



Alchymie nepojistných sociálních dávek

LADISLAV PRŮŠA
PETR VÍŠEK
ROBERT JAHODA



Wolters Kluwer

Vzor citace: PRŮŠA, L., VÍŠEK, P., JAHODA, R. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 280 s.

Monografie byla zpracována v rámci řešení projektu CZ.1.04/4.1.00/59.00064 „Posilování efektivity výkonu veřejné správy a veřejných služeb v oblasti připravovaných reforem MPSV“.

Recenzenti: prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc., JUDr. Michaela Kepková

© doc. Ing. Ladislav Průša, CSc., Ing. Petr Víšek, Ing. Robert Jahoda, Ph.D., 2014

ISBN 978-80-7478-528-3 (váz.)

978-80-7478-530-6 (pdf)

OBSAH

Úvod	9
------------	---

ČÁST PRVNÍ

1 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím nepojistných sociálních dávek .. 17	
1.1 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek státní sociální podpory a ostatních státních dávek	21
1.2 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek sociální potřebnosti a dávek pomoci v hmotné nouzi	28
1.3 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek sociální péče pro zdravotně postižené občany	32
1.4 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím příspěvku na péči	35
2 Popis makroekonomických a makrosociálních dopadů hmotné podpory rodin poskytované prostřednictvím nepojistných sociálních dávek ve srovnání se stavem v zemích EU	39
3 Analýza úspěšnosti podpory rodin s dětmi prostřednictvím nepojistných sociálních dávek	46
3.1 Úvod a širší regionální pohled na míru ohrožení příjmovou chudobou dětí	46
3.2 Metodologie	51
3.3 Data použítá v analýze	56
3.4 Analýza příjmově testovaných nepojistných sociálních dávek na modelových domácnostech	57
3.5 Analýza na primárních datech statistických šetření	64
3.5.1 Základní demografické ukazatele rodiny v čase	64
3.5.2 Základní ukazatele ekonomického postavení rodiny v čase	66
3.5.3 Analýza vývoje komplexního vlivu nepojistných sociálních dávek na chudobu domácností	70
3.5.4 Účinnost jednotlivých nepojistných sociálních dávek v boji s chudobou domácností s dětmi v čase	82
3.6 Diskuse hlavních zjištění	95

ČÁST DRUHÁ

4	Nepojistné sociální dávky a jejich technologie	103
4.1	Úvod, metodické vymezení	103
4.2	Vznik systému nepojistných sociálních dávek po roce 1990	105
4.3	Etapa tvorby koncepce (filozofie dávky)	111
4.4	Etapa konstrukce dávky	119
4.4.1	Financování dávek	123
4.4.2	Stanovení podmínek pro vznik nároku na dávku	124
4.4.3	Organizační zabezpečení dávkových systémů	128
4.5	Etapa projednávání dávky	128
4.6	Etapa „života“ dávky, zdroje a rizika změn, zdroje deformací	130
4.6.1	Fenomén zneužívání dávek	134
4.7	Etapa zániku dávky	138
4.8	Analýza vývoje organizačního zabezpečení nepojistných dávkových systémů	139
4.8.1	Mocensko-politické aspekty	140
4.8.2	Vývoj věcných řešení	142
4.8.3	Koncepce státního sociálního úřadu	144
4.8.4	Aktuální situace v roce 2013	150
4.9	Zahraniční zkušenosti	153
4.10	Poučení a doporučení	158
5	Analýza naplnění predikcí vyslovených při tvorbě a změnách systémů nepojistných sociálních dávek podporujících hmotně rodinu s dětmi	166
5.1	Metodická poznámka	166
5.2	Správnost predikcí systému dávek státní sociální podpory od vzniku	168
5.3	Správnost predikcí, pokud jde o rodičovský příspěvek a jeho vývoj	173
5.4	Správnost predikcí systému pomoci v hmotné nouzi (od vzniku)	178
5.5	Správnost predikcí, pokud jde o organizační zabezpečení výplat nepojistných dávek v rámci reformy veřejné správy	183
5.6	Správnost predikcí deklarovaných po roce 2010 v návrzích zákonů	186
5.6.1	Ekonomická část predikcí	190
5.7	Diskuse	194
6	Analýza změn legislativy v čase	196
6.1	Metodické poznámky	196
6.2	Tvorba zákona o státní sociální podpoře	200
6.3	Tvorba zákona o pomoci v hmotné nouzi	203

ČÁST TŘETÍ

7 Formulování záměrů a cílů nepojistných dávek jako nástroje rozvoje lidského potenciálu a lidských zdrojů se zaměřením na prosperitu rodiny a návrh hlavních směrů a opatření dalšího vývoje nepojistných dávek	211
7.1 Obecná východiska	211
7.2 Sociální situace řešené v systémech rodinných dávek v evropských zemích.	216
7.3 Náměty na prioritní úpravy v oblasti nepojistných dávek pro rodiny s dětmi včetně nastínění hlavních opatření a námětů na změny v oblasti rodinné politiky	218
Závěr, shrnutí a doporučení	225
Conclusion, summary and recommendations	233
Použitá literatura	241
Tabulková a grafická příloha	245
Rejstřík	275

Věnováno památce Ing. Marie Kudlové, ředitelce odboru sociální politiky
Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky v letech 1997–2008.

ÚVOD

Základní principy nového systému sociální ochrany v naší zemi byly postaveny v první polovině 90. let minulého století. Přestože dřívější sociální systém zahrnoval více než 60 sociálních dávek a některé sociální situace byly řešeny duplicitně, systém neřešil řadu sociálních situací, jejichž důsledky ve vyspělých evropských zemích patří ke standardnímu okruhu, které tamní systémy sociální ochrany obyvatelstva řeší.¹ Tyto nedostatky měly za následek, že v sociální oblasti až do počátku 90. let například:

- nebyly stanoveny stejné podmínky nároku pro muže a pro ženy (například neexistoval vdovecký důchod),
- jednotlivé sociální dávky měly konstantní úroveň zpravidla po celou dobu pobírání (neexistovala pravidla pro jejich valorizaci, jejich úpravy se řešily ad hoc zpravidla u příležitosti významné politické události) atd.

