

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Diplomová práce

2014

Alena Sprengerová

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Alena Sprengerová

**Zhodnocení vlivu sociální reformy na oblast
nepojistných sociálních dávek**

Diplomová práce

Praha 2014

Autor práce: **Alena Sprengerová**

Vedoucí práce: **Mgr. Miriam Kotrusová, Ph. D.**

Rok obhajoby: 2014

Bibliografický záznam

SPRENGEROVÁ, Alena. *Zhodnocení vlivu sociální reformy na oblast nepojistných sociálních dávek*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2014. 115 s. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph. D.

Abstrakt

Diplomová práce „Zhodnocení vlivu sociální reformy na oblast nepojistných sociálních dávek“ pojednává o jedné z částí sociálního zabezpečení v České republice a to oblasti dávek, jejichž nárok není podmíněn účastí na pojištění. Pozornost je věnována jak legislativní tvorbě, tak i organizační struktuře zabezpečující tento nástroj sociální politiky. Proto je základem práce především tvorba politických procesů, zejména jejich implementace a evaluace. Jsou charakterizovány vývoj a stávající stav státní sociální podpory, hmotné nouze a dávek pro osoby se zdravotním postižením.

Součástí práce je rozbor legislativních změn, kterými tato oblast prošla v souvislosti se sociální reformou započatou v roce 2011. Charakterizován je proces zavádění reformních cílů do praxe a je provedeno jejich hodnocení především ve vazbě na organizace, technické zabezpečení a legitimitu dávkových systémů.

Zdroji pro práci byla kombinace primárních i sekundárních dat. Základ tvoří především odborná literatura a příslušné právní normy. Aktuální informace, v nichž se promítají změny, jsou čerpány především z tiskových zpráv, časových řad a závěrů z provedeného dotazníkového šetření. Použitými metodami byly institucionální analýza, studium spisové dokumentace, zúčastněné pozorování, evaluace. Součástí evaluace je dotazníkové šetření provedené se zaměstnanci Úřadu práce ČR. V práci je na základě stanovení implicitních i explicitních reformních opatření provedena reflexe reformy z hlediska její připravenosti, realizace a vyhodnocení dosažených cílů.

Abstract

The diploma work „Evaluation of the impact of welfare reform in the area of non-insurance social welfare“ is about one of the parts of Social Security in the Czech Republic about area of benefits whose claim is not conditional on participation in insurance. The focus is on the legislative creation and organizational structure ensuring this instrument of the social policy. Because of it the basic of the diploma work is the creation of the political processes, mainly their implementation and evaluation. There are characterized the development and current status of state social assistance, material poverty and benefits for people with disabilities.

An analyze of legislative changes that this area has undergone in the context of social reform which started in 2011 is the part of the diploma work. There is the characterization of the process of implementation reforms into practice and it is made their evaluation in the connection with the organization, technical support and legitimacy benefits systems.

Resources for diploma work were a combination of primary and secondary data. The base is consisting mainly from professional literature and the relevant legislation. Actual information in which are considered changes is taken from press releases, time series and conclusion from the survey. The methods which were used are institutional analysis, study of the case files, observation, and evaluation. A part of the evaluation is a survey realized by the staff of the Labour Office of the Czech Republic. In the diploma work is made a reflection of reforms in terms of its preparedness, implementation and evaluation of achievements. The reflection is based on the determination of implicit and explicit reflection of the reforms steps.

Klíčová slova

Evaluace, implementace, legislativa, reforma, sociální dávka, sociální zabezpečení, úřad práce

Keywords

Evaluation, implementation, legislation, reform, social benefits, social security, labor office

Rozsah práce: 200 434 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 12.5.2014

Alena Sprengerová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala své vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusové, Ph.D. za odborné vedení, za pomoc a rady poskytované při zpracovávání této práce. Velmi oceňuji její povzbuzující přístup, podporu a zejména toleranci, která umožnila vznik této práce, aniž by došlo ke kolizi s mým vysokým pracovním vytížením. Také bych ráda vyjádřila poděkování Mudr. Petru Hávovi, Csc. a Ing. Mgr. Pavle Maškové Ph. D za poskytnuté podněty.

**Institut sociologických studií
Teze diplomové práce**



TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky

**PŘEDPOKLÁDANÝ NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE: ZHODNOCENÍ
VLIVU SOCIÁLNÍ REFORMY NA OBLAST NEPOJISTNÝCH
SOCIÁLNÍCH DÁVEK**

DIPLOMANT: Bc. Alena Sprengerová

KONZULTANT: Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D

1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu

Počínaje rokem 1989 se začíná česká společnost měnit na společnost tržní. Trh s sebou na jedné straně přináší vyšší ekonomickou efektivnost, širší nabídku služeb a zboží. Na druhé straně se sebou přináší sociální problémy, které tehdejší společnost znala pouze okrajově. S výskytem jevů jako nezaměstnanost, bezdomovectví, sociální vyloučení a mnohých dalších se ukázalo, že se budeme muset naučit postarat i o jedince, kteří se ocitli v nových sociálních situacích. Musel se začít měnit nejen systém sociálního zabezpečení, ale také přístupy k péči o seniory nebo osoby se zdravotním postižením. V prvních po revolučních letech vznikly tři základní sociální oblasti, a to oblast sociálního zabezpečení, oblast dávek státní sociální podpory a systém sociální pomoci zabezpečující osoby v hmotné nouzi a zdravotně postižené. Další výrazné změny v oblasti sociální pomoci přinesl Česku vstup do Evropské unie v roce 2004.

Do konce roku 2011 byly dávky čerpané z těchto oblastí vypláceny různými správními úřady od městských úřadů až po úřady práce a správy sociálního zabezpečení. V roce 2011 Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR zahájilo reorganizaci, která vedla k tomu, že na počátku roku 2012 došlo ke sjednocení administrace dávek státní sociální podpory, dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek pro osoby se zdravotním postižením a příspěvku na péči pod jednu organizaci, a to Úřad práce ČR. Pro tyto dávky se zavedl sjednocující název „nepojistné sociální dávky“. Dávky, na které i nadále vzniká nárok na základě plnění pojištění, zůstávají v kompetenci správ sociálního zabezpečení. Jedná se o dávky nemocenské, dávky důchodového zabezpečení, peněžité pomoci v mateřství a dávky vyplácené v souvislosti s porodem.

Reforma této oblasti sociálního zabezpečení měla velice rychlý průběh. Započala v roce 2011 vznikem Úřadu práce ČR. Během téhož roku bylo započato s přípravou přesunu agendy dávek hmotné nouze a agendy dávek pro osoby se zdravotním postižením, které s platností od 1.1.2012 pod kompetence poboček úřadů práce přešly. Toto období charakterizovaly nejenom změny organizační, ale provázela je i řada změn institucionálních. Jednalo se o navýšení životního a existenčního minima, úpravu veřejné služby, rušení nebo modifikaci vybraných dávek, ale také vznik zcela nové dávky, a to příspěvku na mobilitu. Ke změnám došlo také v oblasti informačních technologií, když došlo k výměně dodavatele softwarových aplikací pro daný resort. Ve stejném roce je také spuštěno zasílání výplat dávek prostřednictvím tzv. sKaret.

V diplomové práci bude provedena institucionální analýza dávkových systémů. Na tuto analýzu naváže charakteristika jednotlivých etap reformy, jejich průběh a následně bude provedena evaluace.

Smyslem diplomové práce bude na základě sledování legislativních změn vyhodnocení pozitivních i negativních dopadů reformy pro danou oblast. Hodnoceny budou také další reformou zasažené oblasti. Součástí systematického rozboru může být i hodnocení institucionálních změn samotnými zainteresovanými aktéry.

2. Teoretická východiska

- Tvorba systémů sociálního zabezpečení
- Procese implementace politik
- Evaluace politik

3. Cíle diplomové práce

- Reflexe připravenosti reformy započaté v roce 2011 – včetně zahrnutí hlediska přímých účastníků
- Na základě provedené institucionální analýzy shrnout vývoj nepojistných sociálních dávek
- Vysvětlení cílů reformy, charakterizovat přípravu realizace, její průběh a etapy
- Evaluace naplňování cílů reformy

4. Výzkumné otázky a hypotézy

- Jak byla reforma plánovaná, jaké byly zamýšlené změny s ohledem na distribuci sociálních dávek
- Jak reforma postupně probíhala s ohledem na explicitní i implicitní cíle
- Jakých cílů bylo nebo nebylo dosaženo
- Vyhodnocení pozitivních a negativních změn, zejména s ohledem na legitimitu systému

5. Metody a prameny

V úvodní části diplomové práce bude provedena analýza vývoje sociálního zabezpečení. Specifikováno bude organizační a administrativní uspořádání oblasti a to v kontextu tvorby politik a jejich implementace. Pro tento základ práce bude čerpáno především z odborné literatury.

Charakterizovány budou samostatně jednotlivé dávkové systémy, tak aby bylo možné vysvětlit jednotlivé etapy reformy, včetně jejich důvodů a zamýšlených cílů. Tato část práce bude podložena zejména legislativou a důvodovými zprávami.

Evaluace změn, naplnění očekávání a cílů bude podloženo především aktuálními informacemi čerpanými z tiskových zpráv resortu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a Úřadu práce ČR. Analyzována budou také data získaná ze statistických šetření, studia spisové dokumentace a vnitřních předpisů.

Vzhledem k dlouholeté praxi v oboru mohou provádět zúčastněné pozorování, které doplním o dotazníkové šetření se zaměstnanci Úřadu práce ČR, jejichž pracovní náplní je administrace nepojistných sociálních dávek.

V diplomové práci bude využito sběru primárních, sekundárních dat a závěrů dedukovaných ze studia odborné literatury.

6. Předpokládaná struktura diplomové práce

- 1 Úvod
- 2 Teoretická východiska
- 3 Použitá metodologie
- 4 Politický cyklus
- 5 Charakteristika nepojistných sociálních dávek
- 6 Reformní změny
- 7 Závěr

7. Základní literatura k tématu

ARNOLDOVÁ, Anna. *Sociální zabezpečení I : sociální zabezpečení v České republice, lékařská posudková služba, pojistné, systémy sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha : Grada, 2012. 350 s. ISBN 978-80-247-3724-9.

BECK, Petr et al. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k 1.5.2012: komentář, právní předpisy*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2012. 447 s. Práce, mzdy, pojištění. ISBN 978-80-7263-744-7.

BŘESKÁ, Naděžda; VRÁNOVÁ, Lucie. . *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby : k 1.7. 2008*. 2. Olomouc : Anag, 2008. 415 s. ISBN 978-80-7263-478-1.

Domácnosti a sociální dávky v letech ...: (analýza statistik rodinných účtů). Jahoda, Robert, Kofroň, Pavel a Sirovátka, Tomáš. Praha: VÚPSV, [199-]- .

GALETOVÁ, Zdeňka a kol. *Analýza příjemců vybraných dávek sociální péče osobám se zdravotním postižením (oblast mobility)*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2009. 117, 9 s. ISBN 978-80-7416-046-2.

Hodnota sociálního pracovníka v procesu rozhodování o příspěvku na péči, 2/2008, 30, ISSN 1805-885x

KAPOUN, Karel. Nový superúřad nic nepřinese. *Mladá fronta dnes*, 08.02.2011, 22, 32, B4, il.

KELLER, Jan. *Soumrak sociálního státu*. Vyd. 1. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005. 158 s., gr., tb. ISBN 80-86429-41-5.

KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 5. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 542 s. ISBN 978-80-7357-585-4.

Loni se sociální výdaje zvýšily o miliardy korun, *Práce & sociální politika*, 11.4.2012, 1, ISSN 0049-0962.

POKORNÁ, Radmila. Reforma je povedený dárek : v prvních dnech roku zaměřily na úřad práce stovky žadatelů o sociální dávky. Úředníci budou pracovat i o víkendu. *Českolipský deník*, 05.01.2012, 20, 4, 1, 3, il.

POTŮČEK, Martin. *Křižovatky české sociální reformy*. Vyd.1. Praha : Sociologické nakl., 1999. 317 s. : il. ISBN 80-85850-70-2.

Průvodce sociálními dávkami: (stav platný k ...). Příb, Jan et al. Praha: BMSS-Start, [2005]- . Průvodce extra.

Sociálka, zpravodaj o sociální oblasti libereckého kraje, duben 2011, článek na straně 2
Reforma přinese rozvrat říká Pavel Petráček, radní pověřený řízením resortu sociálních věcí (rozhovor)

Státní sociální podpora: s komentářem a příklady. Břeská, Naděžda et al. Olomouc: ANAG, [1996]- . Práce, mzdy, pojištění.

Zákonné normy

Zákon č. 117/1995 Sb, o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 108/2006., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 329/2011 Sb., dávky pro osoby se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů

Základní internetové zdroje

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Národní koncepce rodinné politiky [online]. 2013 [cit. 2013-04-24]. Dostupný z www:

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/2125/koncepce_rodina.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Tiskové zprávy MPSV [online]. 2013 [cit. 2013-04-24]. Dostupný z www:

<<http://www.mpsv.cz/cs/14042>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Vybrané ukazatele životní úrovně v letech 1993-2011 [online]. 2013 [cit. 2013-04-24]. Dostupný z www:

<<http://www.mpsv.cz/files/clanky/13360/ukazatele.pdf>>.

Česká statistický úřad [online]. 2013 [cit. 2013-04-24]. Dostupný z www:

<http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/obyvatelstvo_hu>.

V Praze dne

Konzultant:
Sprengerová

Podpis:

Diplomant: Alena

Podpis:

Obsah

ÚVOD	2
1 ZÁKLADNÍ KONCEPCE CÍLŮ, OTÁZEK, METOD A DAT	4
1.1 CÍLE PRÁCE	4
1.2 VÝZKUMNÉ OTÁZKY	4
1.3 POUŽITÉ METODY	5
1.4 POUŽITÁ DATA	7
2 VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU	8
2.1 PROCESY SPOJENÉ SE ZABEZPEČENÍM FUNGOVÁNÍ SYSTÉMU SOCIÁLNÍCH DÁVEK.....	14
2.2 ORGANIZAČNÍ ZABEZPEČENÍ SPRÁVY NEPOJISTNÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK	20
3 VEŘEJNĚ POLITICKÉ PROCESY	25
3.1 IMPLEMENTACE.....	27
3.2 EVALUACE	29
4 CHARAKTERISTIKA NEPOJISTNÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK	32
4.1 STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODPORA	32
4.2 HMOTNÁ NOUZE	43
4.3 DÁVKY PRO OSOBY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM.....	51
5 REFORMNÍ A TRANSFORMAČNÍ ZMĚNY LET 2011 - 2013	56
5.1 CÍLE SOCIÁLNÍ REFORMY SOUVISEJÍCÍ S OBLASTÍ NEPOJISTNÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK ...	58
5.2 PROCES REALIZACE REFORMNÍCH ZMĚN.....	60
5.3 EVALUACE CÍLŮ SOCIÁLNÍ REFORMY VZHLEDEM K DOSAŽENÝM VÝSLEDKŮM.....	71
6 ANALÝZA DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ	82
7 ZÁVĚR	86
SEZNAM ZDROJŮ	91
SEZNAM TABULEK	104
SEZNAM GRAFŮ	105
SEZNAM PŘÍLOH	105

ÚVOD

Počínaje rokem 1989 se začíná česká společnost měnit na společnost tržní. Trh s sebou na jedné straně přináší vyšší ekonomickou efektivnost, širší nabídku služeb a zboží. Na druhé straně s ním přichází nové sociální problémy, které tehdejší společnost znala pouze okrajově. S výskytem jevů jako nezaměstnanost, bezdomovectví, sociální vyloučení a mnohých dalších se ukázalo, že se budeme muset naučit postarat i o jedince, kteří se ocitli v neznámých sociálních situacích. Toto období s sebou neslo nutnost přizpůsobit nejen systém sociálního zabezpečení, ale také změnit přístupy k péči o seniory nebo osoby zdravotně postižené.

V prvních po revolučních letech vznikly tři základní pilíře systému sociální ochrany obyvatelstva, a to oblast sociálního pojištění, oblast dávek státní sociální podpory a systém sociální pomoci zabezpečující osoby v hmotné nouzi a zdravotně postižené. Další výrazné změny také přinesl ČR vstup do Evropské unie v roce 2004.

Do konce roku 2011 byly dávky čerpané z těchto oblastí vypláceny různými správními úřady od městských úřadů až po úřady práce a správy sociálního zabezpečení. V roce 2011 Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR zahájilo reorganizaci, která vedla k tomu, že na počátku roku 2012 absorboval Úřad práce ČR do své činnosti další kompetence. Jednalo se především o dávkové systémy, a to dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením a rozhodování a vyplácení příspěvků na péči. Pro tyto dávky byl zaveden sjednocující pojem „nepojistné sociální dávky“. Dávky, na které i nadále vzniká nárok na základě plnění pojištění, zůstaly v kompetenci České správy sociálního zabezpečení. Jedná se o dávky nemocenské, dávky důchodového zabezpečení, peněžité pomoci v mateřství a nemocenské dávky vyplácené v souvislosti s porodem.

Události spojené s přechodem výplat dávek pod jednu organizaci na začátku roku 2012 byly spojené se zvýšenou mediální pozorností, což vzbudilo dojem, že tato reforma nebyla dostatečně připravená. Další příčinou vzniku mediální pozornosti byly systémové nefunkčnosti ve vyplácení dávek. I ty vyvolaly různé polemiky na téma nutnosti této sociální restrukturalizace. Jednou z dalších, stále zpochybňovaných oblastí, které reforma přinesla, bylo zavádění výplat dávek prostřednictvím tzv. sKaret. Jejichž zavedení bylo prioritně zdůvodňováno nutnou ochranou dávek proti jejich zneužívání.

Skutečnosti spojované se sociální reformou vedly také k rozličným názorům veřejnosti na legitimitu sociálních dávek.

Jednostranná konstatování upozorňující na nadbytečné čerpání v oblasti výplat sociálních dávek nemohou být odborníky, zabývajícími se touto tematikou, kvitována. Proto je třeba přistoupit ke kritickému zhodnocení zabezpečení, které řeší situaci osob ve ztížené sociální situaci prostřednictvím finanční pomoci.

Hlavním cílem diplomové práce bude zachycení a zhodnocení vývoje legislativních změn, kterými dávky prošly v posledních deseti letech. Dalším cílem je evaluace současného nastavení podmínek a pravidel pro pobírání dávek, ale i vlivu systémových změn, které s sebou přinesla sociální reforma v organizačním a administrativním uspořádání zabezpečujícím související správní činnosti. Provedena bude reflexe nedávno proběhlých změn ve srovnání se stavem před zahájením reformy v roce 2011.

Cílem restrukturalizace v oblasti nepojistných sociálních dávek bylo především snížení finančních nákladů spojených s provozem systému, ale také zabránění zneužívání dávek či jejich nadbytečného čerpání. Na základě bližšího poznání různých fází vývoje této oblasti bude prováděn průzkum, který přiblíží procesy restrukturalizace, organizačních a legislativních změn. Jeho náplní bude také provedení hodnocení nových opatření, což povede ke zjištění, zda se předjímané cíle těchto systémových opatření naplnily, či zda je možné hledat ještě další řešení, která by při zachování ekonomické účelnosti vynakládaných prostředků vedla k větší sociální spravedlnosti, ale zároveň také k větší sociální zodpovědnosti jednotlivců. Změny v oblasti sociálního zabezpečení jsou stále tvůrčím procesem, který je nutné přizpůsobovat na základě aktuálních analýz potřebám společnosti.

1 Základní koncepce cílů, otázek, metod a dat

1.1 Cíle práce

Hlavní cíle

Hlavním cílem bude hodnocení vlivu sociální reformy spuštěné v roce 2011 na oblast nepojistných sociálních dávek z hlediska zaměstnanců organizací, kteří byli přímými účastníky procesů úprav jak legislativních, tak i systémových.

Vedlejší cíle

Shrnutí vývoje nepojistných sociálních dávek, jejich změn v průběhu reformy, především z hlediska připravenosti institucí a organizací.

Vysvětlení cílů reformy, přiblížení samotné přípravy realizace a charakteristika průběhu jednotlivých etap reformy.

Evaluace naplňování cílů reformy a zhodnocení souladu cílů reformy a dosažených výsledků.

1.2 Výzkumné otázky

Hlavní výzkumná otázka

Jaký byl vliv sociální reformy z roku 2011 na oblast nepojistných sociálních dávek?

Vedlejší výzkumné otázky

Jak byla reforma plánovaná, jaké byly zamýšlené změny?

Jak reforma postupně probíhala s ohledem na implicitní i explicitní cíle?

Jakých cílů bylo a jakých naopak nebylo dosaženo?

Které změny měly pozitivní a které negativní dopad?

Jak hodnotí změny uskutečněné v posledních letech v oblasti nepojistných sociálních dávek zaměstnanci spravující tuto agendu.

1.3 Použité metody

Stěžejní metodou této práce se stal sběr sekundárních dat. Jeho základ vytvořila literatura poskytující poznatky k základnímu rámci fungování veřejné správy včetně organizačního a institucionálního zabezpečení sociálního systému, zejména v oblasti poskytování sociálních dávek. Pro institucionální analýzu byl použit sběr dat z právních předpisů vázajících se k problematice, a to včetně norem vnitřních. K ucelení analytického pohledu na legislativní rámec bylo využito také analýz důvodových zpráv reformních zákonů a novel, které souvisejí s oblastí nepojistných sociálních dávek, nejenom v současném znění, ale i znění předchozích a využito bylo i podkladů pro novelizace, vztahujících se ke zkoumané hypotéze. Reflexe také využívá primárních dat a dotazníkového šetření provedeného napříč oblastí nepojistných sociálních dávek, a to s odborníky spravujícími tuto oblast.

Nezbytnou součástí práce byly rozbory dat získaných z časových řad statistického úřadu a rozbory závěrů průzkumů veřejného mínění zacílených na podobnou oblast. Tato data doplnila vymezení problematiky a pro snadnější přehlednost byla přenesena do tabulek. Základ hodnocení tvoří také podklady ze spisových dokumentací. Ke specifikaci současného stavu byla využita také obsahová analýza mediálních sdělení, neboť zejména ta mohou mít vliv jak na politická rozhodnutí, tak i na pohled veřejnosti. Zároveň poskytují možnost srovnání obsahů sdělení, poskytovaných sdělovacími prostředky. (Majerová, Majer, 2007, s. 180-207). Využity byly i z toho důvodu, že nevznikaly jako reakce na podnět zkoumaného jevu a zároveň umožnily sledování chronologického vývoje. Pro sledování společenských změn a jejich pochopení je studium dokumentů jedinečným nástrojem analýzy (Disman, 2000, s. 168-175).

Na základě přiblížení výzkumného problému a z výsledků analýzy dostupných zdrojů vyplynulo, že holistický pohled na danou problematiku může zajistit ještě přenos poznatků přímých aktérů reformy, kterými jsou zaměstnanci Úřadu práce ČR podléající se na administraci nepojistných sociálních dávek, protože právě jejich práce byla reformou nejvíce dotčena.

Zvažovány byly dvě varianty zjišťování názorů těchto odborníků, a to rozhovor nebo dotazníkové šetření. Provedeny byly jak pilotní rozhovory, tak i pilotní dotazník. Z pilotních rozhovorů vyplynulo, že rozsah změn je tak široký a vnímání pracovníků velice individuální a emocionálně zabarvené, že daná zjištění mají převážně hloubkový

charakter, nicméně neodpovídají relevanci cíle výzkumu. Z toho důvodu a z důvodu možnosti oslovení většího počtu respondentů byla zvolena jako vhodnější varianta metoda dotazníkového šetření, která také zajišťuje dotazovaným větší anonymitu, otevřenost dotázaného a pravdivost odpovědí. Dotazník také poskytl respondentům více času na promyšlení odpovědí a zajistil jim časovou flexibilitu. Pro použití dotazníku také bylo rozhodnuto na základě možnosti logického uspořádání otázek a možnosti distribuce elektronickou formou po pracovištích Úřadu práce ČR.

Na základě výsledků pilotního dotazníku došlo ke změně pořadí okruhů otázek, některé byly redukovány a přidána byla na závěr otevřená otázka, která částečně nahradila prostor, který by poskytl respondentovi rozhovor. Využilo jí 15% respondentů.

Příprava dotazníku byla provedena s ohledem na čas potřebný k vyplnění a úplnost nabízené škály odpovědí. Otázky byly formulovány tak, aby korespondovaly s předjímanými reformními cíli a očekávaným vývojem. Zároveň zahrnul dotazník také hodnocení průběhu a dopadů reformních opatření. Proto mohlo k tomuto druhu šetření dojít až po získání a vyhodnocení základních vstupních dat. Při rozesílání byl k dotazníku přiložen průvodní informativní text, včetně uvedení, že se jedná o dotazník anonymní, a byl distribuován prostřednictvím kontaktních e-mailových adres vzorku zaměstnanců Úřadu práce ČR. Na základě vyhodnocení organizační struktury byl určen pro 4 skupiny typových pozic. Protože se jedná o citlivé pohledy zaměstnanců, nebylo využito možnosti zpracování dat internetovými programy, neboť by to mohlo být příčinou nízké návratnosti, a tak musela být data zpracována osobně. Otázky byly formulovány srozumitelně, jasně, nesugestivně s ohledem na odborné znalosti oslovených. Výčet odpovědí byl ve formě škály různých možností včetně té, že dotazovaný danou otázku nemůže posoudit. Délka vyplňování byla prověřena pilotním dotazníkem. Průvodní dopis obsahoval informace pro respondenty. (Majerová, Majer, 2007, s 66-92). Sběr dotazníku byl také zajištěn e-mailovou formou, tři dotazníky byly odevzdány osobně ve formě vytištěné. Dotazníkové šetření a jeho zpracování proběhlo v dubnu 2014. Návratnost dotazníků byla 77,4 %.

Vzhledem k tomu, že realizace politiky může mít mnoho podob a při jejím posuzování je nutné přihlížet k různým přístupům a perspektivám, tak byl i základ evaluace založen na sběru dat. Systém podávaných informací a specifikace jejich interpretace pomohl při tvorbě analýzy, přiblížil nejen fungování, ale i naplňování cílů

(Veselý, Nekola, 2007, s. 347-350). Získaná data byla shrnuta do evaluace, která je výchozím předpokladem ke stanovení závěrů.

Ke sledování reformních procesů bylo využito i zúčastněného pozorování, neboť autorka diplomové práce je zaměstnancem Úřadu práce ČR, což by mohlo vést k subjektivnímu hodnocení. Preventivním opatřením vedoucím k získání větší objektivity práce bylo využito kombinací více výzkumných metod.

1.4 Použitá data

Především teoretickou část podpoří data získaná studiem stávajících poznatků zaznamenaných v literární podobě uvedených v seznamu literárních zdrojů. Protože problematika je vztažena především k dění v České republice, je použito převážně děl českých autorů. Celkový přehled dokreslí a zjednoduší tabulky a grafy.

Pro utvoření historického kontextu budou základními zdroji dat jak časové a vývojové řady získané z Ministerstva práce a sociálních věcí a Českého statistického úřadu, tak i závěry výzkumů a sběru dat Centra pro výzkum veřejného mínění a Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí. Pro možný pohled na komparaci bude využito dat získaných z Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky.

Sběr dat do praktické části bude proveden ze spisové dokumentace kontaktních pracovišť Úřadu práce ČR na území okresu Česká Lípa. Shromážděná data budou deskriptivně shrnuta a podle vhodnosti přenesena do tabulek.

Aktuální data jsou čerpána převážně z tiskových zpráv. Respondenty dotazníkového šetření budou zaměstnanci Úřadu práce ČR. Data získaná z dotazníků budou analyzována a budou z nich učiněny závěry. Kvantitativní rozbor dotazníku bude graficky znázorněn a bude součástí příloh.

2 Vymezení výzkumného problému

Nepojistné sociální dávky se snaží o řešení nepříznivých situací u osob bez příjmu, bez přístřeší, osob se zdravotním postižením, rodin s dětmi, ale i mimořádných sociálních situací. Protože dávky mají svou genezi, je potřebné jejich vývoj analyzovat a na jeho základě odhadovat vývoj a poukázat na vhodnost jejich aplikace. Lze tak odhalit i místa, kdy je možné s dávkami manipulovat ve smyslu jejich zneužití nebo neoprávněného čerpání. Proces implementace sociálního zabezpečení, zejména historický vývoj oblasti nepojistných sociálních dávek nárokových i nenárokových, lze využít k vymezení základních pojmů a k systematizaci chronologického vývoje ve spojení s legislativními procesy upravujícími nároky na dávky a to i v souvislosti se směřování rodinné politiky.

Na území dnešní České republiky lze hledat kořeny základního systému sociálního zabezpečení v osmdesátých letech devatenáctého století v době vlády Rakousko-uherské monarchie v Bismarckově systému pojištění. Po založení Československé republiky byl systém dále rozvíjen. Klíčovým zákonem v oblasti pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří se stal zákon číslo 221/1921 Sb. z. a n.. V této době též vznikla Ústřední sociální pojišťovna, jejíž rolí bylo vést evidenci a vybírat pojistné. Zavedení penzijního pojištění pro dělníky, ale také nemocenského pojištění pro státní zaměstnance, bylo v té době velice progresivní. (Ditch John, 1999, s. 41).

Vývoj zpozdila hospodářská krize, následná okupace a druhá světová válka. V roce 1945 došlo k návratu sociálních jistot v podobě rodinných přídatků. Po roce 1948 v rámci komunistické propagandy bylo revidováno sociálního pojištění tak, aby pokrývalo všechny kategorie pracujících, a to pod řízením jedné centrální správy. Poválečný sociální systém byl pasivní, ale odpovídal tehdejším společenským potřebám. Společnost byla spíše statická, muži byli zpravidla plně zaměstnaní a o děti se staraly převážně ženy. Rodiny byly většinou úplné. Uplatňována byla jak vertikální, tak i horizontální forma redistribuce a bylo potvrzeno, že přerozdělování prostředků se nelze vyhnout (Ditch John, 1999, s. 41).

V padesátých letech 20. století byla zřízena státní správa důchodového zabezpečení a státní zdravotnictví. Dochází současně k přebudování systému nemocenského pojištění. Odstupňovány byly výše nemocenského od 60 do 90 % a

dávky závisely i na době zaměstnání, což mělo přispívat k nižší fluktuaci zaměstnanců. Zajištění výplaty nemocenských dávek bylo realizováno pod záštitou odborových organizací. Správa tak částečně spadala pod podniková řízení. Toto období se vyznačuje nejen vyplácením rodinných dávek závodem, ale zároveň zavedením výše výplaty podle počtu dětí v rodině. Rodinné přídavky a sociální dávky byly hojně využívány jako stimulační prémie k získání pracovní síly pro práce fyzicky namáhavé nebo nebezpečné.

„Systém sociálních jistot komunistického režimu se ukázal být iluzorní: proklamovaná sociální jistota se nakonec redukovala na iluzi o rostoucí životní úrovni, která však ve skutečnosti stále více zaostávala za okolním světem“ (Rys, 2003. s. 27). Potřeba významné změny přichází tedy po přelomovém roce 1989. Bylo třeba zrevidovat, zprůhlednit a zjednodušit sociální transfery, neboť byly prováděny nejen celou řadou systémů dávek, ale také úlev, dotací a v řadě případů i naturálních plnění.

Po roce 1989 bylo nutné reformovat celý sociální systém. V souvislosti s ekonomickými společenskými změnami, zejména s privatizací, vznikla potřeba záchranné sociální sítě, jež by kompenzovala nepříznivé sociální důsledky.

V České republice postupně vznikly tři základní sociální pilíře, a to:

- sociální pojištění řešící situace, na které se lze připravit odkládáním části finančních prostředků například nezaměstnanost, ztráty pracovní schopnosti, úrazy a jiné druhy nemocenského pojištění;
- státní sociální podpora, která má za úkol řešit potřebné sociální situace jako mateřství, rodičovství a sociálně právní ochranu dítěte;
- sociální pomoc řešící sociální situace, jakými mohou být hmotná nouze, která vznikne tím, že se jedinec nemůže sám o sebe postarat nebo v následku živelní pohromy a testuje se nejen příjmová, ale i majetková situace jedince (Arnoldová, 2012, s. 11).

Odlišnosti těchto systémů lze spatřit v tom, jak jsou financovány, jaké situace řeší a jak jsou organizačně zabezpečeny. Z institucionálního zajištění jsou vyloučeny podniky a právnické osoby, resp. je jejich úloha minimalizována na zpracovatele vstupních podkladů (evidenčních listů, potvrzení o příjmech apod.)

„Sociální zabezpečení je institucí, která je do detailů právně konstituovaná. Složitá a často zcela nepřehledná síť právních předpisů a norem vymezuje a legitimuje sociální zabezpečení a jeho jednotlivé nástroje“ (Konopásek, 1998, s. 97). Ekonomický faktor je jednou ze sil, které určují možnosti rozvoje sociálního zabezpečení.

Hospodářská situace určuje hranice možností země, která potřebuje materiální základnu pro systém sociálního zabezpečení a jeho rozvoj. Nesnadné je dohodnout se na hranici takových ekonomických nákladů, které by optimálně kryly sociální zabezpečení (Munková a kolektiv, 2005, s. 24).

Dávkami rozumíme majetkové převody, především peněžní podoby, ve prospěch někoho jiného. V demokratické společnosti se jedná o redistribuci ve prospěch těch, jejichž potřeby byly společensky uznány. Peněžité dávky jsou vypláceny těm, kdo na ně mají nárok, byly jim na nějakém základě přiznány, přičemž je potřebné rozlišovat mezi právem na dávku a nárokem na ni. Podmínky jejich čerpání blíže stanovují právní předpisy. Nepojistné dávky jsou svým charakterem dávky nenávratné (Tomeš, 2010).

Zavedení systému státní sociální podpory v roce 1995 sloučilo do jednotného zákonného předpisu všechny vyplácené dávky, které dosud byly vypláceny z různých sociálních systémů.

Z porovnání zahájení příprav reformy a účinnosti zákona o státní sociální podpoře v roce 1995 vyplývá, že se jednalo o dlouhodobě připravovanou změnu. Vedle návrhů převést přídavek na dítě do formy daňových zvýhodnění jedni podporují adresnost s vyšší příjmovou hranicí a jiní plošnou výplatu. Koncept s návrhem vázat dávky na výši příjmů předložilo MPSV v roce 1994, nesouhlasné stanovisko vyslovily odbory, ale i opoziční politické strany (Potůček, 1999, s. 109). Ovšem samotná myšlenka přeskupení dávek financovaných ze státního rozpočtu pod „státní sociální podporu“ a vybudovat tak druhý pilíř instituční struktury sociálního zabezpečení nebyla kritizována nikdy (Rys, 2003, s. 97). Dokonce samotná účinnost zákona byla posunuta z důvodu organizační nepřipravenosti a místo 1.4.1995 byl systém státní sociální podpory spuštěn částečně od 1.10.1995 a zcela až od 1.1.1996. I tak docházelo k řadě komplikací. Do databází bylo potřebné zanást údaje téměř celé populace a náročné bylo zejména pořízení dat pro dávky testované. Tehdejší okresní úřady, kde byla vytvořena oddělení státních sociálních podpor, musely spuštění nejen personálně, ale i materiálně zajistit. Podařilo se však plně převést kompetence výplaty sociálních dávek na stát.

Tabulka č. 1: Shrnutí vývoje sociálního zabezpečení na území ČR

1918	Bismarckův systém sociálního pojištění (úrazové, nemocenské, důchodové) Soukromé pojištění
1924	Penzijní pojištění pro dělníky Nemocenské pojištění pro státní zaměstnance
1945	Rodinné přídatky , výše podle počtu dětí, vyplácí zaměstnavatel
1964	Mateřská dovolená 22 týdnů + další mateřská dovolená 1 rok
1968	Mateřská dovolená 26 týdnů + další mateřská dovolená 1 rok
1970	Mateřská dovolená 26 týdnů + další mateřská dovolená 2 roky
1987	Mateřská dovolená 28 (37 týdnů samoživitelky) týdnů + další mateřská dovolená 2 roky
1989	Mateřská dovolená 28 (37 týdnů samoživitelky) týdnů + další rodičovská dovolená 3 roky
1990	Státní vyrovnávací příspěvek – vyplácí zaměstnavatel nebo OSSZ k PND 220 nebo 320 Kč podle výše příjmů
1991	Prováděcí vyhláška k zákonu o sociálním zabezpečení 182/1991 depistáž, Lékařská posudková služba OSSZ, Pověřené obecní úřady poskytují dávky související s dietním stravováním, při sociální potřebnosti, mimořádné výdaje až do 10 000 a nebo věcné dávky do 5 000 Kč. Dále příspěvek na výživu dítěte (pokud neplní soudem určená osoba vyživovací povinnost) poskytují Okresní úřady – ten dále poskytuje jednorázové dávky, pokud se narodily současně 3 více dětí, pěstounské dávky a dávky zdravotně postiženým občanům, včetně pomůcek. Dále dávky pro občany nepřízpůsobivé.
1995	Vznik Státní sociální podpory sjednocuje rodinné dávky, dávky pěstounské péče (do roku 2002 vyplácejí Okresní úřady, dále dva roky pověřené městské úřady a od roku 2004 Úřady práce
2012	Sjednocení nepojistných sociálních dávek. Úřad práce ČR od 1.1.20012 vyplácí dávky státní sociální podpory, dávky v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením.

Zdroj: vlastní zpracování

Vysvětlení zkratk: OSSZ – Okresní správa sociálního zabezpečení; PND – příspěvek na dítě

Jedním z dalších mezníků vývoje je v roce 2004 vstup do Evropské unie. EU ponechává členským zemím možnost uchovávat si rozdílnost v systému sociálního zabezpečení. Důvodem jsou rozdílné výchozí podmínky zemí, historických tradic a kupní síla (Duková, Duka, Kohoutová, 2013, s. 127). V rámci evropských nařízení byla migrujícím pracovníkům zaručena rovnost nakládání, vycházející z článku 12 Smlouvy o ES. Zároveň je účelem zabránit nevýhodnému postavení migrujících při posuzování dob pojištění. Na druhou stranu je cílem koordinace výplat dávek zabránit negativní i pozitivní kolizi národních předpisů a v případě nepříznivé životní situace možnost čerpat pouze ze systému jediného státu. Stěžejním současným právním předpisem je Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o

koordinaci systémů sociálního zabezpečení, které navázalo na Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971.

