

VEŘEJNÁ SPRÁVA A SOCIÁLNÍ POLITIKA



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**

FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

VEŘEJNÁ SPRÁVA A SOCIÁLNÍ POLITIKA

2023

Slezská univerzita v Opavě
Fakulta veřejných politik v Opavě



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

PUBLIC ADMINISTRATION AND SOCIAL POLICY

2023

Silesian University in Opava
Faculty of Public Policies in Opava

Veřejná správa a sociální politika

2023, roč. III, č. 1

vedení redakce

Ladislav Průša (Opava) – šéfredaktor

Marie Sciskalová (Opava) – výkonná redaktorka

Matúš Vyrostko (Opava) – výkonný redaktor

Lucie Kamrádová (Opava) – výkonná redaktorka

Jana Tamfalová (Opava) – technická redaktorka

redakční rada

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

Online verze časopisu je k dispozici na následujícím webu

vssp.slu.cz

Vydavatel

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

Identifikační číslo organizace

47813059

Vychází dvakrát ročně.

Grafické zpracování

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

Tisk

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

© Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, 2023

Evidenční číslo Ministerstva kultury České republiky

E 24045

ISSN 2695-1223 (Print)

ISSN 2695-1231 (Online)

OBSAH

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

NÁŠ ROZHOVOR

ROZHOVOR S EVOU ZAMRAZILOVOU Ladislav Průša	13
---	----

RECENZOVANÉ STATI, STUDIE, ÚVAHY A ANALÝZY

MOŽNOSTI A DŮSLEDKY VÝPLATY JEDNORÁZOVÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK DOMÁCNOSTEM V ČESKÉ REPUBLICE JAKOŽTO REAKCE NA VYSOKOU MÍRU INFLACE Lenka Farkačová	17
---	----

CEZHRANIČNÁ SPOLUPRÁCA A PARTNERSTVÁ MIEST A OBCÍ V RÁMCI KONTEXTU INVISIBLE BORDER V PODMIENKACH SR A ČR Martina Jakubčinová, Jana Masárová, Vilém Pařil, Filip Hrůza	29
---	----

VPLYV PANDÉMIE NA ŽIVOT OBČANOV V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE V KONTEXTE POSKYTOVANIA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V SR Lenka Lachytová	41
---	----

POSTAVENIE MESTSKÝCH ČASTÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A ČESKEJ REPUBLIKE Dominika Petrášová	49
--	----

VÝVOJ POČTU PŘÍJEMCŮ PŘÍSPĚVKU NA PÉČI V LETECH 2007–2021 Ladislav Průša	61
--	----

ZE ZÁVĚREČNÝCH PRACÍ NAŠICH STUDENTŮ

ZE ZÁVĚREČNÝCH PRACÍ NAŠICH STUDENTŮ Miroslav Pilát	73
---	----

VEŘEJNÁ SPRÁVA A PRACOVNÍCI V PRVNÍ LINII Petr Fabián	75
---	----

K ZAMÝŠLENÍ

SHOULD WE ALLOW A PROFIT ON SOCIAL SERVICES PROVISION?
Jiří Horecký 79

POZORUHODNÉ NÁSLEDKY „MALÝCH“ ROZHODNUTÍ,
ANEB „KROK ZA KROKEM K REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY“
Petr Víšek, Jaromíra Kotíková 83

Z AKADEMICKÉHO ŽIVOTA

97

NAŠE RECENZE

RECENZE KNIHY SOCIÁLNÍ POLITIKA
Lucie Kamrádová 103

RECENZE KNIHY JAKÉ ZMĚNY JSOU NUTNÉ PRO SPRÁVNÉ FUNGOVÁNÍ
TERÉNNÍCH SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V ČESKÉ REPUBLICE
Ladislav Průša 106

KNIŽNÍ NOVINKY

JAK SE VYHNOUT VÁLCE ROSEOVÝCH ANEB PRÁVNÍ MINIMUM
NEJEN PRO MANŽELSTVÍ 111

CIVILNÍ PRÁVO A NOVÉ TECHNOLOGIE 113

POKYNY PRO AUTORY

115

Milí čtenáři,

právě jste otevřeli první letošní číslo našeho časopisu, který je věnován problematice veřejné správy a sociální politiky. Po dlouhých zimních měsících, kdy jsme často marně na obloze hledali sluníčko, které alespoň trochu může přispět k pozitivnějšímu pohledu na běžné všední dny, snad konečně nastávají dny, kdy již od rána budeme mít díky němu lepší náladu. Je třeba si otevřeně přiznat, že moc radosti nám dnes každodenní život nepřináší. Inflace, která je jednou z nejvyšších v celé Evropě, pravidelně ukrájí část našich poctivě vydělaných a naspořených finančních prostředků, sdělovací prostředky nás informují o tom, že schodek ve státním rozpočtu nabývá obřích rozměrů, naši politici se předhánějí v tom, kde mohou uspořit větší či menší objem finančních prostředků nebo naopak kde dále ukrojí z našich peněz. Inu, není to radostné období...

Těmto otázkám se snažíme věnovat i v tomto čísle. Viceguvernérka ČNB doc. Ing. Eva Zamrazilová, CSc. v úvodním rozhovoru věří, že v následujících měsících bude inflace dále klesat a na jednociferné hodnoty se dostane ve druhé polovině roku s tím, že v příštím roce by měla klesnout do blízkosti 2% cíle. Byl bych rád – tak, jako všichni čtenáři – aby se tento optimistický scénář naplnil.

Z příspěvků, které jsou prezentovány v recenzované části časopisu, bych rád upozornil na příspěvek Ing. Lenky Farkačové, Ph.D., který je věnován možnostem a důsledkům výplaty jednorázových sociálních dávek domácnostem v reakci na vysokou míru inflace. Autorka v tomto příspěvku upozorňuje na to, že výplaty těchto jednorázových dávek mohou mít potenciálně negativní vedlejší efekty v podobě případných inflačních tlaků a zvýšení výdajů státního rozpočtu, nicméně považuje za nezbytné zvážit možnost tohoto řešení a to přesto, že ideální formou pomoci domácnostem by měla řešení, která by byla realizována prostřednictvím standartních systémových mechanismů sociální politiky, jejichž prostřednictvím by stát finanční prostředky dokázal transferovat směrem k ohroženým skupinám obyvatelstva.

Z příspěvků, které jsou uveřejněny v dalších rubrikách našeho časopisu, bych rád Vaši pozornost soustředil na anglicky psanou úvahu prezidenta European Ageing Network Ing. Jiřího Horeckého, Ph.D., MSc., MBA o tom, zda při poskytování sociálních služeb a dlouhodobé péče lze vytvářet zisk. Jedná se o otázku, která je aktuální i z hlediska dalšího vývoje těchto oblastí i v naší zemi. Veřejná správa se u nás v současné době snaží řadou legislativních nástrojů (např. tvorbou sítě sociálních služeb) uchovat si svoje dominantní postavení, nicméně je zřejmé, že jsou to právě komerční subjekty, které dnes vytvářejí nové kapacity sociálních služeb. Autor ve svém příspěvku upozorňuje na to, že role soukromého sektoru se v evropských zemích ale zvyšuje, privatizace a marketizace těchto služeb jsou rostoucím trendem ve většině evropských zemí, nicméně budoucnost těchto služeb spatřuje v rozumné a akceptované kombinaci veřejných a soukromých poskytovatelů těchto služeb při vytvoření takového regulačního rámce, který zajistí kvalitní poskytování těchto veřejných služeb.

Věřím, že Vás ale zaujmou i další příspěvky, které v tomto čísle našeho časopisu najdete.

Přeji Vám příjemné prožití letní dovolené.

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

Rozhovor s viceguvernérkou ČNB doc. Ing. Evou Zamrazilovou, CSc.

Vážená paní viceguvernérko, česká ekonomika se potýká již řadu měsíců s vysokou úrovní inflace. Kde spatřujete hlavní příčiny růstu životních nákladů v posledním období?

Jednou z hlavních příčin růstu životních nákladů je v poslední době nárůst cen energií a potravin ovlivněný válečným konfliktem na Ukrajině. Došlo ke zdražování komodit, jako jsou elektřina, plyn a benzín. To mělo druhotný dopad rovněž na růst nákladů na bydlení a dopravu, ceny potravin nevyjímaje.

Pokud se podíváme na poslední dekádu, tak je potřeba zmínit také růst cen nemovitostí zapříčiněný obdobím extrémně nízkých úrokových sazeb.



Jaké má ČNB k dispozici nástroje, jejichž prostřednictvím může ovlivňovat úroveň cenové hladiny? Jsou tyto nástroje podle Vašeho názoru efektivní?

Hlavním nástrojem jsou úrokové sazby. Ty se aktuálně nachází na nejvyšší úrovni od roku 1999, která tlumí domácí poptávkové tlaky. Brzdí růst korunových bankovních úvěrů pro domácnosti i firmy, což brzdí růst množství peněz v ekonomice. Reálné úrokové sazby při zohlednění výhledu inflace v ročním horizontu po řadě let vzrostly do zřetelně kladných úrovní.

Dalším nástrojem je kurz koruny. Měnové podmínky se v posledních měsících zpřísnily rovněž vlivem zhodnocení koruny vůči euru.

Jaká je Vaše predikce vývoje životních nákladů pro následující období?

Česká ekonomika čelí silným nákladovým inflačním tlakům, o něco méně pak i poptávkovým tlakům plynoucím z domácí ekonomiky. Síla zahraničních nákladových tlaků i problémy v dodavatelských řetězcích postupně polevují. Vzhledem k mírně zimě a postupné diverzifikaci dodávek došlo navíc k poklesu cen plynu a elektřiny na energetických trzích na úroveň pozorované před zahájením ruské invaze na Ukrajinu. Tento pokles se ale ve spotřebitelských cenách projeví až se zpožděním.

Meziroční inflace byla v lednu 17,5 %, v únoru klesla na 16,7 %. V následujících měsících bude inflace dále klesat a na jednociferné hodnoty se dostane ve druhé polovině roku. V příštím roce by měla inflace klesnout do blízkosti 2 % cíle.

V posledních dnech se velmi bouřlivě diskutuje o rozsahu valorizace vyplácených důchodů. Podle jakých principů by důchody měly být podle Vašeho názoru valorizovány?

To je navýsost politická otázka, do které bych nerada z pozice centrální banky zasahovala. Důchodový systém ale má zásadní problém, a tím je jeho dlouhodobá neudržitelnost. Od roku 2030 začnou do důchodu odcházet generace tzv. „husákových dětí“ a postupně se ze současného stavu, kdy na jednoho důchodce pracují tři lidé, dostaneme do stavu dvou pracujících na jednoho důchodce. A je na politické reprezentaci, aby našla prostředky na tyto výdaje. Pravděpodobně se zde bavíme o kombinaci posunutí věku odchodu do důchodu, úpravě náhradového poměru, rychlejšímu návratu matek z rodičovské dovolené (která je mimochodem u nás jednou z nejdelších v rámci EU), případně zapojení vyšších daňových příjmů, tak jako je to v jiných státech EU.

Vážená paní viceguvernérko, děkuji Vám za rozhovor.

Rozhovor vedl: Ladislav Průša

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

MOŽNOSTI A DŮSLEDKY VÝPLATY JEDNORÁZOVÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK DOMÁCNOSTEM V ČESKÉ REPUBLICE JAKOŽTO REAKCE NA VYSOKOU MÍRU INFLACE

OPTIONS AND IMPLICATIONS OF THE PAYMENT OF ONE-OFF SOCIAL BENEFITS TO HOUSEHOLDS IN THE CZECH REPUBLIC IN RESPONSE TO HIGH INFLATION

Lenka Farkačová¹

Abstrakt

Inflace vysoko nad úrovní inflačního cíle spolu s pomalým růstem reálných mezd významně působí na pokles reálného bohatství a ekonomickou situaci českých domácností. Situace se ovšem netýká jen České republiky, ale i ostatních zemí Evropské unie. Jednotlivé země proto přistupují k opatřením, které by zmírnily dopad výše uvedeného a zároveň dostály role sociálního státu. Jeden z možných nástrojů je i jednorázová dávka domácnostem, které by ovšem působila i další konsekvence. Cílem článku je proto určit možné důsledky výplaty jednorázových sociálních dávek domácnostem v České republice, jakožto nástroje minimalizace negativních dopadů na příjmy domácností v důsledky inflace. Cíle článku bude dosaženo pomocí aplikace vybraných ekonomických teorií a orientačních výpočtů na základě dostupných dat. Účelem článku je demonstrovat potenciální sílu a vedlejší efekty vybraného vládního rozhodnutí.

Klíčová slova

inflace, sociální politika, příjmy domácností, domácnosti

Abstract

Inflation well above the inflation target, together with slow real wage growth, was significantly contributing to a decline in the real wealth of Czech households. However,

¹ AMBIS, vysoká škola, a.s.

the situation is not only affecting the Czech Republic, but also other EU countries. Therefore, individual countries are taking measures to mitigate the impact of the above while at the same time fulfilling the role of the welfare state. One of the possible instruments is a one-off benefit to households, which would, however, have other consequences. The aim of this paper is to identify the possible consequences of the payment of one-off social benefits to households in the Czech Republic as a tool to minimise the negative impact on household incomes due to inflation. The aim of the paper will be achieved by applying selected economic theories and indicative calculations based on available data. The purpose of the paper is to demonstrate the potential strength and side effects of the selected government decision.

Keywords

inflation, social policy, household income, household

ÚVOD

Řada zemí Evropské unie musí na počátku roku 2023 čelit mnohým výzám v podobě rostoucích cen energií, návazné akcelerační inflace, a především pak důsledkům inflace, které dopadají na reálné bohatství domácností i konkurenceschopnost firem. Konkrétně v případě České republiky dosáhla průměrná roční míra inflace v roce 2022 na hodnotu 15,1 % (ČSÚ, 2023a). Dle dat Českého statistického úřadu se jedná o druhou nejvyšší hodnotu od vzniku samostatné České republiky. Vyšší byla míra inflace pouze v roce 1993 (20,8 %). Ceny zboží úhrnem v roce 2022 vzrostly o 16,8 % a ceny služeb o 12,3 %. Přičemž inflační cíl ČNB je stanoven od roku 2010 na úroveň 2 % (ČNB, 2023).

Důsledky zvyšující se cenové hladiny jsou aktuálně silně diskutovány nejen odbornou veřejností, ale i jednotlivými resorty. Například Ministerstvo financí ČR (2022) již v závěru roku 2022 zdůrazňovalo negativní dopad na spotřební výdaje z důvodu rekordního propadu reálného disponibilního důchodu, způsobený akcelerující inflací, stejně tak jako na výrazný pokles míry úspor domácností. Zároveň je nutné přihlédnout ke skutečnosti, že spolu s poklesem úspor české domácnosti čelí i dalšímu problému v podobě zadlužení a exekucí. Ilustrativně například, dle průzkumu provedeného EU (Alleweldt, Kara, Graham, Kempson, Collard, Stamp a Nahtigal, 2014) na území členských států se v roce 2011 celkem 11,4 % domácností (tedy téměř každá devátá) dostalo v úseku 12 měsíců alespoň jednou do prodlení v platbách za nájem, hypotéku, provozní náklady domácnosti či ve splácení půjčky nebo úvěru. Problémy těchto domácností budou v návaznosti na důsledky inflace ještě akcelerovaly.

Je očekávatelné, že právě vláda by měla reagovat a řešit či alespoň se snažit zmírnit důsledky inflace na nejohroženější skupiny. Jak upozorňují výzkumníci z Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Adunts, Kurylo a Špeciánová, 2022) přestože rostoucími životními náklady jsou zasaženy všechny české domácnosti, ve vládní pomoci by měly být upřednostněny domácnosti samorodičů a domácnosti s nízkými příjmy. Přičemž jeden ze sedmi základních druhů politik zacílených na zmírňování dopadů vysokých cen, který je využíván všemi zeměmi Evropské unie (výjimkou je Bulharsko a Maďarsko), jsou sociální dávky určené přímo nejvíce ohroženým domácnostem (Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Zachmann, 2021). Lze tedy předpokládat, že i Česká republika k takovému to kroku může přistoupit.

Cílem článku proto je určit možné důsledky výplaty jednorázových sociálních dávek domácnostem v České republice, jakožto nástroje minimalizace negativních dopadů na příjmy domácností v důsledky inflace.

Cíle článku bude dosaženo pomocí aplikace vybraných ekonomických teorií a orientačních výpočtů na základě dostupných dat.

Současný stav

Aktuálnost tématu v podobě zvyšování cenové hladiny a řešení důsledků tohoto jevu lze vhodně ilustrovat pomocí počtu odborných recenzovaných článků na dané téma. Ilustrativně byla vybrána databáze odborných zdrojů IDEAS a pomocí klíčových slov uvedených níže byly zjišťovány počty odborných recenzovaných textů s datem vydání 2022 a novější a porovnány se situací v letech 2021 a 2020. Dle zjištěných počtů je zřejmé, že inflace v zemích Evropské unie je bezesporu aktuálním tématem. Přičemž téma inflace se dle četnosti v předchozích letech 2020–2022 zvyšuje.

Tab. 1 Evidence výsledků vyhledávání v databázi IDEAS v kategorii odborných recenzovaných článků od roku 2022 (počty výsledků 6.2.2023)

Klíčové slovo	Počet výsledků v roce 2022
inflation EU	356
inflation czech republic	35
inflation social benefits	131
inflation	17938

Zdroj: vlastní šetření na základě IDEAS REPEC

Tab. 2 Evidence výsledků vyhledávání v databázi IDEAS v kategorii odborných recenzovaných článků v letech 2021 a 2020 (počty výsledků k 6.2.2023)

Klíčové slovo	Počet výsledků v roce 2020	Počet výsledků v roce 2021
inflation EU	343	355
inflation czech republic	42	48
inflation social benefits	116	130
inflation	16036	16809

Zdroj: vlastní šetření na základě IDEAS REPEC

Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto článku, průměrná roční míra inflace v České republice v roce 2022 byla 15,1 %. Ovšem obdobné problémy zažívají i ostatní země Evropské unie. Inflaci v České republice převyšuje například Estonsko, Maďarsko či Litva. Naopak mezi země s nižší mírou inflace je Španělsko, Francie, Malta a další. Ovšem i v těchto zemích převyšuje inflace úroveň mírné inflace. Inflace je tedy i v těchto zemích vyšší než 5 % (Statista, 2023).

ECB ani ČNB se aktuálně nedaří dosahovat svého inflačního cíle. Což má to pro země eurozóny i Českou republiku velké fiskální důsledky.

Jeden z mnoha řešených důsledků je otázka řešení důsledků růstu cenové hladiny na ekonomicky významné ekonomické subjekty v podobě domácností. Právě tato problematika je i klíčovou oblastí pro tento článek.

Určení dopadů výplaty sociálních dávek domácnostem v České republice

Cílem článku je určit možné důsledky výplaty jednorázových sociálních dávek domácnostem v České republice, jakožto nástroje minimalizace negativních dopadů na příjmy domácností v důsledky inflace.

Cíle článku bude dosaženo pomocí aplikace vybraných ekonomických teorií a orientačních výpočtů na základě dostupných dat.

Předpokladem je, že jedním z cílů sociální politiky je pozitivně ovlivňovat celkovou kvalitu života lidí.

- První otázkou, kterou je nutné zodpovědět je: **jakou výši by daná sociální dávka měla mít a komu by měla být určena?**

Odpověď na tuto otázku není jednoduchá, protože sociální politika je vždy politikou. Tedy rozhodnutí ovlivňují různé zainteresované strany a výsledná částka a cílení proto nemusí být stanovena výhradně na tvrdých analytických datech a principu paretovskeho zlepšení. Jak poukázal Mandys (2022) v absolutním vyjádření průměrná domácnost v České republice utrpěla roční ztrátu 10 000 Kč na obyvatele, přičemž nejvíce postiženými skupinami byli důchodci, obyvatelé malých obcí, majitelé domů a domácnosti s nízkými příjmy. Domácnosti s nejnižšími příjmy ztratily 21 000 Kč, což je poměrně výrazně více než 26 000 Kč, o které přišly domácnosti s vysokými příjmy.

Analýzou dat ze Statistiky rodinných účtů a dat o indexu spotřebitelských cen bylo dále zjištěno, že míry inflace specifické pro jednotlivé skupiny českých domácností jsou velmi podobné míře inflace pro celkovou populaci nezahrnující seniory. (Adunts, Kurylo a Špeciánová, 2022).

V modelovém výpočtu bude proto kalkulováno s částkou 10 000 Kč pro všechny domácnosti důchodců (tedy domácnosti s hrubými ročními příjmy ve výši od 142 962 Kč do 283 707 Kč) a dále pak pro domácnosti zaměstnanců s příjmy do 304 746 Kč včetně, což je 60% domácností v ČR (ČSÚ, 2023b). Celkově se tak bude jednat o 2 704 135 domácností, jakožto přímých příjemců této dávky.

Stanovená výše sociální dávky tedy nemá ambici kompenzovat ztráty jednotlivců, ovšem má za cíl demonstrovat spíše vstřícný krok státu vůči domácnostem.

Tab. 3 Absolutní počty a příjmy domácností zaměstnanců a důchodců v letech 2021 a 2022

	Domácnosti: Zaměstnanci				
	nejnižších 20 %	druhých 20 %	třetích 20 %	čtvrtých 20 %	nejvyšších 20 %
Absolutní počty domácností (2021)	447745	446983	447725	447226	446880
A. Hrubé peněžní příjmy (2021 v Kč)	142249	217399	284170	371701	611817
Absolutní počty domácností (2022)	450150	449278	449248	449641	449182
A. Hrubé peněžní příjmy (2022 v Kč)	152040	231756	304746	398828	658254
	Domácnosti: Důchodci				
	nejnižších 20 %	druhých 20 %	třetích 20 %	čtvrtých 20 %	nejvyšších 20 %
Absolutní počty domácností (2021)	268645	268559	268737	268569	268 308
A. Hrubé peněžní příjmy (2021 v Kč)	136697	172343	189662	209318	273 514
Absolutní počty domácností (2022)	271106	271393	271266	271001	270 693
A. Hrubé peněžní příjmy (2022 v Kč)	142962	179902	197910	218563	283 707

Zdroj: ČSÚ (2023b), vlastní grafické zpracování

- Druhou otázkou pak je: **zda by tato dávka měla být vyplacena jednorázově či opakovaně?**

Klíčovým argumentem pro jednorázovou výplatu této kompenzační dávky je varování European Fiscal Board (EFB) ze závěru roku 2022 před rozsáhlou fiskální expanzí. Ta by byla dle EFB kontraproduktivní a dále by podporovala inflační tlaky.

Dalším argumentem bylo zamezení dalšího zadlužování a zvyšování schodku státního rozpočtu v České republice v situaci, kdy stagnuje HDP a kdy jsou současně řešeny další z řady významných problémů, jako je zajištění příjmů do důchodového systému apod.

Z tohoto důvodu byla pro modelový výpočet zvolena jednorázová dávka.

- Třetí otázkou k určení dopadů je: **jaké přímé a vedlejší efekty mohou důsledky výplaty jednorázové dávky působit?**

i) Bude kalkulována finanční náročnost daného řešení a **dopad na státní rozpočet.**

ii) Bude kalkulován dopad na spotřebu skrze **Keynesovu teorii spotřeby.**

iii) Bude kalkulován dopad na trh peněz skrze **depozitní multiplikátor.**

Výsledky

i) Dopad na **státní rozpočet**

Při výši jednorázové dávky 10 000 Kč pro 2 704 135 domácností se výdaje státního rozpočtu zvýší jednorázově o **27 041 350 000 Kč.**

Úhlem pohledu státního rozpočtu se jedná o přiměřenou částku, kterou by státní rozpočet mohl unést. Je vhodné připomenout, že například příjmy státního rozpočtu na pojistném v období leden–srpen 2022 tvořily 416,94 mld. Kč (MF ČR, 2022b).

Nutné je také přihlédnout k faktu, že sociální politika je v České republice pod úrovní EU-27. Například v roce 2018 tvořily výdaje na sociální ochranu, měřeno podílem na HDP 12%, přičemž průměr EU-27 byl 19,2% (ISPV, 2020).

Lze tedy konstatovat, že negativní dopad na státní rozpočet by byl vykompenzován přínosy, které by dané řešení mělo pro jednotlivé domácnosti.

ii) Důsledky vymezení **dopadu na spotřebu skrze Keynesovu teorii spotřeby**

Tento model vysvětluje fluktuaci skutečného produktu kolem potenciálního produktu v krátkém období. Jinými slovy vysvětluje příčiny ekonomického cyklu a zahrnuje fungování multiplikačních efektů (Mach, 2001). Z tohoto úhlu pohledu se jeví jako vhodný model pro aplikaci.

Při výši jednorázové dávky 10 000 Kč pro 2 704 135 domácností se celková spotřeba zvýší dle poznatků základní funkce spotřeby:

$$C = C_a + cY$$

Klíčová zde bude hodnota c , tedy mezního sklonu ke spotřebě. Jak uvádí Keynes, základním psychologickým zákonem, na který se můžeme spolehnout je to, že lidé jsou

zpravidla v průměru ochotni zvyšovat svou spotřebu, zvyšuje-li se jejich důchod, ale nikoli ve stejné míře, v jaké roste důchod.“ J. M. Keynes – Obecná teorie zaměstnanosti úroku a peněz.

S ohledem na ekonomickou situaci českých domácností, lze uvažovat, že se mezní sklon ke spotřebě se bude přibližovat číslu 1. Domácnostem totiž klesá jejich reálné bohatství i úspory a mnoho domácností se již potýká s finančními problémy. Lze tak usuzovat, že v tomto případě dosáhne mezní sklon ke spotřebě ilustrativně hodnoty 0,9.

Celkový objem **spotřeby domácností se tak zvýší o 24 337 215 000 Kč.**

Analogicky pak lze odvodit i hodnotu jednoduchého výdajového multiplikátoru, která by v tomto případě byla: $1/(1 - c) = 1/(1 - 0,9) = 1/0,1 = 10$

Ovšem není na místě domnívat se, že v dané situaci bude mít zvýšení disponibilního přímo skutečně i multiplikační dopad na HDP. Důvodem je, že v této poměrně extrémní situaci lze jen těžko generalizovaně určit, zda domácnosti využijí dodatečný příjem o výdaje spojené například s dětskými kroužky či dalšími výdaji, jejich výše se pojí s výší důchodu či zda dodatečný příjem využijí spíše na autonomní spotřebu (platba elektřiny, vody, základních potravin, ...) kterou by jinak financovali buď z úspor nebo například z úvěrů.

V této situaci by tak bylo poměrně odvážné očekávat stimulaci HDP, spíše je potřeba na tuto jednorázovou platbu pohlížet jako sociální nástroj.

iii) Důsledky na trhu peněz skrze **depozitní multiplikátor (multiplikační proces vkladů)**

Při výši jednorázové dávky 10 000 Kč pro 2 704 135 domácností se nově připsané vklady na běžných účtech mohou zvýšit až o 27 041 350 000 Kč (výchozí stav bez zohlednění multiplikace). K určení výše multiplikace je nutné znát povinnou míru rezerv v ČR, která je aktuálně stanovena na 2 % z vkladů (ČNB, 2021).

Výpočet:

$$27\,041\,350\,000 \times (1/0,02) = 135\,206\,750\,000 \text{ Kč}$$

Dochází tak k **růstu množství peněz v ekonomice až o 135 206 750 000 Kč.**

Ovšem tento růst nemusí dosáhnout svého potenciálu, primárně kvůli obezřetnému chování jednotlivých komerčních bank a jejich interně stanovenému OMR (optimální míry rezerv). Je vhodné zde upozornit, že tento dodatečný růst množství peněz v ekonomice může přispívat k dodatečnému růstu cenové hladiny, ovšem není to v tomto případě příliš pravděpodobné, nejen kvůli výše uvedeným OMR, ale také z důvodu aktuálních úrokových sazeb, které mohou multiplikaci brzdit.

DISKUSE

Článek svým obsahem reaguje na aktuální dění v české ekonomice, primárně pak na důsledky inflace. Předložený článek obsahuje řadu zjednodušení, bez kterých by modelové kalkulace nebylo možné realizovat. Záměrem modelových kalkulací je demonstrace sekundárních důsledků vybraného politického rozhodnutí. Nebylo cílem a není ani reálně možné vymezit všechny důsledky zvoleného řešení, ovšem je chápáno

jako nezbytně nutné aktivně upozorňovat na vedlejší efekty jednotlivých rozhodnutí.

Jinými slovy i v tomto případě stát může dostát své stabilizační funkce (Hamerníková, Maaytová, 2007), ovšem přesto bude pravděpodobně docházet k působení principu magického čtyřúhelníku (Nemec, 1997), kdy optimalizační opatření v některé z oblastí povede k posunu ve vývoji ve třech zbývajících oblastech (inflace, nezaměstnanost, ekonomický růst, platební bilance). Případně pak lze uvažování rozšířit do pětiúhelníku, jak uvádí Mertl (2021).

