

VÝVOJ HMOTNÉ PODPORY RODIN FORMOU NEPOJISTNÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK

Ladislav Průša

Abstrakt

Cílem předloženého příspěvku je analyzovat vývoj hmotné podpory rodin formou nepojistných sociálních dávek. Dávky státní sociální podpory, sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi a dávky pro zdravotně postižené občany představují významný nástroj rodinné politiky. Změny, k nimž bylo přistoupeno v posledních letech, byly vedeny snahou nikoli v souladu s aktuálními evropskými trendy modernizovat jednotlivé sociální systémy, ale uspořít finanční prostředky státního rozpočtu.

Klíčová slova

nepojistné sociální dávky, státní sociální podpora, pomoc v hmotné nouzi, dávky pro zdravotně postižené občany

JEL klasifikace: J 11, J 26

Úvod

Změny, které byly v sociální oblasti realizovány v posledních letech, významným způsobem změnil postavení jednotlivých sociálních systémů i rozsah podpory rodin i jednotlivců v definovaných sociálních situacích. Cílem tohoto příspěvku je analyzovat tyto změny a následně navrhnout varianty, které by přispěly k řešení aktuálních problémů rodinné politiky v naší zemi.

1. Vývoj výdajů na nepojistné sociální dávky v letech 1990 - 2012

První komplexní úpravy nových sociálních systémů byly přijaty v závěru 1. 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 r. 2006 (zákon o nemocenském pojištění, zákon o sociálních službách, zákon o pomoci v hmotné nouzi).

Při charakteristice problémů jednotlivých sociálních systémů v naší zemi v současné době je potřeba 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 (vč. mezinárodního vlivu) ¹.

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

tabulka č. 1:

Vývoj výdajů na sociální zabezpečení a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1990 – 2012

rok	výdaje na sociální zabezpečení (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	492 552	12,86

pramen:

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

Je zřejmé, dlouhodobě klesá podíl výdajů na sociální zabezpečení na HDP, nárůst tohoto podílu po r. 2008 je způsobem nikoli navýšením výdajů na sociální zabezpečení, ale poklesem HDP v důsledku ekonomické krize.

Z celkového objemu výdajů na sociální zabezpečení připadá na nepojistné sociální dávky v současné době cca 9 %, tento podíl od r. 1991 klesl cca 3,5 x. 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 toho podílu v důsledku výplaty jednorázového příspěvku nezaopatřeným dětem a důchodcům (r. 2004), výrazného zvýšení úrovně rodičovského příspěvku a zavedení nové sociální dávky – příspěvku na péči (r. 2007).

V nominálním vyjádření dosahují v současné době výdaje na nepojistné sociální dávky úrovně cca 63 mld Kč, jejich struktura je zřejmá z tabulky č. 2.

¹ podrobněji viz: Průša, L. *Možnosti řešení současných disproporcí v oblasti sociálních transferů*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 1/2001. bez ISBN

tabulka č. 2:

Vývoj výdajů na nepojistné sociální dávky v letech 1990 – 2012

	výdaje na nepojistné sociální dávky celkem	z toho:			
		dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky	dávky pro osoby se zdravotním postižením	dávky pomoci v hmotné nouzi / sociální potřebnosti	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

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

Z těchto údajů vyplývá několik zajímavých tendencí:

- po zavedení systému státní sociální podpory v r. 1995 objem výdajů na tyto dávky pravidelně rostl (zejména v důsledku jejich automatické valorizace v souvislosti se zvýšením částek životního minima), od r. 2008 však objem výdajů klesá především v souvislosti s významným zpříšňováním podmínek na některé sociální dávky (zejména přídatky na děti, sociální příplatek a porodné),
- objem výdajů sociální péče pro osoby se zdravotním postižením po celé období od vzniku ČR (r. 1993) se zvyšoval, do r. 2007 se zvýšil cca 4 x, následně objem těchto dávek v souvislosti s novým systémem financování sociálních služeb (zavedení příspěvku na péči) klesl na cca 1/2 úrovně r. 2007
- po celé sledované období se zvyšuje objem výdajů na dávky sociální potřebnosti,
- přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi se objem srovnatelných výdajů snížil cca 4 x, následně však jejich objem roste, přičemž nejmarkantnější nárůst lze zaznamenat v r. 2012,
- cca 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 č. 3.

tabulka č. 3:

Vývoj výdajů na nepojistné sociální dávky a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1990 – 2012

	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

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

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 r. 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 r. 2006.