Další změny se snahou omezit veřejné výdaje do sociální oblasti přišly v letech 2004 - 2006. Došlo ke zrušení některých dávek, zpřísnění jejich poskytování či snížení příjmové hranice pro vstup do systému. Dávky byly dále dostupné jen nízkou příjmovým rodinám. (Sirovátka a Večerník, 2006, s. 57) kritizovali zhoršení postavení skupin nezaměstnaných, více početných rodin či starých nebo zdravotně postižených osob.

Tabulka č. 2: Postoje k reformám důchodů, daní a sociálních dávek podle preference politické strany (% kladných odpovědí)

Postoj	ODS	KDU-ČSL	ČSSD	KSČM	Celkem
Sociální dávky:					
Sociální dávky pouze nejpotřebnějším	77,9	77,8	81,8	72,7	75,7
Sociální dávky také pro podporu rodiny	69,9	81	82,3	77,7	77,6
Snížit nebo odebrat dávky těm, kdo se vyhýbají práci	89,9	85,7	91,1	82,4	86,8
Životní minimum je přiměřené	32,1	19,1	24,2	18,2	21,9

Zdroj: CVVM, březen 2006, Večerník v Sirovátka, 2006, s. 57

Z výše přiložené tabulky vycházející z výzkumu realizovaného CVVM v roce 2006 vyplývá, že většina respondentů se domnívá, že změny v sociální oblasti jsou v ČR potřebné. Zároveň vystihuje skutečnost, že podporovat je třeba pouze ty nejpotřebnější, a lidem, kteří se vyhýbají práci, je třeba dávky snížit či odebrat. Menší shoda panuje v oblasti podpory rodin s dětmi.

Koncepce sociálního zabezpečení na začátku 21. století má určité priority. Moderní teorie klasifikují řady postojů, z nichž nejpodstatnější jsou zásluhovost, potřebnost, rovnost navzájem, rovnost příležitostí a výkonnost. Na jedné straně musí systém zohledňovat minimální standardy, jejichž rámec vyplývá z evropského společenství, zároveň musí být kompatibilní, aby bylo možné uzavírání i mezinárodních dohod. Český systém bývá charakterizován jako drahý a současně nepřehledný, a to především složitostí dávkových schémat, která jsou příliš komplikovaná. V některých případech přestává být systém neadresný a umožňuje nepotřebným vstup do systému a parazitování na něm (Sirovátka, 2006, s.57).

Tabulka č. 3: Souhrn vlivů na vývoj oblasti sociálních dávek v ČR po roce 1989

Období		1989-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Základní legislativa sociálních dávek		Zákon č. 482/1991	Zákon č. 117/1995	Zákon č. 117/1995	Zákon č. 117/1995
		Zákon č. 100/1998	Zákon č. 482/1991	Zákon č. 482/1991	Zákon č. 108/2006
		Zákon č. 58/1964	Zákon č. 100/1998	Zákon č. 100/1998	Zákon č. 110/2006
		Zákon č. 109/1984	Zákon č. 50/1973	Zákon č. 500/2004	Zákon č. 111/2006
		Zákon č. 582/1992		Zákon č. 50/1973	
		Zákon č. 50/1973			
Organizace zabezpečující správu dávek		Obce	Okresní úřady	Okresní úřady	Obecní úřady
		OSSZ	Obecní úřady	Obecní úřady	Úřady práce
		Okresní úřady	OSSZ	Úřady práce	
		Zaměstnavatelé	Zaměstnavatelé		
Představitelé státu	Prezident	V. Havel	V. Havel	V. Havel, V. Klaus	V. Klaus
	Ministr MP SV	P. Klener (ODA), M. Horálek (OF, OH), J. Vodička (ODS)	J. Vodička, S. Volák (ODS), V. Špidla (ČSSD)	V. Špidla, Z. Škromach (ČSDD)	Z. Škromach, P. Nečas (ODS) P. Šimerka (ČSSD)
	Předseda vlády	P. Pithart, V. Klaus	V. Klaus, J. Tošovský, M. Zeman	M. Zeman, V. Špidla	S. Gross, J. Paroubek, M. Topolánek, J. Fisher
Společenské potřeby změn		Sametová revoluce	Ekonomická krize	Reforma územní správy	Světová finanční krize
		Privatizace		Vstup do EU	
		Přeměna společnosti na tržní		Původní účinnost služebního zákona	
		Rozdělení ČR a SR			
Zásadní změny parametrů sociálních dávek		Potřeba sjednocení	Sjednocení systémů	Ukončení příspěvek na dopravu	Zakotvení správních deliktů do zákona o státní sociální podpoře
		Růst inflace	Adresnost dávek	Ukončení příspěvek na teplo a nájemné	Vznik i zánik příspěvku na školní pomůcky
		Potřeba sociální sítě	Snadné přizpůsobení dávek inflaci	Ukončení zaopatřovacího příspěvku	Nově uzákoněny sociální služby, hmotná nouze

Období		2010	2011	2012	2013
Základní legislativa sociálních dávek		Zákon č. 117/1995	Zákon č. 117/1995	Zákon č. 117/1995	Zákon č. 117/1995
		Zákon č. 108/2006	Zákon č. 73/2011	Zákon č. 73/2011	Zákon č. 73/2011
		Zákon č. 110/2006	Zákon č. 108/2006	Zákon č. 108/2006	Zákon č. 359/1999
		Zákon č. 111/2006	Zákon č. 110/2006	Zákon č. 110/2006	Zákon č. 110/2006
			Zákon č. 111/2006	Zákon č. 111/2006	Zákon č. 111/2006
					Zákon č. 108/2006
Organizace zabezpečující správu dávek		Obecní úřady	Obecní úřady	Úřad práce ČR	Úřad práce ČR
		Úřady práce	Úřady práce – ÚP ČR		
Představitelé státu	Prezident	V. Klaus	V. Klaus	V. Klaus	V. Klaus, M. Zeman
	Ministr MPS V	P. Šimerka, J. Drábek (TOP 09)	J. Drábek (TOP 09)	J. Drábek, L. Mullerová (TOP 09)	L. Mullerová, F. Koníček (ČSSD)
	Premiér	J. Fischer, P. Nečas,	P. Nečas	P. Nečas	P. Nečas, J. Rusnok
Společenské potřeby změn		Stárnutí populace	Příprava důchodové reformy	Potřeba sociálního bydlení	Důchodová reforma
		Nárůst nezaměstnanosti	Vyšší potřeby flexibility práce		Opětovná diskuze služebního zákona
Zásadní změny parametrů sociálních dávek		Sociální příplatek ponechán jen pro OZP	Úplné ukončení sociálního příplatku	Sjednocení nepojistných sociálních dávek	
			Flexibilita rodičovského příspěvku	sKarta - vznik	sKarta příprava ukončení

Zdroj: vlastní zpracování

2.1 Procesy spojené se zabezpečením fungování systému sociálních dávek

K úkolům veřejné správy patří ochrana veřejného pořádku, bezpečnost a obrana státu, zahraniční politika, hospodářská politika, sociální, zdravotní a školská oblast (Tomeš a kolektiv, 2002, s. 23). Sociální správa je jednou z mnoha oblastí veřejné správy a je souborem činností uspořádaných podle potřeb klientů a k nim „přiřazujeme:

- *organizační struktury lidí, kteří o činnostech rozhodují a kteří je vykonávají,*
- *nástroje (dávky, služby, popř. záказы a příkazy, viz dále), jimiž činnosti vykonávají,*
- *zdroje, kterými činnosti financují“ (Tomeš a kolektiv, 2002, s. 48).*

Výstavbou sociální správy rozumíme složení orgánů a organizací, které v sociální sféře působí a tím poskytují obyvatelstvu sociální ochranu, dávky a služby. Jejich povaha by měla splňovat podmínky subsidiarity, účinnosti, hospodárnosti (Tomeš a kolektiv, 2002, s. 77). Také politická orientace zemí a váha různých sociálních skupin se odráží ve tvorbě sociálního zabezpečení a sociální správy, přičemž sociální programy ve světě jsou založeny na solidaritě mezi občany, slouží zájmům sociálních skupin. Vedle politických strana na tuto tvorbu působí také různé zájmové skupiny, odbory, zaměstnavatelé, občanská sdružení. Jejich lobby mohou vyvolat tlak, který může vést k urychlení přijetí zákonů nebo je zpomalit či dokonce vetovat (Černá, Trinnerová, Vacík, 2007, s. 27).

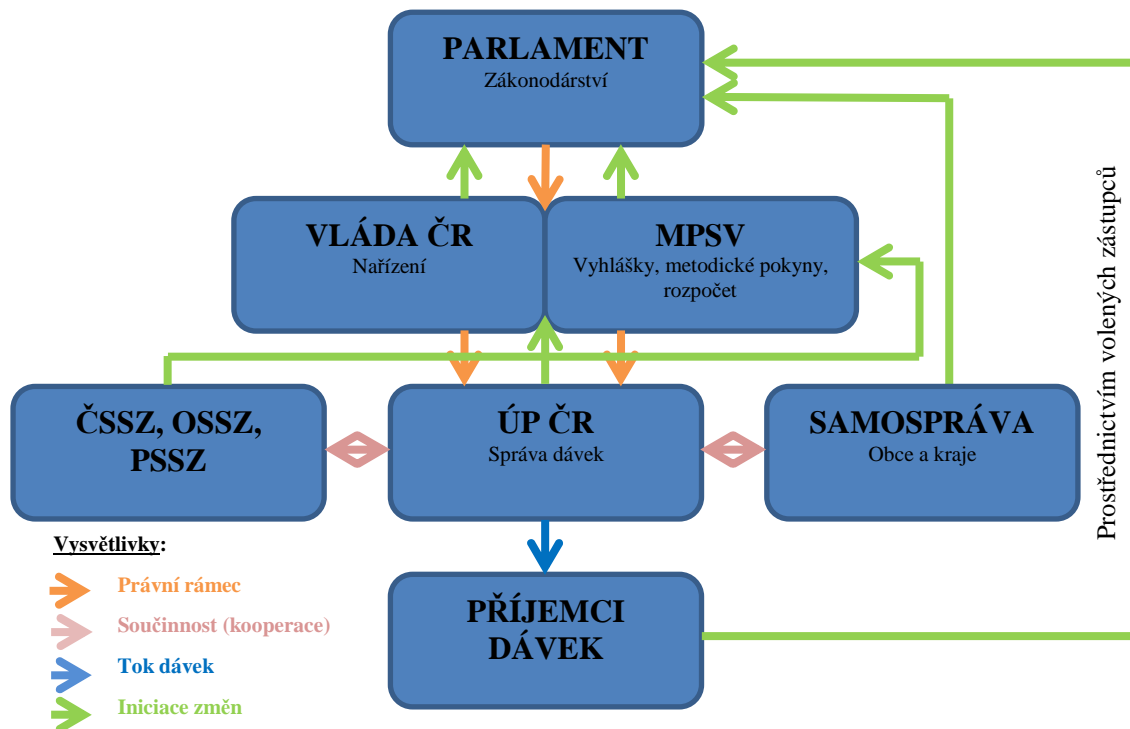
Náklady na sociální správu jsou dvojí a to:

- Náklady spojené s prováděním vlastní činnosti jako jsou samotné výplaty dávek, poskytování služeb.
- Náklady spojené s provozem sociálních činností, kterými mohou být mzdy a vzdělávání pracovníků, náklady spojené se zajištěním budov, dopravy a další (Tomeš a kolektiv, 2002, s. 89).

Přiblížení institucionálního fungování systému nepojistných sociálních dávek lze charakterizovat jako součást veřejné správy s podsystemem sociální správy. Legislativním rámcem této oblasti jsou zákony. Zákonodárná iniciativa v České republice je tvořena parlamentem. Od zákonů se odvíjejí a zároveň s ním musí být v souladu nařízení vlády, ale také vyhlášky a metodické pokyny ministerstva práce a sociálních věcí. MPSV řídí Úřad práce ČR, který zabezpečuje organizačně správu dávek, a to nejobvykleji v součinnosti s ČSSZ, OSSZ a samosprávnými celky. Přímou

finanční pomoc pak ve formě dávek poskytuje jejich příjemcům. Potřebné změny v této oblasti mohou iniciovat samotní příjemci dávek prostřednictvím volených zástupců, samosprávy, ale i organizace spolupracující či přímo výplaty realizující, a to nejčastěji

Graf č. 1: Systém správy nepojistných sociálních dávek v ČR



Zdroj: vlastní zpracování

V České republice je sociální správa financována převážně ze státního rozpočtu, do kterého se vlévají peníze z daní, poplatků, pokut a jiných zdrojů. Na financování sociální správy se tak podílí stát, samosprávy, zaměstnavatelé, nestátní organizace, církve, mezinárodní organizace, občané a evropské fondy (Tomeš a kolektiv, 2002).

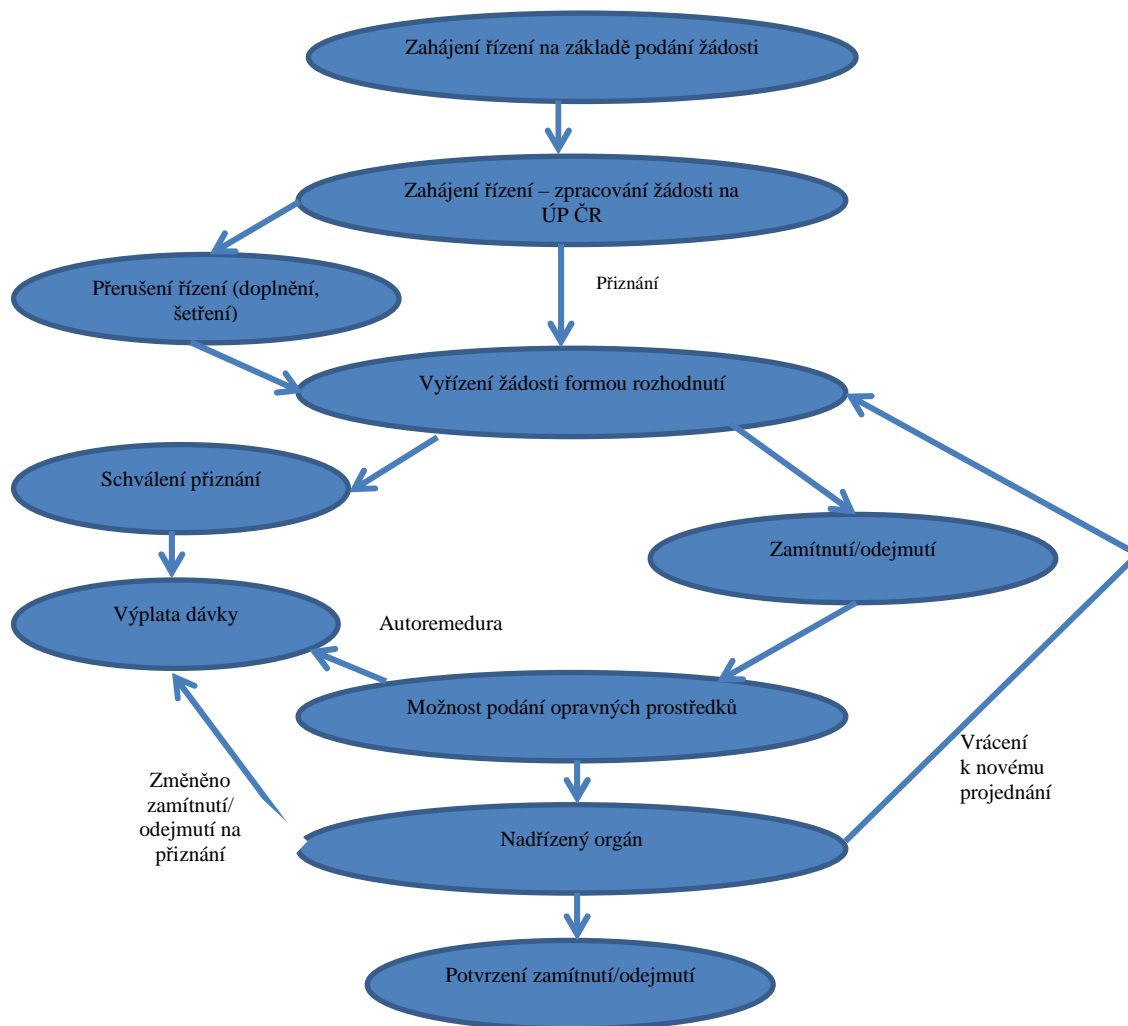
V ekonomické oblasti financování sociální správy je pak oprávněná kritika, která deklaruje, že stát svými vysokými daněmi bere podnikatelům chuť do podnikání a velkorysým sociálním zabezpečením bere chuť do práce a poukazuje na to, že sociální výdaje státu rostou rychleji než ekonomika, nárůst sociálních výdajů nereaguje na pokles tempa hospodářského růstu, což vede k zadluženosti. „Sociální stát ekonomiku dusí svou nákladností, nízkou efektivností a přílišnou mírou regulací“ (Keller, 2005, s. 15-16).

Orgány pověřené správou sociálních dávek vykonávají veřejnou moc, která autoritativně ukládá povinnosti nebo přiznává práva a to i nepodřízeným osobám. Realizace výkonné moci je realizací služeb veřejného zájmu. (Kindl, 2006, s. 19-21,

27). Sociální správu pro oblast sociálních dávek vykonávají určité subjekty, které vydávají akty, zakládající nárok, odnímající nárok, omezující nebo jinak zasahující do práv občanů. Vykonávají tedy moc výkonnou. Proto musí být tyto vazby koncipovány na základě zákona. Základním zákonem ustanovujícím procesy v řízení o dávkách je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Specifické zákony mohou ustanovovat odchylky od jím daných procesních úprav, ale tyto nesmí být stanoveny v neprospěch dotčených osob. *„Sociální zabezpečení jako součást sociální politiky a jako prostředek k uskutečňování jejích úkolů a cílů můžeme potom obecně chápat jako soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím a pomocí se uskutečňuje předcházení, zmírňování a odstraňování sociálních událostí občanů“* (Bělina a kolektiv 1989 v Krebsovi, 2005, s. 158).

Všechny nepojistné sociální dávky jsou vypláceny na základě podaných žádostí. Žádosti musí být uplatňovány u místně a věcně příslušného úřadu, čímž je zahájeno správní řízení. *„Tyto typy řízení odpovídají členění stávající právní úpravy a jejich předmětem je uplatnění dávkových nároků, změna systému, v jehož rámci bude sociální situace konkrétní osoby ošetřena“* (Tröster a kol., 2008 v Tomešovi, 2009, s. 177). Řízení o dávce má své zásady, například: zákonnost, objektivnost, rovnost účastníků řízení, právo na vícestupňové řízení a další. Právě právo na vícestupňové řízení zakládá účastníkovi řízení možnost projevu nesouhlasu s rozhodnutím v jeho věci.

Odvolání (nebo jiný opravný prostředek) se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, ten jej následně předá nejbližší nadřízenému správnímu orgánu, který o něm rozhodne (Zákon č. 500/2004, hlava VIII). Pokud účastník řízení nesouhlasí s výrokem správního úřadu, má možnost podání kasační stížnosti či správní žaloby a zde již o věci rozhoduje soud. K vyřízení žádostí správním orgánem jsou stanoveny lhůty. Většina správních aktů je zakončena vydáním rozhodnutí. Správní řád také ustanovuje, kdo je účastníkem řízení o dávce, kdo může účastníka zastupovat. Dává účastníkovi řízení právo nahlížení do spisu. Dále stanovuje průběh procesů a postupů řízení o dávce, spolupráci mezi úřady (tzvn. součinnost). Náklady správního řízení, čili náklady na vyřízení žádostí o dávku jsou náklady správního úřadu, který o věci rozhoduje. Nespokojený žadatel o dávku může využít i pomoci kanceláře Veřejného ochránce práv.

Graf č. 2: Postup správního řízení pro oblast NSD

Zdroj: vlastní zpracování na základě zákona č. 500/204 Sb., správní řád

Stát je tím, kdo vytváří právní normy, finanční nástroje, podporuje veřejné sociální služby a usiluje o příznivé podmínky pro uplatnění občanské sounáležitosti jako demokraticky přijetého mechanismu, který nedopouští pád občanů pod hranici zabezpečující jim důstojnou existenci (Potůček, 1999, s. 55).

„Znamená to, že systém sociálního pojištění musí do značné míry odrážet přínos jednotlivých účastníků systému a jejich zásluhy pracovní či jiné, jako je například péče o rodinu či jiný prospěch společnosti. Krom toho musí být tento systém citlivý k oprávněným a specifickým potřebám, jež vznikají v důsledku zdravotních a jiných hendikepů. Tento systém kolektivně sdíleného rizika musí vzájemnou důvěru posilovat tím, že zamezí parazitování na systému, tj. zamezí zneužívání společných zdrojů

některými a stejně tak zajistí plnění povinností vůči společnému systému (například odvody daní a sociálního pojištění)“ (Sociální doktrína České republiky, 2002).

Jedním z nástrojů sociální politiky jsou sociální dávky a pro jejich tvorbu je nezbytné zahrnovat také

- „ 1) *Věcný obsah dávky*
- 2) *Osobní rozsah dávky (okruh příjemců)*
- 3) *Výše dávky („hodnotový“ rozsah dávky)*
- 4) *Doba poskytování dávky (časový rozsah)*
- 5) *Změna v poskytování dávky*
- 6) *Zánik dávky*“ (Krebs, 2005, s. 173)

Přičemž věcný obsah dávky tvoří její základ a tuto tvorbu můžeme rozdělit na míru úhrady, charakteru její potřeby, princip jejího poskytování, z původu její konstrukce, z povinnosti dávku poskytovat, potřeby čekací doby na dávku. Osobní rozsah stanovuje adresnost dávky, její výši, potřebu valorizace, hodnotový rozsah dávky, sazbu dávky. Doba poskytování dávky se tvoří z hlediska délky potřeby, termínů výplat a četnosti poskytování. Změny v poskytování dávky jsou v našich podmínkách nejčastěji vázány na souběhy dávek, příjmové situace. O zániku dávky pak rozhodují skutečnosti jako uplynutí doby, odpadnutí podmínek poskytování, prekluze, úmrtí příjemců či sankce a porušení podmínek (Krebs, 2005).

Kontrolní mechanismy

Kontroly ve fungování správních systému by měly být dvou typů a to vnitřní i vnější. V mnoha případech nejsou vnější kontrola nezbytné, ale *„jejich existence pomáhá legitimovat systém, ujistit skeptičtější občany a povzbudit to málo veřejných úředníků, kteří si neosvojili kodex chování*“ (Chapman, 2003, s. 151). Také stát zodpovídá za škodu způsobenou chybným postupem správních orgánů, a to jak za škodu způsobenou fyzickým tak i právnickým osobám. V případě nepojistných sociálních dávek by mohlo dojít ke škodě způsobené například nečinností příslušného úřadu. V tomto případě má možnost věc převzít úřad nadřízený a ten rozhodnout. U chybně vydaného rozhodnutí je možné použít opravné prostředky.

„Ministerstvo práce a sociálních věcí, OKÚ i magistráty, které rozhodují o dávkách SSP, mají právo přezkoumat správnost a úplnost podkladů předložených právníky a fyzickými osobami v řízení o dávkách SSP (právo přezkoumávat se

nevztahuje na podklady doložené jinými státními orgány), nahlížet do dokladů státních orgánů a na závady v nich upozornit, kontrolovat plnění povinností, uvedených v § 63 zák. o SSP, právníckými a fyzickými osobami.“ (Nevrtal, Bárta, 2000, s. 7)

Jednou z mnoha činností správních orgánů je i projednávání a postihování přestupků a jiných správních deliktů. Navenek tak veřejná správa plní i funkci mocenské ochrany (Kindl a kol., 2006, s. 55). V tomto případě tedy mluví o tzv. správním trestání. Přiblížení tohoto pojmu vyjadřuje to, že ukládá-li nějaká norma povinnost, tak by se tato povinnost měla splnit. Neplnění povinností je spojeno s právními důsledky a je vymahatelné sankcemi (Kindl a kol., 2006, s. 243). V oblasti nepojistných sociálních dávek se jedná především o ukládání napomenutí a pokut.

Všechny zákony ukládají žadatelům o nepojistné sociální dávky, příjemcům dávek, oprávněným osobám, ale i fyzickým a právníckým osobám, které potvrzují data potřebná ke zpracování dávek povinnosti a zároveň mají zakotvena kontrolní opatření a mechanismy umožňující tyto povinnosti přezkoumávat. Při zjištění vad podání je možné udělování sankcí a vymáhání přeplatků. Pokud dojde ke zjištění porušení nebo znemožnění kontroly, je možné přistoupit k nápravným opatřením.

Pokud klient nesouhlasí s aktem nebo s jednáním úřadu, případně chce upozornit na možné protiprávní jednání samotného úřadu, má právo se obrátit na nadřízený orgán, soud nebo Veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv, pokud zjistí pochybení, požaduje nápravu po státním orgánu a pokud ten tak neučiní, může věc předložit vládě, a tak vlastně může požadovat, aby k nápravě byly využity vlastní kontrolní, nápravné a sankční pravomoci (Šebestová a kolektiv, 2008, s. 58).

Zvláštními možnostmi kontrolních mechanismů u nepojistných sociálních dávek jsou:

- Ustanovení v zákoně o státní sociální podpoře § 54a, který přímo stanovuje srážku 22 800 Kč z rodičovského příspěvku, pokud některý z rodičů dostal sankci, protože neplnil povinnosti související s řádným plněním školní docházky staršího dítěte v rodině.
- Kontroly využívání příspěvku na péči, kdy se zjišťuje skutečné využití na zajištění pomoci a ta odpovídá stanovenému stupni závislosti.
- Provádění sociálního a místního šetření, ke kterým jsou oprávněni zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi. Pokud žadatel o dávku nebo

společně posuzované osoby znemožní provedení sociálního šetření, je možné jim dávku odejmout, zamítnout nebo snížit.

2.2 Organizační zabezpečení správy nepojistných sociálních dávek

Organizační jednotkou veřejné správy je úřad, který spravuje zákonem stanovený okruh záležitostí, jež je mu jako organizační jednotce stanoven, působnost vykonávají také fyzické osoby nebo kolegiální orgány. Úřadu je přidělena nejen pravomoc, ale i územní a věcná působnost (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 73). Nejznámějším modelem úřadu je hierarchický s vertikálním uspořádáním organizační struktury, systémem subordínace, koncentrací působnosti v centru, dělbou práce spojenou se specializací pracovníků s formalizovanými pracovními postupy (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 74).

Po revoluci v roce 1989 v naší republice vzniká potřeba tvorby nových nebo transformace stávajících úřadů tak, aby naplňovaly požadavky kladené na tržní společnost. Začínají se objevovat první nezaměstnaní, ale také firmy, kterým chybí znalosti zákoníku práce. Tyto skutečnosti vyvolaly potřebu zakládání úřadů práce, které průběžně vznikaly v roce 1990 a jejich počet se až do roku 2011 ustálil na 77 a kompetence každého z nich pak pokrývaly území jednoho okresu. Česká správa sociálního zabezpečení, s podřízenými okresními správami sociálního zabezpečení slouží potřebám osob samostatně výdělečně činných, dále řeší potřeby individuálních pojištění nezaměstnaných nebo malých organizací.

Změny zaznamenaly i samosprávné úřady, kterým byl dán úkol organizovat a poskytovat sociální péči občanům a to ve spolupráci s dalšími orgány. Za úkol měly i vyhledávání občanů, kteří sociální pomoc potřebují, a to zejména ve spolupráci s odbory okresních úřadů, které následně mohly zprostředkovat služby i dávky (Arnoldová, 2012, s. 15).

S takto vytvořenými úřady jsou spojeny i povinnosti administrovat sociální dávky, jejichž potřebu také vyvolala transformující se společnost. Nejednotnost komplikovala situaci především pro příjemce těchto dávek. Na počátku devadesátých let se začíná připravovat zjednodušení postupů a usnadnění orientace ve struktuře poskytovatelů pro běžného občana. Nově se také objevuje potřeba dávek pro méně příjmové rodiny, jako vyrovnávací příspěvek.

Potřebu sjednocení základních rodinných dávek řešil zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře, který sjednotil vyplácení dávek pod jednu organizaci a to okresní úřady, kde vznikly oddělení státní sociální podpory. Na ně navázaly potřeby vytvoření kontaktních míst, které vznikly ve větších spádových oblastech. Dávky sociální péče (příspěvky při péči o osobu blízkou, příspěvky osobám se zdravotním postižením) a dávky sociálně potřebným vyplácí nadále obecní úřady.

Další významné změny přinesl rok 2006, kdy vstoupil v platnost zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o sociálních službách. Dávky vznikající na jejich základech však dále vyplácí obecní úřady. V roce 2011 vzniká Úřad práce České republiky a začíná se připravovat přechod dávek, na které vzniká nárok ze zákona o hmotné nouzi a zákona o sociálních službách pod správu Úřadu práce ČR. Od 1.1.2012 k připravované změně dochází.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

Ministerstvo práce a sociálních věcí vzniklo v roce 1968, v roce 1988 bylo dočasně zrušeno a zaměstnanci byli převedeni pod Ministerstvo zdravotnictví. V dnešní podobě existuje od roku 1990.

Je orgánem, který vykonává, mimo mnoha dalších činností, státní správu také pro oblast nepojistných sociálních dávek. Tuto oblast řídí, kontroluje a zabezpečuje jednotný postup. V rámci této činnosti stanovuje jednotnost tiskopisů žádostí o dávky, vydává metodické pokyny a určuje optimální počty zaměstnanců vzhledem k počtu dávek.

Ministerstvo práce a sociálních věcí je správce informačního systému o dávkách, zajišťuje aplikační programy sloužící ke zpracování údajů potřebných pro rozhodování o dávkách. Poskytuje informace v případě vyřizování stížností, provádí kontrolní činnost, spolupracuje s dalšími ústředními orgány státní správy, ale také je povinno poskytovat informace Veřejnému ochránci práv. Ve spolupráci s dalšími podřízenými útvary provádí analytickou a koncepční činnost, plní úkoly vyplývající z práv Evropského společenství.

Tento ústřední orgán státní správy s více než 1 100 zaměstnanci je rozdělen na odbory a sekce. Pro oblast správy dávek jsou vytvořeny Odbory odvolání a správních činností nepojistných sociálních dávek, kterých je 14 a to pro každou krajskou pobočku ÚP ČR.

Úřad práce České republiky

V současnosti je hlavním úřadem, který zabezpečuje poskytování finančních prostředků směrem k sociálně potřebným Úřad práce České republiky. Přes veto prezidenta republiky Václava Klause, byl přijat 15.3.2011 zákon č. 73/2011 ze dne 9. února 2011, kterým se ze 77 okresních úřadů práce stal jeden úřad. Tento zákon vešel v účinnost již 1.4.2011. Za pouhých 12 pracovních dnů musela proběhnout celorepubliková reorganizace. Přičemž například velká podobná reforma územní správy, a to přechod kompetencí okresních úřadů na krajské a obecní úrovně, byla připravován 2 roky.

Je tedy patrné, že návazná legislativní opatření v podobě vnitřních předpisů, směrnic, pravomocí zaměstnanců a jejich podpisových oprávnění ani organizačního uspořádání nemohla být plně připravena. Přestože odborníci upozorňují na to, že racionalizace dělby kompetencí, zefektivnění rozhodovacích procesů, participace občanů a opatření vedoucí ke zvýšení odborné úrovně správního personálu jsou nezbytnou součástí správních reforem (Mates, Wokoun, 2001, s. 112).

Ministr práce a sociálních věcí deklaroval, že reforma přinese úsporu v počtu pracovníků, zejména zrušení 77 pozic mzdových účetních a nahrazení pouhými 14 mzdovými účetními na krajských pobočkách. A dále, že vznikne jen jedno výplatní místo pro dávkové systémy.

Rozsah činností, které úřad vykonává, jsou dány nejen zákonem, kterým vznikl, ale další kompetence vyplývají ze speciálních zákonů, zejména těch, které upravují nepojistné sociální dávky a oblast politiky zaměstnanosti.

Od 1.1.2012 úřad práce začíná vyplácet i řadu nových dávek. Z obecních úřadů bylo možné převzít přibližně polovinu pracovníků, kteří agendy doposud spravovali. Odbory vznášely řady námitek, ale jejich argumenty nebyly akceptovány. 11.5.2012 se v novinách, které vydává MPSV Práce a sociální politika objeví konstatování generálního ředitele ÚP ČR: *„Díky enormnímu nasazení všech pracovníků ÚP ČR se podařilo počáteční problémy zvládnout a dnes lze stav výplaty sociálních dávek označit za stabilizovaný.“* (Práce & sociální politika, 2012, s. 1)

Během roku 2013 se Úřadu práce ČR podařilo pod vedením generální ředitelky Ing. Marie Bílkové stabilizovat provoz, uspořádat organizační uspořádání. Stále však nebyly dořešeny problémy se softwarovými systémy, s kterými Úřad práce ČR pracoval. Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže byla napadena forma jejich nákupu a musel

být ukončen jejich provoz. Úřad práce ČR byl během ledna 2014 nucen uskutečnit návrat k původním softwarovým produktům a zajistit nejen jejich zpřístupnění, ale obnovení všech dat. V té době ještě stále nebyla vypořádána personální nedostatečnost zejména v oblasti administrace nepojistných sociálních dávek.

Generální ředitelství úřadu práce ČR bylo dočasně umístěno v budově MPSV a budovu pro své pracoviště získává až v listopadu 2013 (MPSV, tisková zpráva 22.11.2013).

Česká správa sociálního zabezpečení

Česká správa sociálního zabezpečení je úřadem, který vyplácí zejména pojistné sociální dávky. S úřadem práce spolupracuje především v oblasti poskytování dat, která mohou mít vliv na výši a nárok na nepojistné sociální dávky, neboť ty se převážně odvíjejí od výše příjmů a mohou jimi být výše důchodů, výše vyplacených nemocenských dávek, doby důchodového pojištění a další. Také mohou poskytovat data k provádění kontrol.

Pro spolupráci s Úřadem práce ČR v oblasti NSD je zejména důležitá lékařská posudková služba, která poskytuje úřadu práce posudky osob se zdravotním postižením, které jsou podkladem především pro administraci příspěvků na péči, příspěvků na mobilitu, příspěvků na pomůcky pro OZP a pro rozhodování o vydávání průkazů mimořádných výhod.

V současnosti spravuje a provozuje databázi výplat všech sociálních dávek.

Úřady s pověřenou působností

Obecní úřady na základě zákona o obcích vykonávají státní správu v takzvané přenesené působnosti a to převážně ve svém územním obvodu. Na základě veřejnoprávních smluv mohou tuto činnost vykonávat i pro jiné obce. V oblasti sociálních činností se jedná o činnost sociálně-právní ochrany dítěte, sociální práce a rozvíjení sociálních služeb. Také se podílejí na vyhledávání náhradní rodinné péče nebo na svěřování dítěte do výchovy jiné osoby. Ve všech těchto oblastech se setkává jejich činnosti s činností orgánů provádějících správu nepojistných sociálních dávek.

V zájmu klientů je, aby mezi těmito orgány byla dobrá spolupráce. Zároveň by tyto orgány měly spolupracovat na hledání co nejvhodnějších řešení sociálních situací. K tomuto účelu má sloužit zejména takzvaný standardizovaný záznam sociálního pracovníka. Tento záznam je součástí počítačové aplikace a mohou do něj pořizovat

záznamy a nahlížet jak sociální pracovníci obcí, tak sociální pracovníci úřadu práce. Cílem je vzájemná informovanost těchto orgánů jak o situaci klienta (např. propuštění z výkonu trestu, plnění povinné školní docházky), tak o poskytovaných dávkách (například četnosti dávek, jejich výši, ale i formě jejich poskytování).

3 Veřejně politické procesy

Na oblast nepojistných sociálních dávek působí mnoho exogenních faktorů. Při přiblížení systému je nutné zařadit nepojistné sociální dávky i do rámce působení jakým je zejména veřejná správa, protože tuto můžeme charakterizovat jako souhrn procesů řízených, organizovaných a zabezpečovaných státem. Jedná se o procesy, které jsou státem regulovány a realizovány ve veřejném zájmu. Protože jsou dávky financovány z veřejných rozpočtů, podléhají veřejné kontrole. Orgány veřejné správy mohou svou činnost vykonávat jen na základě zmocnění daného jim zákonem. Základní struktura je tvořena státní správou, samosprávou a jinými subjekty (např. profesní komory, veřejné fondy apod.). Ovlivňovat a vymezovat jejich činnost může parlament, vláda, Ústavní soud, Nejvyšší správní soud, obecné soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv, státní zastupitelství aj.

Politici vytyčují úkoly pro veřejnou správu a tyto realizují zejména správní úřady s jejich administrátory. Základem jejich činnosti jsou písemné dokumenty a tyto jsou také výstupy jednotlivých aktů. Návaznost a koncepčnost dokumentů je zabezpečena právními předpisy. Tyto právní předpisy mají charakter nejen právní, ale i technické a organizační povahy. Podle nich jsou nastavovány nejen jednotlivé uskutečňované právní akty, ale také organizační hierarchie nebo i materiálně technická vybavení. Ve veřejné správě je dominujícím prvkem tvorba a uplatňování veřejného zájmu (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 25).

Realizace veřejné politiky je proces, na kterém se podílí mnoho aktérů, kteří jsou ovlivňováni navzájem, ale i působení vnitřního a vnějšího prostředí. Veřejně politický model se skládá z cyklů. Prvním cyklem je příprava politiky, jejíž součástí jsou analýzy hodnot, skutečností, problémů, zdrojů, návrhů a hodnocení změn a volby strategie. Dalším cyklem je návrh veřejné politiky, zahrnující sublokaci zdrojů, operacionálních i dalších cílů a priorit, přípravu alternativ, odhady a porovnávání nákladů a výnosů a jejich hodnocení. Posledním cyklem tohoto procesu je realizace a hodnocení veřejné politiky (Potůček, 2005, s. 33-35).

Když vláda pracuje na vývoji a implementaci nějaké politiky, což by mělo být na základě impulzu, je nutné hledat racionální a reálné strategie. Rozlišit, zda se jedná o nápravu nějaké špatné funkcionality, zda je směřováno k legitimitě nebo nějaké výhodě. Vyhodnocováno by mělo být, zda není zvýhodňována nebo znevýhodňována jen

skupina osob. Etiku uplatňujeme při hodnocení politiky a měla by provázet celou implementaci. Protože i korupce může zasáhnout do politické práce, je vhodné dbát na prevenci (Potůček, 2005, s. 372).