Otevřenou otázkou zůstává důležitá problematika kritéria administrace výplaty dávky (Holub a kol., 2019), což ovšem nebylo cílem ani ambicí tohoto článku.

Jistá kritika či pochybnost může navazovat i na platnost Keynesiánské spotřební funkce. Některé empirické studie, například (Duesenberry, 1949) nepotvrdily platnost Keynesových hypotéz, vedly spíše k závěru o relativní stabilitě podle spotřeby na disponibilním důchodu v dlouhém období. Současně ukázaly, že změny disponibilního důchodu nemají na běžnou spotřebu tak velký vliv, jak keynesiánská ekonomie předpokládala. Ovšem tato kritika pro účely tohoto článku není relevantní, respektive nijak nevyvrací předpoklad, že v případě rostoucí cenové hladiny a následného poklesu reálného bohatství domácností, domácnosti nevyžijí dodatečnou jednorázovou sociální dávku jakožto dodatečný disponibilní příjem, který využijí ke spotřebě a kompenzace poklesu ostatních reálných příjmů. Navíc se modelový výpočet orientuje na krátké období.

ZÁVĚR

Cílem článku bylo určit možné důsledky výplaty jednorázových sociálních dávek domácnostem v České republice, jakožto nástroje minimalizace negativních dopadů na příjmy domácností v důsledky inflace. Cíle článku bylo dosaženo pomocí aplikace vybraných ekonomických teorií a orientačních výpočtů na základě dostupných dat Českého statistického úřadu a dalších institucí.

Na základě literární rešerše bylo vymezeno přijatelné řešení pro kompenzaci snižujícího se reálného bohatství domácností v podobě jednorázové sociální dávky ve výši 10 000,- Kč. Dále byly vymezeny domácnosti, které by na dávky mohli dosáhnout, přičemž tyto domácnosti byly rozděleny na domácnosti zaměstnanců a důchodců. Dávka je tedy částečně závislá na výši příjmu domácností, přičemž zdrojem financování jsou všeobecné daně (státní rozpočet).

Bylo zjištěno, že toto vládní opatření by zatížilo státní rozpočet částkou 27 041 350 000 Kč. Konečná spotřeba domácností by se modelově mohla zvýšit o 24 337 215 000 Kč a skrze multiplikační proces vkladů by toto rozhodnutí vlády způsobilo růst množství peněz v ekonomice až o 135 206 750 000 Kč, což by teoreticky mohlo působit jako další inflační tlak. Ovšem tento scénář není s ohledem na aktuální trh peněz příliš pravděpodobný.

Účelem článku bylo demonstrovat potenciální sílu a vedlejší efekty vybraného vládního rozhodnutí a apelovat tak na tvůrce sociální/fiskální politiky, o uvažování nad rozhodnutími v širším měřítku.

Závěrem lze konstatovat, že výplata výše vymezené jednorázové dávky by sice měla potenciálně negativní vedlejší efekty v podobě případných inflačních tlaků a zvýšení výdajů

státního rozpočtu, ovšem po uvážení výše uvedených přínosů a nákladů tohoto řešení, by bylo možné tento krok doporučit ke zvážení. Stejně tak je vhodné zdůraznit, že ideální forma pomoci domácnostem by samozřejmě měla být realizována skrze systémové standardní mechanismy sociální politiky, jejichž prostřednictvím by stát uvedené finanční prostředky dokázal transferovat směrem k definovaným skupinám. Poznatky článku proto mohou být chápány i jako apel k zástupcům státu s tím, že je třeba aktuální ekonomické situaci domácností věnovat zvýšenou pozornost.

Literatura

ADUNTS, D., KURYLO, B. a ŠPECIÁNOVÁ, J. Inflační nerovnost v České republice. *POLICY BRIEF 8/2022* [online]. Praha: VÚPSV, 2022 [cit. 6. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.rilsa.cz/download/policy-brief-vupsv-v-v-i-c-8-2022/?wpdmdl=15750&refresh=63dd3c221fded1675443234>.

ALLEWELDT, F., KARA, S., GRAHAM, R., KEMPSON, E., COLLARD, S., STAMP, S. and NAHTIGAL, N. *"The overindebtedness of European households: Updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact."* 2014.

ČNB. *Povinné minimální rezervy* [online]. ČNB, 25. 3. 2021. [cit. 2. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Povinne-minimalni-rezervy/.

ČNB. *Inflační cíl* [online]. ČNB, 2023. [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/inflacni-cil/>.

ČSÚ. *Příjmy, výdaje a životní podmínky domácností* [online]. Czso, 2023b. [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-vydaje-a-zivotni-podminky-domacnosti>.

ČSÚ. *Inflace – druhy, definice, tabulky* [online]. Czso.cz, 2023a. [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace.

DUESENBERY, J. S. *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949.

EUROPEAN FISCAL BOARD (EFB). *"Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2023,"* Reports 2022, European Fiscal Board.

Harmonized index of consumer prices (HICP) inflation rate of the European Union in December 2022, by country. Statista [online]. 2023 [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.statista.com/>.

IDEAS. IDEAS/RePEc: Economics and Finance Research [online]. [cit. 6. 2. 2023]. Dostupné z: <https://ideas.repec.org/>.

ISPV. *Česko dává na sociální ochranu menší podíl HDP než Polsko, Maďarsko nebo Slovensko*. Revue pro sociální politiku a výzkum [online]. 2020. [cit. 6. 2. 2023]. Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/2020/02/cesko-dava-na-socialni-ochranu-mensi-podil-hdp-nez-polsko-madarsko-nebo-slovensko/>.

HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. 2007. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, 364 s. ISBN: 978-80-7357-301-0.

HOLUB, M., MERTL, J., MILIONOVÁ, P., ŠLAPÁK, M., VOSTATEK, J. a VÍŠEK, P. *Typologie sociálních dávek a událostí v pojistném a nepojistném systému sociálního zabezpečení z hlediska vhodnosti a efektivity* [online]. Praha: VÚPSV, 2019. [cit. 12. 2. 2023]. ISBN 978-80-7416-355-5. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_465.pdf.

KEYNES, J. M. *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Cicero: 2020. ISBN 978-80-270-7399-3.

MACH, M. *Makroekonomie II pro magisterské (inženýrské) studium*. 1. a 2. část. 3. vydání. Slaný: MELANDRIUM, 2001. ISBN 80-86175-18-9.

MANDYS, F. *Household-specific Energy Expenditure and Inflation in the Czech Republic* [online]. Praha: RILSA, 2022 [cit. 1. 2. 2023]. ISSN 2695-1029. Dostupné z: <https://www.rilsa.cz/download/policy-papers-vupsv-v-v-i-c-4-2022/?wpdmdl=17296&refresh=63e107452adde1675691845>.

MF ČR. *Makroekonomická predikce České republiky: listopad 2022*. Praha, 2022a. ISSN 1804–7971.

MERTL, J. Public debt amidst low interest rates: the magic pentagon and its significance for economic and social policy. *Veřejná správa a sociální politika*. Opava: Slezská univerzita, 2021, roč. 1, č. 2, s. 45–68. ISSN 2695-1223. doi:10.25142/vssp.2021.010.

MR ČR. *Plnění státního rozpočtu ČR za srpen 2022* [online]. 1. 9. 2022b. [cit. 4. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2022/pokladni-plneni-sr-48677>.

NEMEC, J. *Štát a trh*. EF UMB: Banská Bystrica 1997, s. 14.

SGARAVATTI, G., TAGLIAPIETRA, S. and ZACHMANN, G. National policiesto shield consumersfromrising energy prices. In: *Bruegel Dataset* [online]. 4. 11. 2021. [cit. 2. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shieldconsumers-rising-energy-prices>.

Kontakt

Ing. Lenka Farkačová, Ph.D.
AMBIS vysoká škola, a.s.
Lindnerova 575/1, 180 00 Praha 8 – Libeň
Lenka.rihova01@gmail.com

CEZHRANIČNÁ SPOLUPRÁCA A PARTNERSTVÁ MIEST A OBCÍ V RÁMCI KONTEXTU INVISIBLE BORDER V PODMIENKACH SR A ČR

CROSS-BORDER COOPERATION AND PARTNERSHIPS OF CITIES AND MUNICIPALITIES WITHIN THE CONTEXT OF THE INVISIBLE BORDER IN THE SCOPE OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CZECH REPUBLIC

Martina Jakubčinová¹, Jana Masárová¹, Vilém Pařil², Filip Hrůza²

Abstrakt

Článok je výpoveďou o stave a situácii spolupráce miest a obcí v rámci Slovenskej a Českej republiky. Predkladané výsledky a zistenia vychádzajú zo štúdie a skúmania problematiky Invisible border. Téma Invisible border sa stala ústrednou v rámci cezhraničného projektu Interreg SK-CZ (2020–2021): Posilovanie spolupráce obcí k riešeniu problému „Invisible border“ (ITMS2014+ 304031R566). Riešiteľský tím bol tvorený odborníkmi v danej oblasti pôsobiacimi na Trenčianskej univerzite A. Dubčeka (SR) a Masarykovej univerzite (ČR). Rozbor otázok týkajúcich sa dôvodov, výsledkov a budúcnosti cezhraničnej spolupráce, ako i aktivít postavených na vzájomnosti, rozvoji a posilňovaní celkového konceptu spolupráce slovenských a českých samospráv v prihraničných regiónoch je vysoko aktuálny. Z tohto dôvodu predkladáme vybrané výsledky slovensko-českých prihraničných partnerstiev a prijímame závery, ktoré vychádzajú z našich zistení. K zberu informácií došlo prostredníctvom dotazníkového šetrenia, rozhovormi s priamymi aktérmi a otvorenou diskusiou so zástupcami daného prostredia.

Kľúčové slová

Invisible border, obce, partnerstvo, rozvoj, spolupráca

¹ Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, Trenčianska univerzita A. Dubčeka v Trenčíne

² Ekonomicko-správná fakulta, Masarykova univerzita

Abstract

The article is a statement about the state and situation of cooperation between cities and municipalities within the Slovak and Czech Republics. The presented results and findings are based on the study and research of the Invisible border issue. The Invisible border topic has become a key point within the Interreg SK–CZ cross-border project (2020–2021): Strengthening the cooperation of municipalities to solve the "Invisible border" problem (ITMS2014+ 304031R566). The research team was made up of experts from A. Dubček University of Trenčín (SR) and Masaryk University (CR). The analysis of questions related to the reasons, results and cooperation, as well as projects based on mutuality, development and strengthening the overall cooperation concept of Slovak and Czech municipalities in cross-border regions is highly topical. For this reason, we present selected results of Slovak-Czech cross-border partnerships and accept conclusions based on our findings. Information was collected through a questionnaire survey, interviews with directly involved individuals and an open discussion with representatives of the given environment.

Keywords

Cooperation, Development, Invisible border, Municipalities, Partnership

ÚVOD

Obce a mestá sú reprezentantmi územnej samosprávy s nezastupiteľnou úlohou v systéme (Európska charta miestnej samosprávy, 2021; Malast, 2017; Hajšová, 2016). Ich primárnou úlohou a kľúčovým poslaním je budovať priestor pre všestranný rozvoj občanov žijúcich na jej území a posilňovať dané spoločenstvo (Via Iuris, 2019; Zákon 369/1990 Z. z.). Jednou z možností vedúcou k dosiahnutiu týchto špecifických cieľov je využitie priestoru a príležitosti, ktorú ponúka cezhraničné partnerstvo, resp. cezhraničná spolupráca. Tento variant spolupráce prináša radu zaujímavých výsledkov a výstupov, ktoré vnímajú hranice ako príležitosti, nie ako prekážky. To je jedným z hnacích motorov, ktoré skrz aktívnych a odhodlaných predstaviteľov samospráv, vedú k dosahovaniu želaných cieľov. Iniciatíva rastu a podpory súdržnosti partnerov prihraničných oblastí je základ, ktorému je prikladaná vysoká váha a venovaná značná pozornosť. Bez zdravých mechanizmov podpory spolupráce, vrátane podpory štátu, je toto budovanie nemožné.

V kontexte vyššie uvedeného a na základe výsledkov, ku ktorým sme sa dopracovali v rámci projektu Interreg SK–CZ, predkladáme článok upozorňujúci na skúsenosti dosiahnuté aktérmi samospráv prihraničných regiónov Českej a Slovenskej republiky a príklady

dobrej praxe. Vybrané príklady dobrej praxe môžu poslúžiť ako inšpirácia a podnet pre ďalšie samosprávy, pretože pozitívne výsledky týchto spoluprác rozvíjajú a zveľadujú ďalšie oblasti spoluprác, ktoré sú pálčivé, aktuálne a vítané všetkými zainteresovanými stranami.

Cezhraničná spolupráca ako nástroj inštitucionálnej spolupráce

Cezhraničná spolupráca je nástroj inštitucionalizovanej spolupráce medzi orgánmi v pohraničnej oblasti susedných krajín (EURIEC, 2021; Nagy, 2020), prostredníctvom ktorého sa stavajú mosty a budujú silné komunity. Spoluprácou a vzájomným spolupôsobením partnerov dochádza k posilňovaniu intenzity vzťahov, budovaniu nových väzieb a realizácii projektov významných nie len pre daný región a jej obyvateľov.

Vďaka cezhraničnej spolupráci dochádza k zvyšovaniu úrovne a kvality života ľudí v daných regiónoch. Najviac citelné je to v rámci spoločenskej a ekonomicko-sociálnej transformácie daných jednotiek (Beresecká a kol., 2020; Scott, 2015). Unikátnym v problematike cezhraničnej spolupráce, ktorý umocňujúci bonitu týchto partnerstiev, je fenomén Invisible border (Schliffka, 2020; BMVI, 2017; Reitel, 2006). Invisible border vnímame obdobne ako globalizáciu, ktorá rúca geopolitické a ekonomické hranice medzi štátmi. Jedná sa teda o rúcanie psychologických, sociálnych a kultúrnych bariér, resp. hraníc, ktoré medzi príslušníkmi susediacich štátov vedú k vytváraniu nových príležitostí, projektov a partnerstiev (Neolito, 2022).

Predstavitelia samospráv, predstavitelia združení pôsobiacich v oblasti samosprávy ako i politika Európskej únie smerujú svoje úsilie k tomu, aby sa práve dosahovanie cieľa partnerstva a otvorenosti udomáčňovalo na domácej i zahraničnej pôde. Pozornosť úsiliu podpory týchto iniciatív, ako i pomoc pre rozvoj ďalší, je jedným zo zámerov i viacerých európskych združení, resp. orgánov EÚ, napr. Európska cezhraničná aliancia občanov, Združenie európskych pohraničných regiónov či Európsky výbor regiónov.

Podľa posledne menovaného, Európsky výbor regiónov, sú „európske pohraničné regióny vzormi európskej integrácie a majú najlepšiu pozíciu na testovanie nových nápadov a inovatívnych riešení“ (ZMOS, 2021). S týmto tvrdením korešponduje i pohľad Európskej komisie, ktorá označuje cezhraničnú spoluprácu ako „živé laboratória európskej integrácie“ (EK, 2021). Snahu a úsilie o spojenie a podporovanie myšlienok vzájomnosti a aktívneho partnerstva podčiarkuje i výrok generálneho tajomníka Stredoeurópskej služby pre cezhraničné iniciatívy: „Musíme spojiť naše úsilie, aby sme sa vyhli návratu rozdelenej Európy“ (ERA portál, 2021).

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, problematika cezhraničnej spolupráce je v rámci Európskej únie stále aktuálna, živá a diskutovaná, a to najmä z dôvodu zlepšovania kvality života jej obyvateľov. Možno ju označiť za významný nástroj pomoci zlepšovania ekonomických a sociálnych väzieb, podpory spolupráce a ekonomickej integrácie medzi regiónmi (Gerfert, 2009). Potenciál cezhraničnej spolupráce spočíva v transformovaní hranice ako pozitívnu možnosť pre rozvoj regiónov, vďaka čomu sa môžu tieto regióny spoločne identifikovať a riešiť konkrétne výzvy a príležitosti, ktoré umožňuje hranica medzi nimi (Järviö, 2011).

CIEĽ A METÓDY PRÁCE

Cieľom predkladaného výstupu je zhodnotiť stav a výsledky, ktoré boli dosiahnuté za uplynulé obdobie v rámci cezhraničnej spolupráce miest a obcí SR a ČR. Výskum a štúdia problematiky spolupráce miest a obcí naprieč hranicami SR a ČR bola uskutočnená v rokoch 2020–2021 za spolupráce stakeholderov, ktorí v tomto priestore vystupujú prirodzene, t. j. predstaviteľov obcí a miest. Na akademickej pôde zainteresovaných univerzít (Trenčianska univerzita A. Dubčeka v Trenčíne a Masarykova univerzita Brno) bola v rámci spolupráce uskutočnená séria konferencií, ktorej vyše stočlenná účastnícka základňa pozostávajúca z predstaviteľov miest a obcí ČR–SR hranice, zástupcov štátnej správy, združení a organizácií zameraných na integrovaný rozvoj územia a verejnosti nie len hľadala riešenia podporujúce cezhraničnú spoluprácu, ale aj prezentovala dosiahnuté reálne výsledky cezhraničných spoluprác na príkladoch dobrej praxe. V rámci dotazníkového šetrenia distribuovaného v online priestore (914 respondentov) boli získané cenné informácie o predchádzajúcich, aktuálnych a plánovaných spoluprácach, pohľadoch predstaviteľov miest a obcí na problematiku cezhraničnej spolupráce a možnostiach rozvoja tohto fenoménu. Nadväzujúc na predchádzajúce aktivity bolo uskutočnených šesť online workshopov (cca. 15 účastníkov/workshop) zameraných na témy a otázky úspechu, udržateľnosti, rozvoja a rozoberané hlbšie. Obdobne boli uskutočnené aj štruktúrované rozhovory (6 otvorených otázok, 60 predstaviteľov miest, obcí a 16 MAS prihraničných oblastí ČR–SR), ktoré boli spracované v rámci reportov. Na základe týchto aktivít ako i vedeckého bádania z dostupných dát a dokumentov boli zodpovedané viaceré kľúčové otázky, ako v čom spočíva význam medziobecnej cezhraničnej spolupráce, najvyužívanejšie spôsoby a dôvody uskutočňovania spolupráce, budúcnosť spoluprác a pod. Výber najzaujímavejších výsledkov a postrehov, ku ktorým sme sa dopracovali, si dovoľuje prezentovať v rámci tohto výstupu. Pri spracovaní boli použité základné vedecko-výskumné metódy ako analýza, syntéza, dotazníkové zisťovanie, ale i ďalšie, ktorých úlohou bolo priniesť a podčiarknuť zistené skutočnosti.

VÝSLEDKY A ZISTENIA

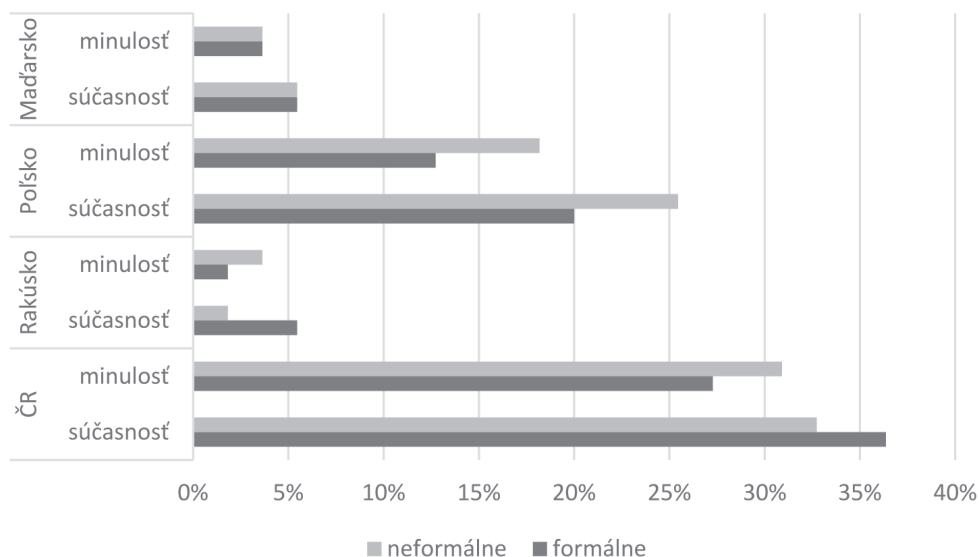
Cezhraničnú spoluprácu obcí a miest v rámci česko-slovenskej hranice možno označiť za nadštandardnú z pohľadu reálnych výsledkov a vzťahov medzi jednotlivými predstaviteľmi samosprávneho prostredia, čo vo svojich odpovediach zdôrazňovali respondenti (dotazník: SR 87 %, ČR 84 %; rozhovor: SR 92 %, ČR 96 %). Vysoká kvalitatívno-quantitatívna úroveň spoluprác je výsledkom dlhodobého vzájomného súžitia, spoločnej histórie, jazykovej a kultúrnej príbuznosti, ale i politikám sociálno-ekonomického charakteru oboch štátov, pričom nemenej významné sú i rodinné väzby a mentalita. Napriek tomu, že obe krajiny začali ísť svojou vlastnou cestou v roku 1993, korene česko-slovenského partnerstva samospráv majú korene v hlbšej histórii. Upozorniť možno napríklad na jeden z najstarších česko-slovenských partnerských vzťahov v oblasti

územnej samosprávy, a to medzi obcou Drietoma (SR) a mestom Starý Hrozenkov (ČR) datované od roku 1922. Počas storočnice partnerstva došlo k zvýšeniu atraktívnosti kultúrneho a prírodného dedičstva obyvateľov a návštevníkov tohto cezhraničného regiónu. Ako ďalšie príklady dobrej praxe uvádzame Kopaničiarske slávnosti, stretnutia pri lipe bratstva či budovanie a rekonštrukcia infraštruktúry s podporou projektu Interreg – Za kultúrou do Starého Hrozenkova a Drietomy.

O zveľadení spoločnej sieť cezhraničných kontaktov a priateľstiev medzi ČR a SR vypovedajú tisíce zaujímavých podujatí a akcií, nespočetné množstvo prvkov tvrdej i mäkkej infraštruktúry, kvantum projektov s vysokou pridanou hodnotou v rámci rôznych oblastí problematik, napr. kultúra – Moravsko-slovenský festival dechových hudieb, šport – cyklotrasa Horná Súča (SR) – Šanov (ČR), vzdelávanie – Baťoviedky a pod.

Z výsledkov dotazníkového šetrenia vyplynulo, že pre každú z partnerských jednotiek platí iný algoritmus a mechanizmus úspechu spolupráce. Spoločným menovateľom je uplatňovanie neformálnych väzieb, ktoré sú základom uplatňovania formálnych spoluprác (Graf 1). Viaceré spolupráce stoja na dlhodobom partnerstve, poznaní sa a dôvere voči sebe navzájom. Ako vyplýva zo šetrenia, neformálne partnerstvá sú pretavené do konkrétnych projektov, ktorých počty majú rastúci charakter. Potešujúcim je i zistenie týkajúce sa udržateľnosti spoluprác a plánov spoločného napredovania do budúcnosti, kedy až 88 % respondentov dotazníkového šetrenia uviedlo, že má seriózný záujem o rozvoj partnerstva a realizáciu nových spoločných projektov.

Pozitívny trend vnímame i v oblasti uchádzania sa hľadania nových partnerov (SR 45 %, ČR 62 %). To možno pripísať atraktívnosti prostredia podporných mechanizmov, medzi ktoré radíme najmä platformu Interreg a Fond malých projektov, otvorenosti samospráv a jej predstaviteľov, ako i politikám samospráv a ich zámerom. Schopnosť manažmentu samospráv riešiť otázky všestranného rozvoja v spolupráci s cezhraničným partnerom vedie k hospodársko-sociálnej integrácii, uplatňovaniu spoločných stratégií rozvoja a výmene know-how medzi partnermi, čoho výsledkom sú materiálno-nemateriálne statky distribuované občanom daných jednotiek. Tieto zámery umocňujú neformálne stretnutia predstaviteľov a zástupcov samospráv, ale i konferencie, workshopy, verejné podujatia, online platformy a fóra.

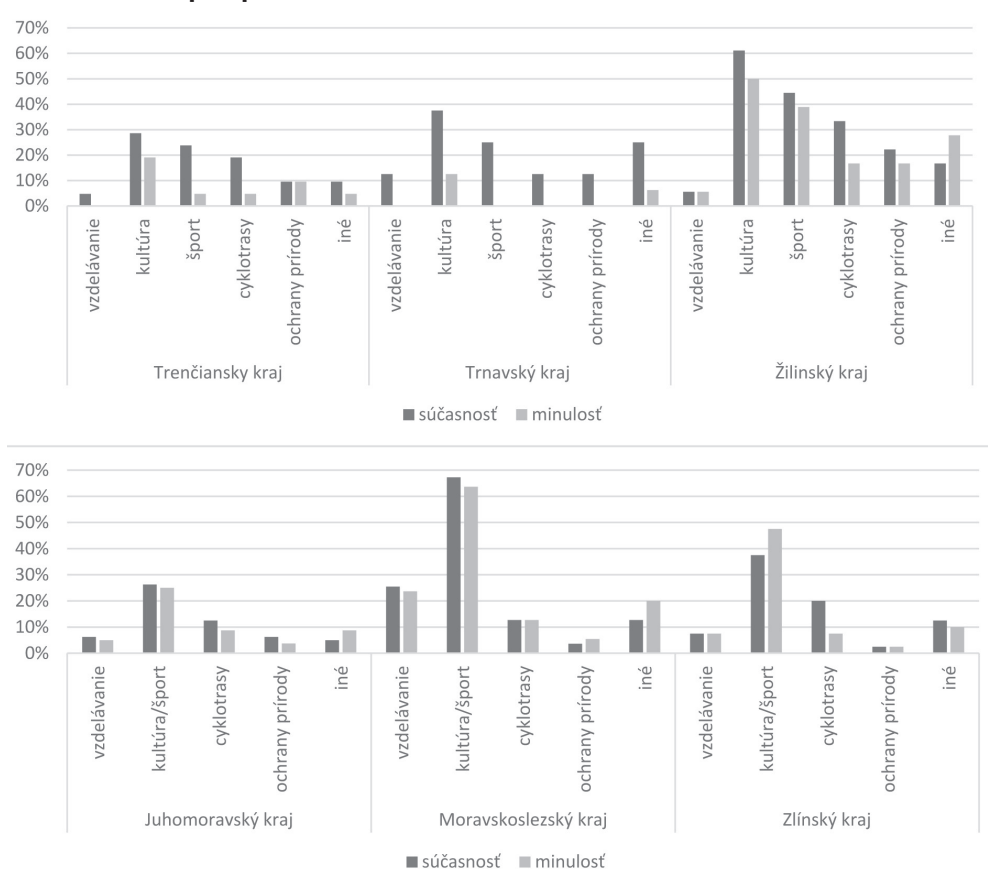
Graf 1 Charakter prihraničnej spolupráce obcí SR – dotazníkové šetření

Zdroj: vlastný dotazník (MOSINVI, 2021)

Medzi oblasti (Graf 2) spolupráce v česko-slovenskom prihraničí, ktoré radíme do kategórie prirodzených spoluprác, patria predovšetkým kultúrne a športové podujatia (SR 38 %, ČR %). Mnohé z nich sú zaradené do kategórie tradičných, ako napr. Slávnosti Hájnica (Bošáca – Březová), Slávnosti na Javorine (Veľká Javorina) a pod.

Boom zaznamenáva problematika výstavby a zveľaďovania cyklistickej infraštruktúry a vecí s tým súvisiacich (SR 21 %, ČR %). Dochádza k bodovaniu a napojeniu cyklistických trás, prepojeniu a zdieľaniu cyklosietí či podpore cykloturistiky a zelenej infraštruktúry. Tento trend má širokosiahle pozitívne efekty na oblasť spoločenskú, ekonomickú i výchovnú. Podľa údajov EÚ má byť v rámci česko-slovenského prihraničia vybudovaných 62 km cyklotrás za 14 mil. eur, a to len vďaka programu Interreg 2014–2020.

Ďalším pozitívnym výsledkom cezhraničnej spolupráce v prihraničných oblastiach je rast aktivít spojených s ochranou životného prostredia (SR 15 %, ČR %). Vzhľadom na dlhotrvajúci trend ignorovania tejto problematiky, možno konečne označiť politiku EÚ a samospráv v tejto oblasti za vizitku uvedomelej spoločnosti, vážiacej si prírodu a benefity z nej vyplývajúce. Ako príklad uvádzame projekt obcí Kuželov – Vrbovce (2016–2019), ktorým sa zefektívnila ochrana biodiverzity a vyriešila ekologická stabilita daného prostredia.