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 a v řadě případů neodpovídala potřebám současného vývoje. V souvislosti s valorizačními úpravami byly proto v 1. 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 ²:

- 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 pomoci),
- zavést nové sociální dávky reagující na dosud neřešené sociální situace, např. 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

² viz: Kepková, M. *Státní sociální podpora*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-5-1

podle věku dítěte a transformaci dřívějšího státního vyrovnávací příspěvku do sociálního příplatku).

K základním principům systému státní sociální podpory patří ³:

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

Výdaje na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky ⁴ vzrostly od r. 1990 do r. 2012 cca 1,7 x, 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,
- výrazný nárůst výdajů v r. 2007 je způsoben změnou podmínek pro čerpání rodičovského příspěvku a výraznou změnou výše jeho částek (výdaje na tuto dávky vzrostly v letech 1990 – 2012 cca 17 x),
- následný pokles těchto výdajů klesá především v souvislosti s významným zpřísněním podmínek na některé sociální dávky (zejména přídatky na děti, sociální příplatek a porodné).

³ viz: Dlouhý, J. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-6-X

⁴ 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 r. 1995 okresními úřady, od r. 2004 Úřady práce). Zařazení výchovného je determinováno jejich obdobným charakterem, jako mají přídatky na děti.

Podíl výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky na HDP klesl v letech 1990 – 2012 3,37 % na 0,93 % (viz tabulka č. 4).

tabulka č. 4:

Vývoj výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1990 – 2012

	výdaje na dávky státní sociální podpory a na další státní dávky celkem (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

pramen:

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

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.

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

tabulka č. 5:

Vývoj výdajů na jednotlivé dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky v letech 1990 – 2012 (v mil. Kč).

	přídavek na dítě	sociální příplatek	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

pramen:

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

Tyto údaje jasně dokladují 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 r. 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 r. 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 směrech⁵ – 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 péče o dítě, ostatní dávky, vč. přídatků na děti jsou dnes již významně limitovány příjmovou situací rodiny/domácnosti.

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, popř. 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 přídatky 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 "štedrého" 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 výjimku v tomto směru tvoří rodičovský příspěvek, který však v současné době má m.j. 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 odčerpávat tyto ženy z pracovního trhu.

Vytvoření systému státní sociální podpory bylo svým pojetím, rozsahem i technickým řešením nejvýznamnějším transformačním opatřením v rekonstrukci systému sociálního zabezpečení v 1. polovině 90. let minulého století. Vedle změny konstrukce jednotlivých

⁵ viz: Krebs, V. a kol. *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2007 ISBN 978-80-7357-585-4

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.

Analýza systému adresnosti státních dávek ukázala, že se záměry, s nimiž byl tento systém zaváděn, podařilo naplnit. Na základě analýz a rozborů⁶ byly 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 přídavků na děti ve výhodnější výměře v evropských zemích (zdravotní postižení dítěte, neúplná rodina), se v rámci systému státní sociální podpory v ČR promítá v rámci sociálního příplatku. Způsoby zohlednění těchto událostí jsou však odlišné, sociální příplatek je z tohoto pohledu zcela unikátní dávkou.
- Doba poskytování rodičovského příspěvku v naší zemi je v Evropě nejdelší.
- Pokud je v evropských systémech koncipována dávka, jejímž cílem je přispět 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 systému⁷.

1.2. Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek sociální potřebnosti 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 1. 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 státěm uznanou životní úroveň. Přitom bylo třeba postupovat tak, aby byly dodrženy proporce mezi jednotlivými druhy příjmů tak, aby pracovní příjmy neztratily svůj

⁶ podrobněji viz např. Krebs, V. a kol. – *Analýza nástrojů a vazeb systému státní sociální podpory vč. rozboru optimálnosti nastavení koeficientů na r. 1996 a 1997*. Praha: VŠE, 1995. bez ISBN.

nebo Dlouhý J. *Co ukázala analýza adresnosti systému sociálních dávek*. Sociální politika č. 11/1996. ISSN 0049-0961

⁷ viz: Dlouhý, J. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-6-x

motivační charakter a sociální příjmy si zachovaly únosnou úroveň jak z hlediska životních nákladů, tak z hlediska možnosti státu⁸.

Základním stavebním prvkem celého systému dávek sociální potřeby 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 toho 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. let byla úroveň minimální mzdy nižší, než životní minimum jednotlivce.

V r. 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 přežití.

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. Částka životního minima jednotlivce činí 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.