Chceme-li něco ve veřejné politice tvořit, musíme nejen vědět, kde jsme, kam chceme jít, ale také vědět, jak se k cíli dostaneme. Identifikovat klíčové politické a organizační činnosti vedoucí k dosažení cíle bývá nejdůležitější součástí plánování. Před přijetím rozhodnutí musí být zvažovány doporučení a varianty, zpracované odborníky. Přestože konečná rozhodnutí mohou být ovlivněna působením mnoha faktorů a nemusí se tak shodovat s doporučením odborníků, důsledky a zodpovědnost leží na rozhodovateli (Veselý a Nekola, 2007, s. 312).

Aby bylo možné uskutečnit změny nebo reformy, je nutné nejenom je realizovat, ale k cílům se musí dojít postupně. Ta fáze politiky, která znamená reálné převedení rozhodnutí do praxe, se nazývá implementací. U přípravy se již musí rozhodovat o krocích, které budou změny provázet, jak se budou jednotlivé etapy provádět, ale také jaké budou používány prostředky. Politici mnohdy přeceňují význam rozhodnutí, často nezhledňují, že od rozhodnutí k realizaci mohou nastat komplikace, neboť implementaci politiky ovlivňuje působení společenského vývoje, zaběhlých stereotypů. Také původní představy a potřebnost dané politiky se mohou měnit dokonce i působením procesu samotného. *„Správné rozhodnutí o začátku realizace politiky je podmíněno dobrou informovaností o realizačních podmínkách, jež mohou být objektivní i subjektivní povahy.“* (Potůček, 2005, s. 44)

U každého reformního procesu, a v oblasti sociálního zabezpečení zejména, musí být zřejmé, co se bude reformovat a i přes určité rozdíly plynoucí z charakteru reformy také musí být zřejmé způsoby, jak budou změny prováděny v souvislosti s časovým harmonogramem. I kdyby docházelo jen k dílčím změnám, musí být jednáno s ohledem na to, že jsou součástí celkových změn (Potůček, 2005, s. 128). Pokud se reformuje (což je vždy vážné rozhodnutí) nějaká oblast, je třeba dbát také na etiku, která by měla být součástí přijímaných hodnot. Etické předpoklady jsou součástí pravidel, souvisejí s dodržováním společenských standardů, a jako taková by měla být reflektována. Především pro státní sektor platí, že musí fungovat spravedlivě, spolehlivě, předvídatelně a klidně. Občané musí být srozuměni s tím, že odpovědné osoby jsou nejen kompetentní, ale také vázány normami. (Potůček, 2005, s. 361).

3.1 Implementace

Implementace prochází mnoha fázemi od schválení politiky, tvorby implementačního plánu, jeho realizaci a průběžné evaluace až ke kontrole a řešení problémů. Je nezbytné i provedení analýzy úspěšnosti a následná doporučení, z kterých plynou rozhodnutí vedoucí k ukončení politiky nebo změně politiky či jejím pokračování (Veselý a Nekola, 2007, s. 324).

Implementační proces musí obsahovat:

- jasně definované cíle
- jasně definované politické nástroje pro jejich dosažení
- politika musí být charakterizována existencí zákonné normy
- musí existovat implementační řetěz
- designéři politiky musí znát kapacitu implementátorů se zahrnutím dostatečnosti zdrojů

Příčemž podmínkou úspěšné implementace jsou:

- technologická proveditelnost
- politická proveditelnost
- administrativní proveditelnost
- legální proveditelnost
- ekonomická proveditelnost
- psychologická proveditelnost (Nagel ve Veselém a Nekolovi s. 318).

Také k reformám a změnám neodmyslitelně patří etické standardy, podle kterých je možné sledovat a vyhodnocovat zodpovědnost za činy a postupy a to ve vztahu nejen k tomu, co se událo a jakým způsobem, ale také ve vztahu k výsledkům.

Je důležité přijímat zákony, které určují nejen postupy, ale také eliminují negativní stránku věci, například potrestáním. Pokud chceme činit závěry, musíme tedy umět rozlišovat špatné a dobré (Potůček, 2005, s. 362-363). Etika je úzce spojena s důvěrou občanů v politické instituce (Pat Lyons, 2013), se právě mírou důvěry zabývá a uvádí, že ta může být rozdílná i podle toho, jakou má politická instituce viditelnost nebo přitažlivost pro veřejnost. Tak dochází k tomu, že instituce s vyšším statutem je vnímána spíše z hlediska výkonů spojených s ekonomickou prosperitou, přestože politické instituce nemohou být spojovány přímo se změnami v ekonomických podmínkách. Pravděpodobně to souvisí s tím, že politické instituce jsou považovány za

důvěryhodné, pokud se občanům zvyšuje blahobyt. Důvěra veřejnosti ve všechny politické institucí v České republice je signifikantně nižší, než bylo pozorováno jinde v rámci Evropské unie. Naopak instituce s menším statusem jsou pak vnímány i z hlediska jiných, než především s prosperitou spojených hodnot, a je na ně kladen větší nárok na stupeň důvěryhodnosti. Etikou, ve tvorbě reforem dotýkajících se sociálního zabezpečení, se zabývá i (Connell, 2010, s. 95-96) a zmiňuje především politika Gordona Browna, který již než se stal ministrem financí ve Velké Británii, projevoval zájem o sociální reformy a považoval za důležité analyzovat hodnoty a postoje v souladu s rolí státu a analýzou ekonomických problémů.

Ekonomické výhody je nutné používat tak, aby se neporušovaly hodnoty etické. Je nutné brát ohled na to, že přílišné soustředění jen na ekonomické hodnoty, byť by sledovaly veřejné zájmy, se musí aplikovat tak, aby se v zájmu o co nejvyšší úspory nezasáhlo do práv jedince. Kupříkladu u osob se zdravotním postižením není možné, aby jim snížení pomoci omezilo možnosti pracovat, studovat nebo dokonce zajistit si péči o úkony, které nemohou pro své zdravotní omezení zajistit svépomocí. *„Absence etických hodnot v politickém procesu má zvláštní význam. Pokud by etické hodnoty byly neustále opomíjeny nebo porušovány, mohlo by to vyvolat pochybnosti o všech ostatních druhích hodnot“* (Potůček, 2005, s. 368).

Pokud lidé, kteří mají moc vytvářet politiku, neberou ohled na blaho lidí, jejich výsledky způsobují více škody než užítku, pak mohou být jak jejich metody, tak politika považovány za špatné. Dokonce pokud z takové politiky vyplývá zisk pro jednotlivce, může docházet ke konfliktu mezi různými typy hodnot (Potůček, 2005, s. 368). V praxi je také nevyhnutelné při použití kritérií hospodárnosti neopomíjet hledisko kvality či stanoveného standardu (Ochrana, 2010, s. 38).

V zásadě veřejná politika mluví o 4 základních modelech implementace:

- Autoritativní model - založený především na příkazovém řízení, hierarchii, plánování, odpovědnosti a kontrole.
- Participativní model – založený především na adaptaci, spontánnosti, vyjednávání a vzájemné spolupráci.
- Model koalic aktérů – k prosazení společných cílů se na základě komunikace využívají kompromisy.
- Model nikdy nekončícího procesu učení – za použití metody pokus omyl realizátoři postupně optimalizují postupy, ale také mohou měnit cíle i nástroje.

(Pressman a Wildavsky 1984, Sabatier 1986, Potůček, 2005, s. 42) a také (Veselý a Nekola, 2007, s. 323)

Na realizaci politiky mohou mít negativní vlivy nejasně stanovené cíle a obsahy, zejména pokud do úvahy nejsou vzaty předpoklady, že může docházet k realizačním konfliktům a k selhávání stimulů. Vyložene vyvarovat by se měl proces implementace nakládání s pouze omezenými kapacitami a vydávání protiřečících si dispozic. *„Negativní postoje cílových skupin mohou nejen mnohonásobně zvýšit náklady na implementaci, ale mohou vést až k jejímu neúspěchu.“* (Veselý a Nekola, 2007, s. 320)

Implementace se může potýkat s těmito problémy:

- společenský vývoj je autonomní a stěží říditelný;
- prostředí, v němž žijeme, je obtížně ovlivnitelné
- setrvačnost hodnotových orientací a chování lidí a institucí;
- střety různých politik a sil;
- budoucí vývoj je obtížně předvídatelný;
- simulace politik, „klamání tělem“, předstírání realizace určité politiky, i když reálný zájem směřuje jinam;
- problém nechtěných důsledků politik.

K vyvarování se problémů naplňujících implementační proces je vhodné používat podpůrné metody, například: dopředné mapování za pomoci scénářů, zpětné mapování, které nám může dopomoci k zjištění, jakými nástroji můžeme skutečnosti ovlivnit, zaměřuje se především na organizační procesy nebo třeba studie proveditelnosti (Veselý, Nekola, 2007, s. 325).

3.2 Evaluace

Naplnění cílů, využití a vynaložení zdrojů je předmětem hodnocení. Evaluace má za cíl zjistit efektivitu i účinnost programu. Evaluační studie zahrnují explicitní i implicitní cíle programu a jejich vzájemné účinky. Musí popsat strategie, možnosti jednání a intervencí, zdroje i nositele, použité opatření i nástroje. Vystižena musí být struktura a vzájemné vztahy výstavby a realizace programu (Fiala, Schubert, 200, s. 124). Evaluace se provádí na základě sledování důležitých ukazatelů informujících o výstupech nebo účincích implementovaných politik. Provádí se proto, aby bylo možné posoudit pokračování, úpravy nebo ukončení. Evaluace představuje kvantitativní a

kvalitativní analýzu splnění stanovených cílů (Patton a Sawicki ve Veselém a Nekolovi, 2007, s. 339). Je sociálně-vědní aktivitou zaměřenou na sběr, analýzu, interpretaci a sdělování informací o činnosti a efektivitě programů. Také je systematickým a objektivním hodnocením probíhajících nebo dokončených projektů. Cílem je určení významnosti a plnění cílů, posouzení rozvojové efektivity, účinku a udržitelnosti. Slouží ke stanovení důležitosti nebo významnosti programu (Veselý a Nekola, s. 339). Poskytuje zpětnou vazbu a je vlastně kontrolou.

Mnohdy je možné si vypomáhat ekonomickými metodami. Ty umožňují provádět zejména finanční hodnocení a je možné je aplikovat jak před zahájením realizace, tak v samotném průběhu i po jeho provedení. Není vhodné provádět jen hodnocení dosažených cílů, ale i samotných nástrojů a dílčích procesů. *„Za output politických systémů zpravidla není považován jen politický program nebo opatření samo, tedy aktuální výsledek politických rozhodnutí, ale diferencovaněji rovněž faktický výsledek dosažený při prosazování a realizaci politického programu nebo opatření, tedy tvzn. Implementation output“* (Drulák a kolektiv, 2008, s. 65). U politik je možné hodnotit také společenské proměny, změny postojů k sociálním problémům nebo jejich přetrvávání.

Je-li prováděna implementace, tak k hodnocení je možné využívat především procesní analýzu. Aby se mohl tento hodnotící nástroj použít, musí být jednotlivé determinanty implementace detailně uchopeny. Analýza je prováděna, protože může odhalit problémy související s hodnoceným programem a navrhnout jejich řešení, čili poskytovat zpětnou vazbu. Také pokud se program implementace ukáže jako efektivní, je možné jej pomocí těchto informací přenášet i do jiných oblastí. Mezi metody, které mohou být součástí procesní analýzy, patří:

- Přehled existujících psaných materiálů
- Rozhovory
- Průzkumy
- Tématické skupiny
- Řídící informační systémy
- Zúčastněné i nezúčastněné pozorování (Potůček, 2005, s. 209-2011).

Evaluační strategie se skládá z evaluačního designu, sběru dat a jejich analýzy. Vyhodnocují se klíčové organizační funkce a aktivity související provozem

politiky. Sleduje se užití zdrojů, služeb a prostředků i doprovodných aktivit. Může se zaměřovat také na implementační selhávání (Veselý a Nekola, 2007, s. 345). Nejjednodušší pak je, když existuje uznávaný způsob měření. Evaluace se může zaměřit i na určité úseky: cíle, proměnné, změny v čase, a to na mikro i makro úrovni.

Nejvhodnějšími indikátory v oblasti sociálních změn jsou statistiky, které měří sociální podmínky ve vztahu k populaci. Indikátory slouží k lepší strukturaci. Participativní evaluace je přístupem, který umožňuje aktivní účast zainteresovaným aktérům, především poskytovatelům a klientům/příjemcům. Jde o proces sebehodnocení, tvorbu kolektivních znalostí (Veselý a Nekola, 2007, s. 360). Je zaměřena na potřeby účastníků, experti fungují jako facilitátoři.

4 Charakteristika nepojistných sociálních dávek

4.1 Státní sociální podpora

V roce 1995 zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře sjednotil vyplácení základních rodinných dávek, které do té doby spadaly do různých podsystémů (sociální zabezpečení, nemocenské dávky, mzdového odměňování). Okresním úřadům byly dány pravomoci ke správě dávek. Pro dobré fungování systému byla vytvořena kontaktní místa ve spádových oblastech. Zákon č. 117/1995 Sb., byl za téměř dvacet let své existence často novelizován. Také organizace zajišťující výplaty dávek státní sociální podpory se změnily. V průběhu územní reformy veřejné správy ke dni 31.12.2002 zanikly okresní úřady a výkon státní sociální podpory byl převeden na pověřené obecní úřady. Vzhledem k tomu, že se jednalo o agendu, která byla pro samosprávu zatěžující a nesouvisela s výkonem samosprávy, došlo ke změně a dne 1.4.2004 k přenosu této působnosti pod záštitu úřadů vykonávajících státní správu, a to na úřady práce. Stav dávek státní sociální podpory při jejím vzniku je znázorněn v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4: Výchozí stav státní sociální podpory

Rok	Změna	Dávka	Nárok	Výše
1995	Přechod od jiného plátce	Rodičovský příspěvek	Do 4 let nebo 7 let věku dítěte zdrav. post.	1,1 x ŽM
	Přechod od jiného plátce	Porodné		4 x ŽM (1 dítě) 5 x ŽM (2 děti) 9 x ŽM (3 a více dětí)
1996	Přechod od jiného plátce	Přídavek na dítě	Do 1,8 x ŽM rodiny	0,27 x ŽMD
			Do 2,2 ŽM	0,14 ŽMD
	Přechod ze SVP	Sociální příplatek	Do 1,6 x ŽM	ŽMO- (ŽMOxP)/ (ŽMO x 1,6)
	Vznik	Příspěvek na bydlení	Do 1,6, ŽM	ŽMD- (ŽMDxP)/ (ŽMx 1,6)
	Přechod od jiného plátce	Zaopatřovací příspěvek	Děti, manželé a manželky vojáků nebo osoby, vůči kterým má voják vyživovací povinnost	0,67 x ŽM
	Přechod od jiného plátce	Pěstounské dávky – úhrada potřeb		2,0 x ŽM
				2,1 x ŽM
				2,6 x ŽM 2,8 x ŽM
	Přechod od jiného plátce	Pěstounské dávky – odměna pěstouna		0,5 x ŽM
	Přechod od jiného plátce	Příspěvek na zakoupení vozidla		Do 100 000 Kč
Vznik	Příspěvek na dopravu	Do 2,0 ŽM	Podle počtu km a četnosti dojíždění	
	Přechod od jiného plátce	Pohřebné	5 000	

Zdroj: vlastní zpracování

Vysvětlení zkratk: ŽM – životní minimum; ŽMD – životní minimum dítěte; ŽMO - \sum životního minima společně posuzovaných osob; P - \sum příjmů

V původním nastavení státní sociální podpory byla většina dávek koncipována na principu životního minima, čímž byla umožněna jejich snadná valorizace. S nárůstem inflace a zvyšováním životního minima se dávky zvyšovaly automaticky. Zohledňovaly především příjmovou situaci rodin s cílem podpory především rodin s dětmi. Ještě v roce 2010 o systému státní sociální podpory uvádí F. Ochrana že *„představuje druhý pilíř dávkového systému České republiky a jejím cílem je, aby se stát podílel na částečném krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin, případně aby pokryl i část finančních nákladů vzniklých v jiných sociálních situacích.“* (Ochrana, Vítek, Pavel, 2010, s. 165).

Od svého vzniku zaznamenala také řadu opatření, které byly snahou o eliminaci nadbytečného vyplácení, nejčastěji se jednalo o úpravy v započítávání příjmů. Za dobu trvání státní sociální podpory byly některé dávky modifikovány a mnohé dokonce zanikly. Mezi zrušené dávky je možné zařadit příspěvek na dopravu (platnost od 1.1.1996 do 30.6.2004), zaopatřovací příspěvek (platnost od 1.1.1996 do 31.12.2004). Mezi dávky dočasné je možno zahrnout příspěvek na teplo a příspěvek na nájemné (od 1.7.1997 do 30.6.2000), rámcově zařazené do výkonu státní sociální podpory, legislativně zakotveny v zákoně č. 132/1997 Sb.. Příspěvek na nájemné měl za cíl zmírnit dopady zvyšování nájemného (deregulace) a koeficient jeho výpočtu se postupně snižoval. Na předem omezenou dobu také vznikl příspěvek na školní pomůcky (platnost od 1.6.2006 do 31.12.2007). Příspěvek na školní pomůcky byl jednorázovou dávkou ve výši 1000 Kč, která byla poskytnuta dětem, které v roce 2007 započaly povinnou školní docházku. Krátkou platnost měl také jednorázový příspěvek dítěti ve výši 2 000 Kč poskytnutý k přídatku na dítě v měsíci červnu 2004 jako sociální kompenzace k zákonu o navýšení DPH.

Zaniklé dávky byly buď předem plánovány jako krátkodobé nebo zanikly pro zrušení jejich společenské potřeby. Zaopatřovací příspěvek byl navázán na výkon základní vojenské služby a s jejím ukončením automaticky zanikl. Tato dávka se dělila na více složek a byla určena do rodin, kde někdo z rodičů vykonával základní vojenskou službu. Dávka patřila mezi dávky poskytované bez ohledu na výši příjmů. Příspěvek na dopravu byl poskytován v návaznosti na dojíždění dítěte do školy. Výše byla stanovována podle vzdálenosti školy od místa trvalého pobytu a závisela také na četnosti dojíždění. Poskytována byla rodinám, jejichž příjem za poslední rok nepřesáhl tří násobek životního minima. Tato dávka měla kompenzovat zrušení studentských slev,

kteřé nastalo objevením se jiných než státních dopravců a nutností vytvořit konkurenční prostředí.

Původní rozdělení státní sociální podpory na poskytování zhruba poloviny dávek bez ohledu na výši příjmu a poloviny s ohledem na výši příjmu, zcela ze struktury této podpory vymizelo. Dnes jsou bez zohlednění příjmové situace rodiny poskytovány pouze dávky pěstounské a pohřebné.

Současný stav státní sociální podpory je přiblížen v tabulce číslo 5.

Tabulka č. 5: Současný stav SSP

Dávka	Nárok	Výše	Poznámka
Rodičovský příspěvek	Max. do 4 let věku dítěte	Do vyčerpání 220 000 Kč, max. 11 000 měsíčně	
Přídavek na dítě	Pokud příjmy nepřesahují 1,8 x ŽM	500 610 700	Podle věku dítěte
Porodné	Pokud příjmy nepřesahují 1,8 x ŽM	13 000	Jen pro první narození dítěte
Pěstounské dávky	Úhrada potřeb dítěte	4 500 – 9 000	Podle věku a zdravotního stavu dítěte
	Odměna pěstouna	8 000 a více	Podle počtu dětí a jejich zdravotního stavu
		20 000 a více pro pěstouna v evidenci (pěstoun na přechodnou dobu)	
	Příspěvek na zakoupení vozidla	Až 200 000	
	Příspěvek při převzetí dítěte	8 000 – 10 000	Podle věku dítěte
	Příspěvek při ukončení pěstounské péče	25 000	
Pohřebné		5 000	Jen pokud zemře nezaopatřené dítě nebo jeho rodič
Příspěvek na bydlení	Pokud příjmy nepřesahují 0,3 x náklady na bydlení	Podle <ul style="list-style-type: none"> • výše nákladů na bydlení, • velikosti obce, kde se nemovitost nachází, • podle formy užívání • podle počtu osob 	

Zdroj: vlastní zpracování

Vysvětlení zkratk: ŽM – životní minimum

Sociální příplatek

Ze zaniklých dávek byl nejdéle v platnosti sociální příplatek (od 1.1.1995 – 31.12.2011) . Dávka sociální příplatek nahradila v roce 1995 státní vyrovnávací

příspěvek. Byla určena rodinám, které měly alespoň jedno nezaopatřené dítě a jejichž příjem v posledním předchozím čtvrtletí nepřesáhl 1,4 násobek životního minima. Výše dávky zohledňovala i zvláštní sociální situace jako osamělost rodiče, studium dítěte, zdravotní stav (zákon č. 117/1995 Sb.). Dávka svým charakterem čtvrtletního přehodnocování mohla zohledňovat nenadálé sociální situace rodin jako nezaměstnanost, pokles příjmu při dlouhodobé nemoci apod. V roce 2010 bylo ukončeno vyplácení dávky všem rodinám s příjmem do 1,4 násobku životního minima, do konce roku 2011 byl zachován nárok ještě pro rodiny, jejichž členové měli zdravotní postižení. Nárok na tuto dávku bylo možné uplatnit od roku 1996 do konce roku 1997 tři roky zpětně, po té od roku 1998 do 30.6.2003 rok zpětně. Od 1.7.2003 až do zániku dávky bylo možné nárok uplatňovat pouze 3 měsíce zpětně. Dávka svým charakterem byla doplňkovou rodinnou dávkou. „*Statisícum rodin s příjmy těsně nad úrovní životního minima – jedná se přitom především o neúplné rodiny s nezaopatřenými dětmi – byl od ledna 2011 odebrán sociální příplatek. Mnohé děti jejich rodiče pošle toto opatření do pásma živoření*“ (Potůček, 2011, s. 76).

Tabulka č. 6: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a sociálního příplatku (mil. Kč)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vyplacené dávky státní sociální podpory celkem	32 954	34 042	48 532	41 883	41 082	40 791	36 007	35 543
Sociální příplatek	4 779	4 419	4 607	3 174	2 962	3 100	786	52

Zdroj: MPSV a ČSÚ, vlastní zpracování

Přídavek na dítě

Přídavek na dítě je základní rodinnou dávkou, slouží ke krytí nákladů spojených s výživou a výchovou nezaopatřeného dítěte. Závisí na výši příjmů společně posuzovaných osob (především rodiny). V současné době se poskytuje do výše 2,4 násobku životního minima. Výpočet zohledňuje příjem za uplynulý kalendářní rok. (Břeská a kolektiv, 2012, s. 84).

Původní nastavení výše přídávků na děti umožňovalo do konce roku 2007 jejich přizpůsobování inflaci. Názorně je vývoj přídávku na dítě zachycen v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7: Vývoj přídatku na dítě od vzniku státní sociální podpory

PnD - 3 koeficienty	Dle věku	Období													
		1.1. '96	1.10. '96	1.7. '97	1.4. '98	1.4. '00	1.10. '01	1.1. '05	1.1. '06	1.1. '07		1.1. '08 - současnost			
0,32 x ŽM	do 6 let	422	451	473	1998 první úprava koeficientu zohledňujících výše příjmů rodiny (do 3násobku ŽM rodiny zůstává)	499	512	541	550	560	Změna ve výpočtu ŽM, PnD do 4 násobku ŽM, změna koeficientů	0,36 x ŽM	576	Zrušení koeficientů, stanovení jednotných částek do 2,4 ŽM	500
0,28 x ŽM		369	395	414		437	448	473	482	490		0,31 x ŽM	496		
0,14 x ŽM		185	197	207		218	224	236	241	245		0,16 x ŽM	256		
do 3 násobku ŽM příjmů rodiny	6-10 let	467	499	525		554	570	604	615	624	Sloučení kategorie 15- 26 let	706	610		
		408	437	459		484	498	529	537	546		608			
		204	218	230		242	249	265	269	273		314			
	10-15 let	554	592	620		656	675	714	726	739	810				
		484	518	543		574	590	624	636	647					
		242	259	272		287	295	312	318	323					
	15-26 let	608	650	682		720	739	784	797	810	698				
		532	568	596		630	647	686	697	708					
		266	284	298	315	323	343	347	354	360		700			

Zdroj: vlastní zpracování za pomoci programu ASPI

Vysvětlení zkratk: ŽM – životní minimum; PnD – přídatek na dítě

Od roku 1995 do 30.9.2001 bylo možné uplatňovat nárok na dávku až 3 roky zpětně. Od 1.10.2001 do 30.6.2003 bylo možné uplatňovat dávku 1 rok zpětně. Od 1.7.2003 doposud je možné nárok na dávku uplatnit pouze tři měsíce zpětně. Vývoj poskytované výše podle koeficientů životního minima zůstal až do roku 2008 nezměněn. Poté byla dávka stanovena pevnou částkou, zohledňující pouze věk dítěte. Přídatky na děti jsou tak nadále stanoveny pevnými částkami a vzhledem k příjmové hranici vypláceny jen rodinám, jejichž příjem nepřesáhl 2,4 násobek životního minima, tak jsou o tuto dávku připravovány nejvýrazněji rodiny s dětmi střední třídy.

Z tabulky č. 8 vyplývá, že původní určení tohoto dávkového systému jako podporu směřovanou především rodinám s dětmi systém během vývoje ztratil, přestože výchova dítěte je finančně náročná, užitek z toho, co do něj bylo investováno, mají nejen rodiče, ale i celá společnost. Tabulka zachycuje poměr výplat příspěvků na děti k poměru dávek státní sociální podpory jako celku. „V ekonomickém rámci úvah hraje v současné době stále významnější roli ta okolnost, že rodiny nemohou dost dobře předpovídat budoucí náklady na děti, zejména s ohledem na rostoucí riziko rozpadu rodiny, a ženy jsou přitom konfrontovány s extrémně vysokou pravděpodobností chudoby v případě, že se rodina s dětmi rozpadne“ (Sirovátka, 2006, s. 82). Péče o děti je tedy součástí veřejného zájmu a proto je oprávněným zájmem, aby se na nákladech

na péči o děti podílel společně s rodiči i stát (Potůček, 1999, s. 112). Kritérium sounáležitosti lidí nepečujících o dítě s lidmi o děti pečujícími by tak bylo nadřazeno kritériu sounáležitosti bohatých s chudými (Potůček, 1999, s. 117). Názorně ukazuje tabulka č. 8.

Tabulka č. 8: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a přídatku na dítě (mil. Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vyplacené dávky státní sociální podpory celkem	25 531	28 319	29 237	29 637	31 328	31 855	31 942	33 700	32 178	32 669
Z toho přídatku na dítě	12 770	12 194	12 495	11 493	12 474	12 748	12 799	13 353	12 519	11 790

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vyplacené dávky státní sociální podpory celkem	32 954	34 042	48 532	41 883	41 082	40 791	36 007	35 543	35 229
Z toho přídatku na dítě	11 195	11 033	10 236	6 232	4 736	3 862	3 497	3 342	3 329

Zdroj: MPSV a ČSÚ, vlastní zpracování

Ke změnám této dávky v souvislosti s vývojem započatým v roce 2011 nedošlo. Zároveň však také nemůže být pro společnost žádoucí, aby se na nákladech na výchovu některých dětí podílel pouze stát, tak jak je tomu u rodin, kde ani jeden z rodičů nevykonává žádnou výdělečnou činnost, tak jak přibližují tabulky č. 15, 17, 26 a 27 nazvané modelové situace rodin. „Objektivní náklady na výchovu a výživu dětí lze sledovat v podrobné analýze ČSÚ (2004b), ze které mj. vyplývá, že v rodinách se dvěma dětmi tvoří spotřební výdaje na děti téměř 50 procent celkových spotřebních výdajů. S vyšším počtem dětí klesají výdaje na každé dítě, ale naopak se výrazně zvyšuje zatížení rodinného rozpočtu“ (Sirovátka, 2006, s. 259).

Porodné

Nárok na dávku porodné se vznikem státní sociální podpory náležel každé ženě, která porodila, nebo osobě, která převzala dítě do péče do jednoho roku věku. Od roku 2012 je dávka značně omezena. Nárok na porodné vzniká jen ženě, která porodila své první živé dítě (případně porodila-li více dětí současně), pokud však příjem v rodině za předchozí ukončené kalendářní čtvrtletí nepřesáhl součin částek životního minima rodiny a jeho 2,4 násobku. Pokud by byla společně posuzovaná pouze matka

samoživitelka s dítětem, neměl by jejich příjem za předchozí čtvrtletí přesáhnout 37 080 Kč. Jedná-li se o rodinu čítající matku, otce a první dítě, tak příjem za předchozí uzavřené čtvrtletí nesmí přesáhnout částku 55 512 Kč. Porodné je v současnosti stanoveno ve výši 13 000 Kč, narodí-li se více dětí, je porodné vyplaceno ve výši 19 500 Kč. Jedná se o dávku jednorázovou. (Zákon č. 117/1995 Sb.)

Dávka porodné původně poskytované všem rodinám a na všechny narozené děti, je nyní poskytována jen příjmově nejslabším rodinám. Bez ohledu na to, že narození dítěte je finančně zátěžovou situací i pro dobře situované rodiny, vzhledem k tomu, že se převážně jedná o rodiny mladé, většinou zatížené úvěry spojenými se zajištěním bydlení nebo vybavení domácností. Aktivita, napravující částečně toto omezení dávky, vyvíjí především Česká strana sociálně demokratická, usilující o změnu a rozšíření nároku i na druhé narozené dítě.¹

Tabulka č. 9: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a porodného (mil. Kč)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vyplacené dávky státní sociální podpory celkem	32 954	34 042	48 532	41 883	41 082	40 791	36 007	35 543
Porodné	895	1 591	2 097	1 647	1 579	1 565	292	144

Zdroj: MPSV a ČSÚ, vlastní zpracování

Příspěvek na bydlení

Původní koncepce příspěvku na bydlení měla ochraňovat především nájemníky a vycházela z toho, že by se tito jedinci mohli ocitnout ve stavu bez přístřeší. „*Nové sociální riziko představuje například situace, kdy člověk sice má práci, její charakter a odměna za ni mu však neumožňuje vymanit se z chudoby, a dokonce mu ani neumožňuje hradit náklady na bydlení bez příslušných sociálních dávek*“ (Keller, 2011, s. 146). Dávka byla v průběhu času doplňována podle aktuálních společenských potřeb. S postupným omezováním regulace nájemného, tak přišly na řadu doplňující a dočasné dávky jako příspěvek na nájemné a příspěvek na teplo. Tyto dávky svým charakterem doplňovaly základní příspěvek na bydlení a byly limitovány. Dávka je vyhodnocována čtvrtletně a může tedy zohlednit aktuální finanční situaci rodin. Je poskytována pouze

¹ Webové stránky České strany sociálně demokratické, aktuálně, 18.4.2014, Porodné by se mohlo od ledna dávat i na druhé dítě, a to 10 000: Ve spolupráci s MPSV je připravována novela, která má naplnit cíl vlády vyšší podporu rodinám s dětmi.

družstevníkům, nájemníkům nebo vlastníkům nemovitostí, kteří splňují v daném místě podmínku hlášení k trvalému pobytu.

Stávající koncepce příspěvku na bydlení zohledňující výši nákladů na bydlení jako jednu ze stěžejních složek tvorby výpočtu příspěvku však způsobuje, že naopak nízká příjmové skupiny obyvatel nemotivuje k úsporám spojeným s bydlením, a tak umožňuje vlastníkům nemovitostí neadekvátní zvyšování cen za bydlení bez navyšování jakýchkoliv standardů s bydlením spojených. Tento vývoj je také zachycen v tabulce č. 22 a 23 Modelové skladby rodin. Jediným současným omezením čerpání dávky je možnost jejího uplatnění zpětně pouhé tři měsíce.

V souvislosti s vývojem posledních let je dávka jednou z nejvíce diskutovaných. Její poskytnutí není vázáno na výši příjmů, ale na výši nákladů na bydlení. Ty jsou stanoveny podle skutečných, normativních nebo srovnatelných nákladů. Pokud vlastník nebo majitel nemovitosti má příjmy menší než je jedna třetina jeho prokázaných nákladů na bydlení, dávka kryje zbývající část nákladů. Nejspornějším místem dávky, tak zůstává, že je příspěvek na bydlení vypočítáván z předložených nákladů na bydlení, čili čím větší prokáže žadatel náklady, tím větší příspěvek získá. Tato skutečnost vede k domluvám na výši nadstandardního nájemného mezi pronajímateli a nájemci.

Již v důvodové zprávě k zákonu č. 366/2011 bylo zahrnuto, že v době jejího předložení je 72,5% příjemcům vyplácen příspěvek na bydlení do výše skutečných nákladů, které vykazují a jen 27,5% příjemců má své náklady vyšší než normativní. Náklady na tuto dávku stále mezeročně vzrůstají, ale vzhledem k tomu, že většině příjemců dávka stačí k úhradě skutečných nákladů na jejich bydlení, nemotivuje tato dávka tyto příjemce k řešení jejich bytové situace. Nevýhody zachování současné právní úpravy byly charakterizovány jako neustálý nárůst mandatorních výdajů na příspěvek na bydlení, domácnosti bez motivace hledání bydlení odpovídajícího jejich příjmovým možnostem, ani k přijetí zaměstnání, které by jim zajistilo prostředky na bydlení, vzrůstající tlak majitelů bytů na růst nájmu a zároveň ztráta motivace ostatních subjektů k rozvoji sociálního bydlení. Ovšem přijatým řešením se stalo pouhé omezení pobírání příspěvku maximálně na dobu 84 měsíců za období 10 let. Toto opatření se projeví nejdříve v roce 2019.

Původní smysl dávky a její zahrnutí do systému státní sociální podpory, prioritně vytvořenému pro rodiny s dětmi, nynější ustanovení posunulo do situace, kdy dávka supluje například důchodový systém, neboť jí z velké části pobírají důchodci, protože

výše jejich důchodu nepokrývá minimálně třetinu nákladů na bydlení. Veřejný ochránce práv dne 11.7.2012 se brání změně této dávky a odůvodňuje její nutnost právě dopadem na důchodce.²

Tabulka č. 10: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a příspěvku na bydlení (mil. Kč)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vyplacené dávky státní sociální podpory celkem	32 954	34 042	48 532	41 883	41 082	40 791	36 007	35 543
Příspěvek na bydlení	2 458	2 287	1 565	1 619	2 280	3 521	4 638	5 746

Zdroj: MPSV a ČSÚ, vlastní zpracování

Pěstounské dávky

Dávky pěstounské péče také patří k dávkám s velkou mírou vývoje. Tento je zachycen v níže přiložené tabulce.

Tabulka č. 11: Vývoj dávek pěstounské péče (v Kč)

1973	Dávka		1973-1983	1984-1991	1992	1.1.1993 do 30.6.1993		1.7.1993	
Vznik potřeby náhradní rodičovské péče - Zákon č. 50/1973	Úhrada potřeb dítěte	0-10 let	500	650	750	0-6 let	800	1.020	
		6-10 let					900	1.030	
		10-26 let					10-15 let	1.100	1.470
							15-26 let	1.200	1.360
	Odměna pěstouna		200	200	300	400		500	

1994	1995		1.10.1995	2013
1.020	Zákon č. 117/1995	1.230	Ustanovení výše koeficienty násobenými životním minimem; navyšování z důvodu nepříznivého zdravotního stavu; příspěvek při převzetí dítěte; příspěvek 100.000,- na zakoupení motorového vozidla	Vyjmutí ze zákona č. 117/1995; vsazení do zákona č. 359/1999; zachování zvýhodnění z důvodu nepříznivého zdravotního stavu; odměna pěstouna koncipována jako mzda, příspěvek na zakoupení motorového vozidla 200.000,-; příspěvek při ukončení pěstounské péče 25.000,-; státní příspěvek na výkon pěstounské péče
1.240		1.360		
1.500		1.620		
1.620		178		
750		840		

Zdroj: vlastní zpracování za pomoci programu ASPI

² Veřejný ochránce práv, tiskové zprávy, 11.7.2012, K navrhovaným změnám v dávkách na bydlení: stávající úprava -příspěvek na bydlení poskytován těm, kdo vynaložili 30% příjmu na bydlení. Navrhovaná změna poskytovat těm, kdo vynaložili 50% příjmu na bydlení. Dále uveden příklad seniora s důchodem 8500 Kč s nájmem 8000 Kč a platbami za služby 2000 Kč dosahuje na příspěvek na bydlení ve výši 4093. Zbýlé příjmy již jsou od hranic životního minima. Po změně zákona by dokonce dosáhl jen na příspěvek na bydlení ve výši 2818 Kč a dostává se tak dokonce pod hranici existenčního minima.

V souvislosti s reformními změnami byly pěstounské dávky od roku 2013 vyjmuty ze zákona 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře a zakotveny do zákona o sociálně právní ochraně dětí č. 359/1999 Sb.,. Administrace těchto dávek však byla ponechána v kompetenci Úřadu práce ČR. Dávky pěstounské péče je možné uplatňovat rok zpětně. Jejich poskytování je vázáno na rozhodnutí soudu o svěřením dítěte. Od roku 2013 je poskytnutí odměny pěstouna nejen vázáno na rozhodnutí soudu, ale jde-li o pěstouna, který je ke svěřenému dítěti v pěstounském vztahu, tak je poskytování dávky vázáno i na stanovisko orgánu sociálně právní ochrany dítěte.

Nejdůležitější, ovšem nejkomplikovanější změnou, bylo postavení dávky odměna pěstouna na úroveň srovnatelnou se mzdou. Je tak umožněno výkon pěstounské činnosti považovat za dobu plnění důchodového pojištění. Tato změna ovšem přinesla administrátorům dávky mnoho komplikací, neboť mzda má jiné postavení než dávka. Nejenom že zakládá odvodové a daňové povinnosti, ale zároveň z jejího titulu vzniká nárok na nemocenskou. Vytvoření speciální mzdové účtárny v Jeseníku se ukázalo jako zcela nepraktické, neboť toto ještě více ztížilo administraci dávky, která je prováděna na kontaktních pracovištích ÚP ČR a následně do mzdové účtárny v Jeseníku přenášena ke zpracování.

Snaha o profesionalizaci pěstounské péče podmíněné možností získání dávky nebyla zcela jednoznačně přijata.³

Nová legislativní úprava platná od roku 2013 také odstraňuje všeobecné poskytování dávek prarodičům svěřených dětí, neboť spojila nejen soudní rozhodnutí, ale také vložila možnost spoluúčasti na rozhodnutí o poskytnutí dávky a trvání nároku na ní orgánům sociálně právní ochrany dítěte (zákon č. 359/1999 Sb.), které ve většině případů rozhodly o pokračování dávek, protože nesouhlas s trváním nároku jim nebyl dobře metodicky podepřen, a vznikaly obavy z následných soudních sporů.

