



IDEA anti COVID-19 # 12

Dodržování zákazů v době koronaviru: vymáhání musí být cílené efektivně¹

DUBEN 2020

Libor Dušek²

Shrnutí

- Boj s šířením nákazy koronaviru bude úspěšný, jen pokud přijatá omezující opatření budou lidmi dodržována. Tato přehledová studie na základě poznatků dřívějších empirických výzkumů nabízí sedm doporučení, jak toho efektivně dosáhnout.
- Čím více lidí bude přijatá omezující opatření dodržovat dobrovolně, tím méně bude nutné je vynucovat represivními kontrolami a hrozbou trestů. V tomto je velmi klíčová správná komunikace opatření vládou a dalšími institucemi.
- Každé další přijímané omezení by mělo být doprovázeno konkrétním plánem na monitorování a vymáhání jeho dodržování. Informace o monitorování a vymáhání by měly být průběžně sdělovány veřejnosti, aby si to lépe uvědomovala.
- Nejvyšší prioritou je vynucovat dodržování nařízené domácí karantény formou náhodných kontrol, zapojením obecní policie, vysokých pokut, omezujících opatření při opakovaném porušení karantény (např. náramky pro domácí vězení) a využití chytrých digitálních technologií.
- Má smysl uvažovat o jednorázové „amnestii“ pro osoby v karanténě, které dobrovolně přiznají její porušení a poskytnou údaje o osobách, se kterými přišly do kontaktu.
- Vymáhání plošných omezení ve veřejných prostorách vyžaduje monitorování ze strany policie, které by však nemělo být přehnané. Poznatky výzkumů ukazují na dobré důvody, proč upřednostňovat napomenutí a nízké, administrativně nenáročné blokové pokuty, na základě jednoduchého celostátně stanoveného „sazebníku“ doporučených pokut.

¹ Tato studie reprezentuje pouze názory autora, a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE). Poděkování za užitečné připomínky a podněty k pracovní verzi patří Josefu Montagovi, Ole Jannovi, Michalu Šoltésovi, Danielu Münichovi, Štěpánu Jurajdovi a Luboši Cinglovi. Veškeré případné nepřesnosti a chyby jdou na vrub autora. Studie byla vydána i díky podpoře Akademie věd České republiky v rámci programu Strategie AV21.

² Autor je docentem ekonomie a vedoucím katedry národního hospodářství na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a spolupracujícím výzkumníkem think-tanku IDEA při CERGE-EI.

Jak vymáhat efektivně

Boj s koronavirem bude úspěšný, jen pokud přijatá omezující opatření budou většinou lidí dodržována. V současnosti (konec března/začátek dubna) je ve společnosti poměrně vysoká deklarovaná ochota lidí vládní omezení dodržovat.³ K jejich porušování ale zjevně dochází i nyní. Zvláště alarmující je zjištění vyplývající z analýz dat platebních karet, že až 46 % lidí, kteří zřejmě měli být v první polovině března v karanténě po návratu z Itálie, nakupovalo mimo domov.⁴ S postupem času navíc zřejmě riziko porušování omezení poroste s tím, jak v lidech bude narůstat únava a omrzení z omezených činností a pobytu doma. Dosavadní přístup může vyvolávat dojem, že na nedodržování jednoho plošného omezení vláda reaguje dalším plošným omezením (viz **Tabulka**). Ilustruje to například mediální vyjádření dnes již bývalého předsedy Ústředního krizového štábu Romana Prymuly, že v případě nedostatečného dodržování omezení lze uvažovat o úplném zákazu vycházení.⁵

Historie přijímání nejdůležitějších vládních omezení proti šíření covid-19

Datum schválení	Omezení	Číslo usnesení vlády nebo opatření Ministerstva zdravotnictví
12. 3.	zákaz výuky na školách, uzavření hranic	74/2020 Sb., 70/2020 Sb.
14. 3.	zákaz maloobchodního prodeje, stravovacích a ubytovacích služeb	82/2020 Sb.
15. 3.	zákaz volného pohybu osob s výjimkou nezbytných cest (nošení roušek)	85/2020 Sb.
18. 3.	zákaz pohybu na veřejnosti bez ochranných pomůcek dýchacích cest (roušek)	111/2020 Sb.
23. 3.	zprůsnění zákazu volného pohybu osob na nejvýše v počtu dvou osob, omezení zasedání obecních a krajských zastupitelstev	MZDR 12745/2020-1 123/2020 Sb.