Po celé období let 1991 – 2006 se v částkách životního minima výrazněji zvyšovaly částky upravující krytí nezbytných nákladů na domácnost, např. v případě čtyřčlenné rodiny se

⁸ viz: *Záchraná sociální síť a přizpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů.* Hospodářské noviny, 26. 2. 1991

dvěma dětmi ve věku 6 a 10 let vzrostl podíl této částky na celkové výši životního minima tohoto typu rodiny z 15,4 % v r. 1991 na 27,3 % v r. 2006.

Přijetím zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi došlo ke změně okruhu společně posuzovaných osob, což se projevilo poklesem výdajů na dávky sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi mezi roky 2006 a 2008 z 12,0 mld Kč na 2,8 mld Kč. V následujících letech výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi rostly, v r. 2012 se v porovnání s předchozím rokem zvýšily o cca 50 %, přičemž výdaje na doplatek na bydlení se prakticky zdvojnásobily.

Analogicky k těmto trendům se vyvíjel i podíl výdajů na tyto dávky na HDP.

tabulka č. 6:

Vývoj výdajů na dávky sociální potřebnosti (pomoci v hmotné nouzi) a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1991 – 2012

	výdaje na dávky sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi (mil. Kč)	podíl výdajů na HDP (v %)
1991	327	0,04
1995	3 538	0,24
2000	9 807	0,43
2005	11 623	0,37
2010	3 882	0,10
2011	4 982	0,13
2012	7 751	0,20

pramen:

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

Klíčovým aspektem pro vývoj výdajů na dávky sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi je vývoj nezaměstnanosti. Vzhledem ke stanovení podmínek nároku na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání/podpory v nezaměstnanosti totiž většina zejména dlouhodobě nezaměstnaných osob získá – často již při pobírání hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání/podpory v nezaměstnanosti – nárok na poskytování dávky sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi.

Přijetím zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, se zjednodušila struktura dávek vyplácených z tohoto systému. Celkový objem výdajů na tyto dávky od r. 2008 každoročně roste, výdaje na příspěvek na živobytí vzrostly v tomto období 2,7 x, výdaje na doplatek na bydlení se zvýšily dokonce 3,5 x. Tento nárůst je způsoben jednak vývojem situace na trhu práce v důsledku ekonomické krize a přístupem některých měst, obcí a podnikatelských subjektů k financování tzv. sociálního bydlení.

tabulka č. 7:

Vývoj výše dávek pomoci v hmotné nouzi v letech 2007 – 2012 (v mil. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dávky pomoci v hmotné nouzi celkem	3 287	2 794	3 089	3 882	4 982	7 751
z toho:						
- příspěvek na živobytí	2 593	2 176	2 328	2 863	3 820	5 910
- doplatek na bydlení	524	473	512	686	850	1 673
- mimořádná okamžitá pomoc	170	146	249	334	312	168

pramen:

Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 1995 – 2012, Praha: MPSV 2008 - 2013

1.3. Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek sociální péče pro zdravotně postižené občany

Vedle dávek státní sociální podpory a dávek sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi tvoří dávky sociální péče pro zdravotně postižené občany určitou specifickou skupinu dávek, pro jejichž přiznání je klíčovou podmínkou nepříznivý zdravotní stav. Podmínky pro tuto skupinu dávek se po celé období prakticky neměnily a to především v důsledku obavy z možného opakovaného napadení ústavnosti navrhovaného řešení tak, jako se tomu stalo v průběhu první poloviny 90. let, kdy Ústavní soud napadl snížení úrovně některých dávek týkajících se nákupu a provozu motorového vozidla pro tuto skupinu osob. Stěžejní změna byla realizována teprve přijetím zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Z pohledu řešitele je nutno konstatovat, že teprve přijetím tohoto zákona byl naplněn dlouhodobý v zásadě protiprávní stav, neboť podmínky na tyto dávky nebyly stanoveny zákonem tak, jak vyžaduje český právní řád, ale pouze vyhláškou ministerstva práce a sociálních věcí.