Pohřebné

Nárok na dávku pohřebné, náležel se vznikem státní sociální podpory každé osobě, která vypravila a hradila pohřeb. Původní výše 3000 Kč byla v roce 1998 změněna na 5000 Kč a tato výše platí doposud. Od roku 2008 je však tato dávka vázána

³ IDNES.cz, 12.9.2012 Prezident vetoval zákon, který podporuje pěstouny na úkor ústavů: Václav Klaus vidí novelu jako bezcitnou a surovou. Principiálně špatně vnímá to, že pěstounství nemá být posláním, ale povoláním, domnívá se, že budoucím pěstounům půjde o peníze. Za extrém dokonce považuje pěstounskou péči na dobu určitou. To, že se dětské domovy obávají, že novelou přijde jejich rušení vidí jako jeden z důsledků nedávných negativních zkušeností se špatně připravenou sociální reformou.

a vyplacena, pouze pokud zemře nezaopatřené dítě nebo rodič takového dítěte (zákon č. 117/1995 Sb.).

Tabulka č. 12: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a pohřebného (mil. Kč)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vyplacené dávky státní sociální podpory celkem	32 954	34 042	48 532	41 883	41 082	40 791	36 007	35 543
Pohřebné	533	513	509	71	17	16	15	15

Zdroj: MPSV a ČSÚ, vlastní zpracování

Rodičovský příspěvek

Již prvotní zakotvení rodičovského příspěvku v zákoně č. 117/1995 Sb. zajistilo, že se stal jednou z nejflexibilnějších dávek. Novelizacemi tak bylo snadno možné upravovat parametry. Dávka byla nejdříve vázána na životní minimum a potřebný růst výše zajišťovalo jeho zvyšování. Také postupně došlo k uvolnění možnosti souběhu rodičovského příspěvku a příjmu. Do konce roku 2003 byla ještě dávka vyplácena jen tomu z rodičů, kdo nepracoval z důvodu péče o dítě. V roce 2004 již nebyly pro příjem dávky omezeny příjmy rodičů. Postupně se také uvolňovalo souběžné umístění dítěte do mateřské školky. Od roku 2008 byla dána rodičům možnost volby výše rodičovského příspěvku, podle výše jejich platů a zároveň s tím i délka doby rodičovské dovolené.

V současnosti je rodičovský příspěvek vyplácen tomu rodiči, který jej uplatní (je umožněno i jejich střídání). Rodič může zvolit výši dávky až do 11 500 Kč, na což navazuje délka trvání, protože je nastaven celkový strop dávky 220 000 Kč a věk dítěte maximálně 4 roky. Částečné omezení je jen v docházení dítěte do zařízení pro děti, ale to jen u dětí do dvou let věku a to na maximálních 46 hodin v měsíci. Pokud však matka ani otec dítěte nebyli ke dni porodu účastni nemocenského pojištění, není možné provádět volbu dávky a ta je vyplácena prvních 9 měsíců ve výši 7600 Kč a následně ve výši 3800 Kč až do vyčerpání cílové částky (zákon č. 117/1995 Sb.).

Z vývoje a prodělaných změn rodičovského příspěvku za posledních 20 let je zřejmé, že se jedná o jednu z nejflexibilnějších dávek. Od stavu, jaký byl u příspěvku v roce 1995, kdy příspěvek byl omezen časově, nebyla dovolena docházka dítěte do mateřské školy a dokonce nebylo umožněno v souběhu s ním mít výdělečnou činnost, se posunul k větší šanci mladým rodinám přizpůsobovat svůj pracovní život péči o malé dítě a zároveň finančně rodinu posílit.

Tabulka č. 13: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a rodičovského příspěvku (mil. Kč)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vyplacené dávky státní sociální podpory celkem	32 954	34 042	48 532	41 883	41 082	40 791	36 007	35 543
Rodičovský příspěvek	12 627	13 526	28 690	28 294	28 586	27 722	25 706	25 032

Zdroj: MPSV a ČSÚ, vlastní zpracování

4.2 Hmotná nouze

Základní legislativní ustanovení pro podporu osob v hmotné nouzi vychází z Listiny základních práv a svobod, kde je specifikováno, že občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při ztrátě živitele, při nezpůsobilosti k práci, přičemž hmotná pomoc je taková, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek (Listina základních práv a svobod, článek 30). Je neoddelitelnou součástí sociální pomoci.

Sociální pomoc byla sestavena jako projev lidské solidarity pro řešení situací, kdy se jedinec ocitne v neuspokojivé sociální situaci. Jejím cílem bylo navrátit sociální suverenitu, překonat ekonomické obtíže a případně řešit i trvalé svízelné postavení (Krebs, 2005). Obsahově se skládá z poradenských aktivit, sociálně-právní ochrany, sociální prevence a poskytování sociálních služeb. Na jejím základě vznikl i příspěvek na péči zahrnující krytí nákladů na potřebnou péči osob se zdravotním postižením.

První iniciativou po roce 1989 vedoucí k řešení situace osob s nedostatečnými příjmy byl zákon č. 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti. Cílem úpravy této oblasti byla podpora sociálního začleňování a ochrana před sociálním vyloučením. Nastaveny byly tři základní směry působení, a to ochrana proti chudobě, péče o občany těžce zdravotně postižené a péče o osoby sociálně potřebné. Zákon byl postupně rozšiřován a v roce 2006 došlo k převedení do dvou ucelených legislativních opatření, a to zákona o hmotné nouzi (zahrnující opatření proti chudobě a sociálnímu vyloučení) a zákona o sociálních službách (obsahující opatření řešící situace osob se zdravotním postižením). „Každý občan má právo na takovou životní úroveň, která by jemu a jeho rodině zajistila zdraví a základní podmínky pro existenci, počítaje v to zejména výživu, ošacení, přiměřené bydlení, péči o zdraví a lékařskou pomoc, jakož i nezbytné sociální služby a dávky“ (Petrášek, 2007, s. 17).

Zákon o pomoci v hmotné nouzi č. 111/2006 rozdělil dávky pomoci na jednorázové, takzvané mimořádné okamžité pomoci a na dvě dávky opakované pomoci, a to příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Pro výši a výpočet dávek jsou rozhodující částky životního a existenčního minima. Při poskytnutí těchto dávek se vychází také z celkových sociálních a majetkových poměrů, a snaze o zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Dávky v sobě mají zahrnuta sankční opatření, například pro osoby, které nehradí řádně soudem stanovené výživné. Do konce roku 2011 v sobě tyto dávky zahrnovaly možnost navýšení koeficientu výpočtu pro vykonavatele veřejné služby. Ještě v roce 2010 F. Ochrana uvádí, že systém hmotné nouze slouží především osobám, jejichž příjem se pohybuje pod hranicí příjmů, které umožňují uspokojování základních životních potřeb. *„Zároveň se ale nejedná o osobu, která není v hmotné nouzi, pokud například odmítla vykonávat krátkodobé zaměstnání nebo si přivodila pracovní neschopnost úmyslně“* (Ochrana, Vítek, Pavel, 2010, s. 167).

Dávky hmotné nouze mohou být poskytovány v mimořádných situacích ihned v hotovosti nebo ve formě sociálních poukázek. Také může být jejich vyplácení rozděleno do splátek. Obecně lze charakterizovat dávky hmotné nouze jako dávky, jejichž poskytnutí a výši ve velké míře může ovlivnit pracovník, který o nich rozhoduje. Na tyto pracovníky jsou tak kladeny velice vysoké nároky jak kompetenční, tak etické. Je zde vysoká provázanost se zohledňováním a posuzováním majetkových situací, prováděním sociálního a místního šetření, spoluprací s dalšími orgány (zákon č. 111/2006 Sb.).

Zrušení sociálního příplatku v roce 2011 způsobilo, že mnoho rodin se propadlo do oblasti dávek hmotné nouze, která je při uplatnění nároků na dávky mimořádné okamžité pomoci mnohem štedřejší. Toto potvrzuje i prudký nárůst dávek hmotné nouze, a to meziroční nárůst oproti roku 2012 o téměř 2,8 miliard korun v roce 2013, na 10,5 miliardy. *„Jedna ze slabín současného systému sociální pomoci je, a píšeme o tom v našich studiích opakovaně, že v okamžiku, kdy se člověk skutečně dostane do tíživé sociální situace, tak český stát mu nakonec nabídne nějakou dávku. Byť stále neochotněji a s většími administrativními problémy. Civilizované řešení těch problémů je mít přímo v obcích rozvinutý systém sociální práce, kvalifikované individuální práce s klienty“* (Potůček, 2011, s. 119).

S příchodem reformních změn a zároveň ponecháním původních parametrů se staly dávky hmotné nouze jedněmi z nejsložitějších. Pro jejich výpočet je nutné sledovat a zohledňovat parametry uvedené v tabulce č. 14.

Tabulka č. 14: Faktory ovlivňující výši nároku na dávky hmotné nouze

Parametry posuzované osoby	Parametry pro příspěvek na živobytí	Parametry pro doplatek na bydlení
Částka živobytí	Částky živobytí všech SPO	Částky živobytí všech SPO
Zvýšení z důvodu dietního stravování	Počet společně posuzovaných osob	Počet společně posuzovaných osob
Částka zvýšení za majetek	Příjmy	Příjmy
Částka zvýšení za pohledávky a nároky	Odůvodněné náklady na elektřinu	Odůvodněné náklady na elektřinu
Udělení sankce za neplnění povinností zákonného zástupce	Odůvodněné náklady na bydlení	Odůvodněné náklady na bydlení
Nevyužívání majetku	Odůvodněné náklady na plyn	Odůvodněné náklady na plyn
Neuplatnění pohledávek	Sankční snížení	Sankční snížení
Neúčast OSVČ na nemocenském pojištění	Celkové sociální a majetkové poměry	Celkové sociální a majetkové poměry
Stav bez práce a SVC	Podstatný pokles příjmu	Podstatný pokles příjmu
Odmítnutí krátkodobé zaměstnanosti nebo účasti v cíl. programu	Počet osob v HN	Počet osob v HN
Nevyužívání majetku nezletilého dítěte	Odůvodněné náklady na bydlení	Odůvodněné náklady na bydlení
Neuplatnění pohledávek nezletilého dítěte	Přiměřené náklady na bydlení	Přiměřené náklady na bydlení
Úmyslné zavinění pracovní neschopnosti	Koeficient zvýšení cílového nájemného	Koeficient zvýšení cílového nájemného
Osobě bylo před 3 měsíci odejmuto PNŽ	Náklady na energie	Náklady na energie
Splnění podmínek okruhu oprávněných osob	Koeficient zvýšení nákladů na energie	Koeficient zvýšení nákladů na energie
Pobyt ve zdravotnickém zařízení, neplnění vyživovací povinnosti	Koeficient podle místní příslušnosti	Koeficient podle místní příslušnosti
Nezaopatřené dítě		Příspěvek na bydlení
Starší 68 let, starobní důchod		
Invalidní ve III. stupni		
Pobírání nemocenského pojištění z důvodu mateřství nebo těhotenství, rodičovského příspěvku		
Péče o osobu pobírající příspěvek na péči		
Dočasná pracovní neschopnost		
Pobírání příspěvku na péči		
V evidenci uchazečů o zaměstnání		

Zdroj: vlastní zpracování na základě zákona o pomoci v hmotné nouzi

V tabulce uvedené parametry se zjišťují z klientem dokládaných skutečností, je však nutné řadu z nich ověřovat, a to včetně zjišťování prováděním místního a sociálního šetření.

Zákon také ukládá s těmito osobami pracovat za používání metod sociální práce. Proto je nutné, aby pro správu těchto dávek byl vyčleněn nejen optimální počet administrátorů, ale kladen důraz je také na jejich vzdělání. Za nezbytnou součást správy

dávek se musí považovat dobré programové zajištění, protože zpracovávaných a zohledňovaných dat je velké množství.

S nárůstem počtu klientů vzrůstá náročnost pro zpracovatele, kladeny jsou vysoké nároky nejen na schopnosti pracovníků, ale také na jejich osobní odolnost.

V roce 2012 přechodem dávek hmotné nouze do kompetence Úřadu práce ČR došlo k odtržení sociální práce prováděné pověřenými úřady. Příčinou bylo nevyhranění kompetencí úřadů, popřípadě chybějící návazné nastavení spolupráce metodickými či jinými interními pokyny.

Příspěvek na živobytí

Nárok na tuto dávku vzniká, pokud příjem žadatele a příjem společně posuzovaných osob, snížený o přiměřené náklady na bydlení, nedosahuje částky živobytí společně posuzovaných osob. Tento příspěvek náleží od prvního dne kalendářního měsíce, kdy byly splněny podmínky pro přiznání nároku na dávku. Pro vykázané příjmy je stanoveno procento jejich započtení. Příspěvek se vyplácí v tom měsíci, ve kterém na něj vznikl nárok a každý měsíc je jeho nárok opětovně vyhodnocován (Beck P. a kolektiv, 2012, s. 96).

Dávku je možné vyplácet mimo běžné platební nástroje ještě také v hotovosti nebo v poukázkách, a to třeba i ve splátkách. Vyhodnocení potřeby úprav výplat je na rozhodnutí úřadu, ale také může být k upravené výplatě přistoupeno na požádání příjemce dávky. Žadatel a společně posuzované osoby nemusejí, z titulu pobírá dávky, hradit poplatky spojené s lékařskou pomocí.

Dávku je možné aplikovat i v případech přechodného stavu hmotné nouze, když lze předpokládat, že osoba v krátké době opět nabude soběstačnosti, například obdrží zpětně důchod. Po obdržení důchodu však je osoba povinna příspěvek na živobytí vrátit, byl-li takový příjem vyšší, než příspěvek.

Tabulka č. 15: Modelové situace rodin s třemi dětmi

Skladba rodiny	Příjem	PnD	PnB	Dop B	PnŽ	Celkem	Možné čerpat MoP	Možný PnP + navýšení PnP			
2 dospělí	0	1810 (500 + 610 + 700)			11033		ano	ano + ano			
1. dítě 2 roky											
2. dítě 7 let											
3. dítě 16 let											
Náklady na bydlení 10.000,- Kč									6310	3147	22300
Náklady na bydlení 15.000,- Kč									8946	5511	27300
2 dospělí	1x čistá mzda 8000	1810 (500 + 610 + 700)			7113		ano	ano + ano			
1. dítě 2 roky											
2. dítě 7 let											
3. dítě 16 let											
Náklady na bydlení 10.000,- Kč									6310	1467	24700
Náklady na bydlení 15.000,- Kč									8946	3831	29700
2 dospělí	2x čistá mzda 8000	1810 (500 + 610 + 700)			3179		ano	ano + ano			
1. dítě 2 roky											
2. dítě 7 let											
3. dítě 16 let											
Náklady na bydlení 10.000,- Kč									4657	1434	27080
Náklady na bydlení 15.000,- Kč									7293	3798	32080
2 dospělí	2x čistá mzda 15000	0			0		ne	ano + ne			
1. dítě 2 roky											
2. dítě 7 let											
3. dítě 16 let											
Náklady na bydlení 10.000,- Kč									1000	0	31000
Náklady na bydlení 15.000,- Kč									3636	0	33636
2 dospělí	2x Ø mzda 23 000	0			0		ne	ano + ne			
1. dítě 2 roky											
2. dítě 7 let											
3. dítě 16 let											
Náklady na bydlení 10.000,- Kč									0	0	46000
Náklady na bydlení 15.000,- Kč											

Počítáno na malou obec do 10 000 obyvatel, částka by se změnila v závislosti na velikosti obce.

Náklady na bydlení jsou počítány na nájemní byt, částka by se změnila v závislosti na druhu vytápění a spotřebované energii. Pokud by se jednalo o ubytovny nebo podnájem, příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení by mohl být vyplacen až do výše 12636 Kč.

Zdroj: vlastní výpočty na základě zákonů č. 117/1995 Sb., a č. 111/2006 Sb.

Vysvětlení zkratk: PnD – přídavek na dítě; PnB – příspěvek na bydlení; Dop B – doplatek na bydlení; MoP – mimořádná okamžitá pomoc; PnP – příspěvek na péči

Doplatek na bydlení

Tato dávka slouží k pokrývání nákladů spojených s bydlením, ale na rozdíl od příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory, který pokrývá jen bydlení v bytech nájemních, družstevní nebo vlastnické formy, doplatek na bydlení pokrývá i takzvané případy hodné zvláštního zřetele. Jedná se o náklady na bydlení například v ubytovnách, charitativních zařízeních, nájemních bytech, v kterých není možné se přihlásit k trvalému pobytu a v dalších případech. Často je poukázován formou přímé platby provozovatelům ubytoven nebo pronajímatelům, aby byl splněn účel jejího poskytnutí a znemožněno využití dávky na jiný účel. Toto opatření by mělo eliminovat nárůst lidí

bez přístřeší. Výše doplatku na bydlení záleží nejen na příjmové situaci společně posuzovaných osob, ale také na výši odůvodněných nákladů na bydlení, a pokrývá i takové náklady, které zcela nepokryl příspěvek na bydlení, jde-li o případy nájemních nebo vlastnických forem bydlení (zákon č. 111/2006 Sb.).

Největším veřejně často diskutovaným problémem však v současnosti jsou neúměrné platby do ubytoven. Výskyt tohoto jevu se stále častěji objevuje v médiích.⁴ Ministerstvo na tato tvrzení reaguje, situaci mapuje a pracuje na přípravě novely zákona.⁵ V roce 2013 byl skutečně předložen návrh novely zákona o hmotné nouzi. Připravená novela se snažila o zahrnutí vyplácení doplatku na bydlení pouze na časově omezenou dobu a jen do prostorů, které jsou v souladu s hygienickými a stavebně technickými požadavky. Právě to mělo eliminovat zneužívání lichváři, parazitujících na osobách ohrožených sociálním vyloučením. Návrh byl poslanecká sněmovně podán na konci roku 2013, ale došlo k jeho stažení, zejména z důvodu časového omezení pobírání doplatku.

S navrhovaným časovým omezením dávky vyjádřil nesouhlas také Veřejný ochránce práv. Legislativní úpravu považuje za nutnou, ovšem poskytování dávky na dobu pouhých šesti měsíců by mohlo vést k prohlubování sociálního vyloučení. Navíc předložená novela zcela nekoresponduje s novým občanským zákoníkem, který liberalizuje nájemní vztahy (Veřejný ochránce práv, tisková zpráva 20.1.2014). Modifikace tohoto návrhu byla podána Poslanecké sněmovně dne 31.3.2014. V tomto návrhu je zakotveno vymezení vyplácení maximálně jednoho doplatku na bydlení do jednoho bytu či skutečně existující ubytovací místnosti, a to v takové výši, jaká je v místě obvyklá, a tak efektivně využívat tyto finanční prostředky (Sněmovní tisk 155/0, část č. ¼ Novela z. o pomoci v hmotné nouzi).

Také skutečnost, že žadatel o dávku si ve skutečnosti ani neuvědomuje, jak vysoké částky jsou za něj hrazeny, je jednou z diskutovaných funkcí této dávky. Navrhovány byly i řešení jako zasílání této dávky přímo žadateli. Tato varianta nebyla

⁴ Novinky.cz, 26.2.2014, Sociální dávky zdrojem blahobytu? Shrábnou je kšeftaři s brlohy a drogami. Autor poukazuje na problematiku účelnosti vyplácených sociálních dávek, konstatuje, že úřad práce neprověřuje žadatele, kteří jej zaplavují a nepřístupuje k výplatám dávek v kratších cyklech, ačkoliv to zákon umožňuje.

⁵ MPSV, tiskové zprávy, 27.2.2014, MPSV a Úřad práce ČR bojují proti zneužívání sociálních dávek; Ministerstvo i úřad práce se snaží zabránit tomu, aby doplatek na bydlení zneužívali provozovatelé předražených ubytoven. Plánují prosazení zákona o sociálním bydlení a připravují novelu zákona o hmotné nouzi. Vyvrací zároveň tvrzení, že stát rezignoval na kontrolu účelnosti sociálních dávek tím, že se snaží personální poddimenzovanost řešit spoluprací s policií a dalšími orgány. Potvrzují rapidní nárůst klientů, což změnilo nároky na pracoviště.

na většině území ČR využita se zdůvodněním, že převážná část žadatelů by nebyla schopna své závazky vůči ubytovateli naplnit, a právě zde by docházelo k masivnímu zneužití dávky a nárůstu osob bez přístřeší.

Také další skutečnost patří mezi sporné oblasti této dávky. Nastavená výše doplatku na bydlení je totiž tak benevolentní, že žadatelům bez příjmů a bez snahy pracovat umožňuje bydlení v nadstandardních bytech, protože z dávky lze pokrýt celou výši nájmu a služeb s bydlením spojených. Žadatele to nevede k hledání levnějšího bydlení. Toto přibližuje tabulka č. 22 a č. 23 Modelové skladby rodin. Legislativci nevzali v potaz základní myšlenky sociální politiky, které deklarují, že podpora má být nezbytná a zajišťující základní existenci. Nastavení dávky také nezohledňuje princip subsidiarity, když se o veškeré náklady na ubytování, a to nejen v ubytovnách, postará prostřednictvím dávky stát.

Tabulka č. 16: Vývoj nákladů na doplatek na bydlení

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vývoj průměrného počtu příjemců (s nárokem na doplatek na bydlení v daném roce)	27 340	20 258	19 885	22 871	24 406	41 471
Vývoj celkových nákladů (v mil. Kč)	524	473	512	686	850	1 673

Zdroj: MPSV

Devatenáct měsíců po spuštění reformy, dne 1.8.2013, vydává Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky Normativní instrukci č. 10/2013 Postup v řízení o doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi ve znění pozdějších předpisů. Tato norma upravuje a sjednocuje postupy při vyhodnocování odůvodněných nákladů na bydlení, specifikuje jednotlivé formy bydlení, postupy při nedoplatcích nebo přeplatcích za energie.

Dávky mimořádné okamžité pomoci

Dávky mimořádné okamžité pomoci slouží především k pokrytí situací nepříznivých nebo mimořádných nebo nákladů spojených s potřebami nezaopatřeného dítěte. Podle vzniklých situací jsou dávky rozděleny a nemusí být poskytovány jen osobám nacházejícím se v hmotné nouzi, může být zohledněna i závažnost situace.

Tyto dávky mohou řešit hrozby újmy na zdraví, živelní pohromy, jednorázové výdaje při ztrátě dokladů, pořízení jednorázových základních potřeb do domácnosti při

jejich nedostatku nebo poškození, k úhradě potřeb nezaopatřeného dítěte. Posouzení nároku na dávky je v kompetenci příslušných pracovníků. Mimořádnou dávkou také může být dávka pro osoby, kterým by hrozilo sociální vyloučení, například z důvodu propuštění z výkonu trestu, z ústavní léčby apod.

Jedná se o dávky jednorázové, vyplácené v měsíci, ve kterém na ně vznikl nárok. Často jsou vyplaceny ihned po požádání, např. dávky na zařízení náhradních dokladů (zákon č. 111/2006 Sb.)

Tabulka č. 17: Modelové situace 2 dospělých bez dětí

Skladba rodiny	Příjem	PnB	Dop B	PnŽ	Celkem	Možné čerpat MoP	Možný PnP + navýšení PnP
2 Dospělí bez dětí	0			5970		ano	ano + ne
Náklady na bydlení 10.000,- Kč		5319	4681		15970		
Náklady na bydlení 15.000,- Kč		5319	9681		20970		
2 Dospělí bez dětí	1x čistá mzda 8000			2050		ano	ano + ne
Náklady na bydlení 10.000,- Kč		4710	3610		18370		
Náklady na bydlení 15.000,- Kč		4710	8610		23370		
2 Dospělí bez dětí	2x čistá mzda 8000			0		ne	ano + ne
Náklady na bydlení 10.000,- Kč		2310	0		18310		
Náklady na bydlení 15.000,- Kč		2310			18310		
2 Dospělí bez dětí	1x čistá mzda 23000			0		ne	ano + ne
Náklady na bydlení 10.000,- Kč		210	0		23210		
Náklady na bydlení 15.000,- Kč		210			23210		
2 Dospělí bez dětí	2x Ø mzda 23000			0		ne	ano + ne
Náklady na bydlení 10.000,- Kč		0	0		46000		
Náklady na bydlení 15.000,- Kč							

Počítáno na malou obec do 10 000 obyvatel, částka by se měnila v závislosti na velikosti obce.

Náklady na bydlení jsou počítány na nájemní byt, částka by se měnila v závislosti na druhu vytápění a spotřebované energii. Pokud by se jednalo o ubytovny nebo podnájem, nebyl by příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení by činil až 7110

Zdroj: vlastní výpočty na základě zákonů č. 117/1995 Sb., a č. 111/2006 Sb.

Vysvětlení zkratk: PnD – přídavek na dítě; PnB – příspěvek na bydlení; Dop B – doplatek na bydlení; MoP – mimořádná okamžitá pomoc; PnP – příspěvek na péči

Z možností vyjádření, které bylo součástí dotazníkového šetření, vyplývá, že současné nastavení dávek neobsahuje dostatek stimulů podněcujících ekonomickou aktivitu: „Návykovost dávek. Lidé se naučili, že se postará stát. Tyto zkušenosti předávají dětem. Nemají potřebu, aby se postarali sami, když jim stát zajistí bydlení,

zaplatí měsíční náklady, dá na jídlo atd., koupit nábytek, pračku, ledničku...“ „Finanční gramotnost – nutná intenzivní práce soc. pracovníků obcí (někde stále nevědí, co mají dělat, když nevyplácejí dávky.“ „Sociální bydlení – podmínit přidělení bytu prací ve veřejné službě, prací na výstavbě soc. bydlení apod. Jinak si bytů vážit nebudou, budou je devastovat. Nepřístupit na potvrzení lékaře, že nemohou na VS jít, že je bolí záda, nemohou pracovat atd.“. Z možností vyjádření také vyplynuly až některé restriktivní návrhy, např: nezaměstnávání cizinců; všem povinnost chodit do zaměstnání; zrušení hrazeného výkupu sběrných surovin; zrušení heren a automatů; dávky jen pro studující; péčovské dávky v žádném případě neposkytovat do rodiny; přídatky jen pro děti pracujících; příspěvek na bydlení neposkytovat pokud je uzavřena smlouva mezi příbuznými.

4.3 Dávky pro osoby se zdravotním postižením

Příspěvek na péči

Tato dávka je více známa jako příspěvek při péči o osobu blízkou, protože tak byla koncipována v zákoně č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a následném zákoně č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. V současnosti je finanční dávkou poskytovanou osobě se zdravotním postižením a slouží k účelu zajištění takové služby, kterou vzhledem k svému zdravotnímu omezení nemůže tato osoba zajistit svépomocí. V současnosti je zakotvena v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Je tedy „*státní dávkou poskytovanou fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci, které jsou závislé na pomoci jiné fyzické osoby*“ (Králová, 2012, s. 16). Její výše je stanovena podle stupně závislosti (od 800 Kč do 12 000 Kč) a podle věku oprávněné osoby. „*Příspěvek na péči o osobu blízkou, který snižuje stres pečovateli (většinou žen) související s časově i finančně náročnou péčí o osoby, které se už o sebe nemohou postarat samy, klesl v nejrozšířenější první kategorii z původních dvou tisíc na osm set korun*“ (Potůček, 2011, s. 76).

Rozhodnutí o stupni závislosti provádí Úřad práce ČR, ale na základě posudku vydaného lékařskou posudkovou službou OSSZ. Lékařský posudek zohledňuje nejen zdravotní stav oprávněné osoby, ale přihlíží i k výsledku sociálního šetření, ze kterého je možné vysledovat, v jakých podmínkách osoba žije a zda je schopna v těchto podmínkách zvládat základní životní situace. Je zde kladen vysoký důraz na zkušenosti

sociálního pracovníka provádějícího sociální šetření, neboť musí umět posoudit například situace, kdy osoba tvrdí, že některé činnosti nezvládá, ale zároveň je ovšem schopná je uskutečnit a jen při nich využívá pomoci jiných. Současná právní úprava dávky sleduje schopnosti orientace, mobility, komunikace, stravování, tělesné hygieny, oblékání a obouvání, péče o zdraví, výkonu fyziologické potřeby, péče o domácnost a osobních aktivit.

Dávka není závislá na příjmové situaci a majetkových poměrech. Vyplácí se v tom měsíci, v kterém je na ní nárok, aby jí mohl příjemce pokrývat potřebu pomoci.

Osoba poskytující pomoc osobě ve druhém a vyšším stupni závislosti, má z titulu této péče hrazenou účast na důchodovém pojištění. V mnohých případech je pomoc poskytována více osobami či organizacemi, zde je pak vyhodnocení účasti důchodového pojištění na OSSZ (zákon č. 108/2006 Sb.).

U příspěvku na péči jsou prováděny kontroly využívání příspěvku, které provádějí sociální pracovníci Úřadu práce ČR.

Zvýšení příspěvku na péči

Možné navýšení příspěvku na péči je koncipováno jako náhrada sociálního příplatku ze státní sociální podpory, na což poukazuje účinnost dávky od 1.1.2012. Není samostatnou dávkou, je součástí dávky příspěvek na péči a je vázána na výši příjmů společně posuzovaných osob, pokud tento v předchozím kalendářním čtvrtletí nepřesáhl dvojnásobek životního minima a určena je osobě, které je poskytován příspěvek na péči na nezaopatřené dítě, případně osobě, která je sama příjemcem příspěvku na péči, ale o nezaopatřené dítě pečuje. Dávka je vyplácena v měsíčních splátkách, a to v měsících, v kterých na ní vznikl nárok, a to ve výši 2000 Kč (Králová, Rážová, 2012).

U dětí od 4 do 7 let, kterým náleží příspěvek na péči ve stupni III nebo IV, zvýšení příspěvku náleží bez zkoumání příjmů. Zvýšení nenáleží pouze v případě, že je dítěti přiznán příspěvek na úhradu potřeb dítěte ze systému dávek pěstounské péče nebo mu tyto dávky nenáleží, protože požívá důchod z důchodového pojištění, který je stejný nebo vyšší než příspěvek. Na zvýšení příspěvku nemá také nárok dítě, které je v plném přímém nezaopatření zařízení pro péči o děti nebo mládež.

Dávky poskytované na zvláštní pomůcky osobám se zdravotním postižením

Tyto dávky slouží ke zmírnování sociálních důsledků zdravotních postižení a jejich účelem je podporovat příjemce v možnostech sociálního začleňování.

Sám žadatel iniciuje svou potřebu a musí na žádosti uvést, o jakou pomůcku má zájem. Druh pomůcky by měl korespondovat s jeho zdravotním postižením. Například u zdravotně postižených osob se zrakovým omezením je nutné rozlišovat nejen typ jejich postižení, ale také zohledňovat dopady postižení, typ pracoviště osoby s postižením, prostředí, ve kterém žije. Pomůcka by měla eliminovat ztráty sociální participace, pomáhat přizpůsobení se vizuálnímu omezení, kompenzovat psychologické i sociologické omezení (Visual impairments: determining eligibility for social security benefits, 2002, s. 169). Důležitým podkladem pro rozhodnutí o poskytnutí dávky je stanovisko posudkového lékaře. Nemusí se vždy jednat přímo o pomůcku, ale dávka se může vztáhnout i k úpravám nemovitostí, zejména se jedná o zajištění přístupu.

Mnoho připomínek k tvorbám legislativy dávek pro osoby se zdravotním postižením uplatňuje Národní rada osob se zdravotním postižením.⁶

Jedním z nejvyužívanějších příspěvků na pomůcku je možnost zakoupení motorového vozidla, případně pořízení jeho úpravy, a to zejména u osob s těžkou vadou nosného a pohybového ústrojí. Osoby s postižením zraku využívají počítače a mobilní telefony s hlasovým vstupem. Sluchově postižené osoby využívají různé signalizační přístroje. Nejedná se jen o krytí věcných zařízení, ale dávkou může být pokryt třeba i nákup vodícího psa.

Výše dávky nepokrývá zcela náklady na pořízení pomůcky, ale je stanovena spoluúčast žadatele. Při stanovení spoluúčasti vychází správní orgán především z příjmových poměrů žadatele a jeho majetkové situace. Před poskytnutím příspěvku na pomůcku se sleduje účel pomůcky a schopnost osoby ji užívat. Pomůcka by měla splňovat podmínku nejmenší ekonomické náročnosti (Beck a kolektiv, 2012, s 170 - 173). Tyto dávky jsou poskytnuty jednorázově a jsou vázány na doby jejich užívání.

⁶ Národní rada osob se zdravotním postižením, Přehled návrhů legislativních norem: je možné žádat o příspěvek na úpravu bytu, ale legislativa úplně zapomněla na možnost úpravy vchodu do domu; mezi zvláštní pomůcky by měly být zařazeny i pohybové trenažéry; úspěšný návrh na poskytování příspěvku na mobilitu i osobám v pobytových zařízeních, pokud se alespoň někdy dopravují sami; úspěšná návrh na vyjmutí výpůjček zvláštních pomůcek a jejich zařazení do kategorie příspěvku na zakoupení zvláštní pomůcky; úsilí o opětovné rozšíření posuzovaných úkonů u příspěvku na péči; úsilí o pravidelný měsíční příspěvek 800 Kč pro majitele vodícího psa, na krytí potřeb zvířete;

Výpůjčky zvláštní pomůcky

V zákoně 329/2011 Sb., platném od 1.1.2012 byla uzákoněna jako jedna z možností dávek pro OZP také výpůjčka zvláštní pomůcky. O výpůjčku se jednalo v případě, že žadatel žádal o pomůcku: stropní zvedací systém, schodišťová plošina a schodolez. Žadatel podal žádost na úřad práce, následně krajská pobočka úřadu vyhlásila výběrové řízení na pomůcku. Řízení o pomůcky se takto vedla dlouhé měsíce a často nebyla ani do novely zákona, která začala platit 1.12.2012, ukončena. Žadatel se pak v tomto případě mohl rozhodnout, zda zažádá o dokončení řízení o výpůjčce nebo změni žádost na žádost o příspěvek na zvláštní pomůcku. V tomto případě byla žádost ukončena v běžné lhůtě, ale klient se spolupodílel na ceně pomůcky.

Příspěvek na mobilitu

Jedná se o opakovaně měsíčně vyplácený příspěvek ve výši 400 Kč měsíčně, pokud je osoba uznána posudkovým lékařem za osobu, která má sníženou schopnost orientace a mobility. Zákonem je omezena výplata této dávek do 31.12.2015, kdy dojde k jejímu plánovanému zániku. Nahradila příspěvek na provoz motorového vozidla poskytovaný osobám s postižením. Podmínkou dávky je, že osoba je dopravována za účelem aktivit. Nárok na pobírání příspěvku na mobilitu je legislativně omezen do konce roku 2015, po té dojde k zániku dávky.

Tato dávka měla platnost od 1.1.2012 s ustanovením, že nárok vzniká od měsíce uplatnění, bez možnosti požádání zpětně, a to způsobilo, že osoby se zdravotním postižením v měsíci lednu 2012 atakovaly úřady práce, aby jejich nároky nepropadly.⁷

Průkaz pro osoby se zdravotním postižením

Tato forma zvýhodnění osobám se zdravotním postižením není poskytována ve finanční podobě. Osobám, kterým je uznán stupeň znevýhodnění, je vydán příslušný průkaz osoby se zdravotním postižením, na který jsou vázány výhody. Průkaz může být vydán ve třech druzích a to TP, ZTP nebo ZTP/P. K průkazkám se váží například

⁷ Národní rada osob se zdravotním postižením ČR, dne 3.1.2012, Informace č. 1-2012 – Žádost o příspěvek na mobilitu a prováděcí vyhlášky k reformním zákonům: doporučujeme osobám se zdravotním postižením, aby se dostavily 4.1.2012 na úřad práce požádat o dávku příspěvek na mobilitu, neboť pozdější požádání by mohlo způsobit problémy. Zároveň rada žádá o shovívavost k úředníkům, kteří nemohou za to, že se nepodařilo odložit účinnost zákona a získat tak potřebný čas na přípravu celého systému.

výhody, jakými jsou vyhrazená místa ve veřejných dopravních prostředcích, různé slevy, osvobození od místních a správních poplatků nebo třeba možnost vyžádání parkovací karty do aut. Osoby vlastníci průkazy mají také daňová zvýhodnění

V roce 2012 byly průkazy vydávány jako dočasné do doby, než je nahradí sKarta. Po zrušení sKarty vyvstala nutnost náhrady a započalo se s výměnou karet za dočasné průkazy č. 2, které mají omezenou platnost do konce roku 2015. Takto bylo nutné vyřešit urychleně situaci, kdy nebylo formou veřejné zakázky zajištěno využití stálého dodavatele průkazů. Až bude znám stálý dodavatel průkazů, dojde k další výměně.

5 Reformní a transformační změny let 2011 - 2013

Bankovní a finanční krize se neprojevovala po celém světě jednotně. Důsledky byly ovšem destabilizující pro byznys i pro ekonomické zájmy zemí jak v Severní Americe, tak v Evropě. Rostla nezaměstnanost a musela být přijímána i politická opatření, včetně snižování veřejných výdajů. Státy tato opatření implementovaly nerovnoměrně. V některých státech Evropské unie byly vlády v souvislosti s redukcemi veřejných výdajů zpochybňovány anebo odstraňovány (Diamond, Liddle, 2012, s. 26). Ani České republice se ekonomická krize nevyhnula, a tak musela také přistoupit k úsporám, které se dotkly i oblasti sociálního zabezpečení. Snahy o úspory finančních prostředků také byly jedním z implicitních důvodů, které ovlivnily rozhodnutí zahájit reformu.

V současné době se v procesech transformace objevují tyto rysy:

- výdaje na sociální účely redukovat, což se jeví jako obtížené, protože krácení sociálních jistot je nepopulárním opatřením, odsuzují jej občané i reprezentanti levicových stran;
- řeší se otázka sociální spravedlnosti – zásadou je adresnost sociálních dávek, paušální poskytování dávek je považováno za plýtvání omezenými zdroji;
- trend směřuje k marketizaci a komercializaci služeb – obligatorní systém pojištění by měl být doplněn o dobrovolné, občan by měl být zodpovědný za svůj sociální standard a pamatovat na obtížné životní situace (Arnoldová, 2012, s. 9).

K 1.4.2011 na základě zákona č. 73/2011 Sb., došlo k centralizaci okresních úřadů práce a jejich pracovišť a tyto byly sloučeny pod centrální úřad - Úřad práce ČR.

