

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra humanitních věd**



**Diplomová práce**

**Efektivita sociální správy v systému státní sociální podpory**

**Mgr. Renata Petrášková**

© 2019 ČZU v Praze



## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Mgr. Renata Petrášková

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

**Efektivita sociální správy v systému státní sociální podpory**

Název anglicky

**The efficiency of social administration within the state social support system**

---

### Cíle práce

Cílem práce je zjistit a zhodnotit dopad změny zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře od 1. 1. 2018 na vybraném kontaktním pracovišti úřadu práce. Tento cíl je rozdělen do dvou dílčích cílů, které vymezují empirickou část práce.

Prvním dílčím cílem je zjistit, jak se změny zákona projeví v nákladech vynaložených na výplatu a zpracování dávek (např. počty žádostí, vyplacené částky, čas strávený administrativou), zda došlo k očekávané úspoře či naopak a zda naplnění principu spravedlnosti předchází finanční úspoře.

Druhým dílčím cílem je zjistit, jaké jsou transakční náklady na část zkoumané reformy, resp. jak je identifikujeme u pracovníků státní sociální podpory. Tento cíl navazuje a rozpracovává cíl první s využitím hodnocení a přístupu k reformě samotnými úředníky.

### Metodika

Východiskem práce je změna příslušného zákona, u níž se předpokládá vyšší efektivita sociálního státu v oblasti státní sociální podpory.

Autorka bude efektivitu systému sledovat ze dvou perspektiv – 1. efektivity výdajové části státní sociální politiky (dle počtů dávek, výše vynaložených finančních nákladů a počtu klientů), 2. efektivity ve změně nákladovosti a zátěže v personální oblasti.

V první fázi empirické studie bude provedena kvantitativní analýza správy vybraných sociálních dávek systému státní sociální podpory s využitím příslušných statistických dat. Druhá fáze šetření bude vedena kvalitativní výzkumnou strategií, přičemž využita technika dotazování.

## Doporučený rozsah práce

60-80

## Klíčová slova

Sociální stát, sociální správa, sociální zabezpečení, státní sociální podpora, příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek

---

## Doporučené zdroje informací

- KELLER, J. *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. ISBN 978-80-7419-059-9.
- KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. ISBN 80-86429-41-5.
- POTŮČEK, M. *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1995. ISBN 80-85850-01-.
- TOMEŠ, I. *Sociální správa*. Praha: Portál, 2002. ISBN 80-7178-560-1.
- TRÖSTER P., *Právo sociálního zabezpečení*. 4. přepr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 367 s. ISBN 978-80-7400-032-4
- VEČEŘA, M. *Sociální stát : východiska a přístupy*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2001. ISBN 80-85850-16-8.
- VESELÝ, J. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: Linde a. s., 2013. 311 s. ISBN: 978-80-7201-915-1
- ZÁKON č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění

---

## Předběžný termín obhajoby

2018/19 LS – PEF

## Vedoucí práce

Ing. Eva Kučerová, Ph.D.

## Garantující pracoviště

Katedra humanitních věd

---

Elektronicky schváleno dne 18. 3. 2019

**prof. PhDr. Michal Lošťák, Ph.D.**

Vedoucí katedry

---

Elektronicky schváleno dne 19. 3. 2019

**Ing. Martin Pelikán, Ph.D.**

Děkan

V Praze dne 19. 03. 2019

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "**Efektivita sociální správy v systému státní sociální podpory**" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 21. 3. 2019 \_\_\_\_\_

## **Poděkování**

Děkuji Ing. Evě Kučerové, Ph.D za odborné vedení, cenné připomínky a rady při vypracování této diplomové práce.

# **Efektivita sociální správy v systému státní sociální podpory**

## **Abstrakt**

Diplomová práce Efektivita sociální správy v systému státní sociální podpory se orientuje na problematiku efektivity sociálního zabezpečení na základě změny právní úpravy tohoto systému s účinností od 1. 1. 2018. Teoretickým rámcem práce je systém sociální politiky a sociálního zabezpečení, zvláště státní sociální podpora realizovaná uplatněním státu blahobytu

V empirické části práce se sledují dopady transformace dávkového systému současné státní sociální podpory (zhodnocení nákladů vynaložených na výplatu a zpracování dávek). Ve výzkumu je kombinován kvalitativní a kvantitativní přístup s využitím techniky studia dokumentů a dotazování.

**Klíčová slova:** sociální stát, sociální správa, sociální zabezpečení, státní sociální podpora, příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na bydlení

# **The efficiency of social administration within the state social support system**

## **Abstract**

Titled The efficiency of social administration within the state social support system, the thesis focuses on issues related to efficiency of social security in the context of policy adjustments of that went into the effect on January 1, 2018. The theoretical framework of this thesis is based on the system of social policy and social security, particularly the state social support through the welfare state application.

The empirical portion of the thesis explores the effects of the changes within the benefit system of the state social support system (by looking at costs related to payroll and processing of new benefits). The analysis combines qualitative and quantitative methods including document analysis and interviews.

**Keywords:** welfare state, social administration, social security, state social support, child allowance, parental allowance, housing allowance



# Obsah

<b>1 Úvod.....</b>	<b>11</b>
<b>2 Cíl práce a metodika .....</b>	<b>13</b>
<b>3 Teoretická východiska .....</b>	<b>16</b>
3.1 Sociální stát .....	16
3.1.1 Stát jako sociální systém.....	16
3.1.2 Základní pojetí sociální politiky .....	17
3.1.3 Sociální stát a jeho východiska.....	18
3.1.4 Princip solidarity a subsidiarity .....	20
3.1.5 Typologie sociálního státu .....	24
3.1.6 Udržitelnost sociálního státu.....	28
3.2 Sociální správa a sociální systém v ČR.....	33
3.2.1 Soustava sociální správy a přístupy k ní.....	33
3.2.2 Sociální ochrana a sociální zabezpečení.....	35
3.2.3 Pojistné a nepojistné dávkové systémy.....	38
3.2.4 Vliv politiky EU na systém sociální správy ČR .....	39
3.3 Státní sociální podpora jako odvětví sociální správy.....	42
3.3.1 Vznik a charakteristika systému .....	42
3.3.2 Dávky SSP a jejich legislativní proměna od 1. 1. 2018.....	44
3.3.3 Srovnání nároků vybraných rodinných dávek v EU.....	49
3.4 Závěr teoretické části .....	52
<b>4 Vlastní práce.....</b>	<b>53</b>
4.1 Výdajová efektivita dávek SSP - kvantitativní výzkum .....	53
4.1.1 Stanovení hypotéz a operacionalizace pojmů.....	54
4.1.2 Analýza a výsledky studia statistických dat .....	55
4.2 Analýza transakčních nákladů na vybraném pracovišti - kvalitativní výzkum	71
4.2.1 Stanovení výzkumné otázky a operacionalizace pojmů .....	72
4.2.2 Výstupy kvalitativního šetření .....	73
<b>5 Zhodnocení výsledků a diskuse.....</b>	<b>83</b>
<b>6 Závěr.....</b>	<b>91</b>
<b>7 Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>93</b>

## Seznam grafů

Graf 1 – Dávky SSP ve vztahu ke státnímu rozpočtu.....	44
Graf 2 - Počet vyplácených dávek – rodičovský příspěvek JČ kraj (v tis. ks) .....	56
Graf 3 - Počet vyplácených dávek – rodičovský příspěvek KoP a JČ kraj (v tis. ks) .....	56
Graf 4 - Vývoj počtu vyplácených dávek – rodičovský příspěvek JČ kraj (v tis. ks) .....	57
Graf 5 - Výdaje – rodičovský příspěvek JČ kraj (v mil. Kč).....	58
Graf 6 - Celkové výdaje rodičovský příspěvek – KoP ČB a JČ kraj (v mil. Kč).....	59
Graf 7 - Vývoj výše výdajů - rodičovský příspěvek JČ kraj (v mil. Kč).....	60
Graf 8 - Počet vyplácených dávek – přídavek na dítě JČ (v tis. ks) .....	61
Graf 9 - Počet vyplácených dávek – přídavek na dítě KoP a JČ kraj (v tis. ks) .....	61
Graf 10 - Vývoj počtu vyplácených dávek – přídavek na dítě JČ kraj (v tis. ks).....	62
Graf 11 - Výdaje – přídavek na dítě JČ kraj (v mil. Kč) .....	63
Graf 12 - Celkové výdaje přídavek na dítě – KoP ČB a JČ kraj (v mil. Kč).....	64
Graf 13 - Vývoj výdajů přídavku na dítě JČ kraj (v mil. Kč).....	65
Graf 14 - Celkový počet všech dávek SSP a PP vyplácených v JČ kraji (v tis. ks) .....	65
Graf 15 - Celkové výdaje na všechny dávky SSP a PP JČ kraj (v mil. Kč) .....	66
Graf 16 - Struktura počtu všech vyplácených dávek SSP a PP v JČ kraji (v %).....	67
Graf 17 - Struktura celkových výdajů na všechny dávky SSP a PP v JČ kraji (v %) .....	67
Graf 18 – Počet správních výkonů provedených v JČ kraji a KoP ČB .....	69
Graf 19 – Vývoj počtu přesčasových hodin pracovníků SSP – vybrané KoP .....	70

## Seznam tabulek

Tabulka 1 – Měsíční výše přídavku na dítě .....	45
Tabulka 2 - Srovnání přídavku na dítě ve vybraných zemích .....	50
Tabulka 3 – Srovnání rodičovského příspěvku ve vybraných zemích .....	51
Tabulka 4 – Počty vyplácených dávek SSP a PP (Jihočeský kraj).....	68
Tabulka 5 – Výdaje na dávky SSP a PP (Jihočeský kraj).....	68
Tabulka 6 - Délka praxe a vzdělání .....	73
Tabulka 7 - Dopad změn na úřad, resp. na úředníky .....	74
Tabulka 8 - Vztah mezi klientem a úředníkem.....	74
Tabulka 9 - Vztahy a spolupráce na pracovišti.....	75
Tabulka 10 - Vztahy s nadřízeným .....	76
Tabulka 11 - Reakce klientů .....	77
Tabulka 12 - Množství žádostí.....	78
Tabulka 13 - Množství klientů.....	79
Tabulka 14 – Přínosy .....	80
Tabulka 15 – Osobní názory .....	81

## Seznam použitých zkratk

ÚP – Úřad práce

SSP a PP – dávky státní sociální podpory a pěstounské péče

KoP - kontaktní pracoviště

# 1 Úvod

Tato práce se zabývá agendou státní sociální podpory jako jednou z částí nepojistných dávkových systémů v rámci sociálního zabezpečení státu, přičemž se snaží zjistit, jakým způsobem změna právní úpravy tento systém ovlivnila, a to z hlediska objemu prostředků vynaložených na výplatu, počtu žadatelů i nákladů vynaložených na administrativu.

Systém státní sociální podpory vznikl v roce 1995 a během této dlouhé doby prošel řadou změn a úprav. Není dávka, která by nebyla nějakým způsobem změnou dotčena, upravena, pozměněna, některé byly dokonce zrušeny. Zatímco některé změny a úpravy jsou považovány za správné, jiné jsou naopak vnímány jako ne příliš zdařilé, a to jak samotnými klienty, tak i zaměstnanci, kteří tuto agendu vykonávají. Je zde tedy patrná neustálá snaha najít tu správnou rovnováhu, aby poskytovaná pomoc byla zároveň efektivní pro všechny. Poskytování dávek státní sociální podpory má nastavené hranice a limity, jejichž překročením může dávka snadno ztratit svůj význam, nebo se naopak stát snadno zneužitelnou, optimální nastavení těchto pravidel by proto mělo být zásadní, avšak vzhledem k neustálému hledání tohoto optima, je to proces náročný.

Teoretická část práce je rozdělena do třech dílčích částí. První kapitola představuje stát jako klíčového aktéra sociální politiky, který prostřednictvím své redistribuční politiky umožňuje reagovat na nepříznivé sociální události svých občanů a usiluje o zajištění slušných podmínek pro život svých občanů. Na základě různých filozofických východisek a zcela konkrétních a specifických podmínek jednotlivých zemí vznikly rozdílné koncepty tzv. státu blahobytu, nebo též sociálního státu. Jejich podstatou jsou dva základní pilíře, solidarita a subsidiarita. Tato část poukazuje na to, že ačkoli lze oba pilíře poměrně dobře definovat, určit přesně, do jaké míry a v jakém rozsahu oba principy aplikovat, již tak jednoduché není. Předmětem této části je i otázka udržitelnosti sociálního státu, zda a za jakých podmínek může sociální stát fungovat i v budoucnu.

Druhá kapitola pojednává o soustavě sociální správy a sociálním zabezpečení v České republice, která tvoří samostatný nástroj sociální politiky státu, v rámci kterého je následně poskytována sociální ochrana občanům ve státem uznaných sociálních situacích. Jednotlivé koncepty sociálního státu jsou zdrojem pro následné utváření pravidel sociální správy a sociálního zabezpečení státu, proto se lze v různých státech setkat s odlišným fungováním systémů sociálního zabezpečení. Pomoc občanům z těchto systémů tedy není

podmíněna pouze ekonomickými zdroji jednotlivých států, ale filozofickými východisky, která v sobě jednotlivé typologie sociálního státu nesou.

Třetí kapitola se zabývá charakteristikou systému státní sociální podpory z hlediska její transformace od 1. 1. 2018. Jakožto tzv. nepojistné dávky, tzn. dávky, které nejsou podmíněny předchozí ekonomickou aktivitou, je tento systém přímo závislý na redistribuční politice státu. Pozornost je proto věnována také srovnání některých dávkových systémů v rámci Evropské unie, která má v oblasti sociální politiky jen omezené kompetence a nastavení těchto systémů tedy spočívá převážně na samotných členských státech. V těchto nastaveních lze názorně vyjádřit odlišnosti různé typologie sociálního státu, což může být i inspirací při hledání optima v systému českém.

Praktická část je kombinací kvalitativního výzkumu, a to sekundární obsahové analýzy dat, a výzkumu kvalitativního, techniky polostrukturovaného rozhovoru.

## 2 Cíl práce a metodika

Východiskem této práce je předpoklad, že změny v systému státní sociální podpory (resp. systému sociálního státu obecně) vedou k efektivitě v sociální správě, a to jak v efektivitě přímých finančních úspor, tak i úspor vyplývajících z nižší náročnosti práce a personálních požadavků.

Cílem práce je zjistit a zhodnotit dopad změny zákona o SSP od 1. 1. 2018 na vybraném kontaktním pracovišti úřadu práce. Tento cíl je rozdělen do dvou dílčích cílů, které vymezují empirickou část práce.

Prvním dílčím cílem je zjistit, jak se změny zákona projeví v nákladech vynaložených na výplatu a zpracování dávek (např. počty žádostí, vyplacené částky, čas strávený administrativou), zda došlo k očekávané úspoře či naopak. Zda naplnění principu spravedlnosti předchází finanční úspoře.

Druhým dílčím cílem je zjistit, jaké jsou transakční náklady na část zkoumané reformy státní sociální podpory, resp. jak je identifikujeme u pracovníků státní sociální podpory. Tento cíl navazuje a rozpracovává cíl první s využitím hodnocení a přístupu k reformě samotnými pracovníky.

Teoretická část práce využívá sekundární analýzy dat, která spočívá ve studiu odborné literatury a legislativních norem na dané téma. Ačkoliv hlavním tématem je systém státní sociální podpory vykonávaný v rámci státní správy, bylo nutné nejprve vysvětlit obecnou problematiku a východiska koncepce sociální politiky a sociálního zabezpečení z různých pohledů tzv. státu blahobytu, protože reformy systému by měly vést k efektivitě sociálního státu. Další kapitoly práce jsou věnovány sociální správě a stručné historii změn právní úpravy některých dávek státní sociální podpory. Zvláštní pozornost je věnována komparativní analýze v rámci sociální správy ve vybraných zemích Evropské unie, a to z důvodu odlišného fungování sociálního státu v těchto zemích, přičemž tato variabilita může být inspirací i pro vytváření a reformaci systému státní sociální podpory ČR.

Empirická část je kombinací kvantitativního a kvalitativního výzkumu. Východiskem pro sledování efektivity (resp. zefektivnění) systému státní sociální podpory je novelizace příslušného zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře platné k 1. 1. 2018, přičemž sledované období pro empirickou studii bylo stanoveno na dobu třech let před změnou zákona a období jednoho roku po novele zákona, tzn. období 2015 - 2018.

Srovnávací analýzou těchto období sledujeme, zda změna vede k trendu úspory a zda ji takto (v rovině finanční i nefinanční) vnímají samotní reprezentanti sociální správy.

Vlastní empirická práce je rozdělena příslušně ke dvěma výzkumným cílům do dvou částí.

V první části vázané na první dílčí cíl se sleduje převážně finanční efekt způsobený změnou systému státní sociální podpory. V této etapě bude analyzována správa vybraných sociálních dávek systému, konkrétně přídatku na dítě, rodičovského příspěvku a doplňkově příspěvku na bydlení. Pro analýzu využití (resp. finančního a správního zatížení) částí státní sociální podpory budou využita data ze specializovaných databází Ministerstva práce a sociálních věcí a databází využívaných jednotlivými pracovišti Úřadu práce České republiky (např. OKcentrum, Ginis a SAP GUI) a základními parametry budou počty dávek, výše vynaložených finančních nákladů a počet klientů dané lokality. Vzhledem k rozsahu diplomové práce není možné sledovat celou Českou republiku (vyjma pohledu na celek), bude podrobné analýze podroben jeden z krajů jako administrativní jednotka „obsluhovaná“ pracovníky v několika kontaktních pracovištích. A to i proto, že na sledování zátěže na příslušnou sociální správu bude navazovat realizace druhého dílčího cíle.

Druhý dílčí cíl naváže na kvantitativní rozměr analýzy efektivity změn státní sociální podpory. Východiskem této část empirické studie je, že finanční efektivita systému sociální podpory (a to platí i obecně) může do jisté míry způsobit zátěž (potažmo personální i finanční nákladnost) sociální správy. Tato zátěž je měřitelná nejen kvantitativními ukazateli (např. časem práce), ale i subjektivním přístupem a hodnocením samotných reprezentantů sociální správy.

K realizaci empirického sledování vlivu dopadu změny na zaměstnance pracoviště byla zvolena kvalitativní výzkumná strategie, technika polostrukturovaného rozhovoru, protože tento způsob umožňuje nejlépe získat odpověď na otázku vlivu změny zákona do práce úředníků. Podle Strausse a Corbinové se tento druh výzkumu využívá v případě, chceme-li zkoumat životy lidí, příběhy chování, ale také chod organizací či vzájemných vztahů<sup>1</sup>. Švaříček a Šed'ová kvalitativní výzkum definují jako široce rozprostřený sběr dat bez toho, aby byly na začátku stanoveny základní proměnné či hypotézy.<sup>2</sup> Hendl uvádí, že

---

<sup>1</sup> STRAUSS, CORBINOVÁ, str. 10

<sup>2</sup> Švaříček, Šed'ová

v rámci tohoto druhu výzkumu je možné určitý jev zkoumat do hloubky a získat o něm velké množství informací. Seznam otázek, které tazatel pokládá, mu umožňuje kontrolovat, zda již získal požadované odpovědi a zda již probral všechna témata, a zároveň má určitou volnost při kladení otázek a zároveň není vázán přesně danou strukturou a posloupností otázek.<sup>3</sup>

S ohledem na výzkumné otázky je koncepce rozhovorů do čtyř bloků otázek. První byl zaměřen na hodnocení stavu SSP z perspektivy úřadu, druhý blok byl zaměřen na hodnocení stavu SSP z perspektivy klientů a třetí blok na efekt změny v podobě přínosů a ztrát. Ve čtvrtém bloku dostali pracovníci možnost vyjádřit i své osobní názory. Pro kvalitativní šetření budou záměrným dvoustupňovým výběrem vybírání účastníci výzkumu, tedy pracovníci kontaktního pracoviště v jednom z vybraných krajů. Půjde o pracovníky, kteří příslušnou agendu vykonávají a vykonávali ji i před vlastní reformou, takže mohou zhodnotit změnu a srovnat s předchozím obdobím.

---

<sup>3</sup> HENDL, J. *Kvalitativní výzkum*, 2005

## 3 Teoretická východiska

### 3.1 Sociální stát

#### 3.1.1 Stát jako sociální systém

Stát lze považovat za nejdůležitější sociální subjekt, který zaručuje občanům jejich práva. Svou sociální politikou integruje sociální politiku ostatních subjektů k tomu určenými demokratickými mechanismy, vyjadřuje zájmy širší, většinové veřejnosti. Od ostatních sociálních subjektů se stát odlišuje svými rozhodovacími, realizačními, donucovacími a kontrolními mechanismy. Je-li sociálním subjektem nestátní organizace, garantuje stát základní ústavní práva občanů i v případě těchto organizací. Objektem státní sociální politiky jsou občané daného území, pokud jsou zákazníci či uživateli (jsou sociální politikou určitým způsobem řízeni, chráněni, stimulováni či omezováni). Předmětem sociální politiky státu je sociální ochrana občanů v nezbytném, společensky uznaném rozsahu, který je vymezen ústavou a zákony. Stát provádí svou sociální politiku ústředními orgány a regionální a obecní státní správou nebo samosprávou, která je založena na občanském demokratickém principu. Samosprávné pak mohou být kraje či jinak označené regiony nebo jinak označené samosprávné jednotky v krajích a obce.<sup>4</sup>

Tomeš vyjadřuje názor, že pro každého člověka není důležitý pouze svět ekonomický, technický a přírodní, a člověka nelze tedy nazývat pouhým homo oeconomicus, ačkoli ekonomie je zdrojem jeho bytí, ale je pro něj stejně tak důležitý svět sociální, tedy svět jeho sociálních vztahů, do kterého patří a ve kterém veškeré tyto zdroje užívá jako homo socialis. Základní sociální cíle a cesty k jejich naplnění určuje sociální politika, pravidla a normy stanoví právní řád, a to zejména v podobě sociálního práva.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> MATOUŠEK, O. Základy sociální práce, 2007, str. 171

<sup>5</sup> TOMEŠ, I. Sociální správa. 2009, str. 15



### 3.1.2 Základní pojetí sociální politiky

Sociální politika je součástí sociálního systému, který představuje souhrn zákonů a institucí, které jsou výrazem preferencí vládnoucí politické reprezentace a jejichž prostřednictvím se má sociální politika v daném státě provádět, přičemž se snaží reagovat na tzv. sociální rizika, tedy negativní důsledky, vznikající fungováním tržních mechanismů. Je součástí veřejné politiky a zaměřuje se na oblast zaměstnanosti, oblast zdravotní, vzdělávací, bytovou i rodinnou politiku. V neposlední řadě je to také oblast sociálního zabezpečení, o které tato práce pojednává podrobněji v dalších kapitolách.<sup>6</sup>

Ve věci definice či přesné charakteristiky termínu sociální politiky lze napříč literaturou nalézt různá označení tohoto termínu, včetně seznamu, co sociální politika není.<sup>7</sup> Jako příklad obtížně uchopitelného jednotného pojetí cituje Munková v souvislosti s definicí sociální politiky několik evropských akademiků, kdy se lze např. setkat s vyjádřením, že sociální politika je „oblast úžasné nejistoty“, dále pak „matná, reziduální pojmová kategorie, která je někdy tak široká, že zaujímá tři čtvrtiny veškeré vládní činnosti, a někdy tak úzká, že se někdy omezuje jen na důchodové zajištění chudých“, přes definici jako „souhrn národních opatření, která v souladu s rozvojem myšlenky sociálních práv mají za účel zlepšit životní podmínky obyvatelstva v rámci daných hospodářských a politických možností země“, až po jednoduché vyjádření, že se jedná o „veškerou činnost státu, týkající se řešení sociálních problémů“.<sup>8</sup>

Munková k tomu dále dodává, že různá pojetí sociální politiky se odvíjejí od různých faktorů společenského prostředí pramenících z velké rozdílnosti přístupů k sociálním problémům, především pak různosti názorů na to, co je považováno za problém sociální, na rozdíl od problému ekonomického, finančního atd. Např. v britské tradici je sociální politika považována za prostředek ke zlepšení životní úrovně jednotlivce, oproti tomu německý systém vychází z jiných priorit, a to zlepšení dlouhodobých zájmů společnosti jako celku.<sup>9</sup>

V českém porevolučním období se snahou o vyjádření podstaty sociální politiky zabývá např. Potůček, který považuje za důležité rozlišit sociální politikou na praktickou

---

<sup>6</sup> POTUČEK, M. *Sociální politika*, 2005 str. 30

<sup>7</sup> Tamtéž

<sup>8</sup> MUNKOVÁ, G. *Sociální politika v evropských zemích*, 2004, str. 12 -13

<sup>9</sup> tamtéž

aktivitu, která formuje vztah jedince a podmínek jeho života, ať už tím, že sociální politiku spoluvytváří, nebo je nucen během života čelit sociálním podmínkám, které nezapříčinil, a na sociální politiku jako vědní disciplínu analyzující proces tvorby a realizace politik, které jsou součástí politiky sociální. Zmiňuje též tzv. *široké pojetí sociální politiky*, kam lze zařadit základní sociální ideje a s nimi související sociální a ekonomické vztahy. *Užším pojetím* jsou pak označovány soubory technologií použitých v daném sociálně ekonomickém rámci. *Aktivní sociální politikou* je označován postup, který má snahu předcházet vzniku sociálních problémů, naopak *pasivní sociální politika* následky sociálních událostí řeší nebo zmírňuje.<sup>10</sup>

V novějším pojetí se o pracovní definici sociální politiky snaží Tomeš, který na základě etymologického rozboru klíčových slov sociální a politika dochází k tomuto výsledku: „Sociální politika je soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů ve svém zájmu udržet nebo dosáhnout změny ve fungování nebo podpořit rozvoj svého či jiného sociálního systému nebo soustavy nástrojů k realizaci své či jiné sociální politiky.“ Sociální politika se podle něj vztahuje k zlepšení nebo ke změně společenských poměrů, cílí na životní úroveň jedince, vykazuje úsilí a činnost a také se zaměřuje na fungování nebo přeměnu vlastního nebo cizího sociálního systému.<sup>11</sup>

S jinou definicí sociální politiky vycházející z obecně přijatelných propojení názorů a přístupů přichází Kaczor: „Sociální politika je souhrn nástrojů a opatření státu, které vedou k podpoře osob s nějakým sociálním hendikepem (nemoc, nezaměstnanost, stáří apod.), stejně jako k podpoře společensky žádoucího chování (mateřství a rodičovství, péče o seniory apod.).“ Stěžejním úkolem sociální politiky v tomto pojetí je tedy postarat se o ty, kteří jsou z nějakého důvodu odkázáni na pomoc druhých, a eliminovat důsledky sociálních rizik, která každou lidskou společnost provázejí.<sup>12</sup>

### 3.1.3 Sociální stát a jeho východiska

Pojem stát je odvozen z latinského slova status, to znamená stav, ústava, řád, stabilita a jako první ho do odborné státovédné literatury definoval Niccolo Machiavelli ve spise Vladař. Podle Večeři je „fenomén státu obvykle spojován s problematikou moci ve

<sup>10</sup> POTUČEK, M. *Sociální politika*, 2005 str. 30

<sup>11</sup> TOMEŠ, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky, 2010, str. 29

<sup>12</sup> KACZOR, P., *Sociální politika a sociální systém ČR*, 2015, str. 9

společnosti – s jejím rozdělením, s řešením mocenských konfliktů, s autonomností státní moci ve společnosti apod.“<sup>13</sup>

Termín sociální stát nebo též welfare state patří k důležitým pojmům teorie sociální politiky. Označuje se tím stát, kde se prosazuje myšlenka, že sociální podmínky občanů nejsou pouze záležitostí jich samotných, ale jsou také věcí veřejnou, proto by se každému mělo dostávat alespoň určitého minima podpory a pomoci v uznaných sociálních situacích, které je a jejich rodiny ohrožují. Pro název sociální stát se někdy používá i pojem stát blahobytu.<sup>14</sup>

Večeřa uvádí, že jednotné vymezení pojmu welfare state je problematické, protože jinak ho bude charakterizovat liberál, podle kterého stát pouze změkčuje rizika moderního života, a zvyšuje rovnost příležitostí, jinak konzervativce a jinak reprezentant konzervativního východiska.<sup>15</sup>

Samotný termín sociální stát může být poněkud zavádějící, těžko lze opakem nazvat stát nesociální, Potůček proto zmiňuje termín „stát veřejných sociálních služeb“.<sup>16</sup>

Welfare state je v každé zemi jedinečným jevem, který reaguje a vyvíjí se na základě zcela konkrétních a specifických podmínek jednotlivé země.<sup>17</sup>

Za zakladatele tohoto konceptu je často označován W. H. Beveridge, který v roce 1942 navázal na pojetí Keynesa a vytvořil systém národního sociálního pojištění, jehož záměrem bylo respektovat dosavadní tradice a zkušenosti, avšak nešlo jen o vylepšování existujících systémů, ale vytvoření moderního sociálního zabezpečení, které bude založené na spolupráci a přičinění jak státu, tak jednotlivce.