³ Dle aktuálního průzkumu zhruba 75 % lidí deklaruje ochotu omezit svůj pohyb venku na nutné činnosti a jinak zůstat doma; 92 % lidí vychází ven jedine s rouškou (studie „IDEA anti COVID-19“ #7).

⁴ Viz internet <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/odhaleni-diky-datum-polovina-lidi-alespon-jednou-porusila-karantenu-94555>

⁵ Rozhovor ze dne 20. 3. 2020 viz internet: <https://www.novinky.cz/zahranicni/koronavirus/clanek/prymula-bude-li-se-karantena-obchazet-prijde-na-radu-uplny-zakaz-vychazeni-40317383>

Namísto přijímání nových omezení by však nyní mělo být prioritou vymáhání dodržování omezení již přijatých. Tento text si klade otázku, jak toho dosáhnout? A zejména, jak toho dosáhnout co nejefektivněji? Orgány veřejné moci mají omezené zdroje, respektive možnosti. Na co by se tedy měly primárně soustředit? Která opatření jsou nákladově efektivní? Tato studie aplikuje dosavadní poznatky ekonomie kriminality⁶ a nabízí užitečné principy i konkrétní návrhy.

Sedm doporučení

1. Doporučení: Je důležité, aby co nejvíce lidí dodržovalo přijatá omezení dobrovolně. To umožní koncentrovat vymáhání na relativně malou skupinu lidí, kteří omezení dobrovolně nedodržují. Většina lidí je ochotna dodržovat omezení dobrovolně, pokud chápou jejich přínosy pro sebe i své okolí a vnímají je jako legitimní (Rothstein 2005, Tyler 2012). Srozumitelná a čitelná komunikace vlády je proto zcela zásadní. Konkrétní doporučení pro optimální komunikaci vlád a vedení obcí obecních obsahuje studie „IDEA anti COVID-19“ [#9](#).

2. Doporučení: U každého existujícího omezení je třeba vypracovat konkrétní plán na monitorování a vymáhání jeho dodržování, a tento plán skutečně implementovat. Případná zpřísnění omezení přijímat až tehdy, pokud se vymáhání stávajících omezení ukáže jako nedostatečné, a to opět souběžně s plánem na jejich vymáhání. Informace o účinnosti vymáhání je třeba sbírat a komunikovat vládě a veřejnosti. V současnosti může mít veřejnost snadno mylný dojem, že dodržování některých opatření vymáháno není.

3. Doporučení: Čím více omezení bude v platnosti, tím hůře bude každé z nich vymahatelné. Je proto důležité, aby vláda každé nové omezení pečlivě zvážila a byla si jista jeho nezbytností a adekvátností. Jinak hrozí oslabení účinnosti ostatních opatření. Při velkém množství omezení, a jejich častých změnách, se lidé přestávají orientovat v tom, která omezení a v jaké podobě vlastně platí. Tím se dále komplikuje i jejich dobrovolné dodržování. Aktuální podoba omezení by měla být dostupná v jednoduché srozumitelné podobě na jednom pevném a všem známém místě (na konci března tomu tak stále nebylo).

6 Pro přehled hlavních zjištění v oboru viz např. Cooter a Ulen (2016), Chalfin a McCrary (2017).

4. Doporučení: Pokud jde o represivní nástroje, **nejvyšší prioritou je vynucovat dodržování nařízené domácí karantény** u osob s prokázanou nákazou koronavirem, osob, které byly v předchozím kontaktu s nakaženými, jsou po návratu z rizikové oblasti apod. Lidé s nařízenou domácí karanténou nesmí vůbec opouštět své místo pobytu. Její porušování představuje velmi vysoké riziko dalšího šíření nákazy. V domácí karanténě je dle statistik neschopenek momentálně (konec března) přes 19 tisíc osob; úplný počet osob v domácí karanténě je zřejmě o něco vyšší.⁷ Pro státní aparát je mnohem efektivnější soustředit kontroly a sankce na tuto relativně malou rizikovou skupinu, než se stejnou intenzitou vymáhat plošné zákazy uvalené na zbývajících 10 milionů obyvatel.⁸ Konkrétní dílčí doporučení jsou:

- **Plánovitě provádět náhodné kontroly** a směrem k veřejnosti udržovat povědomí, že hrozba kontroly je reálná. Empirické výzkumy konzistentně ukazují, že riziko odhalení má na nelegální chování nejsilnější odrazující účinek ve srovnání s dalšími represivními nástroji (Nagin, 2013). Na druhou stranu frekvence kontrol nemůže být pro osoby v karanténě obtěžující, jinak bude klesat ochota lidí s mírnými příznaky či vědomým kontaktem s nakaženou osobou kontaktovat lékaře a karanténu nastoupit.
- **Zapojit obecní policii:** v současnosti obecní policie nemá k dispozici informace o osobách, které jsou v domácí karanténě. Obecní policie může kontrolu provádět relativně levně v rámci běžné pochůzkové činnosti.
- Tresty za porušování karantény mají být vysoké, tj. pokuty v řádu desítek tisíc korun. Zde ale vzniká dilema: v obavách z vysoké pokuty se lidé v karanténě logicky budou snažit své přestoupení zatajit. Proto stojí uvažovat o vyhlášení „karanténové amnestie“: pokuta bude odpuštěna lidem, kteří do dané (krátké) lhůty dobrovolně oznámí své porušení spolu s údaji o osobách, se kterými přišli do kontaktu.⁹

⁷ Zdroj: Statistika počtu případů dle diagnózy Z209 (karanténa) https://www.cssz.cz/web/cz/nemocenska-statistika#section_6, naposledy staženo 30. 3. 2020.

⁸ Stejný princip – cílení nejvyšších rizik – je obecným principem pro efektivní vymáhání práva a uplatňuje se v řadě kontextů, např. daňové audity (Hashimadze a kol. 2016) či prevence běžné kriminality pomocí technologie „predictive policing“ (Mastrobuoni 2020).

⁹ Opět se jedná o aplikaci principu zdůvodněného a využívaného v jiných kontextech, např. programy shovívavosti v ochraně hospodářské soutěže nebo institut spolupracujícího obviněného ve stíhání organizovaného zločinu. Empirické výzkumy ukazují, že indukování spolupráce pachatelů snižuje výskyt nelegálního chování (Acconcia a kol. 2014, Buccirosi a Spagnolo 2006, Miller 2009).

- V případě opakovaného porušení je na místě nejen ještě vyšší sankce, ale i opatření zajišťující fyzickou přítomnost doma. Nabízí se využití elektronického monitoringu, který již funguje pro dohled nad osobami ve výkonu trestu domácího vězení (a to nejen zvýšením počtu náramků, ale přesunem těch stávajících – koronavirus je aktuálně vyšší prioritou než běžná drobná kriminalita).
- Pokud už lidé karanténu poruší, lze riziko šíření nákazy omezit identifikací osob, se kterými přišli do kontaktu (viz karanténová amnestie výše).
- Využívat údaje z platebních karet a mobilních telefonů k detekci těch, kdo karanténu nedodržují. Ale i zde se musí dávat pozor na nežádoucí dopady na chování lidí.

5. Doporučení: Vymáhání plošných omezení „na ulici“ (zákazy volného pohybu, nařízení nošení roušek atd.) vyžaduje vyvážený přístup. Škodlivá je jak naprostá absence represe, tak i možná pravděpodobnější problém přehnané represe, kdy policisté monitorují a pokutují i relativně bagatelní či formální porušení a nedostává se jich pro vymáhání těch skutečně rizikových porušení.

- **Společenský tlak** může zajistit vysokou míru dodržování těchto omezení bez potřeby represe. Společenským tlakem se nemyslí udávání, které následně zase zatěžuje policii, ale vytvoření normy žádoucího chování (jako se to podařilo v případě nošení roušek) a upozorňování lidí v okolí, pokud normu porušují (např. nemají roušku¹⁰ či tvoří v parku hloučky). Zároveň by měly veřejné orgány jasně komunikovat, které typy zakázaného chování jsou nejrizikovější a které, formálně třeba též zakázané, relativně méně rizikové (opět, i společenský tlak je nutné cílit.)
- U lidí, kteří omezení nedodržují, je třeba individuální zpětná vazba ze strany policejních autorit.¹¹ V řadě případů (hloučky osob) je dostačující varování a zjednání nápravy na místě.