Proto byl souběžně se scénářem ekonomické reformy vypracován v roce 1990 i scénář sociální reformy², který nastínil základní kroky transformace v této oblasti. Prioritním úkolem přitom byla konstrukce záchranné sociální sítě, jejímž základním cílem byla ochrana širokých vrstev obyvatelstva před dopady ekonomické transformace v zájmu zabezpečení její sociální průchodnosti. V tomto smyslu plnila záchranná sociální síť tři funkce:

- měla přispívat k vytváření nových pracovních příležitostí a k urychlenému návratu pracovní síly do ekonomické činnosti,
- měla uchovat po nezbytnou dobu (za případné rekvalifikace a při sociálním zajištění) schopnost pracovní síly před jejím novým pracovním uplatněním,
- měla poskytnout sociální zajištění starým a invalidním občanům a těm občanům, pro které předchází aktivní funkce nebyly účinné.³

K zabezpečení těchto funkcí proto byla koncipována opatření v oblasti:

- zaměstnanosti (vytvoření úřadů práce, koncipování hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání, realizace aktivní politiky zaměstnanosti),

¹ Viz například TOMEŠ, I. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha: SOCIOKLUB, 2001. ISBN 80-86484-00-9.

² Viz Scénář sociální reformy. *Hospodářské noviny*, 4. 9. 1990.

³ Viz Záchranná sociální síť a přizpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů. *Hospodářské noviny*, 26. 2. 1991 (celý text je uveden v příloze č. 2).

- mzdového vývoje (koncipování minimální mzdy a pravidel pro stanovení tzv. směrného růstu mezd),
- důchodového zabezpečení (stanovení principů valorizace vyplácených i nově přiznávaných důchodů),
- ochrany rodin s dětmi (stanovení životního minima, pravidel pro jeho valorizaci a principů pro valorizaci dávek pro rodiny s dětmi),
- ochrany bydlení,
- poskytování sociálních služeb.

Současně byly zahájeny práce na tvorbě nových sociálních systémů – systému sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. Při jejich koncipování se vycházelo z důsledné analýzy toho:

- jakou sociální situaci jednotlivé dávky řeší,
- jakým způsobem jsou dávky v jednotlivých systémech financovány,
- jakým způsobem jsou tyto systémy organizačně zabezpečeny.⁴

Výhodou tohoto postupu byla skutečnost, že jednotlivá sociální opatření, která byla přijímána v letech 1991–1994 především v zájmu kompenzace růstu spotřebitelských cen (zejména v oblasti dávek, které byly následně převedeny do systému státní sociální podpory), byla koncipována podle těch principů, na nichž jsou nově přijaté zákonné úpravy postaveny, tzn. že přechod z dřívějších do nově koncipovaných systémů byl poněkud usnadněn.

Takto pojaté základní sociální systémy jsou v souladu jak s nejnovějšími trendy ve vyspělých zemích, tak i se soudobými teoretickými poznatky.⁵ Současné světové sociální systémy totiž obsahují jak dávky založené na principu pojištění, tak i dávky tzv. výběrového charakteru, kdy jejich výše a okruh příjemců jsou stanoveny v závislosti na konkrétní příjmové a sociální situaci rodiny. Přitom v řadě zemí jsou dávky, které se u nás poskytují v rámci systému státní sociální podpory a které jsou poskytovány v rámci systému sociální pomoci, spojeny do systému jednoho, který je označován zpravidla jako Social Assistance – sociální pomoc.⁶ Postup přijatý v naší zemi (tedy prakticky ve všech postsocialistických zemích) není s tímto stavem v žádném rozporu, naopak je zřejmě přesnější – především z hlediska stanovení a definování podmínek nároku na jednotlivé dávky je toto členění plně odůvodnitelné.

⁴ Viz PRŮŠA, L. Tři pilíře nového systému. *Hospodářské noviny* č. 200, 13. 10. 1993.

⁵ Viz například TOMEŠ, I. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha: SOCIOKLUB, 2001. ISBN 80-86484-00-9.

⁶ Blíže viz KONOPÁSEK, Z. a kol. *Universální dávkový systém rodinné politiky – dávky bezprostředně vázané na dětství a rodičovství*. Bratislava: VÚPSV, 1992. (bez ISBN)

První komplexní úpravy v oblasti nepojistných sociálních dávek byly realizovány již na počátku 90. let minulého století. V souvislosti s přijetím zákona o životním minimu byly následně stanoveny podmínky pro poskytování dávek sociální potřebnosti. Významnou změnou bylo přijetí zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v jehož rámci byly komplexně upraveny podmínky hmotné podpory rodin při řešení standardních životních situací.

V následujících letech probíhaly rozsáhlé diskuse nad pojetím systému sociální pomoci, nové právní normy však byly přijaty až v roce 2006, respektive až v roce 2011. Jednalo se o zákony:

- č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu,
- č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi,
- č. 108/2006 Sb., o sociálních službách,
- č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

Současně však od roku 2006 docházelo k realizaci řady tzv. úsporných opatření, která velmi významně změnila charakter prakticky všech významných nepojistných sociálních dávek.