Vznik konceptu sociálního státu odborníci jednoznačně pojí se zrodem industrializované společnosti, kdy se mění dělba práce a dochází k narušení tradičních mezilidských vztahů oslabením primární společenské skupiny. Vytrácí se přirozená solidarita jakožto základ sociální ochrany proti sociálním rizikům. Vzhledem k pozvolné změně struktury rodin ubývá též možností, jak zabezpečit sociální jistoty tradičním způsobem. Tuto situaci ještě umocnila větší sociální mobilita, urbanizace a rozvoj vyhraněného individualizmu. Stát je tedy nucen převzít odpovědnost za

---

<sup>13</sup> VEČEŘA, M. Sociální stát, 1993, str. 11

<sup>14</sup> POTUČEK, M. *Sociální politika*, 2005, str. 35-36

<sup>15</sup> VEČEŘA, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*, 1993, str. 26

<sup>16</sup> POTUČEK, Martin. *Sociální politika*. 2005 Str. 36

<sup>17</sup> ŽIŽKOVÁ, J. *Účast státu v sociální politice*. In Krebs V. *Sociální politika*, 2010 str. 79

zabezpečení řady sociálních funkcí a kompenzovat jednostrannou existenční závislost jedince na trhu.<sup>18</sup>

Technologický pokrok a vědecké poznání vznik sociálního státu ovlivnili i pozitivně, když umožnili vysokou produktivitu a růst ekonomiky, což vedlo jednak k přírůstkům HDP, ale otevřel se i prostor pro výraznější aktivity státu v sociální oblasti. S technologickým pokrokem souvisí rovněž rostoucí nároky na znalosti, informace, vzdělání, odbornost, morální a lidské kvality jednotlivce. Postupem času se mění vztah mezi státem a jedincem – systém již není chápán jako občanu nadřazený prvek, naopak stát je zde od toho, aby jedinci usnadnil život, vybavil jej sociálními právy a zajistil rovnost příležitostí v rámci společnosti.<sup>19</sup>

### 3.1.4 Princip solidarity a subsidiarity

Všechny cíle sociálního státu lze hrnout do jednoho hlavního cíle, kterým je osobní rozvoj občana. Tento cíl nezajistí v první řadě nějaký systém sociálních dávek, ale ochota a schopnost lidí převzít iniciativu, podstoupit námahu a vykonat práci. Aby mohl být tento cíl naplněn, je nutné, aby dbal sociální stát na principy solidarity a subsidiarity.<sup>20</sup>

Podstatou konceptu sociálního státu je přerozdělování, kdy prostřednictvím veřejné politiky stát jakožto klíčový aktér redistribuce znovu rozděljuje to, co již prvotně rozdělil trh, a to za účelem vyrovnání šancí při vstupu do života a vytváření podmínek pro zajištění určité životní úrovně (blahobyt) všem občanům, a také s cílem zabezpečování podmínek k tomu, aby stát jako celek dlouhodobě prosperoval a byl stabilní.<sup>21</sup>

#### **Solidarita**

Předmět sociální politiky se během historie vyvíjel od filantropie přes poskytování péče, čímž se pouze kompenzovaly zdravotní a sociální ztráty. Člověk v dnešní společnosti však potřebuje především podporu k tomu, aby jeho pozice a důstojnost ve společnosti mohla

---

<sup>18</sup> VEČEŘA, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*, str. 53 SMUTEK, M. *Sociální stát: úvod do studia*, s51

<sup>19</sup> ŽIŽKOVÁ, J. *Účast státu v sociální politice*. In Krebs V. *Sociální politika*, str. 79

<sup>20</sup> SPIEKER, M. *Sociální stát a jeho krize*, 1996 str. 63

<sup>21</sup> KREBS, V. *Sociální politika*, 2010, str. 78

zůstat zachována. Předmětem sociální politiky se tedy stává solidarita, která člověku umožňuje přístup ke zdrojům – finančním i nefinančním.<sup>22</sup>

Solidaritu lze charakterizovat jako vzájemnou podporu a sounáležitost. Člověk je svou podstatou společenská bytost, proto je vždy částečně odkázána také na pomoc druhých. Solidarita vyjadřuje lidské porozumění a pospolitost, ale i odpovědnost. Obecně se chápe jako hodnota, která může pomoci zajistit důstojné životní podmínky všem, může eliminovat sociální napětí a konflikty a také podpořit sociální soudržnost ve společnosti. Na druhou stranu by neměla podlamovat soběstačnost a ekonomickou prosperitu.<sup>23</sup>

Žižková dále připomíná i jiné hledisko solidarity. Je potřeba rozlišovat tu skutečnou solidaritu, která je spontánní a dobrovolná, jenž je základem všech dobročinných aktivit, od solidarity vynucené, tedy nedobrovolné, která je v ČR spjata s daňovým zatížením občanů a účastí na odvodech pojistného a s relativně vysokou mírou redistribuce a transferové politiky státu.<sup>24</sup>

Také Tomeš uvádí, že solidarita sice posiluje sociální soudržnost, a pokud se o náklady dělíme, je solidarita spravedlivá a přínosná. V případě, kdy však dochází k poškozování nebo naopak zvýhodňování některých jedinců či skupin, stává se solidarita kontraproduktivní. Solidarita přispívá k naplnění *preventivní funkce sociální politiky*, která předchází zdravotním katastrofám a sociálnímu napětí. Další formou solidarity je péče prostřednictvím poskytování dávek nahrazujících ztracené zdroje nebo ambulantní a ústavní služby kompenzující důsledky neschopnosti samostatně žít. Poslední formou solidarity je *rehabilitace*, která navrácí lidem naději začlenit se opět do společnosti.

Dle zaměření objektu dělíme solidaritu na tři úrovně: *individuální* (almužna, sousedská výpomoc), *skupinovou* (vzájemnost, podpora zemědělavatele, aktivity organizací) a *společenskou*, kam patří sociální ochrana poskytovaná státem.<sup>25</sup>

Tomeš upozorňuje na rozdíl mezi přirozenou a nepřirozenou solidaritou, přičemž za *přirozenou* se považují všechny formy filantropie a vzájemnosti. Za solidaritu *nepřirozenou* se naopak považují umělé politické zásahy, které mají za následek zavádění nesystémových dávek a vyšší daňovou zátěž vysokopříjmových skupin. První je spravedlivá a produktivní, druhá nikoliv. *Produktivní* solidaritou lze nazvat takové zásahy,

---

<sup>22</sup> TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, 2010 str. 184

<sup>23</sup> ŽIŽKOVÁ, J. *Účast státu v sociální politice*. In Krebs V. *Sociální politika.*, str. 32

<sup>24</sup> ŽIŽKOVÁ, J. *Účast státu v sociální politice*. In Krebs V. *Sociální politika.*, str. 33 -34

<sup>25</sup> TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, str. 184

kteří posílily sociální rovnováhu a jsou užitečné. *Kontraproduktivní* solidaritou pak rozumíme takové počiny, které vyvolaly nové sociální problémy a narušily sociální rovnováhu ve společnosti, jsou neekonomické a neudržitelné nebo vedou k pozitivní diskriminaci.<sup>26</sup>

Masaryk charakterizuje solidaritu jako „etický příkaz, neboť člověk je dlužníkem společnosti a zříká-li se svých práv a privilegií ve shodě s ideou solidarity, je to jen splácení dluhu za prospěch, který skýtá společnost jednotlivci, rovněž jako dluh generacím minulým, jejichž statky nakupené pílí jsou mu k dispozici, a povinností všech lidí je solidárně pracovat na rozhojnění tohoto bohatství“<sup>27</sup>

Anzenbacher považuje za nutné rozlišit solidaritu jednak na rovinu spravedlnosti (lidská a založená v právním řádu) a rovinou dobrého života (povinnost lásky a ochota pomoci) a jednak na pohled sociálně etický (princip formování sociálních útvarů, charitativní zařízení) a individuálně etický (maxima osobní morálky, smýšlení, odhodlanost).<sup>28</sup>

Ivo Možný dokonce rozděluje solidaritu na tři vrstvy – vrstva *elementární*, *biologická*, *puďová*, která je běžná mezi všemi živými tvory, kteří chtějí přežít, dále *vrstva kulturní*, což jsou určité mravní zákony či prvky vzájemné pomoci fungující v jednotlivých kulturách. Třetí částí je *vrstva institucionálně zprostředkovaná*, což jsou transfery nemocenských podpor, důchodů, sociálního zabezpečení apod. Základní biologickou vrstvu považuje za neměnnou, kulturní vrstva se proměňuje pomaleji, nejrychleji se pak mění instituce, které pak následně zpětně působí na kulturu. Silný pomáhající stát přebírá zodpovědnost a člověk se stává méně závislým na rodině, což se pak může projevit ve stáří, kdy člověk zůstává často sám.<sup>29</sup>

Vzhledem k tomu, že pojetí štědrého sociálního státu musí ve velké míře pracovat s pojmem vynucené solidarity, zamýšlejí se někteří nad tím, zda vynucenou solidaritu lze ještě nazývat solidaritou. Krebs upozorňuje na to, že solidarita znamená zodpovědnost a neuvědomit si to, znamená ztratit vědomí o ceně solidarity. Podle něj má solidarity výraznou etickou hodnotu pro příjemce dávek, ale otázkou je, zda je tomu tak i u těch, jejichž zasloužené příjmy jsou díky tomu kráceny a jejich svoboda omezována. Domnívá

---

<sup>26</sup> TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, str. 185

<sup>27</sup> Masarykův slovník naučný. Praha : Československý kompas, 1932

<sup>28</sup> ANZENBACHER, A. *Křesťanská sociální etika – úvod a principy*, 2004, str. 198

<sup>29</sup> <http://www.socialniprace.cz/zpravy.php?oblast=3&clanek=415>

se, že nikoliv. Není-li nastavena rozumná a efektivní míra solidarity, podporuje to daňové úniky a šedou ekonomiku, což má dopady nejen na veřejné finance, ale i na morálku a sociální chování lidí, kdy následně trpí solidarita dobrovolná.<sup>30</sup>

Vynucenou solidaritu odmítá solidaritou nazývat Václav Klaus st., když říká: „Úsilí o nadměrnou solidaritu postrádá důvěru v člověka chápaného jako osobu nadanou svobodnou i s odpovědností, jako osobu odpovědnou za sebe i za ostatní, provádějící dobrovolnou, nikoli povinnou solidaritu. Povinná solidarita není solidaritou. Soustavné přesouvání mezilidské solidarity na stát vede k daleko silnějšímu egoismu, sobectví a „rozkladu přirozených společenství“, než co by vyvolala jakákoli „liberální ideologie.“<sup>31</sup>

Podle Kellera vychází filozofie jednotlivých států při utváření systému sociálního zabezpečení pro své občany z odpovědí na základní otázky, jako např. nakolik stát zasahuje v případě selhání ostatních, zda se zohledňují jen zaměstnaní, nebo všichni, na jaké spektrum vrstev cílí sociální politika, z jakých zdrojů a s jakým podílem na DPH jsou kryty výdaje na sociální politiku, do jaké míry je sociální zabezpečování centralizované, atp. Pro konstrukci typologie sociálního státu je tedy důležité, jaký typ solidarity je preferován a jakým způsobem jsou získávány prostředky k jeho financování. Různé systémy sociálního zabezpečení a sociálních služeb jsou garantovány v různé míře, a podle volby celé řady hledisek pak lze do značné míry dospět k výsledné podobě typologie.<sup>32</sup>

### **Subsidiarita**

Jedná se o princip, který je chápán jako princip spojující osobní odpovědnost se solidaritou. Podle tohoto principu by měl člověk usilovat o to, aby se zabezpečil především svými zdroji. Jestliže toho není schopen, žádá o pomoc v rámci společenské hierarchie. Stát by měl se svou pomocí přijít na řadu až na posledním místě, poté, co byly všechny možnosti pomoci vyčerpány. Jeho primární povinností je ale vytvořit podmínky, aby si mohl každý jednatel pomoci vlastním přičiněním.<sup>33</sup>

Legitimita sociálního státu je vázána na jeho subsidiaritu. Dávky mají jedince především povzbudit a podpořit ho k individuálnímu úsilí a k jeho odpovědnosti. Na druhou stranu poskytované dávky nesmí narušit ochotu lidí pracovat a tím se vlastně

<sup>30</sup> KREBS, V. *Solidarita a ekvivalence v sociálních systémech*, str. 9

<sup>31</sup> KLAUS, V. *Občan a obrana jeho státu*, 2002, str. 59

<sup>32</sup> KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*, 2005, str. 50-51

<sup>33</sup> ŽÍŽKOVÁ, J. *Účast státu v sociální politice*. In Krebs V. *Sociální politika*, str. 37

podílet na podpoře redistribuce sociálního státu.<sup>34</sup> Sociální stát by neměl zbavovat jednotlivce zodpovědnosti, která je nutná ke zdařilému životu, ale má ji naopak podporovat. Subsidiární stát předpokládá, že člověk je zodpovědný k sobě i k bližním. Princip subsidiarity zavazuje sociální stát, aby dříve, než převeze aktivitu, nejprve zkoumal, jak posílit iniciativu a odpovědnost občanů. Na jedné straně chrání princip subsidiarity občana před expanzí sociálního státu, na druhé straně chrání sociální stát před přemírou požadavků jedinců, neboť vychází z primární odpovědnosti jednotlivce.<sup>35</sup>

Podle Kellera má rodina velký význam, protože "v ní probíhá velká část socializace, jejímž výsledkem jsou disciplinovaní lidé schopní hledat uplatnění na trhu práce a motivovaní k tomu, aby sebe samotné a své vlastní rodiny uživili skrze placenou práci a dopřáli jim určitou životní úroveň. Fungující rodina je rovněž základem kolektivních pojistných systémů, především penzijního. Ve svých dětech vychovává budoucí plátce průběžného penzijního systému."<sup>36</sup>

Následující kapitola přináší přehled nejčastější typologie sociálních států. Z jednotlivých přístupů lze vnímat, nakolik jsou principy solidarity a subsidiarity v těchto konceptech uplatňovány.

### 3.1.5 Typologie sociálního státu

Typ sociálního státu lze rozlišit na základě několika různých kritérií. Večeřa<sup>37</sup> zmiňuje několik ukazatelů, které jednotlivé typologie berou v úvahu a na základě kterých se od sebe jednotlivé typy odlišují (rozsah, objekty a zaměření státu). V první řadě záleží na tom, *kdo a v jakém rozsahu sociální politiku provádí*. Může to být např. stát, veřejný i soukromý sektor, i reprezentanti neziskového sektoru, tzv. třetího (církve, charitativní organizace, nadace atd.). Dále se sleduje, *na koho je sociální politika orientována*, zda se jedná o střední, nižší nebo okrajovou vrstvu společnosti, jedince nebo rodinu.

Žižková<sup>38</sup> tyto ukazatele charakterizuje jako subjekty sociální politiky, tj. ty, kdo mají zájem, vůli, schopnost, předpoklady, prostředky a možnosti a mohou takovou činnost

---

<sup>34</sup> SPIEKER, M. *Sociální stát a jeho krize*, str. 29

<sup>35</sup> Tamtéž, str. 31

<sup>36</sup> KELLER, J. *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*, str. 103

<sup>37</sup> VEČEŘA, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*, str. 63

<sup>38</sup> ŽIŽKOVÁ, J. *Účast státu v sociální politice*. In Krebs V. *Sociální politika*, str. 51



iniciovat a naplňovat, a objekty sociální politiky, tedy ti, kterým jsou opatření sociální politiky určena.

Dalším znakem, který Večeřa pro rozlišení typologie jednotlivých sociálních států uvádí, je *směr, jakým se sociální politika ubírá*, a to v tom smyslu, zda se snaží sociálním rizikům předcházet, nebo sociální události následně řeší. Důležitou informací je také to, *kdo a v jakém poměru sociální politiku platí*, zda se jedná o stát, zaměstnavatele, fyzické nebo právnické osoby, dále *jaká část z HNP je na výdaje vynakládána*. Posledním rozlišovacím prvkem je *myšlenkové východisko* - liberální, konzervativní, sociálnědemokratické apod.<sup>39</sup>

### **Typologie Esping-Andersonova**

Dánský teoretik sociálního státu Gøsta Esping-Andersen definoval tři typy sociálního státu. Ve všech případech se nejedná o čisté konzistentní typy a obvykle není možné přiřadit konkrétní stát jednoznačně do jednoho z modelových typů. Dá se však říci, že státy svým rozsahem aktivit sociální politiky k některému z typů inklinují.

Liberálním sociálním státem nazývá stát, kde je sociální pomoc přidělována na základě tzv. means testu, čili zkoumání majetkových poměrů, je proto zaměřena především na klienty s nízkými příjmy. Prerozdělování je nízké a pojištění skromné. Zástupci tohoto modelu jsou USA, Kanada, Austrálie, blízko k němu má v některých oblastech i Velká Británie, Dánsko a Švýcarsko.<sup>40</sup>

V korporativistickém (konzervativním) sociálním státě nemá primární funkci trh jako u liberálního modelu, ale stát trh nahrazuje v případech, kdy je to potřeba. Statusové rozdíly zůstávají i zde zachované, proto je redistribuce nízká. Sociální pomoc se odvíjí od výše a délky pojištění. Patří sem Německo, Francie, Itálie.

Třetím typem nazval sociálnědemokratický sociální stát. Tento typ podle něj není příliš častý, trh a stát nestojí proti sobě, ale je zde snaha poskytnout rovnost minimálních potřeb. Existuje jedno univerzální pojištění, do kterého jsou zahrnuty všechny vrstvy a třídy. V sociálním státě se vytváří univerzalistická solidarita, ze které mají všichni

---

<sup>39</sup> VEČEŘA, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*, 1993, str. 63

<sup>40</sup> Tamtéž, str. 65

prospěch a všichni jsou na něm závislí svými odvody. Stát se zavazuje k plné zaměstnanosti. Do této typologie patří Švédsko a Norsko, blíží se sem i Dánsko a Finsko.<sup>41</sup>

### **Tittmusova typologie**

Angličan Richard H. Titmuss rozlišil na konci 70. let podobně tři typy sociálního státu. Reziduální sociální stát v základních rámcích odpovídá liberálnímu sociálnímu státu definovaným Esping-Andersenem, institucionální korporativistickému a pracovně výkonný model sociálně demokratickému státu.

Reziduální sociální stát vychází z liberálních myšlenek. Jádrem koncepce je předpoklad, že potřeby lidí jsou primárně uspokojovány rodinou a trhem. Sociální pomoc přichází na řadu až ve chvíli, kdy tyto dvě instituce přestanou normálně fungovat (rodinná krize, ekonomická krize apod.), proto jsou sociální zásahy spíše minimální než optimální. Poskytování dávek provází sociální stigmatizace a vyloučení těch, kteří nepracují, ale pracovat by mohli. Stát zasahuje až „na poslední chvíli“ (v případech, kdy je zřejmé, že jedinci nemají k dispozici zdroje k zabezpečení) a jedná se spíše o odstraňování následků sociálních událostí. Reziduální koncepce byla velmi populární před velkou krizí v USA.<sup>42</sup>

Za opak považuje institucionální sociální stát, který je charakterizován centrálně organizovaným systémem sociálních služeb, které mají zajišťovat standardní životní potřeby jedinců a skupin. Takový sociální stát má integrovat společnost, vyrovnávat nerovnosti a předcházet sociálním událostem. Základním cílem je sociální bezpečí, zvýšená sociální rovnost a snižování sociálního napětí a konfliktů. Sociální pomoc je zde vnímána jako normální, akceptovatelná a oprávněná funkce moderní průmyslové společnosti.<sup>43</sup>

Pracovně – výkonnostní sociální stát charakterizuje jako stát, který zajišťuje uspokojování potřeb svých občanů na základě zásluhovosti, Bývá také definovaný jako dávání přednosti schopnějším a odvíjí se od začlenění do pracovních struktur a výsledků a produktivity práce. Stát garantuje základní společností uznaná minima sociální pomoci, role poskytovatelů sociální pomoci se ujímají také nestátní subjekty.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> VEČEŘA, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*, 1993, str. 66

<sup>42</sup> Tamtéž, str. 64

<sup>43</sup> Tamtéž, str. 65

<sup>44</sup> VEČEŘA, M. *Teorie sociálního státu*, 1995

## **Kellerova typologie**

Český sociolog Jana Kellera navrhuje svou typologii, kterou rozdělil na čtyři skupiny. Kontinentální model (Německo) nebo též konzervativní je historicky nejstarší. Tento model se vyvinul z povinného členství kvalifikovaných dělníků v Německu v systému sociálního pojištění, kde byla snaha zabezpečit tyto zaměstnance před výkyvy tržní ekonomiky. K zásahům státu pak dochází až v situacích, kdy pojištění selže. Oproti rovnostářskému systému jsou zachovávány statusové rozdíly mezi jednotlivými profesemi. Výše sociálního zajištění a dávek se odvíjí od výše placeného pojistného, tudíž jsou zajištění především ti, kteří pracují. Kdo nepracuje, je odkázán na pomoc rodiny. Zabezpečení atypických domácností jako např. samoživitelek není tak vysoké a je zabezpečováno dávkami sociální pomoci, které jsou financovány z daní.<sup>45</sup>

Skandinávský model (Švédsko) funguje na principu univerzalizmu, tj. všichni jsou zabezpečeni proti sociálním rizikům bez ohledu na to, zda pracují nebo ne. Stát je zodpovědný za blahobyt všech občanů země. Vývoj tohoto modelu je specifický a byl umožněn díky ekonomice zaměřené na export. Dlouho zde existovala téměř plná zaměstnanost, což výrazně snižovalo náklady na sociální výdaje. Ve financování a poskytování sociální péče dominuje stát, stejně tak i v penzijním systému. Veřejný sektor je velice silným (zaměstnává téměř třetinu zaměstnanců), existuje zde množství služeb péče o děti a staré lidi, kde se uplatňují především ženy, proto je u nich míra zaměstnanosti vysoká skoro jako u mužů.<sup>46</sup>

Reziduální model (Velká Británie) nebo též anglosaský či liberální model sociálního státu je charakteristický svým protikladem. Zatímco základní funkcí sociálního státu je mírnit dopady tržního mechanismu, požaduje tento model, aby se všechny instituce sociální politiky trhu přizpůsobily. Koncept sociálních práv má tedy jen tolik prostoru, kolik mu ponechá trh. Systém, který inicioval Beveridge počátkem 40. let 20. století, měl silné rysy sociálně demokratické, liberálním se stává až později za vlády M. Thatcherové. Liberální politika nutí občany k tomu, aby byli zodpovědní sami za sebe, a ti, kteří v tom selhávají, mohou očekávat pouze minimální pomoc, prokáží-li, že ji opravdu potřebují. Sociální podpora nefunguje na principu prevence, ale nastupuje až po selhání všech ostatních prostředků. Zbytkovou je také rozsah solidarity a její zajištění. Neexistuje vazba

---

<sup>45</sup> KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*, 2005, str. 55

<sup>46</sup> KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*, str. 55.

mezi výší příjmu a výší zajištění, ale každý platí na své zajištění stejnou částku, v případě potřeby pak dostává stejně nízké minimum pomoci. Důraz je kladen hlavně na soukromé pojištění proti rizikům. Anglosaský systém je založen na akceptování flexibility trhu práce a na snaze přenést na rodinu část dřívějších povinností státu.<sup>47</sup>

Rudimentální model (Španělsko), také jižní nebo latinský model, který je charakteristický pro Španělsko a Itálii, Portugalsko nebo např. Řecko, se rozvíjí s určitým zpožděním a s řadou odlišností od ostatních evropských států. Nazývá se také duální stát, protože obsahuje jak prvky konzervativního modelu, např. důchodové zajištění a zajištění v nezaměstnanosti je hrazeno z příjmů ze zaměstnání, tak modelu severského, např. zdravotní péče a vzdělávání jsou financovány z daní. Lze zde identifikovat i prvky liberálního modelu, např. nízká míra sociálního zajištění příjmově podprůměrných skupin. Nejvýraznější zvláštností tohoto jihoevropského modelu je silná úloha rozvětvené rodiny, která vykonává řadu sociálních funkcí, čímž sociálnímu státu významně ulehčuje. Časté je soužití i několika generací a rodinná síť je oporou v nezaměstnanosti i ve stáří.<sup>48</sup>

### 3.1.6 Udržitelnost sociálního státu

Sociální stát vděčí za svůj vznik velké hospodářské krizi a druhé světové válce. V poválečných letech, kdy byl nejsilnější, ho paradoxně bylo potřeba nejméně, protože situace na trhu práce i rodinná situace byla uspokojivá. Dnes, kdy trh práce i instituce rodiny selhává, je vše naopak, protože sociální stát na záchranu nestačí. Navrhovaná řešení jsou podle Kellera na jedné straně příliš dílčí a celkovou krizi mohou zmírnit jen částečně, nebo naopak příliš radikální, že jim to současné rozložení ekonomických a politických sil neumožní. Neexistují společenské vrstvy, pro které by změna byla prioritou – chudí nejsou disciplinovaným proletariátem minulosti a střední vrstvy jsou příliš roztržité.<sup>49</sup>

Bez ohledu na orientaci sociálního státu a výkonu příslušného modelu, musí státy při uplatňování konceptu sociálního státu respektovat ekonomické, demografické a politické aspekty, stanovit relevantní východiska ve vztahu mezi trhem a státními intervencemi, mezi zaměstnaností a sociálními dávkami, mezi adresnou nebo univerzalistickou sociální politikou, aby byla zajištěna jeho udržitelnost. Má-li být zároveň

---

<sup>47</sup> KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. 58

<sup>48</sup> Tamtéž, str. 59

<sup>49</sup> Tamtéž

efektivní, musí redefinovat cíle a jednotlivé programy. Proto je nutno hledat východisko z krize ne jeho zrušením, ale přizpůsobením podmínkám společenského a ekonomického vývoje.<sup>50</sup>

S nutností změny alespoň v nějaké míře souhlasí mnozí, přesné definování problému však není jednoduché. Hauser považuje téma sociálního státu za „palčivé a provokativní“, jelikož se spory na toto téma vedou ve společenské i politické praxi většiny zemí. „Pro jedny je to pozůstatek poválečných rozhazovačných států blahobytu, které žily na úkor schopných a úspěšných, pro jiné je to samozřejmost, kterou je třeba bránit proti destruktivním neoliberalním reformám, pro další má sociální stát zdravé jádro, které stačí modernizovat. Sociální stát je pro jedny upírem, pro druhé vtěleným rozumem, pro další stařenou, která by měla omládnout,“ popisuje poněkud poeticky.<sup>51</sup>

Kritika sociálního státu není záležitostí pouze politické pravice, jak by se spíše dalo očekávat, ale zaznívá také z levé strany politického spektra. Podle pravice sociální stát příliš omezuje trh a představuje bariéru motivace – vysoké daňové zatížení odrazuje podnikatele a velkorysý sociální systém způsobuje nechuť k práci, výdaje sociálního státu nereagují přiměřeně na snižující se tempo hospodářského růstu, což způsobuje rostoucí zadluženost národních ekonomik. Sociální stát je nákladný, nízkoefektivní a vykazuje přílišnou míru regulací. Představuje neúměrné rozšíření byrokracie, která nadměrnou regulací a centralizací snižuje individuální svobodu.<sup>52</sup> V souvislosti s byrokracií hovoří Večeřa o ztrátě efektivnosti sociálního státu, neboť s vysokými náklady spočívajícími ve složitém systému redistribuce se odhaduje, že celý byrokratický aparát spotřebuje na svoji činnost až polovinu vytvořených prostředků.<sup>53</sup> Munková v podobné souvislosti hovoří o krizi institucionální, která je vysvětlována zastaralými a přebyrokratizovanými institucemi s neúnosným vlivem státu, kde jednotlivé sociální služby již neodpovídají individuálním potřebám lidí.<sup>54</sup>

Obecně se o krizi sociálního státu hovoří v souvislosti s neúměrným růstem nákladů, což jej činí nákladným. Na počátku 90. let nedosáhla téměř žádná západoevropská země reálný přírůstek HDP větší než 1 %. Veřejné sociální výdaje ale

---

<sup>50</sup> VEČEŘA, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*, 1993

<sup>51</sup> HAUSER, M. *Sociální stát a kapitalismus*, 2007, str. 6

<sup>52</sup> KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*, 2005, str. 16-17

<sup>53</sup> VEČEŘA, M. *Teorie sociálního státu*, 1995

<sup>54</sup> MUNKOVÁ, G. *Sociální politika v evropských zemích*. 2005

rostly bez ohledu na růst ekonomický. Sociální výdaje v některých zemích tvořily více než 60 % hrubého národního produktu, čímž vytlačovaly investiční možnosti a brzdily ekonomický růst.<sup>55</sup> V současné době se výdaje na sociální ochranu v EU pohybují kolem 28% HDP. Příjmy z daní čítají 40% celkových výdajů a sociální pojištění 54%. Nejvyšší míru redistribuce identifikujeme ve Francii, cca 34% HDP, v ČR se jedná o částku cca 20%.<sup>56</sup>