Graf 2 Oblasť spolupráce – dotazníkové šetrenie SR a ČR

Zdroj: vlastný dotazník (MOSINVI, 2021)

Pri riešení otázky cezhraničnej spolupráce sme sa zaoberali nie len mapovaním projektov, ale i dopytovaním sa po potrebách týkajúcich sa aktivít spojených s týmto priestorom. Z výsledkov poskytnutých predstaviteľmi českej a slovenskej strany vyplýva, že cezhraničná spolupráca je naozaj prostriedkom zvýšenia a zlepšenia kvality života občanov obcí, nástrojom podporujúcim rast a rozvoj obce, ale i prostriedkom zvelaďovania prostredia a vzťahov subjektov zapojených do spolupráce. Vďaka spoluprácam dochádza k realizácii malých projektov v oblastiach kultúra a šport (SR 37 %, ČR 44 %) ako napr. vytvorenie spoločnej mapy Kraj pod Veľkým Lopeníkom (Bošáca – Březová), vzdelávanie (SR 8 %, ČR 13 %) ako napr. podpora zvyšovania kvalifikácie pracovnej sily prispôbením teoretickej a praktickej výučby aktuálnym potrebám trhu práce (SOŠ Slavičín a SOŠ Dubnica nad Váhom), ale i tých veľkých ako infraštruktúra (SR 7 %, ČR 5 %) a cykloinfraštruktúra resp. doplnková cykloinfraštruktúra (SR 22 %, ČR 15 %).

Potešujúcim je zistenie, že cezhraničná spolupráca je vnímaná kladne z pohľadu výmeny, prenosu a zdieľania skúseností, poznatkov a nápadov (SR 45 %, ČR 31 %). Obavy zo zneužitia či obohatenia sa na úkor partnera sú minimálne až nulové. Veľký podiel má na tom kvalita a schopnosti manažmentu obce.

Samosprávy sa snažia v prípade partnerov komunikovať a zaujímať sa o seba navzájom. Otvorený prístup a transparentnosť samospráv vedie k promptnejšiemu a slobodnejšiemu rozhodnutiu o výbere partnerov a projektov. Problémy, ktoré boli identifikované vo veciach najmä formálnych spoluprác, sú časová (SR 11 %, ČR 11 %), administratívna (SR 28 %, ČR 20 %) a finančná náročnosť (SR 21 %, ČR 11 %). Obce sú zaťažené množstvom byrokratických úloh a časových limitov, čo sa viaže i na personálnu zábezpeku (SR 21 %, ČR 29 %). V prípade menších obcí tieto bariéry nie je možné prekonať.

Jazyková bariéra je v prípade slovensko-českých partnerstiev bezvýznamná. Avšak, v prípade uchádzania sa o spoluprácu s inými krajinami, je možné závažnou bariérou. Ako však vyplynulo z odpovedí respondentov, tento fenomén nadobúda najmä u predstaviteľov mladšej generácie čoraz menší význam. Mnohí disponujú jazykovou zručnosťou natoľko, že jazyk nevnímajú ani ako hrozbu, ani ako bariéru pre napredovanie rozvoja cezhraničných partnerstiev.

DISKUSIA

Zo zistení šetrenia týkajúceho sa cezhraničnej spolupráce samospráv vyplýva viacero dôležitých informácií. Cezhraničná spolupráca obcí je aktívna a využívaná na oboch stranách spoločnej hranice, ako taká slúži na zvýšenie bonity daných jednotiek a významne napomáha k všestrannému rozvoju obcí, pričom cezhraničné partnerstvá vychádzajú z desiatky rokov trvajúcim súžitím v spoločnom štáte a väzbách nie len rodinného typu. Avšak striktne a jednoznačne platiaci algoritmus spoluprác ani na základe vyššie uvedeného možno jednoznačne definovať.

Cezhraničnú spoluprácu možno definovať ako živú spoločenskú realitu, ktorej základným kameňom je partnerstvo územnosprávnych jednotiek cezhraničného charakteru, teda min. 2 jednotiek v min. 2 rôznych štátoch, v prípade prihraničného charakteru tvoriacu spoločnú hranicu. Dôvodom účasti subjektov na projektoch a aktivitách spojených s cezhraničnou spoluprácou je zvýšenie kvality úrovne života a služieb občanov daných samospráv.

Vzhľadom na rôznorodosť a jedinečnosť samospráv, ako i potrieb občanov a možností municipalít, možno hovoriť o pestrosti a rozmanitosti, ktorých spoločným menovateľom je zlepšenie ekonomicko-sociálnych charakteristík územnosprávnych jednotiek. Zodpovední aktéri sa vo vzťahu a väzbe na občanov snažia vytvoriť bezpečný priestor a útočisko, garantovať udržateľnosť projektov a nastaviť smer, resp. reflektovať na potreby spoločenstva. Občania sú vnímaní ako hnacie motory a zdroje inšpirácie k tvorbe a realizácii projektov, ale i mienkotvorné prvky. Vzhľadom na náročnosť a prípravu projektov sa obce opierajú o partnerov, s ktorými ich spája minulosť a dobré partnerské vzťahy. Otvorené sú však i novým partnerstvám, ktoré pokladajú za príležitosť. Hranice a stereotyp búrajú

tým, že pružne reagujú na potreby svojich občanov, možnosti a výzvy, ktoré sú nastavené v rámci domácich i európskych schém. Tu však mnoho predstaviteľov upozorňuje na neprimeranú administratívnu záťaž a byrokráciu spojenú s projektovou dokumentáciou. Obce, ktorých spoločným znakom je nízky počet obyvateľov majú problémy týkajúce sa najmä zabezpečenia finančných a ľudských zdrojov. Paralelu však možno nájsť aj u obcí vyšších kategórií, čo už možno pokladať za systémový nedostatok. Kľúčovou otázkou v tejto problematike je teda otázka ako pomôcť a zlepšiť daný stav. Tu si dovoľujeme zamerať sa najmä na spomínaný byrokratický systém a nedostatok kapacít. V rámci byrokratickej záťaže je potrebné zo strany štátu a jeho orgánov eliminovať a odstraňovať nedostatky, na ktoré dlhodobo upozorňujú žiadatelia. Vybrať môžeme neúnosný mechanizmus dokladovania a duplicity znásobený nepružnosťou reakcie a prenášania zodpovednosti zo strany agentúr a štátu. Uvedomiť by sme si mali rovnicu, ktorá hovorí o jednoducho a pružnom systéme rovnajúcom sa kvalitatívno-quantitatívnym výstupom, z čoho úžitok posluží všetkým zainteresovaným stranám. Na margo personálnych kapacít by bolo vhodným riešením funkčný mechanizmus odborných poradcov. Profesionálna a pružná pomoc predstaviteľom samospráv by dokázala eliminovať nepochopenie schém a nezáujem jednotiek o účasť vo výzvach, čo by mnohým obciam uľahčilo rozhodovanie. Taktiež apelujeme na to, aby sa okruh oblasti problematik konzultoval so zástupcami samospráv.

ZÁVER

Cezhraničná spolupráca je vnímaná ako nástroj podpory a pomoci, ktorú je však treba nie len budovať, ale i udržiavať a zveľaďovať. Vďaka aktivitám a projektom, ktoré vďaka manažmentu samospráv vznikajú, dochádza k prepájaniu a búraniu hraníc, teda riešeniu problému Invisible border. Realizácia výstupov, ktoré majú podporovať aktivity, projekty a myšlienky spoločného napredovania a rastu sa odzrkadľujú v ekonomicko-sociálnom rozmere, pričom ho možno pokladať za prostriedok eliminácie viacerých problematik, s ktorými sa samosprávy stretávajú. Napriek tomu však naďalej existuje viacero prekážok, ktorým musia samosprávy v rámci cezhranične spolupráce čeliť. Výsledky napriek tomu naznačujú, že cezhraničná spolupráca je dôležitá a významná. Navyše, ako mnoho predstaviteľov samospráv uvádza, potenciál cezhraničnej spolupráce ešte nie je úplne naplnený a preto je naďalej živou a diskutovanou témou nie len odbornej, ale i laickej verejnosti. Ak však nedôjde k jej správne pochopeniu, môže dôjsť k škodám, ktoré bude náročné odstrániť. Búranie hraníc a iniciatívy spojené so vzájomným napredovaním sú jedinečnou príležitosťou doby, v ktorej žijeme, čo by si mal uvedomiť nie len samotný reprezentant samosprávy, ale i štát a jeho inštitúcie.

SUMMARY

Cross-border cooperation is perceived as a tool of support and assistance, which, however, must not only be built, but also maintained and improved. The activities and projects, developed by the management of local governments, interconnect the borders and help to solve the Invisible border issues. The implementation of outputs, which are supposed to support activities, projects and ideas of joint progress and growth, are reflected in the economic-social dimension, while it can be considered as a means of eliminating several problems that local governments encounter. Despite this, there are still several obstructions that municipalities have to face in the framework of cross-border cooperation. Nevertheless, the results suggest that cross-border cooperation is important and significant. In addition, as many representatives of local governments state, the potential of cross-border cooperation has not yet been fully realized, and therefore it continues to be a lively and debated topic not only among experts, but also among the public. However, if it is not properly understood, losses may occur that will be difficult to remove. Breaking down the borders and initiatives related to mutual advancement are a unique opportunity the time we live in, which should be realized not only by the representative of the local government, but also by the State and its institutions.

Literatúra

BERESECKÁ, J. A KOL. *Efektivita a výkonnosť súčasného stavu medziobecnej spolupráce na úrovni vnútroštátnych a prihraničných regiónov* [online]. 2020. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1274479.

BMVI. *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Raumbeobachtung. Bonn: Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung*, 2017. ISBN 978-3-87994-995-3.

EK. *EU Border Regions: Living labs of European integration* [online]. 2021. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:393:FIN&from=EN>.

ERA PORTÁL. *Európsky výbor regiónov: Cezhraničná spolupráca v popredí politickej agendy EÚ* [online]. 2021. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: <https://eraportal.sk/aktuality/europsky-vybor-regionov-cezhranicna-spolupraca-v-popredi-politickej-agendy-eu/>.

EURIEC. *From incidental to structural multidisciplinary consultation: the municipality of Vaals and the city of Aachen kick off!* [online]. 2021. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: <https://www.euriec.eu/en/from-incidental-to-structural-multidisciplinary-consultation-the-municipality-of-vaals-and-the-city-of-aachen-kick-off>.

EURÓPSKA CHARTA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY [online]. 2021. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-svk-a6/1680a18f46>.

GERFERT, S. *Cross-Border Cooperation: Transforming Borders. Over-coming Obstacles* [online]. 2009. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: http://essay.utwente.nl/60149/1/BSc_S_Getfert.pdf.

HAJŠOVÁ, M. Dôležitosť manažmentu ľudských zdrojov v samospráve. *Sociálno-ekonomická revue*. 2016, roč. 14, č. 2, s.84–90. ISSN 1336-3727.

JÄRVIÖ, P. *Cross-border Cooperation – Benefiting from Borders*, Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland [online]. 2011. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1164/CBC_Benefiting_from_Borders.pdf.

MALAST, J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0657-9.

NAGY, I. Cross-border cooperation on the external borders of the EU and the impact of the received EU CBC funds on AP Vojvodina/Serbia. *Belgeo*. 2020, č. 2. ISSN 1377-2368. [online]. Dostupné z: <https://journals-openedition-org.translate.goog/belgeo> [cit. 10. 9. 2022].

NEOLITO. *What are invisible borders?* [online]. 2022. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: <https://noelito.medium.com/what-are-invisible-borders-4f027e61cb08>.

REITEL, B. *Governance in cross-border agglomerations in Europe* [online]. 2006. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/48112/ssoar-europareg-2006-1-reitel-Governance_in_cross-border_agglomerations_in.pdf?isAllowed=y&lnkname=ssoar-europareg-2006-1-reitel-Governance_in_cross-border_agglomerations_in.pdf&sequence=1.

SCHLIFFKA, CH. *Demographic change in border regions – Cross-border cooperation to safeguard services of general interest* [online]. 2020. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: <https://beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/f/36705a1dca.pdf>.

SCOTT, J.W. *Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe*, in Celata, F., Coletti, R. (eds.), *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders* [online]. *GeoJournal Library*. 2015. č. 115. [cit. 10. 9. 2022]. ISSN 2215-0072. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/300787927_Bordering_Border_Politics_and_Cross-Border_Cooperation_in_Europe.

SLOVENSKO. Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

VIA IURIS. *Ako na nefungujúcu samosprávu* [online]. 2019. Dostupné z: <https://viaiuris.sk/obciansky-kompas/ako-na-nefungujucu-samospravu/>.

ZMOS. *Európsky výbor regiónov: Cezhraničná spolupráca v popredí politickej agendy EÚ* [online]. 2021. [cit. 10. 9. 2022]. Dostupné z: <https://www.zmos.sk/europsky-vybor-regionov-cezhranicna-spolupraca-v-popredi-politickej-agendy-eu--oznam/mid/405616/.html>.

Kontakt

Ing. Martina Jakubčinová, PhD., MBA
Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov
Trenčianska univerzita A. Dubčeka v Trenčíne
Študentská 2, 911 50 Trenčín, Slovenská republika
martina.jakubcinova@tnuni.sk

VPLYV PANDÉMIE NA ŽIVOT OBČANOV V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE V KONTEXTE POSKYTOVANIA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V SR

THE IMPACT OF THE PANDEMIC ON CITIZENS IN LOCAL SELF GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF SOCIAL SERVICES IN THE SLOVAK REPUBLIC

Lenka Lachytová¹

Abstrakt

Vplyv pandémie na život občanov v územnej samospráve v kontexte poskytovania sociálnych služieb v Slovenskej republike je značný, obdobne ako je to viditeľné vo všetkých oblastiach života. Svetové pandemické skúsenosti akcentujú na potrebu veľkých zmien, ktorých víziou by mal byť proklientský systém nasmerovaný hlavne na saturáciu potrieb pri zachovaní nezávislosti a dôstojnosti občana. Príspevok akcentuje praktickú realizáciu sociálnej politiky v oblasti sociálnych služieb, ktorá bola z väčšej časti prenesená na samosprávy. Príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0595/21 – Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komún.

Kľúčové slová

územná samospráva, Pandémia COVID-19, sociálne služby, deinštitucionalizácia, participácia

Abstract

The impact of the pandemic on citizens in local self government in the context of the provision of social services in the Slovak Republic is significant, as is visible in all areas of life. World pandemic experiences point to the need for change, the vision should be a pro-client system oriented to the saturation of needs, independence and dignity of the citizen. The article emphasizes the practical implementation of social policy in social services, which was mostly transferred to local governments. This article

¹ Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií

is a partial output of the project VEGA 1/0595/21 – Public administration interventions at the time of COVID-19 and their impact on the quality of life of citizens of selected communities.

Keywords

local self-government, the COVID-19 pandemic, social services, deinstitutionalization, participation

ÚVOD

Môže sa samospráva v dôsledku pandemickej krízovej situácie stať agilnejšou? Môže samospráva flexibilne reagovať na problémy a potreby svojich občanov? Je naozaj občan prvoradým záujmom obce, ktorého životné situácie a problémy nie sú obci ľahostajné? A disponuje vôbec obec kompetenciami, aby vedela poskytnúť, alebo zabezpečiť každý druh sociálnej služby pre občana nachádzajúceho sa v nepriaznivej sociálnej situácii? Tieto a obdobné otázky sú predmetom odborných diskusií a podnetom mnohých výskumných štúdií. Odpovede môžeme nájsť aj v zákonných normách a medzinárodných dokumentov reflektujúcich rámcové problémy a rôzne intervenčné postupy, avšak je otázne, či sú postačujúce a či sú v dostatočnej miere implementované.

1. Realizácia verejnej politiky v oblasti sociálnych služieb

Praktická realizácia verejnej politiky v oblasti sociálnych služieb bola z väčšej časti prenesená na samosprávy. Napĺňanie tejto úlohy je však pre obce a mestá mimoriadne komplikované ako z pohľadu nákladov, ľudských kapacít, rastúceho dopytu tak aj kvality poskytovaných služieb (NKÚ, 2020). Sú vymedzené dva smery prístupov, kde je táto kompetencia chápaná a vysvetľovaná ako akákoľvek činnosť orgánu obce a ako súbor činností s čiastkovými úlohami, ktoré samostatne nereprezentujú zvláštny význam. Oblasti, v ktorých boli prenesené pôsobnosti sú: úsek školstva, úsek stavebného poriadku, úsek miestnych a účelových komunikácií, úsek špeciálneho stavebného úradu pre miestne a účelové komunikácie, úsek bývania, úsek matrík, úsek hlásenia pobytu a registra obyvateľov, úsek volieb a referenda, oblasť životného prostredia a úsek sociálnych služieb (Výkon a financovanie prenesených kompetencií, 2019).

Charakterizované oblasti prenesenia kompetencií korešpondujú s potrebami a fungovaním obyvateľstva, avšak kľúčová je pre nás oblasť sociálnych služieb v kontexte kvality života a možnosti obecnej samosprávy, ktorá v zákonných normách môže mať aj prípadné limity týkajúce sa zabezpečovania potrieb občanov v nepriaznivej sociálnej situácii hodnotenej individuálne. Dané hodnotenie s individuálnym kontextom ako tvrdí Blecharz (2011) môže priniesť hlavne menším obciam nemalé problémy.

Podstatné však je, že zákon č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov má spoločné indikátory so zákonom č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Ako príklad môžeme spomenúť § 1 ods.2 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov kde sa apeluje na základnú úlohu obce pri výkone samosprávy a to je starostlivosť o všestranný rozvoj územia a o potreby jej obyvateľov. V § 3 spomínaného zákona sa vymedzuje aj charakteristika obyvateľov, ktorí okrem trvalého pobytu, zúčastňovaní sa na samospráve obce, práva voliť orgány obce a byť zvolení do orgánu obce, hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum), zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce, obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, môžu požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby, majetku a rodiny a taktiež požadovať pomoc v čase náhlej núdze. Náhlu núdzu sme mali možnosť vnímať aj počas pandemickej situácie, ktorá spôsobila množstvo problémov a krízových situácií čím upriamila pozornosť aj na problémy, ktoré existovali v miestnej územnej samospráve pred pandémiou a počas nej sa už iba prehĺbili.

Rozvoj územnej samosprávy a jednotlivé princípy, ktorých základom by mala byť saturácia potrieb a možnosť kooperácie v kontexte autonómie a percepcie občana sú nastavené v proobčianskom slova zmysle (MPSVaR, 2011). Istá participácia individuality na rozvoji obecnej samosprávy korešponduje s povinnosťou občana, na ktorú apeluje aj zákonná norma a dopĺňajú autori Dušek a Terbr (2010), že občan, by mal mať vytvorené podmienky na prezentáciu rôznych podnetov k rozvoju obce, avšak je potrebné si uvedomiť, že vnímanie potrieb občana závisí od individuálneho motivačného faktora a vlastného vkladu.

Ten istý občan, ktorý participuje na vytváraní podmienok v obci sa vplyvom či už vonkajších alebo vnútorných nepriaznivých podmienok a okolností, ktoré v súčasnosti vo veľkej miere ovplyvnila aj pandémia COVID-19, môže stať prijímateľom sociálnej služby podľa zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov a v istom momente odkázaným na sociálnu službu. Medzi najdôležitejšie formy participácie zaradujeme: verejné rozhodovanie, verejná diskusia, verejné vypočutie, verejné zasadnutie a konzultovanie. *„Participácia pomáha prezentovať potenciál jednotlivých občanov, ako aj ďalších zúčastnených strán v podobe konkrétnych postojov, záujmov, názorov, či konkrétnych aktivít, prostredníctvom ktorých sa môže dosiahnuť zmena, prípadne vyriešiť problém.“* (Imrovič, 2019, 75).

Občan so svojimi potrebami a problémami by mal byť primárnym cieľom a prvoradým záujmom obce, je však otázne, do akej miery a akými kompetenciami disponujú predstavitelia obce, aby vedeli zabezpečiť každý druh sociálnej služby pre občana.

1.1 Sociálne služby a zariadenia sociálnych služieb v kompetencii územnej samosprávy

Jedna z národných priorít rozvoja sociálnych služieb na roky 2015–2020 hovorila o zabezpečení dostupnosti sociálnych služieb v súlade s potrebami komunity. V spomínanej prioritě vidíme zodpovednosť, ktorá bola presunutá na obce a reflektovala aj skutočnosť starnutia populácie a predpokladaného nárastu počtu starších osôb odkázaných na dlhodobú sociálno-zdravotnú starostlivosť a na potrebu jej organizovania

a poskytovania dostupným a finančne udržateľným spôsobom, čo v prípade pandémie bolo častokrát problematické zabezpečiť.

Ešte pred vypuknutím pandémie pri kontrolnej činnosti vyšších územných celkov u poskytovateľov sociálnych služieb, vykonanej z úrovne útvaru hlavného kontrolóra a tiež zamestnancami sociálneho odboru v roku 2018 sa zistilo, že vo väčšine prípadov zariadenia pre seniorov svojou kapacitou nepostačovali pre potreby regionálneho obvodu. Tiež každoročne rástol počet nevybavených žiadostí fyzických osôb o uzatvorenie zmluvy na poskytovanie sociálnej služby čakatelov (NKÚ, 2018). Samospráva by v tomto zmysle mala akcentovať hlavne na odkázaných občanov, ktorí službu potrebujú a pomocou nej môžu byť aktivizovaní a tak v rámci svojich možností a schopností aj prospešní pre spoločnosť. Pomoc, podpora a aktivizácia občana žijúceho v komunite je základným fundamentom sociálnych služieb.

O potrebe kvality sociálnych služieb v samospráve sa píše aj v Politickom usmernení pre budúcu Komisiu, kde sa okrem iného uvádza, že „*musíme podporiť celkový rozvoj sektora sociálnych a zdravotných služieb napr. stanovením rámca kvality pre verejné a sociálne služby, čím sa uzná ich dôležitosť v európskom modeli spoločnosti.*“ (Barroso, 2009, 24) V §12 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov sa vymedzujú jednotlivé druhy sociálnych služieb ako:

„a) sociálne služby krízovej intervencie, ktorými sú: 1. terénna sociálna služba krízovej intervencie, 2. poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach, ktorými sú: 2.1. nízkoprahové denné centrum, 2.2. integračné centrum, 2.3. komunitné centrum, 2.4. nocľaháreň, 2.5. útulok, 2.6. domov na polceste, 2.7. zariadenie núdzového bývania, 3. nízkoprahová sociálna služba pre deti a rodinu,

b) sociálne služby na podporu rodiny s deťmi, ktorými sú: 1. pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa, 2. pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa v zariadení dočasnej starostlivosti o deti, 3. služba na podporu zosúladovania rodinného života a pracovného života, 4. služba na podporu zosúladovania rodinného života a pracovného života v zariadení starostlivosti o deti do troch rokov veku dieťaťa, 5. služba včasnej intervencie,

c) sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku, ktorými sú: 1. poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach pre fyzické osoby, ktoré sú odkázané na pomoc inej fyzickej osoby, a pre fyzické osoby, ktoré dovŕšili dôchodkový vek, ktorými sú: 1.1. zariadenie podporovaného bývania, 1.2. zariadenie pre seniorov, 1.3. zariadenie opatrovateľskej služby, 1.4. rehabilitačné stredisko, 1.5. domov sociálnych služieb, 1.6. špecializované zariadenie, 1.7. denný stacionár, 2. domáca opatrovateľská služba (ďalej len „opatrovateľská služba“), 3. prepravná služba, 4. sprievodcovská služba a predčítateľská služba, 5. tlmočnická služba, 6. sprostredkovanie tlmočnickej služby, 7. sprostredkovanie osobnej asistencie, 8. požičiavanie pomôcok,

d) sociálne služby s použitím telekomunikačných technológií, ktorými sú 1. monitorovanie a signalizácia potreby pomoci, 2. krízová pomoc poskytovaná prostredníctvom telekomunikačných technológií,

e) podporné služby, ktorými sú: 1. odľahčovacia služba, 2. pomoc pri zabezpečení opatrovníckych práv a povinností, 3. poskytovanie sociálnej služby v dennom centre,

4. podpora samostatného bývania, 5. poskytovanie sociálnej služby v jedálni, 6. poskytovanie sociálnej služby v práci, 7. poskytovanie sociálnej služby v stredisku osobnej hygieny.“

Berúc do úvahy bližšiu špecifikáciu daných sociálnych služieb podľa zákona, malo by byť zrejmé, že väčšina služieb je inštitucionalizovaná a služby by mali reflektovať problémy občanov, či už v kontexte jednotlivca, rodiny, alebo skupiny. Práve prostredníctvom transformácie poskytovania sociálnych služieb by sa daná rezidenčná starostlivosť mala postupne meniť na komunitnú, avšak nie v zmysle nátlaku na jednotlivé obce, aby poskytovali uvedené služby v každej obci, ale z hľadiska zabezpečenia dostupnosti a hlavne blízkosti služieb občanovi.

Zákon vymedzuje, kto môže byť poskytovateľom sociálnej služby (obec, VÚC – ako verejný poskytovateľ a jednotlivé mimovládne organizácie ako neverejný poskytovateľ). Prostredníctvom tohto nastavenia je viditeľný priestor pre kooperáciu územnej samosprávy s inými partnermi v rámci poskytovania, rozširovania a skvalitňovania sociálnych služieb. V prílohe zákona sa upriamuje pozornosť aj na personálne, prevádzkové a procedurálne podmienky kvality poskytovaných sociálnych služieb, s dôrazom na ich štandard, z ktorých vyplýva, že zákonom charakterizovaný poskytovateľ sa nutne musí zaoberať kvalitou vyššie uvedených oblastí a individuálnym princípom. Podľa § 13ods.1-8 predmetného zákona sú sociálne služby sú poskytované ambulantnou, terénnou, pobytovou alebo inou formou, pričom terénna forma sa uprednostňuje pred inštitucionálnou a smerovania poskytovateľov by mali v prvom rade zohľadňovať tých klientov, ktorí sú schopní v rámci svojich zdravotných možností a schopnosti zotrvávať v prirodzenom prostredí, kde sa hlavne očakáva starostlivosť zo strany územnej samosprávy voči občanovi, ktorý je na ňu odkázaný.

V súčasnosti je frekventovaným procesom v rámci poskytovania sociálnych služieb ich deinštitucionalizácia, ktorej cieľom je sústredenie sociálnych služieb priamo do prirodzeného prostredia, kde sa klienti stávajú plnohodnotnou súčasťou života danej komunity (Krupa, 2007). Dôležitou sa stáva súvzťažnosť potrieb občana žijúceho na určitom územnom celku a ponuky, ktorú zabezpečuje samospráva v sociálnej oblasti sledujúca tiež svoje záujmy vytvorením kvalitného prostredia pre život a rozvoj (Krupa, 2006). Medzinárodný štandard sa podľa Haláskovej (2013) približuje k proklientsky orientovaným sociálnym službám a ich poskytovaniu v rámci lokality, územia, kde občania žijú. Práve tu je možné uvažovať v širších súvislostiach poskytovania sociálnych služieb územnou samosprávou.

1.1.1 Vplyv pandémie na poskytovanie sociálnych služieb územnou samosprávou

Pandemická situácia COVID-19 preverovala dostupnosť a kvalitu poskytovaných sociálnych služieb. Jednou z terénnych sociálnych služieb implementovaných do prirodzeného prostredia klienta je aj opatrovateľská služba. Poskytovanie opatrovateľskej služby územnou samosprávou nebolo postačujúce ani počas obdobia pred pandemiou a práve nedostatkovosť tejto služby sa naplno prejavila v rámci pandemického obdobia.

Podľa NKÚ (2020) 954 samospráv poskytuje opatrovateľskú službu priamo, ostatné obce a mestá ju majú zabezpečenú prostredníctvom neverejných poskytovateľov, alebo ju nezabezpečujú vôbec. Až v 80 percentách starostlivosť odkázaným osobám poskytujú členovia bližšej alebo širšej rodiny ako takzvaní neformálni opatrovatelia. Táto služba slúži ako nástroj na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo dovŕšenia dôchodkového veku. Zabezpečovanie tejto služby patrí k originálnej pôsobnosti obcí už od roku 2004 a jej financovanie sa nepovažovalo za systémové, ale za veľmi rizikové. Nedostatok financií, resp. opatrovateľiek spôsobil, že nie všetci prijímatelia dostávali službu, na akú podľa stupňa odkázanosti mali nárok. Veľmi pozoruhodné výsledky boli zverejnené samosprávami ohľadom poklesu dopytu po opatrovateľskej službe, lebo táto služba bola nahrádzaná starostlivosťou zo strany rodinných príslušníkov. Zaujímavosťou však je, že u neverejných poskytovateľov bol záujem o 56 % vyšší ako u verejných poskytovateľov pri V. stupni odkázanosti na sociálnu službu, aj napriek vyššej cene, ktorú museli doplácať. Vynára sa teda otázka o spoľahlivosti údajov poskytovaných samosprávami. Zákon o sociálnych službách neukladá ani povinnosť viesť evidenciu žiadateľov o poskytnutie opatrovateľskej služby, z čoho vyplýva nemožnosť vyhodnotenia skutočného dopytu po opatrovateľskej službe. Na základe daného zhodnotenia sa dospelo k záveru, že účinnosť systému opatrovateľskej služby nebola zabezpečená v plnom rozsahu a bez adekvátnych opatrení štátu nebudú možné systémové zmeny v poskytovaní sociálnych služieb preferujúcich terénne a ambulantné služby pred pobytovými.