Cílem předložené monografie je proto analyzovat vývoj hmotné podpory rodin formou nepojistných sociálních dávek. Tyto dávky patří k významným nástrojům sociální politiky nikoliv přímo objemem finančních prostředků, které jsou jimi redistribuovány, nýbrž zejména specifickou rolí, kterou plní, a sociálními situacemi, které řeší. Na rozdíl od dávek pojistných, které mají dlouhodobou dimenzi vzniku i realizace, mohou být nepojistné dávky zavedeny rychle a mohou být i rychleji upravovány, popřípadě i zrušeny.

Nepojistné sociální dávky jsou v České republice užívány nejčastěji pro krytí příjmového deficitu nízkopříjmových skupin obyvatelstva, a to jak z hlediska prevence vzniku takové situace (dávky státní sociální podpory), tak i z hlediska kurativy, tedy v okamžiku, kdy již taková situace nastala (dávky pomoci v hmotné nouzi). Nepojistné sociální dávky jsou používány i při řešení specifických situací a potřeb osob se zdravotním postižením, popřípadě k podpoře určitého chování příjemců i v jiných oblastech.

V každé zemi existuje jistý segment osob, které nejsou schopny zabezpečit své potřeby na všeobecně akceptovatelné úrovni vlastním přičiněním. Specifická situace v České republice spočívá v tom, že pod „hranicí chudoby“ se nachází jen malý podíl obyvatel, zatímco podíl obyvatel blízko nad touto hranicí je relativně velký. Tato situace podtrhuje nutnost velmi obezřetné manipulace s dávkami v této „příjmové sekvenci“, neboť její důsledky se mohou projevit ve statisících postižených a miliardových nákladech. Neopatrné změny jsou rizikem, mohou způsobit i přelévání příjemců z jednoho dávkového systému do druhého.

Celá monografie je rozdělena do tří částí, které jsou dále bohatě členěny.

V první části monografie je věnována pozornost podrobnému vývoji hmotné podpory rodin poskytované prostřednictvím nepojistných sociálních dávek od roku 1990 a zejména po roce 2010. V tomto smyslu byly vyčísleny celkové výdaje na podporu rodin prostřednictvím systému nepojistných dávek v nominálním vyjádření a v relaci k objemu HDP a celkových výdajů státního rozpočtu, včetně provedení mezinárodního srovnání v rámci EU. K realizaci tohoto úkolu byla shromážděna potřebná data zejména z ročenek MPSV, ČSÚ, Eurostatu a údaje z interních analýz MPSV. Bylo provedeno zpracování časových řad a podrobných grafických znázornění.

Druhá část monografie pojednává o nepojistných sociálních dávkách jako o jednom z nástrojů sociální a rodinné politiky. Obsahuje analýzu kritických míst tohoto nástroje, zabývá se možnostmi a podmínkami predikcí při jeho tvorbě a změnách a problémech deformací návrhů v procesu jejich schvalování. Závažným problémem analýzy jednotlivých sociálněpolitických opatření státu, realizovaných zpravidla právními normami, je nedostatek veřejně zadokumentovaných informací, které by osvětlily právní a ekonomické limity a bariéry, východiska, která vedla k volbě těch či oněch řešení, ale také mnohostrannost vlivů, které se při jejich přípravě, schvalování a realizaci uplatnily. Mezi návrhy odborníků/autorů a výslednými dokumenty jsou velmi často velké rozdíly. Ke korekcím výchozích dokumentů dochází ve vnitřním a vnějším připomínkovém řízení, při jednání Legislativní rady vlády a vlády samotné, změny navrhuje poslanci při schvalování zákonné normy a podobně.

Vznik a život nepojistných dávek provází řada problémů, například z hlediska jejich konstrukce, zavěšení na jiné dávky, způsob distribuce, stanovení kontrolovatelných podmínek, způsob valorizace a další. Určitá snadnost zavedení dávky vede k opakované tendenci, popřípadě pokusům využít tohoto typu dávky k řešení sociálních důsledků nevládnutých makroekonomických nebo makrosociálních opatření, popřípadě neřešení problému v mainstreamu nějaké resortní politiky. Projevuje se také ve snaze spojovat s čistě sociálním aspektem podstaty a logiky dávky i další záměry a cíle. To přináší specifická rizika, kdy vedlejší podmínka může blokovat základní účel dávky.

Ve třetí části budou formulovány náměty na prioritní úpravy v oblasti nepojistných dávek pro rodiny s dětmi. Současně zde budou nastíněna hlavní opatření a náměty na změny v oblasti rodinné politiky, přičemž důraz bude položen na potřebu přijímání nových opatření. Je zřejmé, že sociální politika by se měla více „odpoutat“ od problému chudoby, jejíž řešení vyžaduje relativně malé výdaje, ale měla by se orientovat na ty rodiny, které požívají již velmi omezenou (popřípadě žádnou) podporu státu a jejichž daňové zatížení je vyšší než státní podpora. Kritériem

pro podporu rodiny by neměla být jenom chudoba, ale její prosperita a možnost plnit nenahraditelné funkce. Tyto rodiny hradí všechny své potřeby vlastním přičiněním a to je příjmově stlačuje až k těm, kteří jsou ve stejných výdajích státem podporováni.

Klíčovými metodami při zpracování jednotlivých kapitol práce byly:

- sekundární analýza a zpracování makroekonomických a makrosociálních dat, jejich detailní statistický rozbor (včetně grafického vyjádření vývoje nákladů na hmotnou pomoc rodinám s dětmi),
- sekundární analýza, studium a exploatace literárních zdrojů, včetně jejich komparace a zpracování hypotéz a predikcí,
- přímé výpovědi jednotlivých klíčových expertů formou brainstormingu s cílem zachytit co možná nejširší názorové spektrum.