Podle Kočendy je "sociální stát historická anomálie, protože solidarita sice existovala vždy, ale rozdělovalo se z toho, co reálně bylo. Dnes se rozděluje z něčeho, co neexistuje." Ekonomové a politici používají v tomto smyslu termín projídání budoucnosti. Silný sociální stát, který načrtli evropští politici v poválečných letech, může přestat existovat, protože na něj nejsou peníze, a udržet ho lze jen za cenu zvýšení daní nebo půjček. V současné době země eurozóny mají veřejný dluh více než sedm tisíc miliard eur. Největší nebezpečí pro současný sociální stát spočívá v tom, že se sám nedokáže financovat, jelikož státní výdaje jsou mnohem vyšší než příjmy.<sup>57</sup>

Stephen King na základě pečlivé analýzy ekonomického vývoje některých světových velmocí včetně eurozóny upozorňuje, že ekonomický růst není ničím samozřejmým, protože ve srovnání s minulými zotaveními ekonomiky je v současné době hospodářský růst mnohem slabší, než naznačovaly prognózy před hospodářskou krizí. Je jisté, že bez rozumného růstu nelze uspokojovat nároky nastavené za časů hojnosti, tedy štedré zaopatření od důchodů přes zdravotnictví a školství až po burzovní zisky. To lze pouze za předpokladu, že ekonomika roste tempem, na jaký jsme zvyklí v posledních několika letech, avšak to se v poslední době neděje, protože ani nástroje zastánců expanzivnější fiskální politiky, ani řádné fiskální konsolidace nejsou moc účinné. Současná ekonomická stagnace je podle něj odlišná od těch předešlých, slábnou působení globalizace, generace silných ročníků slábnou. Společnost podle něj podlehla klamu, že kapitálové trhy zajistí neustálou prosperitu a je třeba opět jen překonat další cyklický propad. Dál tedy spotřebovává zítřejší příjmy dnes a bezstarostně ukrajuje z budoucích prostředků, aniž by

---

<sup>55</sup> VEČEŘA, M. *Teorie sociálního státu, 1995*

<sup>56</sup> REVUE PRO SOCIÁLNÍ POLITIKU A VÝZKUM. *Výdaje na sociální politiku*, online

<sup>57</sup> iDNES.Ekonomika. *Analýza:Evropu dusí dluhy*, online

se snažila řešit závažné strukturální problémy, které ohrožují ekonomickou budoucnost všech.<sup>58</sup>

Keller ovšem oponuje tím, že ve skutečnosti dosud nikdo neprokázal, že stát bez sociálního modelu bude skutečně fungovat, protože existují země tzv. sociálně velmi štedré, jako například Dánsko, Rakousko či Norsko, a přitom mají výrazně nižší míry nezaměstnanosti, než země tzv. sociálně úsporné, jako je Španělsko, Portugalsko či Česká republika.<sup>59</sup>

Kritika levice poukazuje na to, že sociální stát ve skutečnosti neodstraňuje příčiny sociálních problémů, ale pouze kompenzuje část jejich následků. Viní sociální stát z toho, že nedošlo ke změně v distribuci příjmů mezi prací a kapitálem, ale stále dochází k přerozdělování toků uvnitř námezdní třídy, ale ne mezi nimi a zaměstnavateli. V politické rovině kritizují levicoví oponenti, že si vlády právě díky sociálnímu státu zajišťují loajalitu obřích mas. Ze sociologického hlediska je sociální stát kritizován za to, že sociální programy nemění postavení sociálně diskriminovaných, pouze je dodatečně vylepšují a tím zároveň legitimují, že sociální stát zpochybňuje samotnou hodnotu rovnosti a maří šance na „autentickou existenci“, protože podporuje konzum natolik, že lze hovořit o společnosti tvořené jednou masivní střední vrstvou.<sup>60</sup>

Pick krizi sociálního státu připouští, nesouhlasí ale s tím, že hlavním důvodem je nadměrné plýtvání, protože v tržním systému bývá toto plýtvání mnohdy vyšší. Podle něj není cestou z krize oklešťování a privatizace sociálního státu s omezenou dostupností sociálních služeb a nízkými daněmi. Pro dlouhodobou životaschopnost sociálního státu je rozhodující udržitelná ekonomická a sociální výkonnost, a řešením jsou podle něj výdaje nikoliv kvantitativní, ale kvalitativní – vysoké daně, politika drahé práce a zvýšení výdajů na výzkum a vzdělávání. Tento model nazývá modelem znalostně sociálním.<sup>61</sup>

Udržitelnost modelu sociální Evropy hodnotí ve svém příspěvku také Wildmannová na základě hodnocení dynamiky sociálních výdajů v EU. Původní myšlenkou sociálního státu byly tři hlavní pilíře – fungující trh práce, soudržná a stabilní rodina a zajištění sociálních příjmů v případě potřeby. A právě v těchto oblastech se objevují nová rizika, která jsou vysvětlována jako vedlejší efekt modernizačních procesů a nelze je účinně

---

<sup>58</sup> KING, S. *Až dojdou peníze, konec západního blahobytu*. 2014, str. 10 a 264

<sup>59</sup> KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*, 2005, str. 16-17

<sup>60</sup> Tamtéž, str. 18

<sup>61</sup> PICK, M. *Stát blahobytu, nebo kapitalismus?* 2009, str. 131

zvládat klasickými postupy.<sup>62</sup> Mezi tato nová rizika lze podle Gojové řadit např.: prekarizace práce (pracující chudoba), dlouhodobá nezaměstnanost a nevyužitá kvalifikace, stáří prožité v chudobě, chudí nemocní, matky živitelky, předlužené domácnosti, sociální izolovanost a problém sociálně vyloučených, neschopnost udržet dosavadní úroveň bydlení, vyloučené a deprivované lokality, polarizace společnosti, snížení veřejné sociální péče, privatizace a ekonomizace sociální péče a pomoc organizací.<sup>63</sup>

Také Koldinská se zamýšlí nad tím, zda je potřeba vytvoření nového modelu sociálního státu, nebo vytvoření nové formy evropského sociálního modelu. Na základě vyhodnocení společných a rozdílných prvků členských států dochází k závěru, že o novém modelu sociálního státu se prozatím momentálně hovořit nedá, neboť Evropská unie nechává svým členským státům značnou volnost v koncipování vlastního sociálního státu. Evropský sociální model zase spíše vyjadřuje principy základních sociálních práv, na kterých EU stojí.<sup>64</sup>

Naproti tomu Fajmon uvádí, že tzv. evropský sociální model je sice dle jeho zastánců úspěšným modelem, který je vzorem i pro jiné státy v celém světě, avšak toto tvrzení je pravdivé jen částečně, protože i když životní úroveň ve státech Evropské unie je v celosvětovém měřítku vysoká, velmi to kontrastuje se skutečností, že v Evropské unii je zároveň v současné době bez práce zhruba 40 milionů lidí a přibližně 70 milionů lidí žije v chudobě. Také skutečnost, že míra porodnosti v EU je pod 1,5 dítěte na ženu, a Evropská unie je tak jediným velkým celkem světa, který rychle vymírá, je alarmující. Fajmon dále uvádí, že rozdíl od konceptu klasického welfare state spočívá v tom, že evropský sociální stát má svůj sociální model uskutečňovat na nadnárodním základě, kdy garantem státu blahobytu již nemá být národní stát, jak tomu bylo dosud, ale Evropská unie. Za tím účelem vytvářejí evropské instituce legislativu, jejímž cílem je vytvořit "evropský stát blahobytu", kde dosavadní státy budou hrát roli pouhých provincií nebo spolkových států.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> WILDMANNOVÁ, M. *Je model sociální evropy udržitelný?* online

<sup>63</sup> GOJOVÁ, A., *Nová sociální rizika a sociální práce*. Online

<sup>64</sup> KOLDINSKÁ, K. *Sociální reformy ve střední Evropě, cesta k novému modelu soc. státu*. 2011, str. 210

<sup>65</sup> FAJMON, H. Slovníček evropských levicových pojmů 8. *Evropský sociální model*. In. *Revue Politika* 9/2007



Nastavení konceptu státu blahobytu je v každé zemi jedinečné a reaguje na konkrétní a specifické podmínky každé země. Angažovanost v řešení sociálních problémů svých občanů se proto odvíjí od charakteru a nastavení tohoto konceptu. Jakým způsobem je nastavena organizace sociálního systému a pravidla systému sociální správy v České republice, pojednává následující kapitola.

## **3.2 Sociální správa a sociální systém v ČR**

### **3.2.1 Soustava sociální správy a přístupy k ní**

Tomeš rozlišuje pojem sociální politika od pojmu sociální správa. Sociální politika jako věda volí mezi politickými cíli a způsoby, kterými jsou záměry vyjadřovány, prosazovány a realizovány, a odpovídá na otázky „co dělat“ a „proč to dělat“. Sociální správa jako věda studuje způsoby organizace a činnosti lidské společnosti, aby mohlo dojít k optimálnímu poskytnutí sociálních dávek a služeb, a odpovídá tedy na otázky „jak to dělat“ a kdo to bude dělat“.<sup>66</sup>

Sociální správu charakterizuje Tomeš jako „soustavu veřejnoprávních i soukromoprávních formalizovaných organizací, činností a postupů, jimiž se realizuje sociální ochrana obyvatelstva na daném území a jež umožňuje uspokojování sociálních potřeb obyvatelstva, má právním řádem stanovená pravidla, orgány a organizace, činnosti a postupy. Nástroje, prostředky a techniky realizace sociální správy se souhrnně označují jako dávky a služby sociální povahy.“ Sociální správa tedy vykonává dvě základní funkce, a to mocenskou, zejména kontrolní a policejní, kdy dozírá nad dodržováním právních předpisů, a funkci služební, kdy občanům poskytuje služby a spravuje rozdělování státních prostředků získaných z poplatků a daní.<sup>67</sup>

Sociální správa se podle něj odlišuje od ostatních odvětvových správ především tím, že nevznikala z vůle vladařů shora, jako tomu bylo např. u jiných struktur města, úředníků, vojáků, ale i povinného školství či zdravotnictví zřizovaných především z ekonomických důvodů, ale rozvinula se zdola jako reakce na potřeby jedinců na okraji společnosti, kteří se na ekonomických procesech z objektivních důvodů podílet nemohli.

---

<sup>66</sup> TOMEŠ, I. *Sociální správa*. 2009, str. 29

<sup>67</sup> Tamtéž, str. 21

Sociální instituce se proto nejprve rozvíjeli jako iniciativa jednotlivců, samospráva města se přidala až poté, co se počty vyloučených zvyšovaly a začaly narušovat zřízení. Až na posledním místě jsou pak centrální zásahy státu.<sup>68</sup>

V širším pojetí lze za sociální správu považovat politiku všech sociálních subjektů, které realizují sociální politiku za pomoci určitých nástrojů, prostředků a technik, tj. sociální dávky a služby. Užší pojetí je sociální správa chápána jako sociální služby. Systémy sociální správy je možné dělit podle několika různých hledisek. Z hlediska způsobu vlastnictví se dělí na soukromoprávní a veřejnoprávní, podle ekonomické povahy na systémy ziskové a neziskové, podle cílové skupiny na systémy občanské a zaměstnanecké. Další způsob dělení je podle oboru činnosti – základní odvětví sociální správy jsou sociálně-právní ochrana, správa zaměstnanosti, zdravotní správa, správa sociálního pojištění, doplňková pojištění, správa státní sociální podpory, správa pomoci v hmotné nouzi, správa sociálních služeb a sociální péče.<sup>69</sup>

Účastníky sociálního systému lze odlišit podle toho, jakou funkci v systému plní. Subjekty veřejné státní správy patří k organizacím regulujícím, dohlížejším a vynucujícím dodržování právního řádu. Tyto orgány lze též zařadit do skupiny orgánů poskytujících sociální služby a uspokojujících potřeby občanů. Další skupin tvoří soukromoprávní ziskové a neziskové organizace, které poskytují občanům sociální služby a ochranu.

Další dělení modelů sociální správy vychází z typologie sociálního státu, včetně podobnosti užívaných pojmů obsahujících příslušné ideové východisko modelu. Mezi základní faktory rozlišující jednotlivé modely patří poměr zastoupení veřejnoprávního a soukromoprávního zastoupení v daném systému a míra centralizace či decentralizace. Dle těchto faktorů rozlišujeme čtyři základní modely sociální správy.

1. *Liberální model* – vychází z liberální koncepce státu založené na tržní ekonomice, soukromém vlastnictví a svobodě jednotlivce, která na druhou stranu produkuje chudobu tam, kde jednotlivec z tohoto systému vypadne. Je tedy za potřebí určitých nástrojů na zmírnění sociálního napětí. Tento druh sociální správy zaopatřuje pouze ty nejchudší, základní záchrannou sociální síť, sociální péči neprovozuje přímo stát, ten nepřímo podporuje soukromé iniciativy při poskytování sociálních dávek a služeb a dohlíží na dodržování právního řádu. Prosazuje např. USA, Velké Británii či Austrálii.

---

<sup>68</sup> TOMEŠ, I. *Sociální správa*. 2009, str. 14

<sup>69</sup> Tamtéž, str. 195

2. *Korporativní model* – vychází z tradice korporativního sdružování a korporativní vzájemnosti, která se vyvinula ze středověké tradice stavů a cechů. Existují zde vedle sebe dvě skupiny soustav, první skupinu spravují samosprávně subjekty, které do systému přispívají a zároveň ho využívají, druhou skupinu spravují veřejnoprávní korporace. Oba systémy spolu úzce spolupracují. Tento model se uplatňuje např. v Německu.

3. *Totalitní model* – je specifickým modelem států s totalitním politickým zřízením inspirovan správou tehdejšího Sovětského svazu. Stát soustřeďuje veškerou sociální správu do svých rukou a její financování probíhá prostřednictvím státního rozpočtu, soukromý sektor je naprosto vyloučen. Podle tohoto modelu byla uspořádána sociální správa také v bývalém Československu.

4. *Institucionální (sociálnědemokratický) model* - je založen na vysokém stupni společenské solidarity a občanské společnosti, regulační funkci stát doplňuje i funkcí organizátorskou, avšak spolu s principem subsidiarity. Redistribuce daní ve prospěch sociálních transferů způsobuje vyšší daňové zatížení obyvatelstva. Tento model se prosazuje zejména v severských státech.<sup>70</sup>

### 3.2.2 Sociální ochrana a sociální zabezpečení

Realizace sociální politiky v současné Evropě je charakterizována sociálním začleňováním lidí, kdy práva občanů na důstojný život zaručující Ústavou jsou do určité úrovně zajišťovány prostřednictvím soustavy sociálních institucí. Z hlediska chápání péče státu o své občany je ale potřeba oddělit termíny *sociální ochrana a sociální zabezpečení*.<sup>71</sup>

Termín *sociální ochrana* zavádí Maastrichtská smlouva termínem social protection a významově v sobě v *širším pojetí* zahrnuje pojmy jako sociální péči, zdravotní a sociální prevenci, pracovně právní ochranu, ale i ochranu sociálního prostředí. Jedná se o soubor všech nástrojů zabezpečujících záměry sociální ochrany definované ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Označuje také systematické úsilí státu jakožto veřejnoprávního subjektu o řešení obtížných životních situací, které člověk není schopen zvládnout sám či s pomocí nejbližších. *Užší pojetí* termínu sociální ochrana zahrnuje sociální zabezpečení, sociální pomoc a služby – tj. systémy poskytující zabezpečení obligatorně i fakultativně. Znamená to tedy, že sociální zabezpečení je jen část sociální ochrany a poskytuje spíše

<sup>70</sup> TOMEŠ, I. *Sociální správa*. 2009, str. 37-40

<sup>71</sup> Tamtéž, str. 31

pasivní sociální jistoty, především se zdravotními a sociálními překážkami bránícími ekonomické činnosti.<sup>72</sup>

*Sociální zabezpečení* v ČR tvoří samostatný nástroj sociální politiky státu. Z právního hlediska se jedná se souhrn právních norem, který se nazývá právo sociálního zabezpečení. Podstatou sociálního zabezpečení je prevence sociálních rizik, snižování důsledků nepříznivých sociálních událostí a vytváření vhodného prostředí pro sociální život jednotlivce.<sup>73</sup>

Cílem systému sociálního zabezpečení v nejobecnějším slova smyslu je regulace odpovědnosti občana za svou budoucnost prostřednictvím povinných pojistných systémů a zajištění solidarity mezi občany díky povinným či dobrovolným transferům finančních prostředků.<sup>74</sup> Obsah sociálního zabezpečení poprvé vymezila Úmluva mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení z roku 1952, na ni pak navazují všechny další úmluvy a charty i dokumenty Rady Evropy a EU. V mezinárodním chápání vymezuje sociální zabezpečení pomoc lidem v případě těchto událostí: nemoc, nezaměstnanost, zdravotní poškození a invalidita, pracovní úraz a nemoc z povolání, stáří, mateřství, rodičovství, úmrtí živitele. Ve státech EU se až na velmi malé výjimky uvedené druhy sociálního zabezpečení poskytují, avšak odlišným způsobem.<sup>75</sup>

Do roku 2012 se pro oblast sociálního zabezpečení používalo tzv. třípilířové dělení, někdy se s tímto dělením lze setkat i dnes. Tyto tři pilíře měly představovat oblasti, které se vzájemně prolínají. Prvním pilířem se nazýval systém sociálního pojištění, jehož podstatou je řešení sociálních situací, na něž je možné dopředu se připravit odkladem části finančních prostředků, druhým pilířem se označoval systém státní sociální podpory, který řeší sociální situace, které stát obecně uzná za potřebné, a třetím pilířem byl systém sociální pomoci, který řeší situace sociální nebo hmotné nouze. Každý z pilířů tedy představoval tři rozdílné typy sociálních situací, které řeší.<sup>76</sup>

Dělení sociálního zabezpečení, které se začalo více používat po zavedení změn v oblasti dávek od 1. 1. 2012, je dělení na dva základní typy systémů, a to *systémy pojistné a nepojistné*. Nedošlo tedy k zásadní změně podstaty typu dávek a sociálních událostí,

---

<sup>72</sup> TRÖSTER P., *Právo sociálního zabezpečení*. 2008, str.7

<sup>73</sup> GREGOROVÁ, Z., GALVAS, M. *Sociální zabezpečení*. 2009

<sup>74</sup> TRÖSTER P., *Právo sociálního zabezpečení*. 2008, str.8

<sup>75</sup> Tamtéž, str. 14-15

<sup>76</sup> ARNOLDOVÁ, A. *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení, I.část*. 2000, str. 84

kteřé řeší, ale došlo ke změně v organizaci tzv. nepojistných sociálních dávek. Změnou právní úpravy výplatu těchto dávek zabezpečuje Jednotného výplatního místo a o dávkách rozhoduje a vyplácí je jeden státní orgán – Úřad práce České republiky. To vše s cílem zjednodušit a zefektivnit administraci.

Základní principy nového systému sociální ochrany v naší zemi byly ustanoveny v první polovině 90. let dvacátého století. Předesešlý sociální systém charakterizoval neúměrný vysoký počet dávek (více než šedesát), kdy některé ze sociálních událostí byly dokonce kryty duplicitně, naopak některé sociálně nepříznivé události nebyl přímou redistribucí řešen vůbec – např. neexistoval vdovecký důchod, neexistovala pravidla pro valorizace dávek.<sup>77</sup>

Z tohoto důvodu byl v roce 1990 vypracován scénář sociální reformy se základními kroky reformace tohoto systému, především sestavení záchranné sociální sítě, jejímž úkolem byla ochrana obyvatel před dopady transformace ekonomické, která se také připravovala.<sup>78</sup> Záchranná sociální síť měla plnit tyto funkce: přispívat k vytváření nových pracovních příležitostí a rychlému návratu do ekonomické činnosti, garantovat minimální mzdu a nezbytně nutné výše příjmů pro sociálně potřebné zavedením životního minima, garantovat ochranu bydlení sociálně potřebných, poskytování sociálních služeb.<sup>79</sup>

Dále byly zahájeny práce na tvorbě nových sociálních systémů – systém sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. Vycházelo se především z toho, jakou sociální situaci jednotlivé dávky řeší, jakým způsobem jsou dávky v jednotlivých systémech financovány a jak jsou tyto systémy organizačně zabezpečeny.<sup>80</sup>

V rámci sociálního systému státu jsou důležité i některé organizace (konkrétní úřady zavedené do sociální správy). Kaczor je definuje jako pilíře sociálního systému, konkrétně jsou jim: Česká správa sociálního zabezpečení, Úřad práce a obce a kraje. Jedná se o takové instituce, které jsou zřizovány ze zákona, tedy ne všechny instituce ve státě zabývající se sociální tematikou, ale pouze ty, které poskytují služby či dávky nárokovatelné. Na ně se lidé mohou v konkrétních sociálních situacích obracet, neboť zde lze vyhledat konkrétní odbornou pomoc, ať už v podobě služby nebo různých druhů dávek. Z tohoto důvodu mezi tyto pilíře neřadí Ministerstvo práce a sociálních věcí, které sice

---

<sup>77</sup> TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie soc. politiky*, 2010, str. 37

<sup>78</sup> POTŮČEK, M.: *Transformace sociálního státu ve střední a východní Evropě*

<sup>79</sup> PRŮŠA, L et al. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. 2014, str. 9

<sup>80</sup> Tamtéž, str. 10

ovlivňuje fungování všech výše uvedených pilířů, ale není primárně určeno k přímému prvotnímu jednání s klienty. Mezi jednotlivými pilíři pak probíhá určitá dělba práce. Česká správa spravuje agendu tzv. *pojistných dávek*, které jsou charakterizovány zásluhovostí, tedy nutností dopředu do systému přispívat. Úřad práce naopak spravuje agendu *dávek nepojistných*, tedy dávek, které nejsou podmíněny předchozí ekonomickou aktivitou. Výjimku zde tvoří podpora v nezaměstnanosti, kde je nutné splnit určitou dobu pojištění, aby mohla být přiznána. Obce a kraje v současné době neposkytují žádné dávky v rámci sociálního zabezpečení, ale mají své místo sociálním systémem státu zejména ve věci sociální prevence a zřizování provozování sociálních služeb.<sup>81</sup>

### 3.2.3 Pojistné a nepojistné dávkové systémy

Jak už bylo naznačeno v předchozí kapitole, existuje v rámci organizace sociálního zabezpečení dělení na několik různých celků (odvětví, systémů). Veselý uvádí, že na toto rozdělení lze pohlížet z několika perspektiv. Z pohledu státu se rozlišuje, zda financování probíhá buď přímo ze státního rozpočtu, nebo prostřednictvím výběru pojistného. Z pohledu občana se rozděluje na povinné a nepovinné formy podle toho, zda je nutné do systému předem přispívat, aby mu následně na dávku vznikl nárok, nebo je dávka poskytována nezávisle na pojistném. Z hlediska státu je tedy možné rozdělit jednak *pojistné formy* a dále pak zaopatřovací a sociální pomoc jako *formy nepojistné*.<sup>82</sup>

Pro pojistné systémy je typické, že jsou spravovány státem, charakteristickým znakem je jejich financování především z plateb pojistného, v povinném odvádění pojistného pojištěnci, respektive plátcí pojistného pro případ zajištění budoucí sociální události.

Mezi pojistné formy (povinné i dobrovolné) řadíme systém sociálního pojištění, kam patří pojištění důchodové, nemocenské a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, a zdravotního pojištění, které se ovšem od ostatních systémů liší tím, že poskytované dávky mají formu nepeněžní, tj. poskytování nikoliv dávek, ale zdravotní péče. S povinnou účastí v pojistných systémech je spojeno i povinné placení pojistného, ale je zde možná i kombinace se zaopatřovacím principem, kdy je za určité skupiny osob v právně definovaných životních situacích umožněna účast v systému i bez placení pojistného, za

---

<sup>81</sup> KACZOR, P. *Sociální politika asociální systém ČR*, 2015.str. 49-50

<sup>82</sup> VESELÝ, J. *Právo sociálního zabezpečení*. 2013, str. 39

tyto osoby platí pojistné stát. Pojistné na jednotlivé systémy se vybírá odděleně, pouze u důchodového a nemocenského pojištění je to společně.<sup>83</sup>

Mezi nepojistné systémy využívající formy sociálního zaopatření a sociální pomoci řadíme systém státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče (příspěvek na péči a dávky pro osoby se zdravotním postižením).<sup>84</sup>

Nepojistné sociální dávky jsou významnou součástí sociální politiky. Není to ale především z důvodu objemu prostředků, které jsou v rámci sociální politiky přerozdělovány, z hlediska makroekonomiky se jedná jen o cca 5,5% státního rozpočtu, ale především z důvodu specifické úlohy, kterou plní. Jde o část dávkového systému, která reaguje na státem uznané sociální události.<sup>85</sup>

Nejčastěji jsou sociální dávky poskytovány z důvodu krytí příjmového deficitu nízkopříjmových skupin. Dávky státní sociální podpory jako prevence vzniku takových situací a dávky pomoci v hmotné nouzi jako prostředek již nastalé situace. Dále jsou nepojistné sociální dávky řešením i specifických situací a potřeb osob se zdravotním postižením. Provází je ale také řada dílčích problémů, jakými jsou např. způsob jejich konstrukce, zavěšení na jiné dávky, způsob distribuce i způsob následné kontroly jejich využívání, způsob valorizace a další.<sup>86</sup>

### 3.2.4 Vliv politiky EU na systém sociální správy ČR

Evropská unie upravuje sociální zabezpečení na úrovni primárního i sekundárního práva. Mezi Primární právo lze řadit Listinu základních práva svobod, zakládací smlouvy, jejich novelizace a smlouvy o přistoupení. Sekundární právo představují směrnice, nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Tyto právní normy mají svou speciální funkci, jsou aplikovány rozdílně, mají různou závaznost. Snaží se o koordinaci národních systémů (směrnice) a jejich harmonizaci (nařízení). K dalším pramenům práva EU v oblasti práva sociálního zabezpečení patří rozhodnutí Soudního dvora EU.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> VESELÝ, J. *Právo sociálního zabezpečení*. 2013, str. 55

<sup>84</sup> Tamtéž, str. 57

<sup>85</sup> schopnost proměnlivosti části systému se odvíjí od nutnosti reagovat na neočekávané sociální události bez nutnosti rekonstrukce systému jako celku, avšak může docházet i k tomu, že možnost rychlé proměny může být zneužívána politickými zájmy některých skupin, zejména před volbami

<sup>86</sup> PRŮŠA, L et al. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. 2014, str. 12

<sup>87</sup> CHVÁTALOVÁ, I. et al. *Právo sociálního zabezpečení v české republice a evropské unii*. 2012. Str. 62-65

V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie bylo nutné přizpůsobit vnitrostátní právo komunitárnímu právu, které je pro všechny členské státy nejen závazné, ale i nadřazené jejich národním předpisům. Aby mohlo být unijní a evropské právo ve shodě, mají státy na výběr, zda právo EU zcela transponují přímo do svých právních norem na základě *principu harmonizace*, čímž dosáhnou v určité oblasti jednotné právní úpravy, nebo si národní předpisy ponechají beze změn a nahradí pouze ta národní pravidla, která jsou pro migrující občany nevýhodná, a to na základě *principu koordinace*. Způsob výběru závisí na shodné vůli členských států, která ale musí respektovat historické, politické a zejména ekonomické odlišnosti jednotlivých zemí. Právě oblast sociálního zabezpečení patří v rámci EU k těm, kde neexistuje jednotná právní úprava, ale každý členský stát na základě principu teritoriality ponechává výlučnou svrchovanost a omezuje svou odpovědnost na své vlastní území a státní příslušníky, a volí tedy cestu koordinace národních úprav sociálního zabezpečení.<sup>88</sup>

Hlavním důvodem koordinace sociálních systémů se stal volný pohyb osob – jedna ze čtyř základních svobod, na nichž je EU založena, která pracovníkům uvnitř Společenství umožňuje volně se pohybovat a pobývat tam za účelem výkonu zaměstnání i po jeho ukončení. Smlouva o volném pohybu osob upravila sociální nároky osob pohybujících se v rámci EU, kdy je jim umožněno využívat výhod systémů sociálního zabezpečení a také zamezuje diskriminaci rovným postavením v pracovněprávních vztazích.<sup>89</sup>

Vytvořením koordinačních pravidel tedy došlo k přizpůsobení národních předpisů a současně k vyloučení některých nežádoucích jevů, kterými jsou tzv. pozitivní a negativní kolize právních řádů. *Pozitivní kolize* se označuje skutečnost, kdy migrující pracovník (tj. osoba legálně se pohybující v rámci EU) podléhá zároveň předpisům více než jednoho státu (např. stát bydliště a stát výkonu zaměstnání), tedy by jí kumulativně vznikl nárok ve více státech. Naopak *negativní kolize* způsobuje situaci, kdy tato osoba nesplní podmínky nároku ani v jednom státě. Aby tedy nedocházelo k diskriminaci a migrující osoby mohly využívat stejných práv a povinností v rámci sociálního zabezpečení, byla přijata Nařízení rady, která tuto problematiku upravují.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> KAHOUN, V. et al. *Sociální zabezpečení*, 2009, str. 429

<sup>89</sup> TOMEŠ, I., KOLDINSKÁ, K. *Sociální právo Evropské unie*, 2003, str. 41

<sup>90</sup> KAHOUN, V. et al. *Sociální zabezpečení*, 2009, str. 430



Stěžejním právním předpisem koordinace sociálního zabezpečení je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k předchozímu nařízení. Tato nařízení jsou platná od 1. 5. 2010 a nahradila původní Nařízení 1408/71, o aplikaci soustav pro zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci EU, které již neodráželo realitu Společenství a bylo v některých ohledech zastaralé.<sup>91</sup>

Uvedená koordinační zařízení jsou založena na čtyřech základních principech – princip rovného zacházení, princip aplikace právního řádu jednoho státu, princip sčítání dob pojištění, princip zachování nabytých práv.