ZÁVER

Poskytovanie, alebo zabezpečovanie sociálnych služieb územnou miestnou samosprávou z hľadiska kvantity vychádza hlavne z demografických ukazovateľov procesu starnutia. Problematika saturácie potrieb občanov z hľadiska inštitucionálnej ako aj domácej starostlivosti tvorí pre územnú samosprávu permanentnú výzvu, ktorá síce nie je nová, ale počas pandémie COVID-19 ešte viac zvýraznená. Súvisí to hlavne s ponukou sociálnych služieb, ktorá je častokrát nepostačujúca v súvislosti s dopytom po danej sociálnej službe, nedostatkom personálu v zariadeniach sociálnych služieb a opatrovateľov v rámci terénnej sociálnej služby.

Už Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky vo svojich národných prioritách na rok 2015–2020 videlo hlavné problémy, okrem iného aj v nízkom počte ambulantných a terénnych služieb, ich nedostačujúcim rozšírením na úrovni jednotlivých komunít a taktiež apelovalo na nízku úroveň platového ohodnotenia zamestnancov sociálnych služieb.

Práve jednotlivé vlny pandémie nás nútia nazerať na deficit v širšom systéme, apelovať na progres kvality, ktorá sa viaže hlavne na dostupnosť starostlivosti v podobe sociálnych služieb s akcentom na podporu nezávislosti, dôstojnosti a autonómie občana pri výbere konkrétnej formy pomoci.

Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA 1/0595/21 – Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komunít.

Literatura

BARROSO, J. M. *Political guidelines for the next Commission*. Brussels, 3. September 2009. s. 24. [cit.]. Dostupné z: https://sbe.org.gr/newsletters/eflashnews/2009_21/Barroso_Political_Guidelines_2009.pdf.

BLECHARZ, P. *Základy moderního řízení kvality*. Praha: Ekopress, 2011, 124 s. ISBN 978-80-86929-75-0.

DUŠEK, K. a TERBR, Z. Využití metody benchmarkingu pro trvalé zlepšování kvality v sociálních službách. *Fórum sociální politiky*. 2010, roč. 4, č. 5, s. 19–20. ISSN 1802-5854.

HALÁSKOVÁ, R. *Význam standardizace sociálních služeb v době jejich liberizace*. 1. vyd. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013, 137 s. ISBN 9788074161186.

IMROVIČ, M. Postavenie občana v komunálnej sfére – možnosti participácie. In: BARDOVIČ, J. a kol. *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. 1. vyd. Trnava: UCM v Trnave, 2019, s. 71–81.

KRUPA, S. a kol. (eds.) *Transformácia domovov sociálnych služieb s cieľom sociálnej a pracovnej integrácie*. Bratislava: Rada pre poradenstvo v sociálnej práci, 2007, 195 s.

KRUPA, S. a kol. *Rozvoj komunitných sociálnych služieb*. Učebné texty k projektu Transformácia zariadení sociálnych služieb s cieľom sociálnej a pracovnej integrácie ich obyvateľov. Bratislava: Rada pre poradenstvo v sociálnej práci, 2006, 109 s.

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR. *Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2012–2015*. December 2011.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Správa o výsledku kontroly domácej opatrovateľskej služby*. [online]. Bratislava: NKÚ, 2020. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1407476/Spr%C3%A1va+o+v%C3%BDsledku+kontroly+Opatrovate%C4%BESk%C3%A1+slu%C5%BEba.pdf/470c73f6-a795-4afe-990f-c7ff1c106287>.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Sociálne služby pre seniorov – záverečná správa 2018*. [online]. 2018. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/b8e2a0e2-4a1e-4d0a-8a1a-c1a3a31ce873>.

Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015–2020. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>.

VÝKON A FINANCOVANIE PRENESENÝCH KOMPETENCIÍ 2019. *Modernizácia miestnej územnej samosprávy*. Bratislava, 2019. [cit.]. Dostupné z: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191.

Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov.

Kontakt

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66, 040 11 Košice, Slovensko
lenka.lachytova@upjs.sk

POSTAVENIE MESTSKÝCH ČASTÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A ČESKEJ REPUBLIKE

POSITION OF CITY DISTRICTS IN THE SLOVAK REPUBLIC AND CZECH REPUBLIC

Dominika Petrášová¹

Abstrakt

Výkon samosprávy na komunálnej úrovni je prejavom demokracie a umožňuje účasť obyvateľov daného územia na správe vecí verejných, ktoré sa ich dotýkajú. Efektívnosť úloh samosprávy je možné zabezpečiť na území väčších miest s väčším počtom obyvateľov a väčšou diferenciáciou potrieb obyvateľstva aj vytvorením dvoch stupňov samosprávy. Mestské časti ako územné celky miest môžu byť nápomocné pri rozvoji mesta a pri plnení základných otázok súvisiacich s jeho obyvateľstvom. Cieľom príspevku je poukázať a analyzovať právne postavenie mestských častí v podmienkach Slovenskej republiky a Českej republiky. Ich porovnaním a vyvodením záverov je možné vyhodnotiť argumenty v prospech či neprospech využívania inštitútu mestských častí v rôznych modelových usporiadaniach v oboch štátoch.

Klíčové slová

mesto, hlavné mesto, štatutárne mesto, mestská časť, výkon samosprávy

Abstract

The exercise of self-government at the municipal level is a manifestation of democracy and enables the participation of the inhabitants of a given territory in the administration of public affairs that affect them. The effectiveness of the tasks of self-government can be ensured in the territory of larger cities with a greater number of inhabitants and a greater differentiation of the needs of the population also by creating a self-government. Urban parts as territorial units of cities can be helpful in the development of a city and in the fulfillment of fundamental issues related to its population. The purpose of the paper is to point out and analyze the legal status of urban parts in the conditions of the Slovak Republic and the Czech Republic. By comparing them and drawing conclusions, it is possible to evaluate the arguments in favor or against the use of the institute of urban parts in different model arrangements in both states.

¹ Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Keywords

city, capital city, statutory city, city district, exercise of self-government

ÚVOD

Výkon samosprávy na komunálnej úrovni je považovaný za prejav demokracie ale aj za možnosť akceptovania priestorovo diferencovaných potrieb obyvateľstva. Mestské časti ako územne jednotky existujúce v rámci mesta by mali byť spôsobilé napríklad odvrátiť zanedbávanie potrieb okrajových oblastí mesta. Rozčlenenie územia na mestské časti má svoj praktický význam, ak je právna úprava postačujúca a dôkladne upravuje vzájomné vzťahy pri výkone samosprávy na dvoch úrovniach.

Východiskom aj tu je Európska charta miestnej samosprávy, ktorá v čl. 3 ods. 1 uvádza, že *"miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva"*. Problémom je pojem *"miestne orgány"*, ktorý je možné interpretovať rôzne a v prípade miest, osobitne veľkých miest, tu vyvstáva otázka, či záujmy miestneho obyvateľstva sú na celom území veľkých miest skutočne tak homogénne, že ich stačí spravovať centrálné na úrovni celého mesta, alebo či priestorovo diferencovaným záujmom obyvateľstva rôznych mestských častí nezodpovedá ustanovenie *"miestnych orgánov"* aj v jednotlivých mestských časti.

Takýto stav je zvyčajne odstránený rozčlenením územia na administratívne a územné jednotky, vrátane mestských častí (Meluš, 2017). Mestské časti by mali zabezpečiť, aby sa výkon samosprávy nesústredil iba na centrum záujmu s najväčšou infraštruktúrou, ale aj na okrajové oblasti mesta, ktoré sú pre väčšiu časť obyvateľstva, podnikateľské subjekty a investorov menej zaujímavé.

Cieľom nášho príspevku je analyzovať situáciu v riešení tohoto problému v samospráve miest a mestských častí v Slovenskej republike a v Českej republike a na základe analýzy navrhnúť zmeny de lege ferenda pre úpravu príslušnej legislatívy v oboch krajinách.

Metodologicky sa budeme v tomto príspevku opierať samozrejme najmä o analytické metódy, v rámci ktorých si všimneme rôzne modely a formy usporiadania vzťahov medzi samosprávou miest a samosprávou mestských častí v Európe a následne podrobnejšie v Slovenskej republike a v Českej republike. Následne budeme oba tieto modely komparovať.

1 SÚČASNÝ STAV POZNANIA

1.1 Stav v Európe

V súčasnosti v praxi miestnej samosprávy sa napríklad v Taliansku špecifické postavenie veľkých miest prejavuje aj v tom, že od roku 1976 môžu zriaďovať výbory v mestských štvrtiach (*consigli di qaurtieri*): v súčasnosti majú obce nad 100 tisíc obyvateľov toto ako povinnosť a obce medzi 30 a 100 tisíc obyvateľov ako možnosť. Tieto výbory mohli vzniknúť buď delegovaním časti poslancov mestského zastupiteľstva do pozície výboruestskej časti, alebo (čo sa stalo častejším spôsobom) priamou voľbou takéhoto výboru. Výbory majú zo zákona takmer výlučne len konzultatívnu funkciu, týkajúcu sa rozpočtu, investičných zámerov a pod., ale niektoré mestá tento okruh rozšírili o otázky sociálne, zdravotnícke, školské, kultúrne, športovo-rekreačné a pod. V Belgicku sa mestá nad 100 tisíc obyvateľov môžu členiť na mestské dištrikty s vlastnými volenými orgánmi a s vlastnou administratívou. Podobne v Estónsku 33 (štatutárnych) miest (*linn*), oficiálne nazývaných ako mestá so samosprávnym statusom (*omavalitsusstaatusega linnad*), sa člení na mestské časti (*linnaosa*) so zriadenou samosprávou. Špecifická situácia je v prípade hlavných miest, ktoré majú v niektorých krajinách osobitnú právnu úpravu (napr. Budapešť v Maďarsku, Rím v Taliansku, Bukurešť v Rumunsku), osobitne potom vo federáciách – ak má hlavné mesto postavenie článku federácie (Viedeň v Rakúsku): v týchto prípadoch majú mestá často odlišné postavenie mestských častí ako je to v danej krajine v iných mestách. V Litve sa takáto úprava týka nielen hlavného mesta Vilnius ale aj druhého najväčšieho mesta Klaipėda, podobne v Portugalsku Lisabon a Porto atď. V niektorých krajinách, kde existuje kategória štatutárnych miest (napr. Nemecko, Rakúsko ...) sa môžu takisto v tejto kategórii prejavovať určité odlišnosti aj v tejto oblasti (Konečný, 2016).

Z hľadiska súčasného teoretického riešenia problému možno usporiadať samosprávu najmä veľkých miest syntetizovať do podoby troch hlavných modelov:

- v polycentrickom modeli vlastne neexistuje celomestská samospráva a tá existuje len na úrovni mestských častí, ktoré zabezpečujú celomestské funkcie len vzájomnou koordináciou: zriedka uplatňovaný model sa vyskytol v minulosti v samospráve Londýna, uplatnil sa však aj v Barcelone, Rotterdame, Kodani...;
- v unitárnom modeli opačne: neexistuje tu (alebo má len minimálnu pôsobnosť) samospráva mestských častí. Aj tento model je zriedkavý, ale vyskytol sa napríklad po druhej vlne amalgamácie vo Švédsku – dnes sa však už aj tam od neho ustupuje a napríklad polmilionový Göteborg opätovne zriadil 21 výborov mestských častí;
- v duálnom modeli sa eliminujú nevýhody oboch predchádzajúcich modelov. Zakladá sa na vytvorení dvoch rovín – celomestskej (s celomestskými orgánmi, spravidla štandardne kreovanými) a vnútromestskej (s možnými odchýlkami pri kreovaní ich vlastných samosprávnych orgánov). Problémom však ostáva úprava vzťahov medzi týmito dvoma rovinami (Konečný, Konečný, 2009).

Dvojstupňová miestna samospráva ako univerzálny model usporiadania miestnej samosprávy nielen v mestskom prostredí sa pritom využíva v celom rade európskych krajinách (od Nemecka až po Grécko) (Konečný, 2016), my si však v tejto štúdii všimneme len špecifickú otázku využívania tohto modelu v mestskom prostredí.

1.2 Stav v Slovenskej republike

Územná samospráva, vrátane komunálnej samosprávy, opiera svoju legitimitu o čl. 1 ods. 1 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej v texte „Ústava SR“). Výkon územnej samosprávy je výkonom verejnej moci a jej legitimita vychádza z demokracie (Balog, 2014). Komunálna samospráva je inherentnou súčasťou nepriamej demokracie a preto nemožno poprieť jej bezprostredné spojenie s princípmi právneho štátu (Palúš, 2018).

Výkon samosprávy na úrovni obcí a miest je prejavom uplatňovania demokratických princípov, ktoré nemôžeme chápať iba ako oprávnenie vykonávať samosprávu, ale najmä ako povinnosť zabezpečovať úlohy na lokálnej úrovni v zmysle platnej normatívy.

Mestá a obce ako hlavní aktéri komunálnej politiky vykonávajú samosprávu za účelom predpokladaným zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o obecnom zriadení“). *„Úvahy o práve na samosprávu ako práve subjektívnej povahy ale nesmerujú do roviny vzťahu obce a jej obyvateľov, prípadne iných fyzických osôb a právnických osôb majúcich právne relevantnú väzbu k územia obce. V týchto vzťahoch obec v prevažnej miere vystupuje ako nositeľ moci. Obec ako právnická osoba verejného práva združujúca svojich obyvateľov však existuje v rámci organizácie zastrešenej štátom ako mocenským suverénom. A práve vo vzťahu k štátu možno v súčasných podmienkach hľadať korene práva na samosprávu ako právneho prvku poskytujúceho obci ochranu pred takými zásahmi zo strany štátu, ktoré by boli spôsobilé zmysel obecnej samosprávy úplne poprieť“* (Vernarský, 2019, s. 69). Obce a mestá pri výkone samosprávy zabezpečujú celý rad pôsobností, ktorých výpočet je obsiahnutý v § 4 zákona o obecnom zriadení a v osobitných právnych predpisoch.

A hoci sa v podmienkach Slovenskej republiky explicitne neuvádza, že by tu existovala miestna samospráva viacerých typov, predsa z hľadiska našej témy existujú určité rozdiely medzi

- obcami (mimo miest), ktorým zákon o obecnej samospráve explicitne nepriznáva právo vytvárať si miestne časti a zriaďovať v nich akékoľvek orgány;
- mestami, ktorým zákon síce neukladá ale umožňuje vytvoriť výbory mestských častí;
- mestami nad 200 tisíc obyvateľov, ktorým zákon o obecnom zriadení ukladá členenie na mestské časti so zriadenou samosprávou;
- hlavným mestom, ktorému to ukladá špeciálny zákon.

Pri podrobnejšom pohľade na tieto rozdiely môžeme konštatovať nasledovné:

Podľa § 23 zákona o obecnom zriadení mesto (ale len mesto, nie každá obec) môže zriaďovať v mestských častiach výbory, ktorých členmi sú všetci poslanci mestského zastupiteľstva zvolení v mestskej časti a môžu byť nimi aj obyvatelia mesta s trvalým pobytom v mestskej časti, zvolení mestským zastupiteľstvom. Tieto výbory reprezentujú obyvateľov mestskej časti a podieľajú sa na samospráve mesta. Ich pôsobenie upravuje štatút mesta. Stručnosť tohoto ustanovenia zákona spôsobuje, že jeho aplikácia je veľmi rozdielna vo viacerých ohľadoch. Ako je možné zistiť z webových stránok miest, niekde tvoria tieto výbory iba poslanci mestského zastupiteľstva (napr. v Ružomberku), niekde popri takto kreovaných výboroch existujú aj kluby mestských častí s účasťou zvolených

občanov, ale bez iniciatívnej právomoci (Liptovský Mikuláš), niekde sa nazývajú "mestské výbory" (Spišská Nová Ves) alebo "výbory volebných obvodov" (Prievidza) atď. Túto možnosť má k dispozícii na Slovensku všetkých 140 miest, no tendenciu k zriaďovaniu samosprávy v mestských častiach majú teda skôr mestá s počtom obyvateľov nad 20 tisíc, pritom najmenšie mesto (ktoré toto právo takisto má) sú Dudince s 1380 obyv., v kategórii nad 20 tis. obyv. je 37 miest a tretie najväčšie mesto v SR (po Bratislave a Košiciach) je Prešov s 84 824 obyv.

Pojem „mestská časť“ je pritom pojmom normovaným iba predpismi regulujúcimi právneho postavenie hlavného mesta Bratislava a mesta Košice. Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o hlavnom meste“) a zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o meste „Košice“) výslovne upravujú mestské časti ako právnické osoby (§ 2 ods. 2 zákona č. 401/1990 Zb., § 2 ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb.).

Zákon o obecnom zriadení sa výslovne nezmieňuje o mestských častiach ani v rámci právnej úpravy miest podľa jeho štvrtej časti, kde ich upravuje iba v súvislosti so zriaďovaním výborov mestských častí. Tento právny predpis sa výslovne nezmieňuje ani o právnom postavení obecných častí, resp. častí obcí.

Ak vychádzame z § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, z hľadiska územného členenia zákonodarca pripúšťa, aby sa obec členila na časti obce, ktorých právne postavenie nie je bližšie špecifikované. Podmienkou územného rozčlenenia obce na časti obce je, aby mali vlastný názov (Tekeli, Hoffmann, 2014). Zákonodarca im nepriznáva postavenie právnických osôb, čiže nemôžu prejavovať svoju vôľu a nemôžu konať navonok vo vzťahu k tretím osobám.

Postavenie mestských častí mesta Košice, hlavného mesta Bratislavy a iných slovenských miest nemožno zamieňať. Zákon o meste Košice a zákon o hlavnom meste výslovne ustanovuje členenie týchto miest na mestské časti, neupravuje fakultatívne oprávnenie rozdelenia územia na mestské časti, čo je odôvodnené veľkosťou územia a nadväzujúc na to nemožnosťou vykonávať samosprávu na tak rozsiahlom území.

Mestské časti s výnimkou mestských častí Košice a mestských častí Bratislava, nemajú postavenie právnických osôb, nie sú samosprávnymi a správnymi celkami, čiže nemôžu nadobúdať ani status obce a jej pôsobnosť.

Dlhodobou riešenou otázkou je postavenie mestských častí mesta Košice a mestských častí Bratislava ako obcí. Zákon o hlavnom meste priznáva mestským častiam Bratislavy status samosprávneho a správneho celku, čo sa premieťa do výkonu samosprávy na tomto území a mestská časť vystupuje v tomto rozsahu ako obec. Normatíva mestských častí Košice nemá takúto výslovnú úpravu o postavení mestských častí Košice ako obciach.

Táto otázka vznikala už v čase prijatia právnych predpisov upravujúcich obecne zriadenie, zákona o hlavnom meste, zákona o meste Košice a zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o majetku obcí“). Zákon o majetku obcí vo svojej pôvodnej verzii odkazoval na postavenie hlavného mesta Bratislavy a mesta Košice ako obcí (§ 1 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb., 1991), ak zákon neupravoval inak, ale nezmieňovala sa o tom, že by postavenie obce priznával mestským častiam.

Podľa Bauera: „Považovanie mestskej časti za obec je v rozpore s článkom 67 Ústavy SR a s ods. 2 paragrafu 1 zákona SNR č. 481/92 Zb. Ak by mestská časť bola obcou, tak podľa obidvoch právnych noriem by bolo možné zasahovať do jej oprávnení len zákonom. Mestská časť je však naviazaná na rozpočet mesta, ktorý je pre ňu záväzný a Všeobecne záväzné nariadenie (VZN) Mestského zastupiteľstva platné pre každú mestskú časť. Takisto Štatút mesta, v ktorom sú rozdelené kompetencie medzi mesto a mestské časti, ktorý je záväzný pre mestské časti, je len VZN, a nie zákonom“ (2019, s. 165).

Mestské časti Bratislavy majú v zásade odlišné postavenie ako mestské časti Košíc, ktorým je síce priznané postavenie právnickej osoby, ale nie je priznané výslovné postavenie samosprávnych a správnych celkov. Vzhľadom k tomu, že všetky mestské časti hlavného mesta Bratislava a mestské časti Košíc vykonávajú samosprávnú pôsobnosť v rozsahu ustanovenom zákonom alebo štatútom mesta, musia byť orgánmi územnej samosprávy, teda obcami. Podľa názoru Tekeliho a Hoffmanna (2014) mestské časti Bratislavy a mestské časti Košíc majú priznané postavenie obce, z čoho vyplýva, že sú obcami, ktoré disponujú vlastnou právnou subjektivitou, aj keď možno vnímať ohraničenie tohto ich vymedzenia štatútnymi miestami.

Výkon samosprávy je v oboch mestách rozdelený na dve úrovne, mestskú úroveň a miestnu úroveň, ale rozsah právomocí medzi mestskými časťami Bratislavy a mestskými časťami Košice je výrazne odlišný ako aj spôsob ich financovania, od čoho závisia možnosti plnenia samosprávnych úloh v jednotlivých mestských častiach. Uvedené neplatí pre mestské časti podľa § 23 zákona o obecnom zriadení.

Mestské časti miest odlišných od mesta Bratislavy a mesta Košice nemajú postavenie obce, nevykonávajú samosprávnú pôsobnosť ani delegovanú pôsobnosť, čo vyplýva z toho, že nemajú právnú subjektivitu. Ak zákonodarca v ustanovení § 23 zákona o obecnom zriadení upravuje fakultatívnu možnosť zriaďovania výborov mestských častí, nejde o orgán mestskej časti, ale o orgán mestského zastupiteľstva podieľajúci sa na samospráve obce v rámci územia mestskej časti presadzujúc záujmy obyvateľov tohto územia.

Záver o tom, že mestské časti mesta Bratislavy aj mestské časti mesta Košice majú postavenie obce a ako právnické osoby s vlastnou právnou subjektivitou vyplýva jednak zo samosprávy na území mesta Košice a mesta Bratislavy, kde je výslovne upravené, že samosprávu vykonávajú obyvatelia mesta aj prostredníctvom orgánov mestských častí (§ 5 zákona č. 401/1990 Zb., § 5 zákona č. 377/1990 Zb.). Rozsah samosprávnych pôsobností upravuje vo všeobecnosti zákon o obecnom zriadení a iba v osobitostiach je potrebné vychádzať z uvedených osobitných právnych predpisov (Košičiarová, 2015). Mestské časti mesta Bratislavy a mesta Košice zriaďujú svoje orgány, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje výkon samosprávnych pôsobností. Týmto orgánmi sú starosta mestskej časti a miestne zastupiteľstvo, čím je exaktne vyznačená ďalšia bezprostredná súvislosť so statusom mestských častí mesta Bratislavy a mesta Košice ako obcí.

Samosprávná pôsobnosť orgánov mestských častí mesta Košice je upravená reštriktívne v porovnaní s mestom Bratislava a osobitným spôsobom je prístupné k rozdeleniu pôsobnosti medzi orgánmi mesta a orgánmi mestských častí.

Mesto môže štatútom preniesť výkon niektorých samosprávnych pôsobností určených

obci osobitnými predpismi na všetky mestské časti alebo len na niektoré mestské časti. Samosprávne pôsobnosti neprenesené na mestské časti vykonáva mesto. Mesto si spravidla ponecháva vo vlastnej pôsobnosti rozhodovanie o veciach celomestského významu.

Vo veciach celomestského významu mesto spolupracuje s príslušnou mestskou časťou. Mestské časti môžu podľa svojich možností prispieť k rozvoju vlastného územia a k rozvoju služieb obyvateľom aj nad rámec samosprávnych pôsobností stanovených týmto štatútom. Na mestské časti nemožno preniesť výkon štátnej správy, ktorý bol zákonom prenesený na mesto (Andrejčák, 2018).

1.3 Situácia v Českej republike

Právna úprava komunálnej samosprávy v podmienkach Českej republiky je obsiahnutá v zákone č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení (ďalej v texte „zákon č. 128/2000 Sb.)). Zákon prináša rozlíšenie medzi obcami, mestečkami (městysmi) a mestami, ale toto typové rozlíšenie nie je z hľadiska našej témy rozhodujúce, podobne ako odlišenie obcí vykonávajúcich rozšírenú právomoc či obcí s povereným obecným úradom.

Právne postavenie miest môžu nadobudnúť obce, ktorých počet obyvateľov dosahuje počet 3000. Tento právny predpis upravuje okrem obcí a miest aj ďalšie územné jednotky, tými sú štatutárne mestá.

Výpočet štatutárnych miest je taxatívne upravený v ustanovení § 4 zákona č. 128/2000 Sb. a nemôže byť rozšírený ani rozhodnutím predsedu Poslaneckej snemovne po vyjadrení vlády. Štatutárnymi mestami sú Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec (§ 4 ods. 1 zákona č. 128/2000 Sb.). Podľa českej právnej úpravy je zrejmé, že aj pri častiach obce dochádza k určitej odlišnosti, pretože český zákonodarca ich výslovne označuje za evidenčné jednotky, nie za územia s vlastným katastrálnym územím a nepriznáva im ani právnu subjektivitu. Tento právny stav sa prejavuje aj pri mestách. Štatutárne mestá majú osobitné právne postavenie a práve pri štatutárnych mestách zákonodarca výslovne predpokladá členenie na mestské časti alebo mestské obvody, ktoré si vytvárajú vlastné orgány samosprávy podľa § 4 ods. 2 tohto zákona.

Zákon upravuje dvojité pojmové označenie – „mestské obvody“ a „mestské časti“, čo sa môže navonok javiť, že štatutárne mestá sa územne členia na dve rôzne územné jednotky. Takýto výklad popiera ustanovenie § 20 ods. 2 zákona č. 128/2000 Sb. ktoré ich vymedzuje za organizačné jednotky mesta, pričom mestský obvod a mestskú časť vymedzuje alternatívnym spôsobom.

Štatutárne mestá nemajú obligatórnu povinnosť územne sa členiť na mestské časti alebo mestské obvody. Ide o fakultatívne oprávnenie štatutárneho mesta. Výnimkou je hlavné mesto Praha, ktorého právne postavenie a územné členenie na mestské časti upravuje zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze (ďalej „zákon č. 131/2000Sb.). Na označenie týchto organizačných jednotiek sa významovo na rovnakej úrovni používajú uvedené dva

pojmy, pričom v praxi je používaný pojem „mestské obvody“. Zákon č. 131/2000 Sb. upravuje vo svojich ustanoveniach územné členenie na mestské časti.

Z dikcie ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 131/2000 Sb. vyplýva, že hlavné mesto Praha je na rozdiel od štatutárnych miest povinná členiť územie na mestské časti. Pri skúmaní právneho postavenia mestských častí hlavného mesta Praha musíme vychádzať nielen z platnej normatívy, ale aj z rozhodovacej činnosti českých súdov. Zákon č. 131/2000 Sb. výslovne nepriznáva mestským častiam hlavného mesta Praha postavenie právnickej osoby, ani výslovne neustanovuje, že tento orgán má právnu subjektivitu. Z jednotlivých ustanovení zákona č. 131/2000 Sb. môžeme vyvodiť, že mestské časti Prahy majú vlastný rozpočet a hospodária s ním za podmienok ustanovených právnymi predpismi (§ 4 ods. 3 zákona č. 131/2000 Sb.), zabezpečujú všestranný rozvoj na svojom území a potreby príslušných obyvateľov, chránia verejný záujem upravený právnymi predpismi (§ 2 ods. 2 zákona č. 131/2000 Sb.), a v právnych vzťahoch vystupujú svojim menom a sú nositeľmi zodpovednosti (§ 3 ods. 2 zákona č. 131/2000 Sb.).

Podľa Najvyššieho súdu Českej republiky mestské časti hlavného mesta Prahy zastávajú postavenie právnických osôb dňom, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 418/1990 Zb. o hlavnom meste Prahe. Súd sa výslovne zmieňuje o neexistencii výslovnej právnej úpravy právneho postavenia mestských častí Prahy ako právnických osôb, ale uvádza, že zákon im priznáva také vlastnosti, ktoré sú vlastné právnickým osobám, resp. sú ich charakteristickými črtami. Ak vychádzame z toho, že zákon č. 131/2000 Sb. nemodifikoval ustanovenia upravujúce postavenie mestských častí hlavného mesta Prahy, naďalej platí, že mestské časti hlavného mesta Prahy sú právnickými osobami (Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky z 13.12.2005, sp. zn. 21 Cdo 654/2005).

Mestské časti hlavného mesta Prahy nenakladajú s vlastným majetkom, hospodária iba s majetkom, ktorý im je zverený hlavným mestom Prahou. Tento záver vyplýva z § 34 ods. 3 zákona č. 131/2000 Sb., z ktorého vyplýva, že za podmienok ustanovených zákonom nakladajú so zvereným majetkom hlavného mesta Prahy a veci nadobúdajú do vlastníctva hlavného mesta Prahy. To znamená, že, mestské časti hlavného mesta Prahy nedisponujú žiadnym vlastným majetkom a nemôžu byť ukrátené ani na vlastníckych právach (Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 11.06.2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011–219).