ČÁST PRVNÍ

1 VÝVOJ HMOTNÉ PODPORY RODIN PROSTŘEDNICTVÍM NEPOJISTNÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK

První komplexní úpravy nových sociálních systémů byly přijaty v závěru první poloviny 90. let (zákon o penzijním připojištění, zákon o státní sociální podpoře, zákon o důchodovém pojištění), o pojetí dalších systémů byly vedeny dlouhodobé diskuse. Zákony, které tyto systémy upravují, byly přijaty až v roce 2006 (zákon o nemocenském pojištění, zákon o sociálních službách, zákon o pomoci v hmotné nouzi).

Při charakteristice problémů jednotlivých sociálních systémů v naší zemi je potřeba v současné době vycházet z analýzy faktorů ovlivňujících charakter jednotlivých sociálních transferů. V tomto směru je potřeba zohlednit:

- vliv demografického vývoje,
- působení ekonomických a sociálních faktorů,
- vliv společensko-politických determinant (včetně mezinárodního vlivu).⁷

Výdaje na sociální zabezpečení po celé období od roku 1990 výrazně rostou, nejvýrazněji se na této skutečnosti podpisují kompenzační úpravy přijímané v souvislosti s růstem životních nákladů.

TABULKA 1.1 Vývoj výdajů na sociální zabezpečení a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1990–2013

Rok	Výdaje na sociální zabezpečení (v mil. Kč)	Podíl výdajů na HDP (v %)
1990	82 253	13,14
1995	171 370	11,69
2000	279 945	12,29
2005	355 712	11,42
2010	472 490	12,52
2011	481 817	12,65
2012	490 275	12,75
2013	498 817	12,84

Pramen: *Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2012 (Bulletin No. 28)*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-115-5.

⁷ Podrobněji viz PRŮŠA, L. *Možnosti řešení současných disparit v oblasti sociálních transferů*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, č. 1/2001. (bez ISBN)

Podrobnější údaje jsou uvedeny v příloze č. 1. Z uvedeného grafu je zřejmé, že dlouhodobě klesá podíl výdajů na sociální zabezpečení na HDP, nárůst tohoto podílu po roce 2008 je způsobem nikoli navýšením výdajů na sociální zabezpečení, ale poklesem HDP v důsledku ekonomické krize.

Výdaje na sociální zabezpečení představují nejvýznamnější část výdajů státního rozpočtu, v průběhu let 1993–2013⁸ podíl těchto výdajů osciloval okolo 40 % (viz tabulka 1.2).

TABULKA 1.2 Vývoj výdajů na sociální zabezpečení a vývoj jejich podílu na výdajích státního rozpočtu v letech 1993–2013

	Výdaje na sociální zabezpečení (v mil. Kč)	Podíl výdajů na výdajích státního rozpočtu (v %)
1993	128 707	37,40
1995	171 470	39,71
2000	279 017	43,60
2005	355 715	40,33
2010	472 490	40,66
2011	481 817	41,86
2012	490 275	42,74
2013	498 817	42,72

Pramen: *Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2012* (Bulletin No. 28). Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-115-5.
Statistické ročenky České republiky 1993–2012.

Podrobnější údaje jsou uvedeny v příloze č. 2. I z tohoto grafu je zřejmé, že podíl výdajů na sociální zabezpečení na výdajích státního rozpočtu dlouhodobě mírně klesá, přičemž nárůst tohoto podílu po roce 2008 je způsobem redukcí výdajů státního rozpočtu v souvislosti s ekonomickou krizí, poklesem výkonnosti ekonomiky a orientací hospodářské politiky vlády.

Z celkového objemu výdajů na sociální zabezpečení připadá na nepojistné sociální dávky v současné době cca 9 %, tento podíl od roku 1991 klesl cca 3,5krát (viz příloha č. 3). Pokles podílu výdajů na nepojistné sociální dávky na celkových výdajích na sociální zabezpečení byl po celé období v zásadě kontinuální s výjimkou let 2004 a 2007, kdy došlo k mírnému nárůstu tohoto podílu v důsledku výplaty

⁸ Vzhledem ke zcela odlišné metodice sledování výdajů státního rozpočtu do roku 1992 je podíl výdajů na sociální zabezpečení na výdajích státního rozpočtu sledován až od roku 1993.

jednorázového příspěvku nezaopatřeným dětem a důchodcům (rok 2004), výrazného zvýšení úrovně rodičovského příspěvku a zavedení nové sociální dávky – příspěvku na péči (rok 2007).

V nominálním vyjádření dosahují v současné době výdaje na nepojistné sociální dávky úrovně cca 69 mld. Kč, jejich struktura je zřejmá z tabulky 1.3.

TABULKA 1.3 Vývoj výdajů na nepojistné sociální dávky v letech 1990–2013

	Výdaje na nepojistné sociální dávky celkem (v mil. Kč)	z toho:			
		Dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky	Dávky pro osoby se zdravotním postižením	Dávky pomoci v hmotné nouzi / sociální potřeby	Příspěvek na péči
1990	21 639	21 073	566	0	0
1995	29 896	25 558	800	3 538	0
2000	43 531	31 855	1 869	9 807	0
2005	47 121	32 954	2 544	11 623	0
2010	66 083	40 791	1 811	3 882	19 599
2011	60 979	36 014	1 899	4 982	18 084
2012	63 012	35 486	1 384	7 751	18 391
2013	69 241	37 282	1 904	10 510	19 545

Pramen: *Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2012 (Bulletin No. 28)*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-115-5.

Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí 1990–2012. Praha: MPSV, 1993–2012.

