

## Státní sociální podpora a dávky sociální péče

### I. Dávky státní sociální podpory

V konkrétně historických a sociálně ekonomických podmínkách vzniklé systémy státní sociální podpory (zákon z roku 1995) a dávek sociální potřeby (zákon z roku 1991) vyžadují zásadní systémovou analýzu a rekonstrukci, a to jak z hlediska koncepce jednotlivých dávek a podmínek jejich poskytování, tak i z hlediska nových rolí obcí a státu při zajišťování této oblasti sociální ochrany. Je třeba trvale usilovat o to, aby sociální redistribuce byly co nejpřesněji zacíleny a mohly obhájit svoji legitimitu. Akcent na racionalitu, cílenost výdajů, motivační prvky hmotné podpory, na boj proti zneužívání a vytvoření nástrojů, které by umožnily kontrolovat vývoj výdajů státu je důležitý především proto, že pokud jde o možnosti přímých úspor jsou zde významné limity. Základním korelačním vztahem pro výdaje v oblasti dávek sociální potřeby je nezaměstnanost a to zejména dlouhodobá a strategické řešení je především v aktivní politice zaměstnanosti a druhým je fakt, že státní dávky vyplácejí pracovníci samosprávných obcí, aniž, tam, kde je to možné, jsou jakkoliv zainteresováni na úsporách v této oblasti a stát má velmi omezený vliv na kvalitu jejich činnosti.

Systém devíti dávek státní sociální podpory obsahuje dva základní principy centrálních sociálních redistribucí, a to „od bezdětných k dětným“ a „od bohatých k chudým“ (tzv. horizontální a vertikální dávky). Tzv. chudinský prvek realizují dávky „sociální příplatek“ a „příspěvek na bydlení“ a stále více se potvrzuje, že do tohoto systému svou povahou již nepatří. Jde totiž o nárokové dávky, u některých z nich se zkoumá příjem domácnosti, ale nezkoumají se možnosti jeho zvýšení a majetkové poměry. To je zejména problém u osob, které nejsou motivovány k hledání práce a příjmu a u OSVČ, které mohou vykazovat minimálními příjmy a pobírat dávky SSP. Povahou jsou tyto dávky „na hranici“ systémů státní podpory příjmů a sociální péče. Tyto dávky vyžadují systémovou redefinici a převedení do režimu dávek sociální potřeby.

Prostřednictvím dávek SSP se vyplátí v roce 2003 cca 34 mld Kč. Podíl výdajů na tento dávkový systém na HDP (v roce 1990 to bylo na podpoře rodin s dětmi, včetně dřívějších slev a dotací slev, 3 %, nyní 1,48 %). V roce 2006 by to při zachování současného systému 1,3 % HDP.

Podle plánu legislativních prací vlády připraví MPSV v termínu do 3. čtvrtletí 2004 věcný záměr zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení, a zákon by měl vstoupit v platnost v 1.lednu 2006. Jedním z cílů tohoto zákona bude zabezpečení účinné individuální pomoci rodinám v případě potřeby i nad rámec ŽM a současně bude možné zrušit sociální příplatek. V tomto zákoně bude nově koncipován i příspěvek na bydlení.

Základní bariérou řešení, které by znamenalo přenesení více rolí do oblasti sociální péče (a do režimu posuzování nároků), je nepřipravenost obcí takové úkoly převzít. Navíc - v důsledku II. etapy reformy veřejné správy přešly také dávky státní sociální podpory do

---

<sup>1</sup> Původní podklad MPSV.

přenesené působnosti, stát tím ztratil přímý vliv na kvalitu jejich zabezpečování. Proto je třeba, aby část administrace dávek převzal do přímého řízení stát.

## **II. Dávky sociální péče určené sociálně potřebným osobám**

**Základní korelací pro vznik sociální potřeby je nezaměstnanost. Zejména dlouhodobá,** protože po vypršení podpůrné doby hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání klienti přecházejí do systému sociální péče a při nemožnosti získat jinak prostředky k obživě mají nárok na pomoc.

V roce 1995 se na tyto dávky vyplácelo 4,11 mld Kč, v roce 2002 celkem 13,3 mld Kč. Příjemců je v roce 2002 celkem cca 470 tis. s tím, že příjemcem dávky pro rodinu je jedna osoba.

Dávky vyplácejí pověřené obce v přenesené působnosti a právě tyto samosprávné orgány rozhodují o personálním a technickém vybavení dávkových pracovišť a tedy o kvalitě procesu posuzování nároků, vyplácení a sociální práci s klienty, která by vedla k jejich vyšší aktivitě. Stávající zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, umožňuje velmi náročně a zcela individuálně posuzovat situaci jednotlivých klientů a velmi náročně a úsporně přiznávat dávky sociální potřebnosti. Základním problémem však je, že k zabezpečení takového postupu je zcela nedostatečná personální kapacita. Dávkový pracovník musí důkladně šetřit situaci a odůvodnit každé individuální řešení (tj. například neposkytnutí dávky, nebo její poskytnutí pod nebo nad rámec životního minima, a proto se celý proces simplifikuje do výplaty dávek „do životního minima“. Řešení proto nespočívá jen ve změnách legislativy (podmínky nároku), ale především v systémových a organizačních opatřeních v tomto směru.