Podle *principu rovného zacházení* (někdy se též nazývá zákaz diskriminace) osoby, na které se vztahuje příslušné Nařízení, podléhají stejným povinnostem a užívají stejných výhod podle legislativy státu, ve kterém právo uplatňují, i když samotný národní předpis by této migrující osobě vstup do systému neumožnil.

*Princip aplikace právního řádu jediného státu* se řídí pravidlem, že se uplatňuje zákonodárství země, kde je osoba zaměstnaná, popř. samostatně výdělečně činná bez ohledu na místo jejího bydliště. Bez existence tohoto pravidla by mohlo dojít k již výše zmíněné pozitivní či negativní kolizi národních předpisů, tedy že osobě by vznikl nárok na dávku ve více státech, nebo by naopak nesplnila podmínky nároku ani v jednom státě.

*Princip sčítání dob pojištění* se využívá v situacích, kdy migrující osoba vykonává činnost nejprve v jednom a poté v jiném členském státě, avšak nesplní předepsanou dobu pojištění v některém z nich. Díky aplikaci koordinačních nařízení je možné doby pojištění získané v různých státech sečíst.

*Princip zachování nabytých práv (též export dávek do ciziny)* umožňuje migrujícím osobám přiznat a vyplácet dávky nejen ve státě, kde nárok vznikl, ale i do jiného členského státu.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> MPSV, Sociální správa, online

<sup>92</sup> VESELÝ, J. *Právo sociálního zabezpečení*. 2013, str. 47

### 3.3 Státní sociální podpora jako odvětví sociální správy

#### 3.3.1 Vznik a charakteristika systému

Státní sociální podporu (dále též jako dávky nebo systém SSP) lze považovat za jednu ze součástí základních odvětví sociální správy. Systém vstoupil v platnost v roce 1995 přijetím zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále též ZSSP), jako další krok v uskutečnění transformačního procesu v sociální oblasti. Vznikl za účelem pomoci státu rodinám s nezaopatřenými dětmi ke krytí nákladů na výživu a při některých opodstatněných sociálních událostech. Je plně financován transferem prostředků ze státního rozpočtu na základě státem organizované solidarity mezi rodinami s dětmi a rodinami bezdětnými, mezi rodinami vysokopříjmovými a rodinami s nízkými příjmy.<sup>93</sup>

Dávky ze systému SSP byly do té doby poskytovány z různých sociálních systémů s nepřehlednou právní oporou. Konstrukce těchto dávek byla v první polovině devadesátých let postupně upravována tak, aby zavedení nového systému proběhlo co nejsnadněji a s cílem sjednotit dávky náležející rodinám s dětmi do jednoho celku a změnit tak jejich dosavadní koncepci. Dále bylo potřeba zavést nové dávky reagující na sociální situace, které dosud řešeny nebyly (např. příspěvek na dopravu).<sup>94</sup>

Systém státní sociální podpory byl koncipován s ohledem na to, aby životní úroveň občanů a rodin i nadále vycházela především z pracovních příjmů. Poskytování dávek nemělo tedy rodinám primárně nahrazovat jejich výdělky a nemělo být demotivující ve vztahu k práci, ale mělo pouze pomáhat řešit nastalé sociální situace. V neposlední řadě měla být zachována hospodárnost, účelnost a v určitých případech adresnost.<sup>95</sup>

V systému státní sociální podpory došlo během dosavadní působnosti zákona k velkému množství nejrůznějších změn. Měnila se nejen povaha poskytovaných dávek nebo jejich výše, ale také okruh oprávněných osob, vykonavatelů státní správy či poskytovaných dávek, kdy některé dávky zanikly (např. zaopatřovací příspěvek, příspěvek na dopravu, sociální příplatek), jiné naopak na určitý čas nově vznikly (příspěvek na školní pomůcky – trval dva roky).

---

<sup>93</sup> TOMEŠ, I. Sociální správa, 2009. Str 263

<sup>94</sup> PRŮŠA, L et al. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. 2014, str. 21-22

<sup>95</sup> TRÖSTER P., *Právo sociálního zabezpečení*. 2008, str. 248

Z hlediska organizační struktury prošel systém SSP zásadní změnou nejprve od 1. 4. 2011. Od tohoto data spravuje orgány státní sociální podpory *Úřad práce České republiky* - krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Praha, kdy byl namísto 77 samostatných úřadů práce, které do té doby agendu spravovaly každý ve své vlastní působnosti, zřízen jeden ústřední orgán státní správy s celostátní působností a výkon státní správy na úseku SSP přešel v prvním stupni na tento nově vzniklý správní úřad. Do té doby vykonávaly tuto správu postupně okresní úřady a po jejich zrušení pak vyšší samostatně správné celky zároveň jako orgány druhoinstanční. Dále s účinností od 1. 1. 2012 v souvislosti se sociální reformou dochází ke změně, kdy se *Ministerstvo práce a sociálních věcí* stává odvolacím orgánem. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o Úřadu práce ČR, nové organizační uspořádání - pražské generální ředitelství, 14 krajských poboček a 409 kontaktních pracovišť – bylo zřízeno z důvodu úzké provázanosti na krajské územní uspořádání a potřeby zachovat co nejlepší dostupnost občanům prostřednictvím kontaktních pracovišť. Oproti předchozí struktuře byla jako základní organizační jednotka stanovena krajská pobočka.<sup>96</sup>

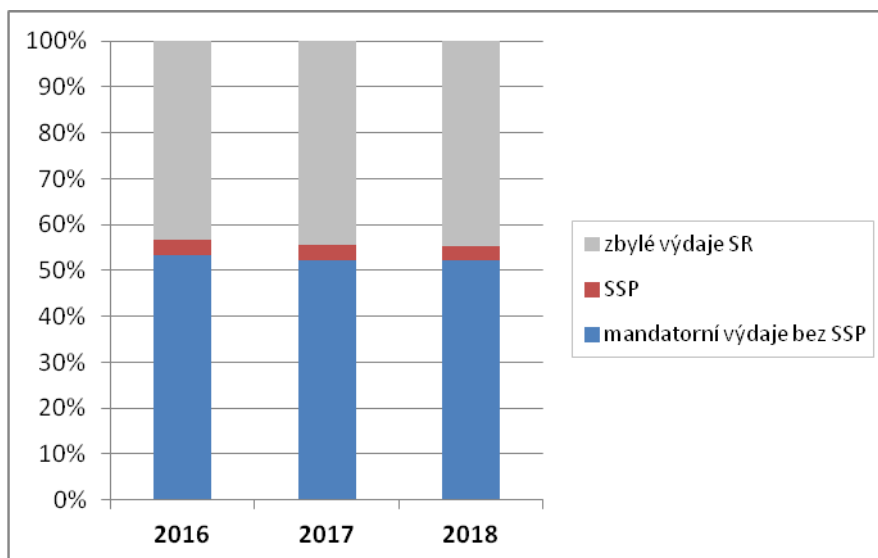
V rámci systému státní sociální podpory je upraveno v současné době celkem pět dávek, které mají charakter obligatorních (mandatorních) výdajů státního rozpočtu. Graf 1 zobrazuje strukturu výdajů státního rozpočtu a poměr, jaký v ní zaujímají dávky státní sociální podpory a péče o děti (v grafu jako SSP) V roce 2016 mandatorní výdaje státu představovaly cca 707,8 mld. Kč, tj. 56,6% celkových výdajů státního rozpočtu, z toho státní sociální podpora 40,1 mld. Kč. V roce 2017 se celkové mandatorní výdaje státu pohybovaly kolem 724,2 mld. Kč, tj. 55,3% celkových výdajů státního rozpočtu, z toho státní sociální podpora 40,8 mld. Pro rok 2018 se při schvalování rozpočtu vycházelo z celkové částky mandatorních výdajů v přibližné výši 755,9 mld. Kč, tj. 55,4 % celkových výdajů státního rozpočtu, částka na státní sociální podporu byla rozpočtována na 44,8 mld. Kč.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> MPSV, Reorganizace úřadů práce, online

<sup>97</sup> MVČR, Státní rozpočet 2016, 2017 a 2018 v kostce, online

**Graf 1 – Dávky SSP ve vztahu ke státnímu rozpočtu**



Zdroj: MVČR, vlastní zpracování

### 3.3.2 Dávky SSP a jejich legislativní proměna od 1. 1. 2018

V této kapitole nejde pouze o zachycení rámcových pravidel jednotlivých dávek, ale i jejich legislativní proměnu.

Dávky státní sociální podpory jsou dle §2 ZSSP rozděleny na dvě skupiny – dávky poskytované v závislosti na výši příjmu (testované), kterými jsou přídavek na dítě, příspěvek na bydlení a porodné, a ostatní dávky (netestované), kam patří rodičovský příspěvek a pohřebné.

Testované dávky mají své výhody i nevýhody. Mezi hlavní nevýhody patří velká administrativní a finanční náročnost, která souvisí s přiznáváním těchto dávek i problematické prokazování některých skutečností rozhodných pro stanovení nároku na určitou dávku. Výhodou testovaných dávek je skutečnost, že jsou poskytovány žadatelům, kteří je potřebují.<sup>98</sup>

Systém SSP za dobu své existence zaznamenal menší či větší změny již několikrát. Některé dávky již zanikly (např. sociální příplatek), ale docházelo též k úpravě výše dávek, a to buď zavedením či změnou výše životního minima nebo změnou výše koeficientu, kterým se při výpočtu nároku životní minimum násobí (přídavek na dítě), některé dávky se

<sup>98</sup> TRÖSTER, P., *Právo sociálního zabezpečení*. 2008, str. 249

změnily z netestovaných na testované (porodné) či naopak (rodičovský příspěvek byl dříve ovlivněn výdělečnou činností), nebo se změnil okruh oprávněných osob (např. pohřebné).

V roce 2017 došlo zákonem č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, po několika letech k výrazným změnám. V dělené účinnosti dochází od 1. 10. 2017 ke změně v konstrukci dávky přírůvek na dítě, s účinností od 1. 1. 2018 pak ke změnám mimo jiné i u dávky rodičovský příspěvek a příspěvek na bydlení.

### **Transformace přírůvku na dítě - zefektivnění testování nároku**

Jedná se o dávku testovanou na příjmu rodiny, tj. nemá na ni nárok každý, ale pouze to nezaopatřené dítě<sup>99</sup>, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,70.<sup>100</sup> Jedná se také o dávku opakovanou, tj. lze ji čerpat po tu dobu, po kterou bude na dávku splněn nárok. Od 1. 1. 2018 je přírůvek na dítě poskytován ve třech výších podle věku dítěte a ve dvou výměrách podle druhu příjmu – viz tabulka č. 2. Ve zvýšené výměře dávka náleží, pokud některá ze společně posuzovaných osob má příjem z výdělečné činnosti nebo z určitých dávek, jako např. příjem ze závislé či samostatně výdělečné činnosti, dávky nemocenského a důchodového pojištění, příspěvek na péči (blíže specifikuje §18 zákona o SSP).

**Tabulka 1 – Měsíční výše přírůvku na dítě**

Věk dítěte	Výše přírůvku na dítě v Kč měsíčně	
	základní výměra	zvýšená výměra
do 6 let	500	800
6 – 15 let	610	910
15 – 26 let	700	1000

Zdroj: MPSV

Změna v konstrukci dávky je nejvýraznější změnou od jejího zavedení v roce 1996. Zásadní změnou je skutečnost, že se při výpočtu nároku dávku již nebude vycházet

<sup>99</sup> Pojem upravuje §11 ZSSP – zjednodušeně se jedná o dítě, které se po ukončení povinné docházky připravuje na budoucí povolání, nejdéle do 26 let věku, nebo se ze zákonem vymezeného důvodu nemůže připravovat, nebo je do 189 let evidován jako uchazeč o zaměstnání.

<sup>100</sup> §17 ZSSP

z příjmů za *roční období*, jak tomu bylo dosud, ale pouze za období předcházejícího *kalendářního čtvrtletí*, stejně jako je tomu u příspěvku na bydlení. Pro klienty v tomto případě nastává nutnost (za předpokladu, že chtějí dávku nadále pobírat) dokládat výši příjmů za rozhodné období každé čtvrtletí. Vzhledem k tomu, že se tato dávka do té doby vyřizovala jednou ročně, souvisí s tím zvýšené nároky nejen na klienta, ale především na administrativu.

Bývalá ministryně práce a sociálních věcí Marksová toto rozhodnutí odůvodňuje tím, že často docházelo k situacím, kdy rodiny musely na přiznání čekat dlouho, protože kvůli dokládání příjmů z předchozího roku museli čekat, až spadnou pod zákonnou hranici, ale díky této změně se jim pomoc dostane rychleji. Zvýší se tak počet rodin, které přídatky na děti dostanou dříve než v případě dokládání ročních příjmů.<sup>101</sup>

Někteří ovšem poukazují na to, že uvedená změna některé rodiny o přídatky připraví, a právě ze stejného důvodu – podle staré právní úpravy by jim předchozí rok s nízkými příjmy dávku zajistil, v současnosti mají ale již příjmy vyšší, a tudíž nárok nevznikne.<sup>102</sup>

Vzhledem k tomu, že od 1. 1. 2018 platí další změna, kterou je zvýšení hranice rozhodného příjmu z 2,4 na 2,7 násobku životního minima, zvětšil se i okruh rodin, které na dávku mají nárok. Kromě zvýšení koeficientu 2,7 se od ledna 2018 také zvyšuje měsíční částka přídatků o 300 Kč těm rodinám, kde aspoň jeden rodič pracuje.

### **Transformace příspěvku na bydlení – zefektivnění dokládání nákladů na bydlení**

Příspěvek na bydlení je další dávka, u které se testuje příjem rodiny. Touto dávkou stát přispívá na náklady na bydlení rodinám a jednotlivcům s nízkými příjmy, jedná se o dávku opakovanou. Nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu přihlášený v bytě k trvalému pobytu, jestliže 30 % (v Praze 35 %) příjmů rodiny nestačí k pokrytí nákladů na bydlení a zároveň těchto 30 % (v Praze 35 %) příjmů rodiny je nižší než příslušné normativní náklady stanovené zákonem.<sup>103</sup>

Specifickou podmínkou u této dávky je skutečnost, že se do okruhu společně posuzovaných osob, jejichž příjmy se pro nárok na dávku testují, zahrnují všechny osoby,

---

<sup>101</sup> Tisková zpráva MPSV: Rodiny už nebudou na přídatky na děti čekat tak dlouho. online

<sup>102</sup> iDnes/Ekonomika. Tisíce rodin přijdou o dávky na děti, může za to novela zákona. online

<sup>103</sup> MPSV, Státní sociální podpora. online a §24 - §27 ZSSP

kteře jsou v tэмže bytě hlášeny k trvalému pobytu, i když by spolu v jedné domácnosti nehosřodářily a společně neuhrazovaly náklady na své potřeby. Vzhledem k podmínce trvalého pobytu tedy může nastat i opačná situace, kdy v bytě fakticky žije osob více, ale protože v něm nejsou hlášeny k trvalému pobytu, pro výpočet výše příspěvku se jejich příjem nezapočítává. Z tohoto důvodu bývá příspěvek na bydlení často terčem kritiky a průběžnými změnami metodického výpočtu a vypláčení dávky se sleduje neefektivita příslušné dávky. Nicméně problematika správy a návazně naplňování principů sociální politiky (zejména subsidiarity a spravedlnosti) v efektivním sociálním státu je v souvislosti s praxí distribuce příspěvku na bydlení velice komplikovaná. Praktické problémy a přístupy s tím spojené nejsou předmětem této práce.

Konstrukce dávky zůstala změnou zákona zachována, novela zákona zpřesnila pouze výčet nákladů na bydlení a zavedla nutnost jejich podrobného rozpisu na jednotlivé položky, tedy je nelze nadále dokládat jednou (paušální) částkou. Také je nutno u všech jednotlivých položek dokládat jejich roční zúčtování. K nově podaným žádostem od 1. 1. 2018 musí být vždy doloženo poslední zúčtování zálohových plateb, nejpozději do 12 měsíců po jejich posledním zúčtování. Pokud dotyčný přehled nedoloží, nebude mít na příspěvek na bydlení nárok nebo mu Úřad práce ČR dávku odejme.

### **Transformace rodičovského příspěvku – zefektivnění flexibility čerpání**

Rodičovský příspěvek je dávka, která je v posledních několika letech v systému propracována tak, aby byl zohledněn princip spravedlnosti (všem stejně), princip participace a subsidiarity. Jde o příspěvek, jehož „nastavení“ zčásti volí klienti sociálního státu dle vlastního vstupu na trh práce a individualizovaného subsidiárního přístupu rodině k péči o dítě. Nárok na rodičovský příspěvek má rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně, celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, a to až do vyčerpání celkové částky 220 000 Kč, nejdéle do 4 let věku dítěte.

Zásadní změnou v nároku na tuto dávku je navýšení horní hranice výše dávky z původní maximální částky 11 500 Kč, a to až do výše odpovídající peněžité pomoci v mateřství, tj. jestliže lze alespoň jednomu z rodičů v rodině stanovit k datu narození nejmladšího dítěte v rodině 70 % 30násobku denního vyměřovacího základu v částce převyšující 7 600 Kč, může rodič volit měsíční výši čerpání rodičovského příspěvku až do této výše. Rodiče s vyššími příjmy tedy mohou celou částku vyčerpat rychleji. Změna se

týká také rodin s víceročaty, celkový objem peněz se zvyšuje z 220 tisíc na 330 tisíc Kč. Další změna v nároku umožní rodičům, kteří neměli nárok na peněžitou pomoc v mateřství, nově zvolit čerpání až do výše 7 600 Kč za měsíc a zkrátit si tak dobu čerpání až na tři roky. Až do konce roku 2017 neměli možnost čerpání dávky ovlivnit a částky jim byly pevně stanovené až do čtyř let věku dítěte (ze 7 600 Kč desátý měsíc čerpání se částka snížila na 3 800,- Kč).<sup>104</sup>

Z důvodové zprávy z března 2016 týkající se návrhu změny zákona o státní sociální podpoře vyplývá, že návrh byl předložen s cílem upravit rodičovský příspěvek tak, aby mohl být čerpán ještě flexibilněji než nyní a podpořil případný dřívější návrat rodičů do zaměstnání.<sup>105</sup>

Zbýlých dvou dávek se právní úprava nedotkla, je zde pouze uvedena jejich krátká charakteristika k doplnění úplnosti celého systému.

### **Porodné**

Touto jednorázovou dávkou se rodině s nízkými příjmy jednorázově přispívá na náklady související s narozením dítěte, nárok na porodné je vázán na stanovenou hranici příjmů v rodině. Nárok na porodné má rodina, které se narodilo první nebo druhé živé dítě a jejíž příjem v kalendářním čtvrtletí předcházejícím narození dítěte byl nižší než 2,7násobek životního minima rodiny. Výše porodného činí 13 000 Kč na první živě narozené dítě, při narození druhého živého dítěte je to 10 000 Kč.<sup>106</sup>

### **Pohřebné**

Dávka pohřebného se výrazně redukovala tak, že na ni má nárok osoba, jež vypravila pohřeb nezaopatřenému dítěti, nebo osobě, která byla rodičem nezaopatřeného dítěte, a to za podmínky, že zemřelá osoba měla ke dni úmrtí trvalý pobyt na území ČR. Výše pohřebného je stanovena pevnou částkou 5 000 Kč. Dávka se vyplácí jednorázově.<sup>107</sup>

Následující kapitola věnována komparativní analýze v rámci sociální správy ve vybraných zemích Evropské unie byla do této práce zařazena jako praktický příklad

---

<sup>104</sup> MPSV, Státní sociální podpora.online a §30 – §31 ZSSP

<sup>105</sup> Hospodářská komora ČR, 50/16 novela zákona o SSP. online

<sup>106</sup> MPSV, Státní sociální podpora.online a §44 ZSSP

<sup>107</sup> MPSV, Státní sociální podpora.online a §47 ZSSP



odlišného fungování sociálního státu v těchto zemích. Při posouzení efektivity českého systému, může být právě tato variabilita inspirací pro vytváření a reformaci systému státní sociální podpory v ČR

### 3.3.3 Srovnání nároků vybraných rodinných dávek v EU

Jak již bylo pojednáno v kapitole 3. 2. 4, sociální zabezpečení jednotlivých členských států není sjednoceno, proto se migrující osoby mohou v různých státech EU setkat s různými nároky na rodinné dávky. Dávky rodinám s dětmi poskytují všechny tyto země, avšak jejich rozsah, výše a podmínky pro jejich získání se značně liší. Členské státy proto musí respektovat unijní pravidla a principy, které jsou stanoveny v koordinačních nařízeních EU. Podle tzv. pravidel přednosti – na základě posouzení místa výkonu zaměstnání a místa bydliště rodiny, rozhodnou státy o tom, který z nich bude dávky vyplácet přednostně a který bude, pokud vůbec, dávku pouze doplácet.<sup>108</sup>

Dávky státní sociální podpory přídavek na dítě, rodičovský příspěvek a pohřebné podléhají koordinačnímu Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Zbylé dvě dávky porodné a příspěvek na bydlení toto nařízení nepokrývá, avšak pro podobné případy zaručuje EU migrujícím pracovníkům ještě jeden systém pro ochranu jejich práv, a tím je umožnění přístupu ke všem sociálním výhodám přiznaným vlastním občanům.<sup>109</sup> Pro účely sociálního zabezpečení EU jsou tyto považovány za sociální výhody a spadají pod věcný obsah nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011, o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

Vzhledem k tomu, že tato práce se zabývá hodnocením dopadu změn v systému SSP, které se promítají především u dávky přídavek na dítě a rodičovský příspěvek, může být zajímavé porovnat nastavení těchto dvou dávek i v jiných státech EU. Pro srovnání byly vybrány příhraniční státy s Českou republikou, kam logicky míří nejvíce pracovníků z ČR, a jeden vzdálenější, Velká Británie.

Jak vyplývá z tabulky 2, liší se nejen částky přídávku na dítě, ale také podmínky pro jejich nárok. Měsíční částka je jednoznačně nejvyšší v Německu, následuje Rakousko a Velká Británie, kde se navíc vůbec nezkoumá rodinný příjem a tyto dávky tedy dostává

<sup>108</sup> Your Europe: Family Benefits online

<sup>109</sup> MPSV, Sociální správa, online

každé dítě. Stejným způsobem jsou přídavky vypláceny i na Slovensku, kde je ovšem měsíční částka nesrovnatelně nižší a navíc pro všechny věkově kategorie stejná. Česká republika a Polsko poskytují přídavky na dítě na základě testování příjmu rodiny, zatímco v ČR se nárok poskytuje rodině, která nepřekročí 2,7 násobek životního minima rodiny, v Polsku je nutné nepřekročit hranici 674 PLN na osobu (cca 4 044 Kč), ovšem na rozdíl od České republiky zde existují ještě další souběžné dávky, které se k přídavku na dítě navíc vyplácejí.

**Tabulka 2 - Srovnání přídavku na dítě ve vybraných zemích**

Stát	věk/počet dětí	měsíční výše*	ovlivněno příjmem
ČR	do 6 let	500/800 Kč	ANO
	6 – 15 let	610/910 Kč	
	15 – 26 let	700/1000 Kč	
Polsko	do 5 let	95 PLN (570 Kč)	ANO
	6 – 18 let	124 PLN (744 Kč)	
	19 – 23 let	135 PLN (810 Kč)	
Slovensko	pro všechny stejně	23,68 EUR (610 Kč)	NE
Rakousko	do 3 let	114 EUR (2935 Kč)	NE
	3 – 9 let	121,90 EUR (3139 Kč)	
	10 – 18 let	141,50 EUR (3644 Kč)	
	19 let	165,10 EUR (4251 Kč)	
Německo	1. a 2. dítě	192 EUR (4938 Kč)	NE
	3. dítě	198 EUR (5092 Kč)	
	každé další	223 EUR (2738 Kč)	
Velká Británie	1. dítě	20,70 GBP (594 Kč)	NE
	každé další	13,70 GBP (393 Kč)	

Zdroj: vlastní zpracování dle [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

\*částka v Kč orientační dle kurzu ke dni zpracování tabulky

**Tabulka 3 – Srovnání rodičovského příspěvku ve vybraných zemích**

Stát	měsíční výše	délka čerpání	podmínka
<b>ČR</b>	50 Kč min. 32 960 Kč max.	7 měsíců min 4 roky max	-
<b>Polsko</b>	400 PLN (2 386 Kč)	24 měsíců 36 měsíců 72 měsíců u postižení	nutno zároveň splnit nárok na přídavky – testuje se příjem
<b>Slovensko</b>	214,70 (5 529 Kč) o 25% více dvojčata	3 roky	-
<b>Rakousko</b>	436 EUR (11 227 Kč) 624 EUR (16 068 Kč) 800 EUR (20 600 Kč) 1000 EUR (25 750 Kč)	30 + 6 20 + 4 15 + 3 12 + 2	-
<b>Německo</b>	300 EUR min (7 725Kč) 1800 EUR max (43 350Kč)	12 + 2 měs 24 + 4 (1/2 dávky)	-
<b>Velká Británie</b>	nevyplácí se		

Zdroj: vlastní zpracování dle [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

Tabulka 3 uvádí srovnání dávky rodičovský příspěvek. Jedná se pouze o zjednodušené srovnání, protože výše některých dávek uvedených v tabulce se odvíjí od předchozích nároků na dávky v mateřství, což je případ např. Německa, ale i České republiky, kdy maximální uvedená výše vychází z výše předchozí peněžité pomoci v mateřství. Toto naopak není na Slovensku, kde opět dostávají všichni stejnou částku. Také u Velké Británie absence rodičovského příspěvku neznamená, že by matkám nebyla poskytována žádná podpora, ale jedná se o mateřské dávky v souvislosti s předchozím zaměstnání vyplácené nejdéle 39 týdnů.

Pro srovnání je ale zásadní délka poskytování tohoto příspěvku, Česká republika umožňuje čerpat tuto dávku až čtyři roky, což je nejdéle ze všech zemí, ale především je možné čerpání variabilně nastavit dle potřeby rodiny, kdežto u jiných států rodič variantu čerpání buď vybrat nemůže vůbec (Slovensko, Polsko – navíc nárok pouze nízkopříjmové rodiny), nebo tuto možnost nastavuje v úvodu čerpání (Německo, Rakousko).

### 3.4 Závěr teoretické části

Snaha redistribuční politiky státu o zmírnění či odstranění nerovnoměrného rozložení důchodů domácností bývá zároveň spojena s dilematem, v jaké míře tuto redistribuci provádět, aby byl zachován princip sociální spravedlnosti a zároveň aby zdroje byly efektivně alokovány. Na základě různých filozofických východisek a zcela konkrétních a specifických podmínek jednotlivých zemí došlo se zrodem industrializované společnosti ke vzniku několika rozdílných konceptů tzv. státu blahobytu, jehož podstatou je právě úsilí o zabezpečení blahobytu pro své občany prostřednictvím redistribuce. Způsob, jakým je redistribuce prováděna, s sebou ale přináší nemalé problémy, které se potýkají jednak s limity ekonomické situace státu, ale zároveň i hrozbou neefektivity a nízké účinnosti a tím i případné nelegitimity sociální podpory vnímané veřejným míněním.

Jednotlivé koncepty sociálního státu jsou následně zdrojem pro utváření pravidel sociální správy a sociálního zabezpečení státu, proto i u těchto systémů se lze setkat s odlišným fungováním. V České republice byla v souvislosti s transformací ekonomiky po roce 1989 provedena i sociální reforma, jejímž výsledkem bylo vznik chybějících sociálních institucí a vznik jednotného systému dávek, které byly do té doby poskytovány z různých sociálních systémů s nepřehlednou právní oporou. Od roku 1995 zaujímají dávky státní sociální podpory důležité místo jako jedno z odvětví sociální správy České republiky a na základě již zmíněné redistribuční politiky státu by měly především pomáhat rodinám s nezaopatřenými dětmi ke krytí nákladů při některých opodstatněných sociálních událostech.