Podrobnější údaje jsou uvedeny v příloze č. 4 a č. 5. Z těchto údajů vyplývá několik zajímavých tendencí:

- po zavedení systému státní sociální podpory v roce 1995 objem výdajů na tyto dávky pravidelně rostl (zejména v důsledku jejich automatické valorizace v souvislosti se zvýšením částek životního minima), od roku 2008 však objem výdajů klesá především v souvislosti s významným zpříšňováním podmínek na některé sociální dávky a změnou jejich charakteru (zejména přidavky na děti, sociální příplatek a porodné);
- objem výdajů sociální péče pro osoby se zdravotním postižením se po celé období od vzniku ČR (rok 1993) zvyšoval, do roku 2007 se zvýšil cca 4x, následně objem těchto dávek v souvislosti s novým systémem financování sociálních služeb (zavedení příspěvku na péči) klesl na cca 1/2 úrovně roku 2007;

- po celé sledované období (do roku 2005) se zvyšuje objem výdajů na dávky sociální potřebnosti;
- přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi se objem srovnatelných výdajů snížil cca 4x, následně však jejich objem roste, přičemž nejmarkantnější nárůst lze zaznamenat v letech 2012 a 2013;
- necelých 30% výdajů na nepojistné sociální dávky představují výdaje na příspěvek na péči.

Vývoj výdajů na nepojistné sociální dávky a vývoj jejich podílu na HDP je uveden v tabulce 1.4.

TABULKA 1.4 Vývoj výdajů na nepojistné sociální dávky a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1990–2013

	Výdaje na nepojistné sociální dávky celkem (v mil. Kč)	Podíl výdajů na HDP (v %)
1990	21 639	3,46
1995	29 896	2,04
2000	43 531	1,92
2005	47 121	1,46
2010	66 083	1,75
2011	60 979	1,60
2012	63 012	1,65
2013	69 241	1,78

Pramen: *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 1995–2012*. Praha: MPSV, 1996–2013.

Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí 1990–2012. Praha: MPSV, 1993–2012.

Podrobnější údaje jsou uvedeny v příloze č. 6. Z uvedeného grafu vyplývá, že přes dlouhodobý nárůst objemu výdajů na nepojistné sociální dávky vývoj jejich podílu na HDP dlouhodobě klesá, přičemž výjimku z tohoto trendu lze spatřovat zejména v roce 2007, kdy v souvislosti se změnou podmínek pro přiznání rodičovského příspěvku, výrazným zvýšením jeho úrovně a v souvislosti se zavedením příspěvku na péči podíl výdajů na nepojistné sociální dávky vzrostl o 0,43 p.b. v porovnání s rokem 2006.

TABULKA 1.5 Vývoj výdajů na nepojistné sociální dávky a vývoj jejich podílu na výdajích státního rozpočtu v letech 1993–2013

	Výdaje na nepojistné sociální dávky celkem (v mil. Kč)	Podíl výdajů na výdajích státního rozpočtu (v %)
1993	31 072	9,03
1995	29 896	6,92
2000	43 531	6,80
2005	47 121	5,34
2010	66 083	5,69
2011	60 979	5,30
2012	63 012	5,47
2013	69 241	5,90

Pramen: *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 1995–2012*. Praha: MPSV, 1996–2013.

Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí 1990–2012. Praha: MPSV, 1993–2012.

Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2012 (Bulletin No. 28). Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-115-5.

Podrobnější údaje jsou uvedeny v příloze č. 7. V porovnání s vývojem podílu výdajů na nepojistné sociální dávky na HDP je podíl výdajů na tyto dávky na výdajích státního rozpočtu cca 3krát vyšší a je „náchylnější“ ke změnám v objemu výdajů než k odchylkám v trendech vývoje HDP (viz příloha č. 8).

1.1 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek státní sociální podpory a ostatních státních dávek

Dávky, které jsou dnes poskytovány v rámci systému státní sociální podpory, byly do roku 1995 poskytovány z různých sociálních systémů, jejich právní úprava byla nepřehledná. V souvislosti s valorizačními úpravami byly proto v první polovině 90. let postupně měněny základní principy jejich konstrukce tak, aby zavedení systému státní sociální podpory do praxe bylo pokud možno co nejjednodušší. Cílem tohoto postupu bylo:

- sjednotit dávky vyjadřující podporu státu občanům a rodinám s dětmi do jednoho komplexu, přičemž nově byly definovány v tomto systému ty dávky, které byly dříve součástí jiných systémů (systému nemocenského pojištění, důchodového zabezpečení a sociální péče),

- zavést nové sociální dávky reagující na dosud neřešené sociální situace, například příspěvek na bydlení a příspěvek na dopravu,
- změnit koncepci dosavadních nejvýznamnějších peněžitých dávek rodinám a navrhnout jejich přeměnu (v tomto smyslu se jednalo o přechod na diferenciaci přídatku na dítě podle věku dítěte a transformaci dřívějšího státního vyrovnávacího příspěvku do sociálního příplatku).⁹

K základním principům systému státní sociální podpory patří:

- komplexnost,
- jednotnost,
- sociální spravedlnost,
- skladebnost,
- valorizace,
- dostupnost,
- operativnost,
- nenáročnost.¹⁰

Výdaje na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky¹¹ vzrostly od roku 1990 do roku 2013 cca 1,8x, přičemž v průběhu tohoto období lze jejich vývoj charakterizovat několika tendencemi:

- v souvislosti s realizací ekonomické reformy došlo počátkem 90. let k výraznému nárůstu výdajů na tyto dávky jako důsledek snahy o zabránění propadu širokých vrstev obyvatelstva do stavu chudoby,
- po zavedení systému státní sociální podpory výdaje na tyto dávky pravidelně rostly především v důsledku jejich automatické valorizace v souvislosti se zvyšováním částek životního minima,

⁹ Viz KEPKOVÁ, M. *Státní sociální podpora*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-5-1.

¹⁰ Viz DLOUHÝ, J. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-6-X.