V štatutárnych mestách, ktoré sa územne členia na mestské časti alebo mestské obvody dochádza k vzniku dvojstupňovej organizáciiestskej správy a to jednak na úrovni štatutárneho mesta a tiež na úrovni príslušnejestskej časti alebo mestského obvodu (Jelínková, 2017). Táto dvojstupňová, resp. dvojúrovňová samospráva, na úrovni mesta, sa následne spravuje vydaným štatútom. Štatút je prijímaný formou všeobecne záväznej vyhlášky, ale práve spôsob úpravu vnútorných pomerov pri správe mesta, t. j. štatútom, je odvodený aj názov týchto miest (štatutárne mestá) (Balík, 2009). Pomenovanie štatutárnych miest nie je odvodené od štatutárneho orgánu, ktorý koná menom právnických osôb, v súčasnosti už podľa platnej legislatívy v Českej republike ako *sui generis* zástupca právnickej osoby.

V Českej republike je dnes 26 štatutárnych miest (plus Praha), pričom pri obnovení miestnej samosprávy v r. 1990 ich bolo len trinásť. Z ich rámci je samospráva zriadená len v niektorých: na mestské časti sa pritom člení Brno a časť Opavy, na mestské obvody Ostrava, Pardubice, Plzeň a Ústí nad Labem a v Liberci je mestským obvodom len jedna

mestská časť (Kolman, 2020). V Prahe sa mestská samospráva člení na mestské časti. Vidíme, že plne využívajú možnosť zriadenia samosprávy mestských častí len mestá nad cca 90 tisíc obyvateľov (Ústí nad Labem 90 378 obyv., menšia Opava – 54 840 obyv., využila túto možnosť len čiastočne). Najmenšie štatutárne mesto Třinec ma pritom 34 222 obyv. Niektoré štatutárne mestá sa síce členia na mestské časti alebo mestské obvody, ale bez toho aby v nich bola zriadená samospráva, iní sa ani takto nečlenia, dokonca ani niektoré veľké mestá (Hradec Králové 90 596 obyv.). Z vykonaných prieskumov vyplýva, že po rozšírení výpočtu štatutárnych miest nie je prejavovaný záujem o zriaďovanie druhej úrovne správy na úrovni miest. Štatutárne mestá nečlenia svoje územie na mestské časti alebo mestské obvody. Štatúty, ktoré sú formálne predpokladané neboli prijaté a mestá ich ani neplánujú prijať. Špecifikom je, že tieto štatutárne mestá, ktoré neprijali štatút o úprave vzájomných pomeroch pri výkone správy na dvoch úrovniach sa *de facto* členia na mestské časti, ale bez toho, aby v nich zriaďovali orgány samosprávy (Hruška, 2018). Situácia v Českej republike nie je priaznivo naklonená územnému členeniu štatutárnych miest na mestské časti, čoho dôvodom môže byť chýbajúce právne postavenie mestských častí ako právnických osôb.

DISKUSIA A ZÁVER

Na začiatok treba konštatovať, že mestské časti a ich samosprávy v mestách v ČR a v SR majú niektoré spoločné alebo príbuzné charakteristiky, najmä:

- v oboch krajinách sú vo vzťahu k hlavným mestám (v prípade Slovenska aj pre mestá nad 200 tisíc obyv.) obligatórne, pre iné mestá len fakultatívne;
- v oboch krajinách využívajú fakultatívnu možnosť vytvorenia samosprávy mestských častí spravidla len väčšie mestá z daného veľkostného spektra miest v krajine;
- v oboch krajinách nemajú samosprávy mestských častí postavenie právnickej osoby (s výnimkou Bratislavy a Košíc a čiastočne aj Prahy), v oboch krajinách nie sú upravené voľby do orgánov týchto samospráv (s výnimkou mestských častí Prahy) atď.

Na druhej strane tu existujú aj významné rozdiely:

- zatiaľ čo v SR sa táto možnosť týka všetkých miest, v ČR len štatutárnych miest, pričom v ČR túto možnosť využívajú najmä štatutárne mestá nad 90 tis. obyv., v SR mestá nad 20 tis. obyv.;
- zoznam štatutárnych miest v ČR je taxatívny, pričom sa neuplatňuje veľkostné kritérium (všeobecné kritérium pre mesto v ČR 3000 obyv. spĺňa 394 zo 604 miest, čiže 65 %), v SR platí len všeobecné kritérium pre mestá 5000 obyv. (ktoré spĺňa 115 zo 141 miest, čiže 82 %).

Základným rozdielom pritom ostáva rozdielny rámec postavenia miest v duálnom modeli verejnej správy v SR oproti spojenému modelu verejnej správy v ČR (Konečný, 2009).

Z hľadiska rovnakých ale i rozdielných charakteristík sa ukazujú byť aktuálne viaceré otázky, ktoré možno zhrnúť do nasledovných bodov:

- Otvára sa otázka či možno považovať samosprávu mestských častí podľa súčasného stavu v ČR i v SR za samosprávu na úrovni obcí. Ako riešenie sa tu núka model

dvojstupňovej miestnej samosprávy napríklad v Bavorsku, kde prvý stupeň predsatvuje obec (*Gemeinde*) a druhý zväzok obcí (*Landkreis*), pričom obe úrovne sú v dikcii federálnej ústavy považované za rovnocenné subjekty komunálnej politiky (Konečný, 2016). Pri súčasnom právnom stave v ČR i v SR, keď obci možno ukladať povinnosti iba zákonom, by bolo nemožné ukladať mestskej časti ako obci povinnosti z úrovne mestskej samosprávy, čo teda robí túto úvahu aj *de lege ferenda* ako neaktuálnou.

- Rozdiely v uplatňovaní existujúceho fakultatívne rámca pre vytváranie samosprávy v mestských časti v ČR i v SR naznačujú až voluntaristické nakladanie s týmto rámcom, čo by bolo možné obmedziť napr. vyššie uvedeným spôsobom, využívaným v Taliansku. Znamenalo by to všeobecnú povinnosť pre mestá nad určitou veľkostnou hranicou zriaďovať samosprávu mestských častí a pre ďalšie veľkostné rozpätie to zakotviť ako možnosť. Návrh *de lege ferenda* by mohol v ČR znamenať napríklad povinnosť pre štatutárne mestá nad 90 tis. obyv. (v SR nad 40 tis. obyv.) a možnosť pre štatutárne mestá s 60-90 tis. obyv. (v SR s 20–40 tis. obyv.). Otázkou je, či by sa v ČR nemohla rozšíriť táto možnosť aj mimo štatutárnych miest

- Všeobecne – v ČR i v SR, vo všetkých prípadoch, vrátane Prahy, Bratislavy a Košíc – by bolo žiadúce legislatívne dôkladnejšie upraviť postavenie orgánov mestských častí ako aj spôsob ich kreovania. Bolo by vhodné tiež riešiť jednotne otázku, či základom pre identitu miestnej časti má byť katastrálne územie alebo volebný obvod pre voľby do orgánov mesta: *de lege ferenda* odporúčame súčasné uplatnenie oboch kritérií, čím by sa vytvoril rámec pre reformu príliš fragmentarizovanej štruktúry mestských častí. Objavujú sa aj iné možnosti, napríklad prostredníctvom indexu autonómie mestských častí (Ladner, Keuffer, Baldersheim, 2016).

Celkove je právna úprava postavenie mestských častí najmä v mestách na Slovensku s výnimkou Bratislavy a Košíc veľmi nedostatočná a ako by jej chýbal jasný zámer zákonodarcu, či vlastne vôbec chce a potrebuje zaviesť takýto inštitút. Novelou zákona, keď sa umožnilo výbory mestských častí doplniť aj o občanov s trvalým bydliskom v mestskej časti, ktorých zvolí mestské zastupiteľstvo však naznačuje, že by mohlo ísť perspektívne o orgán, ktoré by mohli mať pri podrobnejšej úprave v zákone aj celý rad ďalších funkcií, umožňujúcich plnohodnotnejšiu reprezentáciu záujmov obyvateľov mestských častí.

Literatúra

ANDREJČÁK, J. Štatút mesta Košice a ostatná úprava z pohľadu aplikačnej praxe. In: *Teória a prax verejnej správy – Recenzovaný zborník príspevkov z 3. ročníka vedeckej konferencie doktorandov s medzinárodnou účasťou 15. február 2018*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2018. ISBN 978-80-8152-605-3, s. 112–117.

BALÍK, S. *Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, 212 s. ISBN 978-80-8155-032-4.

BAUER, R. Špecifické problémy samosprávy v Košiciach. In: *Práva miest a ich ochrana. Decentralizácia Slovenska*. Bratislava: Únia miest Slovenska, 2019. ISBN 978-80-972006-9-5, s. 163–167.

HRUŠKA, L. et al. Analýza rozsahu výkonu verejnej správy v jednotlivých statutárnych mestech, mestských častiach a mestských obvodoch [online]. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s. r. o., 2018, 418 s. [cit. 23. 10. 2020]. Dostupné z: <http://rozvoj-obce.cz/analiza-rozsahu-vykonu-verejne-spravy-v-jednotlivych-statutarnich-mestech-mestських-částech-a-mestských-obvodech/>.

JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2017, 272 s. ISBN 978-80-271-0508-3.

KOLMAN, P. Proč dnes vlastně městské části statutárních měst nesmí vydávat právní předpisy, zejména nařízení v přenesené působnosti? Cui bono? Advokátní denník [online] 13. 3. 2020. [cit. 9. 9. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/13/proc-dnes-vlastne-mestske-casti-statutarnich-mest-nesmi-vydavat-pravni-predpisy-zejmena-narizeni-v-prenesene-pusobnosti-cui-bono/>.

KONEČNÝ, S. a KONEČNÝ, B. *Otvorená komunálna politika*. Bratislava: Mayor 2009, 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.

KONEČNÝ, S. Duálny a spoločný model verejnej správy. In: *Modely výkonu soudobé veřejné správy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní 2009, s. 1–63. ISBN 978-80-7408-024-1.

KONEČNÝ, S. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor 2016, 237 s. ISBN 978-80-969-1338-1.

KOŠIČIAROVÁ, S. Zákon č. 36/1990 Zb. o obecnom zriadení s komentárom. In: *Praktické komentáre pre mestá a obce*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2015. ISBN 978-80-8155-052-2. s. 7–158.

LADNER, A., KEUFFER, N. a BALDERSHEIM, H. *Self-rule Index for Local Authorities* [online]. 1.0. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. [cit. 9. 9. 2022]. ISBN 978-92-79-57885-4. Dostupné na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf.

MELUŠ, M. Komparácia vzťahu medzi primátorom a starostami mestských častí v Bratislave a v Košiciach. In: ŠAFÁROVÁ, V. (ed.). *Teória a prax verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017. ISBN 978-80-8152-509-4, s. 23-31.

PALÚŠ, I. Obecná samospráva a materiálne jadro ústavy. In: PALÚŠ, I., MITAL, O., ŽOFČINOVÁ, V. (eds.). *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2018, s. 162–169. ISBN 978-80-8152-700-5.

TEKELI, J. a HOFFMANN, M. *Zákon o obecním zřízení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2014, 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.

Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky z 13.12.2005, sp. zn. 21 Cdo 654/2005.

Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 11.06.2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011–219.

VERNARSKÝ, M. Právo obce na samosprávu ako subjektívne právo. In: VERNARSKÝ, M. et al. (eds.). *Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019, s. 67–76. ISBN 978-80-8152-782-1.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecním zřízení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Kontakt

PhDr. Dominika Petrášová
Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach
Popradská 66, 040 11 Košice, Slovensko
domi.vincova@hotmail.com

VÝVOJ POČTU PŘÍJEMCŮ PŘÍSPĚVKU NA PÉČI V LETECH 2007–2021

DEVELOPMENT OF THE NUMBER OF BENEFICIARIES OF CARE ALLOWANCE IN THE YEARS 2007–2021

Ladislav Průša¹

Abstrakt

V r. 2006 byl přijat nový zákon o sociálních službách, který výrazně změnil i systém jejich financování. Byla koncipována nová sociální dávka – příspěvek na péči, který je poskytován osobám, které z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebují pomoc jiné fyzické osoby při péči o sebe a při zajištění vlastní soběstačnosti. Cílem tohoto příspěvku je charakterizovat změny ve struktuře vývoje počtu příjemců této sociální dávky v letech 2007–2021, porovnat tento vývoj s daty projekce příjemců příspěvku na péči a nastínit možnosti dalšího vývoje v této oblasti.

Klíčová slova

příspěvek na péči, projekce příjemců příspěvku na péči, COVID – 19

Abstract

In 2006, a new law on social services was adopted, which also significantly changed the system of their financing. A new social benefit was conceived – a care allowance, which is provided to persons who, due to a long-term adverse health condition, need the help of another natural person in taking care of themselves and ensuring their own self-sufficiency. The aim of this contribution is to characterize the changes in the structure of the development of the number of beneficiaries of this social benefit in the years 2007–2021, to compare this development with the projection data of care allowance beneficiaries and to outline the possibilities of further development in this area.

Keywords

care allowance, projection of beneficiaries of care allowance, COVID – 19

¹ Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik Slezské univerzity v Opavě

ÚVOD

V souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách je od r. 2007 vyplácena nová sociální dávka – příspěvek na péči. Naprostou většinu příjemců této sociální dávky tvoří osoby v poproduktivním věku. V souvislosti s důsledky nepříznivé epidemiologické situace způsobené nemocí COVID – 19 výrazně vzrostl počet zemřelých osob, klesly hodnoty střední délky života pro muže i pro ženy, a proto se jeví jako účelné posoudit, zda data o vývoji počtu příjemců této sociální dávky podle dříve zpracované projekce jsou i nadále reálná a aktuální.

1. Příspěvek na péči v letech 2007–2021

Příspěvek na péči je v současné době podle platné právní úpravy poskytován ve čtyřech stupních závislosti osobám, které z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebují pomoc jiné fyzické osoby při péči o sebe a při zajištění vlastní soběstačnosti. Při posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby:

- mobilita,
- orientace,
- komunikace,
- stravování,
- oblékání a obouvání,
- tělesná hygiena,
- výkon fyziologické potřeby,
- péče o zdraví,
- osobní aktivity,
- péče o domácnost (nehodnotí se u osob do 18 let věku).

Při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat základní životní potřeby. Pro uznání závislosti v příslušné základní životní potřebě musí existovat příčinná souvislost mezi poruchou funkčních schopností z důvodu nepříznivého zdravotního stavu a pozbytím schopnosti zvládat základní životní potřebu v přijatelném standardu. Funkční schopnosti se hodnotí s využíváním zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využíváním běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení v domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku.

Osoba do 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby:

- ve stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři základní životní potřeby,
- ve stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat čtyři nebo pět základních životních potřeb,
- ve stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat šest nebo sedm základních životních potřeb,
- ve stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat osm nebo devět základních životních potřeb,

a vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby.

Osoba, která je starší 18 let, se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby

- ve stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby,
- ve stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb,
- ve stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb,
- ve stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb, a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.

Výše příspěvku na péči v současné době činí (viz tabulka č. 1):

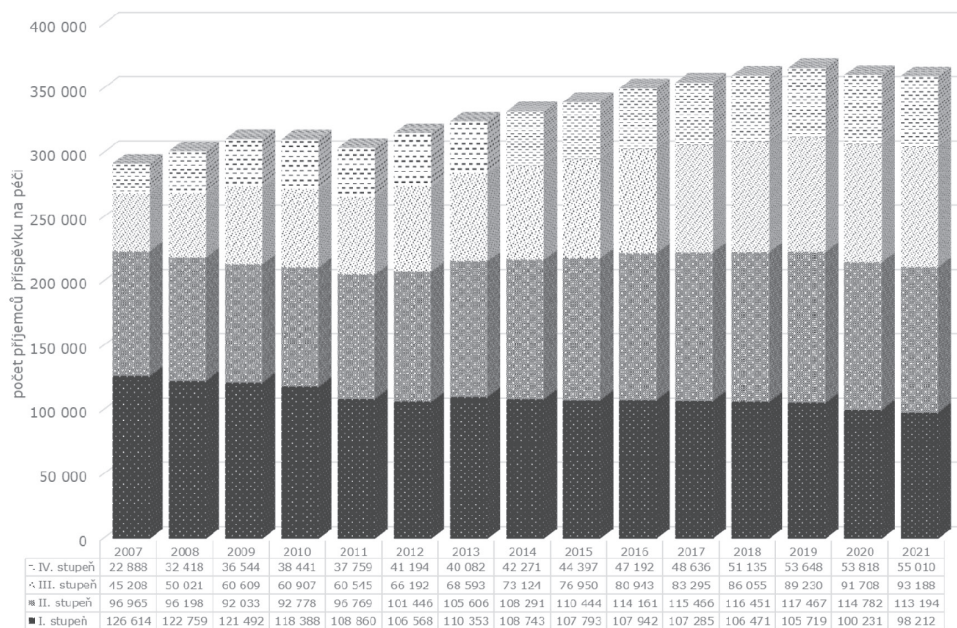
Tab. 1 Výše příspěvku na péči (Kč měsíčně)

stupeň závislosti	pro osobu do 18 let věku	pro osobu starší 18 let
I.	3 300 Kč	880 Kč
II.	6 600 Kč	4 400 Kč
III.	13 900 Kč	12 800 Kč
IV.	19 200 Kč	19 200 Kč

pramen: Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění

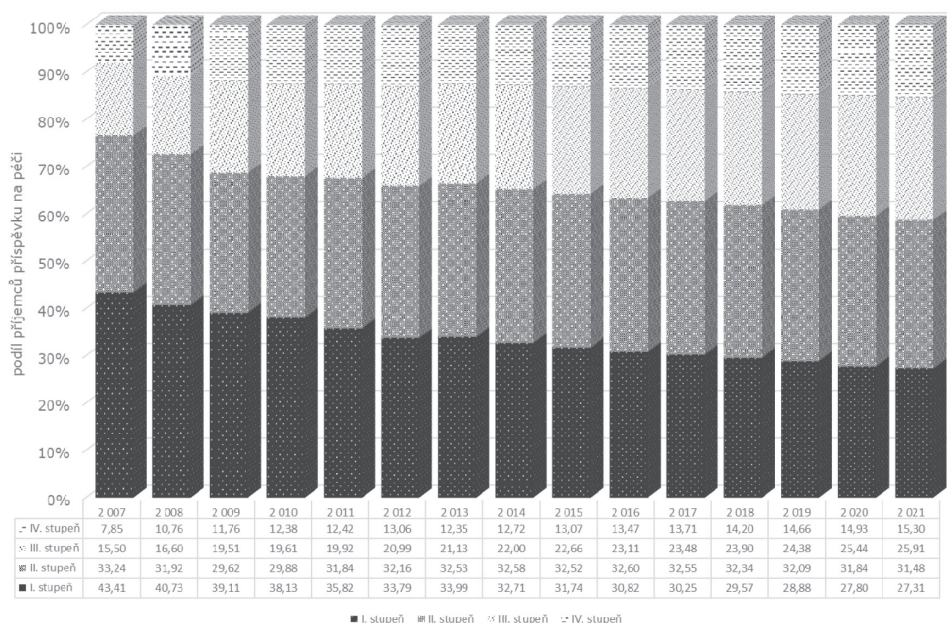
V souvislosti s přípravou zákona o sociálních službách se předpokládalo, že příspěvek na péči by mělo pobírat cca 175 tis. osob a náklady na jeho výplatu by měly činit cca 8 mld. Kč (MPSV, 2005). Skutečný počet příjemců této dávky i náklady na její výplatu jsou však po celou dobu její výplaty výrazně vyšší, než se původně očekávalo. Z údajů informačního systému o příspěvku na péči vyplývá, že v prosinci 2007 pobíralo příspěvek na péči celkem cca 292 tis. osob, v prosinci 2010 to bylo již cca 311 tis. klientů a v prosinci 2019 již více než 366 tis. osob.

Nepříznivá epidemiologická situace, která nás od března r. 2019 doprovází, se promítla i ve vývoji počtu příjemců této sociální dávky. Z dat informačního systému MPSV vyplývá, že v porovnání s prosincem r. 2019, kdy příspěvek na péči pobíralo celkem 366 tis. osob, klesl do prosince r. 2021 počet příjemců této dávky o cca 6,5 tis. osob, přičemž počty příjemců příspěvku na péči ve III. a IV. stupni závislosti dále rostly (ve III. stupni závislosti vzrostl počet příjemců o cca 4 tis. osob, ve IV. stupni o cca 1,5 tis.)

Graf 1 Vývoj počtu příjemců příspěvku na péči v letech 2007–2021

pramen: Interní data MPSV.

Tyto změny se promítly i ve změnách struktury příjemců příspěvku na péči (viz graf č. 2).

Graf 2 Vývoj struktury příjemců příspěvku na péči v letech 2007–2021

pramen: Interní data MPSV; vlastní výpočty.

Z těchto údajů je zřejmé, že v prosinci 2021 v porovnání s prosincem 2007:

- klesl podíl příjemců příspěvku na péči v I. stupni závislosti o 16,1 p. b. (z 43,4 % na 27,3 %),
- vzrostl podíl příjemců příspěvku na péči ve III. stupni závislosti o 10,4 p. b. (z 15,5 % na 25,9 %) a ve IV. stupni závislosti o 7,4 p. b. (z 7,9 % na 15,3 %).

Klíčovým faktorem ovlivňujícím tyto změny ve struktuře příjemců příspěvku na péči bylo snížení výše příspěvku na péči v I. stupni závislosti z 2 000 Kč na 800 Kč, ke kterému došlo od 1. ledna 2011 v souvislosti s přijetím zákona č. 347/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. V důsledku tohoto opatření došlo k absolutnímu poklesu příjemců této sociální dávky v tomto stupni závislosti, neboť řada potencionálních příjemců, kteří by mohli event. splnit podmínky nároku, o tuto dávku v důsledku její relativně nízké úrovně (např. vzhledem k výši svého starobního důchodu) ani nežadají (Průša, 2018). Zvýšení výše příspěvku na péči ve III. a IV. stupni závislosti v r. 2019 naopak přispělo ke zvýšení počtu příjemců této sociální dávky v těchto stupních závislosti.

2. Projekce příjemců příspěvku na péči do r. 2050

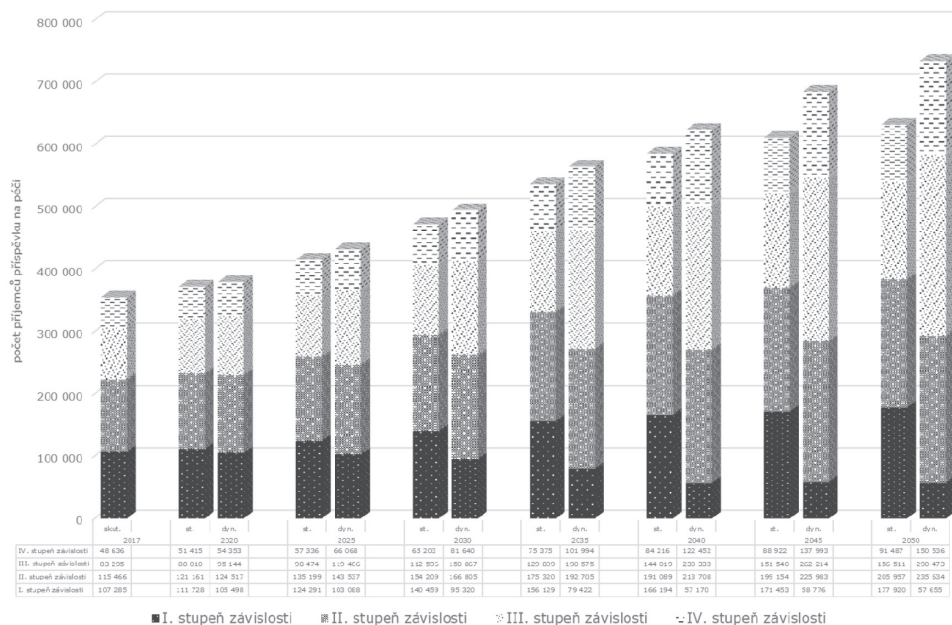
V r. 2018 byla představena projekce vývoje počtu příjemců příspěvku na péči do r. 2030 (Průša, 2018), následně byl její horizont prodloužen do r. 2050 (Horecký, Průša, 2019).

Při zpracování těchto projekcí byly využity dva scénáře:

- statický, který vychází z úrovně podílu příjemců příspěvku na péči podle pohlaví, věku a stupně závislosti na celkovém počtu osob daného pohlaví a dané věkové skupiny v roce 2016 a tento podíl nechává zachovaný po celé sledované období až do roku 2050,
- dynamický, který vychází ze změn ve vývoji podílu příjemců příspěvku na péči podle pohlaví, věku a stupně závislosti na celkovém počtu osob daného pohlaví a dané věkové skupiny mezi prosincem 2011 a prosincem 2016, kdy průměrná roční změna tohoto podílu se promítá ve stejné úrovni po celé sledované období až do roku 2050 (tato varianta tedy reaguje na změny, ke kterým došlo ve struktuře příjemců příspěvku na péči po změně podmínek pro jeho přiznávání a po snížení jeho výše v I. stupni závislosti a v porovnání se statickou metodou je proto věrohodnější).

Získaná data ukazují, že v následujících letech se bude počet příjemců této sociální dávky dále zvyšovat jako důsledek růstu počtu osob v poproduktivním věku, v r. 2050 se bude pohybovat mezi cca 632–734 tis. osob (viz graf č. 3).

Graf 3 Projekce vývoje počtu příjemců příspěvku na péči do r. 2050



pozn.: stat. = statická varianta (je zachován podíl příjemců příspěvku na péči na celkovém počtu obyvatel podle pohlaví, věku a stupně závislosti v r. 2017), dyn. = dynamická varianta (zohledňuje změny ve vývoji podílu příjemců příspěvku na péči na celkovém počtu obyvatel podle pohlaví, věku a stupně závislosti mezi lety 2011 a 2017)

pramen: Horecký, Průša, 2019

Pokud porovnáme údaje o počtech příjemců příspěvku na péči s projektovanými daty za r. 2020, zjistíme, že celkový počet příjemců této sociální dávky byl v tomto roce o cca 12 tis. osob nižší než ve statické variantě projekce, přičemž tento rozdíl byl způsoben především nižším počtem příjemců této dávky v I. a ve II. stupni závislosti. Naproti tomu ve III. stupni závislosti byl počet příjemců příspěvku na péči zhruba v polovině intervalu mezi statickou a dynamickou variantou projekce, ve IV. stupni závislosti se počet příjemců této sociální dávky dokonce přiblížil horní hranici v dynamické variantě projekce. Tato skutečnost je pravděpodobně způsobena zvýšením příspěvku na péči ve III. a ve IV. stupni závislosti pro ty osoby, které nevyužívali služby v pobytových zařízeních, ke kterému došlo v r. 2019.

Tab. 2 Porovnání údajů o počtech příjemců příspěvku na péči s projektovanými daty

stupeň závislosti	2020		
	statická varianta	dynamická varianta	skutečnost
I.	111 728	105 498	100 231
II.	121 161	124 517	114 782
III.	88 010	95 144	91 708
IV.	51 415	54 353	53 818
celkem	372 315	379 512	360 539

pramen: vlastní zpracování

ZÁVĚR

Analýzy systémy financování sociálních služeb ukazují, že stávající stav, kdy příspěvek na péči slouží k financování dvou sociálních situací, je potřeba reformovat. V tomto smyslu je nutno oddělit financování poskytovatelů sociálních služeb pomocí příspěvku na péči od finančního zabezpečení pečujících osob prostřednictvím dlouhodobého ošetrového nebo jiné sociální dávky. Je zřejmé, že stávající poskytování příspěvku na péči pouze v peněžité formě bez stanovení dalších podmínek využití této dávky je jednou z hlavních příčin neefektivního financování sociálních služeb.

Nové řešení je možné spatřovat v tom, že příspěvek na péči bude poskytován přímo poskytovateli sociálních služeb na základě toho, že tento poskytovatel zajišťuje klientovi sociální služby na základě smlouvy. Přitom je možné zvýšit diferenciaci míry závislosti do více stupňů, neboť počet čtyř stupňů závislosti v naší zemi je v současné době nejnižší v Evropě. Přitom by bylo vhodné rozšířit spektrum činností a potřeb při hodnocení míry závislosti, stanovit váhy těchto potřeb a činností a rozšířit počet stupňů závislosti. Např. z podrobného výčtu hodnocení závislosti v Německu, který je platný od 1. ledna 2017 vyplývá, že způsob tohoto hodnocení je podstatně detailnější, a tedy pravděpodobně i přesnější, než je tomu v současné době v ČR. Rozdělení závislosti do více stupňů tak ve svém důsledku může být přesnější, než je tomu v současné době (Průša a kol., 2021).