K 1.1.2012 došlo k převedení agend dávek hmotné nouze a dávek pro osoby se zdravotním postižením, včetně realizace jejich výplat pod doposud nově se tvořící Úřad práce ČR. Základní ustanovení reformy byly dány zákonem č. 366/2011 Sb., a legislativními zásahy se dotkly všech nepojistných sociálních dávek. Reformní opatření měla vést ke zjednodušení systému sociální ochrany, zefektivnění práce orgánů státní správy, sjednocení odvolacích orgánů, sjednocení výplatního místa pod jeden správní orgán, snížení administrativní zátěže pro uživatele, proklientský přístup, zachování nezávislého života osob se zdravotním postižením, rozšířenému využití lékařských posudků, přiměřenému vyrovnání rozdílů mezi sociálními skupinami a přesunu

organizace veřejné služby z obcí na stát. Celkové náklady převodu byly odhadovány na 70 milionů korun. K 1.1.2012 také byly spuštěny nové programové aplikace, které měly být levnější, než aplikace původní. Změněna byla forma výkonu veřejné služby (důvodová zpráva zákona č. 366/2011).

Dalšími opatřeními bylo pomocí průběžného zavedení sociálního účtu příjemcům dávek, snížit finanční prostředky potřebné na krytí nákladů spojených s poštovním.

Ve všech reformních krocích byly zohledněny i právní předpisy Evropské unie a úpravy s nimi nebyly v rozporu. Zachována měla být dostupnost služeb.

Obecně lze shrnout, že veškeré kroky při reorganizaci ve státní správě je třeba dostatečně plánovat a realizovat se musejí postupně. Příprava harmonizace etap se musí provádět se znalostí jednotlivých složek, a také musí zohledňovat potřeby institucí a dotčených stran. Reorganizace korespondovat s požadavky občanů, kterým musí být představena a zdůvodněna. Neochota adaptovat se novým podmínkám, ať již ze strany klientů nebo personálu institucí, může ztížit celý proces (Tomeš, 2010, s. 379). „*V podmínkách trvalého rozpočtového omezení se zásadní otázkou stává efektivnost systému, tj. jak s co nejnižšími náklady pokrýt co nejpřesněji specifikovaný okruh problémových sociálních situací a rizikových sociálních skupin. Na takovou výzvu pochopitelně neexistuje jednoduchá odpověď. Všechny současné systémy v sobě zahrnují eufunkční i disfunkční momenty a samy jsou v neustálém procesu přestavby, obsahujícím prvky hledání, experimentů i omylu*“ (Dlouhý, 1997, s. 11).

Záměrem realizace správních reforem je zlepšování služeb a optimalizace výkonnosti. Zefektivnění systémů musí být spojeno s prováděním důsledných kontrol. Při zavádění je třeba jednotlivé kroky vyhodnocovat, neboť každá změna s sebou může přinést nové, nezamýšlené komplikace, které je pak nezbytné řešit a nebo novelizovat. Vyhodnocení mohou být začátkem pro modifikaci použitých metod, nebo mohou být podnětem k odstraňování nedostatků, dokonce mohou být impulsem k ukončení implementace. Následná hodnocení jsou účinným nástrojem srovnání vynaložených prostředků. (Veselý, Nekola, 2007, s. 325)

5.1 Cíle sociální reformy související s oblastí nepojistných sociálních dávek

Obecné implicitní důvody transformace oblasti sociálního zabezpečení lze shrnout do těchto základních bodů:

- Ekonomické - příliš nákladný systém neúměrně zatěžuje veřejné finance.
- Sociální – potřeba obsáhnout všechny sociální problémy.
- Politické – změny systémů sladit s proklamovanými záměry vlády.
- Systémové – způsob realizace výpočtů a výplat dávek zpřehlednit a zjednodušit.

Naplněny měly být prostřednictvím úsporných opatření, snižováním administrativní zátěže a zlepšením systému sociální práce.

Nepojistné sociální dávky mělo přímo ovlivnit zjednodušené řízení o dávkách hmotné nouze, zvýšení motivace osob k řešení své sociální situace, větší důraz na sociální práci s osobami dlouhodobě setrávajícími v hmotné nouzi. Zjednodušení administrativní zátěže bylo zacílené na úspory provozních finančních prostředků a zefektivnění práce orgánů státní správy. Delimitace pracovníků měla vést ke snížení počtu těch pracovníků, kteří dávky přímo administrují. Snížení počtu posuzovaných zvládaných životních úkonů mělo vést k efektivnějšímu vyhodnocování dávek pro osoby se zdravotním postižením.

Příjemců dávek hmotné nouze se přímo mělo dotknout zrušení vyhodnocování individuálních akčních plánů. Zrušení individuálních akčních plánů mělo vést i k lepší pochopitelnosti výpočtů dávek, které bylo možné na základě neplnění těchto plánů postupně sankcionovat. Žadatelů o dávky pro osoby se zdravotním postižením se mělo dotknout rozšíření počtu míst, kde lze dávky uplatnit.

Náklady obcí na provoz veřejné služby měly být přeneseny na Úřad práce ČR.

Zavedení plateb prostřednictvím karty sociálních systémů mělo vést ke snížení zneužívání dávek a úsporám na poukázecném.

Proklamováno bylo tehdejším vedením MPSV, že je nutné ubírat se cestou zodpovědného hospodaření se státními prostředky⁸ (tiskové zprávy MPSV, 17.5.2011). Reformní cíle, kterých mělo být dosaženo přijmutím legislativních změn, jsou blíže přehledně shrnuty v tabulce č. 18.

⁸ MPSV, Média o MPSV, 12.7. 2010, Radiožurnál, Jaromír Drábek - nastupující ministr práce a sociálních věcí: zákon o státním rozpočtu musí být základním vodítkem.

Tabulka č. 18: Rozpis základních explicitních cílů sociální reformy vztažených k jednotlivým oblastem

Státní sociální podpora	
<i>Stanovené reformní cíle</i>	<i>Změny, které měly vést k realizaci cílů</i>
Zjednodušení administrace rodičovského příspěvku pro osoby pečující o zdravotně postižené děti	Ponechání zvýhodnění této sociální situace pouze u příspěvku na péči
Větší soulad profesních a rodinných rolí	Stanovení možností volby měsíční výše rodičovského příspěvku po třech měsících
Lepší zacílení sociálních dávek	Omezit dobu čerpání příspěvku na bydlení maximální dobou 84 měsíců v průběhu posledních deseti let s dobou zahájení počítání doby od 1.1.2012
Hmotná nouze	
<i>Stanovené reformní cíle</i>	<i>Změny, které měly vést k realizaci cílů</i>
Zefektivnění administrace	Převod pod jeden správní úřad
Úprava nároků na dávky zpřísněním podmínek, zrušení ustanovení, která jsou administrativně náročná a neefektivní	Zrušení vyhodnocování plnění individuálních akčních plánů, sjednocení posuzování výkonu veřejné služby, uvalení sankce pro výpočet základu dávky osobám, které maří součinnost s úřadem práce nebo porušují pracovní kázeň, stanovení limitů nákladů na bydlení
Zefektivnění veřejné služby	Zpřísnění podmínek
Lepší sociální práce s osobami v hmotné nouzi	Využívání metod sociální práce, systematický přístup k osobám v hmotné nouzi, možnost korigování řešení situací hmotné nouze supervizí.
Příspěvek na péči	
<i>Stanovené reformní cíle</i>	<i>Změny, které měly vést k realizaci cílů</i>
Zajištění účelovosti příspěvku na péči	Vyplácení příspěvku přímo osobě, která má potřebu zajištění péče o svou osobu, zrušení vyplácení osobám (či organizacím) pomoc poskytujícím
Zabezpečení potřeb dětí se zdravotním postižením	Transformace sociálního příplatku
Zajištění zpřehlednění posuzování stupně závislosti	Redukce posuzovaných úkonů, využití lékařského posudku pro více dávek
Dávky poskytované osobám se zdravotním postižením	
<i>Stanovené reformní cíle</i>	<i>Změny, které měly vést k realizaci cílů</i>
Zefektivnění administrace dávkové pomoci	Sloučení a modifikace dávek
Komfort pro uživatele	Poskytování dávek sloučit pod jeden orgán

Zdroj: vlastní zpracování na základě důvodové zprávy k zákonu č. 366/2011 a důvodové zprávy k zákonu č. 329/2011

K úsporám mělo přispět zabránění zneužívání dávek prostřednictvím zavedení sociálního konta všem příjemcům dávek, na které by byly dávky směřovány. Poukázané finanční prostředky měly být čerpány prostřednictvím k tomuto kontu vydané platební karty, pro kterou se zavedlo pojmenování sKarta. Ta měla mimo jiné plnit funkci nástroje komunikace mezi orgánem státní správy a příjemcem dávek, zajistit vyšší

efektivitu při správě a zasílání dávek, zajistit clientský komfort. Plánováno bylo, že její rozšířené funkce neumožní platby v restauračních zařízeních, hernách nebo za alkohol a tabákové výrobky. Resortu MPSV bylo dáno za úkol zajištění systému zavádění této karty tak, aby bylo vše v souladu s ochranou osobních údajů, v souladu s principy archivnictví a spisové služby, ale i s evropskou legislativou. Zpřísnění podmínek zejména u dávek hmotné nouze mělo snížit objem vyplácených prostředků, zrovna tak jako povinný výkon veřejné služby pro nezaměstnané a zrušení jeho bonifikace u příjemců dávek hmotné nouze. K úsporám mělo vést také snižování počtu zaměstnanců prostřednictvím systemizace pracovních míst a výměna dodavatele softwarových aplikací.

Snižování administrativní zátěže mělo být naplněno zejména sloučením pod jeden úřad, což také mělo vést ke zlepšení systému sociální práce.

5.2 Proces realizace reformních změn

Nepojistné sociální dávky byly k 1.1.2012 sloučeny pod správu jednoho úřadu. Tím mělo dojít ke zjednodušení administrace dávek a usnadnění orientace klientů v dávkových systémech. Příprava této reorganizace započala v roce 2011. Během roku 2011 tedy bylo nutné:

- Projednání doprovodných legislativních opatření (včetně nastavení vnitřních předpisů a metodických pokynů).
- Projednání přesunů pracovníků z obcí na Úřad práce ČR (pracovní podmínky delimitovaných zaměstnanců, jejich počty, zajištění mzdových prostředků, přípravy pracovních náplní, převzetí personální agendy z obcí).
- Přijímání nových pracovníků (výběrová řízení) náhradou za ty, kteří neměli zájem o převedení.
- Zajištění rozšíření pracovišť (režim veřejných zakázek, nové nájemní smlouvy).
- Zajištění technického a materiálního vybavení pracovišť (režim veřejných zakázek) – vybavenost kanceláří nábytkem a výpočetní technikou, vybavení služebními automobily, posílení telefonních linek.

- Změny kompetencí stávajících pracovníků Úřadu práce ČR.
- Vzdělávání nových pracovníků, včetně školení BOZP, proškolení řidičů a zajištění následných referentských zkoušek.
- Spisová rozluka (včetně přesunů stávající spisové dokumentace a archivovaných dokumentů).
- Zajištění dalších návazných činností, včetně uvolnění finančních prostředků na drobné výdaje např. přístupová oprávnění, razítka, tiskopisy, průkazy, klíče...

Noviny MPSV Práce&sociální politika, ze dne 11.1.2012 k sociální reformě uvádějí, že od ledna 2012 se všechny sociální dávky, včetně podpor v nezaměstnanosti, vyplácejí na jednom místě a to Úřadu práce ČR. Zdůrazňují, že kontaktních pracovišť úřadu práce je dostatek a pro správu nových agend úřad práce převzal 1600 pracovníků z obcí. Dávkové systémy tak bude spravovat více než 3 700 osob. Dále uvádí, že software k plánovanému přechodu je již připravený a odzkoušený a od počátku prosince 2012 byly nové agendy testovány. 2000 zaměstnanců bylo proškoleny převážně formou videokonferencí. Měsíční lhůta mezi platností (listopad 2011) a účinností zákona č. 366/2011 Sb., (leden 2012) je považována za dostatečnou. Systém je připraven i na zvýšení životního a existenčního minima od 1.1.2012.

Média informují v lednu 2012, že dochází k tomu, že systém výplat nepojistných sociálních dávek nefunguje, jak by měl.⁹ Také MPSV v tiskové zprávě přibližuje faktory, které měly vliv na komplikace provázející přechod systémů.¹⁰

Oblast SSP ovlivňují průběžně tyto reformní změny:

- Zánik okresních úřadů práce a vznik Úřadu práce ČR na základě zákona č. 73/2011, jehož vznik podnítilo nepružné řízení 77 subjektů z ústředí,

⁹ IHNEC.CZ, 21.1.2012, Stát nestíhá vyplácet sociální dávky, tisíce úředníků budou o víkendu povinně v práci: Systém nefunguje, tak jak má, úředníci musí překlápět data ze starých databází do nových. Administrátoři netuší, jak budou stíhat data převádět a mají zakázáno o situaci mluvit. Zadané informace se ztrácejí. Tiskový mluvčí úřadu práce předpokládá, že se podaří dávky vyplatit.

¹⁰ MPSV, tisková zpráva ze dne 1.2.2012, Informace o stavu výplat nepojistných sociálních dávek v lednu 2012: ke komplikacím došlo z důvodu rozdílného vedení spisů na obcích, místo 1800 zaměstnanců z obcí přešlo pouze 1663, došlo také k legislativním změnám, které musely být implementovány, v lednu 2012 byla přijata 300 000 nových žádostí o příspěvek na mobilitu, možnost vzdělávání v listopadu a prosinci 2011 nebyla všemi zaměstnanci využita, manažerské schopnosti na některých úrovních řízení nebyly srovnatelné.

finanční náročnost systému, nejednotnost vnitřního uspořádání a rozhodování. Cílovým stavem změny dotýkající se oblasti státní sociální podpory byly úspory personálních a vedlejších nákladů. Byl změněn odvolací orgán (tzvn. druhý stupeň správního řízení), místo dosavadních krajských úřadů došlo k přesunu této kompetence na MPSV (důvodová zpráva zákona č. 73/2011 Sb.).¹¹

- Projekt sKarta (karta sociálních systémů spojená s účtem vedeným u České spořitelny určeným pouze pro sociální dávky, byla obdobou bankovní platební karty, měla ušetřit výdaje na poukázecné a neměla umožňovat platby alkoholu, v hernách apod.).
- Omezení pobírání příspěvku na bydlení na 84 měsíců v rozmezí deseti let (počítáno od 1.1.2012).
- Změna systému pěstounských dávek od 1.1.2013.

Oblast dávek hmotné nouze ovlivnily tyto reformní změny:

- Přechod správy z obecních úřadů na Úřad práce ČR k 1.1.2012.
- Vyjmutí institutu veřejné služby ze zákona o hmotné nouzi.
- Omezení pobírání doplatku na bydlení na 84 měsíců v rozmezí deseti let (počítáno od 1.1.2012).
- Zrušení posuzování možnosti zvyšování příjmu vlastním přičiněním nebo vlastní prací (např. snahou sledovat nabídky volných pracovních míst, prokazovat, že byl osloven zaměstnavatel, nebo výkonem veřejné či dobrovolnické služby a na výzvu orgánu hmotné nouze plnit individuální akční plán), které bylo sankcionováno nebo bonifikováno při výpočtu výše dávky.
- Uvolnění doplatku na bydlení jeho poskytnutím i v případech hodných zvláštního zřetele osobám, které nejsou hlášeny v místě k trvalému pobytu.
- Rozšíření odůvodněných nákladů na bydlení.

¹¹ Obsahem důvodové zpráva k zákonu č. 73/2011 Sb., nejsou finanční ani jiné analýzy.

- Vyplácení doplatku na bydlení po uplynutí kalendářního měsíce bylo nahrazeno výplatou v tom měsíci, ve kterém náleží.
- Zkrácení doby nutnosti využití prodeje majetku ze šesti na tři měsíce, po které je dávka krácena.

Oblast dávek pro osoby se zdravotním postižením ovlivnily tyto změny

- Přejed správy z obecních úradů na Úřad práce ČR k 1.1.2012.
- Zaveden příjmový test a spoluúčasť na zakoupení pomůcky – zabránění nárůstu mandatorních výdajů v dalších letech.
- Zaveden institut „výpůjčky zvlášťní pomůcky“, snížení administrativní náročnosti pro klienta i veřejnou správu.
- Přejed příspěvku na provoz motorového vozidla na příspěvek na mobilitu.
- Výměna průkazů TP, ZTP a ZTP/P za sKarty.
- Redukce počtu posuzovaných úkonů u příspěvku na péči.

Přejed zaměstnanců dávek pro osoby se zdravotním postižením byl provázen stejnými obtížemi jako přejed zaměstnanců agendy hmotné nouze. Při rozšiřování pracovních prostorů se Úřad práce ČR potýkal s problémy zajištění bezbariérových přístupů pro klienty. Příjmové testy u navýšení příspěvku na péči zatížili administrativně nejenom administrátory, ale také samotné žadatele. Výpůjčka zvlášťní pomůcky byla prováděna s velkými obtížemi, protože se muselo postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, neboť majitelem a pořizovatelem byly krajské pobočky ÚP ČR a pomůcka byla uživatelům jen bezplatně zapůjčována. Z důvodů dlouhé časové prodlevy vyřizování v rámci režimu veřejných zakázek byla koncepce zvlášťní pomůcky zrušena již v průběhu roku 2012.

Úřad práce měl pro správu agendy nedostatek pracovníků, splňujících požadavky na provádění sociální práce dané zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Ke zpřísnění podmínek pro žadatele o dávky mělo vést:

- Zrušení vyhodnocování individuálních akčních plánů a nahrazení bonifikované veřejné služby povinnou veřejnou službou vloženou do zákona o zaměstnanosti.
- Transformace sociálního příplatku a možnosti navýšení rodičovského příspěvku při péči o dítě se zdravotním postižením do příspěvku na péči.
- Omezení čerpání doby pobírání příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení za posledních 10 let jen na dobu 84 měsíců, což ovlivní nároky na dávky až v roce 2019.
- Nahrazení dávek pro dopravující se osoby se zdravotním postižením příspěvkem na mobilitu.
- Zavedení sKaret.

Nástroj sKarta:

Nejjednodušším technickým řešením pro spuštění projektu sKarta bylo jeho zavádění příjemcům dávek státní sociální podpory, přestože byl původně deklarován jako jedna z možností zabránění zneužívání dávek hmotné nouze. Majitel sKarty po jejím obdržení neměl možnost zvolit si jiný způsob výplaty dávky a postupně měla být tato karta a zřízení sociálního účtu zavedeno všem žadatelům o dávky. Karta však ve skutečnosti neomezila výběry dávek v bankomatech a k zabránění neúčelovým platbám nedošlo. Zpoplatněné výběry naopak mnohým příjemcům dávek situaci ještě více komplikovali.¹²

Veškerá administrace spojená s sKartami byla přenesena na pracovníky Úřadu práce ČR. Tito pracovníci museli, mimo své běžné činnosti, zajišťovat vkládání dat do speciálního programu, přijímat nové karty za dodržení provázejících bezpečnostních opatření a tyto až do výdeje klientovi umisťovat do chráněných prostor. Výdej karet provázela přísná kontrola dat, řádné poučení klienta. Pracovníci také administrovali změny dat majitelů sKarty, vyžadovali náhradní karty a vedli k agendě patřičnou spisovou dokumentaci.

¹² Idnes 8.8.2013 uvádí, že sKarta měla původně ušetřit státu na poštovním 250 miliónů korun ročně; 13.8.2013 upřesňuje, že projekt stál 82,5 milionu korun, za zrušení stát vynaloží stát dalších 5,2 miliony korun a 0,5 miliónu korun již bylo vynaloženo za pokutu obdrženu kvůli nezajištění dat.

Klienti si v převážné většině nechávali posílat peníze z konta vázaného na sKartu na své původní účty a proklamované úspory nebyly dosaženy.¹³ Nejenom na znemožnění volby obdržení platby příjemcům dávek, ale i na další protiprávní aspekty sKarty upozornil i Veřejný ochránce práv.¹⁴ Systém měl především zajistit sledování účelnosti čerpání dávek, ale k tomuto se nikdy neposunul. Projekt sKaret byl zrušen v průběhu roku 2013 a vybrání karet od majitelů započato v roce 2014. U sKaret vydaných osobám se zdravotním postižením muselo dojít k rychlé náhradě za průkazy mimořádných výhod ZP, ZTP a ZTP/P.

Organizační problémy provázející transformaci

V druhé polovině roku 2011 je zahájena příprava delimitace pracovníků z obcí na pracoviště úřadu práce. Je to doba, kdy již personální agenda byla v souvislosti se vznikem Úřadu práce ČR přesunuta pouze pod krajská pracoviště, což značně komplikuje jednání a přípravy podkladů. To je jeden z důvodů, proč od samého počátku provází reformu nedostatečné personální zabezpečení a s těmito problémy se Úřad práce vyrovnává doposud.¹⁵ Stávajícím i převedeným pracovníků Úřadu práce ČR bylo pro nedostatečné personální pokrytí přidělováno více agend, což klade vysoké nároky na znalosti, orientaci v databázích a programech. Školení probíhala formami videokonferencí, mnohdy bez možnosti jakékoliv spolupráce s přednášejícím, bez možnosti vyzkoušení programů ve zkušebním prostředí. Na úřady práce převážně přešli jen pracovníci bez kvalifikace sociálního pracovníka, neboť ty si ponechali na obcích. Musela být vyhlášována výběrová řízení na sociální pracovníky, nabírali se nezkušení referenti. V úvahu nebylo zahrnuto, že personální agenda byla přesunuta pouze na krajská pracoviště. Personální potřeby však bylo nutné řešit na nižších úrovních.

¹³ MPSV, Média o MPSV, Jak sKartou nahradí složanka či účet? Úřad poradí (Právo) ze dne 14.8.2013: sKartou disponuje 277 300 lidí, 4190 lidí jí odmítlo. Na poštovním bylo ušetřeno 38 milionů korun.

¹⁴Veřejný ochránce práv, tiskové zprávy, 8.8.2012: Ochránce upozorňuje na protiprávní aspekty karty sociálních systémů: Ombudsman konstatuje, že své výhrady vyjádřil již v připomínkovém řízení i při jednání s MPSV, informoval poslaneckou sněmovnu a obrátil se i na Ústavní soud. Za nejzávažnější považuje, že bude znemožněno se k penězům dostat, pro nedostatečnou síť poboček, senioři neumějí zacházet s platebními kartami, hrozí riziko ztráty karty a zpoplatněny jak výběry, tak i vydání nové karty. Není vyřešeno uvalení exekuce na tento druh účtu a vzájemné předávání informací mezi Českou spořitelnou a MPSV porušuje soukromí klientů zejména spojené s ochranou osobních údajů.

¹⁵ Tisková zpráva Úřadu práce ČR ze dne 1.11.2013; Zdeňka Cibulková: za základ považují fungující spolupráci: k tomuto tématu dodává, že za prioritu stabilizace této sekce považuje mimo hladkého průběhu rušení sKaret užší spolupráci se samosprávou, navázání kontaktu s partnery v resortu MPSV. Dále se zavazuje zaměřit na neuspokojivou personální situaci na úseku NSD, přípravu řešení problémů s agendovými informačními systémy. Vyzdvihuje zkušenosti odborníků z praxe a v budoucnu s nimi bude aktivně spolupracovat.

Oddělení komplexní sociální práce na obcích a její částečné převedení na Úřad práce ČR od 1.1.2012 bez nastavení pravidel spolupráce metodickými pokyny způsobilo kolize mezi zaměstnanci těchto sekcí s dopadem nejen na klienta, ale zejména na neoprávněná čerpání dávek.^{16 17} „V průběhu roku 2011, kdy byla reforma připravována, nebyla tato fundamentální otázka tvůrci reformy veřejně téměř diskutována (srov. Tiskové zprávy MPSV za rok 2011) a pracovníci agentury HN jak na ÚP ČR, tak sociální pracovníci obecních úřadů podle svých slov neobdrželi ani po spuštění reformy žádná metodická doporučení, která by se týkala praktického výkonu sociální pomoci lidem v HN a rozdělení kompetencí mezi pracovníky agentury v novém organizačním uspořádání.“ (CVVM, 2012, s. 98)

Na začátku roku 2012 se také začínají vyskytovat první praktické problémy se zaváděním novelizačních změn. Pojištění osob vykonávajících veřejnou službu a opatrování ochranných pomůcek stále zůstává nákladem obcí, neboť Úřad práce ČR nestihl zadat a vybrat, formou veřejné zakázky, dodavatele. Veřejná služba je občany napadána pro její zařazení do zákona o zaměstnanosti a tak dána povinnost jejího výkonu i osobám nenárokujícím dávky, navíc není její výkon zvýhodněn či odměňován a je pouze vázán na vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Právě pro tato ustanovení jej napadl v listopadu 2012 nález ústavního soudu. Muselo dojít k modifikaci výkonu veřejné služby na doprovodnou a dobrovolnou aktivitu. Většina vykonavatelů od výkonu veřejné služby upustila. Opětovné zahrnutí veřejné služby do zákona o hmotné nouzi, včetně možnosti navýšení výpočtu dávky při jejím výkonu, byl podán poslanecké sněmovně 31.3.2014. Návrh požaduje zakotvení institutu veřejné služby do zákona o hmotné nouzi, dále pracuje se snížením základního výpočtu dávky podle existenčního minima v případě, že osoba, která je v hmotné nouzi déle než 6 měsíců a nevykonává žádný druh výdělečné činnosti (zároveň nemá výjimku, protože má zdravotní omezení, pečuje o dítě, je již ve starobním důchodu, neplní některou z motivačních aktivit). Také tento návrh počítá s bonifikací výpočtu u osob zvyšujících si příjem vlastním přičiněním. Jedná se o návrat principů veřejné služby do stavu před rokem 2012, neboť takto zakotvený výkon veřejné služby nebyl zpochybněn. Z důvodové zprávy dále

¹⁶ Tisková zpráva Úřadu práce ČR ze dne 15.1.2014; Rychlejší rozhodování a méně zneužívání, tak by mohly vypadat sociální dávky. A to díky spolupráci Úřadu práce ČR a obcí.

¹⁷ MPSV, média o MPSV ze dne 12.3.2014 Schůzky starostů a ředitelů pracovišť ÚP zlepšit systém dávek (Moderní obec) první krokem ke zlepšení systémů sociálních dávek by měly být schůzky na úrovních představitelů obou institucí. Tak by mělo docházet k předávání informací o aktuálním dění a sdílení informací.

vyplývá, že sociální reforma z 1.1.2012 odstranila ze zákona tento princip vztahující se k veřejné službě a tak zákon nijak nereagoval na aktivitu osob. Zároveň je vyhodnocování této aktivity zahrnuto i do posuzování žádostí o doplatek na bydlení (Sněmovní tisk 156/0, část ¼ novela z. o pomoci v hmotné nouzi).

Dva roky po zahájení přesunu dávek hmotné nouze vyplývá ze setkání čelních představitelů Úřadu práce ČR a Svazu měst a obcí, že právě pracovníci obcí a úřadu práce by se měli vzájemně upozorňovat na případné problémy, neboť nedostatečná komunikace komplikuje práci pracovníkům státní správy i samosprávy. Situace tak vede k většímu zneužívání dávek. Dále bylo na jednání konstatováno, že případné zavedení jakýchkoliv změn do praxe musí být velmi dobře a s dostatečným předstihem připraveno, aby se neopakovaly situace, kdy se realizují unáhlená zásadní rozhodnutí (ÚP ČR, tisková zpráva ze dne 17.2.2014).

Technické problémy provázející transformaci

Již na počátku roku 2012 se bojuje s prvními problémy spojenými s reformou, poukazují na ně nejen média, ale i samotní pracovníci v resortu MPSV.¹⁸ Další komplikací se pro Úřad práce ČR od počátku roku 2012 staly nevyzkoušené programové aplikace. MPSV uvádí v srpnu 2012 na obhajobu stále nefunkčních systémů: *„K rámcově smlouvě přistoupilo MPSV na základě usnesení vlády ČR č. 799 z roku 2008, kterým bylo členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy uloženo uzavřít s Ministerstvem vnitra dohodu o centrálním zadávání a nepodnikat nekoordinované kroky v oblasti zajištění softwarových produktů společnosti Microsoft, a to zejména z toho důvodu, aby jednotlivé systémy státní správy byly vzájemně kompatibilní.“* (MPSV, 2012)

Přestože média informují veřejnost o zpoždování výplat dávek, nutnosti přesčasové práce zaměstnanců Úřadu práce ČR, tak 1.2.2012 tisková zpráva MPSV uvádí, že ve skutečnosti nejsou žádné problémy s výplatami dávek.¹⁹ S pěti měsíčním

¹⁸ Aktuálně.cz, 24.5.2012 a Česká televize, 30.4.2012, Ministr Drábek dostal vynadáno od vlastních úředníků: Ředitel pracoviště ÚP ČR v Litoměřicích předal ministrovi dopis, kde jej upozornil na chyby, kterých se dopustil. Zejména zdůraznil rozvrácení slušně zavedeného systému služeb pro nezaměstnané, pohrdání úředníky úřadů práce a to že si plete sociální služby s kasárnami. Dále zdůraznil, že nemá nic proti inovacím, ale musejí něco zlepšovat. Děkovné a souhlasné e-maily obdržel ředitel pracoviště úřadu práce od osmi tisíc kolegů z celé ČR.

¹⁹ Tisková zpráva MPSV ze dne 1.2.2012: výplaty dávek jsou plně funkční, došlo k sjednocení všech systémů. Dále je uvedeno, že podlimitní stav počtu pracovníků je průběžně řešen.

časovým odstupem média přinášejí zprávy o vynaložených finančních prostředcích a přesčasových hodinách.²⁰ Po dalším roce a půl roku média přebírají informace Nejvyššího kontrolního úřadu a zveřejňují výše výdajů spojených se spuštěním nových IT systémů, které dosáhly téměř 2 miliard korun.²¹

Z analýzy a vyhodnocení vynakládání finančních prostředků do agentových systémů vyplývá, že srovnatelné prostředky byly vynaloženy předchozímu dodavateli za dobu 5 let správy systémů.²² Krátce na to přichází média se zprávou, že výplaty nepojistných dávek mohou být v ohrožení, protože Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vylučuje stávajícího dodavatele počítačových programů, protože nebyl vybrán v řádném tendru.²³ Na začátku roku 2014 se objevuje zpráva, že historie s ohrožením výplat dávek se opakuje.²⁴

Na tyto informace navazuje tisková zpráva Úřadu práce ČR z 2.1.2014, že úřad přijal veškerá opatření, aby byl schopen vyplatit dávky včas. V dalších dnech úřad informuje, že situaci způsobila špatná rozhodnutí předchozího vedení MPSV, ale že budou dopady těchto rozhodnutí minimalizována, lidé dostanou své dávky včas a nová výběrová řízení na dodavatele agentových systémů budou transparentní. Nová ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová, jmenovaná 29.1.2014, si je taktéž vědoma, že jí čeká řešení reformních změn.²⁵

²⁰ Ihned.cz, ze dne 28.5.2012, Účet za Drábkův systém: 180 tisíc hodin přesčasů a 52 milionů korun: v prvním čtvrtletí roku 2012 museli zaměstnanci úřadu práce odvést 180 tisíc hodin přesčasů kvůli nevyzkoušenému a nefunkčnímu systému výplat sociálních dávek. Některé aplikace však nefungují ani pět měsíců po spuštění, ministerští úředníci potvrzují, že jsou stále využívány i staré aplikace

²¹ Ihned.cz, ze dne 9.9.2013, NKÚ systém na výplatu dávek byl pětinasobně dražší. Místo 435 milionů stál 2 miliardy. Přestože ministr sliboval úspory, kontrolori spočítali, že systém byli dražší, než se původně očekávalo. Systém stále není spolehlivý, úředníci musí kontrolovat, kam dávky odcházejí, tak se například stalo, že muselo dojít ke stornování složenek, které přišly nesvéprávným osobám.

²² MPSV Analýza a vyhodnocení: rok 2011 vynaloženo 478 038 425 Kč, rok 2010 vynaloženo 453 645 850 Kč, rok 2009 415 118 534 Kč, rok 2008 369 735 705, rok 2007 350 072 312 Kč.

²³ E15.cz, ze dne 26.9.2013, Výplata nepojistných dávek je kvůli vyloučení Fujitsu v úzkých: Verdikt antimonopolního úřadu ještě není pravomocný, ovšem MPSV již musí hledat náhradní řešení.

²⁴ Server idnes ve zprávě z 2.1.2014, uvádí, že stejně jako před dvěma lety opakovaně hrozí zpoždování a zmatky v dávkách. Důvodem jsou právní komplikace týkající se smluv k dodávkám softwaru uzavřených ministrem J. Drábkem a jeho náměstkem V. Šiškou.

²⁵ Idnes 26.1.2014; Nejsem extremistka, říká Marksová-Tominová. Čeká jí úklid po Drábkovi: Doufám, že se do konce roku podaří nastavit parametry výběrového řízení na informační technologie, očekává jednání s Českou spořitelnou o kompenzacích za zrušení sKarty a neobklopí se lidmi, kteří by se přišli na MPSV obohatit.

Problémy spojené s legitimitou dávek

Děni, dotýkající se oblasti sociálních dávek posledních dvou let a medializace problémů s jejich výplatami vyvolávají nejen reakce veřejnosti, ale také politiků. Ministryně Marksová uvádí v Práci a sociální politice ze dne 12.2.2014, že veřejné funkce státu a důvěra lidí byly v posledním období poškozeny, proto musí být zajištěny podmínky technické stability systému výplat dávek, oceňuje práci zaměstnanců úřadu práce a konstatuje, že musí být vytvořena dostatečná kapacita pro sociální šetření, aby bylo možné poskytovat rodinám i jinou než jen finanční pomoc. Jako další problematiku vidí i poškození osob se zdravotním postižením politikou Nečasovy vlády.

K 1.1.2012 byl zrušen souběh rodičovského příspěvku a příspěvku na péči, tento krok, který výrazně zasáhl rodiče pečující o dítě se zdravotním postižením, se podařilo změnit již od 1.12.2012 (zákon č. 117/1995 Sb.). K tomu, že až toto opatření zmírnilo důsledky sociální reformy se vyjádřil v tiskové zprávě i ombudsman, a zároveň kvitoval i rozšíření příspěvku na mobilitu pro osoby v pobytových zařízeních sociálních služeb (tiskové zprávy veřejného ochránce práv, 2012).

K poddimenzování došlo také v oblasti kontrolní činnosti úřadů práce. Započítáním centralizace došlo k převedení většiny pracovníků kontrolních oddělení pod oblastní inspektoráty práce, kde se stalo jejich hlavní náplní práce potírání nelegálního zaměstnávání. Úřady práce tak přišly o zaměstnance kvalifikované k provádění kontrolní činnosti a řešení kontrolních zjištění. Také dochází k tomu, že z nedostatku personální kapacity není možné tento druh činnosti zajistit. Ostatní pracovníci jsou nuceni, na úkor dalších činností, provádět především výplaty sociálních dávek, aby nedošlo k ohrožení příjemců. Nelze však opomenout, že včasné postihnutí podvodného jednání může být také jednou z možností eliminace zneužívání sociálních dávek.

Jako příklad podcenění této činnosti je možné uvést rozbor přeplatků řešených na okrese Česká Lípa ve vztahu k přestupkovým řízením a postoupeným trestním oznámením. Z tabulky č. 19, 20 a 21 je zřejmé, že k přeplatkům na úsecích nepojistných dávek stále dochází a tabulka č. 22 poukazuje na to, že od odtržení části kontrolní činnosti v dubnu 2011, nejsou personální možnosti k řešení této závažné problematiky. Navíc již jsou pracovní činnosti zatíženy přípravou přechodu pracovníků z obcí. V roce 2012 a 2013 byly policii předány vždy jen dvě zcela nejzávažnější zjištění.

Tabulka č. 19: Řešené přeplatky na dávkách státní sociální podpory na okrese Česká Lípa v roce 2013

Druh dávky	Ø počet měsíčně vyplacených dávek v roce 2013 okrese Česká Lípa	Počet řešených přeplatků v roce 2013	Nejčastější důvod	Podíl přeplatků
Přídavek na dítě	4286	88	nenahlášení změny	2,05%
Příspěvek na bydlení	2368	118	neuvedení všech skutečností ovlivňujících nárok	4,98%
Rodičovský příspěvek	2017	71	nenahlášeno pobírání PPM	3,52%
Pěstounský příspěvek	205	3	nenahlášeno ukončení studia	0,98%
Celkem	8976	280	X	3,11%

Zdroj: vlastní zpracování na základě studia spisové dokumentace SSP okr. Česká Lípa
Vysvětlení zkratk: PPM – peněžitá pomoc v mateřství

Tabulka č. 20: Přehled řešených přeplatků na úseku hmotné nouze v roce 2013 na okrese Česká Lípa

Druh dávky	Počet žádostí	Počet řešených přeplatků v roce 2013	Nejčastější důvod	Podíl přeplatků
Příspěvek na živobytí	7 427	48	neuvedení úplných příjmů všech společně posuzovaných osob	0,64%
Doplatek na bydlení	2 946	13	nenahlášení změny bydliště	0,45%
Mimořádné okamžité pomoci	826	5	nevyužití účelu, na který měly být použity	0,60%
Celkem	11 199	66	x	0,58%

Zdroj: vlastní zpracování ze studia spisové dokumentace úseku NSD okr. Česká Lípa

Tabulka č. 21: Přehled řešených přeplatků na úseku dávek pro osoby se zdravotním postižením v roce 2013 na okrese Česká Lípa

Druh dávky	Počet žádostí	Počet řešených přeplatků v roce 2013	Nejčastější důvod	Podíl přeplatků
Příspěvek na péči	3 616	47	pečující osoba nenahlásí úmrtí příjemce dávky	1,20%
Příspěvek na mobilitu a příspěvek na zvláštní pomůcky	3 775	28	nenahlášení hospitalizace	0,74%
Celkem	7391	75	x	1,01%

Zdroj: vlastní zpracování ze studia spisové dokumentace úseku NSD okr. Česká Lípa

Tabulka č. 22: Výstupy kontrolní činnosti okresu Česká Lípa pro oblast sociálních dávek

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Počet přestupkových řízení	76	110	115	99	7	0	0
Počet trestních oznámení předaných policii	25	43	24	37	11	2	2

Zdroj: vlastní zpracování na základě studia spisové dokumentace SSP okres Česká Lípa

5.3 Evaluace cílů sociální reformy vzhledem k dosaženým výsledkům

Evaluace naplňování ekonomických cílů

Od reformy zahájené v roce 2011 se očekávalo splnění mnoha cílů. Od vzniku nového úřadu, přechodu dvou dávkových agend, zapracování legislativních změn až po snížení finanční a administrativní nákladovosti.