¹¹ Těmito dávkami se rozumí státní vyrovnávací příspěvek (vyplácen v letech 1990–1995), výchovné (vypláceno v letech 1990–1995), jednorázový příspěvek (vyplácen v letech 1993 a 2004), příspěvek na hrubé nájemné (vyplácen v letech 1994 a 1995), sociální příspěvek k vyrovnání cen tepelné energie (vyplácen v letech 1997–2000), sociální příplatek k vyrovnání cen nájemného (vyplácen v letech 1997–2001), příspěvek na péči o dítě v zařízení (vyplácen v letech 2005–2006) a příspěvek na školní pomůcky (vyplácen v letech 2006–2007). Hlavním důvodem společného sledování výdajů na tyto dávky s dávkami státní sociální podpory je skutečnost, že tyto dávky byly vypláceny společně s těmito dávkami státními orgány (od roku 1995 okresními úřady, od roku 2004 úřady práce). Zařazení výchovného je determinováno jejich obdobným charakterem, jako mají přídatky na děti. Dávky pěstounské péče jsou od ledna 2013 samostatně upraveny zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění.

- výrazný nárůst výdajů v roce 2007 je způsoben změnou podmínek pro čerpání rodičovského příspěvku a výraznou změnou výše jeho částek (výdaje na tuto dávku vzrostly v letech 1990–2013 cca 16x),
- následný pokles těchto výdajů souvisí především s významným zpříšňováním podmínek na některé sociální dávky nebo změnou jejich charakteru (zejména přídatky na děti, sociální příspěvek a porodné).

Podíl výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky na HDP klesl v letech 1990–2013 z 3,37% na 0,96% HDP (viz tabulka 1.6).

TABULKA 1.6 Vývoj výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1990–2013

	Výdaje na dávky státní sociální podpory a na další státní dávky celkem (v mil. Kč)	Podíl výdajů na HDP (v %)
1990	21 073	3,37
1995	25 558	1,74
2000	31 855	1,46
2005	32 954	1,10
2010	40 791	1,08
2011	36 014	0,95
2012	35 486	0,93
2013	37 282	0,96

Pramen: *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 2012*. Praha: MPSV, 2013.

Podrobnější údaje jsou obsaženy v příloze č. 9. Z rozboru těchto údajů vyplývá, že dávky státní sociální podpory jsou klíčovými dávkami v rámci nepojistných sociálních dávek, a proto vývojové tendence jak z hlediska absolutních, tak i relativních údajů jsou obdobné.

Podíl výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky na výdajích státního rozpočtu klesl v letech 1993–2013 více než 2,5krát (viz tabulka 1.7).

TABULKA 1.7 Vývoj výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky a vývoj jejich podílu na výdajích státního rozpočtu v letech 1993–2013

	Výdaje na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky (v mil. Kč)	Podíl výdajů na výdajích státního rozpočtu (v %)
1993	28 123	8,17
1995	25 558	5,92
2000	31 855	4,98
2005	32 954	3,74
2010	40 791	3,51
2011	36 014	3,13
2012	35 486	3,08
2013	37 282	3,18

Pramen: *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 1995–2012*. Praha: MPSV, 1996–2013.

Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí 1990–2012, Praha: MPSV, 1993–2012.

Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990–2012 (Bulletin No. 28), Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-115-5.

Podrobnější údaje jsou obsaženy v příloze č. 10, porovnání vývoje podílu výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky na HDP a na výdajích státního rozpočtu je uvedeno v příloze č. 11. Z tohoto porovnání vyplývá, že vývoj podílu výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní sociální dávky na výdajích státního rozpočtu je cca 3krát vyšší a je „náhylnější“ ke změnám, než je vývoj podílu výdajů na tyto dávky na HDP.

Ve struktuře výdajů na dávky státní sociální podpory došlo v letech 1990–2013 k významným změnám. Výrazně klesl objem výdajů na příspěvek na dítě a sociální příplatek (včetně státního vyrovnávacího příspěvku, který této dávce předcházela – od 1. 1. 2012 byl sociální příplatek zrušen), naopak výrazně narostly výdaje na rodičovský příspěvek a na příspěvek na bydlení (včetně souvisejících dávek).

TABULKA 1.8 Vývoj výdajů na jednotlivé dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky v letech 1990–2013 (v mil. Kč)

	Přídavek na dítě	Sociální příspěvek	Rodičovský příspěvek	Příspěvek na bydlení	Ostatní státní dávky	Výdaje na dávky státní sociální podpory a další státní dávky celkem
1990	10 481	0	1 504	0	382	21 073
1995	12 770	0	5 824	28	907	25 558
2000	12 748	6 199	7 691	2 697	2 520	31 855
2005	11 195	4 779	12 627	2 459	1 897	32 957
2010	3 862	3 100	27 722	3 521	2 586	40 791
2011	3 498	786	25 709	4 641	1 380	36 014
2012	3 337	53	24 983	5 743	1 370	35 486
2013	3 329	0	24 337	7 404	2 212	37 282

Pramen: *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 1995–2012*. Praha: MPSV, 1996–2013.

Podrobnější údaje jsou uvedeny v příloze č. 12 a č. 13. Tyto údaje jasně dokládají výraznou změnu v pohledu státu na podporu rodin s dětmi prostřednictvím sociálních dávek.

Základním stavebním kamenem většiny dávek státní sociální podpory bylo od zavedení tohoto systému až do roku 2006 životní minimum, a to jak pro stanovení hranic příjmu, do kterého bude dávka, jejíž výše je limitována výší příjmu rodiny, vyplácena, tak i k určení její výše. Od roku 2006 je většina dávek stanovena pevnou částkou, která ve většině případů nebyla do dnešních dnů upravována, reálná hodnota dávek se tak snižuje.

Při realizaci státní sociální podpory v tomto období je uplatňován princip státem organizované solidarity, a to ve dvou základních směrech¹² – od bezdětných k rodinám s dětmi a od vysokopříjmových k nízkopříjmovým rodinám. Tomuto rozdělení odpovídaly obecně i dva základní druhy dávek, které se k takovému účelu užívaly.

