního tisku č. 828 novelizován zákonem číslo 230/2020 Sb. s finančním dopadem do státního rozpočtu ve výši 3,5 mld. Kč za každých 30 kalendářních dnů výplaty ošetřovného, tj. o 0,9 mld. Kč více než při platnosti zákona č. 133/2020 Sb. bez jeho změny (s. 3). Výše ošetřovného, které podle zákona o nemocenském pojištění činí 60 % denního vyměřovacího základu, se navrhuje zvýšit od 1. dubna 2020 na 80 % denního vyměřovacího základu (místo 60 %). Tato zvýšená sazba bude platit podle § 1 odst. 2 zákona č. 133/2020 Sb. po dobu mimořádných opatření při epidemii, nejdéle však do 30. června 2020 (s. 4).</b>
ST č. 787 z. č. 136/2020 Sb.	Vládní návrh zákona o některých úpravách v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a důchodového pojištění v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020. Sledovaným cílem je <i>prominutí placení povinných záloh na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti OSVČ za měsíce březen až srpen 2020. Pro placení pojistného za rok 2020 se budou tyto zálohy považovat za zaplacené, ovšem maximálně do výše minimálních záloh platných pro rok 2020. Opatřením se snižuje odvodové zatížení OSVČ (s. 2). K eliminaci negativního dopadu do výše budoucího důchodu se dále navrhuje považovat období mezi březnem a srpnem 2020 pro všechny OSVČ hlavní za vyloučenou dobu pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu podle zákona o důchodovém pojištění (s. 2).</i> <b>Předpokládaný dopad</b> navrhovaného opatření na snížení příjmů z pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti <b>činí pro období březen až srpen cca 15,1 mld. Kč, tj. cca 2,5 mld. Kč měsíčně (s. 3).</b> <i>Osoby samostatně výdělečně činné (OSVČ) nejsou povinny platit zálohy na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za kalendářní měsíce v období březen až srpen 2020 (§ 1, odst. 1). Pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti stanovené z vyměřovacího základu za rok 2020 se snižuje za každý kalendářní měsíc, v němž byla aspoň po část měsíce vykonávána v období uvedeném v odstavci 1 samostatná výdělečná činnost, o částku: a) 2 544 Kč, jde-li o OSVČ vykonávající hlavní samostatnou výdělečnou činnost; b) 1 018 Kč, jde-li o OSVČ vykonávající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost (§ 1, odst. 2).</i> <i>Pro účely § 11 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění (tj. pokud den, od něhož bude důchod přiznáván, bude spadat do roku 2020, zálohy se tak budou považovat za zaplacené a období březen až srpen 2020 bude považováno za dobu důchodového pojištění OSVČ) se zálohy uvedené v § 1 odst. 1 považují za zaplacené. Pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu se u osob samostatně výdělečně činných vykonávajících hlavní samostatnou výdělečnou činnost považují kalendářní měsíce v období březen až srpen 2020, za které nebyly povinny platit zálohy na pojistné podle § 1 odst. 1, za vyloučenou dobu (§ 2). Tím nedojde ke snižování průměru příjmů, z nichž se vypočítává procentní výměra důchodu (s. 5).</i>



<p>ST č. 948 (novela z. č. 136/2020 Sb. V projednávání, 21. 7. 2020, poslanecký návrh)</p>	<p>Poslanecký návrh navrhuje prodloužení výše uvedeného prominutí placení záloh spolu se snížením odvodového zatížení OSVČ v rámci výše uvedeného pojištění na další čtyři měsíce, tj. září, říjen, listopad, prosinec 2020 a to včetně zohlednění v důchodovém pojištění (tj. považování období za vyloučenou dobu). <b>Předpokládáný finanční dopad je odhadován na cca 10 mld. Kč. Stanovisko vlády je nesouhlasné.</b></p> <p><b>Poznámka:</b> pro srovnání s ohledem na výše uvedený odhadovaný výpadek ve výši 15,1 mld. Kč za tři uvedené měsíce lze uvést, že za rok 2019 bylo od OSVČ vybráno na důchodovém pojištění 30,3 mld. Kč a na příspěvku státní politiky zaměstnanosti 1,3 mld. Kč. Odhadovaná částka 15,1 mld. Kč pak představuje 47,8 % uvedených ročních odvodů za celý rok 2019.</p> <p>Z pohledu daně z příjmů fyzických osob – kategorie OSVČ – bylo za rok 2019 odvedeno něco málo přes 7,9 mld. Kč. Zdroj: <a href="https://monitor.statnipokladna.cz/">https://monitor.statnipokladna.cz/</a> – státní správa.</p>
<p>ST č. 868 z. č. 301/2020 Sb.</p>	<p>Vládní návrh zákona o kompenzacích osobám poskytujícím hrazené zdravotní služby zohledňujících dopady epidemie onemocnění covid-19 v roce 2020.</p> <p>Jedná se o kompenzaci zohledňující náklady a výpadky v poskytování hrazených služeb v důsledku covid-19. Uvedené <b>bude kompenzováno ze systému veřejného zdravotního pojištění</b>, kdy způsob zahrnutí kompenzace do výše úhrad za hrazené poskytované služby v roce 2020 se <b>upravuje vyhláškou Ministerstva zdravotnictví ČR</b>. Jedná se o subjekty zdravotnických zařízení (nemocnice, lázně, ambulantní zdravotní služby), kdy jsou zahrnuty také hrazené služby poskytované ve vlastním sociálním prostředí pacienta. <i>Vyúčtování hrazených služeb poskytnutých v roce 2020 zahrnující kompenzace provede zdravotní pojišťovna u poskytovatelů poskytujících pouze ambulantní hrazené služby nebo hrazené služby poskytované ve vlastním sociálním prostředí pacienta do 30. června 2021 a u ostatních poskytovatelů do 31. srpna 2021 (§ 2 odst. 1 zákona). Dle odhadů se očekává, že nenaplněná produkce bude za celý rok (= 2020) ve výši až cca 30,5 mld. Kč (s. 4).</i> Očekává se, že z výpadku příjmů cca až 30,5 mld. Kč bude přímá kompenzace přibližně cca 27 mld. Kč a zbytek bude zohledněn, pokud poskytovatelé využijí možnosti dohnat část ztracené produkce v druhé polovině roku 2020 tím, že zvýší objem poskytovaných plánovaných a elektivních (výběrových) hrazených služeb. <b>Kromě toho obzvláště v nemocnicích je třeba kompenzovat náklady spojené s péčí o pacienty s onemocněním covid-19, což bude v prováděcí vyhlášce provedeno přes vyjmutí této péče z celoročních produkčních cílů a navýšení jednotkové úhrady, tyto náklady se odhadují na cca 5 mld. Kč (s. 4).</b> <b>V lázeňské léčebně rehabilitační péči, která byla omezena z důvodu vládních opatření, dochází k částečné kompenzaci ušlých úhrad formou navýšení úhrady v druhém pololetí 2020 (s. 2 přílohy Teze mechanismů kompenzační vyhlášky důvodové zprávy Sněmovního tisku č. 868).</b></p>
<p>ST č. 875 z. č. 300/2020 Sb.</p>	<p>Vládní návrh zákona o prominutí pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného některými zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020.</p> <p>Jedná se o prominutí pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného některými zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, a to za období červen, červenec, srpen 2020; detailněji vymezeno v uvedeném Sněmovním tisku č. 875 a v zákoně č. 300/2020 Sb.</p> <p><i>Vylučuje se možnost souběhu prominutí pojistného na sociální zabezpečení se současným čerpáním podpory v rámci Cíleného Programu k podpoře zaměstnanosti schváleného vládou České republiky usnesením vlády č. 353 ze dne 31. března 2020 ve znění 5 navazujících usnesení (usnesení vlády č. 481 ze dne 27. dubna 2020), který je cíleným programem k řešení zaměstnanosti podle § 120 zákona o zaměstnanosti (tzv. Antivirus) za měsíce červen až srpen 2020, v případě, že bude program Antivirus prodloužen (s. 4-5). Finanční dopad se odhaduje na 13,5 mld. Kč za všechny tři uvedené měsíce.</i></p>
<p>ST č. 947 (novela z. č. 300/2020 Sb., v projednávání, 21. 7. 2020, poslanecký návrh)</p>	<p>Poslanecký návrh navrhuje prodloužení výše uvedeného prominutí na další čtyři měsíce, tj. září, říjen, listopad, prosinec 2020. <b>Předpokládáný finanční dopad je odhadován do 18 mld. Kč. Stanovisko vlády je nesouhlasné.</b></p>
<p>ST č. 997 (v projednávání, 2. 9. 2020)</p>	<p>Vládní návrh zákona o jednorázovém příspěvku důchodci v roce 2020.</p> <p><i>Poskytnutí jednorázového příspěvku důchodci je reakcí na pokračující prudký růst životních nákladů důchodců a na aktuální nejistotu dalšího ekonomického a sociálního vývoje v reakci na pandemii covid-19 (s. 3). Výše jednorázového příspěvku činí 5 000 Kč.</i></p> <p>Uvedené opatření zvýší jednorázově celkové výdaje na důchodové dávky celkem o <b>15 mld. Kč</b>. Náklady spojené s hotovostním způsobem výplaty (poštovní poukázky) jsou odhadovány ve výši <b>20 mil. Kč</b>.</p>
<p>ST č. 1006 (v projednávání, 11. 9. 2020, poslanecký návrh)</p>	<p>Vydání zákona o jednorázovém mimořádném rodičovském příspěvku.</p> <p>Předložený návrh zákona upravuje podmínky pro poskytnutí jednorázového mimořádného rodičovského příspěvku určeného ke zmírnění dopadů souvisejících s epidemií koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. Výše mimořádného příspěvku činí <b>6 000 Kč</b>. Celkové výdaje jsou odhadovány do <b>3 mld. Kč</b>. Stanovisko vlády není v době psaní příspěvku k dispozici.</p>

Zdroj: uveden průběžně v tabulkovém přehledu  
z [www.psp.cz](http://www.psp.cz); <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>; vlastní zpracování dle stavu k 17. 9. 2020

# Pandemie koronaviru jako událost typu „černá labuť“

Marek Szczepeński

**Esej se zamýšlí nad koronavirovou pandemií s oporou v koncepty analytika Nasimma Nicholase Taleba týkající se nepředvídaných událostí. V závěru formuluje několik doporučení ke zvládnání nepravděpodobných událostí majících extrémní následky. Pro sociálně politickou oblast je to například příprava různých rezerv a vytváření analytických, nejlépe multidisciplinárních týmů soustředěných právě na odhad budoucího vývoje. Autor zdůrazňuje i možnost zavést v reakci na pandemickou krizi řadu radikálních změn k lepšímu.**

## Úvod

Pandemie koronaviru je bezpochyby neočekávanou a nepředvídanou událostí v globálním měřítku s krajně závažnými dopady. Od vypuknutí pandemie v únoru roku 2020 se koronavirus rozšířil do více než 200 zemí. K 9. říjnu 2020 bylo ve světě přes 36 miliónů potvrzených případů koronaviru a více než 1 milion úmrtí (WHO, 2020). Například v Polsku bylo k uvedenému datu 111 599 zdokumentovaných případů koronaviru, 2 867 lidí zemřelo. V Česku tato čísla byla 100 757 nakažených a 869 mrtvých.

Mnoho zemí zavedlo v různé míře karanténu (lockdown) – omezení pohybu, pravidelné uzavírání hotelů, restaurací, kin, operních domů, divadel a další zakazy cestování, což mělo za následek obrovské ekonomické a sociální ztráty.

Mezi nejzávažnější ztráty se samozřejmě řadí ty na lidských životech: úmrtí milionu lidí, choroby a utrpení těch, kteří byli vážně nemocní, i jejich rodin a blízkých – to vše je finančně nezměřitelné. Ekonomické ztráty jsou hmatatelnější: odstávky výroby, narušení globálních dodavatelských řetězců a pokles poptávky po zboží dlouhodobé spotřeby. Odhaduje se, že pandemie covidu-19 již nepříznivě ovlivnila globální ekonomický růst více než ostatní krize 21. století, ba dokonce více než finanční a ekonomická krize z let 2008–2009. Optimistické odhady zněly, že virus způsobí globální pokles ekonomického růstu o 3–6 % v roce 2020 s tím, že by se ekonomika mohla částečně zotavit v roce 2021, nepříjde-li druhá vlna pandemie; ta ovšem přišla. Ekonomové se čím dál více znepokojují nad tím, že pokles ekonomické aktivity způsobený koronavirem může způsobit globální recesi porovnatelnou s velkou hospodářskou krizí 30. let 20. století, někdy též zvanou „Velká deprese“ (CRS, 2020).

Co se týče oblasti sociálního zabezpečení s pandemií jsou nesmírně závažné: nárůst nezaměstnanosti, související rostoucí chudoba, silící nespokojenost ve společnosti, nejistota ohledně budoucnosti omezující normální rodinný, sociální i politický život.

Co se týče oblasti sociálního zabezpečení, která je úzce spjata s trhem práce, tam

mezi nejviditelnější následky patří nárůst nákladů na podporu v nezaměstnanosti a pokles příspěvků na sociální zabezpečení (odstávky, bankroty a podpůrné programy pro podnikatele zavedené mnoha státy a sestávající nikoliv pouze z poskytnutých nevratných dotací či půjček, ale i vyvázání ekonomických subjektů z povinnosti platit po jistou dobu příspěvky na sociální zabezpečení). Například podnikatelé v Polsku dostali takovouto výjimku na tři měsíce (březen, duben a květen 2020) v rámci tzv. protikrizových štítů. Náklady na tyto příspěvky hradil stát, aby se nepřenašely na zaměstnance. Vedle navýšení běžných výdajů státního rozpočtu to samozřejmě zvýšilo deficit Fondu sociálního pojištění, z něhož Ústav sociálního pojištění normálně vyplácí důchody a řadu dalších dávek.

## Byla koronavirová pandemie předvídatelná?

Zásadní otázka zní: šlo pandemii koronaviru předvídat; mohli jsme na ni být lépe připraveni a mohli jsme omezit její ekonomické a sociální dopady? Spadají tyto události pod řízení rizik v širším smyslu, což je, dle Knightovy definice, měřitelná nejistota, nebo se zde potýkáme s tzv. čistou nejistotou? Čistá nejistota označuje situace, kdy nejenže nevíme, zda se potenciální hrozba uskuteční, ale nelze ani předvídat, jaká hrozba by se mohla realizovat (i alternativy jsou neznámé).

V tomto eseji odkazují na pojem události typu „černá labuť“, který zavedl Nasimm Nicholas Taleb (2007). Podle mnoha analytiků je pandemie koronaviru událostí tohoto typu. Připomeňme si, odkud se tyto černé labuť vzaly a o co tady běží.

Když v roce 2007 do té doby neznámý statistik, analytik akciového trhu a investor na opčních trzích Nasimm Nicholas Taleb vydal knihu *The Black Swan. The Impact of Highly Improbable* (česky jako *Černá labuť: Následky vysoce nepravděpodobných událostí* /Taleb 2011/, pozn. překl.), stalo se dílo celosvětovým bestsellerem a list *Sunday Times* je dokonce považoval za jednu z tuctu nejdůležitějších knih vydaných od konce druhé světové války.

Stojí za to znovu sáhnout po této skvěle napsané knize, jež je kombinací eseje

s úvahami o pravděpodobnostním počtu, právě nyní, kdy se potýkáme s epidemií koronaviru, v níž mnozí ekonomové a specialisté na řízení rizik spatřují událost z kategorie „černých labutí“. A není to čtivo pro milovníky ornitologie, nýbrž pro všechny, kteří se zajímají o ekonomiku, finance a řízení rizik.

## Charakteristika události typu černá labuť

Podle Taleba (2007) se tyto události vyznačují třemi následujícími atributy:

- Jsou neočekávané, neobvyklé, nepředvídatelné, velmi nepravděpodobné, extrémní a zůstávají mimo oblast obvyklých očekávání. Je tomu tak proto, že nic v minulosti nenaznačovalo, že by mohlo k takovému událostem dojít.
- Když k nim dojde, mají obrovské dopady na ekonomiku i sociální život.
- Poté, co se vyskytnou, mnoho lidí začne říkat, že něco takového se dalo předvídat (např. záměrný náraz dvou dopravních letadel do mrakodrapů v New Yorku).

Jak uvádí Taleb (2019), dějiny států a společností se nerozvíjejí postupně, evolučně a lineárně, ale čas od času rychle a znenadání („Dějiny se nepláží, ale skáčou“).

Mezi černé labuť patří například teroristický útok na Světové obchodní centrum v New Yorku 11. září 2001, zhroutil Sovětského svazu, a dokonce i propuknutí první světové války. Mnozí komentátoři oslavovali i zvolení miliardáře Donalda Trumpa – jenž nebyl profesionálním politikem – do funkce prezidenta Spojených států jako černou labuť. Samozřejmě záleží na úhlu pohledu, jestli daná událost je černou labuť či nikoliv. Například pro ruského prezidenta Vladimira Putina kolaps Sovětského svazu takovou událostí byl, zatímco ve zbytku světa (a zejména občany postkomunistických států) to bylo vnímáno pozitivně. Černé labuť jsou ve skutečnosti mnohem častější, než by si člověk myslel. Problém je v tom, že je lidé nedokážou předvídat, a tak mají sklon je ignorovat. Ovšem následky takovýchto nepravděpodobných událostí zůstávají enormní.

Jednou z takovýchto naprosto neočekávaných událostí, které nikdo nebo skoro nikdo nepředpověděl, bylo vypuknutí pandemie koronaviru v Číně v prosinci 2019

a její následné šíření se světem. Abychom byli přesní: nelze ignorovat vědecké publikace (zejména v lékařských vědách), které po předcházející pandemii SARS v letech 2002–2003 otiskly varování epidemiologů, že trhy se živými zvířaty provozované v Číně budou nevyhnutelně příčinou další pandemie. Bill Gates varoval před hrozbou pandemie několik let, ale nadarmo...

Jak málo byl svět na pandemii covidu-19 připraven, je doloženo mimo jiné zprávou o hlavních rizikových faktorech a největších hrozbách ve světě, velmi pečlivě sestavenou za účasti mnohých renomovaných expertů pod názvem The Global Risk Report 2020 na žádost Světového ekonomického fóra, švýcarské organizace známé mj. díky Světovému ekonomickému fóru v Davosu, jehož se účastní přední státníci a osobnosti světa byznysu. Vedle názorů expertů využívá zpráva výsledky dotazníkových šetření. A co se ukázalo? Zpráva identifikuje 10 typů rizik, jejichž výskyt byl v roce 2020 považován za nejpravděpodobnější (viz tabulku 1). Je zřejmé, že mezi těmito 10 nejpravděpodobnějšími riziky předvídanými na rok 2020 se nevyskytuje pandemie koronaviru (ani žádná jiná globální epidemie).

Ekonomové tuto hrozbu nepředvíдали, a to platí i pro slavného profesora Nourie-la Roubiniho, dobře známého amerického ekonoma, který byl mezi prvními, kdo předpověděli krach amerického realitního trhu a následnou finanční krizi v roce 2008. Žádný z finančních analytiků ve světě neoznámil v lednu 2020 krach na globálních akciových trzích, ke kterému o dva měsíce později došlo v souvislosti s covidem-19. Předpoklad, že jediný faktor by mohl představovat hrozbu pro zdraví a životy lidí ve více než 200 zemích a měl by tak silně dopady na reálnou ekonomiku a finanční trhy, zůstával – slovy Talebovými (2007, s. 10) – „mimo oblast normálních předpovědí“.

To je podstata černých labutí – jsou velmi nepravděpodobné a nepředvídatelné. Opatření přijatá po předchozí globální krizi (např. týkající se dohledu nad bankami a kapitálových požadavků na ně), byť samozřejmě nezbytná, se ve světle nové globální hrozby, v tomto případě ve formě pandemie, ukázala naprosto neadekvátní.

Nezabýváme se zde rizikem, které je chápáno jako měřitelná nejistota, u níž lze pravděpodobnost uskutečnění odhadnout za pomoci teorie pravděpodobnosti postavené na historických údajích, nýbrž oblastí nejistoty v užším smyslu slova. Vlastně bychom mohli tuto nejistotu analyzovat dále a ptát se, zda je to nejistota typu „známého neznámého“ (víme, co se může stát, ale nevíme, kde, kdy a s jakou pravděpodobností) či typu „neznámého neznámého“ (obecně nevíme, co, kde a kdy se může stát). Ale to na věci nic nemění –

**Tabulka 1: Procenta respondentů očekávajících zvýšení daného rizika v roce 2020**

Typ rizika	Procento	
Rizika související s životním prostředím	Extrémní vlny veder	88,8
	Ničení ekosystémů	87,9
	Následky znečištění životního prostředí na zdraví	87,9
	Nezvladatelné požáry	79,8
	Krize související s přístupem k vodě	86
Geopolitická rizika	Ekonomické konfrontace	78,4
Sociální rizika	Ztráta důvěry v informace poskytované médiu	77,1
	Domácí politická polarizace	75,3
Technologická rizika	Ztráta soukromí (pro společnosti)	76,2
	Ztráta soukromí (pro vlády)	76,1

Zdroj: WEF (2020)

další černá labuť se objeví znenadání a neočekávaně.