V současnosti nejsou orgány obcí, konající v přenesené působnosti nijak motivovány k efektivnímu resp. racionálnímu vynakládání a úspoře prostředků na tyto dávky, protože jsou hrazeny ze státních prostředků. Systém výplaty dávek sociální péče představuje tak jen penězvod státních prostředků a je ze strany provádějících pověřených obcí personálně a technicky zásadně podceněn. Zrušením okresních úřadů se vliv státu dále snížil.

**Účinným řešením by pak bylo vytvoření jejich ekonomického zájmu na tom, aby na místo dávek (zatím jen ze státního rozpočtu) poskytovaly klientům práci a šetřily tak nejen státní, ale také popř. zejména vlastní prostředky, jak je tomu v řadě evropských zemí.**

Je nezbytné důsledné rozdělení rolí státu a územních samosprávných celků v organizaci, správě a financování nepojištěneckých dávkových systémů se zdůrazněním principů individuálního posuzování sociální situace a posuzování ochoty obstarávat si prostředky obživy vlastním přičiněním. Změny je možné provést jen zákonem. Jde předběžně zejména o „zákon o hmotné nouzi a sociálním vyloučení“, který bude vycházet z Národního plánu boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Účinnost lze očekávat od ledna 2006. Zákon by měl vytvořit širší škálu možností pro poskytování hmotné pomoci a obsahovat možnosti bonifikace snahy, ale také sankcionování pasivity (např. na úroveň existenčního minima). Taková řešení Evropská sociální charta, kterou je ČR vázána, připouští.

**Podmínkou prakticky všech racionalizačních (resp. úsporných) opatření je revize a případná rekonstrukce životního minima vč. případného vyloučení nákladů na bydlení**

z tohoto institutu. Náklady na bydlení by se měly posuzovat regionálně. Je třeba nově definovat úroveň existenčního minima a zvážit rekonstrukci životního minima, zejm. pokud jde o tzv. „úspory z počtu“ a reagovat na strukturální změny v oblasti cen. Výzkum „Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima“ aktuálně dokončuje VÚPSV. Na tyto kroky naváže příprava zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení.

Zcela nepochybně je třeba zrušit řadu dávek sociální péče, které vznikaly historicky podle okamžitých potřeb, a které již nemají žádný význam (příspěvek na naftu, na rekreaci dětí, důchodců atd.), nebo jejichž poskytnutí je vázáno na splnění podmínku sociální potřeby a situaci lze vyřešit obecnou (nikoliv zvláštní) dávkou, například jako pomoc je krytí oprávněně zvýšených životních nákladů.

### **III. Dávky, které jsou podmíněny zdravotním stavem (popř. v některých případech v kombinaci s posouzením sociální potřeby)**

V průběhu let došlo k hypertrofii dávkového systému, která nemá v evropských státech obdoby. Na místo tlaku na pracovní uplatnění a na vytváření bezbariérového prostředí (v nejširším slova smyslu) je v České republice realizován a akcentován zejména dávkový systém v řadě směrů spíše „odškodňující“ paušálně postižení na místo konkrétní kompenzace skutečných individuálních sociálních důsledků. Tento systém je značně demotivující, nákladný a zneužívaný.

Na všechny dávky z titulu zdravotního postižení se v roce 2001 vyplatilo celkem 2,02 mld. Kč. Některé dávky jsou zneužívány, a to i podle názoru samotných zdravotně postižených a jejich reprezentací.

Nároky na dávky pro zdravotně postižené se vyplácejí bez změny podmínek (kontinuálně) jak v produktivním tak v poproduktivním věku, tedy i tehdy, když již nejde o „zdravotní postižení“ ale přirozené důsledky stárnutí. V zahraniční praxi nároky na takové dávky končí vznikem nároku na starobní důchod a případná podpora se řeší jiným systémem a za jiných podmínek.

*Celkově je však třeba rekonstruovat celý dávkový systém pro osoby se zdravotním postižením a osamostatnit ho do nové právní normy – zákona (dosud vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb.).*

*Lze v zásadě snížit počet dávek pro zdravotně postižené (předběžně snad až) na jednu univerzální dávku ke krytí zvýšených životních nákladů, která by neodškodňovala postižení, ale reagovala na individuální sociální důsledky postižení, pokud není možné je pokrýt vlastními zdroji. K tomu je možné využít Mezinárodní klasifikace funkčních postižení. Vytvoření nové dávky (a posuzovacího aparátu) si podle kvalifikovaného odhadu vyžádá cca 600 nových pracovníků s kvalifikací sociálních pracovníků pro posuzování individuálních sociálních důsledků a nákladů vyvolaných postižením. Ke koncipování dávky je vhodné využít algoritmů a informačních technologií vč. centralizovaného informačního systému. Reálnou možností je napojení nové dávky na systém státní sociální podpory.*