V první řadě šlo o univerzální nárokový příjem každého dítěte, jenž byl vyjádřením redistribučních procesů od bezdětných rodin ve prospěch rodin s dětmi. V současné době mají tuto podobu pouze rodičovský příspěvek a dávky pěstounské péče, ostatní dávky, včetně přídavků na děti, jsou dnes již významně limitovány příjmovou situací rodiny/domácnosti.

¹² Viz KREBS, V. a kol. *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. ISBN 978-80-7357-585-4.

Druhým typem dávek jsou příspěvky stanovené na základě testování skutečné celkové příjmové situace rodiny/domácnosti (means test). Jde o podporu rodiny do okamžiku, kdy dosáhne svými příjmy společensky dohodnuté hranice, přičemž zpravidla s rostoucím příjmem se výše dávek snižuje, popřípadě po dosažení této hranice se dávka přestává úplně vyplácet. V tomto případě se jedná o přerozdělení ve prospěch rodin s nízkým příjmem. V systému státní sociální podpory mají v současné době tento charakter přídavek na dítě, sociální příplatek, příspěvek na bydlení, porodné a pohřebné.

Vzájemná proporce výše těchto dávek a prostředků vkládaných do těchto řešení umožňuje realizovat mnoho variant státní podpory rodin s dětmi, ale především umožňuje jedním systémem uskutečnit diametrálně odlišné pojetí sociální politiky státu. Různým nastavením konstant systém umožňuje velmi účinně realizovat sociální politiku jak úsporného, tak i „štědrého“ charakteru, kdy prostřednictvím různé míry redistribučních procesů může být ve prospěch rodin s dětmi transferována různá výše prostředků. Změnou vah obou typů dávek je možné při stejném objemu vynakládaných prostředků provádět sociální politiku vysoce cílenou, příp. až plošnou.

Této změny jsme byli svědky v posledním období, kdy se míra uplatňování obou principů výrazně změnila – posílila se ochranná funkce dávek především pro nízkopříjmové rodiny. Jedinou výjimkou v tomto směru tvoří rodičovský příspěvek, který však v současné době má mj. za cíl přispět k zajištění situace mladých rodin s malými dětmi v důsledku nízké ochoty zaměstnavatelů zaměstnávat především ženy-matky na zkrácené pracovní úvazky, a tak odčerpat tyto ženy z pracovního trhu.

V současné době je v rámci systému státní sociální podpory upraveno celkem pět sociálních dávek – přídavek na dítě, příspěvek na bydlení, rodičovský příspěvek, porodné a pohřebné. Jejich společné charakteristiky lze v obecné rovině stručně shrnout následovně:¹³

- Nárok na dávky má pouze občan a s ním společně posuzovaní členové domácnosti, kteří mají trvalý pobyt na území České republiky, a další osoby uvedené v § 3 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění.
- Při posuzování nároků na jednotlivé dávky státní sociální podpory se netestuje majetek rodiny.
- Systém státní sociální podpory chápe rodinu jako soužití rodičů a nezaopatřených dětí ve společné domácnosti. Za nezaopatřené dítě je považováno dítě do skončení povinné školní docházky a poté (nejdéle však do 26. roku věku), jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání nebo se pro nemoc nebo

13 Viz KREBS, V., PRŮŠA, L. *Státní sociální podpora*. Praha: GRADA, 2002. ISBN 80-247-0065-4.

úraz nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání, popřípadě z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

- Základem pro stanovení nároku a výše některých dávek státní sociální podpory (včetně určení hranice příjmů občana či rodiny) je životní minimum.
- Mezi příjmy, které jsou rozhodující pro přiznání nároku na dávky státní sociální podpory, patří především příjmy ze závislé činnosti, příjmy z podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dále dávky nemocenského a důchodového zabezpečení a hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání včetně obdobných příjmů z ciziny. Do rozhodného příjmu se započítávají tzv. čisté příjmy, tzn. příjmy po odpočtu pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění a po odpočtu daně z příjmu, příp. výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení podle zákona o daních z příjmů. Úplný taxativní výčet rozhodných příjmů je uveden v § 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění.
- Žádosti o přiznání dávek státní sociální podpory vyřizují od 1. dubna 2004 úřady práce.
- Žádosti o jednotlivé dávky je nutno podávat pouze na tiskopisech předepsaných MPSV.
- Nárok na výplatu dávek státní sociální podpory zaniká uplynutím 3 měsíců ode dne, za který dávky náleží.

Vytvoření systému státní sociální podpory bylo svým pojetím, rozsahem i technickým řešením nejvýznamnějším transformačním opatřením v rekonstrukci systému sociálního zabezpečení v první polovině 90. let minulého století. Vedle změny konstrukce jednotlivých dávek došlo i ke změně jejich plátce – do té doby byly dávky vypláceny zaměstnavateli a okresními správami sociálního zabezpečení. Vzhledem k tomu, že přechod k adresnému systému je provázen sledováním a vyhodnocováním většího množství údajů, bylo nezbytné pověřit výplatou těchto dávek orgány státní správy.¹⁴

Analýza systému adresnosti státních dávek ukázala, že se záměry, s nimiž byl tento systém zaváděn, podařilo naplnit. Na základě analýz a rozborů¹⁵ byly

¹⁴ Po zrušení okresních úřadů vyplácely dávky státní sociální podpory od 1. 1. 2003 do 31. 3. 2004 obecní úřady obcí s rozšířenou působností v sídlech bývalých okresních úřadů, od 1. 4. 2004 vyplácí tyto dávky opět orgány státní správy – úřady práce.