SUMMARY

Analyzes of social service financing systems show that the current situation, where the care allowance is used to finance two social situations, needs to be reformed. In this sense, it is necessary to separate the funding of social service providers through the care allowance from the financial security of caregivers through long-term care allowance or other social benefits. It is obvious that the current provision of the care allowance only in monetary form without establishing other conditions for the use of this benefit is one of the main causes of inefficient financing of social services.

The new solution can be seen in the fact that the care allowance will be provided directly to the social service provider on the basis that this provider provides the client with social services on the basis of a contract. At the same time, it is possible to increase the differentiation of the degree of dependence to several degrees, as the number of four degrees of dependence in our country is currently the lowest in Europe. At the same time, it would be appropriate to expand the spectrum of activities and needs when assessing the degree of dependence, to establish the weights of these needs and activities, and to expand the number of degrees of dependence. E.g. from the detailed list of addiction assessment in Germany, which is valid from January 1, 2017, it follows that the method of this assessment is significantly more detailed, and therefore probably more accurate, than is currently the case in the Czech Republic. As a result, the division of dependencies into multiple levels can be more accurate than it is currently (Průša et al., 2021).

Financování

Tento příspěvek byl zpracován za přispění dlouhodobé institucionální podpory výzkumných aktivit ze strany Fakulty veřejných politik Slezské univerzity v Opavě.

Literatura

Analýza segmentu sociálních služeb s akcentem na pobytové a ambulantní sociální služby pro seniory. Ernst & Young, 2020.

HORECKÝ, J. a PRŮŠA, L. *Současná struktura služeb dlouhodobé péče a prognóza potřeby sociálních služeb 2019–2050*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2019. ISBN 978-80-907053-4-0.

Návrh zákona o sociálních službách. Praha: MPSV, 2005.

PRŮŠA, L. Nová projekce vývoje počtu příjemců příspěvku na péči v ČR do roku 2030. *Demografie*. 2018, r. 60, č. 1, s. 49–60. ISSN 0011-8265.

	VÝVOJ POČTU PŘÍJEMCŮ PŘÍSPĚVKU NA PÉČI V LETECH 2007–2021	LADISLAV PRŮŠA	69
--	---	----------------	----

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

Kontakt

doc. Ing Ladislav Průša, CSc.
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Fakulta veřejných politik Slezské univerzity v Opavě
Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava
Česká republika
ladislav.prusa@fvp.slu.cz

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

"Ze závěrečných prací našich studentů"

V uplynulém období obhájilo na Fakultě veřejných politik Slezské univerzity v Opavě opět několik desítek studentů. K jednomu z nejlepších závěrečných prací patřila práce Bc. Veroniky Duskové **Kvalita života seniorů v zařízeních pobytových sociálních služeb v době současné pandemické situace na příkladu vybraného zařízení pobytových sociálních služeb**. Vedoucím této práce byl PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.

Veronika Dusková se ve svojí práci na základě požadavků praxe věnuje společensky aktuálnímu tématu, kterým je bezesporu analýza kvality života seniorů ve vybraném zařízení pobytových sociálních služeb v době pandemické situace.

Autorku ke zvolení daného tématu přivedlo několik důvodů. Jeden z nich je ten, že ve vybraném zařízení pobytových sociálních služeb vykonávala odbornou praxi. Druhým důvodem bylo, že následně v zařízení pobytových sociálních služeb vykonávala pracovní povinnost na základě usnesení vlády České republiky ze dne 13. března 2020 č. 207 o zajištění poskytování péče v zařízeních sociálních služeb po dobu trvání nouzového stavu, který byl vyhlášen usnesením vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 194/2020 a podle § 14 odst. 6 a § 31 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

Dalším významným faktorem, který přiměl autorku ke zkoumání již zmíněné problematiky byla skutečnost, že na obdobné téma vypracovala a úspěšně obhájila svou bakalářskou práci, která však ještě nezohledňovala vliv pandemické situace na kvalitu života seniorů. Právě z toho důvodu přišlo autorce podnětné pokračovat ve zkoumání kvality života seniorů ve vybraném zařízení pobytových sociálních služeb a následně porovnat výsledky obou výzkumných šetření.

Autorka správně poukazuje na skutečnost, že kvalita života seniorů v pobytových službách, která byla v diplomové práci zkoumána, je založena zejména na subjektivním hodnocení jedinců, a že hodnocení kvality života seniorů vyplývá z porovnání s tím, co je společnosti považováno za žádoucí či s životem ostatních osob. Významný podíl na vnímání kvality života stárnoucích osob má pocit jistoty, bezpečí a podpory. Během období stárnutí také narůstá potřeba udržování a upevňování sociálních vztahů. Potřeba udržování sociálního kontaktu ať již s rodinou, vrstevníky či blízkými byla výrazně ovlivněna příchodem onemocnění COVID-19. Pandemická situace vyvolala v zařízení pobytových sociálních služeb řadu změn, které nebyly uživateli vnímány příliš optimisticky. Toto nepříznivé období poznamenalo celkový chod a život v domově pro seniory ve Vítkově.

Autorka se v teoretické části zaměřila zejména na biologické, psychické a sociální změny, které jsou považovány za nevyhnutelné projevy stárání. Dále se teoretická část zabývá primárním tématem diplomové práce, a to fenoménem zvaným kvalita života seniorů a stručnou deskripcí systému sociálních služeb pro seniory v České republice a vybranými dopady pandemie koronaviru SARS-CoV-2.

Praktická část práce je velmi dobře metodologicky ukotvena. V závěru empirické části je provedena komparace výzkumného šetření zabývajících se kvalitou života seniorů v zařízení pobytových sociálních služeb v období současné pandemické situace s výzkumným šetřením zabývajícím se kvalitou života seniorů v zařízení pobytových sociálních služeb, které bylo autorkou realizováno bez ohledu na pandemickou situaci v rámci obhájené bakalářské práce. Pro účely výzkumu autorka práce použila kvalitativní výzkumnou strategii s uplatněním metody polostrukturovaných rozhovorů. Pro výběr výzkumného souboru zvolila stratifikovaný výběr, kdy byla určena společná kritéria a podmínky pro výběr komunikačních partnerů výzkumu. Analýza dat v praktické části byla realizována prostřednictvím počítačového programu ATLAS.ti, verze 7.5.18, což tohoto typu kvalifikační práce lze považovat za inovativní a nadstandardní.

Z výsledků výzkumného šetření vyplývá, že všichni dotazovaní informanti z řad uživatelů vybraného zařízení pobytových sociálních služeb jsou s poskytovanou sociální službou nadměru spokojeni. Během hodnocení této pobytové sociální služby informanti vyzdvihli ochotu a vstřícnost personálu. Svoji dosavadní kvalitu života hodnotí většina informantů pozitivním způsobem. Pouze jeden uživatel se domnívá, že pandemická situace měla patrný vliv na jeho kvalitu života. Zbývající účastníci výzkumu považovali kvalitu života v období pandemické situace za obdobnou jako před pandemií. Je zajímavé, že výše uvedené výsledky na základě komparativní analýzy jsou v rozporu s výsledky výzkumu, které bylo autorkou realizováno se sociálními pracovníky a pracovníky v sociálních službách ve zmíněném zařízení. Ti uvádějí, že dopady pandemie onemocnění COVID-19 na kvalitu života seniorů jsou obrovské.

Příchod pandemické situace vyvolal v Domově Vítkov řadu změn. Omezení se týkala zejména izolace seniorů, zákazu návštěv či omezení volného pohybu. Tyto změny měly podle výsledků výzkumu negativní dopady na psychiku a sociální kontakt uživatelů. Výsledky výzkumu vykazují skutečnost, že pracovníci Domova Vítkov považují za dílčí nedostatky například nízké stavy personálu a vyčerpávající vedení dokumentace. Informanti z řad pracovníků v tomto případě navrhuji obdobně jako uživatelé navýšit počet personálu a častější vycházky uživatelů mimo prostředí Domova Vítkov. Dále se informanti domnívají, že by bylo vhodné oslovit více dobrovolníků, kteří by mohli výrazně pomoci s chodem zařízení a oživení aktivit seniorů.

Praktická část je rovněž opatřena kvalifikovanou diskusí a závěrem, doporučení pro praxi artikulovaná autorkou jsou realistická a zřetelně formulovaná.

připravil: PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.

VEŘEJNÁ SPRÁVA A PRACOVNÍCI V PRVNÍ LINII

Předložený příspěvek je dílčím výsledkem realizovaného výzkumu v rámci diplomové práce Nikol Vavrečkové na téma násilí na pracovišti. Samotná diplomová práce je zaměřena na mobing na pracovištích Úřadu práce České republiky, konkrétně u pracovníků kontaktního pracoviště v rámci územního samosprávného celku.

Při přípravě dotazníků, jsme se kromě problematiky mobingu, zaměřili i na faktory, které definují rizika syndromu vyhoření, včetně nástrojů k snížení rizika syndromu vyhoření u kontaktních pracovníků.

Dotazníkové šetření bylo realizováno on-line formou a jeho rozeslání bylo po předchozí domluvě s vedoucím pracoviště. Celkově byl kladen důraz na zachování anonymity. V rámci analýzy dotazníků, byly některé dotazníky vyřazeny z důvodů, že odpovídali i pracovníci, kteří nejsou v přímém kontaktu s občany. Celkově zůstalo vyhodnoceno 92 odpovědí, které splňovaly podmínky pro výzkum s tématem mobingu na pracovišti.

V rámci dotazníků, jsme sledovali specifická data zaměřená na vzdělání, délku praxe a pohlaví. Další otázky byly směřovány na specifika výzkumu. Jednalo se především o dotazy na téma osobní spokojenosti, faktory, které zvyšují napětí v práci a faktory, které naopak napětí snižují či jsou aktivními prvky prevence syndromu vyhoření, jakými jsou supervize, porady, vztahy na pracovišti.

Pro zpracování rizikových faktorů, jsme využili Likertovu škálu.

Pro výsledné skóre je důležitá průměrná hodnota. Čím více se blíží k jedničce, tím je tento faktor na daném pracovišti zatěžující a zvyšuje riziko syndromu vyhoření.

Zatěžující faktory na vašem pracovišti	Průměrné skóre
Narušené vztahy mezi kolegy	3,5
klienti	2,1
Napjaté vztahy s nadřízeným	3,6
Finanční ohodnocení	2,5
Stereotyp v práci	3,2

Z tabulky vyplývá, že pracovníci svůj tým hodnotí průměrně, cítí se finančně nedoceny, ale významný stereotyp v práci neprožívají. Klienti, jejich situace a chování je významný rizikový faktor.

Pro hlubší analýzu jsme rozpracovávali zásadní souvislosti. Tým jako rizikový faktor, vykazoval zásadnější změny úměrně k jeho velikosti. Čím větší tým, tím byl více formalizovaný a nepomáhal zvyšovat bezpečí na pracovišti i osobní spokojenost. Rovněž velikost týmu byla přímo úměrná k možnostem neformálního setkávání pracovníků a veškerá řešení se přesouvala jen na porady.

Jako další faktor snižující riziko syndromu vyhoření se uvádí supervize. Z celkového počtu respondentů (92) uvedlo 67 respondentů, že na pracovišti probíhá supervize. Vztah supervize a spokojenosti s týmem je rovněž hoden zájmu. Na pracovištích kde je základní motivační faktor tým a vedoucí, jen na 47 pracovištích probíhá pravidelně supervize. Ze samotné podstaty věci, pracovníci vstupují do životních příběhů klientů, a se samotným poradenstvím si již nevystačí. Supervize je základním nástrojem k udržení životní rovnováhy a vnímáme ji jako důležitý nástroj k rozvoji týmu a pracovníků.

Sledování výjimek

Při sledování výjimek jsme zaznamenali i mladé pracovníky, pro které je práce ve všech sledovaných bodech stresující, a motivací k práci je potřeba pomáhat. Jedná se o pracovníky v jednotkách počtu a z obou stran spektra s délkou praxe – do 5 let a více než 10. let. Naopak nejvyšší míru spokojenosti vykazovali pracovníci, kde základním motivem je tým, neformální setkávání i mimo porady, dobrý vztah k vedení. Délka praxe ani věk zde nehrála významnou roli, tyto respondenti byli rovněž z obou stran věkového spektra.

Závěrem

Předložená sondáž ukazuje, jak jsou sociální pracovníci přetíženi a unaveni. Jako jeden z prvních příznaků je uváděna snížená míra odolnosti snášet stres a napětí, které přinášejí klienti do naší práce. Tento prvek je v rámci odpovědí v našem výzkumném vzorku velmi významný. Celou situaci zhoršuje i pocit, že nemáme věci pod kontrolou a nemůžeme je ovlivnit. Tento fakt se snižuje mírou důvěry ve vedení a tým.

Z našeho krátkého přehledu vyplývá, že nejideálnější a zřejmě i velmi efektivní je rozvoj způsobu vedení, vzdělávání stávajících a budoucích pracovníků ve vedení rozhovoru a krizového rozhovoru, dělení úřadů na menší týmy, vytváření prostoru pro neformální setkávání a zajištění kvalitní supervize.

připravil: Mgr. Petr Fabián, PhD.

K ZAMÝŠLENÍ

SHOULD WE ALLOW A PROFIT ON SOCIAL SERVICES PROVISION?

Every now and then, a discussion is brought up if private for-profit organizations providing social services should be allowed to make a profit from their services.

In 2022 European Commissioner Schmit questioned private companies making profit on public services. *"I think we are now in a process where finally the real idea of neoliberal capitalism has lost some attractiveness,"* Schmit told EURACTIV, referring to the neoliberal economist Milton Friedman. In a 1970 essay, Friedman famously claimed that *"the social responsibility of business is to increase its profits."*

"You cannot make money on this kind of social services," Schmit said, arguing that private businesses should not replace public services.¹

Why are private companies and the owners/ investors behind them providing public services in Europe and should they be allowed to make a profit using public funding? Let's just comment that they are not making profit every year and if so – the profit they make is a kind of pay off of their initial investment.

Generally, the private sector in public services is growing – we can see it especially in social services. We can find some countries in Europe where so-called marketization and privatization of social, especially long-term care services for older persons is been growing. And we can find some evidence in the KPMG report that was made for the EC in 2022.

Over the last three decades, more market-based provision through private actors (both for-profit and non-profit) could be observed. At the same time, for-profit providers have also emerged or increased their presence in other Member States, even in the absence of similar policies.

The structure of long-term care provision is changing. Privatization and marketization are a growing trend in most of the analyzed EU countries – particularly with regards to providers of residential and semi-residential long-term care services. According to data from analyzed Member States, the share of privately-owned providers is growing, while the share of publicly owned entities is decreasing. In Germany, for example, not only the number of privately-owned nursing homes is growing, but also the share of profit-oriented providers is growing.²

Private for-profit companies are to be found in a wide scale of public services. Let's just name the most common ones like public transportation, postal services, water and waste management, health care, education, culture and social services in particular long-term care and children's care.

¹ <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commissioner-schmit-you-cannot-make-money-on-social-services>

² Final Report, Study on the long-term care supply and market in EU Member States, European Commission, 2022

And these can be provided either by the public providers (founded and managed/ under political control by state, regions, municipalities or other public bodies), or private companies either non-for profit or for profit (that can be also divided by private owned or stock-owned companies). And we also know models of for-profit companies shared or fully owned by the public sector providing hospitals, for example Czech regions owning for profit hospitals.

So why do we at all have for-profit companies delivering and providing public services? It's mainly for two reasons.

The first – and from my point of view the main – reason is that governments are failing to provide public services at the requested and needed volume, structure and quality to its citizens. And that is a political choice. The current COVID-crisis has showed that money is not the issue, but its destination. Instead of healthcare and social services, money in the form of staid aid was spent on business.

Another reason is that public administration is very slow in developing adequate strategies, making decisions, and their investments take years. They are not affected primarily by the outcome and given goal but more on other influences, changing public opinion, elections and environment. Public administration and political leadership is not flexible in changing and/or modifying plans, aims and decisions. And finally public administration is definitely not efficient.

There are studies indicating that private (and especially for-profit) companies can build and start public services 3 times faster, and being up to 300% more efficient/cheaper. Sometimes public bodies are also lacking investment resources. After all that's why we also have public-private partnership projects. Public providers on the other hand are directly or indirectly driven or at least influenced by public/politician decisions and not for profit organization are granting to use their possible profit (which is not very often) back into their core activities.

The main criticism of for-profit companies besides whether it's moral to make a profit off their activities, for example, health or social care (and one might say – if it is more efficient it makes sense that they make profit) is the question of quality. And this is not so much about in which sector is the quality generally better but more about in what sector we hear more often about some scandals, criminal cases linked with abuse, frauds, etc. (like the 2022 Orpea issue in 2022).

Needless to say, the one responsible for regulations and quality supervision in public services (including social services) is once again the public administration. So, if it comes to these sad cases it's a second failure. Failure of insufficient regulatory frameworks, inspections models, etc.

So let's conclude with a question – is there a solution? Kind of. Public administration will not (for many reasons) stop failing at securing the needed and accurate provision of public services to its citizens and voters. It can define, refine and enhance the regulatory and quality frameworks. But the future of public services and especially in social services and long term-care services for older persons lies not in the question whether we should have public OR private providers. The issue is what about profit, and what

	K ZAMÝŠLENÍ	JIŘÍ HORECKÝ	81
--	-------------	--------------	----

profit is acceptable? If the profit is re-invested in the amelioration of the provided social services, it stays in the social services sector, and hence there is no leak. And that is what it is all about.

The future lies in reasonable and accepted combination – public AND private (for and not for profit) and in making a regulatory and quality framework that will save us similar future discussions and will ensure good public services enabling.

Ing. Jiri Horecky, Ph.D., MSc., MBA
president of European Ageing Network
chairman of Global Ageing Network

POZORUHODNÉ NÁSLEDKY „MALÝCH“ ROZHODNUTÍ, ANEB „KROK ZA KROKEM K REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY“

Petr Víšek
Jaromíra Kotíková

ÚVOD

Existuje cosi jako „zákon nezamýšlených důsledků“ jako rčení nebo varování, že zásah do komplexního systému má tendenci vytvářet neočekávané a často nežádoucí výsledky (Merton, 2007). Lidské jednání je jednání účelové. Člověk má na počátku svého jednání v představě nějaký cíl, k jehož uskutečnění se snaží dospět. Ve skutečnosti se však setkává i s důsledky, které nebyly cílem jednání nikoho ze zúčastněných. Mezi nezamýšlené důsledky jednání patří i například tzv. bumerangový efekt, tj. metaforické vyjádření převráceného výsledku jednání, resp. výsledku, který se obrací proti původnímu aktérovi. S tímto úvodem je dále předestřena úvaha o důsledcích a řetězení makroekonomických rozhodnutí z minulosti a jejich důsledcích do současnosti a budoucnosti. Jde o oblast bydlení, vnitřní migraci a veřejnou správu a její rozdělení mezi stát a samosprávu.

Historie

Po roce 1990 stát převedl přes 4 miliony státních bytů na obce, na jejich obhospodařování neměl prostředky. Prostředky ale neměly, při regulovaném nájemném, ani obce. Navíc si počínaly poněkud „svérázně samosprávně“, polovina jejich bytových vyhlášek musela být okresními úřady pro nezákonnost rušena. To se starostům sedícím tehdy hojně v Parlamentu ČR natolik nelíbilo, že prosadili zrušení okresních úřadů.¹ Díky tomu došlo nejen ke snížení sociální jistoty, ale i k snížení hodnoty nájemního bydlení, trvajícího do současnosti. „Sešly“ se dva faktory – problémy obce s převedenými byty (správa gigantického majetku, bytová politika, korupce a neblaze proslulé OPBH) a pochopitelný zájem lidí bydlet „ve svém“. Oba výše uvedené faktory pak ve svém důsledku vedly k tomu, že mnohé obce prodaly do současnosti téměř celý svůj bytový fond.

Tehdejší „střední věková generace“, nyní seniorská, získala z dnešního pohledu extrémně levně byty do vlastnictví. To mělo závažný dopad na veřejný názor. Dnešní

¹ Kdosi tenkrát nejen poukázal na skutečnost, že v Parlamentu ČR je (byl) v porovnání s okolními státy vysoký podíl starostů a (ex)starostů, ale i publikoval názor, že starostové mají sedět na radnicích, a ne v Parlamentě.

V rámci tzv. reformy veřejné správy, která po deseti letech diskuse o potřebném oddělení výkonu státní správy od samosprávy vrátila řešení k modelu společného výkonu veřejné správy s dlouhodobě poznanými retardačními důsledky působícími do současnosti.

mladá a střední generace akceptovaly mylně bydlení ve vlastním jako standard a cíl, a podlehly vlastnické mánii. Usilují tak o vlastní bydlení a jdou do hypotéčního zadlužení. I všeobecná mediální diskuse pokud hovoří o dostupnosti bydlení, mluví především o pořízení bydlení vlastnického. To je ale velký omyl a svědčí patrně také o lobování developerů a poskytovatelů hypoték. Nutno podotknout, že jde o evropský extrém. V současnosti žije v Česku cca 20 % domácností v nájmu, ve srovnatelných a „bohatších“ evropských zemích je to okolo 50 %.

Důsledky rozvoje vlastnického bydlení

Zájem o vlastnické bydlení při malé bytové výstavbě bytových domů znamená bydlení v rodinných domcích, zábory půdy a migraci po území. Většina bytové výstavby se v posledních letech realizovala „okolo“ měst. Po roce 1990 je navíc sledována intenzivní tendence stěhování se národa „ku Praze“, ² a to na úkor všech krajů. Přesto paradoxně nikdo nezpochybňuje absurdní existenci Středočeského kraje, jehož počet obyvatel se po roce 1990 zvýšil o více než 280 tis. „nových Pražanů“, aniž to pro kraj znamenalo jakýkoliv nový závazek vůči nim. Za posledních 20 let se počet obyvatel okresů Praha-východ a Praha-západ zdvojnásobil. Jde o rozsah adekvátní dvěma novým okresům. Přibýly snad nové okresní nemocnice, školy, železnice, silnice? A to jde jen o obyvatele trvale hlášené, reálně žijících je jistě výrazně víc.

Navíc, jde o výstavbu plošnou, zpravidla s nutností dojíždění za prací. Alternativa výstavby na brownfieldech je z mnoha důvodů stále složitá. Bydlení „na venkově“ ale přináší mnoho problémů, například problém několika etap dojíždění – z místa bydliště k prvnímu spoji hromadné dopravy, pak do většího sídla a pak případně dál, dalším spojem. ³ Denní dvojtakt spoju eliminuje možnost aplikace krácených pracovních úvazků. Naopak často vyžaduje disponování jedním či dvěma osobními vozidly. Ani optimismus z možnosti využívat flexibilních forem práce, zejména home office, není podle zkušeností z nedávné pandemie bez limitů. Samostatným tématem je pak soužití nově příchozích s původními obyvateli, specifická urbanistická i sociální povaha tohoto „venkova“.

Sociální aspekty migrace

V roce 1970 žili senioři blízko „svých“ mladých rodin. Pod „jednou střechou“ (i při samostatných domácnostech) žilo 42 % seniorů, odděleně, ale v téže obci, 24 % seniorů, v různých obcích pak 16 % seniorů (Kaufman, 1971). To už je daleká minulost. Sociální gerontologové konstatují, že nuklearizace rodiny gradovaná a fortifikovaná migrací za novým bydlením rodiny vede k oslabování a omezení reálné možnosti mezigenerační pomoci a výměny zkušeností. „Blízké“ soužití generací se významně oslabilo a koncept rozptýleného, zpravidla vlastnického, bydlení má nejméně čtyři aspekty.

² Důvody jsou téma pro samostatnou úvahu a pro otázku, jaký „standard komfortu života“ by mělo poskytovat místo bydliště, aby své obyvatele stabilizovalo.

³ Je faktem, že zejm. dálnice „zmenšují zemi“. Cesta z Liberce autobusem na okraj Prahy trvá stejně dlouho jako cesta z okraje Prahy do jejího centra.

Prvním aspektem je fyzické oddělení a vzdálení se rodin, které ztěžuje vzájemnou mezigenerační pomoc. Přestože je seniorská generace v dnešní době díky mnoha nejružnějším skutečnostem více soběstačná, do budoucna lze, zejména díky rostoucímu věku dožití, očekávat nezanedbatelný růst tlaku na veřejné sociální a jiné, věcně blízké, služby.

Druhým aspektem je omezení výměny životních zkušeností. Nové nastupující generace jsou velmi snadno manipulovatelné. Nemají zkušenosti s politickými systémy, s populismem, se „snadnými radikálními“ řešeními složitých otázek, s totalitou všech typů a „barevných“ odstínů. To může podporovat, popř. být jedním z faktorů, štěpení společnosti s politickými důsledky vedoucím až k růstu napětí a konfliktům. Stejně tak mladé generaci chybí zkušenost žití desítky let tzv. „pod tlakem“, v tomto případě s hypotéčním zadlužením a nebezpečnou závislostí a manipulovatelností, která z toho plyne.⁴ Každý dluh, o němž ví nadřizený, může být nástrojem manipulace. Reakce na „zadlužení lidu“, může být pak nástrojem pro manipulaci politickou.

Třetím aspektem je, že lidé (a pracovní síla) se fixují na území, kde vlastní a budou vlastnit bydlení. Rozvoj moderních technologií a v návaznosti na to vývoj ekonomiky (a také europeizace života) vyžaduje nejen celoživotní opakované změny, popř. obnovování kvalifikace, ale také pohyb pracovních sil, a to pohyb za prací. A to nejen po území státu. Svobodnějším řešením se tak ukazuje být bydlení nájemní.

Čtvrtým aspektem je „nadšená“ a nikým nezpochybňovaná hypotéční mánie odehrávající se v ekonomicky extrémně nestabilní době. V důsledku inflace, zdražování úvěrů, celosvětového zdražování materiálů i energií lze očekávat problémy se splácením hypoték, zejména pak těch, jejichž majitelé je již v současné době splácí na hraně svých finančních možností. Pro doplnění – v současnosti tvoří okolo 30 % nových hypoték jejich refinancování (přechod k jiné bance za výhodnějších podmínek). Otázkou pak je výše podílu „nedobrovolných“ refinancovaných hypoték vynucených změnou situace. A banky si stěžují na vzájemné kanibalizování... Může se tak objevit i nový fenomén, domácnosti, které přijdou o bydlení, přičemž jim zůstane dluh. I pojištění proti neschopnosti splácet hypotéku totiž nese řadu rizik. Cena nemovitostí pořízených v čase „bubliny“ a krytá hypotékou bude při vynuceném prodeji „po bublině“ nižší.⁵ Vznikne nová cílová skupina pro státní sociální ochranu.

Markoeconomické důsledky

Samostatným tématem pro makroekonomické úvahy by měl být dlouhodobý odliv disponibilního peněžního kapitálu obyvatelstva do hypotéčních bank a na několik desetiletí snížená koupěschopnost obyvatel střední příjmové vrstvy (při vědomí cca 600 tis. tj. cca 14 % hypotečně zadlužených domácností). České domácnosti mají vypůjčené dohromady necelé dva biliony korun. Většina z toho jsou hypotéky, „pouze“ 272 miliard

⁴ viz např. generačně odlišné volební chování

⁵ Hrozí např. tzv. „podpojištění“ těch nemovitostí, které jejich majitelé kupovali s pomocí hypotéky a zvolili jen pojistku s minimální pojistnou částkou, tj. ve výši poskytnutého úvěru. Pojistná částka tak není sjednávána na celou hodnotu nemovitosti, ale jen do výše poskytnutého úvěru.

korun představují spotřebitelské úvěry. Dle průzkumu České bankovní asociace (2021) má naprostá většina Čechů zkušenost s půjčkou – a to hned osm z deseti. Aktuálně má úvěr 43 % lidí. Z dat Exekutorské komory je patrné, že v současnosti je v exekuci zhruba 700 tisíc lidí, a je proti nim vedeno 4,5 mil. exekucí. Lidé tedy mají často i více exekucí souběžně. Poněkud překvapivě má jiná část obyvatel naspořeno téměř 3 biliony korun. Významný podíl nákupů nemovitostí je hrazen hotově, jako investiční opatření. Je to projev existující a narůstající sociální polarizace, příjmové a zejména majetkové?⁶ Samostatnou makroekonomickou úvahu by si vyžádala otázka dlouhodobé mezigenerační obměny využití bytového fondu. Odchod střední generace do nového vlastnického bydlení bude v budoucnu znamenat pro jejich potomky možnost nebo nutnost stěhovat se „zpátky“ do zděděných bytů, nebo jejich prodej či pronájem. Respektive je otázkou, kdo se bude stěhovat „zpět“, když 30 % mileniálů žije jako single a počet dětí v rodině se snižuje. To může mít dramatické důsledky na ceny bytů a nemovitostí. V jedné obci u Prahy se při analýze tzv. „náplavy“ překvapivě zjistilo, že 90 % „domácích“ obyvatel obce se narodilo v Praze a na venkov se vrátili v pořadí druhé, popř. třetí generace.