### Etymologie pojmu černá labuť

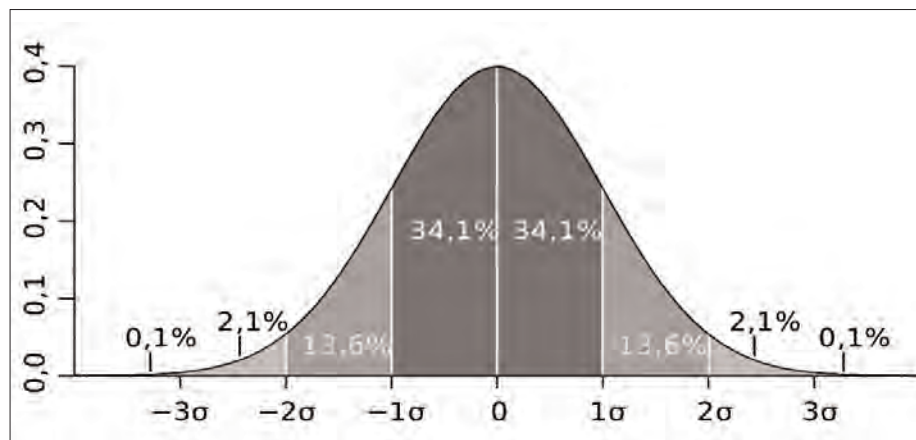
Tento poněkud poetický název pochází od černých labutí, které jsou ve světě velmi vzácné. Než byly objeveny v Austrálii, panovalo přesvědčení, že všechny labutě na světě jsou bílé. Následně se ukázalo, že černé labutě existují, ale jen vzácně. Nám zde však nejde o zoologii ani o básnická přirovnání, nýbrž o problém nepředvídatelnosti a nejistoty, který je ze zorného úhlu řízení rizik velmi důležitý.

Definice rizika jako měřitelné nejistoty, která se užívá v pojišťovnictví a finančnictví, tvoří základ systémů řízení rizika, má však jistá omezení. Zdá se, že příliš silný vztah k osvědčeným postupům pro nakládání s rizikem – jeho identifikace, měření a volba metod pro zacházení s rizikem (např. vyhýbání se mu, převod, dělení, pojištění, udržování části rizika a vytváření příslušných rezerv) – v případě nepředvídatelných černých labutí selhává. Typické strategie pro řízení rizik se soustředí na známé události s předvídatelnými násled-

ky, události, o nichž se dopředu neví (tedy ty „známé neznámé“), například riziko vzniku požáru (známe možnou alternativu, ale nevíme dopředu, kdy k ní dojde), dopravní nehody či riziko dosažení takové návratnosti investice do akcií nebo dluhopisů, která se liší od očekávání za normální nekrizové situace na finančním trhu. Takováto rizika lze zkalkulovat na základě pravděpodobnostního počtu a historických dat a subjekt řídicí riziko může použít celý arzenál metod ke snížení rizika do přijatelné výše (vyhýbání se riziku, preventivní opatření, přesun rizika pomocí pojištění, diverzifikace rizika např. investicí do akcií společností podnikajících v jiných odvětvích). Pak jsou zde ale – opakujeme – „neznámé neznámé“ události – nevíme, co se může stát, ani kdy – a sem spadají i „neznámé neznámé“ události typu černá labuť (nepravděpodobné s velmi závažnými následky). Černé labutě nespádají do normálního rozdělení pravděpodobnosti (neboli Gaussova rozdělení), funkce, kterou lze prezentovat ve tvaru zvonovité (či Gaussovy) křivky – viz graf 1.

To, co se v typických situacích nachází na „špičce ocasu“ křivky normálního

**Graf 1: Normální rozdělení pravděpodobnosti**



Zdroj: Nusha (2009)



rozdělení (velmi nepravděpodobné události, nejdále od průměru měřeno směrodatnou odchylkou) nabývá ve vztahu k neočekávaným událostem s krajními důsledky úplně jiný rozměr.

Taleb (2007, 2011) upozorňuje, že při pokusech předpovídat černé labutě jsou historická data nepoužitelná. To ale neznamená, že bychom na jejich základě neměli činit závěry. Nemá ovšem smysl plánovat krizový management podrobně na základě dat z krizí způsobených předchozími černými labutěmi; musíme předpokládat, že žijeme v nejistých časech a být připraveni na nové výzvy. I ve světě financí označuje výraz černá labuť krajně negativní a vzácnou událost, kterou nelze předvídat (k příkladům viz tabulku 2). Tyto události jsou náhodné a mají dalekosáhlé následky. Pro jednotlivce mohou být buď pozitivní, nebo negativní (Borad, 2018).

**Tabulka 2: Události typu černá labuť na finančních trzích**

<p>Příklady</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanční krize v r. 2008 v USA</li> <li>• Útok na Světové obchodní centrum v New Yorku 11. září 2001</li> <li>• Brexit</li> </ul>
<p>Plán pro nejistotu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Přemýšlejte o vzácných událostech, jejichž následky by mohly být katastrofální</li> <li>• Striktní finanční regulace</li> <li>• Posílení finančních institucí</li> </ul>

Zdroj: autor a Borad (2018)

### Motivační ignorance

I když lze pandemii covidu-19 obecně chápat jako další potvrzení Talebovy teorie černých labutí, nelze ignorovat skutečnost, že se jedná i o výsledek zanedbání. Konkrétně, že se nic neudělalo s trhy s živými zvířaty v Číně, které jsou skutečnými semeništi virů, jež mohou přejít ze zvířat na člověka – přitom zde byla dřívější negativní zkušenost s pandemií SARS (2002–2003), způsobenou jiným zoonotickým virem z podobné rodiny virů. Tyto trhy po dlouhou dobu představovaly hrozbu pro populaci čítající přes půl druhé miliardy Číňanů a, jak se ukázalo, také pro celé lidstvo. Trhy se živými zvířaty jsou v Číně nyní uzavřeny, ale pokud vím, rozhodnutí o jejich konečné likvidaci dosud v Číně učiněno nebylo.

Není pochyb o tom, že Světová zdravotnická organizace zareagovala příliš pozdě. Hrozba pandemie měla být ohlášena nejpozději na začátku února a lety do Číny měly být zastaveny mnohem rychleji. Ukázalo se, že předseda této organizace,

kteří pochází z africké země, byl zvolen do funkce díky silné čínské podpoře.

Přílišná závislost globální ekonomiky na dodávkách z Číny byla viditelná již dlouho. Je paradoxní, že když zákeřný virus udeřil v Evropě a Spojených státech, ukázalo se, že nouzové zásoby roušek, ochranných obleků pro lékaře a dalšího vybavení nezbytného pro vypořádání se s pandemií rovněž musejí být dodávány přímo z Číny...

### Jak řešit velmi nepravděpodobné a neočekávané události s extrémními následky?

Aniž bychom zacházeli do detailů pravděpodobnostního počtu, stojí za to si připomenout hlavní poselství Talebovy knihy, totiž že černé labutě se objevují mnohem častěji, než bychom si mohli myslet. Žijeme v časech, kdy známá rizika koexistují a budou koexistovat s nejistotou.

To neznamená, že bychom se měli oddat fatalismu. Nedokážeme předpovědět všechny takovéto události, ale můžeme se lišit ve svých reakcích na ně. Pomocí specifických zdrojů pro mimořádné situace a nouzových plánů mohou státy, ekonomiky, podniky i domácnosti negativní následky takovýchto událostí alespoň částečně kompenzovat.

Především, vždy stojí za to udržovat finanční a hmotné rezervy pro naprosto nepředvídané události (to platí stejně pro domácnosti jako pro vládu i pro místní samosprávy).

Za druhé, vedle standardních metod řízení rizik je vhodné zvážit i to, co dělat, když dojde k velmi nepravděpodobným událostem s obrovskými následky.

Za třetí, snažíme-li se vyhlížet budoucí černé labutě, ujistíme se, že v náhlé a nepředvídané situaci nezůstaneme sami, tedy že máme k dispozici sousedskou výpomoc, důvěryhodného finančního poradce, přístup ke spolehlivým zdrojům informací a že se ve společnostech vyhýbáme přílišné závislosti na jednom nebo úzké skupině dodavatelů a příjemců. A co se států týče, je nutná spolupráce v rámci Evropské unie, Světové zdravotnické organizace a dalších mezinárodních organizací.

Za čtvrté, také v systémech sociálního zabezpečení – vedle fondů a dávek aktivovaných v případě výskytu známých typů sociálních rizik – je nutno brát důsledně v úvahu možnost velmi nepravděpodobných a nepředvídaných událostí, které mají extrémní následky. Je obtížné dopředu rozhodnout, v čem by takovéto události mohly spočívat, ale vedle vytváření nezbytných rezerv stojí za to zformovat výzkumné týmy pro analýzu budoucích fází vývoje a vyhlížení černých labutí na horizontu, přinejmenším s pomocí státních institucí sociálního zabezpečení nebo ve spolupráci s veřejnými univerzitami či

soukromými „think tanky“. Tyto týmy by měly být v ideálním případě interdisciplinární a měly by kombinovat vědění odvozené z matematiky, přírodních, humanitních a sociálních věd i z praxe. Ovšem jejich problémem je, že po jakékoliv krizi způsobené černou labutí následuje normalizace a uklidnění a pracovní skupina tohoto typu může snadno přijít o financování.

Krize způsobené těmito nepravděpodobnými a neočekávanými událostmi s krajními dopady ukazují, jak úzce propojené a „zasíťované“ je lidstvo ve věku globalizace. Národní státy budou i nadále sehrávat klíčovou roli ve zvládnutí krizí, ale řešení musíme hledat společně (např. vakcíny na koronavirus, nové dodavatelské řetězce, systémy včasné reakce, sdílené lidské, finanční a hmotné zdroje, které mohou být aktivovány v nouzových situacích, když se znovu objeví černá labuť).

Za páté, vždy nám budou užitečné zdravý rozum a jistá míra filozofického klidu a skromnosti ohledně naší schopnosti předpovídat, co číhá za horizontem událostí, které si dokážeme představit, stejně jako sociální solidarita a nezbytná disciplína ve fázi boje s krizí.

Za šesté, každá krize je příležitostí k tomu, aby se provedly radikální změny k lepšímu. Není pochyb o tom, že globální pandemie covidu-19 přispěje k rozvoji znalostní ekonomiky, elektronického obchodu, vzdáleného přístupu k veřejným službám a elektronického vzdělávání. Některé země, například Španělsko, plánují s ohledem na očekávanou recesi a růst nezaměstnanosti zavést nepodmíněný občanský příjem nezávislý na práci. Toto téma bylo až do nedávna tabu, ale kdo ví, zda se takové řešení nestane alespoň na určitou dobu nutností. Nezlíknuje to státní rozpočty země, které tuto sociální inovaci zavedou? Uvidíme.

Lidstvo zatím z každé globální krize vyšlo vítězně, byť samozřejmě břemena krizí nebyla nikdy rozdělena rovnoměrně. Tam, kde jsou ztráty a hrozby, se objevují šance a nové příležitosti. V souladu s Paretovým principem lze předpokládat, že i když 80 % postižených koronavirovou krizí utrpí, dalším 20 % lidí bude nakonec ku prospěchu.

*Přeložil Mgr. Štěpán Kaňa.*

### Literatura

- Borad, S. B. (2018). Black Swan Event – What It Is, Examples and more. <https://efinancemanagement.com/financial-management/black-swan-event> CRS (2020). Global Economic Effects of COVID-19. Updated September 21, 2020. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46270>
- Nusha (2009). Standard deviation diagram (decimal comma).svg. Slovenian Wikipedia, GFDL. <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=8710900>

Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. New York: The Random Publishing Group [česky: Taleb, N. N. (2011). *Černá labuť: následky vysoce nepravděpodobných událostí*. Praha a Litomyšl: Paseka].

Taleb, N. N. (2019). *Skin the Game. Hidden Asymetries in Daily Life*, London: Penguin Books [česky: Taleb, N. N. (2019). *Nasadit vlastní kůži: skryté asymetrie v každodenním životě*. Praha: Paseka].

WEF (2020). *World Economic Forum Global Risks Perception Survey 2019–2020*. <https://reports.weforum.org/global-risks-report-2020/chapter-one-risks-landscape/>

WHO (2020). *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. <https://covid19.who.int/>

*Marek Szczepański, Ph.D., D.Sc.*

*(marek.szczepanski@put.poznan.pl) je profesorem na Vysokém učení technickém v Poznani, kde je vedoucím Katedry podnikového hospodářství, investic a pojištění (Department of Business Economics, Investment and Insurance, Poznan University of Technology, J. Rychlewskiego Str. 2, 60-965 Poznań, Poland). Je autorem 75 vědeckých publikací včetně habilitační práce „Hybné síly a překážky rozvoje zaměstna-*

*neckého penzijního pojištění v Polsku“ (2010). Hlavní oblasti jeho odborného zájmu: sociální politika, zejména komparativní studie reforem důchodů a důchodových systémů v různých zemích, ekonomické a sociální aspekty sociálního zabezpečení, korporátní finanční management (včetně řízení rizik).*

## Pozitivní společenský dopad koronaviru? Impuls k úvahám o solidaritě, empatii, důstojnosti a základním nepodmíněném příjmu

Jiří Mertl

***Tento esej je zamyšlením nad negativními socio-ekonomickými dopady vládních opatření proti šíření koronaviru a nad tím, jak by tato situace mohla být zmírněna základním nepodmíněným příjmem (ZNP). Zastávám pohled, že současná situace může být vnímána jako příležitost začít velké sociální změny, jako je například testování a implementace ZNP, abychom se posunuli k férovější společnosti, která by poskytla důstojné životní podmínky většině svých členů a členek. V eseji ukazují, že ZNP v žádném případě není utopistickým projektem, ale naopak se jedná o životaschopnou sociální politiku, která dává smysl ze sociálního, environmentálního i ekonomického hlediska a zapadá do současných debat o změnách klimatu a o Průmyslu 4.0. V závěru apelují na to, abychom v České republice co nejdříve uskutečnili výzkumný projekt, který by otevřel seriózní debatu.***

Celým světem v posledních měsících hýbala někdy až panická obava z fenoménu jménem koronavirus. Tato obava byla postavena zejména na hrozbě, kterou koronavirus představuje medicínsky – jedná se o živou a současně i neživou entitu, která je do velké míry mimo jakoukoliv kontrolu člověka. Skoro by se chtělo říci, že koronavirus představuje jistou variaci na metaforu *zombie*, která má v posledních letech velmi silné místo v západní kulturní produkci. (A mimo filmu Jima Jarmusche *The Dead Don't Die* také značně zkrleslé místo, jelikož se prakticky vytratil symbolický význam *zombie* jako kritiky konzumní společnosti.) *Zombie* zpravidla přináší apokalypsu, přičemž tento symbolický význam byl často reprodukován a zesilován médií, která v souladu s jinou, tentokrát mediální, metaforou smetištního psa velmi obratně vykopávala to nejlepší z mediálního smetiště a nabízelá to publiku. Panický efekt byl samozřejmě ještě zesílen skutečností, že současné generace prakticky úplně pozbyly zkušenosti s jakoukoliv pandemickou nákazou. Poslední takovou událostí byla tzv. španělská chřipka, jejíž vrchol byl mezi lety 1918 a 1920, tedy před (více než) 100 lety. Mezitím se samozřejmě objevily i další nákazy, které ale zdaleka nevyvolaly takovou paniku a nebyly tak rozšířené, případně, jak poukazuje Mike Davis (2020), to byly lokální či regionální epidemie, zejména v jihovýchodní Asii.

Po prvotním šoku postupně panika opadla a začala být aktuální otázkou – co dál? Aktuální začaly být zejména nemalé společenské dopady nejenom koronaviru, ale také související opatření zavedená jednotlivými vládami za účelem ochrany svých občanů a vyhnutí se zahlcení zdravotního systému. Nicméně posléze se začaly objevovat předpoklady, že nastane tzv. druhá vlna a počty nakažených osob začnou opět exponenciálně vzrůstat. V době psaní tohoto eseje (září 2020) se předpoklady druhé vlny začaly naplňovat a počty nakažených skutečně vzrůstají. Nicméně, co se týče sociálních dopadů, nikdo v tuto chvíli nedokáže říci, jaké tyto dopady konkrétně budou, protože to jednoduše nikdo neví. Data, která by se dala sociologicky nebo antropologicky analyzovat, se teprve vytvářejí nebo budou vytvářet. Jediné úvahy, jimiž se lze inspirovat a mohou poskytnout nějaký rámec k přemýšlení, jsou esejistické knihy (Davis 2020; Žižek 2020) a články (Matthewman a Huppertz 2020; Ward 2020), v nichž se autoři a autorky spíše zaměřují nad současnou situací ze své specifické ideové pozice.

Při prvních reflexích je zřejmé, že současná koronavirová krize v celé nahotě ukázala, jak křehký je neoliberální globální kapitalismus, a to nejen s ohledem na skutečnost, že vytváří prostředí, v němž mohou vznikat velké globální krize, ale protože si neumí s těmito krizemi poradit, aniž by nevznikla početná skupina, která

v důsledku zvoleného řešení „prohrála“ a zhoršila se kvalita jejího života. Je jasné, že prohrávající skupina, která v důsledku protipandemických opatření například ztratila zaměstnání a s ním také materiální zajištění, nyní skutečně vznikla a počet jejích členů bude ještě vzrůstat s návratem omezujících opatření na podzim. Navíc již před pandemií nemělo mnoho osob v důsledku prekarizovaných a nedůstojných zaměstnání, která názorně prezentovala Saša Uhlová ve svém dokumentu *Hranice práce*, příliš dobré životní podmínky. Zdá se tedy, že značně nejistý život, který jsme si „užívali“ již před koronavirem (jak velmi názorně rozvádí například Bauman 2011; Standing 2014; Young 2007), se nyní ještě prohloubí. Lze tedy v této situaci vidět i nějaké pozitivum?

Je dost pravděpodobné, že nastane situace, kdy nebude možné vrátit se do „normálně“ fungujícího světa, tedy do zmiňovaného neoliberálního globálního kapitalismu plného nejistoty a nerovností, který fungoval před rozšířením koronaviru, a bude nutné nově vykonstruovat normalitu, jak uvádí Slavoj Žižek (2020). A právě v tom je potřeba vidět pozitivum současné situace. Otevírá se totiž vhodná příležitost k hlubším společenským změnám, které by překonaly současný ideový marasmus v podobě individualizace společenských rizik a krizí a které by jej nahradily solidárnějším a empatictějším myšlením usilujícím v první řadě o důstoj-

né životní podmínky. Tuto příležitost posiluje i nebývalá silná vlna solidarity s ohroženými skupinami obyvatel i lidmi, kteří byli tzv. v první linii, na niž jsme v posledních letech nebyli nejenom v ČR příliš zvyklí. Pozitivní na celé věci je skutečnost, že tato vlna se začala organizovat často ze zdola, a to na anarchistických principech (občané a občanky se sami „síťovali“ a hledali možnosti, jak druhým pomoci). To bylo dáno mimo jiné chaotickými kroky vlády, která mnohdy postrádala jasnou strategii a koncepci a také selhávala v důležitých oblastech, které mohla ovlivnit (příkladem budiž absence zdravotnického materiálu pro osoby, které jej nejvíce potřebovaly, nebo šířící se nákaza v domovech pro seniory). Zpětně se tyto chaotické kroky daly pochopit s ohledem na nedostatek zkušenosti s podobnou situací, nicméně kroky po letech měsících a vzrůstajících počtech nakažených, které jsou stejně chaotické, jako byly předtím, se již dají chápat o dost obtížněji.

Jednou z vhodných změn, jak bych rád argumentoval v tomto eseji, by mohla být implementace základního (univerzálního) nepodmíněného příjmu (ZNP), který by reprezentoval změny směrem k solidárnější společnosti. Pokud budu psát o ZNP, budu tím mít na mysli jeho klasické pojetí založené na několika principech: (1) příjem je poskytován bez ohledu na snahu člověka, tedy i lidem, kteří nechtějí vyvíjet ekonomickou aktivitu; (2) vyplácení probíhá bez ohledu na sociální a životní situaci příjemce; (3) nezávisle na lidech, s nimiž osoba žije; a (4) nezávisle na regionu, kde žije (Parijs 1992; 1997). Vedle toho je důležité zdůraznit, že se jedná o *základní* příjem sloužící k pokrytí základních životních nákladů a vytvoření elementární materiální jistoty. Předpokládá se tedy, že dané osoby budou vynakládat ekonomickou aktivitu, aby uspokojily svoje další potřeby, například volnočasové aktivity. Zároveň se předpokládá, že ZNP bude placen z daní (v některých modelech figuruje i daň z příjmu jako hlavní zdroj) a nahradí mechanismy vyplácení sociální asistence, která podléhá testování žadatelů a žadatelek, zda mají na danou asistenci nárok. Tím se vytváří jejich symbolická společenská stigmatizace, kterou lze právě skrze univerzálnost základního příjmu narušit (více viz podkapitola o praktických poznatcích vyzkoumaných skrze testování ZNP). V některých úvahách je tedy ZNP pojímán jako nástroj sociální politiky, který je zaměřen na snižování chudoby.