Tato práce vychází z předpokladu, že změny v systému státní sociální podpory (resp. systému sociálního státu obecně) vedou k efektivitě v sociální správě, a to jak v efektivitě přímých finančních úspor, tak i úspor vyplývajících z nižší náročnosti práce a personálních požadavků. Zda změnou právní úpravy od 1. 1. 2018 k takové úspoře došlo a zda lze tyto změny hodnotit jako efektivní, tím se zabývá následující empirická část.

## 4 Vlastní práce

Cílem práce je zhodnotit dopady změny zákona o státní sociální podpoře od 1. 1. 2018 a zjistit, zda tyto změny vedly k finančním úsporám či naopak a jak se změnilly transakční náklady příslušných úředníků, jejich pracovní čas na vyřizování agendy státní sociální podpory.

Tento cíl je rozdělen do dvou dílčích cílů, které vymezují empirickou část práce, a to důraz na naplnění spravedlnosti uplatňované v sociální politice, a v tomto případě spravedlivému rozdělování všem stejně, resp. uplatnění Beveridgeovského principu flat rate, tedy právě principu stejného zabezpečení stejně sociálně slabých ve státní sociální podpoře.

Prvním dílčím cílem je zjistit, jak se změny zákona projeví v nákladech vynaložených na výplatu a zpracování dávek (např. počet žádostí, vyplacené částky, čas strávený administrativou), zdali došlo k očekávané úspoře či naopak. Zda předchází naplnění principu spravedlnosti finanční úspoře.

Druhý dílčí cíl navazuje a rozpracovává cíl první. Zjišťuje změnu transakčních nákladů na část zkoumané reformy státní sociální podpory, a to na základě názorů a postojů samotných pracovníků.

Vlastní práce je kombinací kvalitativního a kvantitativního výzkumu.

### 4.1 Výdajová efektivita dávek SSP - kvantitativní výzkum

Tato část práce analyzuje správu vybraných sociálních dávek systému, konkrétně přídavku na dítě, rodičovského příspěvku a doplňkově příspěvku na bydlení a zbylých dávek státní sociální podpory na základě dat ze specializovaných databází Ministerstva práce a sociálních věcí a databází využívaných jednotlivými pracovišti Úřadu práce České republiky.

Úřad práce, který je věcně příslušný k vyplácení dávek SSP, je správním úřadem s celostátní působností a je organizační složkou státu. Tvoří ho generální ředitelství a jednotlivé krajské pobočky. Organizačními útvary krajských poboček jsou tzv. kontaktní pracoviště (násl. v textu i KoP), jejichž součástí mohou být dále i detašovaná, či dislokovaná územní pracoviště, popř. výjezdní pracoviště.

Změna zákona o státní sociální podpoře se dotkla dávky přídavek na dítě, a to z hlediska změny konstrukce nároku na dávku, dále pak dávky rodičovský příspěvek, u které bylo umožněno zvýšit maximální možnou hranici měsíční čerpané výše. Příspěvek na bydlení byl reformou dotčen pouze z hlediska způsobu rozdělování uznatelných nákladů na bydlení a drobných formalit, jinak způsob výpočtu zůstal nezměněn.

Do následující analýzy byly zároveň zahrnuty i zbylé dvě dávky státní sociální podpory, tj. porodné a pohřebné, aby bylo případnou změnu možné sledovat v celém systému. Tyto dvě dávky lze čerpat pouze jednou na jednu konkrétní událost, nazývají se proto také jako dávky jednorázové. Těchto dávek se změna zákona nedotkla, navíc tvoří velice nízkou část v objemu celkových výdajů, pro účely následujících výpočtů tedy byly spojeny do jednoho údaje pod názvem jednorázové.

Do některých z následujících výpočtů byly zahrnuty i dávky pěstounské péče (dále též dávky PP), ačkoliv jsou tyto dávky od roku péče upraveny zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, stále jejich správa a výplata zůstala v kompetenci úřadu práce, tedy jsou součástí objemu a náplně práce úředníků vykonávající agendu na pracovištích SSP. Jelikož dávky pěstounské péče nejsou náplní této práce, byly stejně jako dávky jednorázové pro potřebu výpočtu sloučeny do jednoho údaje a označeny jako dávky PP.

#### **4.1.1 Stanovení hypotéz a operacionalizace pojmů**

S ohledem na důvody, které vedly ke změně zákona o státní podpoře a které jsou detailně uvedeny v kapitole 3. 3 teoretické části této práce, byly k prvnímu dílčímu cíli stanoveny následující hypotézy:

H1 - Změna způsobu konstrukce přídatku na dítě způsobila ve sledované lokalitě vyšší počet vypláčených žádostí v roce 2018, než bylo vypláceno v letech 2015, 2016 a 2017.

H2 - Změna způsobu konstrukce přídatku na dítě způsobila ve sledované lokalitě vyšší částku výdajů na výplaty této dávky v roce 2018, než bylo vypláceno v letech 2015, 2016 a 2017.

H3 - Možnost zvýšení měsíční částky rodičovského příspěvku způsobila ve sledované lokalitě vyšší částku výdajů na výplaty této dávky v roce 2018, než bylo vypláceno v letech 2015, 2016 a 2017.

Operacionalizace pojmů - následně jsou uvedeny měřitelné indikátory, které naznačují výskyt zkoumaných jevů v této části diplomové práce.

*Zvýšení měsíční částky rodičovského příspěvku* - navýšení maximální možné horní hranice výše dávky z původní maximální částky 11 500 Kč až do výše odpovídající peněžité pomoci v mateřství. Celkovou částku lze tedy vyčerpat rychleji.

*Konstrukce přídatku na dítě* - při výpočtu nároku dávku se vychází z období předcházejícího kalendářního čtvrtletí. Na základě staré právní úpravy se výpočet nároku prováděl z výdělku za kalendářní rok. Od ledna 2018 taktéž navýšení částky pro pracující.

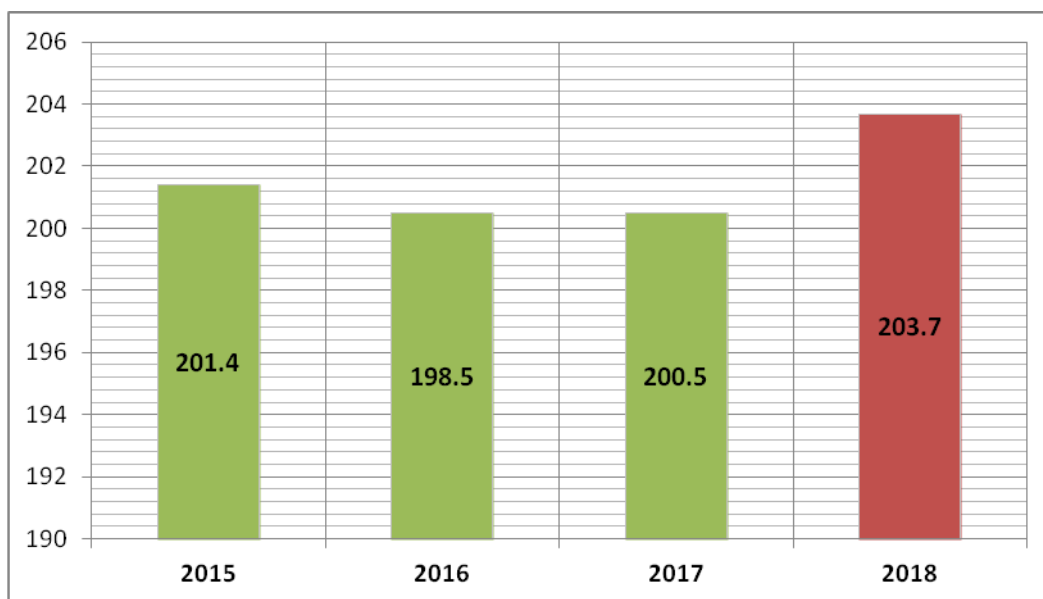
*Sledovaná lokalita* – všechna kontaktní pracoviště v Jihočeském kraji

#### **4.1.2 Analýza a výsledky studia statistických dat**

##### **1) Počty klientů rodičovského příspěvku v letech 2015 – 2016**

Z grafu 2 je patrné, že počet vypláčených dávek rodičovského příspěvku v roce 2016 poklesl o 2,9 tisíc (1,4%). V roce 2017 bylo vypláceno 200,5 tisíc žádostí, tj. o 2 tisíce žádostí více. V roce 2018 došlo ke zvýšení počtu vypláčených dávek na 203,7 tisíc, což je o 3,2 tisíc vypláčených žádostí více (nárůst o 1,6%).

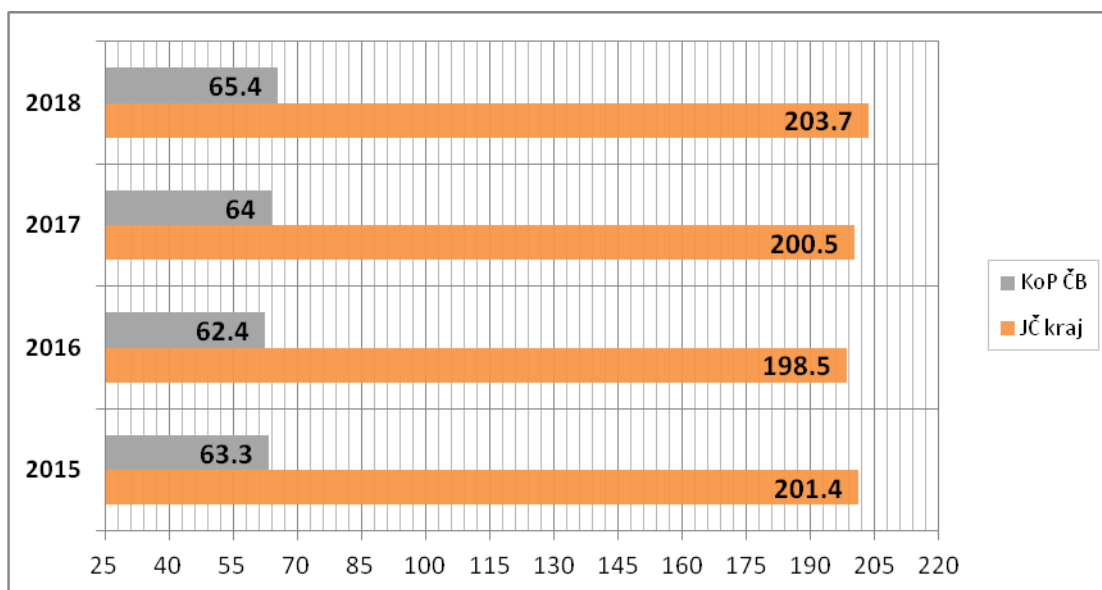
**Graf 2 - Počet vyplácených dávek – rodičovský příspěvek JČ kraj (v tis. ks)**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 3 zobrazuje obdobný trend i u rodičovského příspěvku vypláceného v rámci Kontaktního pracoviště České Budějovice. Nejméně žádostí bylo vyplaceno v roce 2016, kdy došlo k poklesu počtu oproti roku 2015 o 9 tisíc. V roce 2017 byl naopak zaznamenán nárůst počtu žádostí o 1,6 tisíc (2,6%) a v roce 2018 o dalších 1,4 tisíce (2,2%).

**Graf 3 - Počet vyplácených dávek – rodičovský příspěvek KoP a JČ kraj (v tis. ks)**



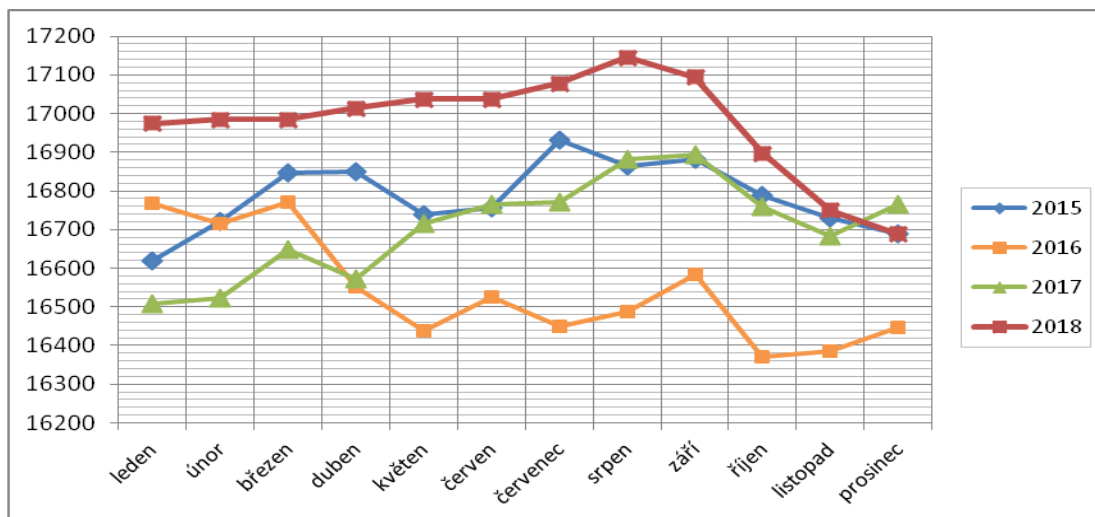
Zdroj: vlastní zpracování



Detailnější záznam odráží graf 4, ze kterého lze vysledovat vývoj počtu podaných žádostí v jednotlivých měsících let 2015 – 2018 v rámci Jihočeského kraje. V lednu 2018, kdy začala platit změna zákona, bylo vyplaceno 16 975 žádostí rodičovský příspěvek, tj. meziročně o 468 žádostí více (2,8%). V roce 2018 bylo vyplaceno o 3 200 žádostí o rodičovský příspěvek více než v roce 2017, větší vzrůstající trend však pokračoval pouze do srpna, kdy došlo k meziročnímu zvýšení počtu o 262 žádostí (1,6%), poté nastal pokles, v prosinci 2018 bylo dokonce vyplaceno o 77 žádostí méně.

Tento průběh podporuje fakt, že změnou zákona bylo matkám pečujícím o 2 a více dětí narozených současně umožněno vyčerpat celkovou částku 330 000 Kč oproti stávajícím 220 000 Kč. Pokud některým rodičů byla již v roce 2017 dávka ukončena z důvodu vyčerpání celkové možné výše, tj. dočerpali 220 000 Kč dle staré správní úpravy, a k 1. 1. 2018 jejich děti ještě nedosáhly věkové hranice čtyř let, bylo nutné opět o doplatek rodičovského příspěvku v novém roce požádat novou žádostí.

**Graf 4 - Vývoj počtu vyplácených dávek – rodičovský příspěvek JČ kraj (v tis. ks)**

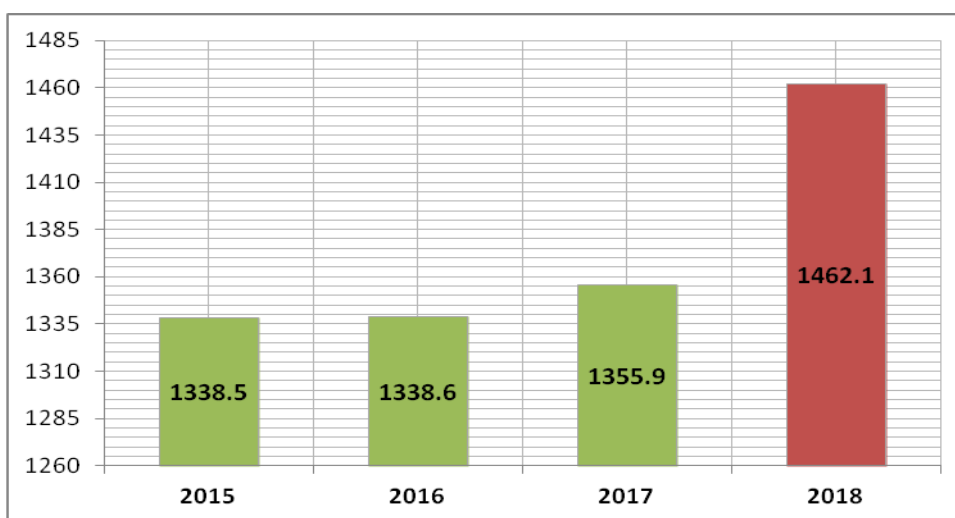


Zdroj: vlastní zpracování

## 2) Výdaje na rodičovský příspěvek v letech 2015-2018

Co se týká změny objemu peněz vynaložených na výplatu rodičovského příspěvku v Jihočeském kraji, vykazuje rok 2018 podle grafu 5 také zvýšení oproti předcházejícím třem letem. Zatímco v letech 2015 a 2016 bylo na výplatu dávky vynaloženo v obou případech cca 1,34 mld. Kč, v roce 2017 bylo vyplaceno o 17,3 mil. Kč více (1,3%). Rok 2018 přinesl navýšení objemu prostředků téměř šestinásobné oproti roku 2017, a to o 106,2 mil. Kč, tj. o 7,8%.

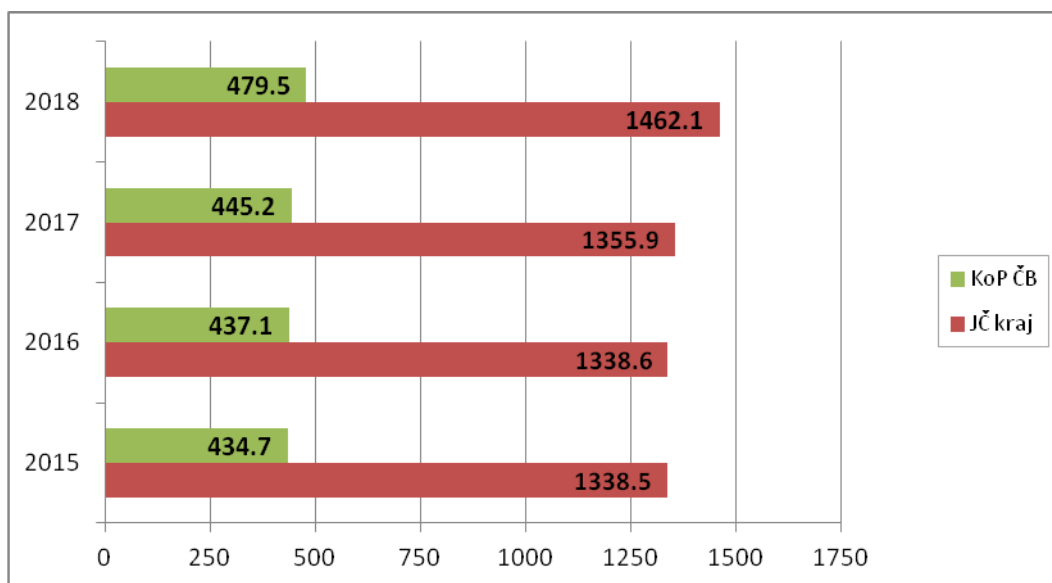
**Graf 5 - Výdaje – rodičovský příspěvek JČ kraj (v mil. Kč)**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 6 zobrazuje vývoj objemu prostředků vynaložených na výplatu rodičovského příspěvku také z hlediska KoP České Budějovice. Nejméně peněz v rámci sledovaného období bylo i zde vyplaceno v roce 2015, a to téměř 435 mil. Kč. V roce 2016 došlo k navýšení prostředků o 2,4 mil. Kč (0,5%). V roce 2017 bylo vyplaceno 445,2 mil. Kč, tedy o 8,1 mil. Kč (1,9%) více než v roce 2016. Téměř 480 mil. Kč vyplacených v roce 2018, tj. navýšení o více než 34 mil. Kč, činí stejně jako v případě celého Jihočeského kraje navýšení 7,7%

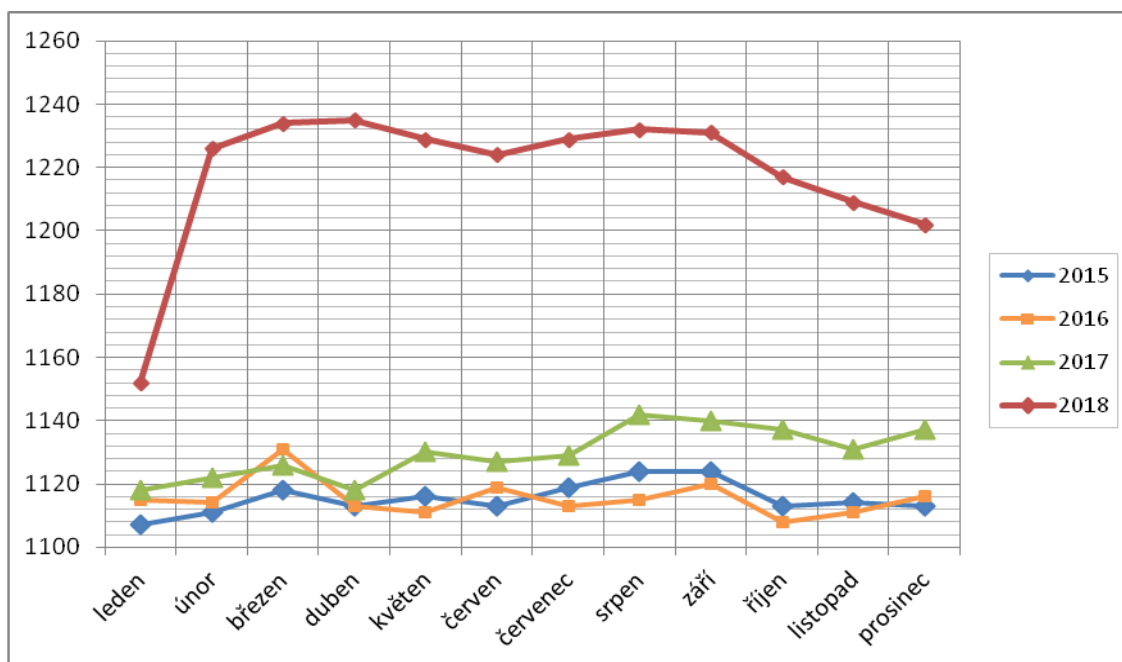
**Graf 6 - Celkové výdaje rodičovský příspěvek – KoP ČB a JČ kraj (v mil. Kč)**



Zdroj: vlastní zpracování

Zatímco grafy 2 a 5 ukazují, že obě sledované veličiny – počet žádostí a objem vyplacených prostředků – zaznamenaly nejvyšší nárůst právě v roce 2018, z grafu 7 je patrné jakým způsobem vývoj výdajů probíhal během jednotlivých let. V roce 2015 a 2016 se výplaty dávek v jednotlivých měsících téměř nelišily a křivka čerpání se udržuje na poměrně stejné úrovni. V lednu 2015 se dávky vyplácely ve výši 1107 mil. Kč, v lednu 2016 ve výši 1115 mil. Kč, tedy meziročně o 8 mil. Kč, tj. s rozdílem 0,7%. Výplata v prosinci 2015 a 2016 se lišila jen o pouhé 3 mil. Kč, což je rozdíl necelé 0,3%. Rok 2017 zpočátku roku nevykazuje zásadní změny ve výši vyplacených prostředků, menší navýšení nastává v druhé polovině roku 2017. Prosinec 2017 vykazuje meziročně navýšení o 21 mil. Kč, tj. o 1,9%. K prudkému navýšení dochází již druhý měsíc roku 2018. V únoru 2018 bylo vyplaceno o 104 mil. Kč více než v únoru 2017, což je změna o 9,3%. Tento trend pak pokračuje téměř po celý rok. Závěr roku 2018 vykazuje vyšší částku oproti předchozímu roku o 65 mil. Kč, tedy o 5,7%.

**Graf 7 - Vývoj výše výdajů - rodičovský příspěvek JČ kraj (v mil. Kč)**



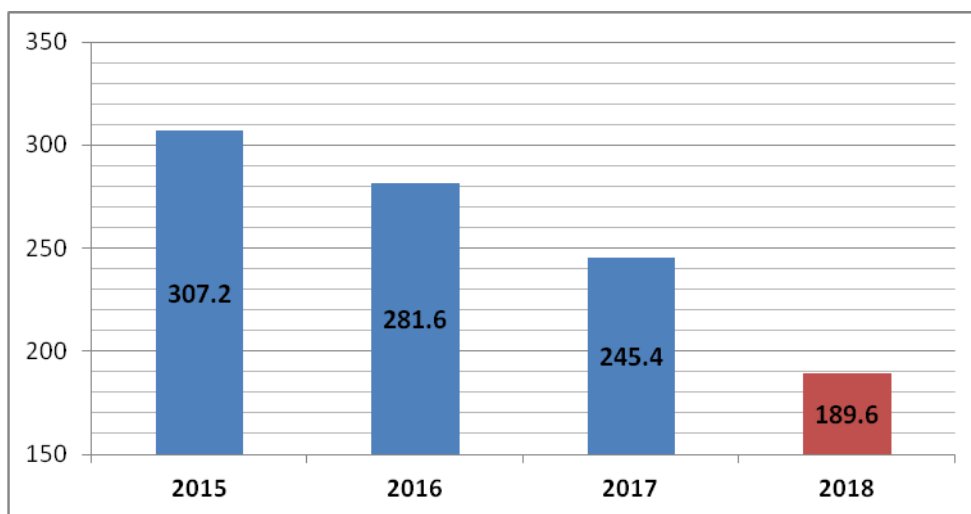
Zdroj: vlastní zpracování

Vývoj výše výdajů naznačuje, že změna právní úpravy týkající se rodičovského příspěvku se tedy promítla i do celkových výdajů, které byly v roce 2018 zaznamenány. Změna proběhla jednak v možnosti dočerpat zákonem navýšené prostředky na vícero dětí, jednak v možnosti navýšit měsíční maximální možnou částku čerpání dávky, neboť stávající právní úprava umožňovala čerpání pouze do výše 11 500 Kč za měsíc.

### **3) Počet klientů přídatku na dítě v letech 2015-2018**

Celkový počet vyplacených dávek přídatku na dítě v Jihočeském kraji vykazuje podle grafu 8 od roku 2015 do roku 2018 klesající trend. Zatímco v roce 2015 počet dávek dosáhl 307 tisíc, v roce 2016 došlo k poklesu počtu o 25,6 tisíce. V roce 2017 bylo vyplaceno o dalších 26,2 tisíc dávek méně. V roce 2018 to bylo 189,6 tisíc, což je oproti předchozímu roku pokles o 22,74%. Ačkoliv tedy nová právní úprava upravila koeficient násobku životního minima rodiny sloužící ke stanovení příjmové hranice z 2,4 na 2,7, tedy by na dávku mělo mít nárok více rodin, došlo k uvedenému poklesu počtu vyplacených dávek.

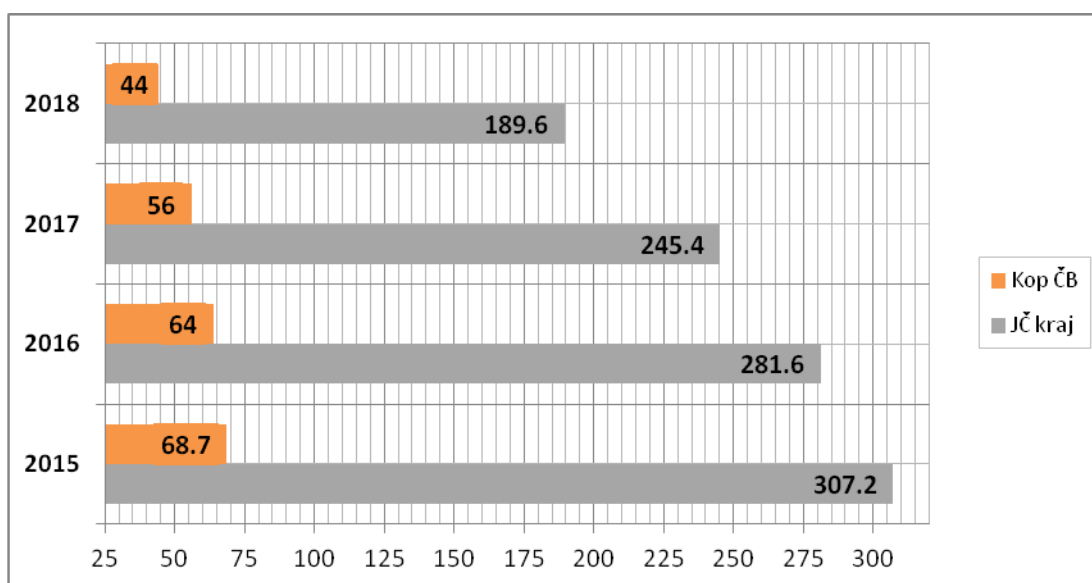
**Graf 8 - Počet vyplácených dávek – přídavek na dítě JČ (v tis. ks)**



Zdroj: vlastní zpracování

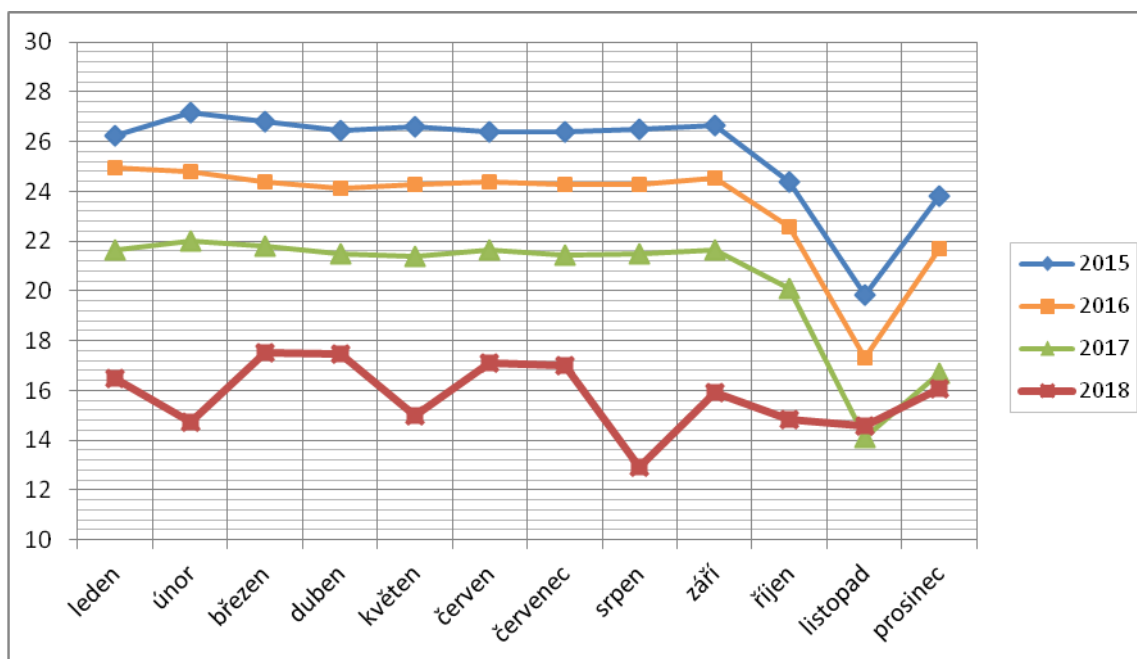
Graf 9 zobrazuje pro srovnání vývoje počtů vyplácených přídavků na dítě i KoP České Budějovice. Na tomto kontaktním pracovišti bylo v roce 2018 vyplaceno 44 tisíc dávek přídavku na dítě, což bylo o 12 tisíc méně než v roce 2017, o 20 méně než v roce 2016 a o téměř 25 tisíc dávek méně než v roce 2015, což představuje pokles o téměř 36%. Klesající průběh počtu je tedy obdobný jako u počtu vyplácených dávek v rámci celého kraje, kde rozdíl mezi lety 2018 a 2015 činí téměř 118 tisíc dávek, tedy pokles o 38%.