¹⁵ Podrobněji viz například KREBS, V. a kol. *Analýza nástrojů a vazeb systému státní sociální podpory včetně rozboru optimálnosti nastavení koeficientů na r. 1996 a 1997*. Praha: VŠE, 1995. (bez ISBN)
DLOUHÝ J. Co ukázala analýza adresnosti systému sociálních dávek. *Sociální politika*, č. 11/1996. ISSN 0049-0961.

v polovině 90. let minulého století učiněny z hlediska dalšího vývoje systému státní sociální podpory tyto závěry:

- Okruh sociálních událostí, které jsou důvodem pro přiznání přídatků na děti ve výhodnější výměře v evropských zemích (zdravotní postižení dítěte, neúplná rodina), se v rámci systému státní sociální podpory v ČR promítal v rámci sociálního příplatku, který však byl k 31. 12. 2011 zrušen. Způsoby zohlednění těchto událostí jsou však odlišné, sociální příplatek byl z tohoto pohledu zcela unikátní dávkou.
- Doba poskytování rodičovského příspěvku v naší zemi je v Evropě nejdelsí.
- Pokud je v evropských systémech koncipována dávka, jejímž cílem je příspěv rodině s nízkým příjmem k částečné úhradě nákladů spojených s bydlením, je tato sociální událost řešena poskytováním jedné dávky.
- Je účelné komplexně analyzovat všechny souvislosti a možnosti propojení sociálního a daňového systému.¹⁶

1.2 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek sociální potřeby a dávek pomoci v hmotné nouzi

Jednou z prioritních oblastí, jimž byla věnována pozornost v rámci koncipování záchranné sociální sítě jako klíčového dokumentu v sociální oblasti v první polovině 90. let, byla problematika zabezpečení sociálně potřebných občanů a rodin s dětmi. V souvislosti se změnami sociálně-ekonomických a společensko-politických poměrů bylo potřeba věnovat pozornost zajištění alespoň minimální příjmové úrovně všech skupin obyvatelstva, zejména těch, které byly již na počátku transformace odkázány na příjmy ze sociálních systémů. Obyvatelstvo bylo totiž schopno reagovat na růst životních nákladů změnou struktury spotřeby, kvalitativním přeskupením struktury poptávky nebo odložením nákupů předmětů dlouhodobé spotřeby jen do určité míry, kterou lze označit za mez sociální tolerance. Taková mez je však prakticky nulová u těch skupin obyvatel, jejichž životní úroveň je zčásti nebo zcela závislá na sociálních příjmech, doplňujících jejich ostatní příjmy na státem uznanou životní úroveň. Přitom bylo třeba postupovat tak, aby byly dodrženy proporce mezi jednotlivými druhy příjmů tak, aby pracovní příjmy neztratily svůj motivační charakter a sociální příjmy si zachovaly únosnou úroveň jak z hlediska životních nákladů, tak z hlediska možnosti státu.¹⁷

¹⁶ Viz DLOUHÝ, J. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha: SOCIO-KLUB, 1997. ISBN 80-902260-6-x.

¹⁷ Viz Záchranná sociální síť a přízpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů. *Hospodářské noviny*, 26. 2. 1991.

Základním stavebním prvkem celého systému dávek sociální potřebnosti bylo definování životního minima pro různé životní situace. Zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu, proto byly stanoveny částky životního minima na krytí nákladů na zajištění osobních potřeb každého člena domácnosti a společných potřeb všech členů domácnosti. Na tento zákon navazoval zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, který stanovil podmínky nároku na tyto dávky. Největším nedostatkem tohoto systému byla skutečnost, že v některých případech vytvářel sociální past tím, že garantoval za poměrně snadno splnitelných podmínek trvalý příjem na úrovni, kterou zejména osoby s více dětmi a nízkou kvalifikací nemohly reálně dosáhnout příjmy z výdělečné činnosti, což vedlo k nezájmu o přijetí hůře placené práce, navíc po řadu let v 90. letech byla úroveň minimální mzdy nižší než životní minimum jednotlivce.¹⁸

Vývoj částek životního minima v letech 1991–2006 je uveden v příloze č. 14.

V roce 2006 došlo ke změně konstrukce životního minima podle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Tento zákon stanovil:

- životní minimum jako minimální hranici peněžních příjmů osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb,
- existenční minimum jako minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežít.

Nově tedy částky životního ani existenčního minima nezahrnují nezbytné náklady na bydlení. Ochrana v oblasti bydlení je řešena v rámci systému státní sociální podpory poskytováním příspěvku na bydlení a v systému pomoci v hmotné nouzi doplatkem na bydlení.

Ke změně došlo rovněž i z hlediska samotného výpočtu částek životního minima. V současné době podle nařízení vlády č. 409/2011 Sb. činí částka životního minima jednotlivce 3 410 Kč měsíčně.

Pokud je osoba posuzována společně s jinými osobami, jsou částky životního minima odstupňovány podle pořadí osob. Částka životního minima osoby, která je posuzována jako první v pořadí, činí měsíčně 3 140 Kč, částka životního minima osoby, která je posuzována jako druhá nebo další v pořadí, je diferencována podle věku této osoby a činí:

- 2 830 Kč měsíčně u osoby od 15 let věku, která není nezaopatřeným dítětem,
- 2 450 Kč měsíčně u nezaopatřeného dítěte od 15 do 26 let věku,
- 2 140 Kč měsíčně u nezaopatřeného dítěte od 6 do 15 let věku,
- 1 740 Kč měsíčně u nezaopatřeného dítěte do 6 let věku.

Částka existenčního minima osoby činí měsíčně 2 200 Kč měsíčně.

¹⁸ Viz např. JAHODA, R. *Analýza úprav daňového a dávkového systému z hlediska jejich adresnosti a pobídkovosti*. Praha: VÚPSV, 2006. ISBN 80-87007-44-1.