Vyhodnocení objemu vyplácených dávek ukazuje, že v prvních dvou reformních letech k úsporám na výplatách dávek nedochází, naopak dochází k jejich nárůstu, jak přibližuje tabulka č. 23.²⁶

Tabulka č. 23: Porovnání objemu a počtu vyplácených dávek za roky 2012 a 2013

	Objem vyplácených dávek			Počet vyplácených dávek		
	2012 (v mil. Kč)	2013 (v mil. Kč)	Meziroční index	2012 (v tis.)	2013 (v tis.)	Meziroční index
Dávky státní sociální podpory a péče	35 455,7	37 281,4	105,1%	11 485,0	11 733,2	102,2%
Příspěvek na péči	18 391,1	19 544,6	106,3%	3 712,8	3 855,6	103,8%
Dávky pomoci v hmotné nouzi	7 751,0	10 509,7	135,6%	1 990,3	2 644,6	132,9%
Dávky pro osoby se zdravotním pojištěním	1 553,4	1 908,5	122,9%	2 488,6	2 785,5	111,9%
Celkem	63 151,2	69 244,2	109,6%	19 676,7	21 018,9	106,8%

Zdroj: Prezentace na poradě ředitelů ÚP ČR Mgr. Zdeňky Cibulkové, generální náměstkyně pro sociální věci ÚP ČR, dne 3.3.2014

Ani ve druhém roce po zahájení reformy, tedy v roce 2013 nedochází ke snižování výdajů na nepojistné sociální dávky, což je zřejmé, jak z jejich nárůstu, tak i ze zákona o státním rozpočtu. Ani pro rok 2014 však není předpoklad, že by potřebné finanční prostředky klesaly. Státní rozpočet je každým rokem v této kapitole navyšován, jak je blíže patrné z tabulky č. 24.

²⁶ Tisková zpráva MPSV; Vývoj sociálních výdajů MPSV v roce 2013: výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi činily v roce 2013 cca 10,5 miliardy korun, což znamená meziroční nárůst o 2,8 miliard korun. Došlo zároveň k nárůstu počtu uplatňovaných žádostí a to o více než 34 tisíc příspěvků na živobytí a více než 21 tisíc žádostí u doplatku na bydlení. Za příčinu je považován nárůst počtu nezaměstnaných, růst cen bydlení a příjmová situace domácností. Dávky pro osoby se zdravotním postižením zaznamenaly ve stejném roce nárůst o 0,4 miliardy korun, příspěvek na péči vzrostl o 1,2 miliardy korun. U státní sociální podpory došlo k nárůstu dávek péčovské péče o 0,8 miliard korun a u příspěvku na bydlení došlo k nárůstu o 1,7 miliard korun. U příspěvku na bydlení jsou považovány za příčinu nárůstu rostoucí náklady na bydlení a méně příznivé příjmové situace domácností.

Tabulka č. 24: Vývoj plánovaných výdajů na NSD podle zákonů o státním rozpočtu v letech 2012-2014 (v tis. Kč)

	2012 (Zákon č. 455/2011 Sb.)	2013 (Zákon č. 504/2012 Sb.)	2014 (Zákon č. 475/2013 Sb.)
SSP	37 910 000	36 910 000	39 710 000
HmN	5 560 000	7 500 000	11 400 000
OzP	1 970 000	2 326 000	2 719 000
PnP	19 990 000	20 490 000	20 690 000
Celkem NSD	65 430 000	67 226 000	74 519 000
Státní rozpočet celkem	1 189 700 778	1 176 367 603	1 211 307 509

Zdroj: Zákon č. 455/2011, Zákon č. 504/2012, Zákon č. 475/2013

Vysvětlení zkratk: SSP – státní sociální podpora; HmN – hmotná nouze; OzP – Osoby se zdravotním postižením; PnP – příspěvek na péči; NSD – nepojistné sociální dávky

Obsahem reformy nebylo jen větší cíleností dávek uspořít přímo na vyplácených dávkách, ale také uspořít na ostatních nákladech vztahujících se k provozu systému. Ani v této oblasti se však nepodařilo dosáhnout cíle, jak ukazuje tabulka č. 25.

Tabulka č. 25: Přehled nejzásadnějších nákladů a přínosů reformy

Úspory		Výdaje	
S-karta			
Poštovné	38 mil Kč.	Projekt S-Karty	82,5 mil Kč
		Zrušení projektu	5,2 mil Kč
		Pokuta	0,5 mil. Kč
Rozdíl = -50,2 mil. Kč			
Softwarové vybavení			
Před reformou		Po reformě	
435 mil. Kč/rok		2 mld. Kč za rok 2012 a 2013	
Rozdíl = - 1 miliarda			
Přesčasy			
Před reformou		Po reformě	
0		52 mil. Kč	
Přesčasy rozdíl = - 52 miliónů korun			
Projekt Koordinace a konsolidace oběhu dokumentů			
0		82 mil. Kč	
Projekt Systemizace			
0		78 mil. Kč	
Projekt Národní soustava povolání			
0		230 mil. Kč, včetně pokuty	
Projekty celkem rozdíl = - 390 mil Kč			

Zdroj: MPSV, vlastní zpracování

Evaluace naplňování sociálních cílů

Především lepší systém sociální práce měl vést ke snižování počtu osob v hmotné nouzi. Úřad práce vyplácející dávky ještě dva roky po zahájení reformy upozorňuje na personální poddimenzovanost, konkrétně na 1 200 chybějících pracovníků především pro výkon sociální práce v oblasti nepojistných sociálních dávek. Také z výzkumu Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi (VÚPSV, 2013, s. 25) vyplynulo mimo jiné i to, že hlavním rizikem stávajícího stavu výkonu agendy z dlouhodobého hlediska je především to, že cíle této agendy se mohou posunout a redukovat na pouhé posuzování nároku na dávku a její vyplácení a rezignováno bude na zjištění širších důvodů situace klienta a komplexní řešení jeho potíží. *„Dilemata, před kterými pracovníci první linie stojí, tedy zcela prokazatelně přímo ovlivňují způsob práce s klienty a pravděpodobně mají dopad i na celkovou efektivitu poskytování pomoci, zejména v dlouhodobějším časovém horizontu.“* (CVVM, 2012, s. 9).

Z vyjádření, které bylo součástí dotazníkového šetření realizovaného v dubnu 2014 pro potřeby této evaluace, k problematice sociální práce a tvorbě legislativy vyplývá: *„Možná by stačilo, kdyby se při tvorbě zákonů více dalo na běžné referenty, sociální pracovníky obcí a ÚP, kteří v dané agendě-lokalitě působí.“*

Cílem sociálních dávek je, aby je dostávali lidé skutečně potřební.²⁷ Proto bylo reformním cílem, který se dotkl částečně ekonomické, sociální, politické i systémové oblasti snížení zneužívání dávek. Z pilotního dotazníků ale i ze studia primárních zdrojů vyplynulo, že pojem není však používán zcela přesně nebo je používán v zcela odlišných případech. Na problém zneužívání pojmu „zneužívání sociálních dávek“ upozorňuje i Deník Referendum, který dokonce uvádí, že jev zneužívání sociálních dávek využívá vláda k tomu, aby odvrátila pozornost od skutečných problémů.²⁸

²⁷ V tiskové zprávě ÚP ČR ze dne 27.2.2014 je považováno za zneužívání dávek pronajímání předražených ubytoven. Také se v tomto článku ministryně práce a sociálních věcí ohrazuje proti nařčení, že bylo rezignováno na kontrolu účelnosti sociálních dávek. Generální ředitelka úřadu práce v tomto článku připouští, že ÚP ČR je personálně poddimenzovaný, nicméně kvituje jeho spolupráci s policií zejména při řešení neoprávněného pobírání dávek. Zlepšení situace spatřuje i v posílení finanční gramotnosti.

²⁸ Deník Referendum, 29.10.2011, Kdo zneužívá sociální dávky: charakterizovat zneužívání dávek je při spletnosti systému téměř nemožné. Není možné mluvit o zneužití dávky, pokud si za ní jedinec zakoupí nevhodné zboží, když mu nárok na dávku vznikl z legitimního krytí nevhodné sociálně ekonomické situace. U některých dávek je nemožné je získat podvodem, například porodné. Zapírání skutečných příjmů by mělo být minimalizováno správnou kontrolou. Autor dále dokonce vylučuje zneužívání určitých dávek, například pro jejich vázanost k příjmovým nebo skutečným sociálním situacím.

Za zneužití dávky je možné považovat například to, že není využita k účelu, na který byla určena. O zneužití dávek k populistickým zviditelněním je možné mluvit také v totalitních režimech nebo je možné o zneužití sociálních dávek mluvit v souvislosti s manipulacemi se smlouvami o poskytování softwaru, který zajišťuje jejich výplaty, což upřesňuje řada zpráv z médií.²⁹ Jednou z problematik se však stává i možné podvádění se sociálními dávkami, ale i manipulaci s čerpáním dávek uplatňování nároků na dávky v rámci Evropské unie.³⁰

Pokud dojde k tomu, že někdo nárok na dávku uplatnil neoprávněně, pak se jedná o podvod a tato problematika by se měla řešit kontrolní činností třeba i ve spolupráci s policií, tak jak uvádí článek z Hospodářských novin převzatý a zveřejněný na portále MPSV.³¹ Za podvodné jednání je možné označit i účelné úpravy společně posuzovaných osob s cílem obdržení vyšší dávky nebo neuvádění úplných příjmů u dávek testovaných v závislosti na příjmech.

Nadbytečným čerpáním dávek by se mělo předcházet tvorbou legislativy a tato čerpání regulovat preventivně. Za nadbytečné vyplácení je možné vyhodnotit také vyplácení v situaci, kdy je dávka poskytována v takové výši, že je pro příjemce nemotivující řešit svou situaci jiným způsobem než čerpáním dávky. Je tomu tak například u příspěvku na bydlení, kdy paradoxně dochází k tomu, že čím větší náklady žadatel prokáže, tím vyšší dávku obdrží. Takový žadatel nemá zájem na vytváření úspor spojených s bydlením, vykazuje nadprůměrně vysoké spotřeby elektřiny, vody a plynu.

Sociální problémy v souvislosti s reformou mohou dokonce nabývat na rozměrech. „*Past závislosti na sociálních dávkách zajisté existuje a dávkový systém by měl být nastaven tak, aby motivoval k aktivitě a inkluzi*“ (Špidla v Sirovátkovi, 2006, s. 10). Česká sociální doktrína zahrnuje základní požadavky a to na zaměstnanost, garanci pracovní aktivity, větší podíl z hrubého domácího produktu na aktivní politiku zaměstnanosti, ale také motivaci k aktivitě. Tato motivace by měla zahrnovat takové

²⁹ Zprávy aktuálně ze dne 9.9.2013 mluví o zdražení a tak i zneužití provozu výplat nepojistných sociálních dávek o 365 %. Důvody spatřují v nevypsání řádného výběrového řízení na dodávky systému, vložení dat do externích center, úhrady vyplácené bez ohledu na kvalitu dodávaných služeb. Z těchto důvodů také muselo dojít k navýšení mzdových prostředků, aby zajistili programovou nedostatečnost pracovníci.

³⁰ Zpráva z webových stránek Novinky ze dne 10.10.2013 uvádí, že organizovaná skupina zařizovala dávky imigrantům v Anglii, i přestože se tito již vrátili do svých vlastí

³¹ Hospodářské noviny 3.12.2013: používají formulaci neoprávněné pobírání příspěvků, kterým bylo zabráněno ve spolupráci s policií. Některé dávky jsou získány podvody jako například paděláními smluv, některé prostě jen opomenutím. Úřady práce tyto skutečnosti prověřují, aby zabráňovaly neoprávněnému čerpání.

výše podpor a systému sociálních dávek, aby jednoznačně byla zvýhodněna pracovní aktivita proti závislosti na dávkách a právě pracovní aktivita by měla umožňovat důstojný život. Zároveň by měl být usnadněn přechod z dočasného zaměstnání k zaměstnání trvalému a eliminována by měla být aktivita v neformální ekonomice. (Petrášek, 2007, s. 20) A podle (Mareše, 1994 s. 126) pokud je příjem téměř stejný jako nezdaněné sociální dávky, tak klesá motivace k hledání zaměstnání. Zejména pak doba poskytování podpory může korespondovat s délkou nezaměstnanosti. Že se systém nepojistných sociálních dávek s reformními opatřeními přiblížil ještě více ke ztrátě motivace, potvrzují níže přiložené tabulky č. 26 a 27, ve kterých jsou znázorněny modelové situace rodin v rozdělení na rodiny bez příjmu a s příjmy a dosahované disponibilní finanční prostředky. Svůj podíl na situaci nese i reformní modifikace, která zrušila bonifikovanou veřejnou službu, což vede ke ztrátě motivace osob k řešení sociální situace, což přesněji ukazuje tabulka č. 26 a tabulka č. 27,

Tabulka č. 26: Modelové situace rodin s dvěma dětmi

Skladba rodiny	Příjem	PND	PnB	Dop B	PnŽ	Celkem	Možné čerpat MoP	Možný PnP + navýšení PnP	
2 dospělí	0	1310 (610 + 700)			9643		ano	ano + ano	
1. dítě 7 let									
2. dítě 16 let									
Náklady na bydlení 10.000,- Kč			6832	2775					20560
Náklady na bydlení 15.000,- Kč			9468	5139					25560
2 dospělí	1x čistá mzda 8000	1310 (610 + 700)			5723		ano	ano + ano	
1. dítě 7 let									
2. dítě 16 let									
Náklady na bydlení 10.000,- Kč			6832	1095					22960
Náklady na bydlení 15.000,- Kč			9468	3459					27960
2 dospělí	2x čistá mzda 8 000	1310 (610 + 700)			1803		ano	ano + ano	
1. dítě 7 let									
2. dítě 16 let									
Náklady na bydlení 10.000,- Kč			4807	1440					25360
Náklady na bydlení 15.000,- Kč			7443	3804					30360
2 dospělí	1x čistá mzda 23 000	1310 (610 + 700)			0		ne	ano + ano	
1. dítě 7 let									
2. dítě 16 let									
Náklady na bydlení 10.000,- Kč			2707	0					27017
Náklady na bydlení 15.000,- Kč			5343	0					29653
2 dospělí	2x Ø mzda 23 000	0			0			Možný PnP bez navýšení	
1. dítě 7 let									
2. dítě 16 let									
Náklady na bydlení 10.000,- Kč			0	0					46000
Náklady na bydlení 15.000,- Kč									

Počítáno na malou obec do 10 000 obyvatel, částka by se měnila v závislosti na velikosti obce.

Náklady na bydlení jsou počítány na nájemní byt, částka by se měnila v závislosti na druhu vytápění a spotřebované energii.

Pokud by se jednalo o ubytovny nebo podnájem, nebyl by příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení by činil až 12636

Zdroj: vlastní výpočty na základě zákonů č. 117/1995 Sb., a č. 111/2006 Sb.

Vysvětlení zkratk: PnD – přídavek na dítě; PnB – příspěvek na bydlení; Dop B – doplatek na bydlení; MoP – mimořádná okamžitá pomoc; PnP – příspěvek na péči

Tabulka č. 27 Modelové situace osamělého rodiče s třemi dětmi

Skladba rodiny	Příjem	RP	PND	PnB	Dop B	PnŽ	Celkem	Možné čerpat MoP	Možný PnP + navýšení PnP			
Osamělý rodič	0	7600	1810 (500 + 610 + 700)			2883		ano	ano/ano			
1. dítě 2 roky												
2. dítě 7 let												
3. dítě 16 let												
Náklady na bydlení 10.000,- Kč										7159	50	19502
Náklady na bydlení 15.000,- Kč										9795	2382	24470
Osamělý rodič	0	0	1810 (500 + 610 + 700)			8203		ano	ano/ano			
1. dítě 3 roky												
2. dítě 7 let												
3. dítě 16 let												
Náklady na bydlení 10.000,- Kč										7159	2298	19470
Náklady na bydlení 15.000,- Kč										9795	2382	22190
Osamělý rodič	8000	0	1810 (500 + 610 + 700)			4283		ano	ano/ano			
1. dítě 3 roky												
2. dítě 7 let												
3. dítě 16 let												
Náklady na bydlení 10.000,- Kč										7159	618	21870
Náklady na bydlení 15.000,- Kč										9795	2982	26870
Osamělý rodič	10 000	0	1810 (500 + 610 + 700)			3303		ano	ano/ano			
1. dítě 3 roky												
2. dítě 7 let												
3. dítě 16 let												
Náklady na bydlení 10.000,- Kč										6457	900	22470
Náklady na bydlení 15.000,- Kč										9093	3264	27470
Osamělý rodič	1 x Ø mzda 23000	0	0			0	0	ano	Možný PnP bez navýšení			
1. dítě 3 roky												
2. dítě 7 let												
3. dítě 16 let												
Náklady na bydlení 10.000,- Kč									3100		26100	
Náklady na bydlení 15.000,- Kč									5736		28736	

Počítáno na malou obec do 10 000 obyvatel, částka by se měnila v závislosti na velikosti obce.

Náklady na bydlení jsou počítány na nájemní byt, částka by se měnila v závislosti na druhu vytápění a spotřebované energii.

Pokud by se jednalo o ubytovny nebo podnájem, nebyl by příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení by činil až 12636 Kč.

Zdroj: vlastní výpočty na základě zákonů č. 117/1995 Sb., a č. 111/2006 Sb.

Vysvětlení zkratk: PnD – přídavek na dítě; PnB – příspěvek na bydlení; Dop B – doplatek na bydlení;

MoP – mimořádná okamžitá pomoc; PnP – příspěvek na péči

Proto je nutné při plánování legislativních změn sociálního zabezpečení brát v potaz i legitimitu systému, aby se předešlo tomu, že následně odborníci (David, 1996, s. 60) vidí mimo jiných příčin úpadku sociálního státu i v oblasti hodnot. „*Stále více lidí parazituje na sociálních dávkách, na místo práce volí raději podporu v nezaměstnanosti, zneužívání povinnosti státu se stává společenskou normou. Demotivační charakter však působí i na straně středních a vyšších vrstev, protože při progresivnějším zdanění již vynaložené náklady neodpovídají velikosti příjmu či zisku.*“

Evaluace naplňování politických cílů

Za dobu vedení ministerstva práce a sociálních věcí Jaromírem Drábkem bylo prosazeno několik problematických projektů, jak v oblasti sociálních dávek, tak výplatami prostřednictvím sKaret.³² O podezřelých činnostech na ministerstvu informuje většina českých médií 23.11.2013.³³ S konceptem veřejného zájmu je spojen jeden speciální problém. Tento problém se zakládá na tom, že ti kteří hájí veřejný zájem, ve skutečnosti nemíní podporovat svoje zájmy či zájmy těch, s kterými spolupracují. Také nelze zcela podcenit to, že rozhodovatelé mohou být ovlivněni jejich vlastními limity znalostí, schopností, mohou být podplatitelní. (Chapman, 2003, s. 103-104).

Další úvahy také přináší podnět k tomu, aby každá další reforma měla nastaveny účinné kontrolní mechanismy, které by včas zajistily nedostatky, které by z hlediska příjemců dávek mohly zabránit zneužívání systému a u administrátorů dávek podněcovaly snahu o zachování odpovědnosti, v souladu s právními či etickými standardy. Je zřejmé z podnětů k trestnímu stíhání podaných přímo Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR, že v průběhu let 2011 – 2013 bylo etické zkoumání odsunuto do pozadí „ *protože často ohrožuje politické zájmy analytiků i tvůrců politiky. Administrátoři, zákonodárci, úředníci i profesionální političtí analytici se všichni brání potenciálním výzvám vyplývajícím z morálního hodnocení.*“ (Amy, 1994 v Potůčkovi, 2005, s. 373)

Bylo by proto žádoucí, aby také dění týkající se sociální reformy vedlo k novému otevření otázky služebního zákona, právě proto, že „*Česká republika je v Evropě pravděpodobně unikátem – nemáme platnou zákonnou úpravu postavení a výkonu funkce státních úředníků. Ta by přece jen poněkud omezila přímý vliv na fungování státního aparátu*“ (Potůček, 2011, s. 70).

³² iDnes.cz, zprávy, Ministerstvo práce podá trestní oznámení kvůli systému vyplácení dávek: Nový systém vyplácení sociálních dávek byl pořízen bez tendru. Podezřelý z uplácení byl první náměstek Vladimír Šiška. Změny související se sociální reformou kritizovala také rada zdravotně postižených a odbory.

³³ Idnes, 23.11.2014 Ministerstvo práce podalo čtyři trestní oznámení, míří na Drábka a Šišku: oznámení je podáno na neznámého pachatele a týká se provozu IT systémů, projektů Koordinace a konsolidace

Absence služebního zákona způsobuje, že se pracovně právní vztahy ve státní správě se řídí doposud především ustanoveními zákoníku práce, což je již nevyhovující vzhledem k požadavkům společnosti i mezinárodních kontextů. Právní ustanovení služebních poměrů by zejména dávalo rámec personálnímu fungování s kladením důrazu na to, že státní úředník musí mít dobrou odbornou přípravu. Nelze opomenout, že služební zákon by byl stabilizačním prvkem, který by omezil po volební pohledy na získání vlastnictví funkčních míst, který se přibližuje kořistnickému systému. Měl by předcházet tomu, že činnosti, za které ministerstvo, popřípadě jiný ústřední orgán státní správy podle zákona nese odpovědnost, nejsou dostatečně strukturálně ani personálně zajištěny a tak mnohdy jsou zadávány i subjektům komerčního charakteru. Služební zákon upravuje také jistotu platu a odměňování za výkon služby. Státní službu odděluje od politického vlivu. Ale klade také požadavky na státní zaměstnance, jakými jsou dodržování služební kázně a následky porušení řeší postihy. Vymezuje předpoklady, které musí splnit osoba o státní službu se ucházející (Kocourek, 2005, s. 17-24; 41; 52; 133).

Dlouhodobější důsledky reformy lze předvídat jako rostoucí podvyživenost veřejného sektoru a to zdravotnictví, školství a sociálních služeb, kde jsou platy již tak dost nízké. Také lze předvídat větší rozevírání nůžek mezi bohatými a chudými. (Potůček, 2011, s. 77).

Negativní stanovisko Veřejného ochránce práv k sociální reformě zachytil 4 měsíce po zahájení změn Deník referendum.³⁴

Evaluace naplňování ostatních cílů

Vzhledem k tomu, že reforma obsahovala především cíle a jen neurčitě bylo popsáno, jak jich dosáhnout, bylo možné předvídat, že nebylo předem pracováno s doporučenými implementačními postupy. Odborníci (Veselý a Nekola, 2007, s. 322-323) pro implementaci legislativních veřejně politických dokumentů doporučují využití

oběhu dokumentů za 82 milionů korun, dále projektu systemizace za 78 milionů korun a projektu Národní soustava povolání za 180 milionů s pokutou 150 milionů.

³⁴ Deník Referendum, 16.5.2012, Ombudsman k sociální reformě: systém nefunguje: původně proklamovaný záměr se liší od reality, systém nefunguje jak by měl a tak zhoršuje situace rodin s dětmi, seniorů i osob se zdravotním postižením. Nelze tvrdit, že většina příjemců sociálních dávek zneužívá, lidé kteří se dostali do stavu nouze očekávají pomoc od státu a tato pomoc má být spojena s důstojnými podmínkami. Přechod sociálních dávek na úřad práce slibující snížení administrativy a zvýšení klientského komfortu se nenaplnil. Naopak propouštění pracovníků v průběhu roku 2011 a přechod pouze části pracovníků z obcí vede k přetížení pracovníků úřadu práce. Následkem je nezvládnutí šetření a tak se zvýšení adresnosti ze systému naopak vytrácí.

spíše autoritativního modelu implementace, a na strategické veřejně-politické dokumenty model participativní implementace, případě model koalice aktérů. Průběh reformy však nejlépe vystihuje model metody pokus - omyl, což vyplývá i z toho, že reformní změny nepracovaly se zajištěním dostatku vnitřních řídicích aktů. Také reformu provázelo nedostačující odborné řízení shora. Výstupy a výsledky doposud nejsou konzistentní s cíly. Odborníci se shodují na dvou nepostradatelných aspektech implementace, kterými jsou odpovědnost politiků, administrátorů a profesionálů za dokončení implementace a odpovědnost k důvěře jim svěřené (Lane 1987, ve Veselý, Nekola, 2007, s. 317).

Nelze také opomenout, že v průběhu příprav bylo vynecháno, a ani vzhledem k rychlosti spuštění reformy, nemohlo být realizováno zmapování výchozího stavu, které by zajistilo předběžnou opatrnost. Samotný průběh reformy se pak nejvíce přiblížil modelu nikdy nekončícího se procesu učení, neboť jej po celou dobu provázely pokusy o optimalizaci, muselo dojít k radikálním změnám nástrojů i cílů a mnohé funkcionality se navrací ke stavu, v jakém byly funkčním před rokem 2012, třeba v případě návratu k provozovateli původních dávkových systémů.

Při předběžném mapování a nastavení synergického přístupu se mohlo předejít několikanásobnému vydávání průkazů osobám se zdravotním postižením, což rozhodně není možné označit jako efektivní vynakládání veřejných prostředků.

Přímo pro oblast dávek mohlo být využito zahraničních zkušeností, například Slovenska, které má mnohem jednodušší systém nepojistných sociálních dávek, který není plně zaměřen jen na nízko příjmové rodiny. Například přídavek na dítě náleží na všechny studující děti do věku 25 let v jednotné výši. Porodné je vypláceno na všechny narozené děti, jen od čtvrtého dítěte v rodině dochází k výraznému snížení dávky. Dávky pomoci v hmotné nouzi jsou také koncipovány mnohem jednodušeji, pokud na ně nárok vznikne, je jejich výše jednotná, nikoliv individuálně měsíčně přepočítávána. Na Slovensku je základním principem pro dávky hmotné nouze poskytnutí částky, která pokryje jedno teplé jídlo denně, nevyhnutelné šatstvo a přístřeší. Příspěvek na bydlení je tvořen pouze základní částkou a je tak více na příjemci dávky podílet se na úsporných opatřeních, neboť nezohledňuje náklady na bydlení a tím pádem nevede k nadbytečnosti a neúčelnému plýtvání. Příspěvky v sobě mají aktivizační prvky, jejichž nesplnění může vést k odebrání dávky na 6 měsíců. Základní rodinou dávkou přídavek na dítě poskytuje Slovenská republika všem dětem (Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny

Slovenské republiky, 2014) a nevytváří tak prostředí, které podporuje právě jen rodiny s nejnižšími příjmy. Podíl celkových výdajů z hrubého domácího produktu České republiky na sociální ochranu je v posledních pěti letech zhruba o 2 % větší než podíl těchto výdajů na Slovensku (Databáze Eurostatu, 2014).

Ze sledování historického vývoje vyplývá, že některé přelomové roky vedly k úpravám sociálních dávek především na základě společenského, ekonomického nebo politického podnětu. Velké změny související s reformou však zůstávají bez podložení významnou společenskou potřebou. Zůstává tak otázkou proč se děly a jak vůbec mohly být průchozí bez podložení výchozími daty.

Reforma měla být inspirována názory odborníků. Příkladem může být souhrn jejich názorů vyjádřených jako součást dotazníkového šetření realizovaného v dubnu 2014: *„Myslím, že reforma nebyla dobře připravená, kvůli nezájmu o kvalifikované pracovníky z OÚ došlo k nadměrné zátěži stávajících pracovníků ÚP nebo přecházejících zaměstnanců z OÚ a problém přetěžování stále trvá. Klientům je jedno, z jakého úřadu dávky dostávají a administrativně se pro ně nic nezměnilo.“* Nejvíce se však opakovaly tyto názory: *„větší kompetence a pravomoci pracovníkům při provádění kontrolní činnosti“; „zastropování dávek“; „sociální bydlení“; „povinnost výkonu veřejné služby“; „znevýhodnit účelové jednání“; „pouze jedna dávka na bydlení a to v agendě SSP“; „větší propojení úřadů při podezření na podvody“; „stanovit povinnost obcím mít sociální bydlení“; „jasná metodika“; „neakceptovat čestná prohlášení“; „provázanost systémů, například s registrem vozidel“; „větší oporu v zákoně. Sankce. Nemáme prostředky klientovi prokázat nelegální činnost či jiný okruh společně posuzovaných osob než který sám uvede. Musíme přijmout, co klient prohlásí. Přesto, že ze sociálního šetření je patrné, že se tam zdržuje i jiná osoby. Stačí, aby oba prohlásili, že spolu společnou domácnost neudrží, že tam přítel pouze občas přespí.“*

Také (Petrášek, 2007, s. 13) konstatuje, že základní funkcí české sociální doktríny je mimo jiné i sociálně aktivizační funkce, která představuje utváření podmínek, na základě nichž občané přebírají vlastní odpovědnost při formování života a to i na základě toho, co mohou nebo nemohou očekávat od státu. Cílem tedy je, aby měli občané prostor pro vlastní rozvoj, který dynamizuje lidský potenciál a zároveň tak podněcuje rozvoj celé společnosti. A dále (Petrášek, 2007, s. 15) uvádí, že racionální a aktivizující pojetí vytváří ze sociálních investic významný zdroj dlouhodobé

ekonomické prosperity a kulturních přínosů, které jsou zdrojem dynamizace moderní ekonomiky, demokracie i občanské společnosti.

Z možností vyjádření respondentů, které bylo součástí dotazníkového šetření, vyplývá:

„Změnit od základu celý sociální systém, zvětšit podporu rodinám s dětmi, ve kterých rodiče pravidelně pracují, a u ostatních rodin, které se nesnaží, stanovit strop tak, aby se jim vyplatilo dělat. Započítávat dávku Odměna pěstouna jako příjem u dávek SSP i HN, v současné době je to zbytečné vyhazování peněz hlavně v případech, kdy si těmito dávkami babičky prodlužují mládí, které se jim ještě bude počítat do důchodu. U dávek SSP si ze zákona alespoň plnit povinnost práce či evidence na ÚP – je to mnoho nedokonalého ve všech souvisejících zákonech.“

Závěrem evaluace je nutné konstatovat, že po fázi dávek plošných, adresných, cílených, by mělo být zahájeno směřování k dávkám s funkcí motivační a aktivizační. Dávky by měly být vypláceny v takové výši, aby i u rodin, ve kterých jsou předpoklady nízkých příjmů, byly pouze doplňkem rodinného rozpočtu, nikoli jeho stěžejní částí. Také by dávky měly částečně doplňovat příjmy rodin střední třídy s dětmi, neboť i pro ně výchova dítěte finančně zatěžující. Koncepce dávky s bonifikačním charakterem by mohla směřovat k aktivizaci a prevenci dlouhodobého setrvání v závislosti na sociálních dávkách.

6 Analýza dotazníkového šetření

Dotazník byl rozeslán dne 1.4.2014 62 respondentům z Libereckého a Ústeckého kraje. Osloveni byli zaměstnanci správy nepojistných sociálních dávek pracující na různých pozicích, jak ti pracující v přímém styku s klientem, tak i pracovníci, jejichž činnost je více administrativní, vedoucí pracovníci i pracovníci v obslužných činnostech. V odpovědích se nevyskytly rozdíly podle charakteru vykonávané činnosti. Vrátilo se 48 vyplněných dotazníků. Podrobný grafický rozbor dotazníkového šetření je obsažen v příloze č.1.

Souhrn a vyhodnocení názorů vztahujících se k dávkám

Na základní otázku, zda došlo po roce 2012 ke zpřísnění podmínek pro osoby čerpající dávky hmotné nouze, nebyla žádná odpověď kladná, oproti tomu 19% respondentů odpovědělo, že se domnívá, že ke zpřísnění podmínek spíše nedošlo a dokonce 61% dotázaných se domnívá, že vůbec nedošlo ke zpřísnění podmínek. Ostatní dotazovaní uvedli, že nemohou otázku posoudit.

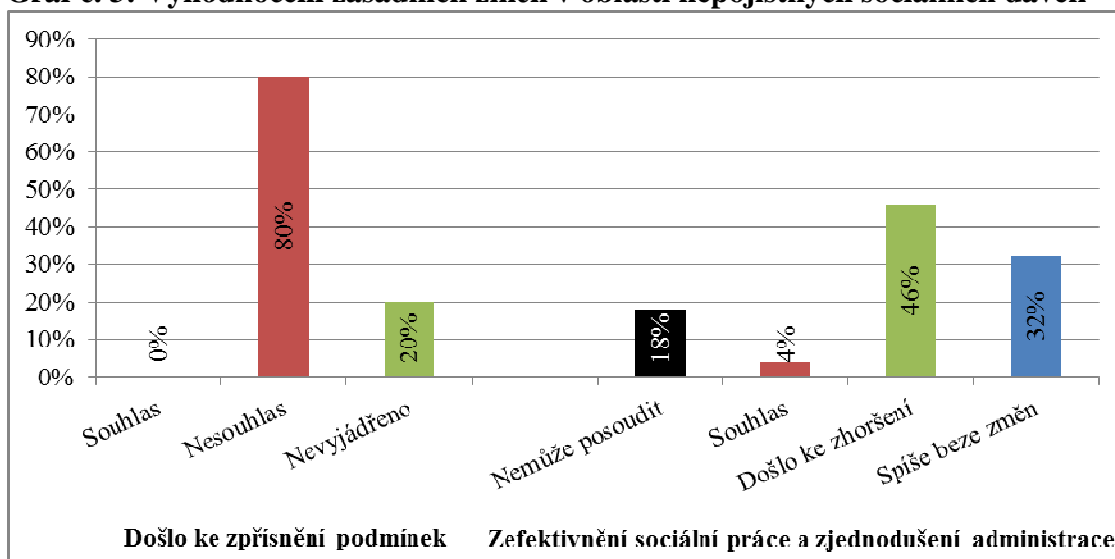
Otázku, zda docházelo ke zneužívání, nadbytečnému vyplácení nebo neoprávněnému čerpání dávek před rokem 2012 potvrdilo 68,5 % dotázaných z těch, kteří tuto skutečnost mohou posoudit. Po roce 2012 zneužívání, nadbytečné vyplácení nebo neoprávněné čerpání u dávek hmotné nouze spatřuje již 93 % z respondentů, kteří mohou tuto situaci posoudit, 56 % dotázaných toto spatřuje u dávek státní sociální podpory a nejlépe dopadla situace u dávek pro osoby se zdravotním postižením, kde takto situaci hodnotí jen 32 % dotázaných.

K příspěvku na péči a plnění jeho účelu do roku 2011 si myslí pouhá 2% dotazovaných, že účel příspěvku nebyl plněn. S tvrzením, že účelovost příspěvku na péči se zvýšila jeho poukazováním přímo příjemci dávky, více než polovina respondentů nesouhlasí a více než čtvrtina respondentů toto nemohla posoudit. O něco lépe dopadlo vyhodnocení, že u tohoto druhu dávky se zajistila vyšší účelovost zvýšením příspěvku oproti navýšení rodičovských příspěvků či sociálního příplatku a to 29% kladných odpovědí. Z těch, kteří uměli posoudit redukcí posuzovaných úkonů u příspěvku na péči, bylo toto kladně hodnoceno 26 % tázaných, kdežto zbylých 74 % toto opatření jako zjednodušení nehodnotí.

Skutečnost, že došlo po roce 2012 ke zjednodušení administrativní zátěže u rodičovského příspěvku, hodnotilo kladně jen 16,5 % dotázaných, ostatních 83,6 % si myslí, že tomu tak není. Kladně je hodnocena lepší flexibilita rodičovského příspěvku a to 82,5 % odpovědí.

Na otázku zda se zefektivnila sociální práce a administrace dávek hmotné nouze žádný respondent neodpověděl souhlasně. Z těch, co mohli situaci posoudit, se 4 % respondentů domnívá, že spíše ano, 31 % se domnívá, že spíše ne, 1% se domnívá, že nedošlo k zefektivnění. Ovšem 46 % dotázaných konstatovalo, že dokonce došlo ke zhoršení administrace.

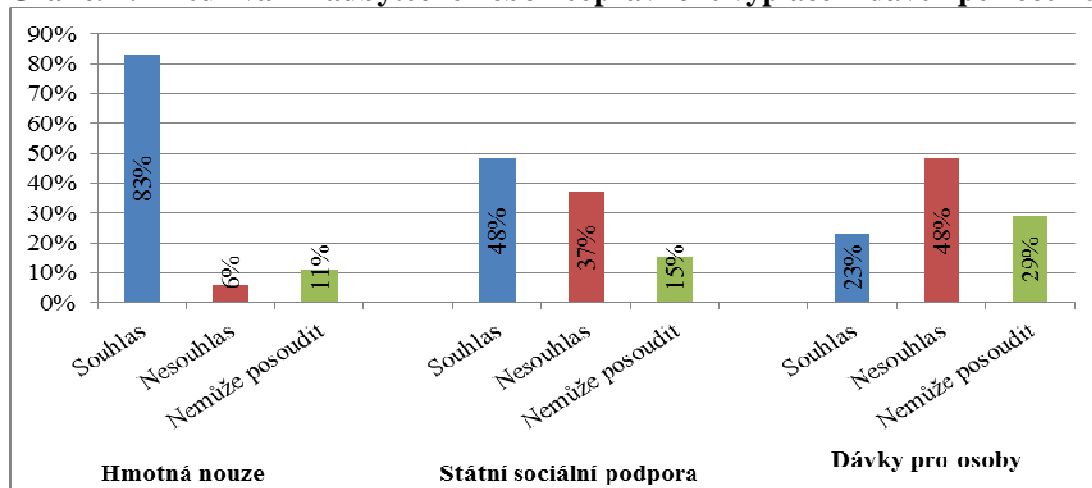
Graf č. 3: Vyhodnocení zásadních změn v oblasti nepojistných sociálních dávek



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření

Podle odhadované výše zneužívání, nadbytečného nebo neoprávněného čerpání nejhorší hodnocení získaly dávky hmotné nouze, následovány dávkami státní sociální podpory a nejlépe dopadly dávky pro osoby se zdravotním postižením.

Z dotazníků lze shrnout, že osoby aktivně se na správě dávek podílející vyhodnocují cíle reformy jako nenaplněné, ke zpřísnění podmínek čerpání pro žadatele o dávky hmotné nouze nedošlo. Dávku příspěvek na péči nebylo nezbytně nutné reformními zásahy modifikovat. Oproti tomu pracovníci se téměř shodují na lepší flexibilitě rodičovského příspěvku, ale ke snížení administrativní zátěže u této dávky nedošlo. Většina dotázaných se domnívá, že dávky byly před rokem 2012 zneužívány nebo nadbytečně či neoprávněně vypláceny, ovšem po roce 2012 vyhodnotili respondenti tuto situaci jako zhoršující se, a to zejména u dávek hmotné nouze.