Uvedené procesy otevírají nové závažné otázky. Např., zda bude i nadále pokračovat zvláštní rozporuplný exodus obyvatel „k městům“ (nikoliv do měst, kde již není kde stavět). A zda stát vyřeší neexistenci takového státu – správního uspořádání, které by respektovalo a uznávalo ekonomickou spádovost větších center a jejich adekvátní funkční vazby (ingerence a odpovědnost) na příslušné spádové okolí. Jde o fenomén samostatné a přenesené působnosti a neexistence přímého výkonu místně (politicky nezávislé) všeobecné státní správy v regionech. Nejkriklavějším příkladem je největší český kraj, kraj Středočeský, který nedisponuje centrem. Tím je pro něj metropole Praha, která nemá žádný vliv na „své“ velké spádové okolí, ale musí kompenzovat jeho potřeby. Tím spíše je to problém, vlají-li nad oběma regiony „různé vlajky“.

Migrace obyvatel po roce 1990 významně změnila „demografickou tvář“ státu a bylo by patrně vhodné analyzovat novou situaci, ocenit váhu a trvalost modifikačních procesů a hledat adekvátní reakci na ně. Lze vyslovit předběžný názor, že zastavit, resp. zvrátit, tento vývoj je nemožné. Existující regionální nerovnosti mezi kraji se přes vládní program nedaří řešit.

Migrace k větším městům má povahu rozšiřování suburbánního prostoru a má řadu důsledků. Je současně ventilem k výměně obyvatelstva měst podle sociálního statusu. Mladí s vyššími příjmy odcházejí do vnějšího prostoru mimo města, což zhoršuje věkovou a sociální skladbu měst. Satelity patří sice statisticky do kategorie „venkov“, ale s venkovským životem jako takovým nemají nic společného. Nicméně „venkov“ se statisticky zvětšuje. Neřízená a neřiditelná suburbanizace (tzv. sprawl) nevytváří venkov a přináší naopak řadu dosud nezvládnutých důsledků v oblasti školství, dopravy atd. Palčivým problémem obcí se satelity je, že v nich žije nezanedbatelný podíl osob, které tam nejsou trvale přihlášeny, nicméně užívají jejich infrastrukturu a drží, popř. podnají mají nájemní byty ve městech. Logicky v okolí velkých měst, kde se realizuje suburbánní individuální výstavba na zelené louce, zpravidla nevzniká současně kapacita

⁶ Na úřadech má ohlášený trvalý pobyt 380 tis. osob, 25 % dlužníků má bydliště na úřadech, od ledna 2021 do září bylo zahájeno 330. tis. exekučních řízení, tj. o 6,5 % víc než ve stejném období 2020.

k zaměstnávání. Velmi často tam nevznikají ani jiná zařízení řešící občanské potřeby jako jsou veřejná prostranství, obchody, hospody apod.

Migrace vede ke zmenšování menších měst a jsou venkovská území, která se vylidňují. Prohlubuje se tam zpravidla fenomén vnitrozemského pohraničí, kde dochází k souběhu řady problematických, popř. negativních sociálně politických, ekonomických a demografických jevů, např. stárnutí obyvatel, nezaměstnanost apod. Jde u územní okruží vzdálené od center regionů, u nichž se projevuje slábnutí gravitačních vlivů a efektů těchto center. Vylidňování „vzdáleného“ venkova je provázáno změnou demografické struktury obyvatel s nárůstem starších osob s budoucí potřebou rozsáhlejší sociální péče. Není vyloučeno, že detekovaný příchod těchto osob do dříve „druhého bydlení“ maskuje ještě vyšší skutečné tempo a stav vylidňování. To s sebou nese celou řadu obtíží. Český venkov totiž nejenže stárne, ale pozvolna i pustne. Ač podle informací Evropské komise (2021) ve venkovských oblastech v České republice žije 33 % obyvatelstva (z celkových 10,5 milionu), zároveň platí, že více než 80 % Čechů z těchto míst dojíždí za prací. Tím, že lidé ve svých domovech ve venkovských obcích pouze „přespávají“, nevytvářejí si k nim vztah a nemají ani zájem aktivně se podílet na jejich rozvoji.

Jsou ale i venkovská území, která mají pozitivní migrační saldo v důsledku specifických situací jako je dostupnost měst v okolí, situace souměstí. Potenciální souměstí vytvářejí mezi sebou „ne-venkovskou“ plochu s významným potenciálem. Je to jeden z impulzů pro smysluplné slučování obcí a budoucí vytvoření politických obcí. Reálné procesy byly zatím ale opačné. V roce 1990 bylo cca 4100 obcí, nyní jich je zhruba 6250. (O polovinu větší Nizozemsko má 1000 obcí!). Na straně druhé obce zakládají účelová sdružení, aby mohly společně realizovat úkoly v samostatné působnosti.

Diskuse o urbánní politice naznačují potřebu vytvoření, popř. podporu rozvoje sítě polyfunkčních měst – center s tím, že je možné formulovat pro jejich „kvalitu“ požadavky, jejichž naplnění by poskytovalo takový komfort života (dopravní dostupnost, práce, bydlení, vzdělání, zábava), aby byla zastavena migrace do větších center, do jejich bezprostřední blízkosti. Snad síť bývalých okresních měst, nebo až krajská města, nebo atributy jako je přítomnost vysokého školství? Traduje se názor, že urbanisticky a provozně je optimální velikost sídla okolo 100 tis. obyvatel.

Staronové problémy

Poměrně dramatické procesy migrace obyvatel po území státu vrací na stůl „staronové“ téma. A to otázku „kdo je občan“ obce. Každý nově příchozí se stává plnoprávným občanem a „spolumajitelem“ obce. A patrně nemožnost řešení konceptu nějakého „domovského práva“ stále více zpochybňuje dosavadní pojetí a kompetenci „samosprávné“ obce“ a povahu práv, nároků a povinností občana ve vztahu k obci. Reálně to pak některé obce obcházejí tak, že různé nároky občana na obec podmiňují délkou života v obci (což už je však téma pro ústavní soud). Příznačné pro tento jev je například to, že starostové měst zatížených sociálními problémy podepsali (Gabzdyl, 2021) výzvu nově zvoleným poslancům i státu, aby tíživou situaci začali co nejdříve řešit. Konstatují, že „obchod s chudobou je problém, který je nutné řešit systémově“ a upozorňují, že ze strany

státu zatím není řešen vůbec, popř. jsou přijata opatření, která jdou na úkor lidí žijících „dlouhodobě“ v dané lokalitě, případně na úkor měst a obcí. (Pozn. autorů: *Když je bytová politika v samostatné působnosti a stát na ni nemá vliv?*). Jeden z primátorů vysvětlil, že „za klíčové považujeme nutnost nalezení účinného nástroje k tomu, aby obec měla možnost ovlivnit, „kdo“ se stane jejím občanem v případě, že tento je plně závislý na formách podpory státu“. Ale kam tedy s občany, které obce nepřijmou?

V pozadí zájmu je stále vědomí reálné nemožnosti státu zasahovat do samosprávných aktivit obcí (mimo jejich nezákonnost), a reálně omezená možnost zasahovat do výkonu přenesené působnosti. A to paradoxně i v oblastech, za něž stát nese ústavní nebo mezinárodně politickou odpovědnost. Povinnosti a potřeby státu se občas dostávají i do konfliktu se zájmy a konáním „samosprávných“ obcí např. v bytové politice. Tak například všichni volají po sociálním bydlení, ovšem obce ho nechťejí, protože se ve svém (oprávněném?) samosprávném zájmu bojí fixace a koncentrace sociálně problémových občanů. Přejmenování sociálního bydlení na „dostupné“ mělo jen problém zamaskovat. Reprezentace samospráv opakovaně, a to již od vzniku zákona pomoci v hmotné nouzi, blokovaly jakýkoliv posun v této oblasti. Problém se ale veřejně nedeklaruje a neexistence zákona o sociálním bydlení se svádí na vládu. Přitom jeho poslední nepředložení do legislativního procesu bylo výsledkem lobování reprezentací samosprávy u tehdejšího premiéra.⁷

K výše uvedenému je nevyhnutelné učinit malou odbočku. Již jeden z předchozích návrhů zákona o sociálním bydlení umožňoval, aby se obce v jedné věcné oblasti – v bytové politice, dobrovolně vzdaly své výlučné samosprávné role a realizovaly aktivity, které jim věcně určuje stát, tj. zřizovat sociální byty apod. Stát vycházel z toho, že obce neplní svoje role při zabezpečení bydlení pro osoby v bytové nouzi, popř. neprovádí žádnou bytovou politiku, protože prodaly většinu nebo všechny obecní byty. Stát dospěl k závěru, že by přece jenom měly obce – i v rámci samostatné působnosti – plnit nějaké úkoly. Ten záměr (přestože se předpokládala dobrovolnost) lze definovat jako otázku: Měl by mít stát možnost stanovit pro výkon aktivit v samostatné působnosti nějaké alespoň minimální standardy (např. disponovat určitým počtem sociálních bytů)?

Ze strany samospráv se ozvalo ostré odmítnutí. Je všeobecně známo, že jde o velmi citlivé téma. Zřejmě správně předpokládaly dvě věci. Že to, co je dnes navrženo jako dobrovolný ústup, by se mohlo v budoucnu stát povinností a za druhé, že by to nebyl zdaleka jediný resort, a jediná věcná oblast, kde by stát chtěl, a mnohde objektivně nezbytně potřeboval, takové minimální standardy stanovit, a ovlivnit tak výkon samosprávy. A zabezpečovat zájmy a potřeby státu na svém území. Stát jistě zákonem může omezit výkon samosprávy. Ústavní soud se k takové otázce (v jiné kauze) vyjádřil, a to tak, že stát může omezit výkon samosprávy, ale „neměl by ji vyprázdnit“. Jestliže obec neprovádí žádnou bytovou politiku, pak převzetí úkolu státem je patrně úplné (byť dobrovolné) vyprázdnění samosprávné role. Takže trochu problém.

⁷ Přesněji řečeno, po jednání u premiéra dostali příslušní pracovníci pokyn ukončit práce na návrhu zákona a nahradit ho programem investičních pobídek „Výstavba“.

Ale jde o ještě mnohem obecnější problém. O další vývoj vztahu státu k samosprávám a rozdělení kompetencí mezi tyto dvě sféry. Jednou cestou je proces decentralizace, posilování role obcí a regionů, respektování schopnosti samosprávných obcí řešit problémy v místě jejich vzniku a existence. To by odpovídalo i budoucím představám o důsledcích deglobalizace – relokace. To by zřejmě odpovídalo také duchu Mezinárodní charty místní samosprávy i Ústavě České republiky. Ale pak by stát skutečně musel mít mocenské nástroje, právní nebo ekonomické, aby mohl na obcích vyžadovat (při provádění samosprávy) plnění alespoň minimálních standardů, které by garantovaly naplnění potřeb státu jako jednotky vyšší, sjednocující a zodpovědné před zahraničím. Princip subsidiarity má dvě polohy, první, snížit roli centra, ale i druhou, nechat ho řešit to, co je pro nižší úroveň obtížné nebo nemožné. Konec konců to byl T. G. Masaryk, kdo definoval stát jako území, „kde je vykonávána státní moc“. Ostatně i EU jedná se státy, ne se samosprávou. Důležité je slovo „moc“.

Druhou možností je naopak posilování centrálního řízení, přesouvání stále více výkonu státní správy na státní regionální struktury, centrální registry, a do přenesené působnosti. Informační technologie a dálnice „zmenšují“ území jak informačně – komunikačně, tak dopravně (také budoucí rychlostní koridory). Občan a území jsou „dostupní“ jak z pohledu centra, tak stejně je centrum dostupné z pohledu občana (internet, registry, sociální dávky apod.). Tedy spíše cesta redukce či přesněji věcná korekce významu, role a působnosti samosprávy. Zabezpečení závažné potřeby státu prostě nemůže záviset na zájmu pár stovek místních občanů.⁸

Obnovením minulo-režimního modelu smíšené veřejné správy její reformou po roce 2000 má stát, i v působnosti přenesené, jen minimální možnosti regulace („může zakázat, ale nemůže přikázat konat“). Jen centralizace veřejné správy proto závažný problém nevyváženého rozdělení rolí mezi stát a samosprávu neřeší. Zmíněný někdejší návrh zákona o sociálním bydlení se ocitl právě na hraně obou výše uvedených alternativ. Bylo velkou škodou, že tehdy v záplavě diskuse o detailech nebyla otevřeně řešena klíčová strategická otázka dalšího směřování veřejné správy. To by obhájcům i oponentům umožnilo otevřenou argumentaci, diskusi a hledání optimálního řešení. Při záměrech digitalizace státní správy, při kapacitách a schopnostech celostátních registrů, by bylo možno vyslovit názor, že je posílení role státu a revize rozdělení rolí nevyhnutelné.⁹ Stát má na rozdíl od samosprávné obce mocenské nástroje a vyjadřuje vyšší zájmy, než zájmy lokální a samosprávné.

Jakési trvalé zbožňování „univerzální moudrosti“ samosprávných obcí a idyličnosti jejich rozhodování není na místě. Projevuje se například v návrhu na vrácení rozhodování o státních sociálních dávkách do rukou obcí (volby 2021). Jako by to tak v minulosti nebylo a nemuselo se od toho z vážných důvodů odejít.¹⁰ Nebo v ostré kritice reprezentací samospráv ve věci převedení stavebních úřadů přímo pod stát. Dle ČTK (2021) většina

⁸ viz například uložení jaderného odpadu kilometr pod zemí.

⁹ viz například centrální registrace očkování proti covidu-19.

¹⁰ To, co je rolí a odpovědností státu musí být na celém území striktně jednotné. Jiná věc by byla, kdyby sociální dávky vyplácela obec ze svých prostředků. Jen náznak takového řešení reprezentace samospráv odmítly při tvorbě zákona o pomoci v hmotné nouzi kolem roku 2006.

občanů (79 %) ale chce, aby o jejich stavebních záležitostech rozhodoval stát a ne obec, přesně – aby pracovníci stavebních úřadů nebyli závislí na politické vůli vedení měst a obcí. Proč asi?¹¹

Jsou tu další důvody pro pochybnosti. Ústavní soud zrušil tzv. bezdoplatkové zóny, kam stát „nesměl“ vyplácet dávky pomoci v hmotné nouzi na základě rozhodnutí obce. Označil to za nesystémovou reakci na problém sociálního vyloučení. Jednání Ústavního soudu trvalo 4 roky, a to i přestože byla od počátku zřejmá neústavnost, protože samosprávná obec prostě nemůže omezovat a limitovat stát v jeho aktivitách. Stát je víc než soubor samosprávných obcí.

Nedávno došlo ke změně zákona o pomoci v hmotné nouzi. Přes naléhavé protesty relevantních nevládních organizací. Jednoduše řečeno: obec, která má problém s občanem, to „zažaluje“ státu, a ten v reakci na to sníží státní dávku vyplácenou ze státního rozpočtu, určenou k zabezpečení jeho povinnosti, plynoucí z Listiny základních práva a svobod, článku 30. odst. 2, který zní: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek“. Kráceny mohou být dvě dávky, a to příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Tedy klíčové dávky, které státu toto právo umožňují garantovat, respektive ukládají takové nástroje mít a používat. A bude nepochybně jednou předmětem jednání Ústavního soudu, zda osoby páchající přestupky a neplatící pokuty a jejich rodiny mají „nižší základní životní podmínky“. Chybou zákona je, že řeší sankci, ale nepřináší jiná řešení. Jsou i jiné možnosti, jak zabezpečit základní životní potřeby než jen vyplácením peněžních dávek. Takto se chudoba jen graduje až k napětí a konfliktům. Je zřejmé, že zákon o pomoci v hmotné nouzi, který po více než 30 novelizacích (za 15 let!) obsahuje především restriktce, by měl být rozdělen do dvou konceptů. Na pomoc těm, kterým stát pomáhat „chce“ a na pomoc těm, kterým stát pomáhat „musí“. Je zřejmé, že nejde o diskriminaci, ale jde o formy, metody a nástroje pomoci.

Zrušenou bezdoplatkovou zónu a aktuální možné srážky státních sociálních dávek na návrh obce nelze chápat jinak, než, že šlo o pokus o přenesení odpovědnosti (role, kompetence) samosprávných obcí na stát (při neochotě, neschopnosti či objektivní nemožnosti obcí problémy řešit). Je zřejmé, že stávající rozdělení kompetencí mezi územní samosprávu a stát (po reformě veřejné správy v roce 2000) není adekvátní. Došlo k posílení role samospráv, a naopak k omezení role státu. Je třeba to (ho) změnit. Migrační pohyby, příchod nových občanů do obcí ... pak potřebu reformy veřejné správy za současné situace graduji.

Nepříjemnou rozpolcenost zájmů „dvou světů“ veřejné správy – státní a samosprávné – dokumentuje neuvěřitelný, možná až nehorázný návrh skupiny někdejších šestadvaceti senátorů na zrušení části zákona, podle něhož měla fungovat elektronická sbírka obecních a krajských předpisů, a který neuspěl u Ústavního soudu. Dosud se obecní předpisy zveřejňují na úředních deskách obecních úřadů a krajů. Podle nich může být ale centralizace pod kuratelou ministerstva vnitra „nevhodná“, neboť místní pravidla

¹¹ V délce stavebního řízení je Česko téměř na konci světového žebříčku.

„nemusí být v souladu s vládními představami“! Jak tomu rozumět, jakože s povinnostmi, představami a zájmy státu?

Pandemie covidu-19 a inflace aktuálně překrývají problémy, ale ty stále jsou, trvají a brzdí několik desetiletí regionální rozvoj státu.

ZÁVĚR

Jakkoliv jsou společenské procesy komplexní a mají mnoho vlivů, které působí synergicky, lze vysledovat určitou kauzalitu a neočekávané výsledky. Na počátku bylo převedení státních bytů obcím. Následovala jejich privatizace. Vlastnické bydlení se stalo standardem a cílem a nájemní bydlení bylo chápáno jako projev „životního“ neúspěchu. Mylně – zhruba polovina lidí ve věku 27 až 35 let sice bydlí ve vlastním, ale z nich asi 40 procent dostalo vlastní bydlení darem od rodičů nebo bydlení zdědilo (Lux, 2021). Nebyl to výsledek jejich úspěchu.

Gradovala vnitřní migrace obyvatel do vlastního bydlení sice na venkov, ale „k městům“ a především k centru. Hypotéční euforie přináší do obcí a měst nové obyvatele a otevírá problémy chybného nastavení regionální veřejné správy, která nerespektuje odlišnosti obcí a měst (zájmy, potřeby a možnosti) podle jejich velikosti, neumožňuje v samosprávných aktivitách uplatnit spádovost území větších měst a problematizuje se postavení jejího občana. Problematické legislativní experimenty v sociální oblasti znamenají přenášení odpovědnosti obcí na stát, zpochybňují stávající koncept samosprávné obce. Stát přitom nemá reálné nástroje k prosazení svých zájmů a povinností.

Na jedné straně se samospráva brání přijmout od státu roli (např. v sociálním bydlení), na straně druhé ale na něm chce, aby řešil jejich problémy. Lze vyslovit názor, že státo-správní uspořádání Česka si vyžaduje revizi, reformu a zásadní korekci samosprávných kompetencí obcí a zjednodušení veřejné správy.¹² Obce a stát vlastní podle posledního Sčítání lidu 1,8 % z celého bytového fondu. Zákon, který předpokládá, že obce budou, resp. mají, popř. musí řešit bytové potřeby občanů, se jeví jako absurdní a nadále neudržitelný.¹³ Ostatně to se týká i sociálních služeb a dalších aktivit vymezených do samostatné působnosti.

Neočekávané důsledky rozhodnutí v minulosti vytvořily novou objektivní situaci, kterou je třeba řešit. Nevyvážený stav konstatovala už vláda, která reformu veřejné správy provedla, ve svém usnesení č. 1008 ze srpna 2005, „K možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou“. Avšak ta vláda zanikla dříve, než mohlo k nápravě dojít. Od té doby se problematická situace více než dvacet let bere za nezměnitelnou normu, a přitom by řešení v tomto směru mohlo přinést významnou

¹² Česká republika s velikostí menší světové metropole má 14 samosprávných krajů (neodpovídajících normě NUTS EU) vykonávajících dvě role - vedle samosprávy také za stát státní správu, 76 územních okresů (bez všeobecné státní správy), 6250 obcí se samostatnou působností a v tom 380 obcí s přenesenou působností (vykonávajících vedle samosprávy také za stát státní správu) a 205 obcí s rozšířenou působností (vykonávajících vedle samosprávy také za stát státní správu). Územně „nezávislý stát“ existuje pouze ve vojenských újezdech.

¹³ Ostatně dodnes se diskutuje, jak vymezení § 35 obecního zřízení vlastně chápat.

dynamiku do územního rozvoje. Prvním a příznačným krokem byl pokus minulé vlády přenést rozhodování podle stavebního zákona do rukou státu, protože dosavadní stav a role samosprávy v této oblasti vedly k paralýze systému a situace byla už zcela neúnosná. Paradoxně nastupující vláda to vrátila obcím zpět.

Literatura

ČBA. *Průzkum: Spůjčkami má zkušenost 83 % Čechů, rizikově se chová každý desátý* [online]. Tisková zpráva České bankovní asociace ze dne 29. 9. 2021. [cit. 18. 11. 2022]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwico_7u0d38AhV7VPEDHSxKCfgQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipsos.com%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fct%2Fnews%2Fdocuments%2F2021-09%2FTiskov%25C3%25A1%2520zpr%25C3%25A1va%2520%25C4%258Ce%25C5%25A1i%2520a%2520zadlu%25C5%25BEov%25C3%25A1n%25C3%25AD_210929.pdf&usg=AOvVaw3XcFq18E22i-ltCEUy5_8z.

ČESKO. Zákon č. 128 / 2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů [online]. Zákony pro lidi, 1. 2. 2022. [cit. 12. 12. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

ČESKO. *Listina základních práv a svobod* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 23. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>.

ČTK. *Průzkum MMR: Občané preferují nezávislost stavebních úřadů na politickém vedení* [online]. České noviny 30. 3. 2021. [cit. 23. 1. 2023]. Dostupné z: https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/pruzkum-mmr-obcane-preferuji-nezavislost-stavebnich-uradu-na-politickem-vedeni/2015109?utm_source=rsspr&utm_medium=feed.

Exekutorská komora České republiky. *Statistiky* [online]. Dostupné z: <https://statistiky.ekcr.cz/>.

GABZDYL, J. *Nepřízpůsobiví „vyhánějí“ starousedlíky. Řešte to, žádají města poslance* [online]. iDnes.cz/zpravodajství, 12. 11. 2021. [cit. 12. 12. 2022]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ostava/zpravy/neprizpusobivi-ubytovny-kriminalita-kradeze-hluk.A211112_636466_ostava-zpravy_jst.

KAUFMAN, B. a SCHIMMERLINGOVÁ, V. Výzkum života a potřeb starých občanů. Díl 1. – městské obyvatelstvo. In: *Sborník prací č. 43*. Praha: VÚSZ. 1971.

LUX, M. Jak bydlí mileniálové (ve věku 18–35 let) ve čtyřech velkých českých městech? [online]. In: *Tisková zpráva k online tiskové konferenci „Dráhy bydlení mileniálů“* konané 18. 2. 2021 v rámci Strategie AV 21. [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi7jeDo9d38AhXj_rslHahbCrQQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.avcr.cz%2Fexport%2Fsites%2Favcr.cz%2Fcontent%2Fgalerie-souboru%2Ftiskove-zpravy%2F2021%2FSDU-Drahy-bydleni-milenialu-1802.pdf&usg=AOvVaw1MU9Lcine7wBGY_3MbVYVc.

MERTON, R. K. *Studie ze sociologické teorie*. Praha: Slon, 2007. ISBN 8086429709.

Rada Evropské Unie. *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ* *Dlouhodobá vize pro venkovské oblasti EU – na cestě k posílenému, propojenému, odolnému a prosperujícímu venkovu do roku 2040* [online]. Brusel 1. července 2021. [cit. 4. 11. 2022]. Dostupné z: <https://eagri.cz/public/web/mze/venkov/prioritni-temata-site/dlouhodobavizeprovenkovskeoblasti/dlouhodobavizeprovenkovskeoblasti-1.html>.

Usnesení vlády České republiky ze dne 17. srpna 2005 č. 1008 k možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou.

VÍŠEK, P., KOTÍKOVÁ, J. a SADÍLKOVÁ, K. *Geneze, problémy a šance sociálního a dostupného bydlení* [online]. In: VÚPSV, v. v. i. *Policy Papers*, č. 1/2020. [cit. 23. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.rilsa.cz/publikace-vyzkumnych-pracovniku/policy-papers/>.

Kontakt

Petr Víšek

Jaromíra Kotíková

	Z AKADEMICKÉHO ŽIVOTA	
--	------------------------------	--

PhDr. Martin Švikruha, PhD. jmenován docentem

V pátek 3. března 2023 na Fakultě sociálních věd Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnavě úspěšně obhájil svoji habilitační práci na téma **Funkčnost malých obcí v Slovenskej republike v kontexte vybraných determinantov a charakteristik** vedoucí katedry politických věd PhDr. Martin Švikruha, PhD. a následně mu byl udělen vědecko-pedagogický titul "docent" v oboru veřejná politika a veřejná správa.

Za téma své práce si PhDr. Švikruha zvolil problematiku, které v posledních letech nebyla věnována ve výzkumné činnosti dostatečná pozornost. V rámci procesu decentralizace veřejné správy na Slovensku docházelo v uplynulém období k převodu množství kompetenci ze státu směrem k místním samosprávám, což způsobuje zejména malým obcím řadu problémů při zabezpečování veřejných služeb. Stát v tomto smyslu rezignoval na realizaci a zajišťování řady úloh, tento transformační proces přitom nebyl doprovázen adekvátním finančním a personálním zajištěním těchto převáděných kompetencí.

PhDr. Švikruha konstatoval, že stávající územněsprávní uspořádání na Slovensku a zákonem definované kompetence jednotlivých obcí nezohledňují velikost jednotlivých obcí, takže i nejmenší obce by měly plnit stejné funkce a zajišťovat stejné služby pro své občany jako největší města. Tato skutečnost má za následek neschopnost malých obcí plnit tyto zákonem definované kompetence a zajistit poskytování veřejných služeb pro své občany.

Za cíl své práce si PhDr. Švikruha proto vytkl navrhnout soubor relevantních opatření, která by měla přispět ke zlepšení fungování malých obcí. V tomto smyslu realizoval velmi podrobnou analýzu, která byla zaměřena na vyhodnocení schopnosti malých obcí plnit zákonem definované povinnosti, jejich schopnost vykonávat samosprávu a poskytovat základní veřejné služby pro svoje občany. Sledovány přitom byly všechny činnosti, které musí všechny obce realizovat, dostupnost všech veřejných služeb, které spadají do jejich kompetencí vč. plnění všech zákonem definovaných povinností malých obcí. V tomto smyslu byla věnována pozornost analýzám občanské vybavenosti malých obcí, rozsahu jejich technické a dopravní infrastruktury, formám vzájemné spolupráce, otázkám rozvojových aktivit v malých obcích, otázkám komunikace s občany, charakteristice obecních orgánů a personálnímu zabezpečení činnosti malých obcí. Všechny analytické práce přitom byly realizovány ve všech krajích Slovenska, což umožnilo identifikovat jisté regionální rozdíly. Pro naplnění takto definovaného cíle PhDr. Švikruha zvolil vhodné vědecké metody a metodologické postupy. Přesně definoval výzkumné předpoklady, činnosti, které by jednotlivé obce měly vykonávat vhodně rozdělil do celkem osmi problémových okruhů. Zvolil vhodnou formu prezentace získaných údajů prostřednictvím řady grafických znázornění, která velmi přesně v navazujících komentářích vyhodnotil, přičemž se soustředil na charakteristiku hlavních příčin existujících rozdílů jak mezi obcemi podle jejich velikosti, tak i na charakteristiku těchto rozdílů mezi jednotlivými kraji.

Malé obce přitom PhDr. Švikruha vymezil z demografického hlediska počtem obyvatel, přičemž tyto obce rozdělil do dvou velikostních skupin – do 499 obyvatel a od 500 do 999 obyvatel. Velikost obce z demografického hlediska představuje relevantní diferenční

kritérium, které ovlivňuje funkčnost malých obcí na Slovensku. Obdobné problémy řeší i Česká republika, za malou obec, která velmi obtížně může profesionalizovat výkon svých zákony definovaných kompetencí především v sociální oblasti, se přitom považuje obec s méně než 2 000 obyvateli.

Z provedených analytických prací vyplývá, že přenos mnoha kompetencí ze strany státu na tyto obce způsobuje samosprávám velké problémy, protože platné právní předpisy nerozlišují, zda je obec schopná jednotlivé kompetence z nejrůznějších důvodů (finančních, personálních) naplňovat. Počet malých obcí se přitom po r. 1989 zvyšoval, přičemž v zemích střední Evropy (s výjimkou České republiky) probíhá intenzivní proces slučování malých obcí. PhDr. Švikruha naprosto správně uvádí, že soustředění realizace správních činností do větších územních celků by přispělo k efektivnějšímu využívání finančních prostředků a k rozvoji např. předškolních zařízení, domovů pro seniory a dalších služeb pro občany nebo ke zkvalitnění výkonu jednotlivých agend na jednotlivých územích.