**Graf 9 - Počet vyplácených dávek – přídavek na dítě KoP ČB a JČ kraj (v tis. ks)**



Zdroj: vlastní zpracování

**Graf 10 - Vývoj počtu vyplácených dávek – přírůstek na dítě JČ kraj (v tis. ks)**



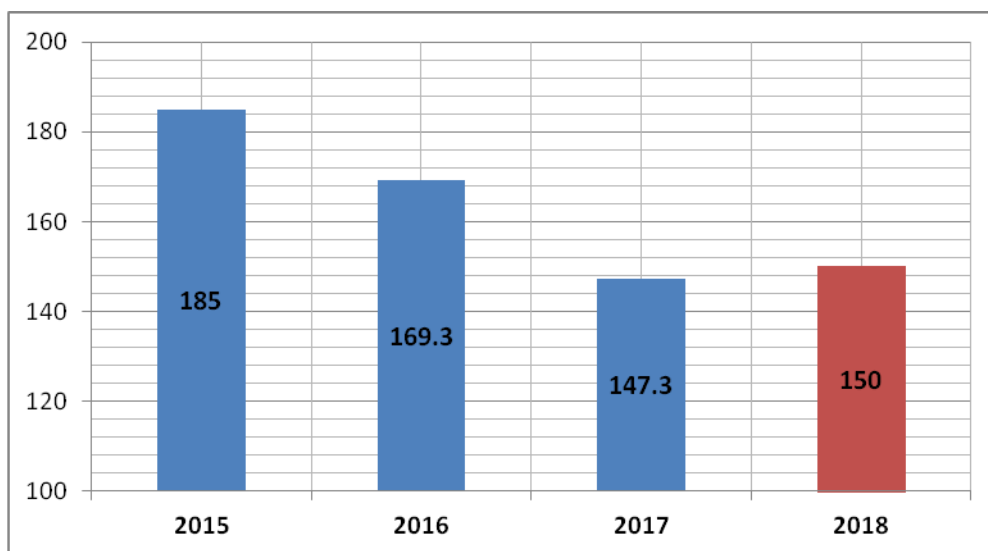
Zdroj: vlastní zpracování

V letech 2015 – 2016 je patrný postupný úbytek počtu žádostí, jak zobrazují grafy 8 a 9. Graf 10 pak zaznamenává vývoj tohoto úbytku. Charakteristický je průběh jednotlivých křivek v letech 2015 – 2017, který určovala dosavadní právní úprava, tedy že tato dávka byla přiznávána vždy na dobu jednoho roku, vždy od října do září následujícího roku. Proto všechny tři křivky z let 2015 – 2017 vykazují náhlý prudký pokles ke konci roku, což neznamená, že by náhle došlo k úbytku klientů z důvodu nesplnění podmínek na dávku, ale že jednoduše neprodloužili včas své žádosti a učinili tak dodatečně v následujících měsících (o dávku lze žádat až tři měsíce zpětně). Toto vysvětlení se ovšem závěru roku 2017 týká jen částečně. Nová právní úprava se dotkla způsobu výpočtu přírůstku na dítě se zpětnou účinností již od 1. 10. 2017, pokles počtu podaných žádostí může tedy jednak souviset s již výše uvedeným vysvětlením, ale zároveň se zde může projevit i ten fakt, že dle nové právní úpravy již na dávku v následujícím období nárok některým klientům jednoduše nevznikl. Z počtu vyplácených žádostí v listopadu 2016 v hodnotě 17,3 tisíce došlo v listopadu 2017 ke snížení počtu o 3,2 tis. kusů (18,4%). Zatímco v prosinci 2016 počet vyplácených dávek následně stoupl o 4,4 tis. žádostí, v prosinci 2017 to bylo jen o 2,1 tisíce. Rok 2018 úrovně počtu vyplácených dávek předešlých let až do října nedosáhl.

#### 4) Výdaje na příspěvek na dítě v letech 2015-2018

Zatímco z grafu 8 je patrné, že počet vyplacených dávek u příspěvku na dítě v roce 2018 oproti předchozím letům výrazně poklesl, tj. výrazně ubylo rodin, které by měly v roce 2018 na dávku nárok, výdaje na výplatu v roce 2018, které činily 150 mil. Kč, se oproti roku 2017 zvýšily o 2,7 mil. Kč (1,8%), jak zobrazuje graf 11. Vysvětlení zvýšených výdajů spočívá ve skutečnosti, že od 1. 1. 2018 umožnila nová právní úprava čerpat dávku v tzv. vyšší výměře, což je navýšení základní částky o 300 Kč těm rodinám, ve kterých alespoň jeden z rodičů pracuje, popř. pobírá některé zákonem uvedené dávky.

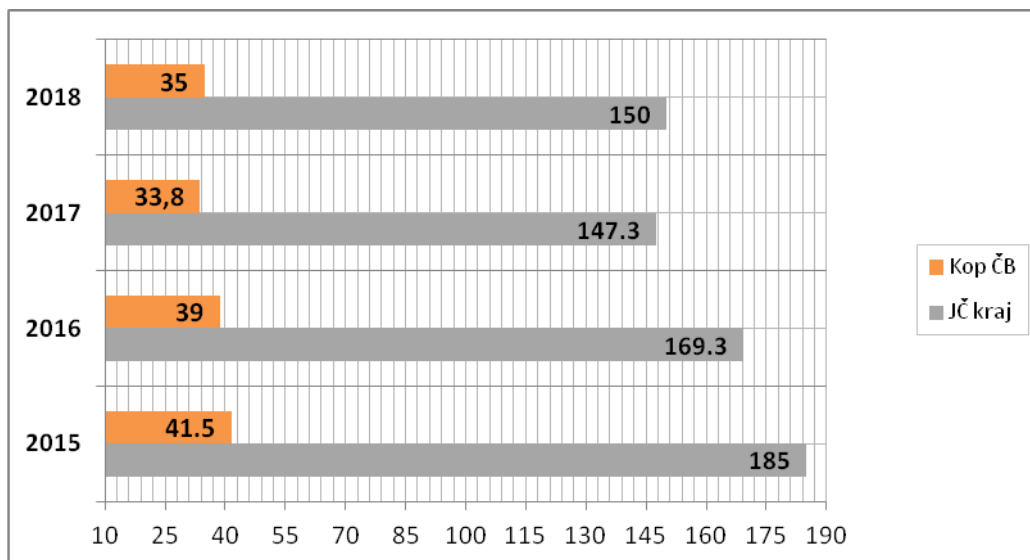
**Graf 11 - Výdaje – příspěvek na dítě JČ kraj (v mil Kč)**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 12 zobrazuje srovnání vyplacené výše v rámci kraje s kontaktním pracovištěm České Budějovice. Je z něj patrné, že navýšení objemu prostředků za přídavek na dítě obdobně kopíruje stejný trend i na tomto pracovišti. V celém kraji došlo v roce 2018 k navýšení prostředků o téměř dvě procenta, v rámci KoP České Budějovice se jednalo o navýšení o 1,2 mil. Kč, tedy dokonce o 3,4%.

**Graf 12 - Celkové výdaje přídavek na dítě – KoP ČB a JČ kraj (v mil. Kč)**

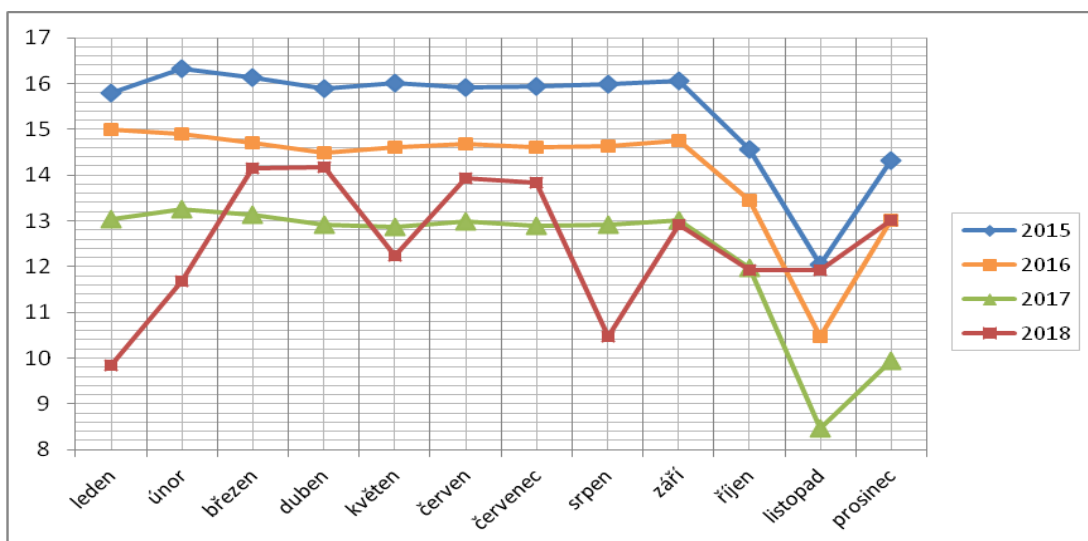


Zdroj: vlastní zpracování

Průběh vývoje výše vyplacených prostředků za přídavek na dítě v grafu 13 vykazuje stejný charakter jako počty vyplacených dávek. Nejnižší částka byla vyplacena v listopadu 2017, a to ve výši téměř 8,5 mil. Kč. Jak už bylo uvedeno u grafu 9, má tento pokles stejné vysvětlení, jednak konec předchozího období, kdy klienti prodlužují stávající žádosti, což odpovídá i vývoji v letech 2015 a 2016, za druhé za prudkým poklesem může stát i změna právní úpravy, která zabránila některým klientům dávku čerpat dál. Tomuto druhému důvodu nahrává i fakt, že listopadový pokles roku 2017 je vůbec největším ve sledovaném období let 2015 – 2018. V lednu 2018 bylo vyplaceno 9,8 mil. Kč, což je meziročně o 3,2 mil. méně (24,6%). Závěr roku 2018 vykazoval stejné hodnoty jako prosinec 2016, kdy bylo vyplaceno 13 mil. Kč. Oproti roku 2017 se naopak jednalo o meziroční zvýšení částky o 3 mil. Kč.



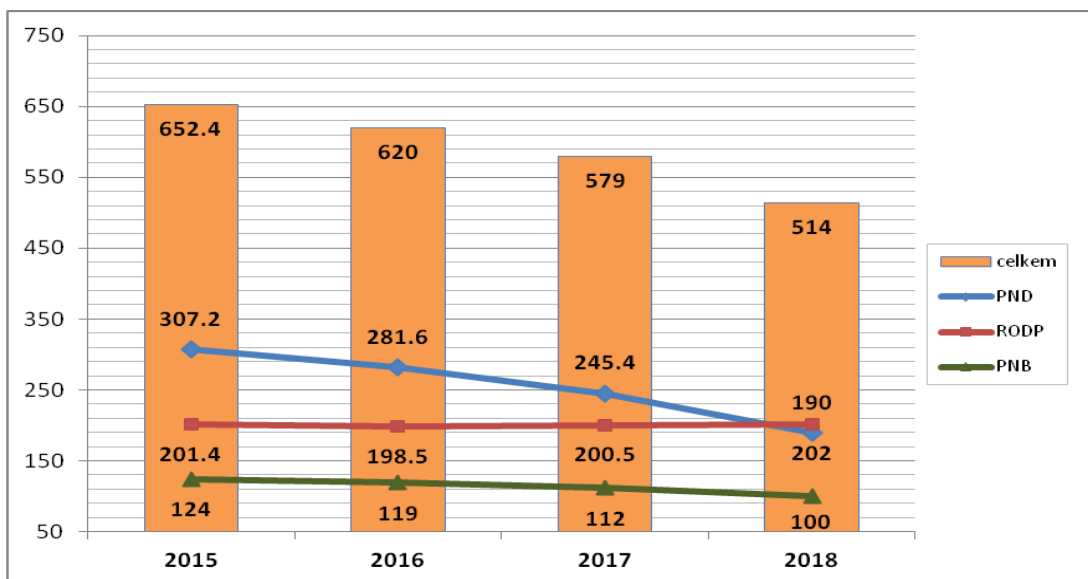
**Graf 13 - Vývoj výdajů přídavku na dítě JČ kraj (v mil. Kč)**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 14 zobrazuje průběh a změny počtu dávek dotčených změnou právní úpravy, tj. přídavku na dítě, rodičovského příspěvku a příspěvku na bydlení vyplácených Krajskou pobočkou v Českých Budějovicích zasazené do celkového počtu dávek ze systému státní sociální podpory a pěstounské péče. Největší změnou prošel přírůstek na dítě, který v roce 2015 tvořil téměř polovinu počtu všech vyplácených dávek přírůstků na dítě. V roce 2018 už to byla zhruba jen třetina celkového počtu vyplácených dávek.

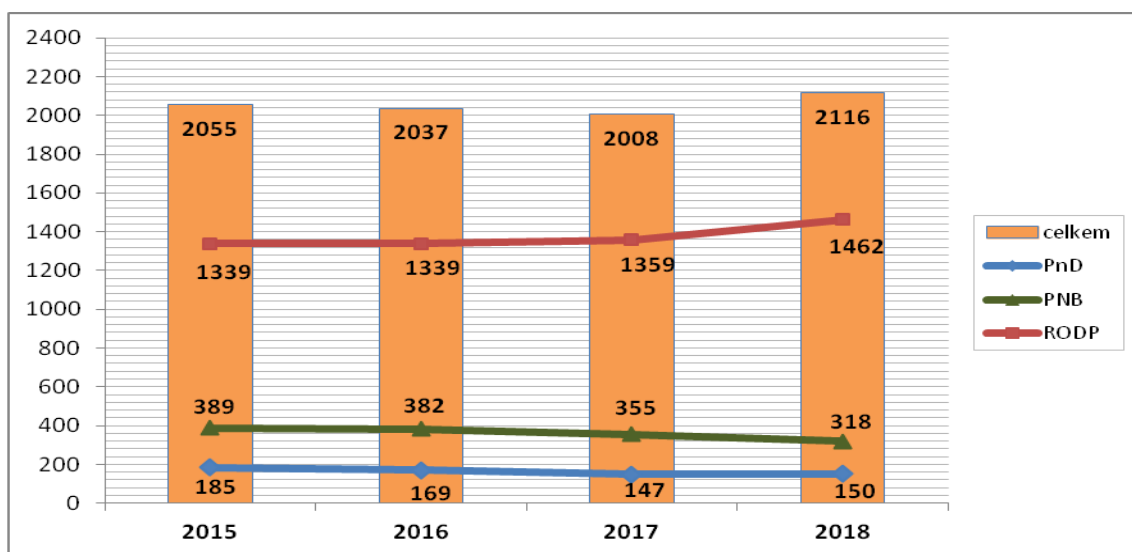
**Graf 14 - Celkový počet všech dávek SSP a PP vyplácených v JČ kraji (v tis. ks)**



Zdroj: vlastní zpracování

Obdobně i graf 15 zobrazuje průběh a změny z hlediska výdajů vynaložených na výplatu všech dávek vyplácených Krajskou pobočkou v Českých Budějovicích. V rámci celku tvoří největší složku náklady na rodičovský příspěvek, které činí přibližně dvě třetiny celkového objemu prostředků, a to jak na začátku sledovaného období (rok 2015), tak i v roce 2018.

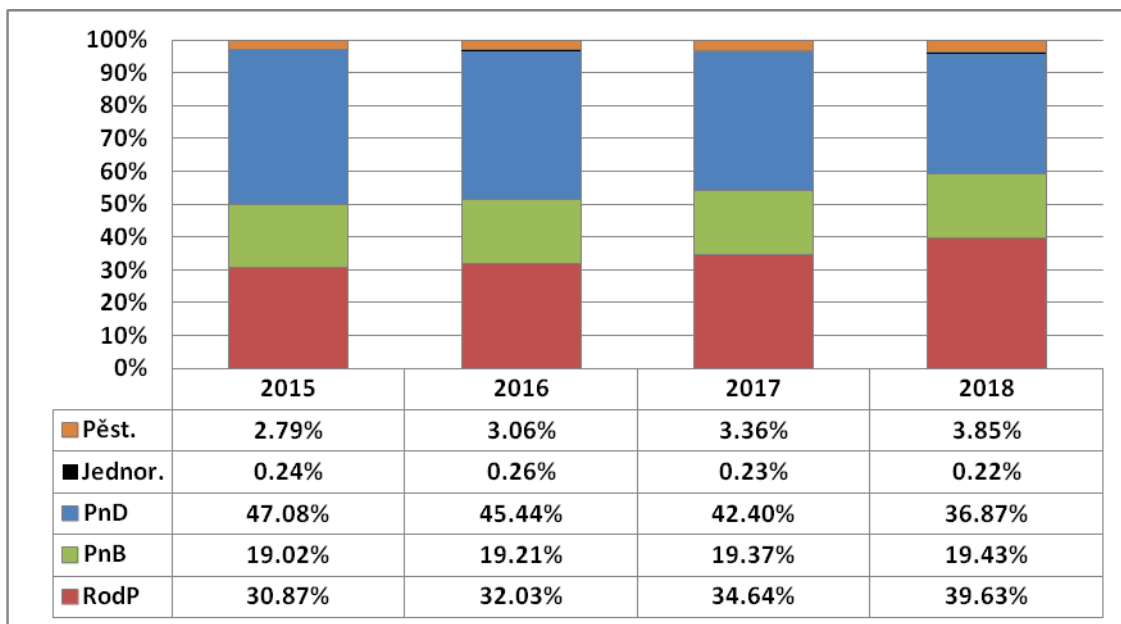
**Graf 15 - Celkové výdaje na všechny dávky SSP a PP JČ kraj (v mil. Kč)**



Zdroj: vlastní zpracování

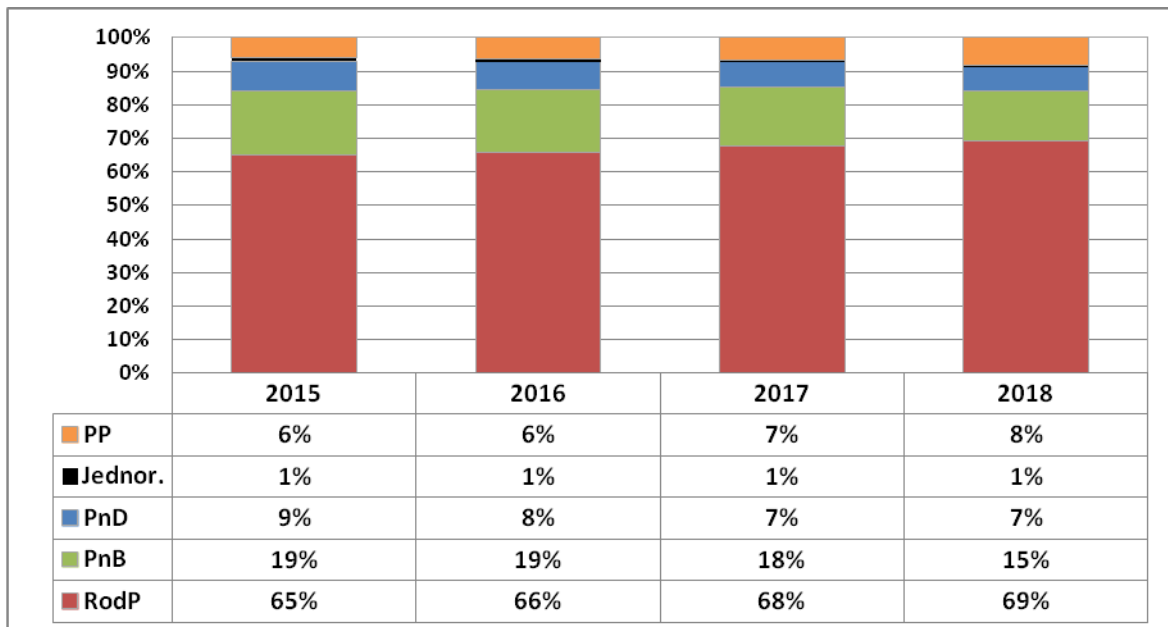
Grafy 16 a 17 zobrazují procentuální zastoupení všech dávek ze systému státní sociální podpory a pěstounské péče z hlediska počtu vyplácených dávek a z hlediska celkového objemu finančních prostředků. Dávky přídavek na dítě, příspěvek na bydlení a rodičovský příspěvek podrobně zobrazují a popisují grafy předešlé. Dávky porodné a pohřebné, v grafech označené jako jednorázové, se na celkovém počtu vyplácených dávek podílejí pouhým čtvrt procentem. Ve struktuře celkových výdajů tvoří tyto dvě dávky jedno konstantně jedno procento. Dávky pěstounské péče jsou v průběhu sledovaného období vypláceny v počtu třech a čtyřech procent z celku. Za zmínku ještě stojí vývoj výdajů na tyto dávky, kdy v roce 2018 došlo ke zvýšení výdajů o jedno procento oproti roku 2017 a o dvě procenta oproti rokům 2015 a 2016. Tento vývoj souvisí především se zvýšením částek příspěvku na úhradu potřeb dítěte a odměny pěstouna od ledna 2018.

**Graf 16 - Struktura počtu všech vyplácených dávek SSP a PP v JČ kraji (v %)**



Zdroj: vlastní zpracování

**Graf 17 - Struktura celkových výdajů na všechny dávky SSP a PP v JČ kraji (v %)**



Zdroj: vlastní zpracování

Následující tabulky 4 a 5 zobrazují přehledně informaci o tom, zda došlo k meziročnímu navýšení či poklesu počtu a výše vyplacených dávek ve srovnávacím období předchozího roku. V rámci meziročního srovnání počtů vyplacených dávek dochází k postupnému poklesu. V roce 2016 činil meziroční pokles počtu všech vyplacených dávek 5%, v roce 2017 6,6% a v roce dokonce 11,1%

Vývoj celkových výdajů zaznamenal v roce 2016 také meziroční pokles, a to o 0,8%, v roce 2017 o 1,4%, avšak rok 2018 již naopak přinesl meziroční zvýšení o 5,4%.

**Tabulka 4 – Počty vyplacených dávek SSP a PP (Jihočeský kraj)**

dávka	počet vyplacených dávek (v tis.)		meziroční index v %	počet vyplacených dávek (v tis.)		meziroční index v %	počet vyplacených dávek (v tis.)		meziroční index v %
	2015	2016		2016	2017		2017	2018	
<b>PnD</b>	307,2	281,6	<b>91,7</b>	281,6	245,3	<b>87,1</b>	245,3	189,5	<b>77,3</b>
<b>RodP</b>	201,4	198,5	<b>98,6</b>	198,5	200,5	<b>101,0</b>	200,5	203,7	<b>101,6</b>
<b>PnB</b>	124,1	119,0	<b>95,9</b>	119,0	112,1	<b>94,2</b>	112,1	99,9	<b>89,1</b>
<b>PP</b>	18,2	18,9	<b>103,8</b>	18,9	19,5	<b>103,2</b>	19,5	19,8	<b>101,5</b>
<b>Jednor.</b>	1,5	1,6	<b>106,7</b>	1,6	1,3	<b>81,3</b>	1,3	1,1	<b>84,6</b>
<b>Celkem</b>	<b>652,4</b>	<b>619,6</b>	<b>95,0</b>	<b>619,6</b>	<b>578,7</b>	<b>93,4</b>	<b>578,7</b>	<b>514,0</b>	<b>88,9</b>

Zdroj: vlastní zpracování

**Tabulka 5 – Výdaje na dávky SSP a PP (Jihočeský kraj)**

dávka	vyplaceno v období (v mil. Kč)		meziroční index v %	vyplaceno v období (v mil. Kč)		meziroční index v %	vyplaceno v období (v mil. Kč)		meziroční index v %
	2015	2016		2016	2017		2017	2018	
<b>PnD</b>	185,0	169,3	<b>91,5</b>	169,3	147,4	<b>87,1</b>	147,4	150,1	<b>101,8</b>
<b>RodP</b>	1338,5	1338,6	<b>100,0</b>	1338,6	1355,9	<b>101,3</b>	1355,9	1462,1	<b>107,8</b>
<b>PnB</b>	388,7	382,0	<b>98,3</b>	382,0	357,5	<b>93,6</b>	357,5	318,1	<b>89,0</b>
<b>PP</b>	125,9	130,0	<b>103,3</b>	130,0	133,8	<b>102,9</b>	133,8	174,2	<b>130,2</b>
<b>Jednor.</b>	16,7	16,9	<b>101,2</b>	16,9	13,8	<b>81,7</b>	13,8	11,6	<b>84,1</b>
<b>Celkem</b>	<b>2054,8</b>	<b>2036,8</b>	<b>99,1</b>	<b>2036,8</b>	<b>2008,4</b>	<b>98,6</b>	<b>2008,4</b>	<b>2116,1</b>	<b>105,4</b>

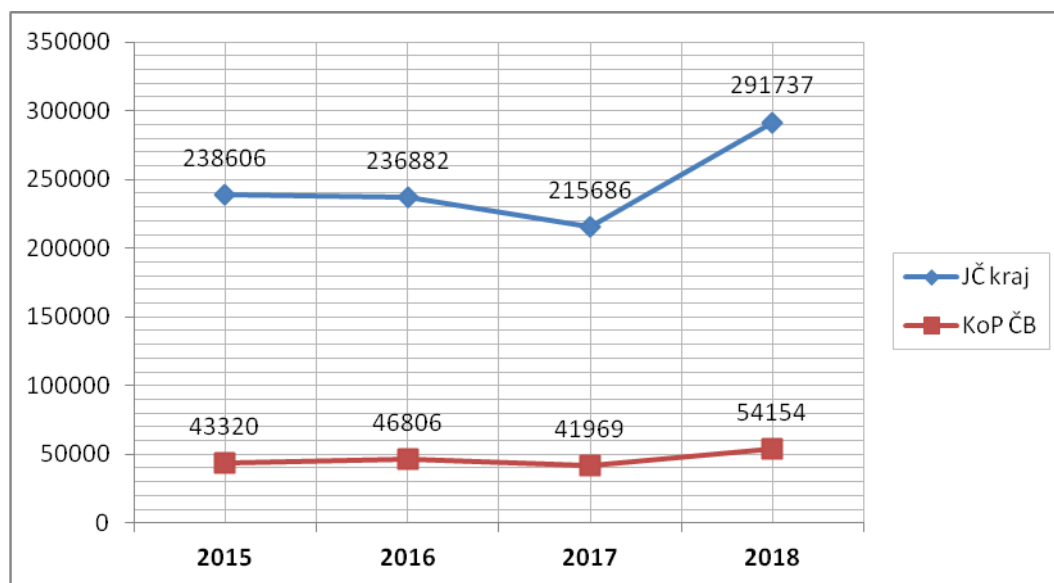
Zdroj: vlastní zpracování

Vzhledem k tomu, že práce hledá odpověď také na otázku, jak se změna zákona projevila na nákladech vynaložených na zpracování dávek, byla provedena také analýza vývoje vybraných výkonů za zvolená období na úseku SSP a výsledky zaneseny do grafu 18.