Graf č. 4: Zneužívání nadbytečné nebo neoprávněné vyplacení dávek po roce 2012

Zdroj: vlastní dotazníkové šetření

Souhrn a vyhodnocení názorů vztahujících se k reformě

Otázku, zda se respondenti domnívají, že přechod dávek hmotné nouze byl dostatečně připraven, vyhodnotilo téměř 65 % dotazovaných, že nebyl připraven, 25 % se domnívá, že byl spíše nepřipraven a jen 4 % se domnívají, že byl přechod spíše připraven. Nikdo z dotazovaných nevedl, že by přechod byl připraven a tři respondenti uvedli, že nemohou situaci posoudit.

K otázce zjišťující dostatečnost personálního zajištění Úřadu práce ČR se 89 % dotázaných vyjádřilo, že se domnívají, že úřad není v této oblasti dostatečně zabezpečen a ani jeden z dotazovaných nevyjádřil, že by úřad dostatečně personálně zabezpečen byl. Oproti tomu 42 % respondentů se domnívá, že zcela jistě a dalších 29 % respondentů se domnívá, že spíše ano, by personální posílení mohlo zabránit neoprávněným nebo nadbytečným výplatám či zneužívání dávek. Jen 27 % odpovědí se přiklání k tomu, že takovéto opatření nepomůže. Přesun dávek zpět do kompetencí obecních úřadů nevidí respondenti jako řešení situace, pouhých 11 % se domnívá, že by to mohlo situaci zlepšit.

Z respondentů žádný nevybral kladnou odpověď na otázku, zda sKarta mohla být účinným nástrojem k řešení zneužívání dávek a plných 100 % dotázaných se domnívá, že nikoliv. Naopak účinné opatření proti zneužívání, nadbytečných či neoprávněných výplatách dávek vidí v nastavení jejich limitů 74 % dotázaných a posílení kompetencí nebo kontrolní činnosti vidí příznivě 87 % respondentů.

Jako hlavní důvod nárůstu dávek hmotné nouze v posledních dvou letech označilo nejvíce respondentů legislativní mezery. Na druhé místo řadí ekonomickou

situaci země, na třetí místo řadí nedostatečnou kontrolní činnost, na čtvrtém místě byl vyhodnocen přechod klientů ze státní sociální podpory (zrušení sociálního příplatku). Naopak skutečnost, že by za nárůstem těchto dávek mohlo být zrušení skarty, nevyhodnotil ani jeden respondent.

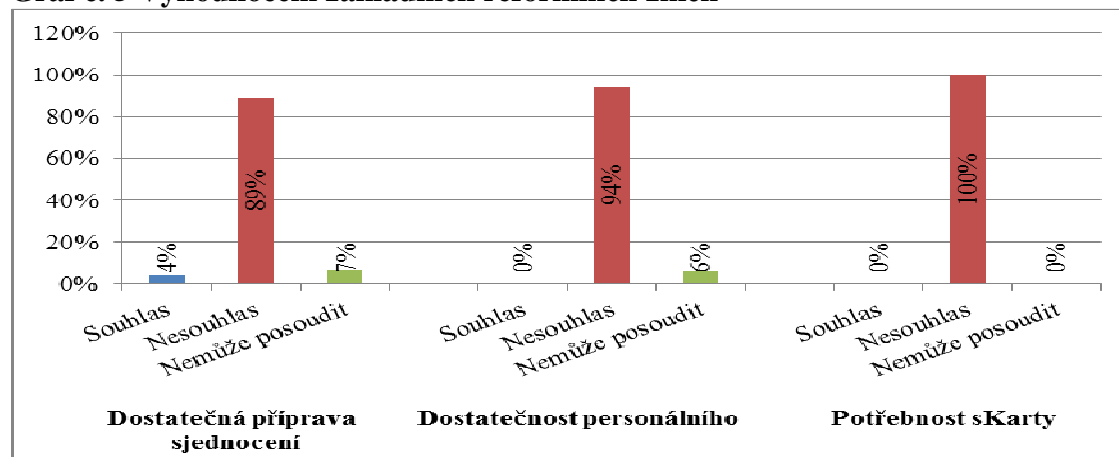
K hodnocení průběhu reformy se objevilo na prvním místě stanovisko, že průběh byl nepřipravený, bez informací s velkými organizačními i technickými problémy. Na druhé místo vybrali respondenti odpověď, která vyjadřuje, že dosud přetrvávají problémy a na třetím místě se umístilo hodnocení, že reforma byla spíše nepřipravená s malým časovým předstihem a s nedostatečnou informovaností. Nikdo z dotázaných nevybral odpověď označující reformu jako dobře naplánovanou, změny připravené, organizačně a technicky dobře provedené s hladkým průběhem. Nikdo nevyhodnotil reformu jako dobře naplánovanou, změny připravené a organizační nebo technické nedostatky jako mírné.

Že by došlo k pozitivnímu zlepšení v oblasti adresnosti dávek působením reformních změn, se nedomnívá žádný z respondentů, čtyři dotázaní se domnívají, že postupně dochází k zlepšování. Většina respondentů považuje tyto změny za spíše špatné a nejvíce hodnotitelů označilo variantu, že změny byly špatné a sociální reforma měla spíše negativní důsledky.

Respondenti také dostali možnost navrhnout změny, které by mohli ovlivnit budoucí vývoj. Tohoto prostoru využili a jejich názory byly průběžně vkládány do kapitol řešících příslušnou problematiku.

Celkově je možné shrnout, že průběh reformy pracovníci hodnotí negativně, personální zabezpečení vidí jako nedostatečné a předjímaných cílů dosaženo nebylo. Projekt sKarta vyhodnotily jako nepřínosný.

Graf č. 5 Vyhodnocení základních reformních změn



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření

7 Závěr

System sociálního zabezpečení v České republice se vyvíjí od vzniku první republiky v roce 1918 a ve svých základních obrysech byla jeho struktura čerpána z dědictví systému zavedeného Ottou von Bismarckem. V současnosti je sociální zabezpečení rozděleno do několika oblastí, které zastřešují různé organizace. Nejvýznamnější změny v oblasti sociálního zabezpečení přišly po roce 1989, kdy bylo nutné systém nastavit na podmínky nového uspořádání země. Vznikly tři základní pilíře sociální ochrany. Především rodinné dávky spojila v novém systému státní sociální podpora. Neočekávané sociální situace nebo situace vyžadující pomoc byly sjednoceny jako dávky sociální potřebnosti a dalšími dávkami se staly dávky, na které vzniká nárok z plnění pojištění. Před rokem 2012 dávky státní sociální podpory administrovaly úřady práce, dávky sociální pomoci obecní úřady a dávky vzniklé na základě plnění pojištění správy sociálního zabezpečení. Z hlediska veřejné správy je pro všechny systémy řídicí a koordinující organizací Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

V souvislosti s ekonomickou krizí se ani České republice nevyhnula nutnost hledání cest vedoucích k lepšímu využívání finančních prostředků a to i v oblasti výdajů spojených se sociálním zabezpečením osob. Touto potřebou byly zdůvodňovány chystané změny, které započaly rokem 2011. Protože dávky státní sociální podpory a sociální pomoci k sobě mají nejbližší a svým charakterem patří do výkonu státní správy, bylo rozhodnuto, že budou převedeny do kompetence jednoho státního úřadu a to Úřadu práce ČR. Tento přechod směřoval především k odlehčení administrace dávek, zlepšení sociální práce a snadnější orientaci pro klienty. Přeměna byla podmíněna především legislativními a organizačními změnami.

Žádná změna v politickém procesu, spuštěná na základě rozhodnutí, se neobejde bez přípravy implementačního procesu a ten má svá pravidla. Tento proces je podmíněn nalezením strategií jeho realizace a ty musí být vytvořeny tak, aby jeho průběh byl co nejvíce racionální a uvedení do praxe bylo i s ohledem na časové dispozice, reálné. Celý proces implementace musí být v souladu nejen s etikou, ale i s morálními hodnotami. Zejména pro sociální politiku jsou tyto zásady, mimo provádění evaluací v různých fázích procesu, nezbytnou podmínkou.

Vhodné časování etap a hlavních i dílčích cílů u provádění reformy, pak umožňuje nejenom provádění hodnocení, ale také dovoluje učinit v případě nutnosti

opravný zásah a může předejít komplikacím, které zavádění změn mohou provázet. Je pak na dalším posouzení, zda je vhodné, aby daný proces pokračoval, byl modifikován nebo dokonce ukončen.

Reformní změny měly vliv na celou oblast nepojistných sociálních dávek. Mezi ně patří dávky státní sociální podpory. Vznikly v roce 1995 a hlavní legislativní normou, z které jsou tvořeny, je zákon č. 117/1995 Sb.. V průběhu jeho platnosti se žádné z dávek nevyhnuły nejruznější změny a některé dávky zanikly úplně. Základní rodinná dávka přídavek na dítě se v současné době poskytuje velice omezeně, jen rodinám, jejichž příjem za předchozí rok nepřesáhl 2,4 násobek životního minima. Podobně je to i s dávkou porodné, která se v současnosti vyplácí jen na první narozené dítě. Vysoký podíl z objemu finančních prostředků určených na dávky státní sociální podpory je aktuálně využíván na příspěvek na bydlení, který kompenzuje náhrady spojené s bydlením a není vázán pouze na rodiny s dětmi. Větší podíl těchto dávek je odvozen od příjmu společně posuzovaných osob. Od 1.1.2013 byla ze zákona o státní sociální podpoře vyjmuta oblast pěstounské péče a vložena do zákona o sociálně právní ochraně dětí č. 359/1999 Sb.. Původně sloužily tyto dávky na krytí potřeb rodin s nezaopatřenými dětmi. V posledních letech však výrazně klesá poměr vyplacených přídaveků na děti ve prospěch dávky, kterou mohou čerpat i bezdětní, a to příspěvku na bydlení. Nejvýznamnější dávkou pro rodiny s dětmi v tomto systému zůstává rodičovský příspěvek, jehož současná koncepce je velice flexibilní.

Dalšími nepojistnými sociálními dávkami jsou dávky hmotné nouze, které kryjí především nedostatečné příjmové situace, jsou podporou sociálního začleňování a prevencí sociálního vyloučení. Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jsou dávkami pravidelně měsíčně se opakujícími a dávky mimořádné okamžité pomoci se vyplácejí, pokud nastane nepředvídatelná sociální situace nebo je nutné krýt sociální potřeby nezaopatřeného dítěte. U dávek opakujících se jsou posuzovány nejen příjmy, ale také majetkové poměry, udělují se sankce za neplnění stanovených povinností nebo například za odmítání spolupráce s orgány zaměstnanosti. Ze systému hmotné nouze od roku 2012 zcela vymizel motivační faktor, jakým byla možnost navýšit si dávku účasti na výkonu veřejné služby. Navíc dochází k vysokému nárůstu doplatku na bydlení. Důvodem jsou rychle rostoucí ceny bydlení určované majiteli nemovitostí, zejména ubytoven, kteří mnohdy využívají bezvýhodné situace klientů a zároveň možnosti úhrad ubytování formu sociální dávky.

Nezbytnou součástí nepojistných sociálních dávek jsou také dávky pro osoby se zdravotním postižením. Hlavní dávkou je příspěvek na péči, který se poskytuje osobám, které potřebují pomoc s aktivitami, kterou nemohou zvládat sami. Dávka se vyplácí v tom měsíci, ve kterém na ní vznikl nárok, aby pokryla náklady spojené se zajištěním pomoci. Pokud je péče poskytována nezaopatřenému dítěti nebo osobě o nezaopatřené dítě pečující, pak je možné uplatnit i zvýšení dávky o 2 000 Kč měsíčně. Osobám se zdravotním postižením jsou také v rámci této agendy poskytovány příspěvek na pořízení zvláštní pomůcky sloužící k lepšímu sociálnímu začleňování. Jedno z reformních opatření mělo za cíl finančně nejnáročnější pomůcky poskytovat jako výpůjčky a tyto měly být majetkem Úřadu práce ČR. Tento záměr však byl zrušen ještě v prvním roce jeho platnosti, protože úřad musel pomůcky pořizovat v rámci veřejných zakázek a tak se neúměrně prodlužovaly doby jejich poskytnutí.

Příspěvek na mobilitu ve výši 400 Kč měsíčně je poskytován od 1.1.2012 osobám, které nevládají mobilitu a orientaci nebo jsou nositeli průkazů ZTP a ZTP/P. V podstatě tato dávka nahradila příspěvek na provoz motorového vozidla. Komplikaci způsobilo, že dávku není možné uplatňovat zpětně, a tak Národní rada zdravotně postižených oprávněně vyzvala žadatele, aby dávku u Úřadu práce ČR uplatnily ihned v lednu 2012.

K těmto agendám patří také administrace průkazů pro osoby se zdravotním postižením, takzvané průkazy TP, ZTP nebo ZTP/P. Od roku 2012 prošly tyto průkazy několika výměnami v souvislosti s jejich náhradou sKartami a jejich opětovným stažením v souvislosti se zrušením projektu.

Záměrem reformních opatření bylo dosažení lepší efektivity a hospodárnosti v této oblasti sociálního zabezpečení. Lepší sociální práce a zpřísnování podmínek mělo vést ke snížení počtu žadatelů, účinnějšímu řešení jejich situací jinou než jen finanční podporou. Centrálním řízením se také měla zlepšit organizace práce, snižovat se měl počet pracovních míst. První změnou, která se dotkla oblasti nepojistných sociálních dávek byl vznik Úřadu práce České republiky 1.4.2011. V této době v kompetencích úřadů práce byly pouze dávky státní sociální podpory. Ostatní dávky byly převedeny k 1.1.2012. Protože byly naplněny valorizační podmínky, bylo zároveň přistoupeno ke zvýšení životního minima. Ke stejnému datu vstoupily v platnost novely upravující legislativu nepojistných sociálních dávek. Novely měly za cíl nejen usnadnit administraci dávek, právě přechodem na jeden vyplácející úřad, ale také dávky učinit více adresné, jejich podmínky zpřísnit a docílit větší efektivity za současného přiblížení

se úsporám spojených jak s dávkami samotnými, tak s jejich provozem. Pro spuštění změn bylo nutné spolu s agendami hmotné nouze a dávek pro osoby se zdravotním postižením převést k 1.1.2012 také pracovníky z obcí. Ke stejnému datu také došlo k výměně softwarových aplikací, které jsou nezbytné pro správu dávkových systémů.

Průběh samotné reformy se potýkal s mnoha potížemi. Jednalo se o problémy s provozem programů, které při spuštění nebyly plně funkční a uzpůsobeny tak složité administraci. Navíc jejich pořízení nebylo v souladu se zákony. Jako sporný se ukázal i projekt karty sociálních systémů, který byl krátce po svém spuštění zastaven. Zrušena byla také povinnost vykonávat veřejnou službu a v současnosti se projednává její opětovné včlenění do zákona o hmotné nouzi, kde její bonifikovaný výkon nebyl v rozporu s legislativou. Již v prvním roce muselo dojít k řadě legislativních úprav. Pro nedostatek pracovních sil a prioritě dávky vyplácet, se odsouvali jiné činnosti úřadu. S nedostatkem pracovníků se Úřad práce ČR doposud nevyrovnal.

Z provedené evaluace vyplývá, že reforma nebyla řádně připravena, od rozhodnutí provést změny k jejich realizaci nebylo dostatek času na provedení důležitých kroků. Legislativa, která měla za cíl snížit administrativu, byla příčinou jejího nárůstu, protože pouze rozšířila opatření k dávkám se vzájemných a nezrušila opatření na ně vázaná před novelizacemi.

Provedená evaluace potvrdila, že ekonomické ani sociální cíle reformy nebyly naplněny, spíše došlo a stále postupně dochází k nárůstu výdajů. Vzhledem k tomu, že při spuštění reformy nebyly dostatečně připraveny vnitřní normy, tak docházelo k mnohdy duplicitní sociální práci a mnohdy k její abstenenci po jejím rozdělení mezi úřady práce a obecní úřady. Protože se nepodařilo dosáhnout předchozích cílů, nebylo možné naplnit ani cíle politické, jejichž prioritou bylo právě snižování výdajů a administrativy. Pro nedostatky v aplikačních softwarech se nepodařilo ani systémy více zprůhlednit a zjednodušit.

Z evaluace také vyplynulo, že průběh reformy neprobíhal podle odborníky doporučovaných fází implementace. Nebyly dostatečně propojeny cíle s nástroji, nebyla zvážena technická a organizační proveditelnost. Navíc bude reforma spojena s nedodržováním etických standardů, neboť jejímu průběhu se nevyhnuły ani podněty ukazující na možnou trestnou činnost.

Dotazníkové šetření provedené s odborníky spravujícími agendu nepojistných sociálních dávek potvrdilo, že reformní změny měly spíše negativní dopady na celou oblast, neboť reforma nebyla dobře připravená, v průběhu realizace se potýkala

s velkými technickými a organizačními problémy. Jako nejvíce zneužívané, neoprávněně nebo nadbytečně vyplácené dávky vidí odborníci dávky hmotné nouze, u kterých byl v posledních dvou letech zaznamenán neobvyklý nárůst a vysvětlují si to především působením legislativních mezer, ekonomickou situací země, ale i nedostatečnou kontrolní činností.

V systému nepojistných sociálních dávek bylo ve spojení s reformními změnami opomenuto nastavit dávky tak, aby jejich vyplácení nepostrádalo zároveň motivační a aktivizační charakter.

Summary

The performed evaluation shows that the reform was not prepared properly from the decision to make the changes to their realization has not been enough time to make partial steps. The legislation which was aimed to reduce bureaucracy was the cause of its increase. The evaluation shows that the process of reform was not conducted by recommended phases of implementation by experts. The targets were not satisfactorily connected with the instruments, there was not considered technical and organizational practicability. In addition the reform will be joined with non-compliance of ethical standards because its progress was not avoided the impulses pointing to a possible crime. The survey carried out by experts who are specialist in non-insurance social welfare confirmed that the reform changes had negative effect on the whole region because the reform was not well prepared and during the realization there were a lot of technical and organizational problems.

Seznam zdrojů

Literatura

ARNOLDOVÁ, Anna. *Sociální zabezpečení I: sociální zabezpečení v České republice, lékařská posudková služba, pojistné, systémy sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha : Grada, 2012. 350 s. ISBN 978-80-247-3724-9.

BECK, Petr et al. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k 1.5.2012: komentář, právní předpisy*. 1. vyd. Olomouc : ANAG, 2012. 447 s. Práce, mzdy, pojištění. ISBN 978-80-7263-744-7.

BŘESKÁ, Naděžda; VRÁNOVÁ, Lucie. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby : k 1.7. 2008*. 2. Olomouc : Anag, 2008. 415 s. ISBN 978-80-7263-478-1.

CONNELL, Andrew; *Welfare Policy under New Labour : The Politics of Social Security Reform*: Publisher:I.B.Tauris Location: London, GBR, Date Published: 11/2010. 201 s. ISBN 978-08-5771-926-3.

ČERNÁ, Jana; TRINNEROVÁ, Dagmar; VACÍK, Antonín. . *Právo sociálního zabezpečení*. 2. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 230 s. ISBN 978-80-7380-019-2.

DAVID, Roman. *Politologie: Základy společenských věd*. 2. rozš. upr. vyd. Olomouc: FIN, 1996. 375 s. ISBN 80-7182-030-X.

DIAMOND, John a JOYCE Liddle. *Emerging and potential trends in public management: an age of austerity*. 1. vyd., 2012. 235 s. ISBN 978-0-85724-997-5.

DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. Praha: Karolinum, 2000. 374 s. ISBN 80-246-0139-7.

DITCH, John. *Introduction to Social Security: Policies, Benefits, and Poverty*. London; New York : Routledge, 1999. S. ISBN 0-415-21430-0.

DLOUHÝ, Jiří. *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Vyd. 1. Praha: Sociopress, 1997. 255 s. Sešity pro sociální politiku. ISBN 80-902260-6-X.

DRULÁK, Petr a kol. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2008. 255 s. ISBN 978-80-7367-385-7.

DUKOVÁ, Ivana; DUKA, Martin; KOHOUTOVÁ, Ivana. . *Sociální politika : učebnice pro obor sociální činnost*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013. 200 s. ISBN 978-80-247-3880-2.

FIALA, Petr a SCHUBERT, Klaus. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. 1. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.

CHAPMAN, Richard A., *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003. 263 s. ISBN 80-86429-14-8.

Chceme zabránit zneužívání doplatku na bydlení, *Práce & sociální politika*; 12.11.2012, 1, ISSN 0049-0962.

KELLER, Jan. *Soumrak sociálního státu*. Vyd. 1. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005. 158 s., gr., tb. ISBN 80-86429-41-5.

KELLER, Jan. *Tři sociální světy : sociální struktura postindustriální společnosti*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. 211 s. ISBN 978-80-7419-044-5.

KINDL, Milan. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 327 s. ISBN 80-7380-011-X.

Kocourek, Jiří, 1952-. *Služební zákon: o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a jejich odměňování : (komentář, prováděcí předpisy)*. Jiří Kocourek. Praha : Eurounion, 2005. 291 s. ISBN 80-7317-044-2.

KONOPÁSEK, Zdeněk. *Estetika sociálního státu : o krizi reprezentace (nejen) v sociálním zabezpečení*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1998. 341 s. : il. ISBN 80-86103-14-5.

KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005. 502 s. ISBN 80-7357-050-5.

MAJEROVÁ, Věra a MAJER, Emerich. *Empirický výzkum v sociologii venkova a zemědělství*. Vyd. 2. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007- . sv. ISBN 978-80-213-1698-0.

MAREŠ, Petr. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakl., 1994. 151 s. ISBN 80-901424-9-4.

MATES, Pavel; WOKOUN, René. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001. 196 s. : il. ISBN 80-7175-100-6.

MUNKOVÁ, Gabriela. *Sociální politika v evropských zemích*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2005. 189 s. ISBN 80-246-0780-8.

NEVRTAL, Jindřich; BÁRTA, Milan. . *Slovník státní sociální podpory*. 1. vyd. Brno: CERM, 2000. 68 s. ISBN 80-7204-135-5.

OCHRANA, František; VÍTEK, Leoš; PAVEL, Jan. . *Veřejný sektor a veřejné finance : financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.

PETRÁŠEK, Josef. *Sociální politika*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2007. 120 s. ISBN 978-80-86723-41-9.

PETRÁŠOVÁ, L., První účet po Drábkovi: čtyři miliardy. *Mladá fronta dnes*, 15.4.2014, roč. 69 , č. XXV/89, s. 1, ISSN 1210 1168.

POKORNÁ, Radmila. Reforma je povedený dárek : v prvních dnech roku zaměřily na úřad práce stovky žadatelů o sociální dávky. Úředníci budou pracovat i o víkendu. *Českolipský deník*, 05.01.2012, 20, 4, 1, 3, il.

POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. . *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002. xii, 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

POTŮČEK, Martin. *Cesty z krize*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. 135 s. Knižnice Sociologické aktuality; sv. 22. ISBN 978-80-7419-057-5.

POTŮČEK, Martin. *Křížovatky české sociální reformy*. Vyd.1. Praha : Sociologické nakl., 1999. 317 s. : il. ISBN 80-85850-70-2.

POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Uprav., dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.

Průvodce sociálními dávkami: (stav platný k ...). Příb, Jan et al. Praha: BMSS-Start, [2005]- . Průvodce extra.

Práce & sociální politika, Loni se sociální výdaje zvýšily o miliardy korun, Úspory v oblasti ICT nelze zpochybnit, č. 4, ročník 9, ISSN 0049-0962.

Práce & sociální politika, Marie Bílková: změny budou evoluční, nikoliv revoluční, č. 5, ročník 10, ISSN 0049-0962.

Práce & sociální politika, Nová sKarta zjednoduší kontakt s úřady, č. 2, ročník 9, ISSN 0049-0962.

Práce & sociální politika, Stabilní a silný úřad pro všechny, č. 2, ročník 11, ISSN 0049-0962.

Práce & sociální politika, Všechny nepojistné sociální dávky vyplácí Úřad práce ČR, č. 1, ročník 9, ISSN 0049-0962.

RYS, Vladimír. *Česká sociální reforma*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2003. 170 s., ISBN 80-246-0588-0.

SIROVÁTKA, Tomáš (Editor). . *Sociální vyloučení a sociální politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 176 s. ISBN 80-210-4225-7.

SIROVÁTKA, Tomáš. *Rodina, zaměstnání a sociální politika*. Vyd. 1. Brno: Fakulta sociálních studií (Institut pro výzkum reprodukce a integrace společnosti) Masarykovy univerzity v Brně v nakl. Albert, 2006. 279 s. ISBN 80-7326-104-9.

Sociální předpisy: nemocenské a důchodové pojištění, organizace a provádění sociálního zabezpečení, pojistné na sociální. Olomouc: Anag, 2002. 754 s. ISBN 80-7263-118-7.

Sociální služby a příspěvek na péči: komentář, právní předpisy ... Králová, Jarmila a Rážová, Eva. Olomouc: ANAG, ©2007- . Práce, mzdy, pojištění.

Státní sociální podpora: s komentářem a příklady. Břeská, Naděžda et al. Olomouc: ANAG, [1996]- . Práce, mzdy, pojištění.

ŠEBESTOVÁ, Jarmila. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. Vyd. 1. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2008. 180 s. ISBN 978-80-7248-460-7.

TOMEŠ, Igor. *Sociální správa*. Vyd.1. Praha: Portál, 2002. 303 s. : il. ISBN 80-7178-560-1.

TOMEŠ, Igor. *Sociální správa : úvod do teorie a praxe*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2009. 299 s. ISBN 978-80-7367-483-0.

TOMEŠ, Igor. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2010. 439 s. ISBN 978-80-7367-680-3.

VESELÝ, Arnošt, ed., NEKOLA, Martin, ed. a DRHOVÁ, Zuzana. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 407 s. Studijní texty; sv. 40. ISBN 978-80-86429-75-5.

WOKOUN, René a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 474 s. Monografie. ISBN 978-80-7380-304-9.

Zákony a vyhlášky

Zákon č. 582/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práva a svobod.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dítěte, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 108/2006., Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006., Sb. o hmotné nouzi

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 329/2011 Sb., dávky pro osoby se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 366/2011 Sb. kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Internetové zdroje

Centrum pro výzkum veřejného mínění [online]. 2014 [cit. 2014-01-30]. Dostupný z www:

<http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6936/f3/ev121227.pdf>.

Centrum pro výzkum veřejného mínění [online]. 2014 [cit. 2014-03-30]. Dostupný z www: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_358.pdf>.

Česká strana sociálně demokratická [online]. 2014 [cit. 2014-04-25]. Dostupné z www: <<http://www.cssd.cz/aktualne/prave-ted/porodne-by-se-mohlo-od-ledna-davat-i-na-druhe-dite-a-to-10-000/>>.

České noviny [online]. 2014 [cit. 2014-01-25]. Dostupné z www: <<http://www.ceskenoviny.cz/domov/zpravy/vlada-prijala-zmeny-doplatku-na-bydleni-v-ubytovne-ma-byt-nizsi/1033557>>.

Český statistický úřad [online]. 2014 [cit. 2014-01-21]. Dostupný z www: <<http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h?ptabkod=tps00007>>.

Databáze Eurostatu [online]. 2014 [cit. 2014-05-06]. Dostupná z www: <<http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h?ptabkod=tps00098>>.

Deník I-DNES [online]. 2013 [cit. 2013-10-21]. Dostupný z www: <http://zpravy.idnes.cz/klaus-vetoval-zakon-proti-detskym-domovum-f2l-domaci.aspx?c=A120912_162001_domaci_hv>.

Deník I-DNES [online]. 2014 [cit. 2014-01-21]. Dostupný z www: <http://ekonomika.idnes.cz/statni-prispevky-na-bydleni-chudych-spolknou-predrazene-najmy-ubytoven-14h-/ekonomika.aspx?c=A130913_204815_ekonomika_zt>.

Deník Referendum [online]. 2014 [cit. 2013-05-21]. Dostupný z www: <<http://denikreferendum.cz/clanek/13181-ombudsman-k-socialni-reforme-system-nefunguje>>.

Deník Referendum [online]. 2014 [cit. 2014-01-21]. Dostupný z www:
<<http://denikreferendum.cz/clanek/11822-kdo-zneuziva-socialni-davky>>.

Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model [online]. 2014 [cit. 2014-01-21]. Dostupný z WWW:
<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/06223.pdf>>.

Evropská komise [online]. 2013 [cit. 2014-04-03]. Dostupný z www:
<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=999>>.

E15.cz [online]. 2013 [cit. 2014-04-03]. Dostupný z www:
<<http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/vyplata-nepojistnych-davek-je-kvuli-vylouceni-fujitsu-v-uzkych-1024054>>.

iDNES; [online]. 2014 [cit. 2013-10-27]. Dostupný z WWW:
<http://zpravy.idnes.cz/mpsv-da-trestni-oznameni-kvuli-financovani-systemu-vyplaty-davek-10e-/domaci.aspx?c=A131021_142401_domaci_nat>.

iDNES [online]. 2014 [cit. 2014-01-27]. Dostupný z www:
<http://zlin.idnes.cz/neopravnene-cerpali-davky-na-bydleni-dsf-/zlin-zpravy.aspx?c=A131021_120658_zlin-zpravy_mav>.

iDNES; [online]. 2014 [cit. 2014-01-29]. Dostupné z www:
<http://zpravy.idnes.cz/rozhovor-s-marksovou-tominovou-dof-/domaci.aspx?c=A140122_153406_domaci_jj>

IHNED.cz; [online]. 2013 [cit. 2014-04-03]. Dostupný z WWW:<<http://zpravy.ihned.cz/c1-54479470-stat-nestiha-vyplacet-socialni-davky-tisice-uredniku-budou-o-vikendu-povinne-v-praci>>.

IHNED.cz; [online]. 2014 [cit. 2014-04-04]. Dostupný z www:<<http://zpravy.ihned.cz/c1-55949960-ucet-za-drabkuv-system-180-tisic-hodin-prescasu-a-52-milionu-korun>>.

IHNED.cz; [online]. 2014 [cit. 2014-04-05]. Dostupný z www: <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-60642880-nku-system-na-vyplatu-davek-byl-petinasobne-drazsi-misto-435-milionu-stal-2-miliardy?utm_source=mediafed&utm_medium=rss&utm_campaign=mediafed>.

Lyons, Pat. 2013. „Impact of Salience on Differential Trust across Political Institutions in the Czech Republic.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 49 (3): 347-374. [online]. 2014 [cit. 2014-04-03]. Dostupný z www: <<http://sreview.soc.cas.cz/cs/issue/165-sociologicky-casopis-czech-sociological-review-3-2013/3329>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Média o MPSV; [online]. 2013 [cit. 2013-08-28]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/15939>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Média o MPSV; [online]. 2014 [cit. 2014-03-28]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/17496>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Média o MPSV; [online]. 2014 [cit. 2014-03-28]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/17717>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; [online]. 2013 [cit. 2013-03-28]. Dostupný z www: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/13758/Analyza_a_vyhodnoceni.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; [online]. 2013 [cit. 2013-08-27]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/345/220404.pdf>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; [online]. 2013 [cit. 2013-12-25]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/12823>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; [online]. 2014 [cit. 2014-01-28]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/9329>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; [online]. 2014 [cit. 2014-02-28]. Dostupný z www: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/17426/davky_leden_2014.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Tiskové zprávy MPSV [online]. 2013 [cit. 2013-10-10]. Dostupný z www: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/12081/tz_010211a.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Tiskové zprávy MPSV [online]. 2013 [cit. 2013-10-24]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/14042>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, tiskové zprávy; [online]. 2013 [cit. 2013-12-02]. Dostupný z www: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16741/tz_221113c.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, tiskové zprávy; [online]. 2014 [cit. 2014-02-02]. Dostupný z www: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/17359/TZ_270214a.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, tiskové zprávy; [online]. 2014 [cit. 2014-04-02]. Dostupný z www: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/17519/TZ_180314a.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, tiskové zprávy; [online]. 2014 [cit. 2014-04-19]. Dostupný z www: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/17770/TZ_150414a.pdf>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, tiskové zprávy; [online]. 2014 [cit. 2014-04-19]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/10805>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Vybrané ukazatele životní úrovně v letech 1993-2011 [online]. 2013 [cit. 2013-09-30]. Dostupný z www: <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/13360/ukazatele.pdf>>.

Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky; [online]. 2014 [cit. 2014-03-13]. Dostupný z www: <<http://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/hmotna-nudza/>>.

Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky; [online]. 2014 [cit. 2014-03-13]. Dostupný z www: <<http://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/podpora-rodinam-detmi/>>.

Národní rada osob se zdravotním postižením ČR; [online]. 2013 [cit. 2013-08-02]. Dostupný z www: <<http://www.nrzp.cz/aktualne/informace-predsedy-nrzp-cr/716-informace-c-1-2012-zadost-o-prispevek-na-mobilitu-a-provadeci-vyhlasaky-k-reformnim-zakonum.html>>.

Národní rada osob se zdravotním postižením ČR; [online]. 2013 [cit. 2013-09-05]. Dostupný z www: <<http://www.nrzp.cz/poradenstvi-sluzby/legislativa-pro-ozp/480-prehled-navrhu-legislativnich-norem-pro-rok-2011.html>>

Národní rada osob se zdravotním postižením ČR; [online]. 2014 [cit. 2013-09-05]. Dostupný z www: <<http://www.nrzp.cz/poradenstvi-sluzby/legislativa-pro-ozp/726-prehled-navrhu-legislativnich-norem-pro-rok-2012.html>>

Národní rada osob se zdravotním postižením ČR; [online]. 2014 [cit. 2014-01-02]. Dostupný z www: <<http://www.nrzp.cz/poradenstvi-sluzby/legislativa-pro-ozp/936-prehled-navrhu-legislativnich-norem-pro-rok-2013.html>>

Novinky.cz; [online]. 2014 [cit. 2014-04-02]. Dostupný z www: <<http://www.novinky.cz/domaci/328689-socialni-davky-zdrojem-blahobytu-shrabnou-je-kseftari-s-brlohy-a-drogami.html>>.

Poslanecká sněmovna ČR; [online]. 2014 [cit. 2014-03-01]. Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=155&CT1=0>>.

Poslanecká sněmovna ČR; [online]. 2014 [cit. 2014-04-04]. Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=156&CT1=0>>.

Sociální doktrína České republiky, 2002; [online]. 2014 [cit. 2014-01-28]. Dostupný z www: <<http://www.socioklub.cz/doktrina7.php>>.

Úřad práce České republiky, sociální tematika [online]. 2013 [cit. 2013-09-24]. Dostupný z www: <<http://portal.mpsv.cz/soc>>.

Úřad práce České republiky, sociální tematika; [online]. 2014 [cit. 2014-01-24]. Dostupný z www: <<http://portal.mpsv.cz/soc>>.

Úřad práce České republiky, tiskové zprávy [online]. 2013 [cit. 2013-11-24]. Dostupný z www: <http://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2013/11/2013_11_01_tz_nova_namestkyne.pdf>.

Úřad práce České republiky, tiskové zprávy [online]. 2014 [cit. 2014-01-24]. Dostupný z www: <http://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2014/01/2014_01_02_tz_vyplata_davek_2014.pdf>.

Úřad práce České republiky, tiskové zprávy [online]. 2013 [cit. 2014-02-24]. Dostupný z www: <http://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2014/02/2014_02_27_mpsv_a_up_proti_zneuzivani_davek.pdf>.

Veřejný ochránce práv, tiskové zprávy; [online]. 2014 [cit. 2013-03-26]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/zmirneni-dopadu-socialni-reformy/>>.

Veřejný ochránce práv, tiskové zprávy; [online]. 2014 [cit. 2014-01-02]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/ochrance-upozornuje-na-protipravni-aspekty-tzv-karty-socialnich-systemu-skarty/>>.

Veřejný ochránce práv, tiskové zprávy; [online]. 2014 [cit. 2014-01-26]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi-socialni-situaci-lidi-jeste-zhorsil/>>.

Visual impairments: determining eligibility for social security benefits [online]. Washington, D.C.: National Academy Press, ©2002 [cit. 2014-02-26]. Dostupné z www: <<http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10032475>>.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí; [online]. 2014 [cit. 2014-01-26]. Dostupný z www <http://www.vupsv.cz/sites/File/knihovna/Verejne_prospesne_prace.pdf>.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí; Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi. [online]. 2014 [cit. 2014-02-26]. Dostupný z www: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_358.pdf>.

Zákony pro lidi; [online]. 2014 [cit. 2014-01-13]. Dostupný z www: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-455>>.

Další zdroje

ASPI Automatizovaný systém právních informací [počítačový program]. Wolters kluwer. Version 2014 pro Microsoft Windows. : LexRank c1995-2014. www.systemaspi.cz

Členství a účast v Pracovní skupině pro řešení krizové situace nepojistných sociálních dávek v lednu 2014.