Důsledky přijetí nové právní úpravy na oblast hmotné podpory rodin se zdravotně postiženým členem je obtížné hodnotit vzhledem k tomu, že tato úprava vstoupila v platnost teprve v r. 2012. Nicméně velmi stručně lze konstatovat, že přijetím této právní úpravy se snížila výše jednotlivých dávek a zjednodušily se podmínky pro jejich přiznávání.

tabulka č. 8:

Vývoj výdajů na dávky sociální péče pro zdravotně postižené občany v letech 1990 – 2012

	výdaje na dávky sociální péče pro zdravotně postižené občany (mil. Kč)	podíl výdajů na HDP (v %)
1990	566	0,09
1995	800	0,05
2000	1 869	0,08
2005	2 544	0,08
2010	1 811	0,05
2011	1 899	0,05
2012	1 384	0,04

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

2. **Náměty na úpravy v oblasti nepojistných dávek pro rodiny s dětmi vč. nastínění hlavních opatření v oblasti rodinné politiky**

Podle názoru některých autorů⁹ současný daňový a sociální systém je v naší zemi ve svých interakcích nastaven tak, že nízkopříjmové domácnosti demotivuje od práce a vysokopříjmové nemotivuje mít děti. Veškerá nová opatření, která by v následujících letech měla realizována, by neměla být orientována pouze z "úzkého" pohledu "pouze" na rodinnou politiku, ale měla by být zaměřena pod zorným úhlem toho, že rodinná politika je nedílnou součástí celého sociálního systému. Neměla by být zaměřeny tedy pouze na ochranu nízkopříjmových domácností, ale cíleně by měla být orientována na podporu rodin se středními a vyššími příjmy při řešení standardních životních situací¹⁰.

Z hlediska podpory rodin se středními příjmy by se podpora měla zaměřit ještě na jeden významný aspekt – na řešení situace těchto rodin v okamžiku ztráty zaměstnání jednoho z členů této rodiny. Stávající úroveň podpory v nezaměstnanosti prakticky okamžitě znamená pro tuto rodinu propad do situace hmotné nouze a tato rodina je tak odkázána i na poskytování dávek z tohoto systému. Dlouhodobý příjmový deficit podvazuje této rodině možnost krýt zbytečné náklady, ale postupně i náklady na vzdělání, kulturu, sport, společenský život a vytváří nebezpečnou situaci vedoucí často až k sociálnímu vyloučení. Přitom se jedná se o "řádné" rodiny, u nichž práce byla a je zdrojem obživy a sociálním standardem. Tato rodina svoji finanční situaci a s ní spojené problémy zpravidla veřejně

⁹ viz: Beran, V. *Vliv daňového a sociálního systému České republiky na nabídku práce nízkopříjmových domácností*. Ostrava: VŠB – TU, 2013

¹⁰ viz: *Analýza stávajících a návrhy nových situací (událostí), které jsou a případně by měly být předmětem intervence státu v systému státní sociální podpory*. Praha: SOCIOKLUB, 2006

nedeclaruje, a proto důsledky této situace mohou být nebezpečnější. Situace těchto rodin je značně odlišná od situace rodiny, která v důsledku nízké úspěšnosti na trhu práce žije na nižším standardu trvale. Tento způsob propadu nemohou vykompenzovat dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi. Lze proto vyslovit názor, že by bylo vhodné uvažovat o koncipování takové dávky, která by spojovala podporu v nezaměstnanosti s podporou rodiny, kdy by její výše nebyla zohledňovala nejen předchozí příjmy z ekonomické aktivity, ale i objektivní potřeby rodiny. V tomto smyslu by proto mělo dojít k určité diferenciaci pomoci těm, kteří přišli o práci a těch, kteří nepracovali a jsou příjemci pouze dávek ze systému pomoci v hmotné nouzi ¹¹.

Obecně je však nutno konstatovat podporu rodin se středními příjmy není reálně realizovat prostřednictvím peněžitých dávek. Jedná se totiž o velmi početnou skupinu, její efektivní podpora by byla velmi nákladná.

Lze proto vyslovit názor, že problémem domácností se středními příjmy není nedostatek příjmů, ale nákladnost kvalitní péče o děti, nikoliv nedostatečnost příjmů. Tyto rodiny za minimální nebo žádné podpory hradí všechny náklady plně a ve výsledku se tak svými disponibilními příjmy přiblíží těm, kteří jsou pro nízké příjmy ze sociálních systémů podporováni. Souběh pracovní činnosti přinášející střední příjmy s rodinnými povinnostmi tak následně přináší řadu stresových situací. Podpora této skupiny by proto měla být směřována tak, aby byla kvalitní péče o děti oceněna a ekonomicky zvýhodněna. Toho lze dosáhnout jednak speciálními kroky, které se dotknou právě této příjmové skupiny a jednak tím, že budou přijímána taková plošná sociální opatření, která se budou také této skupiny týkat.