¹⁰ Viz zjištění z výběrového šetření postojů obyvatel k vlastní vůli k upozorňování ostatních na porušování omezení ve studii „IDEA anti COVID-19“ #7.

¹¹ Individuální zkušenost se sankcí má dlouhodobý výchovný efekt na sankcionované pachatele, jak nedávné výzkumy ukazují alespoň v kontextu dodržování dopravních předpisů (Gehrsitz 2017, Dušek a Traxler 2020).

- **Pokuty by neměly být symbolické, ale stejně tak je neefektivní ukládat pokuty ve výši horní hranice zákonných sazeb.**¹² Účinnosti pokut by v aktuálním kontextu prospěla **srozumitelnost** – například formou vyhlášení krátkého „sazebníku“ doporučených blokových pokut za nejčastější přestoupení, s maximálně třemi úrovněmi pokut odstupňovanými dle rizika trestaného chování.¹³ Veřejnost by tak dostala jasný signál, **kteřá přestoupení jsou skutečně závažná, a policisté zároveň jasný návod, na která přestoupení se zaměřit a jak je sankcionovat.**
- **Administrativní jednoduchost** je v této situaci podstatnější, než hledání „správné“ výše pokut: raději nízké pokuty vyřešené rychle na místě blokovou pokutou, než vysoké pokuty rozhodované ve správním řízení.
- Intenzita porušování omezení je nejvyšší ve věkové skupině 18–24 let (studie „IDEA anti COVID-19“ [#7](#)). Efektivnější je proto koncentrovat dohledovou policejní aktivitu do míst, kde se obvykle mladí lidé scházejí.

6. Doporučení: Případné změny v omezeních a jejich následné vymáhání soustředit na nejvíce rizikové aktivity, a pokud možno uvolňovat plošná omezení, která mohou mít malý či nulový efekt.

- Potenciálně velkým rizikem přenosu nákazy pro statisíce lidí zůstává kontakt na pracovištích. Vládní opatření v tomto ohledu zatím mají pouze formu doporučení.¹⁴ Státní orgány by měly monitorovat, do jaké míry jsou tato doporučení dodržována, a v případě častého výskytu nedostatečného odstupu mezi lidmi a dalších rizikových praktik je na místě zvážit závazné regulace namísto doporučení.

¹² Symbolické pokuty mohou vyvolat i dojem, že z přestoupení pravidel se lze jednoduše a lacině vykoupit, a paradoxně vést i k vyšší četnosti přestoupení, než když přestoupení není trestáno vůbec (Gneezy and Rustichini, 2000). Pokuty ve výši horní hranice zákonných sazeb naopak mají vysoké administrativní náklady na vymáhání a nerozlišují mezi méně a více závažnou mírou přestoupení.

¹³ Stanovení výše pokuty u konkrétního případu je v pravomoci daného orgánu. Nicméně „sazebník“ by dle principu „focal point“ z teorie her vytvořil očekávání na straně veřejnosti i policie s tím, že toto budou reálně ukládané pokuty (Basu, 2018).

¹⁴ Viz zejména čl. III. usnesení č. 85/2020 Sb.

- Jako kontraproduktivní se jeví snahy (zpočátku formou apelu, v předchozím týdnu v některých lokalitách i formou policejních kontrol) bránit lidem z měst, aby období omezení strávili ve svých rekreačních nemovitostech. Díky nižší hustotě obyvatelstva je tam totiž snadnější zachovat potřebné odstupy mezi lidmi. Pobyt na venkově tak pravděpodobně přináší čistý přínos ve snížení celkového počtu infikovaných osob při minimálním riziku přenosu nákazy do další obce. Policejní monitoring a vymáhání v tomto případě navíc odsává část policejních sil od vymáhání skutečně klíčových omezení, zejména nařízené karantény. Případný explicitní zákaz by toto neefektivní využití času policie ještě prohloubil.

7. Doporučení: Usilovat o absolutně 100% dodržování všech omezení by bylo pro stát extrémně nákladné a zřejmě nemožné. S určitou sporadickou mírou nedodržování omezení je třeba realisticky počítat.