Důvodová zpráva k zákonu č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 329/2011 Sb., dávky pro osoby se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 366/2011 Sb., Sb. kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Shrnutí vývoje sociálního zabezpečení na území ČR.....	11
Tabulka č. 2: Postoje k reformám důchodů, daní a sociálních dávek podle preference politické strany.....	12
Tabulka č. 3: Souhrn vlivů na vývoj oblasti sociálních dávek v ČR po roce 1989.	13
Tabulka č. 4: Výchozí stav státní sociální podpory.....	32
Tabulka č. 5: Současný stav SSP.....	34
Tabulka č. 6: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a sociálního příplatku	35
Tabulka č. 7: Vývoj přídatku na dítě od vzniku státní sociální podpory.....	36
Tabulka č. 8: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a přídatku na dítě.....	37
Tabulka č. 9: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a porodného.....	38
Tabulka č. 10: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a příspěvku na bydlení.....	40
Tabulka č. 11: Vývoj dávek pěstounské péče.....	40
Tabulka č. 12: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a pohřebného...	42
Tabulka č. 13: Poměr vyplacených dávek státní sociální podpory a rodičovského příspěvku.....	43
Tabulka č. 14: Faktory ovlivňující výši nároku na dávky hmotné nouze.....	45
Tabulka č. 15: Modelové situace rodin s třemi dětmi	47
Tabulka č. 16: Vývoj nákladů na doplatek na bydlení.....	49
Tabulka č. 17: Modelové situace 2 dospělých bez dětí.....	50
Tabulka č. 18: Rozpis základních explicitních cílů sociální reformy vztahených k jednotlivým oblastem.....	59
Tabulka č. 19: Řešené přeplatky na dávkách státní sociální podpory na okrese Česká Lípa v roce 2013.....	70
Tabulka č. 20: Přehled řešených přeplatků na úseku hmotné nouze v roce 2013 na okrese Česká Lípa.....	70
Tabulka č. 21: Přehled řešených přeplatků na úseku dávek pro osoby se zdravotním postižením v roce 2013 na okrese Česká Lípa.....	70

Tabulka č. 22: Výstupy kontrolní činnosti okresu Česká Lípa pro oblast sociálních dávek.....	70
Tabulka č. 23: Porovnání objemu a počtu vyplacených dávek za roky 2012 a 2013.....	71
Tabulka č. 24: Vývoj plánovaných výdajů na NSD podle zákonů o státním rozpočtu v letech 2012-2014.....	72
Tabulka č. 25: Přehled nejzásadnějších nákladů a přínosů reformy.....	72
Tabulka č. 26: Modelové situace rodin s dvěma dětmi.....	75
Tabulka č. 27: Modelové situace osamělého rodiče s třemi dětmi	76

Seznam grafů

Graf. č 1: Systém správy nepojistných sociálních dávek v ČR.....	15
Graf č. 2: Postup správního řízení pro oblast NSD.....	17
Graf č. 3: Vyhodnocení zásadních změn v oblasti nepojistných sociálních dávek.	83
Graf č. 4: Zneužívání nadbytečné nebo neoprávněné vyplacení dávek po roce 2012.....	84
Graf č. 5: Vyhodnocení základních reformních změn.....	85

Seznam příloh

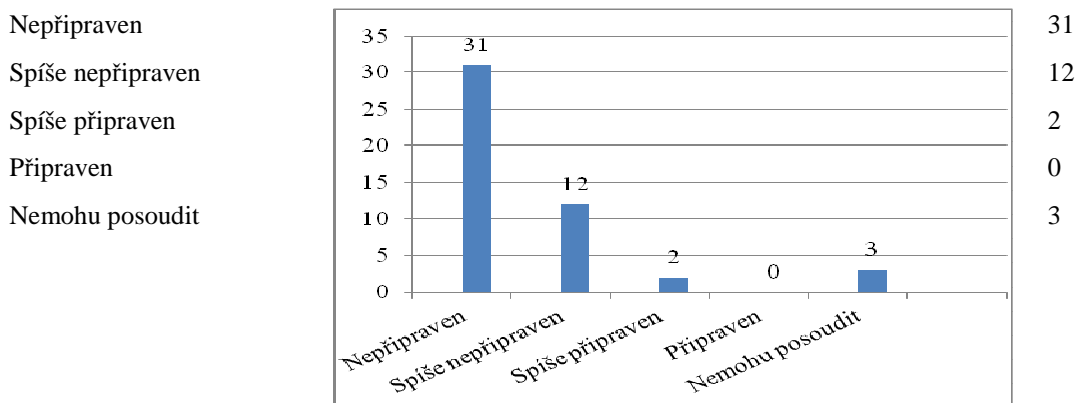
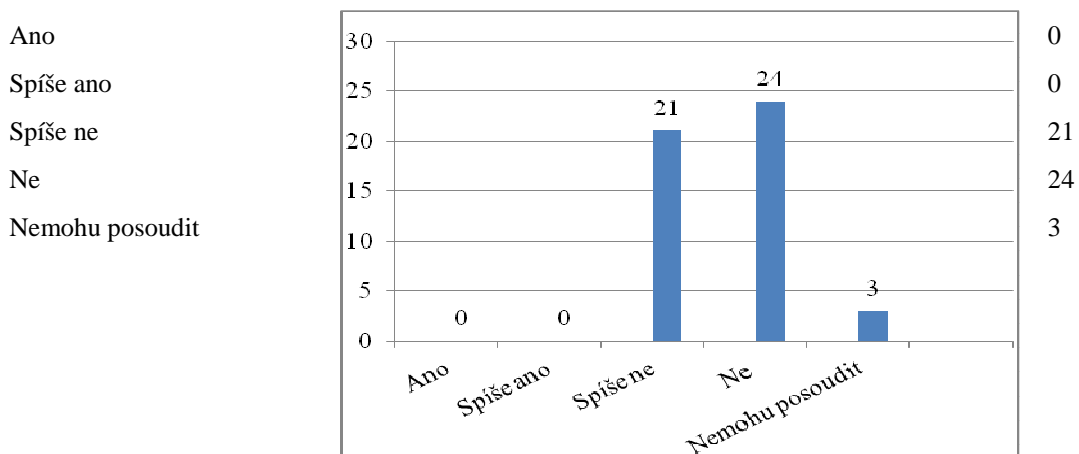
Příloha č. 1: Dotazník s výsledky a grafickým znázorněním.....	106
--	-----

Příloha č. 1: Dotazník s výsledky a grafickým znázorněním

počet odpovědí

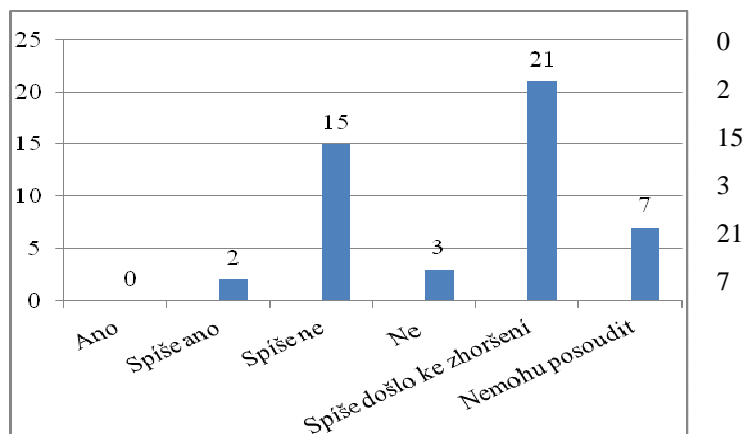
1. Vaše pracovní náplň v oblasti nepojistných sociálních dávek je převážně:

Pracuji spíše v přímém kontaktu s klientem (např. referent NSD)	19
Moje práce v oblasti NSD má spíše administrativní charakter (např. metodik)	12
Moje práce spíše spočívá ve vedení zaměstnanců, kteří vykonávají agendu NSD	15
Pracuji na obslužné pozici, která svým charakterem napomáhá práci ostatních v oblasti NSD např. (podatelna, archiv)	2
Celkem	48

2. Domníváte se, že organizační přechod dávek hmotné nouze v roce 2012 do kompetence Úřadu práce ČR byl dostatečně připraven?**3. Domníváte se, že chod Úřadu práce ČR je od roku 2011 dostatečně personálně zabezpečen?**

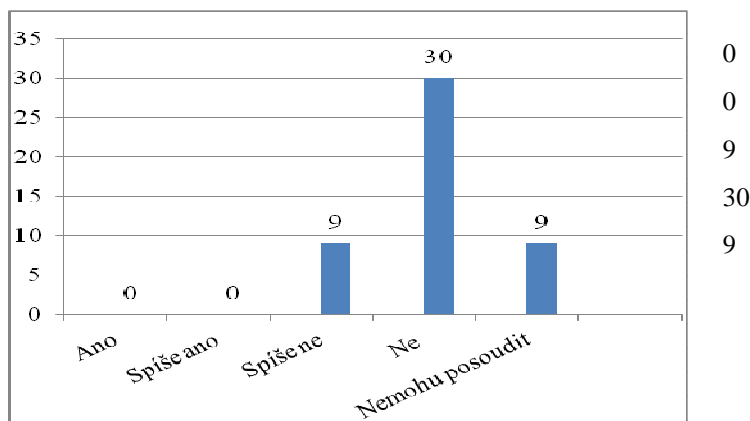
4. Domníváte se, že se od roku 2012 zlepšila sociální práce a zefektivnila administrace dávek hmotné nouze?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Spíše došlo ke zhoršení
Nemohu posoudit



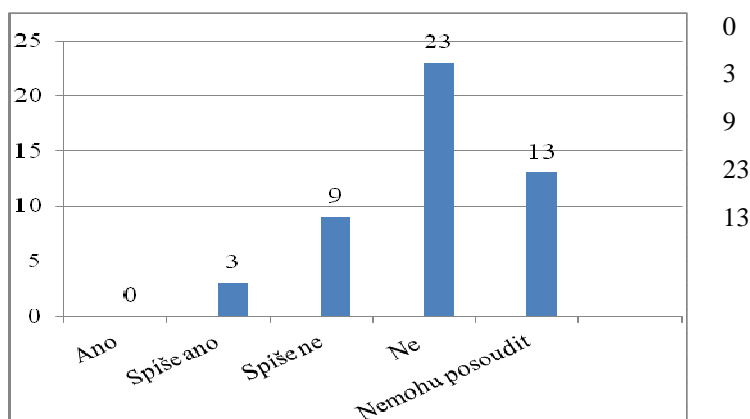
5. Domníváte se, že od roku 2012 došlo ke zpřísnění podmínek pro osoby čerpající dávky hmotné nouze?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



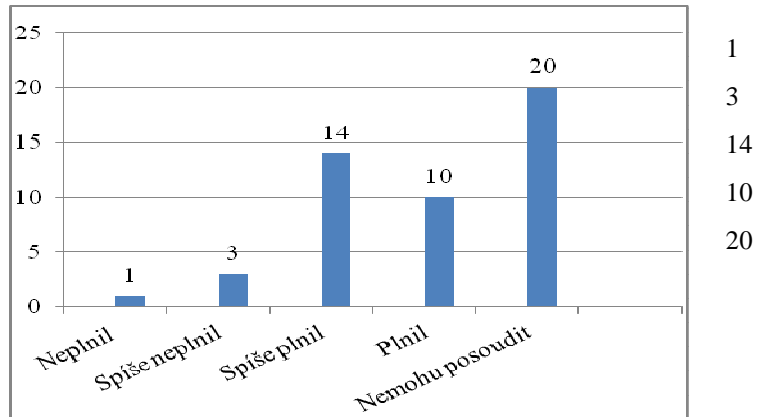
6. Domníváte se, že se po 1.1. 2012 zefektivnil institut veřejné služby?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



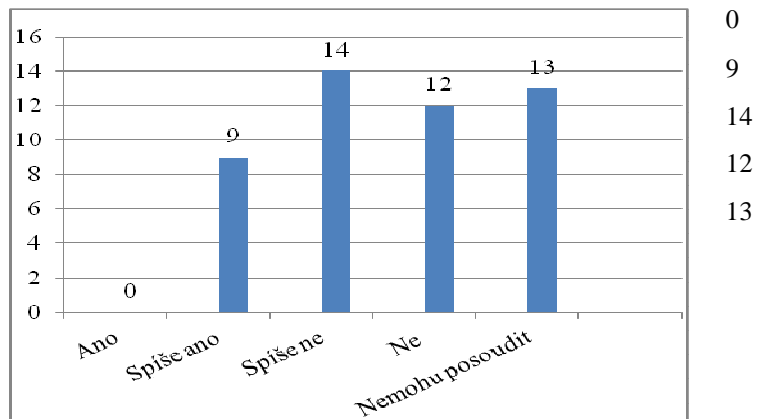
7. Domníváte se, že systém poskytování příspěvku na péči do roku 2011 neplnil svůj účel?

Neplnil
Spíše neplnil
Spíše plnil
Plnil
Nemohu posoudit



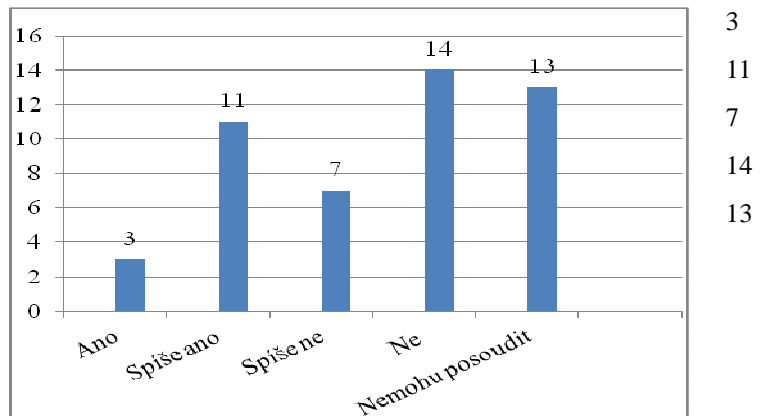
8. Domníváte se, že po 1.1. 2012 se zajistila vyšší účelovost příspěvku na péči tím, že začal být vyplácen přímo oprávněné osobě a nikoliv poskytovateli péče?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit

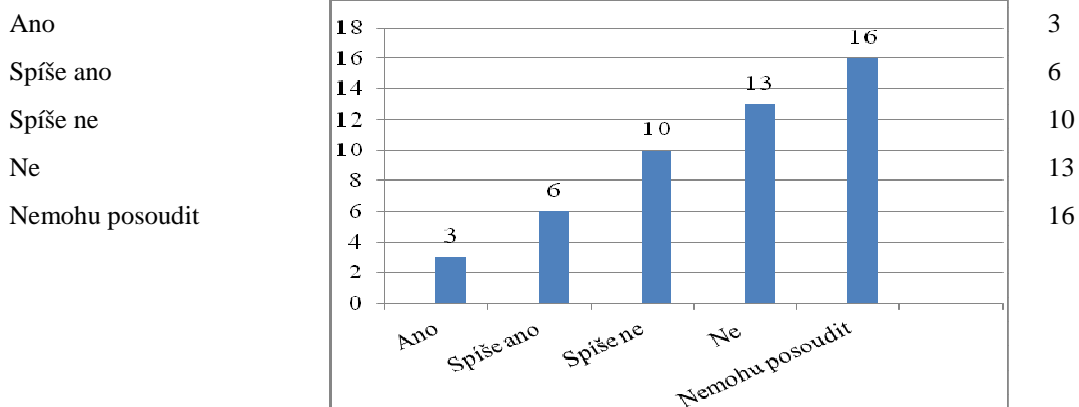


9. Domníváte se, že po 1.1. 2012 se zajistila vyšší účelovost příspěvku na péči tím, že byl rozšířen o zvýšení příspěvku v případě péče o nezaopatřené dítě (§12 zákona č. 108/2006) oproti poskytování této dávky prostřednictvím zvýhodněného sociálního příplatku nebo rodičovského příspěvku?

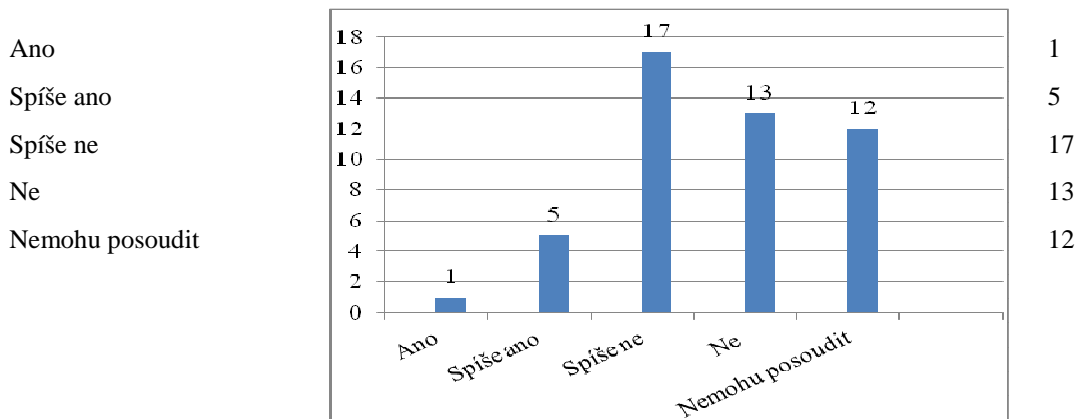
Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



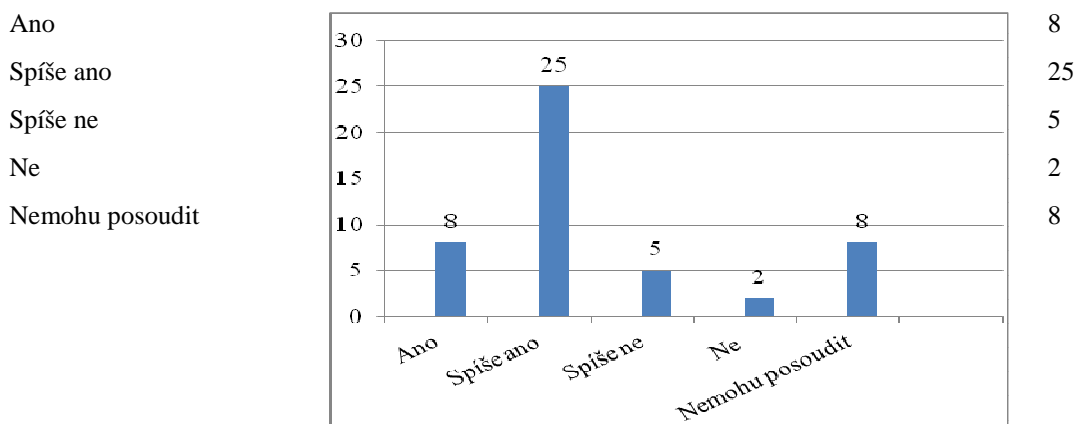
10. Domníváte se, že po 1.1. 2012 se zjednodušil proces rozhodování o příspěvku na péči redukcí posuzovaných úkonů?



11. Domníváte se, že se od roku 2012 zjednodušila administrativní zátěž u rodičovského příspěvku?

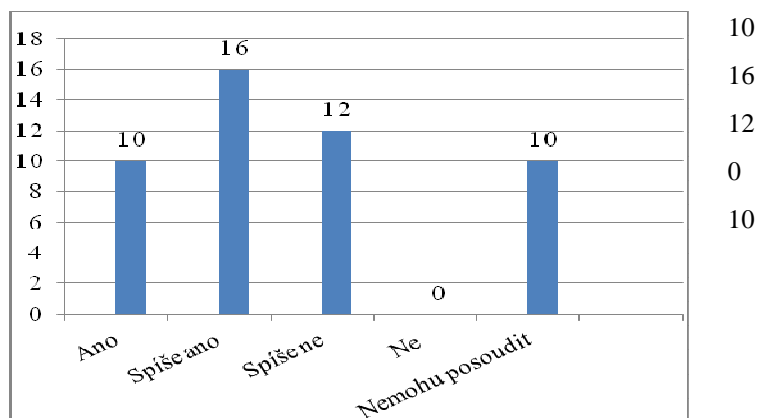


12. Domníváte se, že se od roku 2012 došlo k posílení souladu profesní a rodinné role nastavením flexibilnějších možností voleb u rodičovského příspěvku?



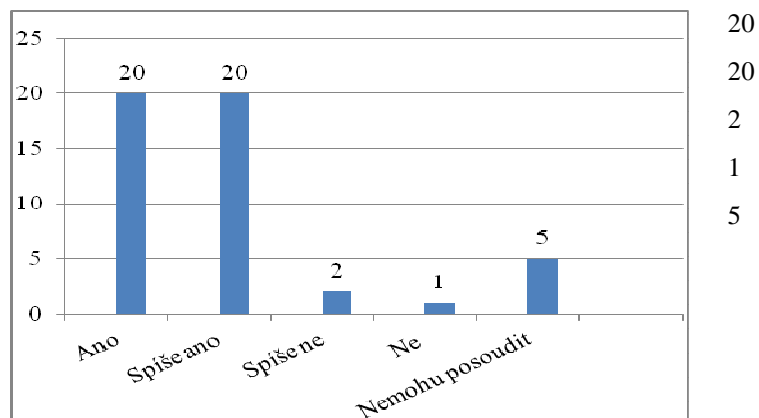
13. Domníváte se, že nepojistné sociální dávky byly před rokem 2012 zneužívány, vypláceny nadbytečně nebo neoprávněně?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



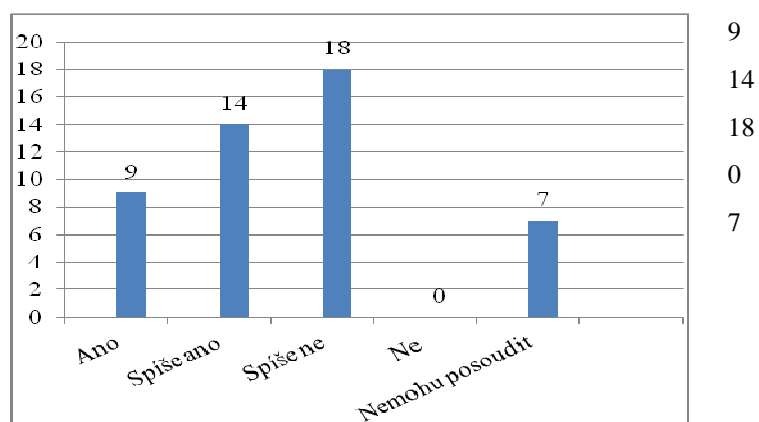
14. Domníváte se, že dávky hmotné nouze jsou po roce 2012 zneužívány, vypláceny nadbytečně nebo neoprávněně?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



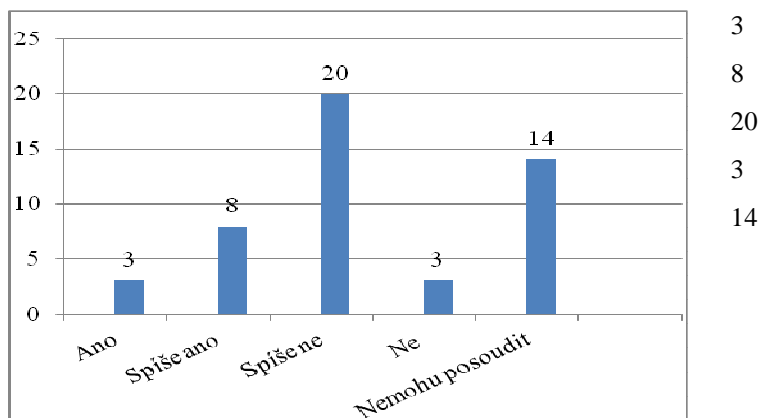
15. Domníváte se, že dávky státní sociální podpory jsou po roce 2012 zneužívány, vypláceny nadbytečně nebo neoprávněně?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



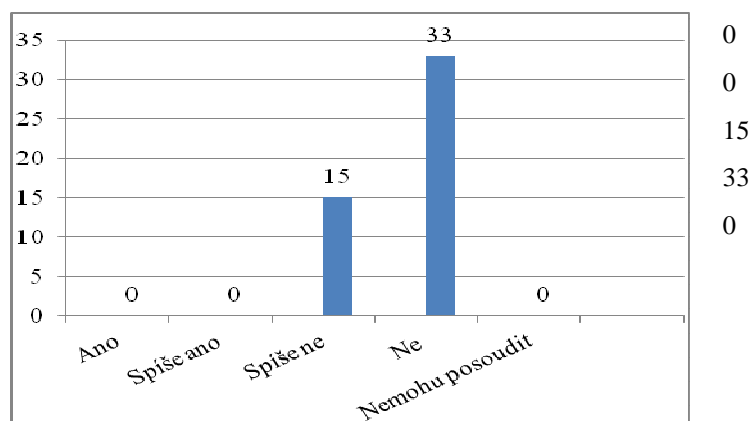
16. Domníváte se, že příspěvek na péči a dávky pro OZP jsou po roce 2012 zneužívány, vypláceny nadbytečně nebo neoprávněně?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



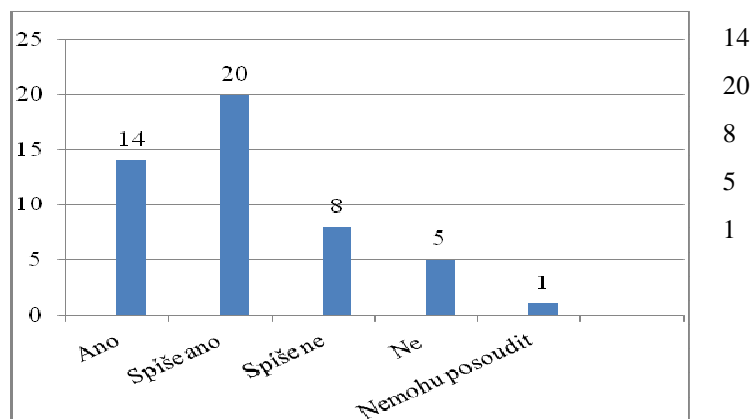
17. Domníváte se, že sKarta mohla být účinným nástrojem, jak zabránit zneužívání sociálních dávek?

Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit

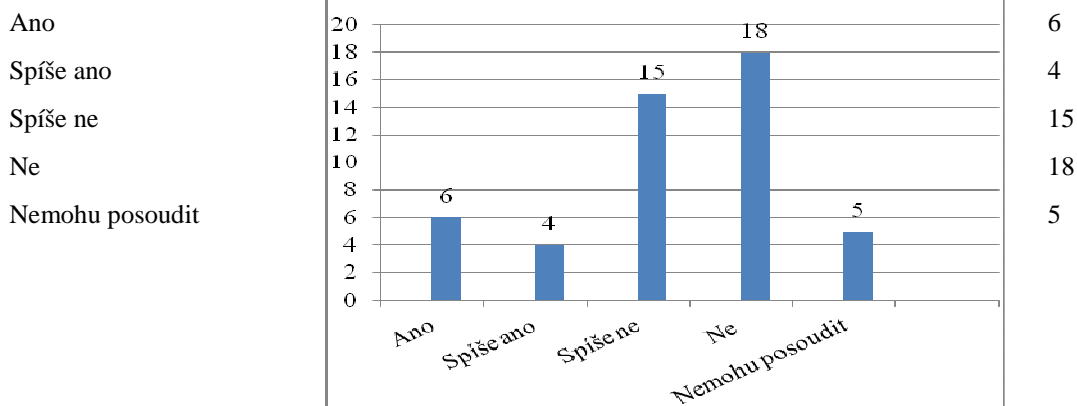


18. Domníváte se, že personální posílení na ÚP ČR by mohlo v budoucnosti zabránit zneužívání, neoprávněným čerpáním nebo nadbytečným vyplácením nepojistných sociálních dávek?

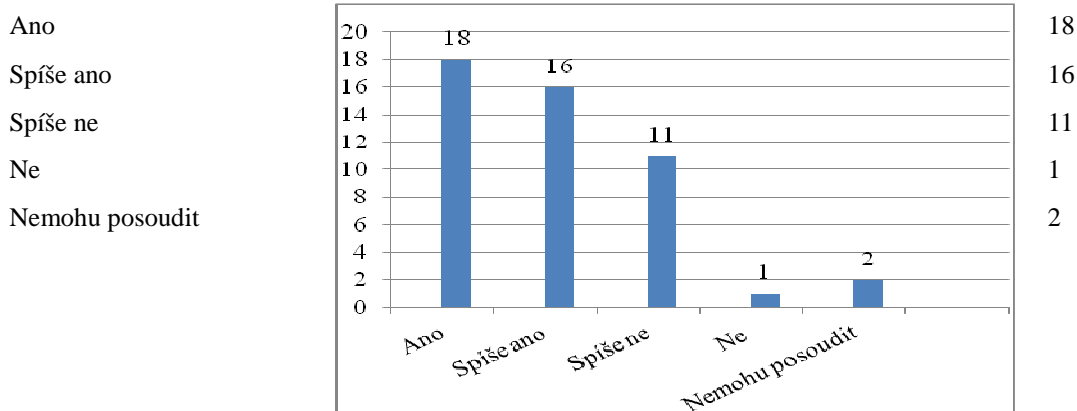
Ano
Spíše ano
Spíše ne
Ne
Nemohu posoudit



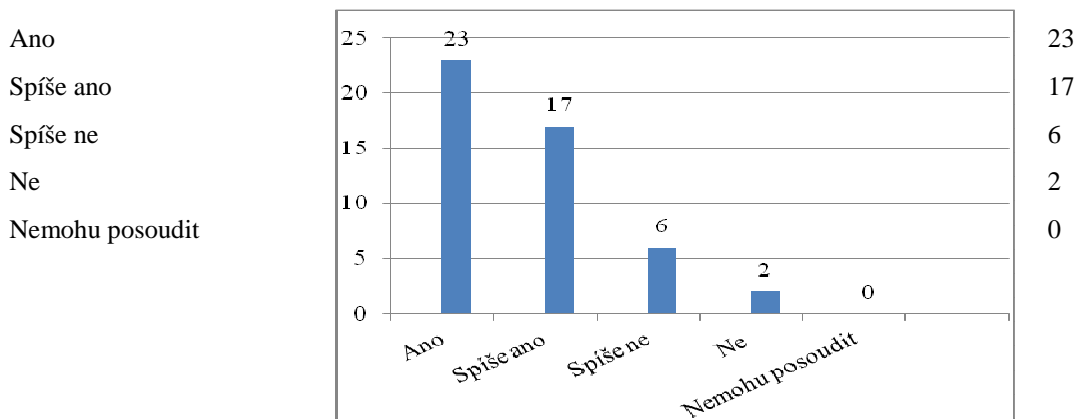
19. Domníváte se, že návrat dávek hmotné nouze do kompetencí obcí by mohl v budoucnosti zabránit zneužívání, neoprávněným čerpáním nebo nadbytečným vyplácením NSD?



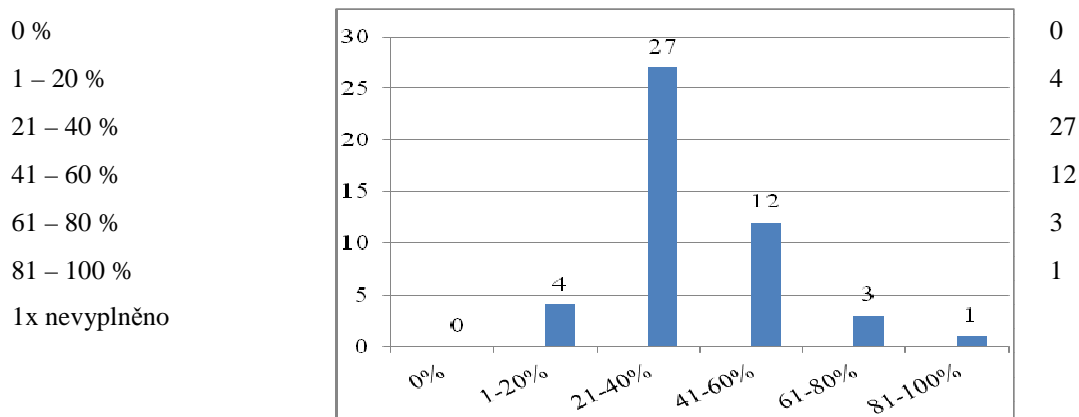
20. Domníváte se, že nastavení limitů dávek by mohlo v budoucnosti zabránit zneužívání, neoprávněným čerpáním nebo nadbytečným vyplácením NSD?



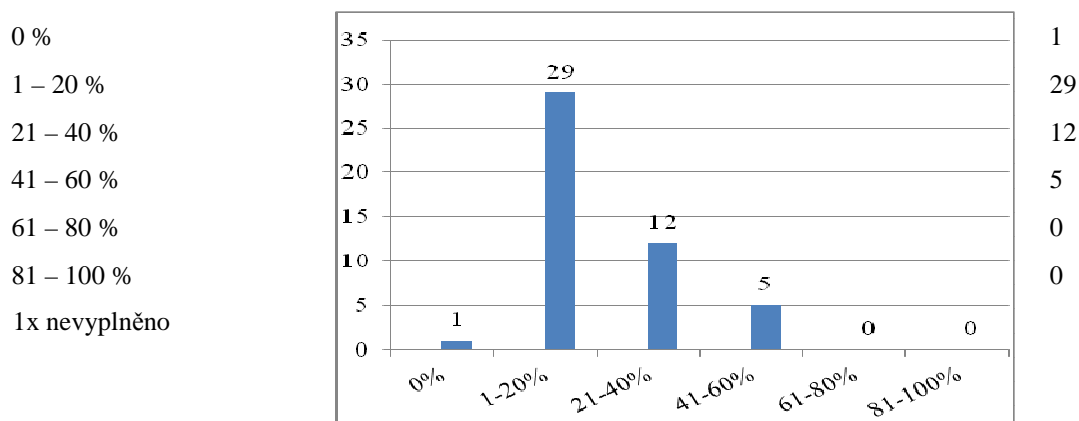
21. Domníváte se, že posílení kompetencí pracovníků nepojistných sociálních dávek (nebo posílení kontrolní činnosti), by mohlo v budoucnosti zabránit zneužívání, neoprávněným čerpáním nebo nadbytečným vyplácením NSD?



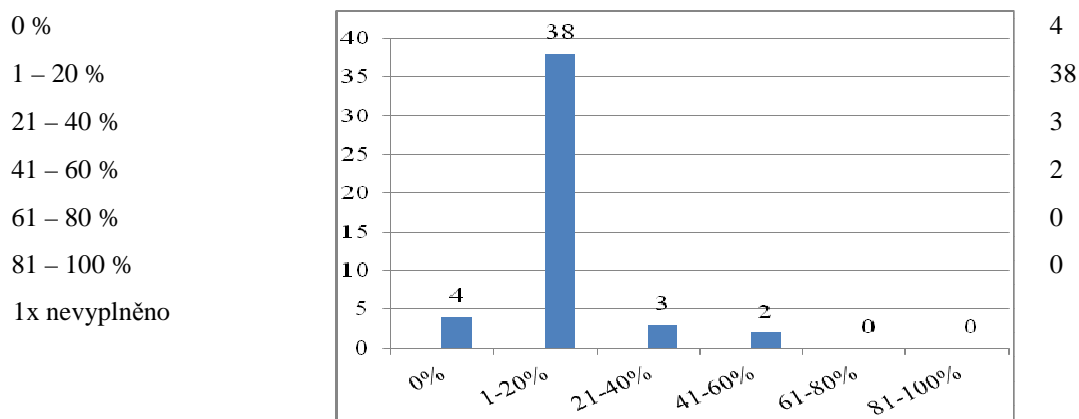
22. Kolik se domníváte, že je v současnosti % vyplácených dávek hmotné nouze zneužíváno, neoprávněně čerpáno nebo nadbytečně vypláceno?



23. Kolik se domníváte, že je v současnosti % vyplácených dávek státní sociální podpory zneužíváno, neoprávněně čerpáno nebo nadbytečně vypláceno?

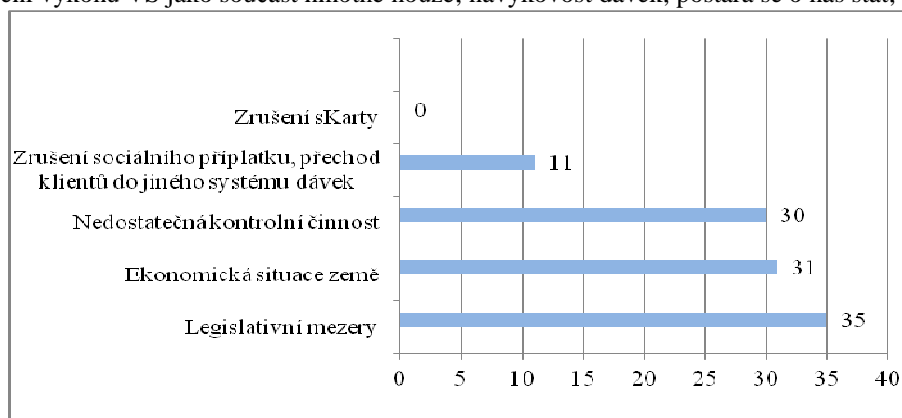


24. Kolik se domníváte, že je v současnosti % vyplácených příspěvků na péči a dávek pro OZP zneužíváno, neoprávněně čerpáno nebo nadbytečně vypláceno?



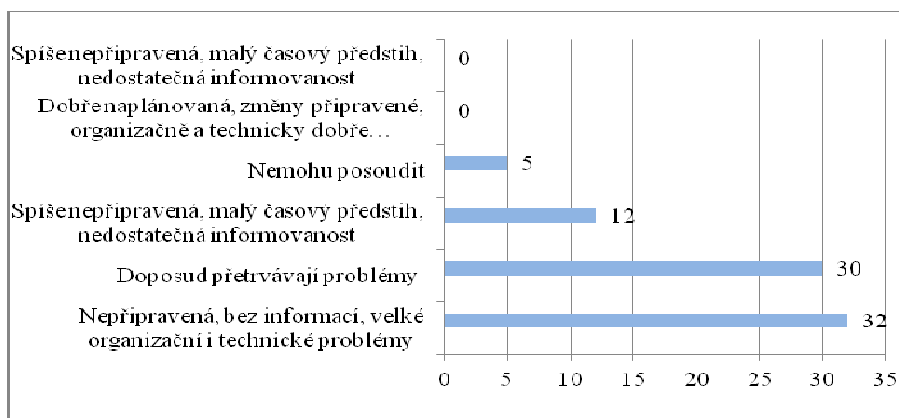
25. Co si myslíte, že je hlavním důvodem nárůstu dávek hmotné nouze v posledních dvou letech? (Můžete zaškrtnout i více variant)

Zrušení sociálního příplatku, přechod klientů do jiného systému dávek	11
Ekonomická situace země	31
Nedostatečná kontrolní činnost	30
Zrušení sKarty	0
Legislativní mezery	35
Doplňte jiné.....	
Zrušení výkonu VS jako součást hmotné nouze; návykovost dávek; postará se o nás stát;	



26. Jak hodnotíte průběh sociální reformy (období 2011-2012)? (Můžete zaškrtnout i více variant)

Dobře naplánovaná, změny připravené, organizačně a technicky dobře provedené – celkový hladký průběh	0
Spíše dobře naplánovaná, změny spíše připravené, mírné organizační a technické nedostatky	0
Spíše nepřipravená, malý časový předstih, nedostatečná informovanost	12
Nepřipravená, bez informací, velké organizační i technické problémy	32
Doposud přetrvávají problémy	30
Nemohu posoudit	5
Doplňte jiné.....	
Oddělení dávek od obcí způsobilo největší problémy	



27. Jak hodnotíte současný stav změn z hlediska adresnosti dávek, administrativní zátěže pro administrátory dávek, přehlednosti systému pro klienty, tak jak je ovlivnila sociální reforma? (Můžete zaškrtnout i více variant)

Dobře. Došlo k pozitivním změnám	0
Spíše dobře. Stále dochází k postupnému zlepšování	4
Spíše špatně.	15
Špatně. Sociální reforma měla spíše negativní důsledky	26
Nemohu posoudit	3
Doplňte jiné.....	

Pokud byste měl(a) možnost ovlivnit budoucí vývoj, jaké opatření nebo změny byste navrhoval(a) :