Na základě vyhodnocení provedených analýz dospěl PhDr. Švikruha k závěru, že problémy malých obcí na Slovensku jsou způsobeny zejména systémem jejich financování a nečinností státních orgánů, která vede k narůstajícímu investičnímu dluhu a která způsobuje obcím vysokou administrativní zátěž. Podle jeho názoru, se kterým lze jednoznačně souhlasit, by stát měl prostřednictvím svých orgánů definovat základní minimální infrastrukturu, kterou by musely všechny obce bez ohledu na svoji velikost disponovat a následně by měl obcím pomoci tuto infrastrukturu dobudovat. Přenesení výkonu státních kompetencí do působností obcí bez zajištění adekvátního finančního zajištění totiž zejména malým obcím neumožňuje tyto povinnosti a kompetence naplnit. Pro odstranění existujících problémů v zájmu zkvalitnění činností zajišťovaných malými obcemi PhDr. Švikruha navrhuje přijmout soubor parciálních a systémových opatření, např. zjednodušit legislativu, snížit byrokratickou zátěž ze strany státu tak, aby se jednotlivé obce mohly věnovat aktivitám orientovaným ve prospěch svých občanů, zabezpečit plnou kompenzaci finančních prostředků vynaložených obcemi na realizaci úkolů vyplývajících z přeneseného výkonu státní správy, popř. realizovat proces tzv. municipalizace malých obcí, v rámci něhož by z několika malých územních jednotek vznikla jedna větší územní jednotka označovaná jako municipalita.

PhDr. Martinu Švikruhovi, PhD. se podařilo velmi dobře naplnit velmi ambiciózní cíl, který si pro zpracování práce vytýčil. Šíře a hloubka provedených analytických prací a získané poznatky představují významné přínosy jak pro rozvoj teoretický poznatků v oblasti regionální a místní politiky, tak i pro praktický rozvoj zejména malých obcí. Domnívám se, že výsledky této práce by měly být vhodnou formou prezentovány tak, aby se se získanými poznatky mohla seznámit široká odborná veřejnost nejen na Slovensku, ale i v České republice, neboť problémy obou zemí jsou v tomto směru v zásadě totožné.

Jménem všech kolegů Ústavu veřejné správy a sociální politiky Fakulty veřejných politik Slezské univerzity v Opavě Martinu Švikruhovi blahopřeji k získání vědecko-pedagogického titulu "docent" v oboru veřejná politika a veřejná správa a těším se další spolupráci.

Za Ing. Petrem Víškem

Dne 30. května 2023 nás ve věku nedožitých 78 let opustil pan Ing. Petr Víšek. Prakticky celý svůj život zasvětil práci v sociální oblasti. Od roku 1972 pracoval na tehdejší Federálním ministerstvu práce a sociálních věcí, následně po rozdělení republiky pokračoval v činnosti na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR a souběžně od roku 1991 vyučoval na katedře sociální práce Filozofické fakulty Univerzity Karlovy. Od roku 2018 byl zaměstnancem Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí.

Počátkem 90. let minulého století se Petr Víšek výrazně podílel na přípravě Scénáře sociální reformy a koncepci záchranné sociální sítě, v rámci transformace sociálního systému důrazně prosazoval, aby každý občan věděl, co ze sociálního systému dostává díky své předchozí aktivitě, co je výsledkem celospolečenské solidarity a co je výsledkem působení místních orgánů.

Významný byl jeho přínos při přípravě zákona o státní sociální podpoře a návrhu zásad zákona o sociální pomoci. Unikátní byla jeho myšlenka automatické valorizace dávek státní sociální podpory v návaznosti na zvýšení částek životního minima, která zajistila, že reálná hodnota dávek pro rodiny s dětmi neklesala.

Petr Víšek výrazně kritizoval dopady realizace veřejné správy na možnost státu realizovat řadu sociálně politických opatření např. v oblasti bydlení. Upozorňoval, že na samosprávné orgány obcí, měst a krajů stát přenesl řadu kompetencí, k jejichž naplňování je vázán i mezinárodními smlouvami, bez toho, aby si zajistil jejich realizaci činností těchto samosprávných orgánů.

V roce 1995 založil občanské sdružení SOCIOKLUB, které se věnovalo rozvoji teorie a praxe sociální politiky. Tzv. mramorová edice knih, kterou toto občanské sdružení vydalo, je dodnes nedílnou součástí knihoven v celé republice a je stále významným informačním zdrojem pro všechny autory při psaní odborných textů a monografií.

Následně patřil Petr Víšek ke spoluzakladatelům obecně prospěšné společnosti Národní centrum sociálních studií, jež se zaměřuje zejména na rozvíjení regionálních aspektů v sociální oblasti.

Petr Víšek po celou dobu své profesní dráhy nezištně předával svoje zkušenosti všem svým kolegům a spolupracovníkům, kdykoli byl připraven podat každému pomocnou ruku při řešení jeho problémů. Jeho nadhled nad řešením klíčových otázek soudobého i očekávaného budoucího vývoje budeme všichni postrádat.

Čest jeho památce!

Ladislav Průša

	NAŠE RECENZE	
--	---------------------	--

RECENZE KNIHY SOCIÁLNÍ POLITIKA

Autor: Jan Mertl a kolektiv

Wolters Kluwer: 2023, 472 stran. ISBN: 978-80-7676-675-4

V dnešní turbulentně se měnící době je potřeba komplexnějšího pohledu na problematiku sociální politiky a otázek, které se v souvislosti s tímto tématem objevují nutností. Předložená publikace poukazuje nejen na současnou problematiku týkající se sociální politiky z pohledu samotné České republiky, ale také z celosvětového hlediska. Obsah této nově vydané publikace odpovídá na současně otázky, které se vzhledem k společenské a politické situaci objevují. Na jednom místě se tak čtenáři mohou dozvědět základní pilíře vývoje sociální politiky a souvisejících témat, společně s teoretickým vymezením uvedeného.

Publikace tak v plném slova smyslu nahrazuje několik odborných knih, které je třeba si v rámci této problematiky nastudovat, a čtenář se tak na jednom místě dozvídá nejen o teoretickém přístupu k sociální politice, ale může zde na praktických případech pochopit složitost celého systému, který je provázán na aktuální společenské a politické problémy. Jak sami autoři v úvodu publikace uvádějí, kniha se věnuje problematice sociální politiky, která prokazuje svou důležitost a význam po celou dobu vývoje lidstva. S ohledem na výše zmíněné a obsah předloženého textu, mohou uvedenou publikaci doporučit nejen studentům sociálních a ekonomických oborů a odborníkům zaměřujícím se na uvedenou problematiku, ale také široké veřejnosti, která jistě ocení přehlednost a logický přehled souvisejících témat s uvedenou problematikou. Jak již bylo zmíněno výše, předložená publikace je do množství textu i kapitol poměrně rozsáhlá a čtenář si tak od začátku do konce může klást otázky, z nejrůznějších teoretických i praktických pohledů na problematiku sociální politiky obecně, a to rovněž



z konkrétnějšího hlediska. První úvodní kapitola se věnuje sociální politice. Velmi oceňuji provázanost textu na typická hesla, s kterými uvedená problematika pracuje, patří zde mimo jiné například sociální spravedlnost, solidarita, participace či ekvivalence. Následující kapitola již poměr detailně popisuje provázanost sociální politiky na její typy, aktéry funkce a nástroje. Třetí kapitola se zabývá nejen účastí státu v sociální politice obecně, ale také rozebírá fungování sociálního státu ve všech aspektech politického i společenského života. Autoři v této části práce neopomněli zmínit také koncept sociálního tržního hospodářství, jenž jak se sami zmiňují je určitý řád či systém typický pro poválečnou SRN. V této části je velmi zajímavý odkaz na nefunkční liberální politiku, která jak sami autoři uvádějí později vedla k sociálnímu úpadku a následné blokaci hospodářského vývoje. Koncept je zde hlavně prezentován stejně jako koncept sociálního státu z důvodu, že se snaží o stejný cíl, kterým je optimalizace ekonomického a sociálního fenoménu. Za přínosné v tomto ohledu považují také nastínění vývoje tohoto konceptu spolu s jeho představiteli a zakladateli. Součástí třetí kapitoly je také přehled názorů a přístupů týkajících se účasti státu v sociální politice, což považují z vědeckého hlediska pro uvedenou publikaci velmi přínosné. Čtvrtou kapitolu lze považovat za jednu ze stěžejních pro prezentaci současné sociální politiky, a to ve vztahu mimo jiné i v rámci Evropské unie. V úvodní části kapitoly autoři poukazují na vývoj sociální politiky obecně. Hned v úvodu definují složitost celkového pohledu na vývoj sociální politiky a identifikují nejdůležitější skutečnosti, které se v tomto vztahu objevují. I přes výše uvedené však v následujících podkapitolách poměrně detailně rozebírají jednotlivé vývojové etapy. Za zmínku v tomto ohledu stojí zmínka o transformaci české sociální politiky po roce 1989. Nicméně neopomíjejí charakteristiku „socialistické sociální politiky“ jenž je pro celkový pohled na danou problematiku přínosem. Závěrečná část této kapitoly se pak věnuje samotné sociální politice v Evropské unii, a to od konce druhé světové války, kdy započal proces transformace a integrace. Za pozornost, zde stojí obrázek znázorňující důležité milníky evropské sociální politiky počínající v roce 1883 zavedením Bismarckova sociálního pojištění a končící rokem 2017 prezentovaný Evropským pilířem sociálních práv a Evropským sborem solidarity. Za originální a původní lze také považovat pravděpodobné trendy v sociální politice, které autoři publikace predikují do budoucna. Kapitola pět se pak zabývá problematikou chudoby, a to z několika hledisek. Přínosem v této části publikace jsou grafická znázornění a tabulková část, která poměrně značně zvyšuje úroveň předloženého textu. Následující část publikace se pak věnuje podrobněji problematice sociálního zabezpečení v sociálně-ekonomickém systému. Uvedená část se zabývá nejen vymezením sociálního zabezpečení, ale také charakteristikou organizačního uspořádání systému v České republice, což ocení převážně studenti sociálních, ale také ekonomických oborů, jelikož se zde autoři odkazují mimo jiné také na legislativu v této oblasti. V tak rozsáhlé publikaci je vzhledem k obsahu zcela na místě kapitola zabývající se teorií penzijních systémů. Autoři zde rozebírají systém financování a principy fungování se vzájemnou komparací. V této části lze ocenit také stručný historický vhled do vývoje penzijních systémů od již zmíněného Bismarcka, až po pojistný systém se stanoveným minimem. Vše je opět doplněno graficky. Následující kapitoly na sebe plynule navazují, za zmínku stojí převážně kapitoly věnující se důchodovému pojištění, která je doplněna mimo jiné o reformy v této

oblasti, ale také například kapitoly věnující se doplňkovému penzijnímu spoření, která je poměrně výrazně doplněna o tabulkovou část. Následující text pak rozebírá problematiku nemocenského pojištění, státní sociální podpory či sociální pomoci. Závěrečnou část publikace, kterou lze situovat od kapitoly dvanáct, věnující se trhu práce a politice zaměstnanosti, problematice zdravotnictví, školství, rodinné a bytové politiky za velmi dobře teoreticky a prakticky zpracované. Je zde na nejvyšší důležité poukázat na provázanost a zpracování jednotlivých kapitol, které je na velmi vysoké úrovni, a to až již z grafického hlediska znázornění jednotlivých vztahů a trendů, tak z hlediska teoretického, které rozebírá jednotlivé přístupy z několika pohledů, východisek a vývojových etap.

Závěrem lze jen dodat, že i přes množství textu této publikace na sebe jednotlivé části navazují, a předkládají čtenářům ucelený pohled. Dle výše uvedeného je publikace členěna do několika kapitol, které jsou zaměřeny od teoretických východisek sociální politiky, až po praktické příklady návrhů, jak správně tuto politiku aplikovat, a co je třeba naplnit, aby vše fungovalo, tak jak má. Rozsah předložené publikace je značně obsáhlý a je tvořen celkem osmnácti kapitolami s řadou podkapitol. Z pohledu čtenáře jsou kromě úvodních teoretických poznatků zajímavé kapitoly věnované politikám spadajícím pod aktuální problémy současné sociální politiky. Jedná se především o bytovou politiku, vzdělávací politiku, rodinnou politiku nebo politiku zdravotní. Z pohledu celospolečenského je třeba velmi ocenit závěrečnou kapitolu, která se věnuje sociální politice v širších souvislostech, která obsahuje například problematiku veřejného dluhu nebo sociální solidarity ve vztahu ke společnosti. Za významný přínos textu lze považovat prezentaci aktuálních trendových grafů doplňujících odborný text.

Kontakt

Ing. Lucie Kamrádová, Ph.D.

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Fakulta veřejných politik Slezské univerzity v Opavě

Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava

Česká republika

lucie.kamradova@fvp.slu.cz

RECENZE KNIHY JAKÉ ZMĚNY JSOU NUTNÉ PRO SPRÁVNÉ FUNGOVÁNÍ TERÉNNÍCH SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V ČESKÉ REPUBLICE

Autor: Jiřího Horecký a kolektiv

Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2023. ISBN: 978-80-88361-36-7

V uplynulých dnech představila Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR studii s názvem "Jaké změny jsou nutné pro správné fungování terénních sociálních služeb v České republice". Na jejím zpracování se podílel široký okruh autorů především z řad poskytovatelů terénních sociálních služeb pod vedením Ing. Jiřího Horeckého, Ph.D., MSc. MBA, prezidenta Asociace. Ten v úvodu této studie velmi přesně uvádí "Dostupnost terénních sociálních služeb je nezbytným a klíčovým předpokladem toho, aby senior či osoba se zdravotním postižením mohli zůstat co nejdéle doma, ve svém přirozeném prostředí a pomoc a podpora jim byla poskytována právě v tomto místě. Jde o sociální službu, která v jisté míře a intenzitě představuje ekonomicky efektivnější řešení a zcela jistě je lepší variantou z pohledu kvality života příjemců těchto sociálních služeb. Přestože jsou tato fakta všeobecně známá, jde o sociální službu, která se v České republice nerozvíjí, je často místně, ale i časově nedostupná. V posledních letech dokonce dochází ke snižování kapacit terénní (pečovatelské) služby navzdory tomu, že se počet seniorů, tj. poptávka po této službě dlouhodobě zvyšuje." Celá studie se snaží celkem v 19 kapitolách odpovědět na klíčové otázky, které determinují poskytování těchto služeb. Je namátkou uvádím:

- Jaká je role měst a obcí při poskytování terénních sociálních služeb?
- Proč jsou terénní sociální služby v České republice nedostupné?



- Proč je nutné mít jeden, a ne 14 systémů financování terénních sociálních služeb?
- Je nákladnější pobytová, nebo terénní sociální služba?
- Jak výše úhrady ovlivňuje dotace?

Jako ekonomka mě nejvíc zaujaly pasáže, které se věnují ekonomickým aspektům souvisejícím s poskytováním těchto sociálních služeb. V tomto smyslu oceňuji velmi přesnou kvantifikaci nákladů na poskytování terénních a pobytových sociálních služeb, která je provedena z pohledu veřejných rozpočtů. Z provedené kvantifikace vyplývá, že pokud příjemce péče odebírá více než 2,15 hod. péče denně v domově pro seniory, resp. 2,65 hod. péče v domově se zvláštním režimem, pak je pro veřejné rozpočty ekonomicky výhodnější poskytování služeb v pobytové sociální službě. Z pohledu klienta je přitom ekonomicky výhodnější pobyt v pobytovém zařízení sociálních služeb (úhrada za poskytnutou péči je stanovena ve výši přiznaného příspěvku na péči), pokud příjemce péče potřebuje více než 4,7 hod. péče denně. Je zřejmé, že při rozhodování o dalším směřování sociálních služeb není možno tyto údaje opomenout.

Inspirativní je rovněž pasáž, která se týká možnosti zavedení osobních rozpočtů místo univerzálního příspěvku na péči, což neumožňuje podchytit rozmanitost potřeb jeho příjemců. Jedním ze základních problémů současného příspěvku na péči je skutečnost, že se ve 4 stupních snaží postihnout všechny zdravotní a sociální situace a potřeby jeho příjemců. Zatímco v případě seniorů je objem a struktura jejich potřeb relativně homogenní, u osob se zdravotním postižením jsou jejich potřeby velmi rozmanité, mění se věkem, zasahují např. i do integrace na trhu práce. Individuální osobní rozpočty představují rozpětí možné podpory, která je čerpána dle skutečné potřeby, nejde tedy o dávku, která je každý měsíc stejná bez ohledu na potřeby. Je zřejmé, že se jedná o zásadní systémovou změnu ve financování sociálních služeb, je však potřebné připomenout, že o tomto řešení se vedly diskuse již na počátku tohoto tisíciletí v souvislosti s možností poskytování voucherů na poskytování potřebných sociálních služeb příjemcům příspěvku na péči.

V závěru studie autoři navrhuje realizovat řadu opatření, která by přispěla ke zvýšení efektivity poskytování sociálních služeb a která by přispěla k úspoře nákladů při jejich financování. K návrhům, které by mohly snížit finanční zátěž systému, podle jejich názoru patří:

- přenesení vytíženosti pracovníků v přímé péči na poskytovatele, kdy změna by měla spočívat ve výčtu typů sociálních služeb, u kterých je možné efektivitu hlídat měřitelnými ukazateli, např. u terénních sociálních služeb na základě nákladů na poskytnutí 1 hodiny péče,
- zjednodušení metodik poskytování sociálních služeb,
- optimalizace pečovatelských služeb tak, aby se pečovatelské služby mohly více zabývat poskytováním tzv. péčových služeb, které jsou v mnoha obcích a městech nedostatečně pokryté a které by měly mít nad rozvozem obědů prioritu,
- stanovení personálních standardů, kdy nastavení závazných kvót počtu klientů na jeden úvazek sociálního pracovníka nebude tak v mnoha případech znamenat úsporu financí, ale naopak bude zvýšení mzdových nákladů za navýšený počet pracovníků,
- sjednocení formulářů, žádostí o dotace a systému výkaznictví,
- určení rozpětí nákladů na jednu poskytnutou hodinu přímé péče, které zohlední náročnost služby dle jednotlivých lokalit a která tím povede k zefektivnění činností, a tím

i k rozšíření cílových skupin, příp. provozních hodin, pro lepší vytížení jednotlivých zaměstnanců.

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR vydáním této studie posiluje svoji roli odborné profesní organizace, která již několik let přináší návrhy na řešení klíčových problémů v oblasti sociálních služeb. Je zřejmé, že celý systém sociálních služeb v naší zemi stojí před zásadní systémovou změnou, která musí m.j. reagovat na důsledky očekávaných demografických trendů a na dramatický růst životních nákladů. Je zřejmé, že opatření, která jsou v této studii prezentována, mohou přispět k potřebnému rozvoji tohoto systému sociální ochrany obyvatelstva.

<https://www.apsscr.cz/media/a4-financovani-terenni-sluzby-2023-final.pdf>

Kontakt

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Fakulta veřejných politik Slezské univerzity v Opavě
Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava
Česká republika
ladislav.prusa@fvp.slu.cz

KNIŽNÍ NOVINKY	
-----------------------	--

JAK SE VYHNOUT VÁLCE ROSEOVÝCH ANEB PRÁVNÍ MINIMUM NEJEN PRO MANŽELSTVÍ

Eva Ondřejová

Universum (ČR) 2020, 152 stran, ISBN 978-80-242-6970-2

Tato kniha obsahuje praktický manuál rodinného práva pro širokou veřejnost, především pro zamilované, snoubence, partnery, rozvádějící a rozcházející se páry či zainteresovanou veřejnost, jako jsou rodiče. Není mnoho lidí, kteří by se nesetkali v okolí s rozvodem nebo rozchodem, a s tím spojenými negativními zkušenostmi, zničenými ideály a doživotními spory.

Proto je třeba mít povědomí o právních důsledcích manželství a početí dítěte ještě před tím, než se tak stane. Je potřeba se zamyslet na tím, co lze od života, manželství či rodičovství očekávat, a promluvit si o tom se svým partnerem.

Ukázka z knihy:

„Není mnoho lidí, kteří by se ve svém okolí nesetkali s rozvodem nebo rozchodem, a s tím spojenými negativními zkušenostmi, zničenými ideály a doživotními spory. Nebudte naivní, že vám se to stát nemůže. Pokud nechcete ztratit několik let v rozvodové bitvě, což v důsledku poznamená zbývající roky vašeho života, mějte povědomí o právních důsledcích manželství a početí dítěte ještě před tím, než se takto rozhodnete. Zamyslete se, co od života, manželství či rodičovství očekáváte, a promluvejte si o tom s tím druhým.

Ignorance finančních otázek, neznalost práva a potlačování obav jsou zárodkem obrovských problémů v budoucnu. Lze být stejně zamilovaný i přesto, že si navzájem sdělíte informace o svém majetku, závazcích, vyjádříte své představy, jak s tím bude naloženo v případě vícera scénářů, které mohou ve vašem životě nastat. Tyto otázky se pak nestanou časovanou bombou vašeho vztahu, vzduch se pročistí, a uklidní to vás oba. Předmanželská



dohoda o majetku a dětech není nic negativního, jedná se o vaše pojištění pro případ, že váš vztah nedopadne dle prvotních představ. Slýcháte, že to tomu druhému nemůžete udělat, nebudete nevěrní, věříte si. Jaká jsou ale slova o tom druhém poté, co vztah nevyjde, nejdou ani napsat do knihy. Většinou je to to nejhorší, co vás kdy potkalo, a že jste byli slepí nebo že se ten druhý změnil až po svatbě nebo po narození dítěte..."

Tato kniha čtenářům pomůže:

- identifikovat témata, která by měli probrat ještě před svatbou nebo početím dítěte
- zjistit, jak je může ochránit předmanželská smlouva
- jak předejít válce Roseových po česku
- mít povědomí o právech a povinnostech vyplývajících z manželství a rodičovství
- mít přehled o financích, výdajích, nárocích
- finančně zvládnout rozvod
- získat přehledné tabulky o majetku, příjmech a výdajích svých, rodiny či partnera
- získat vzory dohody o dětech, majetku nebo rozvodu

CIVILNÍ PRÁVO A NOVÉ TECHNOLOGIE

Miroslav Sedláček, Tomáš Střeleček a kol.

Nakladatelství: Wolters Kluwer, 2023, 304 stran, ISBN 978-80-7676-503-0

Publikace zpracovává téma nových technologií v souvislostech civilního práva z několika úhlů pohledu. Předně se zabývá vztahem nových technologií a občanského práva hmotného, věnuje se i dalším odvětvím soukromého práva a rovněž zkoumá procesní souvislosti daného okruhu problematiky.

Publikace upozorňuje na celou řadu zcela aktuálních otázek, jež analyzuje, a které v souvislosti s technologickým pokrokem (přirozeně) vznikají (kyberstalking, kyberšikana, ochrana spotřebitele na internetu, ochrana osobnosti ve virtuální realitě aj.).

Současně ukazuje na možnosti, které nové technologie otevírají při úvahách o dalším rozvoji práva (jako jsou decentralizované autonomní organizace, smart contracty, digitální bankovníctví aj.), ale i právních procesů, které mohou tyto technologie využívat (elektronizace justice, formulářové žaloby, elektronizace exekuční činnosti aj.). Publikace přináší do odborného diskursu vybrané problematické a inspirativní otázky a snaží se de lege lata i de lege ferenda tyto otázky analyzovat a čtenáři „nasmítkat“ cestu prozkoumávání aktuálního tématu nových technologií a civilního práva.

Publikace je tak určena právníkům praktikujícím a teoretizujícím, ale i studentům, kteří mají zájem zamýšlet se nad aktuálními problémy a výzvami práva. V publikaci předložené závěry mají mimo jiné ambice působit jak v rovině normotvorby, tak v právní praxi.



POKYNY PRO AUTORY

Časopis se skládá ze tří částí. V první části tvořené rubrikou Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy jsou uveřejňovány pouze recenzované příspěvky. O zařazení do recenzované části časopisu rozhoduje redakční rada na základě výsledků recenzního řízení, které je oboustranně anonymní. Redakce v tomto směru provádí potřebné kroky. Autoři mohou nabízet příspěvky i nerecenzované části. Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky v elektronické podobě. Příspěvky zasílejte elektronicky pomocí registračního formuláře na webových stránkách časopisu (sekce Vložit rukopis).

FORMÁLNÍ POŽADAVKY

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění úvod, současný stav poznání, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu max. 30 tisíc znaků včetně mezer v editoru MS Word musí vedle vlastního textu obsahovat 10 – 15řádkový abstrakt a klíčová slova, obojí v češtině a v angličtině. Za jazykovou úpravu textu zodpovídá autor.

Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu Excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory, v samotném rukopisu uveďte poznámku, že v tomto místě má být obrazová příloha.

Citace a bibliografické odkazy musí být úplné dle vzoru (viz příklady základních druhů citací).

ČLENĚNÍ PŘÍSPĚVKU

Název (název příspěvku a jeho anglický překlad)

Autor (celé křestní jméno a příjmení všech autorů, bez titulů, např.: Jana Malá¹, Lucie Novotná², Martina Dostálová²)

Pracoviště (úplný název pracoviště a sídlo, např.: ¹Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě; ²Veřejná správa, Právnická fakulta, Masarykova univerzita)

Abstrakt a klíčová slova AJ a ČJ (nebo v jazyce, ve kterém je článek napsán)

Úvod

Současný stav poznání

Zkoumaná problematika a použité metody

Výsledky

Diskuse

Závěr

Summary v AJ

Literatura

Kontakt

LITERATURA

Položky jsou řazeny abecedně dle příjmení autora, v případě uvedení více děl téhož autora jsou řazeny dále dle názvu publikace. Literatura se nečlení dle typu publikace (kniha, článek apod.), níže je však pro názornost vzorů takto rozdělena. U cizojazyčných zdrojů se vzory uplatní analogicky, zkratky (vol., no., p. a obdobné) se v rámci cizojazyčného zdroje uvádějí v jazyce dokumentu (u anglického dokumentu anglicky apod.)

ODKAZY V TEXTU NA SEZNAM LITERATURY

Na zdroje průběžně odkazujte v textu, nevyužívejte poznámky pod čarou.
Podoba odkazu v textu: (Klein, 2004); (Klein, 2004: 36–37); (Zedníček et al., 1984).

PŘÍKLADY ZÁKLADNÍCH DRUHŮ CITACÍ:

Monografie

PANENKA, S. *Úvod do sociální politiky*. Praha: Codex Bohemia, 1996. ISBN 978-80-247-1775-3. (U publikace s více než třemi autory se uvádí jen příjmení prvního autora, za ním následuje zkratka et al.)

Články v časopisech

TRAVNATÝ, Z. – SVOBODA, M. 2000. Otcovství v České republice. *Demografie*. 2013, roč. 14, č. 1, s. 49–56. ISSN 1213-0125.

Články ve sbornících

CLOOTS, V. Rodinná politika v evropských zemích. In: NOVÁK, J. (ed.) *Perspektivy rodinné politiky v ČR*. Praha: MPSV ČR, 2000, s. 23–30. ISBN 978-80-261-0617-3.

Legislativní dokumenty

ČESKO. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). In: *Sbírka zákonů*. 22. 4. 1998. ISSN 1211 1244.

Bakalářské, diplomové, disertační a obdobné práce

ČERNOCKÁ, A. *Místní orgány státní správy jako součást veřejné správy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta: 2012. Vedoucí práce M. MACKOVÁ.

Elektronické dokumenty

Uvádějte:

1. specifikaci média (online, CD ROM, databáze, datový soubor)
2. datum stažení (cit. 08. 10. 2010)
3. webovou adresu (dostupné z <http://www.czso.cz>)

JIRKOVSKÝ, D. et al. *Ošetřovatelské postupy a intervence – Učebnice pro bakalářské a magisterské studium* [online]. Praha: Fakultní nemocnice v Motole, 2012. [cit. 13. 6. 2013]. Dostupné z: <https://www.lf2.cuni.cz/files/page/files/2016/inouceb.pdf>.

Přednášky z konferencí

MANDÁK, A. *Problémy studia migrací v českých zemích v novověku*. Příspěvek přednesený na konferenci Dějiny migrací v českých zemích. Brno, 14. 3. 2013.

Popisky tabulek a grafů

Tab. 1: Pohyb obyvatelstva, 1990–2010

Graf 1: Relativní věková struktura cizinců a obyvatelstva ČR celkem, 31. 12. 2009

Kontakt

Jméno a příjmení s tituly

Instituce, za kterou chci článek zveřejnit

Adresa

mail

Rukopisy, jejichž úprava nesplní výše uvedené požadavky nebo budou v rozporu s etickými zásadami pro publikování, nebudou redakcí přijaty.



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

ISSN 2695-1223 (Print)
ISSN 2695-1231 (Online)