### Proč zavádět ZNP? Základní argumentace a legitimita takového opatření

Na první pohled je ZNP naprosto nesignifikátním nástrojem, který jde snad proti všem hodnotám, zejména ekonomickým, na něž jsme zvyklí (kritice se budeme vě-

novat v další podkapitole). Tato představa je však velmi stereotypní a opak je pravdou. Velmi silnou argumentaci poskytli zejména Michael Otsuka (2003) a Philippe van Parijs (1992; 1997). Podle Otsuky bývá neúplně interpretováno dílo Johna Locka, které je v mnoha ohledech jedním ze základních stavebních kamenů současných evropských společenských a politických systémů. Neúplná interpretace směřuje zejména k Lockově konceptu dostatečné provize (poskytování) materiálních statků pro všechny členy společnosti, který bývá označován jako tzv. lockovské provizo. Provizo spočívá v principu, že každý člověk by v rámci společnosti měl spotřebovat pouze tolik statků, kolik ke svému životu skutečně potřebuje. Neměl by plynout a zabírat více statků, aby zbyl spravedlivý díl i na ostatní, protože, jak zdůrazňuje van Parijs (1992), přírodní bohatství je tu pro všechny a nikdo by bez něj nemohl přežít. Důvodem tohoto nároku je skutečnost, že přírodní bohatství vzniklo nezávisle na člověku, tudíž je majetkem všech a každý by měl mít nárok na jeho spravedlivý díl. Locke svůj koncept formuloval v době, kdy ještě nebyla zabráná a vlastněná celá planeta, takže si každý, kdo měl dostatečnou píli, mohl zabrat zem a začít na ni pracovat. Lockovi šlo o regulaci ve tom smyslu, že nikdo by neměl zabírat více půdy, než může využít, protože by tím sebral možnost obživy někomu jinému. Klasická ekonomie si pak při formulaci a bránění vlastnického práva vzala pouze část o píli a možnosti zvětšovat bohatství v případě osobního dostatku a část o spravedlivém přerozdělení nahradila kapitalismem. Zabránilo více půdy a dalších přírodních zdrojů, než je člověk schopný obhospodařovat, je v této interpretaci v pořádku, pokud má dotčený člověk zároveň dostatek kapitálu, aby mohl přírodní zdroje obhospodařovat prostřednictvím jejich pronajímání nebo prodávání práce na těchto zdrojích.

Otsuka však poukazuje, že lockovské provizo interpretované skrze kapitalismus není spravedlivé a dostatečně nezohledňuje jeho původní ideu rovnoměrného přerozdělení přírodních zdrojů, a to ve dvou bodech: (1) Locke jasně zdůrazňuje nutnost chovat se uměřeně a dbát potřeb ostatních; (2) přírodní zdroje nevytvořil člověk, a tudíž má každý obyvatel na zemi na tyto zdroje stejný a přímý nárok, jelikož patří všem. Slovy Barucha Brodyho (2000) je přírodní bohatství rozebráno mezi různé aktéry, kteří svým zabráním a využíváním tohoto přírodního bohatství permanentně způsobují deprivaci ostatním a omezují je na svobodě, neboť již toto bohatství nemohou využívat. Otsuka tak navrhuje zavést základní nepodmíněný příjem jako kompenzaci za tuto újmu a přiblížení se rovným a spravedlivějším životním podmínkám pro všechny, jak to for-

muloval Locke. Stojí za povšimnutí, že mimo motivu poskytnutí spravedlivějších a důstojnějších životních podmínek zapadá tato argumentace i do současných debat o klimatických změnách. ZNP by totiž mohl kompenzovat nejenom monopol na využívání těchto zdrojů, který mají různé korporace a bohatí jednotlivci, ale také environmentální škody, které páchají.

Vedle ZNP jako nástroje dosažení spravedlivější a environmentálně udržitelnější společnosti existuje i druhá linie argumentace, kterou ztělesňuje zejména van Parijs (1992; 1997), založená na hodnotě svobody a možnosti říci „ne“ materiálnímu útlaku, který představují zejména prekarizovaná zaměstnání uvrhující osoby, které je vykonávají, do pastí chudoby. Van Parijs ve svých úvahách vychází z myšlenky, že svoboda pojetá jako garantování určitých osobních práv nestačí pro praktické prožívání svobody, jelikož důležitou otázkou zůstává, co reálně může člověk označený za svobodného ve společnosti dělat. Právě ZNP by mohl zajistit určitou ochranu před materiální nejistotou způsobenou prekarizací a rozmary trhu. Pozitivní efekt by byl i psychologický, neboť by se všechny osoby mohly na ZNP spolehnout jako na existenční jistotu. Zároveň by existovala větší svoboda vybrat si zaměstnání a vznikl by tlak na zaměstnavatele, kteří by museli vytvářet lepší podmínky, aby přitáhly zaměstnance a zaměstnankyně. Spolu s tím by se, jak předpokládá van Parijs (1992), ale například i James Grunebaum (2000), „vyfiltrovala“ i nepotřebná a nesmyslná zaměstnání, jak o nich velmi názorně píše například David Graeber ve své knize *Bullshit Jobs*, kde popisuje různá zaměstnání a příběhy zaměstnanců a zaměstnankyň, kteří se mu sami ozvali s pocitem, že je jejich zaměstnání neteší a pokládají je za zbytečné. Tím by se po nějaké době racionalizovala i výroba a poskytované služby a zůstaly by ty, po nichž je reálná poptávka, a nikoli ty, které jsou vnucované reklamou a marketingem. ZNP by tedy vrátil alespoň částečně smysl konceptu poptávky a nabídky, který je teď nahrazen spíše vytvářením „produktu“ (což může být v podstatě cokoliv) a následně vyvoláváním poptávky po něm. To by mělo opět pozitivní zpětný efekt na životní prostředí, jelikož by se tím redukoval současný bezbřehý konzumerismus. ZNP tedy lze vnímat pozitivně i z hlediska klasické ekonomie.

### Utopistický nesmysl?

*Dobře zamýšlené utopie, jež chtěly člověka osvobodit od práce, přinesly lidstvu již mnoho utrpení. Snad se v arzenálu politik stále mocnějších nadnárodních demokratických institucí neobjeví další, jejímiž následky by opět trpěly miliony lidí.*

Výše zmíněnou citací uzavřeli Dan Šťastný a Josef Šíma svoji pětistránkovou



kritiku směrem myšlenke zavedení základního nepodmíněného příjmu (ZNP) v kolektivní monografii *Všeobecný základní příjem: Právo na lenost, nebo přežití?* z roku 2007, v níž kolektiv autorů a autorek představil českým čtenářům čtenářkám koncept ZNP a některé (ne)souhlasné argumenty pro jeho (ne)podporu. Banalita zmíněného citátu je zjevná, ale zmiňují jej především proto, že se oba jeho autoři, kteří jím v jistém smyslu reprezentují i mainstreamovou českou kritiku ZNP, snad nemohli jako ekonomové myslit více. Testování a výzkumy ZNP, které mají za cíl ukázat, že se rozhodně nejedná o žádný utopický projekt, se ve velkém měřítku objevovaly již před rokem 2007 (například ve Spojených státech a Kanadě) a v posledních letech (s přestávkou v 80. a 90. letech, kterou způsobila tzv. neoliberalní revoluce – viz Mertl 2017) se jejich četnost ještě zvýšila (testování probíhají nebo proběhla ve Finsku, Nizozemsku, Indii, Namibii, Keni a dalších státech). Úsměvné je přitom, že všechna testování a výzkumy byly iniciovány buď jednotlivými státy, nebo soukromými subjekty, nikoli „nadanárodními demokratickými institucemi“. ZNP tedy není ani utopickým projektem, ani není vnucován seshora nějakými idealisty ze slonovinových věží Evropské unie (vnucování ekonomických politik je spíše specialitou nevolených nadnárodních institucí typu Mezinárodního měnového fondu nebo Světové banky). V ČR je však debata o ZNP a jeho výhodách, nevýhodách a možnostech zavedení stále, zdá se, výrazně v područí myšlenek vyjádřených ve výše zmíněném citátu, jelikož ve veřejném prostoru schází a celkově stagnuje.

Podívejme se nicméně blíže na námitku, na níž zmíněný citát odkazuje, a sice přílišnou nákladnost ZNP (v ČR ztělesněná oblíbenou otázkou: „A kdo to zaplatí?“). Tuto problematiku nedávno analyzoval Karl Widerquist (2017), přičemž poukázal, že je s ní spojené vyčíslování hrubého nákladu (stanovení částky vyplácené za měsíc, její vynásobení 12 měsíci a finálně vynásobení této částky počtem dospělých obyvatel) a jeho vydávání za reálný náklad. Potíž je ovšem v tom, že ZNP není jednorázový příspěvek, u něž by takové počítání dávalo smysl, ale redistribuční politika, v rámci níž se od obyvatel a právnických subjektů vybírají peníze skrze daně a zase se jim vrací zpátky ve formě veřejné služby a peněz (zejména slevách na dani v případě vyživovací povinnosti u nezaopatřených dětí nebo studujících mladých dospělých). ZNP je v podstatě stejný jako důchody nebo zdravotní pojištění, které jsou vypláceny podle potřeby, ale ZNP je vyplácen univerzálně a pořád. V tomto ohledu by mohl ZNP nahradit důchody, sociální asistenci vyplácenou v nouzi, nemocenskou asistenci, slevy na daních a další podobné redistributivní

mechanismy, což znamená, že náklady by se rovnaly pouze částce, kterou by do systému bylo nutné přidat, aby bylo možné ZNP vyplácet a celý systém byl udržitelný. Navíc by se některé nákladné přerozdělovací aparáty, typicky instituce, které testují, zda má dotyčná osoba nárok na sociální asistenci, mohly zrušit a ušetřené peníze by zůstaly v systému pro ZNP. V Británii například podle jedné analýzy zjistili, že kontrolní aparát sice v roce 2015 ušetřil 132 milionů liber vyplácených na sociální asistenci, ale zároveň utratil mezi 30 a 50 milióny na implementaci sankčních opatření, 200 miliónů stál monitoring opatření aplikovaných na žadatele a žadatelky a 35 miliónů stálo zpětně vrácení sociální asistence, která byla odebrána neprávem. Celý systém byl tedy velmi „efektivní“ a stál veřejný rozpočet mezi 133 a 153 milióny liber (Standing 2020). V ČR bohužel žádná podobná analýza neexistuje, takže je těžké určit, jak nákladný vlastně aparát úřadu práce je a kolik by se ušetřilo, pokud by se zjednodušilo nebo zrušilo posuzování způsobilosti žadatelů a žadatelek. Vedle toho by ale samozřejmě zůstala sociální asistence cílená na osoby, které mají specifické potřeby a nemohou si je samy uspokojit, například zdravotně znevýhodněné osoby, které se neobejdou bez cizí pomoci. Ale i v těchto případech by pomohl ZNP, jelikož (jak uvidíme v další podkapitole) se prokázalo, že jeho pobírání stimuluje vykonávání zaměstnání a obecně prací, které nejsou v současnosti dobře ohodnocené, ale společensky a lidsky jsou nesmírně důležité, přičemž se jedná zejména o péči o ostatní. Zdravotně znevýhodněné osoby by tedy v systému, kde funguje ZNP, měly dostupnější například asistenční službu, kterou by vykonávalo více osob a nepotřebovaly by tak vysoké ohodnocení, jelikož by jim jejich základní potřeby zajistil ZNP.

Do počítání nákladnosti ZNP tedy vstupuje mnohem více faktorů než jenom hrubé vypočítání, kolik peněz by se muselo vyplatit. Widerquist ve svém článku nabízí příklad výpočtu ve společenské realitě Spojených států, přičemž vychází z poskytování ZNP pro domácnosti ve výši 12 000 dolarů za dospělého a 6 000 dolarů za nezaopatřené dítě a 50 % mezním zdaněním příjmů (pokud si daná osoba k ZNP ještě přivydělává, tento výdělek je daněn tak, aby na konci roku daná osoba odvedla 50 % svého výdělku na daních). V případě, že by takto byl ZNP nastaven, tak čisté náklady, které vznikají rozdílem mezi příjmovou a výdajovou složkou, jsou zhruba 540 miliard dolarů ročně, což byla v době, kdy Widerquist psal článek, necelá tři procenta HDP Spojených států, tedy v zásadě velmi malý výdaj, který by mohl být financován vhodným nastavením jiných daní (korporátní, bankovní, spotřební, dědicovou, z přidané hodnoty, za znečišťování

ovzduší/půdy atd.). Důležité je říci, že podle Widerquista by takové opatření statisticky vymýtilo chudobu ve Spojených státech (je samozřejmě otázkou, zda by tomu bylo i tak v praxi). Je také nutné poznamenat, že tento výpočet je podle Widerquista velmi zjednodušující, právě protože do něj nejsou zahrnuty všechny daně a další příjmy a výdaje. Důvodem byla podle Widerquista jeho snaha demonstrovat, jak ZNP ekonomicky funguje a že hrubé vyčíslení nákladů ZNP není tou správnou cestou, jak se na celou problematiku dívat.

Druhou velmi častou kritikou je předpoklad, že po zavedení ZNP přestanou daní občané a daně občanky vykonávat jakékoliv zaměstnání a stáhnou se z tzv. trhu práce, a to v masovém měřítku, které podlomí celý systém ZNP (naruší se tedy cirkulace peněz). Tento předpoklad je velmi často založen spíše na morálních předsudcích, které vznikly v 80. letech během neoliberalní revoluce a které stojí na hodnotách egoismu, lenosti a morální zkaženosti osob, které jsou chudé, sociálně vyloučené (marginalizované) nebo „bulimizované“ (více o konceptu bulimické společnosti viz Young 1999; 2007).<sup>1</sup> U takových osob se předpokládá, že se dostatečně neúčastní tržních interakcí, a to z důvodu, že jsou morálně zkažené (nemají například pílí, cílevědomost, ambice apod.), egoisticky si hledí pouze vlastního blaha a zajišťují pro sebe prostředky jakýmkoliv způsobem, včetně ilegálních aktivit, což ubližuje ostatním. A v posledku jsou prý takoví lidé líní a chtějí si jen užívat. Pokud by se zavedl ZNP, tak by se podle této stereotypizace většina osob začala chovat přesně tímto způsobem. V zahraniční literatuře se pro tuto kritiku vžila metafora *surfaře z Malibu*, jelikož v jedné kritické stati zaznělo, že po zavedení ZNP se ze všech stanou surfaři v Malibu. Tato kritika je ovšem nesmyslná, a to jak argumentačně, tak prakticky.

Rád bych na tom místě opět připomněl, že ZNP je základní příjem, který by měl směřovat k zajištění základních potřeb, a volnočasové aktivity si bude muset dotyčná osoba obstarat vlastními silami, ať už to bude placené nebo neplacené zaměstnání nebo jiná aktivita. A bez zajištěných základních potřeb nebude moci daná osoba vykonávat volnočasové aktivity – jsou to spojitě nádoby. Pokud pomyslně přeneseme surfaře z Malibu do českých luhů a hájů a řekneme, že se ze všech stanou kavárniční povaleči, pak to znamená, že někdo bude muset danou kavárnu také provozovat. A aby někdo mohl kavárnu provozovat, bude muset mít zajištěnou dodavatelskou síť pro nápoje a občerstvení (kavárnu bez kávy jaksí provozovat nelze). Jenom z tohoto malého výčtu je jasné, že abych mohl mít nějakou volnočasovou aktivitu, budu muset vykonávat určitou placenou nebo neplacenou práci,

abych si ji mohl dopřát. Práce může být spojena přímo s danou aktivitou (mohu pomoci v provozu kavárny) nebo s jinou aktivitou a dané získané peníze pak mohu darovat kavárně na provoz, případně se mohu provozně i finančně podílet na kavárně, která má družstevní formu vlastnictví apod.

Vedle toho je také známým poznatkem, že peníze a výše výdělků nejsou hlavním motivačním prvkem pro vykonávání určité činnosti, pokud je samozřejmě dotyčná osoba alespoň základně materiálně zabezpečena. Mnohem častěji důležitější roli hraje pracovní kolektiv, pocit důležitosti daného zaměstnání a spokojenost s vykonávanou rolí. Stejně tak často hraje roli při výběru a vykonávání zaměstnání i skutečnost, zda je daná pozice a vykonávaná práce společensky nějak prospěšná (D'Mello 2019; Graeber 2018). Jinými slovy, lidé vykonávají zaměstnání nejenom z nutnosti vydělat si peníze na živobytí, ale také protože chtějí danou činnost vykonávat, jelikož v ní vidí nějaký smysl. ZNP by samozřejmě znamenal, jak to naznačují výzkumy a testování, že by se změnila struktura zaměstnání a některá nepotřebná a nedůležitá by jednoduše zanikla (například různé marketingové a zprostředkovatelské pozice) a naopak by se posílila důležitost těch, po nichž by potřeba zůstala.

Třetí častá námitka, která se dnes již objevuje spíše méně a spadá také do kategorií morálních, je skutečnost, že ZNP je „něco za nic“, čímž se ztrácí společenská reciprocita. Jak ovšem poukazuje Guy Standing (2020) na příkladu Velké Británie (VB), princip reciprocit je dávno narušen skutečností, že mnoho osob svoje bohatství zdědilo (přes 60 % veškerého bohatství ve VB je zděděno), takže se o ně nijak nepříčinily a prostě je dostaly (jinými slovy dostaly něco za nic). Zároveň příklad bohatých osob a opět poznatky z výzkumů a testování ZNP spíše naznačují, že i když je osoba materiálně zajištěná, vyvíjí nějakou aktivitu, v níž vidí smysl, a zpátky tak něčím do společnosti vždy přispívá. ZNP by tuto možnost pouze dal širšímu spektru osob.

ZNP tedy není argumentačně a ani teoreticky žádným utopickým projektem. Pojďme se nyní podívat, že není utopií ani v praxi.

### Co víme o ZNP z praxe a výzkumů

Hned na začátku je potřeba zdůraznit, že jakýkoliv sociálně-vědní výzkum, zejména v podobě sociálního experimentu, nedokáže dát jakoukoliv definitivní odpověď na zkoumanou problematiku, může pouze poskytnout lepší poznání a pochopení. Skrze výzkum lze pouze ukázat určité faktory, které s problematikou souvisejí (a může ukázat i některé, s nimiž se v předchozích úvahách vůbec nepočítalo)

a na něž je potřeba pamatovat, pokud se bude zkoumané opatření realizovat. Do problematiky testování ZNP navíc vstupuje i skutečnost, že se toto opatření testuje nejčastěji jako sociální experiment, který má podobu randomizované kontrolní studie (*randomised controlled trial* – RCT). Tato podoba má za následek, že se z určité populace vyberou náhodně dva vzorky osob – jeden vzorek je intervenční (na něj se aplikuje testovaný fenomén) a druhý je kontrolní – a následně se určí specifické proměnné, které se u obou vzorků sledují a ve výsledku porovnají, aby se zjistilo, jaký vliv měl testovaný fenomén. Pro ZNP není takové testování příliš šťastným řešením, jelikož se tím celá problematika uzavírá do předem definovaných proměnných (a výzkum unikají nové poznatky, protože se sledují právě jenom tyto proměnné). Vedle toho řada výzkumníků a výzkumnic (Calnitsky a Latner 2017; Mannevo 2019; Simpson, Mason, a Godwin 2017) správně upozorňuje, že testování ZNP v takové podobě ignoruje tzv. komunitní efekt. Některé účinky a dopady ZNP na chování a jednání osob vznikají pouze v interakci s ostatními a v rámci určité struktury, a tudíž lze tyto účinky postihnout pouze analýzou této komunity. Testování na jednotlivcích, kteří stále musí fungovat v komunitě nebo společnosti, kde ZNP není obecným standardem, pak poznatky do velké míry zkresluje a ty pak nemají potřebnou vypovídací hodnotu. Ilustračním příkladem mohou být zaměstnavatelé a jejich chování. Dá se předpokládat, že pokud by byl ZNP obecným opatřením, zaměstnavatelé by na tuto skutečnost museli reagovat restrukturalizací, zvětšením odměn, aby si udrželi svoje zaměstnance a zaměstnankyně, a také zkracováním úvazků. Výsledkem by byla větší motivace vykonávat placené zaměstnání i při pobírání ZNP. Zatímco v případě, kdy se testuje ZNP v prostředí, kdy se zaměstnavatelé chovají stále stejně, tedy bez reflexe přítomnosti ZNP, daní jednotlivci, na nichž probíhá testování, se tomuto stavu musí přizpůsobovat, a tudíž jsou výsledné poznatky tímto ovlivněny. Jednoduše řečeno, aplikace randomizované kontrolní studie na sociální fenomén, jakým je ZNP, je sociologicky velmi problematická.

Nejdále určitá forma ZNP v podobě negativní daně z příjmu funguje na Aljašce, kde existuje komunitní fond, do něž se ukládají výdělků z aljašské ropy a z něhož se každý rok vyplácí dividendy všem obyvatelům. Ačkoliv takové řešení postrádá některé prvky ZNP (zejména předvídatelnost a jistotu příjmu), dá se Aljaška stále brát jako jeden velký experiment týkající se ZNP. Z analýz vyplývá, že díky ZNP se snížila chudoba, zlepšila se školní docházka a otevřely nové možnosti zaměstnávání na poloviční úvazek (D'Mello 2019; Standing 2020). Testování a experi-

menty však proběhly nebo probíhají i v jiných zemích: několik v Kanadě (Calnitsky a Latner 2017; Forget 2011; 2013; Standing 2020; Widerquist 2018), Finsku (De Wispelaere, Halmetoja, a Pulkka 2018; Mannevo 2019), Spojených státech (Forget 2011; Standing 2020; Widerquist 2018), menší testování bylo realizováno ve Španělsku a Anglii, ale i v mnohem méně očekávaných destinacích, jako je Indie, Namibie nebo Keňa (Standing 2020; Widerquist 2018). Velmi silně se o testování, které by vedlo k zavedení ZNP debatuje v Německu (Spermann 2017), Nizozemsku (van der Veen 2019) a Skotsku (Widerquist 2018). Je pravdou, že některé testování a experimenty jsou připravené dost limitované, zejména s ohledem cílovou skupinu, na níž se ZNP testuje. Například v Nizozemsku jsou touto skupinou nezaměstnané osoby, což znamená, že se do testování může dostat pouze úzce vymezená skupina. Tím se poněkud ztrácí rozměr všeobecnosti ZNP a vyzkoumané poznatky mohou být zavádějící. Ve Finsku mimo aplikace na nezaměstnané osoby navíc Mona Mannevo (2019) ukázala, že experiment není primárně o ZNP, ale spíše o zkoušení nových technik vládnutí. Bohužel tato omezení jsou dána finančními limity a také politikou reprezentací, která experimenty iniciuje a sleduje v nich spíše své vlastní zájmy. V tomto ohledu je zajímavý naopak nizozemský případ, kdy centrální vláda a následně parlament schválili experimentování, ale následně požadovali, aby vedle ZNP byly stále aplikovány „klasické“ (zejména sankční) nástroje sociálního systému. Proti tomu se však postavila města, která měla experimenty uskutečnit, a vybojovala si vlastní nastavení experimentů, čímž se testování posunulo relevantnějším směrem (van der Veen 2019).