Jedná se o výkony, které přímo souvisejí s podáním a způsobem vyřízení žádosti. Žádosti jsou na přepážkách zpracovávány v průběhu roku pověřenými pracovníky. Poté, co pověřený pracovník zaeviduje žádost a veškeré její přílohy do programové aplikace, dochází na základě kontroly jiného pracovníka (tzv. kontrola čtyř očí) ke schválení či neschválení klientova požadavku. Taktéž jakékoliv změny, které v průběhu vyplácení již zaevidované a schválené žádosti nastanou a mají vliv na další nárok nebo výši dávky, vedou následně k některému z vybraných výkonů. Do statistik výkonů byly zahrnuty počty žádostí podaných, prodloužených, vyřízených (přiznané, zamítnuté a zastavené) a dále počty rozhodnutí o odejmutí dávky, přerušení řízení a zastavení výplaty.

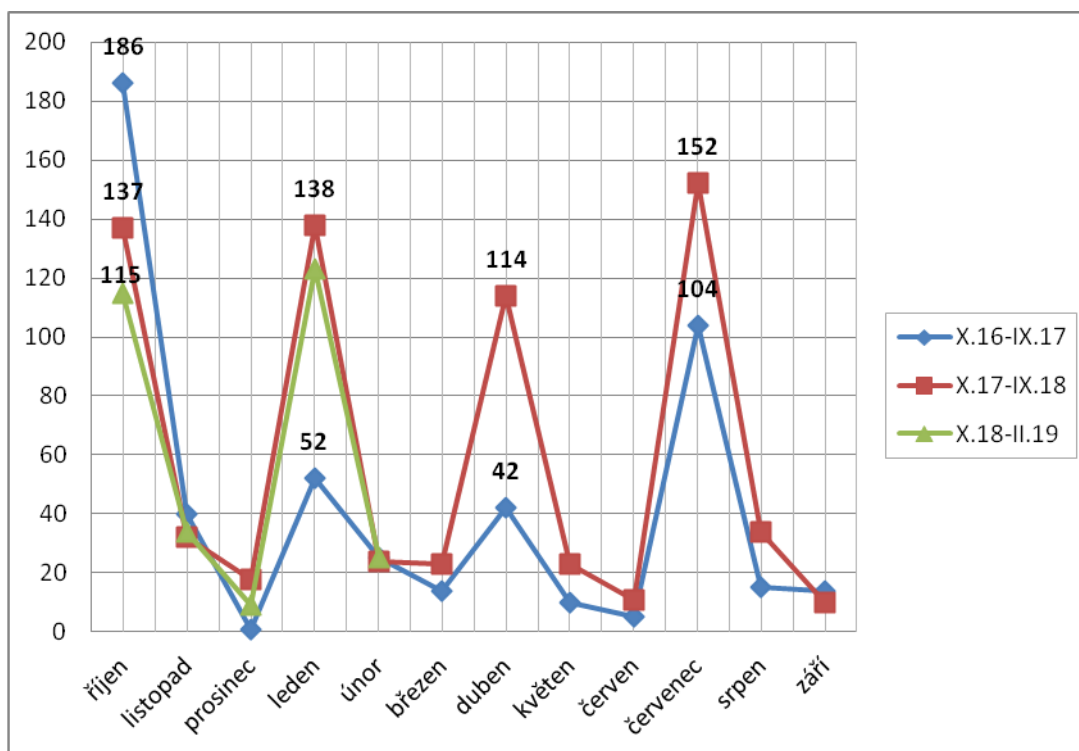
Vybrané kontaktní pracoviště v roce 2017 vykazuje oproti roku 2016 snížení počtu správních výkonů o 10,3%, avšak v roce 2018 dochází naopak k nárůstu o 29%. Taktéž ve všech pobočkách Jihočeského kraje došlo v roce 2017 k poklesu sledovaných činností k roku 2016 o 9%, a stejně tak v roce 2018 k prudkému navýšení těchto výkonů, a to o 35,2% oproti roku 2017.

**Graf 18 – Počet správních výkonů provedených v JČ kraji a KoP ČB**



Zdroj: vlastní zpracování

**Graf 19 – Vývoj počtu přesčasových hodin pracovníků SSP – vybrané KoP**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 19 zobrazuje vývoj počtu přesčasových hodin na kontaktním pracovišti, na kterém byly s vybraným pracovníky realizovány rozhovory v rámci kvalitativního šetření. Sledované období začíná říjnem 2016 a končí měsícem září 2017, což je tedy jeden rok před účinností novely zákona o SSP, a to proto, že před změnou zákona byl vždy měsíc říjen přelomovým v platnosti přídatků na dítě, neboť během tohoto měsíce bylo nutné, aby klienti žádosti tzv. prodloužili doložením příjmů za příslušné období. Navýšení objemu doložených dokumentů vždy způsobilo i navýšení objemu práce související s evidencí a vyhodnocováním těchto dokumentů v programové aplikaci. Od října 2017 do září sleduje období prvního roku změny. Následuje třetí křivka od října 2018, která vzhledem k omezenému rozsahu končí měsícem únor 2019. Charakter průběhu křivky se čtyřmi maximy během roku je dán skutečností, že zatímco přídatek na dítě klienti před novelou prodlužovali jednou ročně, příspěvek na bydlení se po celou dobu, tj. před novelou i po ní, prodlužuje čtvrtletně. Znamená to, že vždy první měsíc kalendářního čtvrtletí mají pracovníci nejvíce práce, protože se prodlužují žádosti na další období. Tato maxima se tedy objevují ve všech třech sledovaných obdobích.

Všechna sledovaná období vykazují nejvyšší počet přesčasových hodin v měsíci říjnu (186, 137, 115). Zatímco v prvním sledovaném období, rok před novelou, se maxima přesčasových hodin pohybovaly ve výši 52 hodin v lednu, 42 v dubnu a 104 v červenci, v období prvního roku platnosti novely došlo k zvýšení počtu více než dvojnásobně: leden 138, duben 114, červenec 152. Počátek druhého roku pak až do února 2019 kopíruje téměř identicky křivku předchozího roku.

Je pochopitelné, že výsledky tohoto grafu nelze zobecnit, neboť nezachycují dostatečně dlouhou dobu před a po změně zákona, aby bylo možné vyloučit náhodné vlivy, nicméně alespoň částečně mohou podložit tvrzení pracovníků, se kterými byl proveden rozhovor. Pro účely této práce měly výsledky za úkol spíše nastínit a podložit tvrzení pracovníků v kvalitativní části této práce.

## **4.2 Analýza transakčních nákladů na vybraném pracovišti - kvalitativní výzkum**

Druhým dílčí cíl navazuje a rozpracovává cíl první. Zjišťuje změnu transakčních nákladů na část zkoumané reformy státní sociální podpory, a to na základě názorů a postojů samotných pracovníků. Ve vztahu k problematice, kterou se zabývá tato diplomové práce, se využití této metody jeví jako vhodné, neboť prostřednictvím pohledů pracovníků podílejících se přímo na zabezpečování redistribuce státní pomoci občanům, bylo možné blíže nahlédnout na specifika, která také změny zákona provázejí.

Samotný výzkum proběhl v těchto fázích: stanovení cíle práce, stanovení výzkumné otázky, stanovení metodiky provedení výzkumu, kontaktování komunikačních partnerů pro provedení výzkumu, realizace rozhovorů, přepisy a analýza rozhovorů, kompletace výsledků. Rozhovory proběhly během období prosinec 2018 – leden 2019.

Výběr komunikačních partnerů (ve výsledcích označení jako K1 – K10) byl proveden záměrným dvoustupňovým výběrem. Nejprve bylo náhodně zvoleno jedno kontaktního pracoviště Úřadu práce ČR, oddělení státní sociální podpory. Na tomto pracovišti bylo poté osloveno deset pracovníků. Podmínkou výběru byla délka praxe alespoň pět let, aby bylo možné lépe identifikovat změny, pokud za poslední rok nastaly. Po realizaci a přepisu

rozhovorů do záznamových archů byla provedena jejich analýza a následně zpracováno jejich vyhodnocení.

#### **4.2.1 Stanovení výzkumné otázky a operacionalizace pojmů**

Pro účely výzkumu byla stanovena jedna hlavní výzkumná otázka, která ze stanoveného cíle práce vychází. Výzkumná otázka byla volena tak, aby odpovídala tématu diplomové práce, které se zabývá

*VO - Jaké rozdíly při výkonu své profese vnímají pracovníci státní sociální podpory (dále SSP) ve sledované lokalitě ve vztahu se změnou právní úpravy?*

Operacionalizace pojmů a další metodologické poznámky

*Pracovník SSP a PP* – jedná se o pracovníka oddělení státní sociální podpory, který zpracovává žádosti o dávky státní sociální podpory a pěstounské péče a vyhodnocuje nárok na dávku dle zák. č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění. Pro tuto práci se navíc jedná o pracovníka, který na přepážce v rámci úředních hodin obsluhuje klienty – přebírá od klientů a kontroluje podané žádosti, komunikuje s klientem buď osobně, telefonicky nebo prostřednictvím poštovní či e-mailové komunikace.

*Změna právní úpravy* – právní úprava platná od 1. 1. 2018

*Rozdíly při výkonu profese* – zde myšleny zejména časové náklady na jednání s klienty a na zpracování žádostí, dále charakter a intenzita vztahu mezi pracovníkem a klientem, mezi pracovníky navzájem a mezi pracovníky a nadřízeným.

*Sledovaná lokalita* – jedno vybrané kontaktní pracoviště v rámci Jihočeského kraje

Další dílčí otázky, které blíže specifikovali danou problematiku, byly rozděleny do třech bloků. Takové rozdělení bylo provedeno z důvodu větší přehlednosti získaných informací. Koncepce rozhovorů proto tvoří čtyři bloky otázek. První byl zaměřen na hodnocení stavu SSP z perspektivy úřadu, druhý blok byl zaměřen na hodnocení stavu SSP z perspektivy klientů, třetí blok na hodnocení efekt změny v podobě přínosů a ztrát a ve čtvrtém bloku respondenti vyjádřili své názory z osobní perspektivy.



Vyhodnocení dat získaných z rozhovorů proběhlo metodou vytváření trsů. Z odpovědí komunikačních partnerů byly vybrány společné znaky (trsy) na základě jejich podobnosti se vztahem k tématu předem stanovených bloků.<sup>110</sup>

Výsledky byly následně pro větší přehlednost zaneseny do tabulek. Nejedná se o škály, ale uvedeným výsledkem je **pouze ten názor či postoj, který v odpovědích na položené otázky zazněl**, což vysvětluje u většiny výsledků absenci pozitivního hodnocení.

#### 4.2.2 Výstupy kvalitativního šetření

**Tabulka 6 - Délka praxe a vzdělání**

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
Praxe	25	5	25	8	25	25	25	6	25	25	
SŠ	x		x	x	x	x	x	x	x		8
VŠ		x								x	2

Zdroj: vlastní výzkum

Tabulka 6 uvádí základní údaje o komunikačních partnerech. Délka praxe sedmi z deseti pracovníků dosahuje hranice 25 let. Tyto pracovníci vykonávají agendu státní sociální podpory téměř od samého začátku jejího vzniku, prošly tedy všemi změnami, které v systému proběhly, a mají proto bohaté zkušenosti s dopady těchto změn. Zbylé tři pracovníci vykonávají agendu alespoň pět let, mohou tedy také zhodnotit, jak se poslední změna promítla do jejich praxe.

K výkonu profese je požadováno pouze středoškolské vzdělání, vysokoškolské vzdělání mají dvě pracovníce.

#### **Blok 1 - Hodnocení stavu SSP z perspektivy úředníka**

V prvním bloku otázek, který se týkal hodnocení stavu SSP z perspektivy úředníka, byly pracovníce dotazovány na čtyři otázky:

<sup>110</sup> MIOVSKÝ 2006

## 1. Co přinesla nová pravidla úředníkům z hlediska zátěže a usnadnění?

Tabulka 7 - Dopad změn na úřad, resp. na úředníky

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
zátěž	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10

Zdroj: vlastní výzkum

Ani jedna z odpovědí **nepřinesla pozitivní výsledek**, ale všechny se shodují v tom, že změna přinesla pouze **zatížení**, a to především v podobě **nárůstu administrativy**, „ ... nejen v počtu žádostí, ale především v agendě, která s tím souvisí“ (K5). Tuto související agendu blíže specifikují především u příspěvku na bydlení, kdy je nutné ... *rozdělování položek nákladů na bydlení (K9), ... je složitější dokládání a samozřejmě tím delší zadávání, je méně času a více dávek a papírů*“ (K6). Jediný částečně pozitivní názor uvádí K2, zároveň ale dodává, že agenda jako taková je náročnější: „*Pozitivní je akorát to, že se zjednodušilo zadávání příjmů u klientů žádajících současně přídavek na dítě a příspěvek na bydlení díky sjednocení dokládaného rozhodného období, jinak se ale veškerá administrativa zvýšila, klienti žádají přídavek čtvrtletně a došlo i ke zvýšené náročnosti zadávání nákladů na bydlení.*“ Mezi dalšími negativy, které změna přinesla, se objevilo např. i zvýšení poštovního (K4) nebo starosti s dodržováním časových lhůt, ... „*je více starostí s tím, ohlídat si výzvy na doplnění údajů, když je u přídavku vše v pořádku a chybí něco u bydlení, protože příjmy slouží k oběma dávkám současně*“ (K8)

Výsledek všech deseti odpovědí se shoduje, že nová pravidla přinesla **zátěž**.

## 2. Jak ovlivnila změna charakter a intenzitu vztahu mezi vámi jako úředníkem a klientem?

Tabulka 8 - Vztah mezi klientem a úředníkem

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
zhoršení	x	x		x			x		x	x	6
žádná změna			x		x	x		x			4

Zdroj: vlastní výzkum

Odpovědi na tuto otázku již nejsou tak jednotně, jako tomu bylo v předchozím případě.

Šest dotázaných pracovníků vnímá, že mezi klientem a úředníkem došlo ke **zhoršení vztahu**. „... vnímám napjaté vztahy mezi klienty a úředníky, stres ze strany klientů, který musí čekat ve frontách na vyřízení, stres ze strany úředníků, který zas mají málo času na zpracování dávek a dohání to až po úředních hodinách“ (K1) Na nervozitu klientů upozorňuje i K9. K2, K4 a K10 obdobně uvádějí jako důvod změny neusáté vysvětlování klientům: „Intenzita vztahu se ztížila o neustálé vysvětlování nových věcí, přesvědčování, že to, co po nich požadujeme, je nutné, že jsme si ty věci nevymysleli my, ale úprava zákona. Výsledkem je naštvaný klient, který má pocit, že je šikanován ze strany úředníků, úředníci pak často čelí útokům a vulgaritám ze strany klientů“ (K4). K7 si myslí, že některým klientům ani není možné změny pořádně vysvětlit, protože „... pokud začneš s klientem procházet dávkou, klient není schopen po druhé větě vnímat, ... zkráceně řečeno, děláme si z lidí blázny, pořád dokola je zpovídáme, a ty lidi to taky tak vnímají ...“

Naopak podle čtyř odpovědí se vztah mezi klientem a úředníkem **nezměnil** (K3, K5, K6, 8). Podle odpovědi K3 „... ať chceme nebo ne, jako úředníci jsme na přepážce pro klienta reprezentací tohoto státu, čili jejich negativní názory posloucháme v různých obměnách několikrát denně, nemyslím si ale, že by četnější docházka klientů na úřad ovlivnila vztahy s pracovníky.“ K6 k tomu dodává, „Myslím, že vztah se nezměnil, pouze samozřejmě nadávají, protože toho musí víc doložit.“

### 3. Jak ovlivnila změna vztahy a spolupráci na pracovišti

Tabulka 9 - Vztahy a spolupráce na pracovišti

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
zhoršení		x	x				x		x	x	5
žádná změna	x			x	x	x		x			5

Zdroj: vlastní výzkum

Zajímavá neshoda v rámci kolektivu pracovníků byla zjištěna u odpovědi na dotaz týkající se vztahů na pracovišti.,

Pět pracovníků odpovědělo, že vztahy změnou **dotčeny nebyly**. K5 uvádí: „Žádnou změnu jsem nezaznamenala, ale samozřejmě je to na povaze člověka, někdo nese každou pracovní změnu hůře a těžko se s tím vyrovnává a někdo se přes to prostě přenes.“ Podle

K1 „ ... jsou na pracovišti vztahy dobré díky dobrému kolektivu, pouze občas drobné neshody.“

Dalších pět pracovníků naopak vnímá, že změna zákona způsobila změnu vztahů **k horšímu**. Podle odpovědi K3, která uvedla, že vůči klientům se její vztah nezměnil, u vztahů na pracovišti změnu zaznamenala: „Kde se změna promítla, jsou vztahy mezi jednotlivými úředníky, pokud přibude skokově objem práce, jako se to od 1. 1. 2018 stalo, narůstají mezi kolegy třecí plochy. Sílí nervozita a stres, spolupráce je problémovější, je méně času na řešení složitostí. Není energie kolegu zastoupit a vyřídit „jeho dávky“, ... každý si hlídá, aby nedělal něco navíc, ... z pracoviště se vytrácí pohoda ...“ Podle K9 „ více dochází ke konfliktům hlavně z důvodu pracovního přetížení ...“, a „ ... přírůstek práce a zvýšená administrativa je vyčerpávající a vztahy se zúžily, zvyšuje se nervozita“ (K2).

#### 4. K jaké změně došlo v kolektivu řadových pracovníků ve vztahu k nadřízeným?

Tabulka 10 - Vztahy s nadřízeným

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
zhoršení	x		x						x	x	3
žádná změna		x		x	x	x	x	x			6

Zdroj: vlastní výzkum

**Žádnou změnu** ve vztahu k nadřízeným zaznamenalo šest pracovníků. Odpovědi nechtělo více rozvádět pět z nich, K5 pouze dodala, že „ ... někdy se více dohadujeme o pracovních postupech.“

Jiného názoru byly další čtyři pracovníce, podle kterých došlo ke **zhoršení vztahů k nadřízeným**. K1 uvádí: „Myslím, že to přineslo menší důvěru k nadřízenému, vůči kterému spoléhám na perfektní organizaci práce při tak závažných změnách v systému zavedených dávek, ... vnímám taky nedocení mé práce.“ Podle K3 „ ... únava řadových pracovníků se přenáší do vztahů s nadřízenými, mají pocit, že jsou přetěžováni, stále srovnávají zadaný objem práce svůj a ostatních kolegů, mají pocit, že vedoucí se nezajímají o jejich problémy, jde jim o výkon, jsou jen kusem v řadě, kterého si vedoucí někdy neváží. Dále mají pocit, že je vedoucí dostatečně neochraňuje ani před klienty, ani před jinými pracovníky v hierarchii nad nimi.“ K9 by očekávala větší vstřícnost, protože

se nyní častěji objevují situace, kdy je nutná konzultace.“ Také K10 vidí zhoršení vztahů na pracovišti, protože „... častěji teď musíme řešit zátěžové situace a vedoucí vadí, když za ní s dotazy chodíme, je cítit napětí, většina to pak raději vzdá a řešíme si to mezi sebou.

## Blok 2 - Hodnocení stavu SSP z perspektivy klienta

V druhém bloku byla pracovnícím položena jedna otázka:

### 5. Jaké reakce na změnu pravidel jste zaznamenaly ze strany klientů?

Tabulka 11 - Reakce klientů na změny

Výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
pozitivní u PnD					x						1
pozitivní u RodP	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
negativní u PnD	x	x	x	x		x	x	x	x	x	9
negativní u PnB	x	x	x	x		x	x	x	x	x	9

Zdroj: vlastní výzkum

V rámci této otázky byla zjišťována odpověď na to, jak změnu vnímali samotní klienti. Vzhledem k tomu, že změnou byly dotčeny dávky v různém rozsahu, vyjadřovaly se pracovnice vůči jednotlivým dávkám konkrétněji.

S **pozitivní reakcí** se pracovnice setkaly výhradně **pouze u rodičovského příspěvku**, protože „... protože mohou čerpat vyšší částky“ (K1 – K10).

Téměř všechny odpovědi uvedly, že prvotní reakce klientů **u přídatku na dítě a příspěvku na bydlení nebyly pozitivní**. U příspěvku na bydlení tato reakce přetrvává dosud, protože klientovi změna nepřinesla sebemenší výhodu při získávání dávky, ale pouze zátěž v podobě rozepisování jednotlivých částek nájemného. „Reakce byly velmi negativní, zvláště tříměsíční dokládání příjmů pro přídatky na děti a mnozí mají i problém doložit přesný rozpis služeb a vyúčtování“ (K4). Klienti mají problém s dokládáním dokladů spojených s vyúčtováním, protože pronajímatelé to neumí vyplnit, nebo nedodržují datum vyúčtování a pak musí klient přijít víckrát a hrozí mu odebrání dávky“ (K6).

Podle K7 „... po počáteční neochotě přizpůsobit se nyní už vědí, že jestli chtějí peníze, nic jiného jim nezbyvá, než se přizpůsobit a tuhle šarádu absolvovat.“ K3 uvádí, že „... u přídatku a u bydlení nebyla jediná pochvalná reakce, klienti musí obíhat více subjektů a častěji docházet na úřad práce.“

Jediná pozitivní reakce ve vztahu k přídatku na dítě byla zjištěna z odpovědi K5: „... některým tato změna z hlediska jejich příjmů vyhovuje, je to pro ně pozitivní v tom, že pokud se jim v průběhu roku sníží příjmy, nemusí čekat celý rok, zda jim nárok vyjde, ale můžou je pobírat v době, kdy je potřebují.“

Posun v reakcích klientů na změnu zaznamenala K1: „I když se někteří stále odmítají přizpůsobit a chovají se při jednání agresivně, většina klientů nově zavedený systém už respektuje.“ Podobně i K8 uvádí, že „... ze začátku se divili, že to musí dokládat častěji a rozepsané, ale teď už je to pro ně běžná záležitost. Nejsou spokojení klienti, kteří žádají o přídatky jen kvůli zamítnutí, protože pracují v zahraničí.“

### Blok 3 - Hodnocení efektu změny obecně – přínosy a ztráty

Ve třetím bloku otázek, který se týkal hodnocení toho, co změna systému přinesla, byly položeny tři otázky.

### 6. Jakou změnu jste po cca roce fungování změn zaznamenali v množství podaných žádostí?

Tabulka 12 - Množství žádostí

Výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
zvýšení	x	x	x	x	x		x	x			7
snížení									x	x	2
žádná změna						x					1

Zdroj: vlastní výzkum

Smyslem otázky č. 6 nebylo získat odpověď ve smyslu přesného počtu žádostí. Snahou bylo zjistit, jak změnu v objemu práce subjektivně vnímají sami pracovníci, přestože nemají skutečná data k dispozici.

Pouze jedna odpověď uvádí, že množství žádostí se **nezměnilo**, protože „ve skutečnosti se žádná změna nekonala, tak není důvod, aby si lidé přestali o dávky žádat“ (K6). Podle dvou pracovníků se vyplácí žádostí **méně**, protože „... určitě víc lidí na

přídavky už nemá nárok, dřív se posuzoval roční příjem zpětně, takže i když pak už zase příjem měli, pořád se jim vyplácelo na základě toho příjmu z předchozího roku, teď už to víc odráží realitu“ (K10). „Lidé s průměrnými příjmy už na přídavky nedosáhnou, bydlení je stejné“ (K9).

Naopak sedm odpovědí se přiklání k tomu, že žádostí se **zvýšilo**. Uvádějí shodně, že „ ... žádostí je podstatně více“ (K8, K7, K5, K4, K1). Detailněji se zamýšlí K2, když uvádí: „Nedokážu to přesně posoudit, spíše přibylo práce z důvodu, že zvýšením koeficientu si podalo žádost o přídavek více klientů v domnění, že jim nárok vznikne, a je víc administrativy ...“ V případě K3 se dokonce „ ... jedná o násobky ročního počtu žádostí, které byly podávány ve srovnání s předchozími lety, u příspěvku na bydlení navíc s větším počtem příloh.“

## 7. Jakou změnu jste po cca roce fungování změn zaznamenali v množství klientů?

Tabulka 13 - Množství klientů

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
zvýšení	x	x		x			x	x	x	x	7
žádná změna			x		x	x					3

Zdroj: vlastní výzkum

Podobně i smyslem otázky č. 7 nebylo získat přesné počty, ale subjektivní pocit změny, která podle nich nastala.

Změnu v množství klientů **nevnímají** tři pracovnice (K3, K5, K6). Sedm pracovnic naopak soudí, že došlo ke **zvýšení** počtu klientů, kteří si o dávky chodí žádat. K2 uvádí: „Ke zvýšení nepochybně došlo, ale nemyslím si, že by to bylo extrémní zvýšení počtu klientů, jak jsem před změnou předpokládala.“ Podle K4 „ ... počet klientů stoupá, protože se alespoň přijdou zeptat, na jaké dávky mají nárok, protože četli v médiích, na co všechno nárok mají, anebo že lidi z domu mají dávky, tak chtějí taky.“ „Klienti přibývají, protože předpokládají, že dosáhnou na dávky a budou se jim vyplácet“ (K8). Podobně situaci hodnotí i K10, zároveň ale dodává: „Myslím ale, že zvýšení bylo přechodné, spousta to přišla jen zkusit, takže když na nárok nedosáhli, už nepřijdou, navíc hodně klientů s rodičovským příspěvkem přišlo navyšovat měsíční částku, na kterou by dříve nedosáhli, teď už si ji budou volit rovnou při podání nových žádostí.“

## 8. Pro koho byla podle vás změna zákona přínosem?

Tabulka 14 – Přínosy

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
přínos pro stát							x				1
přínos pro klienty					x			x	x	x	4
pro nikoho	x	x	x	x		x					5

Zdroj: vlastní výzkum

Odpovědi na tuto otázku se opět různí. Pouze jedna pracovnice se domnívá, že změna zákona byla **přínosem pouze pro stát**, když s poněkud konspiračním nádechem uvádí: *Objem peněz i stanovený algoritmus výpočtu ... všechno je státem předem dané, všechno je spočítáno do koruny, na lidech přitom vůbec nezáleží ...* (K7)

Čtyři pracovnice se shodují v názoru, že změna byla **přínosem pouze pro klienta**, protože „... čtvrtletní příjmy více zpřesňují situaci rodiny, může vzniknout nárok i během roku“ (K5, K9, K8). „Jestli je změna pro někoho přínosem, tak akorát pro žadatele o rodičovský příspěvek, můžou volit rychlejší čerpání dávky, a pak pro některé žadatele o přídavek na dítě“ (K10).

Zbylých pět pracovnic zásadně odmítá, že by změna byla pro někoho přínosem. I když někteří klienti nepochybně změnou získali, pracovnice celou změnu považují za **neefektivní** a vidí především negativa, která jsou s tím spojená. „Změna zatěžuje klienta, úřad i stát - úředníci pořád posílají klientům nějaké upozornění a výzvy k doplnění údajů, klienti jsou nuceni navštívit úřad i několikrát, než doloží potřebné věci. Stojí to všechno spoustu peněz a času“ (K1). „Klient si se časem smíří s tím, že už na dávku nárok nemá, nebo že musí pořád něco dokládat, ale to množství práce s tím spojené, to úředníkům zůstává a je to strašně vyčerpávající“ (K10). Zvýšená administrativa je podle pracovnic hlavním důvodem, proč žádný jiný přínos nevidí. „Slibovaná úspora u příspěvku na bydlení se nekonala, protože dávka je úplně stejná jako dřív, jen přibylo nesmyslné rozepisování“ (K6). „Všechno déle trvá, rozepisuje se každá položka, výsledek je stejný, jako když se zadávala jedna částka, program to počítá úplně stejně, pořád něco posíláme klientům, jsou s tím spojené i zvýšené náklady úřadu“ (K4).



## Blok 4 - Hodnocení z osobní perspektivy

V rámci tohoto bloku byl dán pracovním prostor, aby celý systém SSP zhodnotily z osobní perspektivy a aby se pokusily oprostít od role úředníka a pokusily se vyjádřit vlastní názor. Odpovědi pracovníků jsou individuální a u každé se liší, protože odrážejí jejich osobních postoje a přesvědčení.

Tabulka 15 – Osobní názory

výsledek	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	četnost
zneužitelný systém			x	x	x	x				x	5
nespravedlivý		x			x		x			x	4
neadresný systém				x		x			x		3
složitý	x			x							2
absence kontroly						x				x	2
přídavky všem			x	x		x				x	4
zkrátit RodP			x								1
snížit PnB			x			x					2
zpřísnit meanstest									x		1

Zdroj: vlastní výzkum

Pracovnice K8 k hodnocení uvedla, že její názor na celý systém není jednoznačný, protože je ovlivněna prací a nedokáže se na něj dívat jinak.