Lze vymezit několik námětů, které by tyto principy naplnily, a které by se mohly realizovat s přispěním nepojistných sociálních dávek:

- poskytovat přídavky na děti univerzálně všem dětem jen s rozlišením podle věku, tzn. kryt u všech dětí stejný podíl reálných nákladů, které se s rostoucím věkem dítěte zvyšují,
- zavést do zdanění rodin nákladový princip (běžný u podnikatelů) tak, aby si rodiče pro účely zdanění mohli odečíst z příjmu ty významné částky, které vložili do péče o děti, jejich vzdělání resp. volný čas (např. nákup počítače, provozování internetu, úhrada za jazykovou přípravu, školné),
- poskytovat bezplatné školní stravování (stát by garantoval všem dětem jedno teplé jídlo denně s garantovaným výživovým standardem),
- zavést školní uniformy a poskytovat na ně příspěvek (jejich zavedení plní řadu významných rolí, mezi jinými významnou demokratizující roli, pokud jde o sociální rozdíly, jde o obranu proti soutěživosti a vylučování podle kvality oblečení a podporu rodin obecně).
- podporovat rodinnou sociální politiku zaměstnavatelů (např. podnikové mateřské školy, péče o děti zaměstnanců ve volném čase, podnikové prodejny),

¹¹ viz: *Analýza stávajících a návrhy nových situací (událostí), které jsou a případně by měly být předmětem intervence státu v systému státní sociální podpory*. Praha: SOCIOKLUB, 2006

- prodloužit základní výměru dovolené rodičům s dětmi (zabezpečení prázdninového volna pro děti),
- podpořit rodiny, které investují do pojistných systémů pro své děti (vkládat část svých příjmů do pojistných systémů je společensky mimořádné významné a tuto pozitivní aktivitu je třeba podpořit),
- podpořit rodiny, které zaměstnají legálně pomocníci v domácnosti,
- usnadnit vznik a existenci rodinných firem (byla by vhodná řešení v daňové a v pracovně právní oblasti, která by zvýhodňovala firmy, kde dochází k přenosu rodinného podnikatelského know how)¹².

Vedle těchto již dříve prezentovaných návrhů je potřebné nově zpracovat příjmový model českých domácností tak, aby bylo možno podrobně zanalyzovat příjmovou strukturu domácností a v předstihu mohli být modelově analyzovány pravděpodobné dopady připravovaných opatření jak v ekonomické, tak i v sociální oblasti. Absence tohoto modelu v současné době m.j. zapříčinila, že tzv. úsporná opatření realizovaná po r. 2010 výrazně zvýšila počet příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi a pravděpodobně významně zvýšila počet osob ohrožených sociálním vyloučením podle šetření EU – SILC.

Závěr

Změny, které byly v oblasti nepojistných sociálních dávek realizovány v uplynulých letech, byly příležitostí k tomu poohlédnout se v delším časovém horizontu na vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím těchto dávek. Získané poznatky ukázaly na významné změny ve struktuře podpory rodin prostřednictvím jednotlivých typů sociálních dávek a identifikovaly i některé další náměty, které by bylo možné prostřednictvím nepojistných sociálních dávek realizovat. Cílem v tomto smyslu nesmí být pouze ochrana nízkopříjmových domácností, ale přijímaná opatření by měla být orientována na podporu rodin se středními a vyššími příjmy při řešení jejich standardních životních situací.

Literatura

Analýza stávajících a návrhy nových situací (událostí), které jsou a případně by měly být předmětem intervence státu v systému státní sociální podpory. Praha: SOCIOKLUB, 2006

Beran, V. *Vliv daňového a sociálního systému České republiky na nabídku práce nízkopříjmových domácností.* Ostrava: VŠB – TU, 2013

Dlouhý J. *Co ukázala analýza adresnosti systému sociálních dávek.* Sociální politika č. 11/1996. ISSN 0049-0961

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

¹² podrobněji viz: *Analýza stávajících a návrhy nových situací (událostí), které jsou a případně by měly být předmětem intervence státu v systému státní sociální podpory.* Praha: SOCIOKLUB, 2006

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

Krebs, V. a kol. *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2007 ISBN 978-80-7357-585-4

Krebs, V. a kol. – *Analýza nástrojů a vazeb systému státní sociální podpory vč. rozboru optimálnosti nastavení koeficientů na r. 1996 a 1997*. Praha: VŠE, 1995. bez ISBN.

Průša, L. *Možnosti řešení současných disproporcí v oblasti sociálních transferů*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 1/2001. bez ISBN

Záchranná sociální síť a přizpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů. Hospodářské noviny, 26. 2. 1991

Kontakt

Ladislav Průša

Vysoká škola ekonomická,

nám. W. Churchilla 4, Praha 3

prul01@vse.cz