V rámci jednotlivých testování byly zjištěny některé opakující se poznatky, které byly průřezově společné u většiny testování. (1) ZNP přispívá ke zmenšení chudoby, což má za následek menší stres v rámci rodin a komunit, a to se pak pozitivně odráží například na docházce dětí do škol. (2) ZNP měl spíše pozitivní dopad na zaměstnanost, protože přispěl k narušení prekarizace a pastí chudoby, takže více osob mělo možnost nastoupit do zaměstnání, aniž by se obávalo o základní životní jistoty. (3) ZNP zlepšoval zdraví u osob, které jej pobíraly, což je, jak poukazuje Evelyn Forget (2011), do velké míry spojeno se zmírněním chudoby, jelikož chudoba je velmi často spojena s horším zdravotním stavem. Pojďme se však nyní blíže podívat na jeden výzkum a testování ZNP, které se odehrálo v 70. letech v kanadské Manitobě pod označením MINCOME. Toto testování je velmi významné proto, že se jednalo o dosud nekomplexnější zkoušení ZNP, jelikož se odehrávalo v celém jednom menším městě (Dauphin), takže bylo možné

pozorovat komunitní působení ZNP, a zároveň se kombinovaly kvantitativní i kvalitativní metody vytváření a analýzy dat. Problém celého testování byla právě jeho komplexita, která měla za následek, že experiment trval několik let, přičemž za tu dobu ztratil politickou podporu, což spolu s podfinancováním celého projektu mělo za následek ukončení testování po fázi vytváření dat, která tak zůstala neanalyzována. Až po několika dekádách a obnovených debatách o ZNP se kanadští vědci a vědkyně vrátili k datům, která byla archivována a čekala na zpracování a analýzu.

Z těchto analýz se potvrdilo, že ZNP může ovlivnit celou řadu společenských faktorů, které se randomizovanou kontrolní studií jednoduše nezjistí, a že je potřeba k testování přistupovat více sociologicky a antropologicky. Velkým tématem se stalo zdraví, respektive jeho zlepšení po dobu, kdy jednotlivci a rodiny pobíraly ZNP, a to hlavně díky úsilí Evelyn Forget (2011; 2013). Fyzické i psychické zdraví obyvatel Dauphinu se po zavedení kontinuálně zlepšovalo, což se odráželo v menším využívání lékařské infrastruktury (zmenšil se počet návštěv u lékaře a také počet pobytů v nemocnici). Jak už bylo řečeno, lepší zdraví souviselo zejména se zmírňováním chudoby a celkovým zlepšováním životních podmínek, k němuž docházelo díky ZNP. ZNP v tomto ohledu zvyšovalo pocit jistoty a bezpečí, protože zajišťovalo stálý a spolehlivý příjem, a zmenšovalo stres z důležitých a dlouhodobých rozhodnutí, která předtím představovala velký risk právě s ohledem na materiální nezajištěnost. Pragmatickým argumentem je následně skutečnost, že podle Forget (2011) se využívání lékařské infrastruktury v průměru snížilo o 8,5 %, což by znamenalo i úsporu veřejných peněz ve zdravotnictví (v roce 2010 Kanada vynakládala podle odhadů 55 miliard dolarů, takže by uspořila přes 4,6 miliardy dolarů). A byť sama Forget chápe, že podobné kalkulace mohou být zavádějící, určitá úspora by nastala, což je důležité i vzhledem ke kritice směřující k financování ZNP.

Dalším jasným důsledkem ZNP byla zlepšená školní docházka a udržení školní docházky u dětí a dospívajících dospělých, které by jinak nejspíše byly nucené pracovat, aby přispívaly do rodinného rozpočtu. Dospívající děti v Dauphinu, které byly „ohrožené“ právě touto skutečností, měly ve srovnání s ostatními menšími městy větší počet dospívajících, kteří zůstali ve škole a také pokračovali ve studiu (Calnitsky, Latner, a Forgetová 2019; Forgetová 2011).

Vedle zlepšení zdraví a posílení školní docházky došlo u obyvatel Dauphinu také k restrukturalizaci pracovního života a volného času. Došlo k redukci času stráveného v placeném zaměstnání – 16,2 % u jednotlivců, 18,6 % u mladých dospělých

a u domácností o 7,4 %, celkově pak o 11,3 % (Calnitsky a Latner 2017). To samo o sobě není nijak obrovské procento, ale mnohem důležitější je zjištění, jak tyto lidé s tímto ušetřeným časem a ekonomickou stabilitou naložili. Ve většině případů využili čas k péči o své blízké (ať už se jednalo o děti, zdravotně znevýhodněné členy rodiny nebo jednoduše starší členy rodiny), dalšímu studiu a zlepšování dovedností a klasifikace. Nepotvrdilo se tedy, že by dotyčné osoby zlenivěly nebo nic nedělaly, naopak jim ZNP umožnil se věnovat společensky i osobně smysluplným činnostem (Calnitsky, Latner, a Forget 2019; Calnitsky a Latner 2017). David Calnitsky (2019) pak analyzoval, že této skutečnosti se přizpůsobili také zaměstnavatelé, kteří začali zvedat odměny za práci a snižovat požadavek odpracovaných hodin.

Posledním velkým zjištěním byla destigmatizace pomoci ze strany sociálního systému a samotných marginalizovaných skupin, které pomoc využívají. Někteří participant/ky projektu MINCOME výslovně řekli, že by nikdy nežádali o „klasickou“ sociální asistenci, protože pomoc pokládají za almužnu a celý proces je pro ně ponižující a nedůstojný, nicméně participace v projektu pro ně byla přijatelná, protože v něm participovala většina Dauphinu. Někteří z nich si v tomto ohledu naprosto protičečili, když například na adresu sociální asistence řekli, že nepotřebují pomoc a dokážou se o sebe postarat sami, aby pak na otázku, proč participují v MINCOME, uvedli, že uvítají pomoc; jiní zase uvedli, že vnímají sociální asistenci jako pomoc pro „postižené“ osoby nebo osoby, které „nepracují, protože jsou líné“, aby pak svoji participaci v MINCOME legitimizovali komplikovanou finanční situací, protože nemohou najít zaměstnání kvůli celkově špatné situaci (Calnitsky 2019). Na uvedených příkladech lze vidět, jak silné jsou stigmatizační stereotypy a mytologie spojené se sociálním systémem a marginalizovanými skupinami. ZNP tyto stereotypy a mytologie pomáhá narušit.

Widerquist (2018) dokonce šel až tak daleko, že podle něho některé efekty, které ZNP má, již nepotřebují další zkoumání a testování, neboť jsou již dostatečně podloženy a vyargumentovány. Mezi ty efekty podle něj patří: (1) efektivita ZNP ve smyslu zjednodušení sociálního systé-

mu a celkově administrativního aparátu, který sleduje oprávněnost pobírání sociální asistence; (2) zmírnění chudoby a prekarizace; (3) poskytnutí větší kontroly nad svým životem marginalizovaným skupinám. Tyto efekty jsou podle něj diskutabilní a nepřijatelné spíše z eticko-morálního hlediska, protože u osob, které s nimi nesouhlasí, odporují jejich hodnotovému přesvědčení.

Celkově tedy obavy z toho, že ZNP zhroutí celý ekonomický a sociální systém, jednoduše nedávají smysl a odporují zjištěným poznatkům i kvalifikovaným analytickým odhadům.

## ZNP a následky koronaviru

Z předchozích kapitol je zřejmé, že ZNP pomáhá zejména ve zmírňování chudoby a jejích dopadů, což znamená, že jeho spojení se sociálními následky koronaviru dává smysl, jelikož se dá očekávat, že kvalita života a materiální jistota se u mnoha osob zhorší. Jak navíc poukazuje Davis (2020), současný typ koronaviru může mít chronické následky pro osoby, které jej prodělají, jež se mohou projevit až za delší dobu, přičemž tyto lidé budou potřebovat speciální péči a jejich životní situace se může destabilizovat. Globálně je pak problémem zejména dlouhodobá chudoba některých regionů, která znamená podvýživu a horší dostupnost lékařské péče pro velkou část populace na planetě. Tato část populace je nejenom náchylnější k různým onemocněním, což z ní dělá ohroženou skupinu, kterou je potřeba chránit, respektive zlepšit její životní podmínky, ale také, vzato pragmaticky, může ohrožovat i ostatní regiony, jelikož může mít pandemický potenciál. Ostatně například španělská chřipka si v Evropě podle odhadů vyžádala přes 2 miliony obětí, zatímco v Asii mezi 26 a 36 miliony obětí (Davis 2020, 58). ZNP tedy může zlepšením životních podmínek a zmírněním chudoby přispět i ke zpomalení nebo zastavení pandemických nákaz. Platí to však také v mikroměřítku: pokud bude v dané společnosti minimalizována chudoba, omezuje se tím také možnost vzniku lokálních ohnisek nákazy, která pak může přerůst v pandemii.

Davis však ve své knize *The Monster Enters* ukazuje, že ZNP dává smysl i environmentálně a v souvislosti s koronavirem, který je podle Davise pouze pokračová-

## NÁRODNÍ POJIŠTĚNÍ

odborný měsíčník České správy sociálního zabezpečení

Z obsahu listopadového čísla vybíráme:

- Stanovení lhůty pro podání přehledu OSVČ od roku 2021 (Mgr. Zdenka Janecká)
- Aktuálně ke karanténám (Mgr. Vít Hulec)
- Změny daně z nabytí nemovitosti (Ing. Miroslav Škvára, MBA)
- Význam kalendářního měsíce ve zdravotním pojištění (Ing. Antonín Daněk)
- Odvolání z vedoucího pracovního místa (Richard W. Fetter)



ním jiných virových nákaz (ptačí chřipky, MERS, SARS, viru Zika a prasečí chřipky), které v nedávné minulosti zasáhly zejména jihovýchodní Asii. Tyto virové nákazy jsou způsobeny lidskou činností v podobě urbanizace a industrializace, které mají za následek častější a těsnější setkávání lidí a zvířat a domestikovaných zvířat s divokými. Urbanizace a industrializace má zároveň za následek větší poptávku po živočišné potravě, což mělo od 80. let velký podíl na globálním rozšiřování chovu kuřat a vepřů za účelem vývozu a prodeje jejich masa. Vznikl tak globální agrokapitalismus, kdy pár velkých korporací (zejména ve Spojených státech, Číně, Evropě, Brazílii a Thajsku) provozuje velkochovy, které pokrývají většinu světové poptávky po masu (zhruba 80 %) a pohlcují menší a etičtější vedené farmy. Problémem těchto velkochovů je však skutečnost, že jsou velmi účinným inkubátorem, jenž vytváří virový koktejl namíchaný spojením virů lidí a zvířat (jak domestikovaných, tak divokých). Není tedy překvapením, že současná pandemie vznikla právě v Číně, která je obrovským provozovatelem industriálních velkochovů, jež jsou navíc doplněny tzv. mokrymi trhy, kde se prodávají ještě mnohdy živá zvířata ke konzumaci a které dále podporují virovou mutaci. Je tedy jasné, že dnešní pandemickou situaci způsobil i hyperkonzumní životní styl a nadměrná konzumace masa, která vyvolává poptávku po velkochovech. ZNP by mohl pomoci svým efektem na racionalizaci výroby a zmírněním konzumerismu a také by mohl poskytnout prostředky menším farmářům a ochránit je tak před velkými globálními korporacemi, které by se zároveň mohly podílet na financování ZNP a kompenzovat tak devastaci životního prostředí a zabíjení zvířat.

### Závěr – naděje na ZNP v ČR?

Jak je vidět, zavedení ZNP není ekonomickým a technologickým problémem, technicky by bylo možné obě sféry transformovat, ale překážkou jsou spíše kulturní a morální předsudky (tedy zájem a vůle k transformaci), které jsou ustavené od průmyslové revoluce a výrazněji se od té doby neměnily, ačkoliv již žijeme v naprosto jiné době. Co se týče ČR, osobně v tuto chvíli vnímám jako největší problém absenci debaty, která znemožňuje jakékoliv seriózní úvahy o ZNP jako smysluplném opatření. Typickým příkladem může být nedávný článek *Začala kampaň za nepodmíněný příjem pro všechny. Podle ekonomů je to nebezpečný sen*, kde je mimo jiné věta od Pavla Sobiška, hlavního ekonoma UniCredit Bank, který komentuje finský experiment: „Ukázalo se, že pobírání příjmu nezvyšuje motivaci příjemců k hledání práce či přivýdělkům. Experiment byl poté bez náhrady ukon-

čen“<sup>2</sup>. Pokud se podíváme na výsledky experimentu, což není nijak těžké, protože jsou volně dostupné i v angličtině (podrobnější zpráva je bohužel jenom ve finštině)<sup>3</sup>, pak zjistíme, že dané tvrzení je zavádějící a není úplně pravdivé. Zmiňovaný experiment totiž cílil na nezaměstnané osoby (to samo o sobě snižuje relevanci samotného experimentu, jelikož ZNP není cílený, ale univerzální) a byl koncipován na dva roky, kdy v prvním roce nebyla na intervenční skupině, která pobírala ZNP, uplatňována aktivizační politika cílená na motivování k nalezení zaměstnání. Za první rok tak skutečně intervenční skupina celkově jevila pouze minimální nárůst zaměstnanosti, ale například u rodin s dětmi znamenal ZNP vyšší zaměstnanost než u kontrolní skupiny. Za oba roky pak ovšem byla zaměstnanost celkově vyšší u skupiny, která pobírala ZNP. Navíc celkově se u osob, které pobíraly ZNP, zlepšilo duševní zdraví a zvýšil pocit materiální jistoty. Výše uvedený citát navíc evokuje, že experiment byl předčasně ukončen. Nikoliv, řádně proběhl a vyhodnocené poznatky budou, podle slov současné ministryně pro sociální záležitosti v budoucnu sloužit ke strukturálním změnám finského sociálního systému. Pokud v ČR budeme debaty o různých opatřeních odbyvat podobně zjednodušujícími, zavádějícími a nepravdivými výroky, nikam se nedostaneme.

Prvním krokem tedy, možná trochu překvapivě, musí být naplánovat testování ZNP a následný výzkum, který by poskytl alespoň dílčí poznatky z českého prostředí. Právě testování a výzkum, jak zdůrazňuje Widerquist (2018), mohou sehrát klíčovou roli v otevření debaty a legitimizaci ZNP jako smysluplného opatření. V přípravě podobného výzkumu v ČR máme jednu velkou výhodu – můžeme stavět na dobré praxi již proběhlých výzkumů a vyvarovat se zjevných problémů a chyb. Souhrn dobré praxe nabízejí zejména Widerquist (2018) a Standing (2020), přičemž základním problémem je koncipování celého výzkumu jako randomizované kontrolní studie. Widerquist nabízí alternativu v podobě „saturované studie“ (byť nezavrhuje ani randomizovanou kontrolní studii), kdy by se v rámci společnosti vytypovaly dvě skupiny obyvatel (ideálně například dvě menší města), kdy jedné skupině se poskytnou ZNP a druhé ne, přičemž se po nějakou dobu obě skupiny budou sledovat, ale nikoli prostřednictvím předem definovaných proměnných, ale terénně – výzkumníci a výzkumnice by byli pravidelně přítomni v daných lokalitách a vytvářeli by data. Podle Standinga by pak vytváření dat mělo probíhat smíšeně, tedy pomocí dotazníků (pod vedením výzkumného personálu i samostatně) a rozhovorů i pozorování. Také v takovém formátu je nicméně testování ZNP velmi nákladné, jelikož se

v té chvíli nejedná o redistributivní opatření, ale v podstatě o jednorázové vyplácení peněz po nějakou dobu. Peníze tak neobíhají, ale určité skupině se poskytují peníze „navíc“. Z tohoto důvodu je nutná zejména politická a ekonomická podpora celého projektu, aby byl řádně dokončen a všechna data vytvořena a analyzována.

V českých poměrech je také důležité dávat pozor, aby se z testování ZNP nestal typický český pilotní projekt: výzkum proběhne, bude zdárně zakončen, zjistí se, že by dané opatření mělo řadu příznivých vlivů, ale dále se nerozvíjí a skončí tzv. „v šuplíku“ (velmi názorným příkladem jsou probační domy). Specificky českým problémem jsou také tzv. obchodníci s chudobou, tedy subjekty, které se vyloučeně zaměřují na marginalizované skupiny obyvatel a pokoušejí se na jejich slabé společenské pozici vydělat peníze, typicky například poskytováním předražených služeb a lichvářských půjček. Často je obchod s chudobou propojen i s dalšími subjekty, zejména exekutory a „firmami“, které kupují a přeprodávají úvěrové pohledávky. ZNP tedy představuje nebezpečí ve skutečnosti, že by se na tyto peníze zaměřily například subjekty, které poskytují lichvářské spotřebitelské úvěry, což by znamenalo, že z některých osob by se stali defacto doživotní nevolníci, kteří by pouze přeposílali svůj ZNP těmto subjektům, které by neustále vršily nové půjčky nebo penále z pohledávek. Musela by tedy být uzákoněna ochrana spotřebitelů, například ve formě zákazu, aby ZNP figuroval jako příjem, na něj lze realizovat (spotřebitelský) úvěr nebo půjčku. Stejně tak by ZNP neměl podléhat exekuci, aby splnil svůj účel a zlepšoval životní podmínky.

Testování a debata o zavedení ZNP dává smyslu i v kontextu veřejné podpory takového opatření napříč Evropou, která je, jak ukazuje Femke Roosma a Wim van Oorschot (2020), velmi vysoká. 56 % respondentů a respondentek ze zemí Evropské unie ZNP podporuje (v ČR je to podle výzkumu 53 %). A to navzdory skutečnosti, že otázka, na níž se tazatelé a tazatelky ptali, obsahovala i definici ZNP a explicitní zdůraznění, že bude toto opatření placeno z daní, zahrnovala tedy také závazek, s nímž respondenti a respondentky souhlasili.

Celkově je tedy jasné, že ještě před koronavirem a jeho společenskými dopady byl ZNP v zahraničí seriózně probíraným opatřením, přičemž sociální a ekonomické dopady koronaviru přijatelnost a legitimitu takového opatření potenciálně ještě zvýší. Je pouze otázkou, zda tomu tak bude i v ČR, kde sice nejsme úplně v nulovém bodě (existuje česká verze Iniciativy evropských občanů za nepodmíněný základní příjem), ale je potřeba celou diskusi mnohem více otevřít, a to realizací kvalitního experimentu.