Reference

- Acconcia, A., Immordino, G., Piccolo, S., & Rey, P. (2014). Accomplice witnesses and organized crime: Theory and evidence from Italy. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(4), 1116-1159.
- Chalfin, A., & McCrary, J. (2017). Criminal deterrence: A review of the literature. *Journal of Economic Literature*, 55(1), 5-48.
- Basu, K. (2018). Republic of Beliefs, chapter 3.3, Princeton University Press.
- Buccirossi, P., & Spagnolo, G. (2006). Leniency policies and illegal transactions. *Journal of Public Economics*, 90(6), 1281-1297.
- Cooter, R. and Ulen, T. (2016). Law and Economics, 6th ed., chapters 12 and 13., Berkeley Law Books. <https://scholarship.law.berkeley.edu/books/2>
- Dušek, L. & Traxler, C. (2020). Learning from law enforcement, CESifo working paper No 8043. <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2020/working-paper/learning-law-enforcement>
- Gehrsitz, M. (2017). Speeding, punishment, and recidivism: Evidence from a regression discontinuity design. *The Journal of Law and Economics*, 60(3), 497-528.
- Gneezy, U., & Rustichini, A. (2000). A fine is a price. *The Journal of Legal Studies*, 29(1), 1-17.
- Hashimzade, N., Myles, G. D., & Rablen, M. D. (2016). Predictive analytics and the targeting of audits. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 124, 130-145.
- Korbel, V., Novák, V., Šoltés, M. a Toth, L. (2020). Přístup domácností k nálezce a vládním opatřením: Aktuálně z terénu. *Studie IDEA anti COVID-19 # 7*, březen 2020, dostupné na <https://idea.cerge-ei.cz/anti-covid-19/>
- Mastrobuoni, G. (2020). Crime is terribly revealing: Information technology and police productivity. Forthcoming in *The Review of Economic Studies*.
- Miller, N. H. (2009). Strategic leniency and cartel enforcement. *American Economic Review*, 99(3), 750-68.
- Nagin, D. S. (2013). Deterrence: A review of the evidence by a criminologist for economists. *Annu. Rev. Econ.*, 5(1), 83-105.
- Rothstein, B. (2005). Social traps and the problem of trust. Cambridge University Press.
- Tyler, T. (2012). Legitimacy and compliance: The virtues of self-regulation. In *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice* (pp. 17-37). Routledge.
- # 11** „Sběr osobních údajů pro chytré trasování COVID-19: Jak lidi motivovat a neodradit“, IDEA anti COVID-19, duben 2020, Autor: Ole Jann (odborný překlad Ludmila Matysková)
- # 10** „Jak komunikovat vládní krizová opatření? Často je opakovat“, IDEA anti COVID-19, duben 2020, Autoři: Václav Korbel, Vladimír Novák, Michal Šoltés, Lukáš Tóth
- # 9** „Jak komunikovat s veřejností? Poznatky behaviorální ekonomie v boji proti COVID-19“, březen 2020, IDEA anti COVID-19, Autor: Vojtěch Bartoš

[# 8](#) „Přehled zahraničních testovacích praxí: ekonomicko-statistická perspektiva“, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autoři: Jakub Steiner, Jan Kulveit, Ludmila Matysková, Ole Jann, Pavel Kocourek a Vladimír Novák

[# 7](#) „Přístup domácností k nákaze a vládním opatřením: Aktuálně z terénu“, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autoři: Václav Korběl, Vladimír Novák, Michal Šoltés, Lukáš Tóth

[# 6](#) „Lekce behaviorální ekonomie v prevenci: jak také bojovat s COVID-19“, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autoři: Michal Bauer a Julie Chytilová

[# 5](#) „Testování na Covid-19: pozor na více škod než užitku“, březen 2020, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autoři: Jan Kulveit a Jakub Steiner

[# 4](#) „Insolvence v časech koronaviru: návrh dočasných změn insolvenčního zákona“, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autor: Tomáš Richter

[# 3](#) „Pomoc státu firmám na udržení zaměstnanosti: rychlá, jednoduchá, ekonomicky smysluplná“, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autor: Daniel Münich

[# 2](#) „Ekonomický šok, jaký svět neviděl: ekonomiku musíme rychle zmrazit a pak ji znovu probudit“, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autor: Filip Matějka

[# 1](#) „Ekonomie společenského odstupu pro každého: případ Covid 19“, IDEA anti COVID-19, březen 2020, Autor: Kevin Bryan