- 1 Jock Young ve svém konceptu bulimické společnosti uvádí, že v mnoha státech Evropy existují různé skupiny obyvatel, které jsou do určitých společností integrovány v hodnotovém, jazykovém a kulturním smyslu, ale daná společnost je odvrhuje prostřednictvím strukturální diskriminace. Takové skupiny pak vědí, jak vypadá společensky „normální“ život a chtějí ho žít, ale nemají k tomu možnosti a dispozice. V ČR jsou takovou skupinou typicky Romové, kteří jsou po všech směrech integrováni, ale ve společnosti pak mají kvůli předsudkům problém získat bydlení a zaměstnání, jsou častěji terčem tzv. obchodníků s chudobou a také bývají častěji nedobrovolně přestěhováni.
- 2 <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/v-cesku-zacala-kampan-za-nepodminenym-prijem-dle-ekonomu-je-n/r~1ab3c5c0f8f811ea9d470cc47ab5f122/>
- 3 [https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset\\_publisher/IN08GY2nIzO/content/results-of-the-basic-income-experiment-small-employment-effects-better-perceived-economic-security-and-mental-wellbeing](https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIzO/content/results-of-the-basic-income-experiment-small-employment-effects-better-perceived-economic-security-and-mental-wellbeing)

## Literatura

- Bauman, Zygmunt. 2011. *Collateral Damage: Social Inequalities in a Global Age*. Cambridge: Polity.
- Brody, Baruch. 2000. „Redistribution without Egalitarianism“. In *Left-Libertarianism and Its Critics*, editoval Peter Vallentyne a Hillel Steiner, 31–47. New York: Palgrave Macmillan.
- Calnitsky, David. 2019. „Basic Income and the Pitfalls of Randomization“. *Contexts* 18 (1): 22–29. <https://doi.org/10.1177/1536504219830673>.
- Calnitsky, David a Jonathan P. Latner. 2017. „Basic Income in a Small Town: Understanding the Elusive Effects on Work“. *Social Problems* 64 (3): 373–97. <https://doi.org/10.1093/socpro/spw040>.
- Calnitsky, David, Jonathan P. Latner a Evelyn L. Forget. 2019. „Life after Work: The Impact of Basic Income on Nonemployment Activities“. *Social Science History* 43 (4): 657–77. <https://doi.org/10.1017/ssh.2019.35>.
- Davis, Mike. 2020. *The Monster Enters: COVID-19, Avian Flu and the Plagues of Capitalism*. London: OR Books.
- De Wispelaere, Jurgen, Antti Halmetoja a Ville-Veiko Pulkka. 2018. „The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland“. *CESifo Forum* 19 (3): 15–19.
- D'Mello, Jason Francis. 2019. „Universal Basic Income and Entrepreneurial Pursuit in an Autonomous Society“. *Journal of Management Inquiry* 28 (3): 306–10. <https://doi.org/10.1177/1056492619827381>.
- Forget, Evelyn L. 2011. „The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment“. *Canadian Public Policy* 37 (3): 283–305. <https://doi.org/10.3138/cpp.37.3.283>.
- Forget, Evelyn L. 2013. „New Questions, New Data, Old Interventions: The Health Effects of a Guaranteed Annual Income“. *Preventive Medicine* 57 (6): 925–28. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2013.05.029>.
- Graeber, David. 2018. *Bullshit Jobs: A Theory*. London: Allen Lane.
- Grunebaum, James. 2000. „Autonomous Ownership“. In *Left-Libertarianism and Its Critics*, editoval Peter Vallentyne a Hillel Steiner, 48–73. New York: Palgrave Macmillan.
- Mannevo, Mona. 2019. „Neoliberalism in Action: The Finnish Experiment with Basic Income“. *Theory, Culture & Society* 36 (4): 27–47. <https://doi.org/10.1177/0263276419834066>.
- Matthewman, Steve a Kate Huppertz. 2020. „A Sociology of Covid-19“. *Journal of Sociology* on-line first. <https://doi.org/10.1177/1440783320939416>.
- Mertl, Jiří. 2017. *Přerozdělování Welfare: nástroj pomoci, nebo kontroly?* Brno: Doplněk.
- Otsuka, Michael. 2003. *Libertarianism without Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Parijs, Philippe van. 1992. „Competing Justifications of Basic Income“. In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, editoval Philippe van Parijs, 3–43. New York: Verso.
- Parijs, Philippe van. 1997. *Real Freedom for All*. Oxford: Oxford University Press.
- Roosma, Femke a Wim van Oorschot. 2020. „Public Opinion on Basic Income: Mapping European Support for a Radical Alternative for Welfare Provision“. *Journal of European Social Policy* 30 (2): 190–205. <https://doi.org/10.1177/0958928719882827>.
- Simpson, Wayne, Greg Mason a Ryan Godwin. 2017. „The Manitoba Basic Annual Income Experiment: Lessons Learned 40 Years Later“. *Canadian Public Policy* 43 (1): 85–104. <https://doi.org/10.3138/cpp.2016-082>.
- Spermann, Alexander. 2017. „Basic Income in Germany: Proposals for Randomised Controlled Trials using Nudges“. *Basic Income Studies* 12 (2). <https://doi.org/10.1515/bis-2016-0017>.
- Standing, Guy. 2014. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.
- Standing, Guy. 2020. *Battling Eight Giants: Basic Income Now*. London: I.B. Tauris.
- Veen, Robert van der. 2019. „Basic Income Experiments in the Netherlands?“ *Basic Income Studies* 14 (1). <https://doi.org/10.1515/bis-2018-0023>.
- Ward, Paul R. 2020. „A Sociology of the Covid-19 Pandemic: A Commentary and Research Agenda for Sociologists“. *Journal of Sociology* on-line first. <https://doi.org/10.1177/1440783320939682>.
- Widerquist, Karl. 2017. „The Cost of Basic Income: Back-of-the-Envelope Calculations“. *Basic Income Studies* 12 (2). <https://doi.org/10.1515/bis-2017-0016>.
- Widerquist, Karl. 2018. *A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers, and Citizens*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Young, Jock. 1999. *The Exclusive Society*. London: SAGE Publications.
- Young, Jock. 2007. *The Vertigo of Late Modernity*. London: SAGE Publications.
- Žižek, Slavoj. 2020. *Pandemic!: COVID-19 Shakes the World*. London: OR Books.

Mgr. Jiří Mertl, Ph.D.  
([jir.mertl@gmail.com](mailto:jir.mertl@gmail.com) nebo na [jmertl@ntc.zcu.cz](mailto:jmertl@ntc.zcu.cz))  
je výzkumníkem a analytikem na NTC při Západočeské univerzitě v Plzni (New Technologies Research Centre, University of West Bohemia), Univerzitní 8, 301 00 Plzeň. Externě působí ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7. Zabývá se sociální spravedlností, marginalizací, sociální deviací, kritickou sociální prací a kriminologií.

## Poznátky z praxe

# Pandemie covidu-19 a osoby bez domova

Olga Nešporová

**Osoby bez domova se v ČR podařilo v první vlně epidemie covidu-19 na jaře 2020 ochránit od rozšíření nákazy a stejně tomu bylo i u sociálních pracovníků, kteří s nimi pracují. Ovšem za cenu, že nízkoprahové noclehárny a další ambulantní služby byly v období nouzového stavu od března do května zcela uzavřené. Azylové domy nepřijímaly nové klienty a návštěvy. Nově však vznikla např. v Praze dvě stanová centra a osoby bez domova byly ubytovány v hotelích a hostelích. Podobně tomu bylo i v dalších evropských městech. Výzvou bude další vlna epidemie i pokračování ve zvýšené pomoci započaté v době nouzového stavu. Cílem vlád by v této době měla být rovněž prevence, aby nedošlo k masovému nárůstu počtu osob bez domova.**

Tento článek vychází z rozhovorů, které realizoval můj kolega Petr Holpuch<sup>1</sup> s vedoucími pracovníky a úředníky v oblasti sociální práce a sociálních služeb. Cílem bylo zjistit, jak se jarní pandemie dotkla jejich práce a jaký měla dopad na osoby bez domova. Poskytnuté informace se týkají Ústeckého kraje a Hlavního města Prahy. Předpokládáme, že situace byla vzhledem

k nouzovému stavu vyhlášenému vládou a s ním spojenými celostátními omezeními podobná i v dalších krajích na území ČR. Uvedená zjištění z českého prostředí jsou v závěru doplněna o mezinárodní zkušenosti s pandemií, které byly prezentovány předními světovými odborníky na danou problematiku na webinaru organizace FEANTSA dne 25. 9. 2020.

Epidemie covidu-19 zasáhla životy nás všech, osoby bez domova nevyjímaje. Vyhlášení nouzového stavu vládou ČR, který trval od 12. března do 17. května 2020, značně omezilo možnost vykonávat sociální práci s touto cílovou skupinou. Všechny ambulantní sociální služby musely být z preventivních důvodů uzavřeny, to znamená, že nefungovala nízkoprahová denní

centra ani noclehárny. Na druhou stranu se veřejnost i odborníci obávali přenosu nákazy a jejího nekontrolovatelného rozšířování. Vnímali, že osoby bez domova nemají možnost se v době karantény izolovat doma. Například v Praze proto byla velmi rychle vytvořena dvě stanová centra – v Michli a v Troji. Situace ale byla, jak ji líčí vedoucí pracovníci sociálních služeb, poměrně chaotická, dlouho (zhruba měsíc) chyběly ochranné pomůcky a hlavně informace. Svěpomocné šití roušek bylo běžné, takže roušky byly tímto způsobem pořízeny nejen pro pracovníky, ale bylo jich dostatek i pro osoby bez domova, kterým byly rozdávány. Postupně byly získávány i zásoby desinfekce.

Vedoucí organizace provozující několik azylových domů, nízkoprahových center a terénních programů v Ústeckém kraji a v Praze vzpomíná na začátek nouzového stavu následovně:

*„A my jsme měli obrovskou odezvu od veřejnosti, lidé šli roušky a nosili nám (je) po balících, i tady v Praze, takže jsme měli našťástí co dávat klientům. Dokonce se šly i s těmi klienty roušky, takže jsme vlastně i svépomocí tenhle problém (nedostatek roušek) řešili.“*

Cílem bylo nejen chránit klienty, ale samozřejmě i zaměstnance sociálních služeb, což bylo realizováno jednak uzavřením některých služeb, jednak zpřísněnými hygienickými opatřeními. Kraje postupně zprostředkovaly pracovníkům sociálních služeb i nezbytné pomůcky pro případ rozšíření nákazy v pobytových službách:

*„Zvýšili ta hygienická opatření, zaměstnanci nosili roušky, klienti nosili roušky. Ze začátku jsme omezili příjem nových klientů (do azylových domů a domů na půl cesty) tak, abychom stabilizovali ty provozy. Aby tam nedocházelo k příchodu neznámých lidí, zakázaly se návštěvy na těch pobyto-*

*vých službách, a to jsou vlastně všechna opatření, která si vybavuji v tuhle chvíli, masivně jsme zavázeli dezinfekčními prostředky... Nebyl nedostatek. Nedošlo k nedostatku, dokonce kraje se postaraly o to, že kdyby náhodou došlo k té opravdu krizové situaci, tak nám daly obleky a daly nám masky, takže ti pracovníci by mohli relativně bezpečně tam pracovat, ale našťástí nedošlo k tomu, že tam byli nakaženi“.*

Situaci se povedlo zvládnout rozhodně právě i díky nouzovému stavu a obecným zákazům shromažďování. K nekontrolovatelnému šíření nákazy mezi klienty azylových domů ani mezi osobami bez střechy na jaře nedošlo. Jak ovšem zmínil výše citovaný ředitel organizace provozující několik azylových domů, pokud by k šíření výskytu nemoci mezi klienty a/či zaměstnanci došlo, nedokáže si nouzový režim provozu dle dodaných instrukcí v praxi představit. Metodické instrukce sice měl, ale jejich aplikace do praxe by podle jeho přesvědčení byla velmi obtížná. Jako hlavní limit viděl těžko proveditelnou izolaci a „zavření“ pracovníků na 24 hodin denně do dané provozovny, kde by tito pracovníci měli i spát.

Další problematickou oblastí, na kterou pracovníci ze sociální oblasti upozorňovali, bylo právě ono zavření azylových domů pro nové klienty. Potřeba nově umístit některé osoby vyvstala například v souvislosti s uzavřením nízkoprahových nocleháren. Noví klienti se museli prokázat negativním testem na covid-19, který ale neměl kdo zaplatit. Byla tedy hledána nová řešení. Například Praha vedle stanových center pronajala šest hostelů a hotelů, do kterých umísťovala osoby bez domova, zpravidla nějak postižené, tělesně nebo duševně. Kapacita byla zhruba 400 osob a k dispozici byli všude sociální pracovníci plných 24 hodin denně sedm dní

v týdnu. Po skončení nouzového stavu převzalo jejich zástitu Centrum sociálních služeb Praha s tím, že počet hotelů se zmenšil na čtyři a počítá se s maximální kapacitou 240 míst. Takto by měly fungovat až do června roku 2021 s předpokladem, že klienty se v nich se za tu dobu podaří stabilizovat a postupně vrátit do standardního bydlení. Podle některých pracovníků je však taková vize spíše nereálná. Kraje připravovaly prostory, kde by mohly v případě potřeby izolovat osoby bez domova s onemocněním covid-19. Naštěstí v první vlně nebyly nakonec potřeba. Onemocnění se mezi osobami bez domova vyskytovalo zcela ojediněle, jednalo se o jednotlivce, ne desítky ani stovky osob.

Terénní služby naopak fungovaly stále, byť musely přejít na nouzové režimy. Vedoucí sociální práce zmínila, že sociální kurátoři byli v době jarního nouzového stavu velmi vynalézaví v tom, jak se i v nepříznivých podmínkách spojit se svými klienty. V této oblasti za problematické i ona označila ono uzavření azylových domů a domů na půl cesty, kdy nebylo možné zajistit ubytování lidem vycházejícím z věznic po výkonu trestu. Spolupráce s nimi byla ztížena zákazem návštěv věznic, kam kurátoři normálně docházejí. A z dlouhodobějšího hlediska již na jaře a v létě spatřovala další problém v tom, že se nedaří pro takové osoby sehnat stabilnější práci:

*„Tam, kde měli (kurátoři) osvědčené spolupracující firmy, kdy jim nevedil záznam v rejstříku trestů, tak se to spíš překlápí do těch krátkodobějších pracovních dohod místo pracovního poměru stálého zaměstnance.“*

Je tedy zvýšené riziko, že takoví lidé nebudou mít po skončení dohody další práci a skončí na ulici.

MPSV ČR se zpětně snaží pomoci sociálním službám a uhradit jim zvýšené náklady na poskytování služeb v době koronavirové epidemie i ztráty způsobené uzavřením služeb v době nouzového stavu. První výzva proběhla v srpnu 2020, na základě ní bylo 991 organizacím vyplaceno 473 milionů Kč na 2 409 sociálních služeb. Druhá vlna dotační výzvy na podporu sociálních služeb běží od září do 26. října a má pomoci poskytovatelům dobře zvládnout druhou vlnu epidemie. MPSV rovněž od září 2020 spustilo poradenskou linku (+420 771 139 342/3) pro poskytovatele sociálních služeb, která podává informace o postupech sociálních služeb v době epidemie covidu-19 a o doporučeních MPSV v této oblasti.

V létě 2020 ještě dotazovaní vedoucí sociální pracovníci nezaznamenali nárůsty v počtech osob bez domova v důsledku „koronakrizy“. Většina sociálních pracovníků uváděla, že mají vesměs stejné klienty, nepracující před pandemií, a proto se

## Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR SOCIÁLNÍ SLUŽBY www.socialnisluzby.eu

### Z obsahu říjnového čísla

- Aktuality APSS ČR 5
- Institut vzdělávání APSS ČR: Nabídka otevřených kurzů 6
- Stalo se ... 9
- Terapie: Což takhle dát si hudbu aneb Muzikoterapie v praxi, 1. díl 10
- Kinezioterapie: Kinezioterapie a její uplatnění v sociálních službách, 2. díl 12
- Reportáž: Diskuzní panel Život s COVIDem při i po pandemii 17
- Statistika: Jsou zdroje v sociálních službách optimálně využity? 19
- Komunikace: Etická a na člověka orientovaná komunikace s osobami s handicapem v oblasti mentálního zdraví, 3. díl 20
- „Bazální stimulace mnohým dopomohla k návratu do plného vědomí,“ říká první certifikovaná lektorka konceptu v ČR a SR Karolína Maloň Friedlová 24
- Raná péče: Raná péče v České republice, 2. díl 28



jich krize nedotkla způsobem, že by ztratili práci. Statistické oddělení MPSV ČR zaznamenalo jen pozvolný nárůst v čerpání jednorázové dávky mimořádné okamžité pomoci (MOP), v březnu a dubnu to bylo v řádu desítek a následně v řádu stovek případů. Zvýšení do srpna 2020 nepřekročilo 50 %, přičemž stabilně tuto dávku v celé ČR čerpá každý měsíc zhruba dva tisíce osob.

Program Antivirus, kterým MPSV pomáhá zaměstnavatelům s náhradou mezd, pomohl zatím udržet lidi v práci a u stabilního bydlení. Podobně rodinám s dětmi pomohlo prodloužení možnosti čerpat ošetřovné na děti do 13 let věku v době uzavření škol, které se navíc do 30. 6. 2020 vztahovalo i na OSVČ. A samozřejmě zákon o ochraně nájemců bytu při neplacení nájemného v rozhodném období od 12. března do 31. července 2020, kdy dlužné částky mohou nájemci uhradit až do konce roku. Otázkou tedy je, co se bude dít dál, až dojdou státní peníze na podobné programy a skončí ochranné lhůty, opět se zavřou mnohé provozy a školy. Další vlnu či možná vlny epidemie máme ještě před sebou.

Jak se poučit ze zkušeností jiných zemí, kde koronavirové epidemii rovněž čelí? 25. září se namísto původně plánované vědecké konference setkali odborníci nad problematikou bezdomovectví alespoň virtuálně, aby diskutovali o bezdomovectví a pandemii covidu-19. Webinář organi-

zovala FEANTSA (Evropská federace sdružující národní organizace pracující s bezdomovci), Evropská observatoř bezdomovectví a Univerzita v Bergamu. Evropské zkušenosti boje s koronavirem zde prezentovala Ruth Owen, náměstkyně ředitele FEANTSA; další dva mluvčí byli zámořští: Dennis Culhane představil situaci v USA a Steve Gaetz v Kanadě.

Česká republika nebyla jediná nepřipravená na pandemii, platí to o všech evropských státech. V době nejpřísnějších opatření a omezení volného pohybu osob (lockdown) ovšem většina zemí přišla s nějakým programem pro bezdomovce, aby zabránila šíření nákazy mezi nimi i přenosu na bydlící populaci. Tyto formy intervence zahrnovaly: vznik nového přechodného ubytování, využití existujících ubytovacích služeb, terénní zdravotní programy, přístup k sociální podpoře, přístup k jídlu a pití, prevenci bezdomovectví v podobě zákazu vystěhování z důvodu neplacení nájmu a masivní snahu udržet příjmy a zabránit nezaměstnanosti. Není dostatek dat, ale zdá se, že v první vlně koronaviru se podařilo bezdomovce v Evropě uchránit, např. v Anglii byly předpoklady obětí i infikovaných mnohem větší. V Londýně masivně pomohlo uzavření hromadných nocleháren a využívání jednodůvkových pokojů s vlastní koupelnou, kde byl výskyt nakažených nulový. Naproti tomu byla míra infikovaných mnohem vyšší v USA, kde se používaly společné noclehárny.

Míra nakažení se tam pohybovala mezi 17 a 66 %. Všichni diskutující se shodli, že pandemie by mohla být využita v pozitivním smyslu jako rozhodující okamžik v boji proti bezdomovectví. Ukázalo se, že hromadné přechodné noclehárny nejsou vhodným řešením bezdomovectví. Větší důraz by měl být kladený na prevenci bezdomovectví, dostupné bydlení a na komplexnější práci s lidmi bez domova, protože ji zpravidla potřebují. Veřejné politiky lze v boji s bezdomovectvím otestovat opatřeními, která budou následovat. Poskytnutí udržitelná řešení pro osoby, kterým dočasně poskytnou ubytování v době nejpřísnějších opatření a omezení volného pohybu osob? Řeší problematiku nového přílivu osob bez domova?

1 Rozhovory Petr Holpuch (VÚPSV) realizoval v rámci výzkumu pro potřeby přípravy metodologie pro sčítání osob v nejistém a nevyhovujícím bydlení v období od 16.7 do 3. 9. 2020. Za jejich vedení mu velmi děkuji. Náš společný dík za sdílení zkušeností a věnovaný čas patří všem osloveným vedoucím pracovníkům.

*Mgr. Olga Nešporová, Ph.D.  
(olga.nesporova@vupsv.cz) od roku 2004 působí ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, Praha 7, Česká republika. Věnuje se problematice rodinné politiky, rodičovství, mezigenerační výpomoci a bezdomovectví.*

## Diskuse

# Koronavirus a makroekonomická opatření české vlády

Ilona Švihlíková

**Článek shrnuje a hodnotí zaměření hlavních makroekonomických opatření české vlády souvisejících s epidemií koronaviru. Z mixu opatření je patrné chybějící jasná linie národohospodářské politiky ve spojení s bezprecedentním oslabením příjmové strany rozpočtu.**

### Prvotní reakce na hospodářské obtíže

Prvotní fáze hledání reakcí na vyhlášení nouzového stavu a s ním souvisejících omezujících ekonomických opatření byla svázána s činností Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu. Během této prvotní fáze nevznikly týmy jako pozdější Ekonomický poradní tým u Ústředního krizového štábu. Zároveň je potřeba uvést, že v onom prvotním období nefungovala tripartita.

S pokračujícími omezujícími opatřeními se ukázalo, že původně plánovaný deficit 40 mld. Kč je iluzorní. Proto se deficit postupně zvyšoval, a to v několika kolech (od 200 mld. na 300 mld. Kč až k současnému rekordnímu deficitu ve výši půl bilionu korun).

K hlavním podpůrným programům v této fázi patřily programy Antivirus A a B (MPSV), dále pak COVID I a II (MPO) a kompenzační bonus pro OSVČ. Programy Antivirus A a B byly volně inspirovány německým konceptem tzv. kurzarbeitu neboli podporou pro situace částečné zaměstnanosti. Někdy se také hovoří o schématech ochrany pracovních míst. V nějaké podobě byly tyto programy zavedeny ve většině vyspělých zemí. Tyto země ale následně řeší podobné otázky jako ČR na podzim roku 2020, zejména jak pokračovat dále. Je patrné, že epidemie koronaviru bude mít na některá odvětví dlouhodobé, strukturální účinky (cestovní ruch, zábavní průmysl, části dopravy atd.). Před řadou vládníků stojí obtížné rozhodnutí, jak pod-

poru modifikovat, zda zachovávat její plošnost, případně na jaké sektory ji omezit.

Programy Antivirus (později rozšířené o tzv. Antivirus C) patřily k programům, které zaměstnavatelé ocenili. Úspěch obou dvou programů, který ovšem zároveň prověřil kapacity Úřadů práce, pak vedl k debatám o trvalém legislativním řešení. Vláda s návrhem zákona přišla, ale nepodařilo se jí protlačit tento zákon Poslaneckou sněmovnou pomocí systému vyhlášení legislativní nouze. Zákon tedy bude řádně debatován. S „českým“ kurzarbeitem, přesněji podporou v době částečné zaměstnanosti, se pojí řada závažných otázek. Sahají od uchování kupní síly po vazbu na výši důchodů až ke strukturálnímu přizpůsobení české ekonomiky.

Zajímavé politické reakce pak vyvolal tzv. kompenzační bonus pro OSVČ<sup>4</sup> ve výši 500 Kč za den. Bonus byl opozičními poslanci hodnocen jako příliš nízký. Za zmínku stojí formulace, že „za 15 000 se nedá žít.“ Těmto zákonodárcům ale zřejmě ušlo, že minimální mzda, kterou pobírá cca 150 000 lidí, činí 14 600 Kč, a to jen hrubého.

Navzdory nezvládnuté administrativě programů COVID I a II, kde se plně ukázaly limity Českomoravské záruční a rozvojové banky, se programy v prvotní fázi příliš nelišily od podpůrných programů v jiných zemích. Pozitivně je možno konstatovat, že se omezovaly na výdajovou stranu rozpočtu a mohly tak při správném ladění vytvořit základ pro transparentní hospodářskou politiku, spojenou ovšem s nutně se zvěšujícím deficitem státního rozpočtu. Žel, je nutno konstatovat, že systematickosti opatření vzala za své ve druhé fázi vládních opatření.

## Druhá fáze hospodářských opatření: vznik poradních týmů

V tomto období byly vytvořeny poradní týmy. Opatření jsou tedy diskutována v jejich rámci a také se medializují. Tripartita ovšem v debatách stále absenteje.

Jako první byl aktivován tzv. Ekonomický poradní tým při Ústředním krizovém štábu. Později byl oživen NERV (Národní ekonomická rada vlády). Autorka tohoto článku byla členem zmíněného Ekonomického poradního týmu a zůstává členkou NERV.

Jedním z nejvíce diskutovaných opatření byl v této fázi tzv. Antivirus C<sup>5</sup>. První motivací k zavedení dalšího podpůrného programu dalo MPO, které chtělo okruh firem rozšířit nejen na takové, které nepatřily do kategorie B (překážky v práci), ale i na ty, které zaznamenaly kvůli koronavirové epidemii zhoršení ekonomické situace. Debaty o tomto programu ukázaly vliv lobbystických skupin, neboť navrhované byly i kompenzace za pokles tržeb (a to bez vazby na udržení zaměstnanosti, což bylo samozřejmě v rozporu s logikou programů „kurzarbeit“). Přesnější by u takových návrhů bylo hovořit o přímé dotaci pro určité firmy v ekonomických obtížích.

Právě Antivirus C tak prezentoval určitý zlom směrem k nesystematickému přístupu k podpůrným programům. Autorka tohoto článku pokládá za příznačné, že právě jednání o programu Antivirus C ukázala odpor vůči podmíněnosti programů podpory. Podmíněnost přitom byla v řadě zemí, včetně sousedního Polska, běžnou součástí podpůrných programů. Podmíněnost je přitom klíčová, aby si programy udržely legitimitu nejen v dramatické době, kdy bývají připravovány, ale i v delším časovém úseku, kdy se do popředí dostávají témata, jako je udržitelnost veřejných financí.

Podmíněnost zahrnuje neslučitelnost státní pomoci s vyplácením dividend, jejich odlivu do zahraničí či s vyplácením bonusů managementu. Je ovšem signifikantní, že v rámci NERV tyto návrhy vzbudily obrovský odpor.

Přestože „kreativní“ návrhy zahrnovaly i pomoc pro firmy na základě poklesu tržeb, aniž by bylo možné tento pokles ověřit (ministerstvo financí se k tomuto úkolu odmítlo přihlásit), byl Antivirus C nakonec upraven na odpuštění pojistného pro firmy do 50 zaměstnanců. Prodloužení programu následně nebylo ani navrženo a pozornost MPSV se soustředila spíše na vytvoření trvalého legislativního mechanismu, který bude moci vláda využít pro případ vážných ekonomických poruch.

Antivirus C nicméně byl určitým mezníkem v tom, že se podpůrná opatření začala vyskytovat i na straně příjmů. Tím se ovšem celá situace znepřehlednila. Následující „smršť“ daňových změn a úlev dosáhla takového rázu, že prakticky neumožňuje vyčíslit, jakým subjektům bylo pomoci. Tím pádem není možné vyhodnotit efektivitu vládních prohlášení.

Ještě zásadnější a pro vývoj veřejných financí zhoubnější je to, že pod tlakem lobbystických skupin a často i v rámci legislativní nouze byly uskutečňovány trvalé změny daňového mixu.

## Daňové změny

Již před „koronavirovými změnami“ byl daňový mix ČR velmi nevyrovnaný a neodpovídal hlediskům daňové spravedlnosti. Z hlediska inkasa je nejdůležitější daní DPH, daň s degresivním dopadem. Přitom tato degresivní daň není v rámci daňového mixu dostatečně vykompenzována progresivními daněmi. K dalším „zvláštnostem“ patří i to, že inkaso z příjmu daně právnických osob bylo nižší než u fyzických osob. V této kategorii navíc největší břemeno nesli zaměstnanci.

Navrhované daňové změny (často trvalého charakteru) nebraly v úvahu tuto nevyváženost daňového mixu ani vazbu na výdaje. Během několika málo měsíců se tak naakumulovaly daňové návrhy a změny daní, které mají dlouhodobý charakter a vytvářejí za jinak stejných podmínek prostředí setrvalých, hlubokých deficitů státního rozpočtu. Protože se návrhy týkají i sdílených daní, budou těmito změnami postiženy také municipality, takže se dopady projeví nutně i v celém systému veřejných financí.

Jedním z prvních kroků představujících trvalou daňovou změnu bylo zrušení daně z nabytí nemovitostí<sup>6</sup>. Tím se téměř vymazala kategorie majetkových daní, která je jinak ve vyspělých zemích běžnou součástí daňového mixu. V případě ČR se tím daňový mix dále vychýlil ve prospěch nejbohatších skupin.

K dalším změnám lze zařadit pohyby u DPH týkající se například snížení DPH na ubytovací služby. K závažným změnám patří nicméně zavedení trvalé změny u daně z příjmu právnických osob – tzv. loss carryback – a zvažované zrušení tzv. superhrubé mzdy (v době psaní tohoto článku ještě probíhá diskuse v Poslanecké sněmovně).

Zpětná vratka daně (loss carry back) na první pohled může působit jako změna „technického“ charakteru. Opatření vyvolalo velký nesouhlas Ekonomického poradního týmu.<sup>7</sup> Pracně bylo v Poslanecké sněmovně vybojováno zastropování zpětné vratky (ovšem tento strop je stanoven příliš vysoko). Zavedení toho prvku v kombinaci s nízkým zdaněním korporací (nízkým nominálně i efektivně), které se projevuje na nízkém inkasu daně dokonce i v době konjunktury, tedy ještě více přenáší daňové břemeno na nízkopříjmové skupiny.

Vláda se následně také rozhodla zrušit zvláštní konstrukci tzv. superhrubé mzdy. Na začátku je potřeba osvětlit, kde se tento světový unikát vzal. Konstrukce superhrubé mzdy je úzce spojena s nástupem pravicových vlád a s návrhem tzv. rovné daně. Již v roce 2008 bylo nicméně jasné, že rovnou (a nízkou daň) veřejné finance neunesou. Již tehdy bylo inkaso z daně fyzických osob významným zdrojem příjmů rozpočtu. Aby nedošlo k naprostému rozvrácení veřejných financí, zůstala „opticky“ sazba, ale bezprecedentně se rozšířil daňový základ, kromě hrubé mzdy se připočítalo také pojistné na zdravotní i sociální pojištění hrazené zaměstnavatelem. Rozšíření základu daně vedlo k tomu, že skutečná daňová sazba převýšila 20 %. Spolu s tím došlo ke zrušení daňové progresie, která byla do té doby tvořena čtyřmi daňovými sazbami (10 %, 20 %, 25 %, 32 %).

Již v programovém prohlášení minulé vlády bylo jako jeden z úkolů uvedeno zrušení superhrubé mzdy. Právě z důvodu hroziícího velkého výpadku inkasa a sporů, jak by měla být tato konstrukce přetvořena, respektive nahrazena, nakonec ke zrušení superhrubé mzdy nedošlo. Téma se objevilo až tento rok v souvislosti s koronavirovou epidemií, a právě kontext je zde klíčový.

Zrušení superhrubé mzdy a nahrazení této konstrukce dvěma zvažovanými sazbami by vedlo k velkému výpadku příjmů státního rozpočtu (i veřejných rozpočtů, neboť se jedná o sdílenou daň). Odhadovaný výpadek se pohybuje mezi 70–90 mld. Kč. Platí tedy, že zrušení konstrukce superhrubé mzdy vede ke stavu neudržitelnosti veřejných financí<sup>8</sup>. Úvahy o „dočasném“ zrušení superhrubé mzdy jsou groteskní. Málokdy je politicky realistické daně zvýšit. Vidíme dobře, jak agilně se nyní i opoziční politické strany hlásí ke zrušení superhrubé mzdy jako konceptu. Jde přitom často o stejné strany, které tuto konstrukci do naší daňové soustavy zavedly.

Je ovšem zásadní také doplnit, že ministerstvo financí interpretuje zrušení superhrubé mzdy jako kanál navýšení kupní síly. To je samo o sobě dosti sporné, neboť nízkopříjmové skupiny ze změny žádný prospěch mít nebudou, nejvíce si polepší skupiny s vyššími příjmy (pod hranicí druhé sazby daně), které ale budou mít tendenci navýšení čisté mzdy uspořít spíše než utratit.

Pro sociální kohezi a především z hlediska mzdového dohánění je zásadní, že vláda spojuje zrušení superhrubé mzdy s politikou nezvyšování mezd. Tato cesta není nic nového. V řadě zemí jsme viděli pokusy tohoto typu, které se měly vypořádat s dlouhodobou mzdovou stagnací. V Německu se objevila řada návrhů na snížení daní tak, aby měl zaměstnanec „více čistého.“ V anglosaských zemích jsou zase dobře známé pokusy zvýšit kupní sílu pomocí efektu bohatství, obvykle spjatého s nějakou bublinou aktiv. Příkladem Velké recese (nadhodnocené ceny nemovitostí) je dost výstižný.

Česká republika je ovšem zemí stále ve fázi dohánění. Konvergence mezd je klíčovým předpokladem zvyšování životní úrovně. Vládou navržený způsob „zvýšení kupní síly“ tak v sobě skrývá řadu rizik. Pomůže nejvíce těm skupinám, které to vzhledem k výši svého příjmu nepotřebují. Snížení superhrubé mzdy vytváří dlouhodobý deficit státního rozpočtu a dodnes není jasné, jak ho bude ministerstvo financí řešit. ČR navíc potřebuje mzdovou konvergenci a té může dosáhnout jen „proražením mzdového stropu“ neboli organickým růstem mezd.

Tento růst mezd (popoháněný i navyšováním minimální mzdy) je nutně spjat s restrukturalizací české ekonomiky. I k ní dává koronavirus dobré popudy – menší závislost na zahraničních pracovnících, kteří slouží jako zdroj mzdového dumpingu, zkracování výrobních řetězců, důraz na soběstačnost a posílení vlivu státu ve strategických odvětvích. Mzdový tlak, podpořený odbory, je jednou z cest, jak změnit strukturu české ekonomiky a její pozici závislé ekonomiky. Dlouhodobá mzdová konvergence je proto pro budoucí rozvoj ČR klíčová a nelze na ni rezignovat.

Jenže přesně k tomu vede kontext zrušení tzv. superhrubé mzdy.

### Návrh státního rozpočtu a makroekonomický rámec

Důkladně analyzovat návrh státního rozpočtu je ve chvíli psaní tohoto článku téměř nemožné. Prozatímní návrh totiž neobsahuje řadu opatření s výrazným daňovým dopadem – výše uvedené zrušení superhrubé mzdy nebo stravenkový paušál. Navrhovaný schodek (320 mld. Kč) je tak iluzorní. Státní rozpočet vycházející z makroekonomického rámce<sup>9</sup> počítá s pozitivním ekonomickým vývojem pro rok 2021, i když z rozpočtu nevyplývá, kam vláda míní ekonomiku vést. Rozpočet působí jako „sběr“ různých návrhů, nemá jasnou strategicky makroekonomickou orientaci.

Kromě optimistických očekávání, která ovšem nastanou tak nějak „sama od sebe“, je i z makroekonomického rámce patrná akceptace zhoršení mzdového vývoje (pokles reálných mezd je realitou již nyní). Jako velmi varující, vzhledem k dlouhodobému žádoucímu cíli mzdové konvergence, působí prostě „konstatování“ o poklesu makroekonomického ukazatele náhrad zaměstnancům. ČR by jako konvergující ekonomika přitom potřebovala přesný opak – nárůst náhrad zaměstnancům a pokles hrubého provozního přebytku, což by ji více přiblížilo vyspělým zemím.

Přestože materiály ministerstva financí hovoří o fiskální expanzi, není jasné, jaké komponenty HDP má na mysli, jakými kanály se má fiskální expanze projevit. Z uvedených materiálů ministerstva financí vyplývá, že krize nemá českou ekonomikou projít kanálem nezaměstnanosti (viz časté odvolávky na programy ochrany pracovních míst, jako je Antivirus), ale přes mzdový kanál.

Reakce vlády na koronavirovou epidemii lze tedy již nyní vyhodnotit jako promarněnou příležitost. Místo koncentrace na přehledné, transparentní výdajové programy začala vláda činit změny doslova „hlava nehlava“, a to na příjmové straně. Tyto změny dále prohlubují daňovou nespravedlnost a vytvářejí zárodek budoucích hlubokých deficitů, které zásadně na-

rušují udržitelnost veřejných financí ČR, a tím pádem i poskytování veřejných statků v dostatečné kvalitě v budoucnu.

Je také patrné, že vláda se rozhodla umrtvit mzdovou konvergenci a „obejit“ ji přes zrušení superhrubé mzdy. Tímto způsobem vláda neutralizuje minulé roky, kdy naopak svými opatřeními mzdovou konvergenci a zároveň udržení sociálního smíru podporovala. Z návrhu státního rozpočtu a makroekonomického rámce vyplývá, že absentuje jasná představa o dalším vývoji české ekonomiky, včetně začlenění nutných strukturálních změn.

- 1 Viz např. zde: MF: Vláda schválila aktualizovanou novelu státního rozpočtu na rok 2020. 20. 4. 2020, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/vlada-schvalila-aktualizovanou-novelou-st-38245>
- 2 MPSV: Antivirus A, B. <https://www.mpsv.cz/antivirus>
- 3 DW: Kurzarbeit – das deutsche Rezept gegen die Krise. 30. 3. 2020, <https://www.dw.com/de/kurzarbeit-das-deutsche-rezept-gegen-die-krise/a-52954240>
- 4 ČSSZ: Firmy do 50 zaměstnanců si mohou snížit výměrovací základ, přehledy o výši pojistného se podávají výhradně elektronicky. 23. 6. 2020, <https://www.cssz.cz/-/firmy-do-50-zamestnancu-si-mohou-snitiz-vymerovaci-zaklad-prehledy-o-vysi-pojistneho-se-podavaji-vyhradne-elektronicky>
- 5 tamtéž
- 6 MF: Daň z nabytí nemovitých věcí zrušena se zpětným účinkem k prosinci 2019, 14. 4. 2020, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>
- 7 ČMKOS: Varování před dopady neomezeného loss carry back, 28. 5. 2020, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>
- 8 Švihlíková, I.: Daňové změny jako cesta k destrukci veřejných financí? Euro, 1. 9. 2020, <https://www.euro.cz/blogy/ilona-svihlikova-danove-zmeny-jako-cesta-k-destrukci-verejnych-financi?fbclid=IwAR2n6cdeF5tw5y1BOKpio5ajmoMHb577MBgMhtrQbyRaSQ8ik3l8yY63P9E>
- 9 MF: Podklady ke státnímu rozpočtu na rok 2021. Část D: Makroekonomický rámec a fiskální politika. Stav ke dni 5. 10. 2020.

*Doc. Ing. Ilona Švihlíková, Ph.D. (svihlikova@vso-praha.eu) působí jako prorektorka na Vysoké škole obchodní (University College of Business), Spálená 76/14, Praha 1, 110 00, Česká republika. Na pozici makroekonomické analytičky spolupracuje také s Českomoravskou konfederací odborových svazů. Zaměřuje se především na fenomén globalizace a analýzu kapitalismu.*

### Upoutávka na prosincové (6.) číslo Fóra sociální politiky

Prosincové vydání Fóra sociální politiky částečně naváže na nynější monotematické číslo věnované dopadům koronavirové pandemie, například článkem ekonoma **Jaroslava Šulce** *Úvahy o sociálně ekonomických dopadech covidu-19 v kontextu českých národních zájmů*.

Čtenáři se mohou těšit i na novou recenzi od prof. **Jana Kellera**, tentokrát představující a hodnotící knihu *Clément Carbone – Nathalie Morel: Le retour des domestiques. Paris: Seuil 2018*, jež pojednává o fenoménu domácího služebnictva, respektive o silicím sektoru osobních služeb v domácnosti, zatíženém ovšem mnoha problémy kupř. pracovníprávního a daňového rázu.

#### Recenzované články prosincového čísla Fóra sociální politiky:

*Veřejné politiky dlouhodobé péče a zdravotní péče*

*Téma sociálně vyloučených lokalit z perspektivy lokálních politických aktérů*

*Péče sociálních pracovníků o sebe v podmínkách výkonu sociální práce na obecních úřadech.*



## Digitalizace a právo na analogové řešení

Jan Vobořil

**Článek se zabývá problematikými stránkami digitalizace v souvislosti s trendy zesílenými koronavirovou pandemií. Vedle nepochybně pozitivních přínosů využívání technologií je třeba věnovat pozornost i možným negativním dopadům a v té souvislosti zdůraznit význam zachování alternativ. Autor upozorňuje především na problematiku ochrany soukromí občanů, rizika diskriminace digitálně vyloučených osob, zranitelnost státní správy a na nebezpečí přílišné závislosti na technologických gigantech. Článek doporučuje zvažovat dané souvislosti při tvorbě strategií a legislativy v oblasti digitalizace.**

Za „analogové řešení“ považuji řešení životní situace, při nichž není třeba využívat moderní technologie typu počítač, chytrý mobilní telefon, platební karty apod. Právem na „analogové řešení“ pak je právo nepoužívat tyto digitální technologie, aniž by to vedlo k odíráání služeb, ať už ze strany veřejné správy, či ze strany soukromého sektoru. Typickými příklady „analogových řešení“ je například možnost platit v hotovosti místo platební kartou, možnost získávat informace či komunikovat i bez nutnosti využívání digitálních technologií nebo třeba možnost čerpat služby za stejných podmínek i bez nutnosti stahování aplikací do mobilních telefonů. Zachování analogových alternativ považuji za důležité hned z několika důvodů. Předně jde o prevenci vytváření digitálních propastí mezi digitálně vyloučenými a zbytkem společnosti, dále jde o otázku ochrany osobních údajů a prevence závislosti na technologických gigantech a v neposlední řadě může jít i o důležitý nástroj, který může pomoci překlenout krizové stavy, jako jsou důsledky kybernetických útoků nebo výpadků energie.

### Prevence digitálního vyloučení a digitálních propastí

Pojmy digitální vyloučení a digitální propast (z anglického digital divide a digital gap) popisují společně jevy, které mohou být nepříjemným důsledkem využívání technologií, kdy jsou skupiny osob, které z různých důvodů neumějí nebo nemohou pracovat s digitálními technologiemi, vylučovány ze společnosti. Může jít o značnou část seniorů, o osoby zdravotně postižené, o sociálně vyloučené, ale i o osoby, které užívání technologií, případně některých technologií odmítají z principiálních důvodů například kvůli neochotě sdílet své osobní údaje. Pod pojmem digitální propast chápeme určitou nerovnováhu mezi osobami, kteří zvládají (na různé úrovni) digitální technologie a těmi, které tuto dovednost z různých důvodů postrádají. Jedná se tedy o sociální a ekonomickou nerovnost mezi skupinami osob v dané populaci. Bariéra může být fyzická, psychická, sociální nebo materiální a může vzniknout z různých příčin.<sup>1</sup> Digitální propast je tedy bariéra bránící digi-

tálně vyloučeným osobám začlenit se do moderní společnosti.

Osoby digitálně vyloučené jsou předně limitovány v přístupu k informacím, které se stále více přesouvají na internet. Mohou být dále omezovány v efektivní komunikaci, kde je stále častěji využívána forma elektronické komunikace. Vzhledem k tomu, že se uvedená omezení fakticky týkají jak oblasti veřejné správy, tak soukromé sféry, může digitální vyloučení v případě, kdy nejsou dostatečně zajištěny informační a komunikační alternativy umožňující těmto osobám saturovat jejich potřeby, vést například k nepřímé diskriminaci z důvodu věku, zdravotního stavu či ze socioekonomických důvodů. Necitlivá digitalizace pak může poměrně velké skupiny lidí vylučovat z běžného života, případně je posouvat do pozice, kdy jsou závislí na pomoci druhých v mnohem větší míře, než by bylo třeba.

Jako problematice zde lze vnímat nejen přesouvání informací do virtuálního prostoru bez možnosti získat informace jinou cestou, ale i stále častější přesouvání aktuálních informací z webových stránek úřadů či soukromých společností na sociální síť, což mezi částečně digitálně vyloučené řadí i ty, kteří si zejména z důvodů zneužívání osobních údajů či dalších negativních dopadů využívání sociálních sítí účty na sociálních sítích nezakládají či ruší.

Na nutnost existence alternativ upozornil nedávno i Veřejný ochránce práv, který posuzoval otázku možné diskriminace na základě věku v souvislosti se zrušením distribuce papírových jízdních řádů Českých drah (stanovisko sp. zn. 1628/2020/VOP ze dne 8. 4. 2020).<sup>2</sup> Klíčové pro posouzení, zda by se mohlo jednat o nepřímou diskriminaci na základě věku, s ohledem na skutečnost, že významná část seniorů nepracuje s digitálními technologiemi, je dle Veřejného ochránce práv to, že v daném případě existují možnosti alternativního zjištění obsahu jízdních řádů i bez nutnosti používat digitální technologie. Proto se dle Veřejného ochránce práv o diskriminaci nejedná.

### Ochrana osobních údajů a prevence závislosti na technologických gigantech

Základním důvodem, proč některé skupiny osob nepracují s počítačem, chytrým

mobilním telefonem či platebními kartami, je fakt, že pro ně nejsou tyto technologie z různých důvodů dostupné. Dalším důvodem mohou být i obavy ze zneužití informací, jejichž sdílení je s využíváním digitálních technologií nezbytně spojeno. Samozřejmě realnost zneužití roste s tím, pokud uživatelé digitálních technologií neovládají nezbytná bezpečnostní opatření, která by měla být s užíváním technologií spojena od nastavení hesel až po zabezpečení počítače či chytrého telefonu.

Velká část služeb na internetu je dnes dostupná bezplatně. Bezplatně ovšem neznamená zdarma, za možnost služeb využívat obvykle platíme svými osobními údaji. Osobní informace, na první pohled celkem nevinné, přinášejí velmi podrobný obraz o každém uživateli internetu. Tyto informace jsou pak využívány zejména k cílení personalizované reklamy, ale jejich potenciální využití může být mnohem širší včetně například ovlivňování volebního chování.<sup>3</sup>

Obavy ze zneužití dat jsou namísto zejména u technologických gigantů zkráceně nazývaných GAFKA, tedy společností Google, Amazon, Facebook a Apple. Jedná se o společnosti, které provozují velké množství různých služeb využívajících klientská data, jež jsou pak propojována a využívána v rámci obchodních modelů těchto společností. Někdy se tak děje s vědomím klientů, opakovaně se ale objevují aféry, kdy dochází ze strany těchto společností (v různé míře u každé z nich) ke zneužití klientských dat bez vědomí klientů. Produkty těchto společností jsou přítomny v řadě oblastí až monopolní a veřejný i soukromý sektor se tak na nich stávají závislými.<sup>4</sup>

S využíváním služeb technologických gigantů je spojen i další zásadní problém, a to je otázka jurisdikce místa, v němž se osobní údaje ocitají. Soudní dvůr Evropské unie v červenci tohoto roku rozhodl o zrušení tzv. Štitu soukromí (Privacy Shield), tedy dohody mezi EU a USA, která umožňovala předávání osobních údajů Evropanům do USA.<sup>5</sup> Důvodem zrušení byla nedostatečná ochrana dat občanů EU ze strany legislativy Spojených států, kterou se nepodařilo vyřešit ani opatřeními přijatými v rámci výše zmíněné dohody, jež byla posléze zrušena.

Jde o další důvod pro zachování analogových alternativ, které nejsou spojeny

s předáváním osobních údajů. Je to ale i důvod k hledání alternativních digitálních produktů šetrnějších k osobním údajům uživatelů, ať už ze strany veřejné správy, nebo soukromého sektoru.

### Zachování alternativní infrastruktury pro případ krizových stavů

Zachování analogových alternativ vypadá na první pohled jako bránění pokroku. Často argumentace směřuje k tomu, že lze ještě pochopit snahu bránit vzniku digitálních propastí, ale tomuto jevu je prý třeba čelit tím, že budeme odstraňovat překážky, které vedou k digitálnímu vyloučení (zvýšovat digitální gramotnost, zajistit výpočetní techniku osobám sociálně vyloučeným, přizpůsobit informační a komunikační kanály zdravotně postiženým apod.). Ačkoli tyto snahy jsou nesporně potřebné a mělo by být cílem státu umožnit občanům digitální technologie využívat, je třeba upozornit na jeden aspekt, který překlenutím digitálních propastí nevyřešíme. Jde o riziko výpadku technologií například z důvodu kybernetických útoků nebo výpadku energetických sítí. Právě v takových krizových stavech může existence analogových alternativ pomoci překlenout výpadky systémů. Typickým příkladem mohou být dopady výpadků bezhotovostních plateb.<sup>6</sup> V tomto směru jsou mimořádně zranitelné ekonomiky států, kde bezhotovostní platby dnes drtivě převládají a dokonce se opakovaně objevují návrhy na úplné zrušení hotovosti.

### Povinně nepovinná digitalizace

Dne 1. února 2020 nabyl účinnosti zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby. Zákon přezdívaný „digitální ústava“ by se měl stát základním prvkem českého eGovernmentu. Poměrně stručný zákon zakotvuje právo občanů na poskytování digitálních služeb ze strany státu a zároveň povinnost státních orgánů poskytovat služby v digitální podobě. Vedle práva na digitální služby se nicméně podařilo do zákona dostat i základ práva na analogové řešení. Konkrétně jde o § 14 odst. 1 zákona, který říká, že „nepodnikající fyzické osoby nemohou být nuceny využívat digitální služby nebo činit digitální úkony podle tohoto zákona.“

Pravdou nicméně je, že už řadu let jsou v právním řádu zakotveny nástroje, které sice netrestají za využívání analogových řešení, ale zvýhodňují při volbě digitálních řešení, což je v konečném důsledku totéž. Příkladem je zvýhodněné podání elektronického platebního rozkazu přes aplikaci na serveru [www.justice.cz](http://www.justice.cz) oproti podání návrhu na vydání běžného platebního rozkazu, případně podání žaloby podle § 9 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.<sup>7</sup> Podobně u správních poplatků byla

zavedena obecná sleva na poplatku ve výši 20 %, pokud je podání na elektronickém formuláři zveřejněném podle zákona upravujícího právo na digitální služby.

U výše zmíněných legislativních řešení je třeba si zodpovědět základní otázku, kdy a do jaké míry je akceptovatelné zvýhodnění komunikace pomocí technologií před jinými běžnými způsoby komunikace se státní správou. Jestliže lze ospravedlnit zvýhodnění, pokud by reflektovalo faktické nižší náklady ze zpracování podání, tak už ale není namístě zvýhodnění neúměrné, kde rozdíl těmto zvýšeným nákladům neodpovídá. Typickým příkladem tak může být výše zmíněný příklad elektronického platebního rozkazu, kde rozdíl v soudním poplatku například u žalované částky 1 milion Kč činí 10 000,- Kč, což jsou náklady, které jistě nečiní rozdíl mezi náklady na zpracování elektronického podání formou formuláře a podání v jiné formě (dopis, datová schránka apod.)

V souvislosti se zachováním rovnocenných analogových řešení při digitalizaci považují za vhodné upozornit na sadu doporučení změn obsažených v *Informační koncepci České republiky*, což je jeden ze strategických dokumentů, které vznikly v rámci projektu *Digitální Česko*.<sup>8</sup> Doporučení na zavedení rovnocenného přístupu k digitální i nedigitální formě komunikace a respektování volby občanů, spolu s důrazem na zohlednění potřeb specifických skupin osob ohrožených digitálním vyloučením, jsou z dílny Pracovní skupiny pro lidská práva a technologie Rady vlády pro lidská práva.<sup>9</sup> Doporučení by měla být v nejbližší době projednána Radou vlády pro informační společnost.

### Obrana hotovosti

Bezhotovostní placení je stále oblíbenější způsob plateb. Jeho obliba logicky vzrostla i v souvislosti s bojem s pandemií covidu-19, kdy dále získávaly na oblibě zejména bezkontaktní platby. Podle výzkumu České bankovní asociace nicméně, asi trochu překvapivě, nebyl důvodem ani tak strach z nákazy (to uvedlo pouze 5 % respondentů), ale zejména fakt, že vzhledem k omezením lidí jednoduše hotovost nepotřebovali.<sup>10</sup>

Faktem nicméně je, že zejména v období března a dubna tohoto roku, kdy nebyl ještě dostatečně zmapován způsob přenosu koronaviru, panovala zvýšená obava z hotovostních plateb. V souvislosti s tím se objevila celá řada případů, kdy prodejci zboží či poskytovatelé služeb nejen preferovali bezhotovostní platby, ale v některých případech přímo odmítali přijímat hotovost.<sup>11</sup> Ačkoli většina z nich od této praxe postupně ustoupila a nadále umožňují i hotovostní platby, je možné, že spolu se zhoršující se pandemií se k této praxi budou vracet.

Tlak na bezhotovostní platby je vyvíjen zejména karetními společnostmi a částečně bankami. Bez ohledu na pandemii se už několik let objevují zejména tzv. cashless akce. Jde například o hudební festivaly často úzce spolupracující s karetními společnostmi. Akce fungují tak, že v areálu, v němž se akce koná, není přijímána hotovost, ale pouze platební karty, případně elektronické peněženky, kam lze peníze nahrát před začátkem nebo v průběhu akce. Příkladem může být třeba festival *Metronome*, na němž v roce 2019 byl využíván RFID náramek. Již několikrátým rokem je jako čistě bezhotovostní organizován pražský kulturní a gastronomický pop-up market *Manifesto*.<sup>12</sup> Ale nejde pouze o obdobné akce. Využívání technologií je vyžadováno i v případech, kdy nemá občan mnoho jiných možností volby. Příkladem může být třeba parkování v pražských modrých zónách, kde můžete zaplatit pouze pomocí mobilní aplikace s využitím virtuálních parkovacích hodin.<sup>13</sup>

Povinnost přijímat platby v hotovosti je zakotvena v § 5 odst. 1 zákona č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí, podle něhož je každý povinen přijmout tuzemské bankovky a mince bez omezení, ledaže je oprávněn jejich příjem odmítnout. K uvedeným povinnostem se nicméně neváže žádná sankce, takže odmítání hotovosti je v zásadě nepostižitelné, což ve svém vyjádření konstatuje i Česká národní banka.<sup>14</sup> Pokud tedy pomineme případy, kdy by takové jednání bylo možno označit za trestný čin ohrožování oběhu tuzemských peněz dle § 239 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku, což ovšem budou s ohledem na zásadu *ultima ratio* trestní represe případy zcela výjimečné. Ostatně podobně na papíře zůstává v praxi i povinnost zaměstnavatelů vyplácet mzdy v hotovosti podle § 142 zákoníku práce, když velká část zaměstnavatelů vyplácí mzdy pouze převodem na účet, což významně komplikuje život třeba lidem v exekucích.<sup>15</sup>

Přijímání pouze bezhotovostních plateb může diskriminovat řadu potenciálních zákazníků, kteří nepoužívají bankovní účty či platební karty. Jedná se třeba o část seniorů, ale třeba i o výše zmíněné osoby v exekuci. Dokud existuje reálná a jednoduchá možnost volby alternativního prodejce či poskytovatele služby, který hotovost přijímá, tak dopad na tyto osoby není tak vážný, nicméně problémem by bylo, pokud by se praxe odmítání hotovosti začala masově rozšiřovat.

Vedle těch, co nedisponují bankovními nebo platebními kartami, je třeba zmínit i velkou skupinu těch, kteří jednoduše platby v hotovosti preferují z jiných důvodů (větší anonymita plateb, symbolický význam plateb hotovosti apod.) To, že téma hotovostních plateb je pro řadu lidí důležité nejen pokud jde o praktickou rovinu, ale i pokud jde o rovinu symbolickou,

je zřejmé například z poslaneckého návrhu (sněmovní tisk č. 877<sup>16</sup>) na zakotvení práva hradit dluhy v hotovosti do Ústavy ČR, který v současné době projednává Poslanecká sněmovna ČR. Nejde přitom o žádný ojedinělý návrh. V sousedním Rakousku se téma zakotvení práva na hotovost stalo jedno z ústředních předvolebních témat kancléře Sebastiana Kurze.<sup>17</sup>

## Závěr

Digitalizace je důležitým procesem, který může významně zefektivnit procesy v rámci veřejné správy i v soukromé sféře. Vedle pozitiv je ovšem třeba pamatovat i na možné negativní dopady, ať už jde o riziko diskriminace digitálně vyloučených osob, o rizika pro ochranu soukromí občanů, o rizika závislosti na technologických gigantech či o zranitelnost státní správy při neexistujících nedigitálních alternativách. Považují proto za nezbytné, aby se právo na analogové řešení stalo součástí strategických dokumentů věnovaných digitalizaci České republiky a tyto dokumenty se pak promítly v konkrétních legislativních návrzích i praktických řešeních. Považují také za vhodné, aby výše uvedená rizika byla povinně hodnocena v rámci hodnocení dopadů při přípravě nové legislativy. Zároveň aby byla přijata taková opatření, aby byla naplňována existující legislativa, pokud jde o užívání hotovosti.

Článek vznikl v rámci projektu *Digitální watchdog organizace Iuridicum Remedium*. Projekt podpořila Nadace OSF v rámci programu *Active Citizens Fund*, jehož cílem je podpora občanské společnosti a posílení kapacit občanských organizací. Program je financován z Fondů EHP a Norska.

- 1 K pojmům viz Digislovník – Digistrategie 2020 – dostupné zde: <https://portaldigi.cz/digislovník/>; K digitálnímu vyloučení a segmentaci a typologii digitálně vyloučených osob viz: Matěj Ehrlich, Lea Michalová a Daniel Prokop: Segmentace a typologie osob digitálně vyloučených a osob ohrožených digitálním vyloučením, Digistrategie 2020, dostupné zde: <https://portaldigi.cz/segmentace/>
- 2 Dostupné zde: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8024>
- 3 To ukázala například aféra s využíváním dat z Facebooku k ovlivňování volebního chování ze strany společnosti Cambridge Analytica. K tomu viz Hannes Grassegger a Mikael Krogerus: *The Data That Turned the World Upside Down*. Vice, 28. 1. 2017, dostupné zde: <https://www.vice.com/en/article/mg9vvn/how-our-likes-helped-trump-win>
- 4 Stále větší závislost na technologických gigantech ukazuje v poslední době například příprava aplikace eRouška, kdy se ukázalo, že stát je zcela závislý na řešení, jaké zvolí společnosti Google a Apple, které provozují nejpoužívanější operační systémy Android a iOS.
- 5 Rozsudek ve věci Data Protection Commissioner v Facebook Ireland and Maximilian Schrems, C-311/18 ze dne 16. 7. 2020, dostupný zde: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200091en.pdf>
- 6 Na rizika upozornili například guvernéři evropských centrálních bank. Srovnej: Central bankers warn of chaos in a cashless society. Politico, 14. 8. 2018, dostupné zde: <https://www.politico.eu/article/central-bankers-fear-cybersecurity-chaos-in-a-cashless-society/>
- 7 Za elektronický platební rozkaz zaplatí žalobce 400,- Kč, pokud žaluje na částku do 10 000,- Kč; nebo 800,- Kč, pokud žaluje do 20 000,- Kč. Pokud žaluje více, pak jde o 4 % z žalované částky. Pokud je podán běžný návrh na vydání platebního rozkazu, zaplatí žalobce 1 000,- Kč; a pokud žaluje do 20 000,- Kč a nad tuto částku, zaplatí 5 % z žalované částky.
- 8 Základními koncepčními dokumenty pro digitalizaci České republiky je soubor koncepcí známý pod názvem „Digitální Česko“. Jde o tři hlavní strategie – Česko v digitální Evropě v gesci Úřadu vlády ČR, Informační koncepce České republiky v gesci Ministerstva vnitra ČR a Koncepce digitální ekonomika a společnost v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu. Více informací včetně textů všech koncepcí je k dispozici zde: <https://www.digitalnicesko.cz/koncepci-materialy/>
- 9 Doporučení Pracovní skupiny pro lidská práva a moderní technologie Rady vlády pro lidská práva k Informační koncepci ČR programu Digitální Česko (schválená 10. 12. 2019) jsou k dispozici zde: [https://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/vybory/pro\\_lidska\\_prava\\_a\\_moderni\\_techologie/ze\\_zasedani\\_vyboru/zasedani-ze-dne-10--12--2019--pracovni-skupina-prijala-doporuceni-k-informační-koncepci-cr-179164/](https://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/vybory/pro_lidska_prava_a_moderni_techologie/ze_zasedani_vyboru/zasedani-ze-dne-10--12--2019--pracovni-skupina-prijala-doporuceni-k-informační-koncepci-cr-179164/)
- 10 Srovnej: Bezkontaktní Česko: hotovost ustupuje kartám, pandemie tomu napomohla, dostupné zde: <https://cboonline.cz/cesi-a-platebni-styk-2020>
- 11 Srovnej: Jen bezhotovostně. Někteří obchodníci nechtějí přijímat hotovost, dostupné zde: <https://www.mesec.cz/clanky/jen-bezhotovostne-nekteři-obchodníci-prestali-prijímat-hotovost/>
- 12 Srovnej: <https://www.manifestomarket.com/prague/smichov/cs/>
- 13 Srovnej: [https://www.parkujvklidu.cz/wp-content/uploads/2018/02/navod\\_VPH.pdf](https://www.parkujvklidu.cz/wp-content/uploads/2018/02/navod_VPH.pdf)
- 14 Srovnej: Česká národní banka, K povinnosti akceptace hotovosti obchodníky, dostupné zde: [https://www.cnb.cz/expo/sites/cnb/cs/casto-kladene-dotazy/.galleries/stanoviska\\_a\\_odpovedi/pdf/k\\_povinnosti\\_akceptace\\_hotovosti\\_obchodníky.pdf](https://www.cnb.cz/expo/sites/cnb/cs/casto-kladene-dotazy/.galleries/stanoviska_a_odpovedi/pdf/k_povinnosti_akceptace_hotovosti_obchodníky.pdf)
- 15 Tento problém se zavedením institutu tzv. chráněného účtu snaží řešit poslanecký návrh poslanců Kateřiny Valachové a Patrika Nacheru – sn. Tisk 986, dostupný na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=986&CT1=0>
- 16 Sněmovní tisk 877, dostupný na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=877>
- 17 Srovnej: <https://archiv.ihned.cz/c1-66633910-rakusane-chteji-do-ustavy-pravo-na-platbu-v-hotovosti-je-pro-ne-sybolem-svobody>

*Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, Ph.D. (voboril@iure.org) je advokát a výkonný ředitel nevládní organizace Iuridicum Remedium, z. s. (Jeseniova 10, Praha 3, 130 00) zabývající se problematikou vztahu moderních technologií a lidských práv (www.digitalnisvobody.cz). Autor se ve své praxi zaměřuje zejména na právo na soukromí a na informace a věnuje se rovněž rizikům diskriminace ohrožených skupin osob v souvislosti s digitalizací veřejného i soukromého sektoru.*

## Recenze

### Kdo pečuje? Nábor a udržení pracovníků v dlouhodobé péči o seniory

Petr Wija

*OECD: Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris 2020, <https://doi.org/10.1787/92c0ef68-en>, 187 stran, ISBN 9789264383746 (PDF).*

**Recenzovaná publikace se zaměřuje na klíčovou oblast každého systému dlouhodobé péče, a sice na jeho zaměstnance a lidi, kteří dlouhodobou péči poskytují a koordinují. Analyzuje trendy v politikách jednotlivých zemí OECD a strukturu pracovníků v oblasti dlouhodobé péče. Koronavirová pandemie odhalila strukturální nedostatky v dlouhodobé péči, mezi které dlouhodobě patří zejména nedostatek pracovníků, malá atraktivita oboru, nízké mzdy a neuspokojivé pracovní podmínky. Analýza přináší velké množství nových a aktuálních dat o situaci a vývoji v zemích OECD. Identifikuje slabá místa a příležitosti ve strategiích získávání a udržení pracovníků v dlouhodobé péči. Recenzovaná publikace by se měla stát průvodcem a povinnou četbou každého, jehož odpovědností je koncepčně a systematicky se zabývat dlouhodobou péčí na různých úrovních řízení a tvorby sociální politiky.**

Organizace pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (OECD) vydala koncem letošního června publikaci „Who Cares? Attracting and

Retaining Care Workers for the Elderly“. Reaguje mimo jiné na covidovou krizi, která podle OECD odkryla dlouhodobé strukturální pro-

blémy, jako je nedostatek pracovníků, náročné pracovní podmínky, nízká atraktivita a další. Zpráva na bezmála 190 stranách analyzuje



hlavní výzvy, kterým země OECD čelí při náboru a udržení zaměstnanců v dlouhodobé péči (LTC, „long-term care“). Prezentuje příklady politik a programů jejich řešení ve 26 zemích, které vyplnily dotazník o pracovnících v dlouhodobé péči. Kromě evropských zemí, včetně České republiky, se do studie zapojily Izrael, Japonsko, Korea nebo Spojené státy.

Publikace navazuje na předchozí analýzu z roku 2011<sup>1</sup> a aktualizuje i prohlubuje poznatky ze zaměřením na dostupnost pracovníků dlouhodobé péče. Zahrnuje dvě jejich hlavní kategorie: pracovníky „osobní péče“ („personal care workers“) a zdravotní sestry. Přináší tak důležité poznatky o tématu, které je aktuální v řadě zemí a jehož naléhavost v dalších letech ještě více poroste. Zároveň nabízí přehled strategií, kterými se lze inspirovat. Celkově představuje robustní datovou sondu do diferencované oblasti „dlouhodobé péče“ a bohatě využívá relevantních odborných zdrojů. Každému, kdo se profesionálně zabývá dlouhodobou péčí, lze doporučit, aby se s touto publikací podrobněji seznámil. Nedostatek kvalifikovaných pracovníků a jejich dovedností jsou totiž jedním z klíčových problémů a témat, kterým by se prioritně, systémově a s vizí do budoucnosti měla věnovat také Česká republika, pokud se má připravit na nárůst poptávky po komplexní péči.

První kapitola shrnuje hlavní poznatky celé analýzy. Druhá kapitola se zaměřuje na téma nedostatku pracovníků, trendy ve vývoji pracovníků a jejich demografické charakteristiky. Nastihuje politiky, které mohou přilákat více pracovníků do LTC. Třetí kapitola pojednává o kvalifikaci a dovednostech pracovníků dlouhodobé péče. Čtvrtá kapitola se věnuje udržení pracovníků dlouhodobé péče, zdůrazňuje nadprůměrnou fluktuaci a podíl „nestandardní práce“, tj. dočasných a částečných úvazků, nízké mzdy a zdravotní rizika v oblasti dlouhodobé péče. „Nestandardní kontrakty“ podle OECD snižují sociální ochranu a zvyšují nejistotu zaměstnání. Pátá kapitola se zaměřuje na nástroje a metody zvýšení efektivity a snížení potřeby pracovníků. Mezi ty patří integrace zdravotní a dlouhodobé péče a formální a neformální péče nebo využití informačních a asistenčních technologií. Poslední, šestá kapitola pojednává o inovativních řešeních, která mohou zvýšit produktivitu práce a oddálit potřebu dlouhodobé péče prostřednictvím prevence nebo technologií.

Starší lidé a pracovníci dlouhodobé péče patří k lidem nejvíce ohroženým pandemií covidu-19. Odhady naznačují, že až 50 % úmrtí souvisejících s covidem-19 v zemích OECD je v zařízeních dlouhodobé péče (LTC). Některým z těchto bezpečnostních selhání bylo možné podle autorů zabránit většími investicemi do pracovníků a infrastruktury LTC. Špatné výsledky v ochraně před covidem-19 pak mohou některé pracovníky přimět k odchodu z této oblasti.

Sektor dlouhodobé péče se bude podle analýzy potýkat s nedostatkem pracovníků vzhledem k rostoucí poptávce a relativně malé atraktivitě tohoto sektoru. Tyto struktu-

rální nedostatky se naplno projevily během pandemie covidu-19. Pouze polovina zemí OECD však od roku 2011 přijala politiky a opatření k přilákání dalších pracovníků. Ke zvýšení počtu pracovníků mohou přispět zejména vyšší mzdy, větší autonomie a lepší prevence a ochrana pracovníků. Zpráva rovněž zdůrazňuje úlohu sociálního dialogu. Politiky k získání nových pracovníků a řešení jejich nedostatku zahrnují motivaci mladých lidí ke studiu daných oborů a uplatnění v oblasti dlouhodobé péče, rekvalifikaci nezaměstnaných; dále též přilákání více mužů a zlepšení obrazu LTC. Pouze polovina zkoumaných zemí však od roku 2011 přijala politiky nebo reformy v některé z těchto oblastí.

Pro dostupnost pracovníků a efektivitu služeb je důležité posílení kompetence pracovníků a lepší koordinace služeb. Od roku 2011 zavedla delegování úkolů (přenášení odpovědnosti za výkon činnosti při zachování odpovědnosti za výsledek) mezi pracovníky dlouhodobé péče pouze jedna třetina zemí OECD, například Austrálie a USA. Třetina zemí OECD má zavedeny politiky na podporu lepší koordinace služeb napříč zdravotnickými a sociálními službami. Méně než polovina zemí (45 %) zavedla politiky na posílení koordinace péče mezi formálními a neformálními pracovníky.

Oblast dlouhodobé péče se vyznačuje vysokou fluktuací pracovní síly kvůli špatným pracovním podmínkám. Plat v segmentu dlouhodobé péče je o 35 % nižší než v nemocnicích u pracovníků ve stejném povolání. Zkušenosti ze Spojených států a Francie ukazují, že zvýšení mezd v dlouhodobé péči vede k lepšímu náboru nových pracovníků, delší době zaměstnání u stejného zaměstnavatele a nižší fluktuaci.

Téměř polovina (45 %) pracovníků dlouhodobé péče v zemích OECD pracuje na částečný úvazek, což je více než dvojnásobek oproti podílu částečných úvazků v celé ekonomice. Dočasné zaměstnání je časté: téměř každý pátý pracovník dlouhodobé péče má pracovní smlouvu na dobu určitou, ve srovnání s pouhým jedním z deseti v nemocnicích. Více než 60 % pracovníků je vystaveno faktorům rizikovým pro tělesné zdraví a 46 % faktorům rizikovým pro duševní zdraví. Mohou být vystaveni stresujícímu chování ze strany příjemců péče, zejména lidí s demencí.

Pracovníci dlouhodobé péče nejsou vždy dobře vybaveni správnými dovednostmi. Ve více než dvou třetinách zemí OECD pracovníci osobní péče provádějí i jiné činnosti, než je pomoc v běžných aktivitách, jako je oblékání nebo hygiena. Například monitorují zdravotní stav, vedou zdravotní záznamy, podílejí se na podávání léků, komunikují a spolupracují s dalšími odborníky. Mnoho pracovníků v dlouhodobé péči však nemá vzdělání pro relativně složité úkoly, které musí vykonávat. Co se týče pracovníků „osobní péče“, tak řada zemí OECD nestanovuje žádné požadavky na jejich kvalifikaci a výcvik. Vzhledem k růstu ošetrovatelské náročnosti by mělo být součástí vzdělání v dlouhodobé péči vzdělání v geriatrii.

Podle OECD v posledních desetiletích mnoho zemí podpořilo strategii „deinstitucionalizace“ dlouhodobé péče. Více než polovina zemí začala přesouvat dlouhodobou péči z pobytových zařízení do komunity. Některé země teprve nedávno, což je podle OECD případ také České republiky. Belgie historicky poskytovala zejména ústavní péči a dostupnost lůžek je tam jedna z nejvyšších v zemích OECD, 74 % pracovníků pak pracuje v ústavních zařízeních. Nově ale byla zavedena opatření ke zvýšení dostupnosti domácí péče, například zastupování ročních úhrad za domácí péči. Jeden z nejvyšších poklesů kapacit ústavní dlouhodobé péče byl zaznamenán v ČR (-11,4 %), nejvyšší v Norsku, Kanadě, Islandu a Švédsku (-23,5 %). Několik zemí však prochází opačným vývojem a za poslední desetiletí zaznamenalo velké zvýšení počtu lůžek v ústavní péči. Například ve Francii vedly čtyři národní plány v letech 2005 až 2015 k rozšíření nabídky míst v institucích. Největší nárůst zaznamenaly Jižní Korea a Estonsko (+45,4 %, +15,2 %). Ostatní země zaznamenaly malý nárůst, například Německo +5,1 % a Slovensko +3,5 %.

Jen velmi málo zemí investuje do aktivit, které pomáhají starším lidem s disabilitou zachovat nebo obnovit jejich autonomii. Například severské země mají v rámci hodnocení potřeb dlouhodobé péče zakotvenou rehabilitaci. Tento přístup pomáhá oddálit potřebu dlouhodobé péče. Japonsko klade větší důraz na prevenci a zdravé stárnutí. Japonský projekt prevence LTC zaměřuje na tři hlavní cíle: posilovat sociální vazby starších lidí v komunitě bez ohledu na věk a zdravotní stav a využívat rehabilitační odborníky, aby jim pomohli žít nezávislý život a rozvíjet místní komunitu, ve které mohou žít hodnotný život a hrát svou roli, i když potřebují dlouhodobou péči.

Jak ukazují výše uvedené údaje, pokud se chce Česká republika připravit na růst poptávky po dlouhodobé péči, měla by se poučit ze zkušeností v zahraničí a pracovníkům a lidem v dlouhodobé péči, jejich spokojenosti, vzdělanosti, postavení a podmínkám se věnovat koncepčně, systematicky a dlouhodobě. Bez kvalitních pracovníků totiž bude jen velmi obtížné zajistit dostupnost dlouhodobé péče. Jako společnost se také musíme rozhodnout, do kterých oblastí chceme omezené zdroje prioritně investovat a jakou roli v systému dlouhodobé péče přisuzujeme právě pracovníkům a pečujícím, na nichž každý systém stojí.

1 Colombo, F. et al. (2011), Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097759-en>

*Mgr. Petr Wija, Ph.D. (wija@socialnipolitika.eu) je ředitelem Institutu pro sociální politiku a výzkum, z. s., který založil v roce 2017. Ve své činnosti se zaměřuje na otázky sociální politiky spojené se stárnutím populace, zejména na oblast sociálních a zdravotních služeb, dlouhodobou péči, politiku zaměstnanosti a sociální ochranu starších osob.*

## Zmírňování dopadů covidové ekonomické krize: jednat rychle a činit vše, co je zapotřebí

Jan Mertl

*Baldwin, Richard – Weder di Mauro, Beatrice (eds.): Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes. A VoxEU.org Book, London: CEPR Press 2020, <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>, 219 stran, ISBN 978-1-912179-29-9.*

**Recenzovaná publikace se věnuje hlavnímu tématu letošního roku: boji proti pandemii nového koronaviru. Formou příspěvků významných odborníků se ve 24 kapitolách zabývá objasněním mechanismů pandemie a sociálně-ekonomickým implikacím jejího řešení, včetně diskuse o opatřeních pro hospodářskou a sociální politiku, která by měla působit proti negativním důsledkům vyvolané krize. Časově e-kniha pokrývá vývoj do března letošního roku, kdy byla také publikována. Tím je dána její vypovídací hodnota; kniha však nenabízí pouze retrospektivní pohled, ale obsahuje i návrhy možných řešení. Lze ji tak doporučit zájemcům o světovou ekonomiku a východiska ze současné, poměrně nepříznivé situace.**

Hodnocená e-kniha se zabývá ekonomickými recepty na zvládnutí dopadů pandemie nového koronaviru, jenž dostal jméno SARS-CoV2 a známější je pod názvem nemoci covid-19. Je zřejmé, že tato pandemie má rozměry značného negativního šoku pro nabídku i poptávku v ekonomice, tudíž není divu, že vzbudila reakce mnoha ekonomů, sociologů, lékařů a řady dalších odborníků, kteří se cítí povoláni k odvrácení alespoň nejhorších důsledků vzniklých problémů.

Žel, potýkáme se nejen s novým koronavirem, ale i s bagatelizací jeho závažnosti na jedné straně a se zveličováním důsledků nové pandemie na straně druhé. Klíčové přitom je neobracet kauzalitu a nepolarizovat problém nesprávně: dilema „covid, nebo ekonomika“ je do značné míry uměle vytvořené, protože s důsledky šíření viru se musíme (a budeme) potýkat v každém případě; záleží na míře incidence a rychlosti šíření viru v populaci, jaké ty důsledky budou. A také částečně na tom, jak budeme management onemocnění zvládat a jaké preventivní a léčebné postupy budou k dispozici. Tím je také dáno to, co můžeme ovlivnit: samotný fakt, že virus je tu s námi a má určité biologické a epidemiologické charakteristiky, však musíme přijmout a chovat se podle toho.

Je zřejmé, že nespecifická prevence (hygienicko-epidemiologická opatření) přináší řadu nepřijemných omezení a je sekundárně nákladná v případě nutné redukce ekonomické aktivity, nicméně specifická prevence (očkování) dosud není k dispozici a kauzální léčba je teprve v počátcích. To vede i ke krajním názorům pohrávajícím si s otázkou neřízeného (nebo málo řízeného) průchodu nemocí populací (s případnou ochranou nejzranitelnějších skupin izolací, což je ovšem v praxi velmi těžko realizovatelné). Průchod covidu-19 populací je však eticky obtížně přijatelný a i ekonomicky diskutabilní, protože při vysoké incidenci se ekonomika může „vypnout“ sama přirozenou obavou lidí z nálezů a jejich důsledků. O snížení poptávky a ztrátách na životech a poškozeném zdraví vysoce počtu lidí ani nemluvě.

Řadu těchto skutečností si zjevně uvědomují editoři předkládané publikace, která se formou příspěvků významných odborníků ve 24 kapitolách věnuje objasnění mechanismů pandemie a sociálně-ekonomickým implikacím jejího řešení, včetně diskuse o opatřeních pro hospodářskou a sociální politiku. Konkrétně se zabývají zkušenostmi asijských zemí ohledně zvládnutí pandemie, měnovou politikou Evropské centrální banky, možnostmi využití „virtuálních peněz“, dopady pandemie na trh práce, bilancemi veřejných rozpočtů a fiskálními důsledky pandemie, rolí Evropské unie při zvládnutí krizového vývoje, situací ve Spolkové republice Německo, vývojem na akciovém trhu a dalšími dílčími tématy. Jednotlivé kapitoly spolu nejsou technicky propojeny, jednotlivým prvkem je pouze samotné téma „akce“ proti dopadům pandemie. Úvodní část (Introduction) pak přináší základní poznatky o mechanismech fungování pandemie a jejích socioekonomických důsledcích.

Poznatky a realita ohledně nové pandemie se rychle vyvíjejí, což přináší obtíže publikacím o covidu-19 obecně. Recenzovaná e-kniha vyšla na jaře 2020, tudíž zahrnuje tehdejší stav a znalosti a zaměřuje se především na nástup pandemie a změny, které přinesla pro fungování světového hospodářství. Publikace to dokládá i řadou grafů a údajů. V současné době už víme, že druhá vlna, s níž autoři v textu pracují jako s jedním ze scénářů dalšího vývoje, skutečně přichází. Nelze však říci, že při čtení této publikace bychom měli výhradně dojem „čtení o minulosti“: autoři do svého pojetí zahrnují řadu zajímavých a obecnějších úvah a diskusí o jednotlivých politikách (policy options) týkajících se covidu-19, takže s výhradou ohledně údajů omezených dobou vzniku knihy můžeme jejich analýzy vyzdvihnout jako příspěvky obecně užitečné pro socioekonomické zvládnutí důsledků epidemie.

Pozornost je věnována také jednotlivým nástrojům hospodářské a sociální politiky použitelným ke zvládnutí krize. Mnohé z nich jsme mohli sledovat i v České republice,

může tak být zajímavé podívat se na zahraniční zkušenosti a podobu těchto opatření. V jednotlivých textech se objevují náznaky dalšího klíčového dilematu spojeného s pandemií: máme zachovat pracovní místa pomocí masivních státních podpor, doufajíc, že následně oživení tyto náklady vykompenzuje, nebo je nutné některá odvětví či pracovní místa nechat padnout a vytvořit základy nové ekonomiky pro dobu, až pandemie odezní? To jsou zásadní témata, kterých se autoři dotýkají a která pravděpodobně nemají jednoznačné řešení. V každém případě platí, že pandemie donutila ekonomy a vlády uvažovat o nástrojích nebo dokonce sahat k řešení, která byla v teorii i praxi dlouhá léta vyhrazena jen pro extrémní situace. To je akcelerováno i potřebou zasáhnout v krátkém čase, pod tlakem okolností. Na druhé straně to znamená výhledově zvládnout dlouhodobé efekty přijímaných opatření, která mají svoje náklady a dopady na veřejné rozpočty.

Předloženou publikaci tak lze doporučit čtenářům, kteří se chtějí seznámit s pohledem významných odborníků na dopad koronavirové pandemie na světovou ekonomiku a možnosti jejího řešení. Je možné, že čtenáři nyní budou názory obsažené v knize konfrontovat se současnou realitou, vyhodnocující, které úvahy autorům „vyšly“ a kde vývoj překvapil nebo šel jiným směrem. Tak to ale ohledně náhlých šoků bývá: ve zpětném zrcátku je vždy vidíme jinak a komplexněji, než když se právě dějí nebo nevíme, jak dopadnou. Nicméně autoři publikace to přesně ani vědět nemohli, a je možné, že i náš virus do budoucna ještě nějak překvapí.

Jan Mertl, Ph.D.

([jan.mertl@outlook.com](mailto:jan.mertl@outlook.com)) absolvoval doktorské studium na národohospodářské fakultě VŠE v Praze u prof. Krebse. Nyní pracuje jako odborný asistent na katedře financí Vysoké školy finanční a správní (Department of Finance, University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 00 Praha 10. Odborně se věnuje sociálnímu zabezpečení, veřejným financím a zdravotní politice.

**The coronavirus pandemic as a „black swan“ event**

The essay reflects on the coronavirus pandemic based on concepts introduced by analyst Nassim Nicholas Taleb regarding unforeseen events. In the conclusion, he formulates several recommendations for the management of unlikely events that exert extreme consequences. With respect to the socio-political area, for example, he mentions the preparation of various reserves and the creation of analytical, preferably multi-disciplinary, teams that focus on estimating future developments. The author also emphasises the option of introducing a number of radical changes for the better in response to the pandemic crisis.

**The positive social impact of coronavirus? A stimulus for considering solidarity, empathy, dignity and the basic unconditional income**

The essay considers the negative socio-economic impacts of government measures aimed at eliminating COVID-19 on the material wellbeing of Czech citizens, and how such socio-economic negative impacts can be mitigated by the introduction of the unconditional basic income (UBI). The author proposes that the current situation should be perceived as an opportunity to initiate major social changes, such as the testing and introduction of the UBI, in order to move towards a fairer society that provides dignified life conditions for most of its members. The author suggests that the UBI is by no means a utopian concept; on the contrary, it is a viable social policy that makes sense from the social, environmental and economic stances since it corresponds well to other contemporary debates underway on, particularly, climate change and the new industrial revolution (Industry 4.0). The conclusion section includes an appeal from the author for the Czech Republic to conduct a similar UBI experiment that serves to open a serious debate on this issue.

**COVID-19 pandemic and the homeless population**

During the first wave of the COVID-19 epidemic in the spring of 2020, homeless persons in the Czech Republic were actively protected from the spread of the disease, as were the social workers who work with them; however, this was at the cost of the complete closure of low-threshold night centres and other day-care services during the state of emergency that lasted from March to May 2020. Although homeless shelters did not accept any new clients or visitors, two tent centres were newly established in Prague for example, and homeless persons were accommodated in hotels and hostels, as was the case in other European cities. The main challenge going forward will concern the next wave of the epidemic and the continuation of the enhanced level of assistance initiated during the state of emergency. The aim of the government at this time should be to prevent a mass increase in the number of homeless persons.

**Coronavirus and related Czech government macroeconomic measures**

The article provides a summary and evaluation of the aims of the main macroeconomic measures introduced by the government of the Czech Republic in response to the coronavirus epidemic. The mixed nature of the various measures indicates the lack of a clear national economic policy approach with

concern particularly to the unprecedented weakening of the revenue side of the national budget.

**Digitalisation and the right to analogue solutions**

The article addresses a number of the problematic aspects of digitalisation in connection with trends that have been intensified by the coronavirus pandemic. In addition to the undoubtedly positive benefits of the use of technology, attention must also be devoted to the various negative effects and the importance of maintaining alternatives. The author draws particular attention to the issue of the protection of the privacy of the citizen, the risk of discrimination against digitally-excluded persons, the vulnerability of the state administration system and the danger of excessive dependence on large technological companies. The article further recommends the consideration of this issue via the creation of strategies and legislation in the field of digitalisation.

**Review of the publication OECD: Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly. OECD Health Policy Studies, Paris: OECD Publishing, 2020, ISBN 9789264383746 (PDF)**

This peer-reviewed publication focuses on one of the key areas of all long-term care systems, i.e. personnel and the people who provide and coordinate long-term care services. It analyses trends in the national policies of various OECD countries and the long-term care employee structure. The coronavirus pandemic has revealed a range of structural deficiencies in the field of long-term care, including long-term staff shortages, the low level of attractiveness of the sector, low wages and poor working conditions. The analysis provides a large amount of new and up-to-date data on the situation and developments in OECD countries. It identifies both weaknesses and opportunities with respect to strategies applied for the recruiting and retaining of staff in the long-term care system. It is intended that the publication represents both a guide and compulsory reading for all those responsible for conceptually and systematically addressing long-term care issues at the relevant management and social policy-making levels.

**Review of the e-book Baldwin, Richard – Weder di Mauro, Beatrice (eds.): Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes. A VoxEU.org Book, London: CEPR Press, 2020, ISBN 978-1-912179-29-9**

This peer-reviewed publication addresses the main topic of the current year: mitigating the effects of the coronavirus pandemic. In the form of contributions provided by leading experts, the publication's 24 chapters explain the mechanisms of the pandemic and the socio-economic implications of tackling the disease and include a discussion on the economic and social policy measures introduced aimed at counteracting the negative consequences of the crisis. It covers developments until this year's March, at which time it was published. The informative value of the publication lies not only in its retrospective view but also the various suggestions put forward for possible solutions. It can thus be recommended to all those interested in the world economy and the consequences of the current, relatively unfavourable global situation.



Hlavní náplní ústavu je aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni formulovaný podle aktuálních potřeb orgánů státní správy, popřípadě neziskových či privátních subjektů. Ústav vykonává konzultantskou činnost pro uživatele výsledků výzkumů a organizuje semináře a konference. Výzkumné projekty se každý rok připravují ve spolupráci se zainteresovanými subjekty s ohledem na kontinuitu vývoje vědy a výzkumu v předmětných oblastech. Mezi hlavní výzkumné zájmy ústavu patří:

- trh práce a zaměstnanost,
- sociální dialog a pracovní vztahy,
- sociální ochrana,
- rodinná politika,
- příjmová a mzdová politika,
- rovné příležitosti,
- teorie sociální politiky.

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblastí práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedené oblasti, ale i z příbuzných oborů a průřezových vědních disciplín.

The RILSA's main role is applied research on labour and social affairs at regional, national, and international levels, formulated in accordance with the current needs of the state administration, and in some cases the non-profit sector and private clients. The Institute provides consultancy for the users of research results and organizes seminars and conferences. Research projects are prepared each year in collaboration with interested parties, with regard to the continuity of science and research in the areas in question. The Institute's main research interests include:

- labour market and employment,
- social dialogue and labour relations,
- social security,
- family policy,
- wages and income policy,
- equal opportunities,
- social policy theory.

An important activity of the Institute, essential for carrying out its research objectives, is the provision of comprehensive library and information services in the field of labour and social affairs. This is done by RILSA's library and information services department.

#### Kontakt

Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Czech Republic, tel. +420 211 152 711, <http://www.vupsv.cz>

# FÓRUM sociální politiky