Polovina dotazovaných (K3, K4, K5, K6 a K10) uvedla, že považují systém SSP za **snadno zneužitelný**: „... vše vychází z potvrzení o příjmech, které někteří lidé zatajují nebo upravují tak, aby nárok na dávku vznik, systém se už dávno stal nedůvěryhodným“ (K3). „Byty se pronajímají mezi příbuznými za vysoké náklady, což ve skutečnosti vůbec není pravda ... zajímalo by mě, jestli všichni tihle pronajímatelé odvádějí daně z pronájmu“ (K4). „Příspěvek na bydlení se často vyplácí celé roky strašně vysoký i těm, kteří neuvádějí pravdivé informace, kontrola je mizivá, nikdo si nechce přidělovat práci“ (K6).

**Nedostatečnou kontrolu** zmiňuje kromě K6 i K10: „o zneužitelnosti dávek se mluví běžně i v médiích, všichni říkají, jak se musí posílit kontroly, ale celé ty roky se nic neděje, i když víme, že klient podvádí, málokdy je na něj nějaká páka, prokazování je složité ... „

Jako **nespravedlivý** vidí tři pracovnice: „*Celý systém je podle mého postaven naprosto špatně, proč mají být zvýhodněni lidé, kteří nepracují, a pracující nemají na nic nárok, když se snaží zajistit své rodiny vlastním úsilím*“ (K2). „*Pořád dostávají na dávkách nejvíc ti, co nepracují a státu nic neodvádí, nebo pracují načerno*“ (K5). „*Co je spravedlivého na tom, že pracující nedostane nic, a ten, kdo pracovat nechce, naopak všechno*“ (K10). K1 a K4 považují systém za zbytečně **složitý**: „*Kdyby přídavky dostávali všichni, odpadl by velice složitý administrativní moloch a náklady s tím spojené.*“ „*Zjednodušení systému by přineslo úlevu klientům i úředníkům ... mám ráda práci s lidmi a přála bych si, aby byli klienti spokojeni*“

Na **neadresnost** systému, především u příspěvku na bydlení, poukazuje K9: „*... určitě není adresný, jak se hlásá v médiích, to by se nemohlo vyplácet tolik peněz lidem, kteří nikde nedělají. I když oni asi dělají, jak by uplatili nájem, ale je to všechno načerno.*“ Podle K4 je také příspěvek na bydlení neadresný, protože „*... lidi různě kalkulují s trvalým bydlištěm, a pak taky pronájmy bytů mezi příbuznými, kteří si pak nic mezi sebou neplatí, je to všechno jenom jako.*“ V souvislosti s neadresností systému byl zmíněn i vyšší požadavek **na zpřísnění sledování podmínek**, za kterých by měly být některé dávky poskytován, především příspěvek na bydlení, u kterého se vyplácejí často i vysoké částky. Podle K9 by „*lidem, kteří nepracují a nemají žádný příjem ani nejsou vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání měly být dávky zrušeny nebo případně hodně omezeny.*“

Některé z pracovnic se také vyjádřily k návrhu změn. K3 a K9 navrhují **snížit příspěvek na bydlení**, K3 navíc i **snížit výši rodičovského příspěvku**. Naopak pro **plošný přídavek na dítě** se vyjádřily čtyři pracovnice. „*Využila bych zkušenosti okolních států a dala přídavky plošně, určitě by to celou agendu zjednodušilo co do podkladů i výpočtů*“ (K3). „*Po vzoru ostatních států bych dala přídavky všem dětem do 26 let*“ (K6). Stejnou odpověď uvedla i K4: „*Myslím, že dát přídavky plošně by byl dobrý kompromis, lidi aspoň nebudou muset podvádět*“. Podle K10 má smysl poskytnout přídavek plošně, „*... i kdyby to byla jen pětistovka na obědy, ... a že je zbytečné vyplácet dávku bohatým? To bych se nebála, protože ty kvůli těm pěti stovkám na úřad nepůjdou.*“

## 5 Zhodnocení výsledků a diskuse

Východiskem této práce byl předpoklad, že změny v systému státní sociální podpory vedou k efektivitě v sociální správě, a to jak v efektivitě přímých finančních úspor, tak i úspor vyplývajících z nižší náročnosti práce a personálních požadavků. Je potřeba se ale zamyslet, v čem ve skutečnosti efektivita spočívá. Z obecného hlediska jde o snahu najít optimální vztah mezi vynaloženými náklady a dosaženým přínosem. Jedná se tedy o ušetření peněz obecně, nebo o to, že dávky budou lépe zacíleny, tj. obdrží je ten, kdo je nejvíce potřebuje (i za cenu zvýšení nákladů)? Pro klienta tedy může být efektivní něco jiného než pro stát.

Odpověď na tuto otázku není jednoduchá, což ostatně vyplývá již z teoretických východisek k této práci, které poukazují na různá pojetí sociálního státu i zjištění, že zatímco jedni považují sociální stát za příliš šedý a doporučují svým občanům více spoléhat na pomoc v rámci rodiny, jiní zase preferují zabezpečení na principu univerzalizmu, kdy všichni jsou zabezpečeni proti sociálním rizikům bez ohledu na to, zda pracují nebo ne, a stát je zodpovědný za blahobyt všech občanů země.<sup>111</sup>

První zkoumaná oblast se týkala **změn v nákladech vynaložených na výplatu dávek a v počtu vyplácených dávek**, konkrétně u přídatku na dítě a rodičovského příspěvku, které byly dotčeny ve smyslu možné změny výše a nároku. U příspěvku na bydlení se změny dotkly pouze technické stránky způsobu zpracování, což na výplatu ani výši vliv nemělo, proto mu v kvalitativní části výzkumu nebyla věnována samostatná pozornost a objevil se pouze jako součást celku.

U dávky **rodičovský příspěvek** bylo zjištěno, že v roce 2018 v Jihočeském kraji objem prostředků vynaložených na výplatu této dávky dosáhl výše 1,46 mld. Kč, což byla ve srovnání s předchozími třemi lety částka nejvyšší. Zatímco roky 2016 a 2017 mezi sebou přinesly meziroční navýšení o 1,3%, u roku 2017 a 2018 to byl rozdíl 7,8%. Stejně tak i počet vyplácených dávek vykazuje největší změnu u roku 2018, kdy bylo vypláceno téměř 204 tisíc dávek oproti roku 2017, kdy jich bylo vypláceno necelých 201 tisíc. Pokud bychom uvedené výsledky převedli na průměrnou měsíční výši vypláceného rodičovského příspěvku, v roce 2016 i v roce 2017 činila průměrná hodnota měsíční vyplácené dávky

---

<sup>111</sup> KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*, str. 55.

cca 6.700,- Kč, v roce 2018 už to ale bylo cca 7.200,- Kč měsíčně. V tomto případě tedy **k finanční úspoře nedošlo.**

U dávky **přídavek na dítě** byla zjištěna situace oproti rodičovskému příspěvku poněkud odlišná a došlo k zajímavému zjištění. Zatímco u rodičovského příspěvku se v roce 2018 počet vyplácených dávek i objemu vyplácených prostředků zvýšil, u přídavku na dítě došlo v roce 2018 pouze ke zvýšení výdajů na dávku, ale počet žadatelů ve srovnání s předchozím obdobím výrazně poklesl. Podle grafu 10 klesající tendenci zaznamenal už i závěr roku 2017, což by odpovídalo nastavení nové právní úpravy, zvláště v tom ohledu, že se na rozdíl od předchozích let tento počet už v dalších měsících nezvýšil. Důvodem, proč byl vyplácen vyšší objem prostředků, když žádostí se vyplácelo méně, je skutečnost, že právní úprava od 1. 1. 2018 navýšila částky přídavku na dítě pro rodiny, kde alespoň jeden z rodičů je ekonomicky aktivní, popř. disponuje příjmem taxativně uvedeným v zákoně. Ani zde tedy **k finanční úspoře nedošlo.**

Přestože Tisková zpráva MPSV z 3. října 2017 uvádí, že změny mají za cíl podpořit rodiny s dětmi,<sup>112</sup> informovala některá média už před očekávanou změnou o tom, že díky novele naopak mnohé rodiny o přídavky přijdou.<sup>113</sup> Tuto informaci výsledky této práce potvrzují. Ačkoliv tedy nová právní úprava upravila koeficient násobku životního minima rodiny sloužící ke stanovení příjmové hranice z 2,4 na 2,7, tedy by na dávku mělo mít nárok více rodin, došlo k opaku.

Výsledky byly následně porovnány s údaji za celou Českou republiku.<sup>114</sup> Bylo zjištěno, že k navýšení objemu prostředků i počtu žádostí došlo v roce 2018 stejným způsobem i v rámci republiky, taktéž meziroční změny vykazují stejný vývoj, lze tedy předpokládat, že změny skutečně nastaly následkem předložené novely zákona, a nikoliv z důvodu nějaké specifické disparity, na základě které by výsledky v Jihočeském kraji vykazovaly možné zkreslení.

K této části výzkumu se vázaly tři hypotézy. Hypotéza H1 - Změna způsobu konstrukce přídavku na dítě způsobila ve sledované lokalitě vyšší počet vyplácených žádostí v roce 2018, než bylo vypláceno v letech 2015, 2016 a 2017 - **se nepotvrdila.** Hypotéza H2 - Změna způsobu konstrukce přídavku na dítě způsobila ve sledované

---

<sup>112</sup> Tisková zpráva MPSV. *Rodiny už nebudou na přídavky na děti čekat tak dlouho.* online

<sup>113</sup> iDNES/EKONOMIKA: *Tisíce rodin přijdou o přídavky na děti, může za to novela.* online

<sup>114</sup> MPSV. *Informaceo vyplácených dávkách.* online

lokalitě vyšší částku výdajů na výplaty této dávky v roce 2018, než bylo vypláceno v letech 2015, 2016 a 2017 – **se potvrdila**. Hypotéza H3 - Možnost zvýšení měsíční částky rodičovského příspěvku způsobila ve sledované lokalitě vyšší částku výdajů na výplaty této dávky v roce 2018, než bylo vypláceno v letech 2015, 2016 a 2017. Tato hypotéza se **potvrdila**.

Další část výzkumu se týkala zjišťování, jak se u pracovníků sledované lokality změny zákona projeví **v nákladech na zpracování žádostí**, zda došlo k úsporám vyplývajících z nižší náročnosti práce a personálních požadavků, nebo naopak ke zvýšení objemu práce. Na základě předem vybraných správních činností, tj. úkonů, které pracovníci v souvislosti se zpracováním žádostí podaných klienty vykonávají, vyplývá z grafu 18 prudký nárůst těchto administrativních úkonů, a to o téměř třicet procent oproti roku 2017. Vzhledem k tomu, že rok 2017 naopak oproti roku 2016 vykazuje pokles těchto činností o deset procent, lze se tedy domnívat, že náhlý obrat v roce 2018 je způsoben právě změnou zákona.

V této souvislosti byl zjišťován i **počet přesčasových hodin** pracovníků sledované lokality. Bylo zjištěno, že v roce 2017 dosahovaly přesčasové hodiny nejvýše 52 hodin za měsíc, s výjimkou letních měsíců, kde byla hodnota naměřena 104, v roce 2018 to ve stejných obdobích bylo 138 a v létě 152. Celkový rozdíl činil 217 přesčasových hodin navíc při stejném počtu pracovníků.

Otázkou ovšem zůstává, zda a jak bude tento vývoj pokračovat, protože v roce 2018 se právě v souvislosti se změnou zákona mnoho klientů alespoň pokusilo o přídavky na děti zažádat a zjistit, zda mají nárok. Se zpracováním každé žádosti, byť bez nároku, se pojí zvýšená administrativa, protože je nutné žádost dále dle správního řádu zpracovat a vydat následně i několik dokumentů ve správním řízení. Jelikož se tato práce nezabývá prognózou do budoucna, ale pouze zjištěním, jaký dopad měla změna zákona ve sledované lokalitě, lze konstatovat, že **došlo k nárůstu objemu práce**.

Východiskem pro kvalitativní rozměr analýzy efektivity změn státní sociální podpory byl předpoklad, že finanční efektivita systému sociální podpory (platí to i obecně) může do jisté míry způsobit zátěž (potažmo personální i finanční nákladnost) sociální správy. Tato zátěž je měřitelná nejen kvantitativními ukazateli, jak ukazují výsledky grafů 18 a 19 týkající se nákladů na zpracování žádostí, ale i subjektivním přístupem a hodnocením samotných reprezentantů sociální správy. Na základě hodnocení stavu SSP

z pohledu úředníků se všech deseti dotazovaných shodlo v názoru, že nová pravidla přinesla **pouze zátěž** v podobě **nárůstu administrativy**. Nutno podotknout, že dotazované pracovnice výsledky kvantitativního šetření neznaly, ani neměly možnost si údaje někde ověřit, jejich odpovědi se tedy zakládaly pouze na subjektivním názoru a pocitu. Porovnáme-li tedy jejich odpovědi s údaji, které prokázalo kvalitativní šetření, shodují se jejich odpovědi v bodě týkajícím se **nárůstu objemu práce**.

Dotazy, které se týkaly změn **vztahů ke klientovi, k nadřízenému i mezi kolegy**, **nebyly jednotné**, byly zodpovězeny zhruba v polovině případů tak, že se změny buď neprojeví, nebo se zhorší. Nárůst administrativy prokázán byl, jistě tedy dochází k nutnosti řešit některé problémy častěji, odpovědi jsou ale dle mého názoru velmi ovlivněny i povahou a osobnostními rysy jednotlivých pracovníků, protože někdo potřebuje práci konzultovat více, může mít tedy dojem, že kolega či nadřízený nespolupracuje, někdo si pracovní problém vyřeší sám. To dokazují např. i protichůdné odpovědi, zatímco K4 „*žádnou změnu nepociťuje*“, podle K2 ke změně vztahu k nadřízenému nedošlo, „*protože řadoví pracovníci řeší své povinnosti a nemají již energii dávat podněty nadřízenému*“, avšak podle K10 se vztahy zhoršily, protože „*vedoucí vadí, když za ní chodíme*.“

Na otázku, **jak na změnu reagovali sami klienti**, pracovnice shodně odpověděly, že na změny v **rodičovském příspěvku jediné pozitivně**, protože klienti mohou čerpat vyšší částky. Pouze jedna pracovnice odpověděla, že lidé na změny u přídatku reagují pozitivně, protože „*nemusí čekat celý rok, zda jim nárok vyjde, ale můžou je pobírat v době, kdy je potřebují*“ (K5), všechny ostatní se setkaly zásadně s **negativními reakcemi** klientů, **především u příspěvku na bydlení** z důvodu zdlouhavé administrativy při rozepisování nákladů na bydlení do programové aplikace

Při dotazu na **množství žádostí či klientů** byl v obou případech subjektivní názor sedmi pracovnic z deseti, že došlo ke **zvýšení počtů**. Pouze dvě pracovnice si myslí, že množství žádostí ubylo, a jedna, že zůstalo stejné. V případě množství klientů si tři pracovnice myslí, že se počet nezměnil. Srovnáme-li skutečnost v počtu vyplácených žádostí, jak ji zobrazuje graf 14, tedy že v roce 2018 **došlo ke snížení** všech vyplácených dávek, a to jak u přídatku na dítě i příspěvku na bydlení, tedy u obou dávek, které administrativu zatěžují nejvíce z důvodu nutnosti čtvrtletního dokládání příjmů a nákladů, pouze dvě pracovnice z deseti odpověděly ve shodě s touto skutečností. Zbytek tuto změnu

vůbec nezaznamenal, což může také svědčit o tom, že zvýšením administrativy související se zpracováním těchto dávek, jsou pracovnice tak zaneprázdňené, že nedokážou rozlišit, čeho se navýšení objemu práce ve skutečnosti týká.

V souvislosti s touto otázkou byl názor pracovníků velice subjektivní, a vzhledem ke zvýšení administrativy u některých dávek, nebyly schopni v některých případech objektivního úsudku. To dokládá názor vyjádřený pracovnící K3 ohledně změny počtu podaných žádostí přídavek na dítě, kdy se podle ní „ *...jednalo o násobky ročního počtu žádostí, které byly podávány do konce roku 2017*“, což se ovšem v první části empirického výzkumu nepotvrdilo, protože u přídávku na dítě došlo naopak k poklesu žádostí o téměř 23%. Zcela přesně tato pracovnice vystihuje i důvody, kvůli kterým úředníci vnímají nárůst administrativy, protože „ *... žádosti se dokládají s větším počtem příloh, které musí být v programové aplikaci následně zaevidovány*.“ Tyto související úkony se ve statistikách počtu podaných žádostí neobjeví, naopak zvyšují časovou dotaci, která je nutná k zaevidování stejného objemu žádostí, než tomu bylo před změnou. To ostatně naznačuje i **zvýšení přesčasových hodin**, které byla na příslušném pracovišti zaznamenáno.

Z hlediska dotazu na **celkovou efektivitu** pouze čtyři pracovnice připustily pozitivní dopad na **klienta s rodičovským příspěvkem a přídávkem na dítě**, pět pracovnic nevidí přínos **pro nikoho**. I když připouští, že pro některé klienty změna může být pozitivní, v jejich odpovědích je znát určitá rezignace a nedůvěra k celému systému.

Poslední část rozhovoru se týkala osobních názorů pracovníků na celý systém státní sociální podpory a možnosti navrhnout změny. Vzhledem k tomu, že se jednalo o pracovnice, které tuto agendu vykonávají déle než pět let, sedm z nich dokonce od samého začátku, měly možnost mnohaletého srovnání. Pouze jedna pracovnice na otázku z osobních důvodů neodpověděla.

Z hlediska osobních názorů všech dotázaných pracovníků byl nejvíce systém SSP napadaný jako snadno **zneužitelný, nespravedlivý či neadresný**, a to především v souvislosti s **příspěvkem na bydlení**. Ačkoli příspěvku na bydlení v kvantitativním výzkumu nebyl věnován samostatný prostor, protože změna právní úpravy neovlivnila základní pravidla jeho čerpání, a tedy výkyvy v počtu podaných žádostí za sledovaná období nelze této změně přičítat, mnohem častěji je zmiňován pracovníci v této kvalitativní části výzkumu.

Změna podmínek u příspěvku na bydlení od 1. 1. 2018 spočívá v tom, že byla upravena pravidla pro způsob dokládání uhrazených nákladů na bydlení. Pro základní výpočet je potřeba, aby klient doložil mimo jiné výši příjmů rodiny a výši nákladů na bydlení – jedná se o částky, které vymezuje zákon. Od ledna 2018 již náklady nelze dokládat paušální částkou, protože podle novely zákona musí být v žádosti o příspěvek na bydlení ponovu náklady podrobně rozepsány na jednotlivé položky. Rozepisování nákladů je odůvodněno jejich transparentností, tzn., že pokud předtím klient doložil uhrazená náklady jednou částkou, mohl mít v této částce započtenou i položku, která dle zákona uznatelným nákladem není (např. úhrada za internet). Stvrdil-li dříve pronajímatel adekvátním způsobem úhradu nákladů, úředník dále nezkoumal, co je konkrétní součástí (neměl-li klient s pronajímatelem již ve smlouvě rozpis jednotlivých plateb uveden, což ale nebylo povinné). Tato změna sama o sobě nemusí nutně znamenat nelogický krok, skutečně je potřeba odlišit, jaké náklady uznat nelze, problém je ovšem ve způsobu, jakým je nutné „ponovu“ náklady do programové aplikace evidovat. Všechny tyto drobnosti ale **navyšují čas, který je nutný ke zpracování žádostí.**

Z hlediska toho, jakou část celkových nákladů na vyplácení dávek příspěvek na bydlení v celém systému dávek zaujímá (15% objemu výdajů všech dávek SSP), je skutečně diskutabilní, co má zpřesnění rozepisování nákladů skutečně přinést. Příspěvek na bydlení je opakovaně v médiích označován jako **neadresný a snadno zneužitelný**.<sup>115</sup> Stejně se k tomuto tématu vyjádřily pracovnice ve svých odpovědích. Také programové prohlášení vlády zmiňuje příspěvek na bydlení v souvislosti s vyjádřením potřeby vyhodnocení změn v dávkových systémech.<sup>116</sup> Osobně se ale domnívám, že zneužívání této dávky není postaveno na tom, zda jsou náklady na bydlení blíže specifikovány, ale změna vyžaduje mnohem hlubší systémové řešení týkající se zvýšených kontrol spočívajících např. v tom, zda jsou potvrzované náklady pronajímatelem skutečně přiznávány jako příjmy z pronájmu na finančním úřadě. To často samozřejmě nebývá, pokud mají rodinní příslušníci či známí mezi sebou uzavřenou nájemní smlouvu na fiktivní nájemné. Nebo důsledným prokazováním příjmů, protože pokud klient žádné příjmy nedokládá (tvrdí, že je nemá), jak může hradit nájemné – což je častý jev u rodičů s dětmi, kteří mezi sebou uzavřou fiktivní nájemní smlouvu, rodiče si odhlásí z bytu trvalý pobyt

---

<sup>115</sup> AKTUÁLNĚ.CZ: Podvody s dávkami. online

<sup>116</sup> VLÁDA ČR. Programové prohlášení vlády. online



(čímž se na ně pohlíží, jako by byt neužívali), ale dále v něm žijí. Dítěti, často studentovi bez příjmů, pak stát vyplácí příspěvek na bydlení. Domnívám se, že tyto důsledky jsou mnohem zásadnější, a dosud je nikdo nebyl schopen při konstrukci této dávky odstranit.

Z výše uvedených důvodů považuji změnu u **přídavku na bydlení** za **vysoce neefektivní**, protože přinesla úředníkům **zbytečně zvýšenou zátěž** bez zásadní změny ve výdajích.

**Rodičovský příspěvek** tvoří největší objem ve vyplácených dávkách. U této dávky došlo jak k navýšení počtu žádostí, tak ke zvýšení objemu výdajů. Rodičovský příspěvek svým způsobem nahrazuje příjem jednoho z rodičů, je tedy jasné, že volba na základě předchozí ekonomické aktivity je vhodná. Celková výše rodičovského příspěvku už se ale od této aktivity neodvozuje a je dána nastavením sociální politiky státu. Ve srovnání s ostatními státy EU nemá ČR částku nejmenší, ale pouze jako jediná umožňuje čerpat do čtyř let věku dítěte (viz tabulka 3) Podle důvodové zprávy byla cílem návrhu na změnu **maximálně flexibilní dávka** přizpůsobená aktuální situaci rodiny.<sup>117</sup> Vzhledem k tomu, že současná právní úprava umožňuje ekonomickým matkám na základě předchozích výdělků vyčerpat dávku rychleji, naopak těm, které nemají možnost se do zaměstnání vrátit, umožňuje více času si práci najít (pokud chtějí), považuji takové nastavení **jednoznačně za přínos pro klienta**. Zneužití této dávky je prakticky nemožné.

Navýšení objemu prostředků, ke kterému v roce 2018 došlo, je dáno jednak možnostmi čerpat vyšší měsíční částku, jednak možnostmi dočerpat vyšší částku u matek s víceročnými. Stejným způsobem jako **přínos** označují odpovědi pracovníci v rozhovorech (všech deset), jednoznačně ho jako přínos vidí i klienti. Diskutabilní už ale zůstává ona celková výše, o které se i nadále jedná. V současné době je rodičovský příspěvek v celém systému zastoupen téměř sedmdesátiprocentním podílem na celkových ročních výdajích. Dle programového prohlášení vlády se počítá s navýšením této dávky o dalších osmdesát tisíc.<sup>118</sup> Vzhledem k tomu, že tato práce hodnotí dopady změn předchozího období, nebudou se budoucí možnou výší dále zabývat.

Co se týká **přídavku na dítě**, situace je odlišná. Je to dávka, stejně jako příspěvek na bydlení, testovaná na příjmu, ale tyto příjmy jsou v mnoha případech těžko zjistitelné. Samozřejmě je to otázka svědomí, ale pokud se jedná o příjmy z různých brigád či

---

<sup>117</sup> Hospodářská komora ČR. *Novela zákona o státní sociální podpoře*. online

<sup>118</sup> VLÁDA ČR. Programové prohlášení vlády. online

krátkodobých dohod a příležitostných prací, těžko se tyto příjmy zjišťují. Už také proto, že institutu čestného prohlášení je v systému státní sociální podpory přikládáno důležité postavení. Nikoliv z vůle úředníka, ale systému jako takového, kdy vyjádření klienta má přednost před pochybnostmi úřadu. V první výzkumné části bylo zjištěno, že zatímco počet žádostí dotčených změnou poklesl, **výdaje na dávku se zvýšily** o necelá dvě procenta oproti roku 2017. Z hlediska poměru celkových výdajů na dávky tvořil přírůstek na dítě „pouze“ 7%, je tedy otázka, nakolik je prioritní na vládní pozici řešit otázku zneužívání této dávky vzhledem ke všem státním výdajům v oblasti dávkových systémů, které v roce 2018 činily 540 mld. Kč a celá státní sociální podpora 40 mld. Kč, tj. 7% celkové částky.<sup>119</sup>

Pracovnice, které se zúčastnily kvalitativního šetření, si většinou uvedené procentní poměry ani neuvědomují, ale při každodenní práci s klienty vidí naopak ty detaily, které přiznání dávky provází, a ty jim často připadají nespravedlivé. Přírůstek je jediná dávka pro děti po dobu jejich nezaopatřenosti, což je jistě doba zvýšených potřeb dětí, ale dosáhnou na ni jen někteří, a často i ti, kteří podvádí. Mnozí se snaží pracovat poctivě, a přesto by jim tato dávka pomohla rozpočet vylepšit, ale nárok nemají. V teoretické části práce bylo pro srovnání uvedeno několik států Evropské unie a nároky na přídatky v těchto státech. Pracovnice na poslední otázku rozhovoru několikrát uvedly, že by bylo dobré vyplácet tuto dávku plošně. Z tabulky 2 je patrné, že ani v těchto státech nepanuje jednotný názor. Zatímco některé ze států poskytují přídatky plošně (Německo, Rakousko, Slovensko), jiné nárok omezují různě vysokou příjmovou hranicí (Polsko, Chorvatsko). Kombinaci obou typů je Velká Británie, kde mohou být přídatky sice poskytovány všem, ovšem od určité příjmové hranice je nutné platit speciální daň z této dávky. Domnívám se, že pokud by byly přídatky vypláceny plošně, odpadlo by zneužívání dávek, ale také by bylo nutné snížit počet pracovníků, protože by logicky všechna dosavadní práce odpadla. **Efektivita dopadu současné změny je z mého pohledu sporná. Přírůstek získalo méně lidí, náklady na výplatu se zvýšily, zneužívání dávky pokračuje.**

---

<sup>119</sup> MPSV. *Informace o vyplacených dávkách*.online

## 6 Závěr

Předložená diplomová práce se zabývala agendou státní sociální podpory jako jednou z částí nepojistných dávkových systémů v rámci sociálního zabezpečení státu s ohledem na změnu právní úpravy od 1. 1. 2018, přičemž **cílem práce** bylo zjistit, jakým způsobem změna právní úpravy tento systém ovlivnila, a zhodnotit dopad této změny z hlediska efektivity. Východiskem této práce byl předpoklad, že změny systému sociálního státu obecně vedou k efektivitě v sociální správě, a to jak v efektivitě přímých finančních úspor, tak i úspor vyplývajících z nižší náročnosti práce a personálních požadavků.

Empirická část kombinovala kvantitativní a kvalitativní výzkum a byla rozdělena příslušně ke dvěma výzkumným cílům do dvou částí. **Prvním dílčím cílem** bylo zjistit, jak se změny zákona projeví v nákladech vynaložených na výplatu a zpracování dávek. V této části výzkumu sledujícím převážně finanční efekt při změně v systému státní sociální podpory byla analyzována správa změnou dotčených dávek, na základě které došlo ke zjištění, že změna způsobu konstrukce přídatku na dítě způsobila ve sledované lokalitě v roce 2018 při nižším počtu vyplácených dávek vyšší částku výdajů na výplatu této dávky, než tomu bylo v letech předešlých. Také možnost zvýšení měsíční částky rodičovského příspěvku v roce 2018 způsobila zvýšení výdajů na výplatu dávky. Finanční tedy úspora prokázána nebyla.

**Druhým dílčím cílem** bylo zjistit, jaké jsou transakční náklady na část zkoumané reformy státní sociální podpory, resp. jak je identifikujeme u pracovníků státní sociální podpory. Východiskem pro kvalitativní rozměr analýzy efektivity změn státní sociální podpory byl předpoklad, že finanční efektivita systému sociální podpory (platí to i obecně) může do jisté míry způsobit zátěž (potažmo personální i finanční nákladnost) sociální správy. Tato zátěž je měřitelná nejen kvantitativními ukazateli, ale i subjektivním přístupem a hodnocením samotných reprezentantů sociální správy. V této části výzkumu bylo zjištěno, že pracovníci dopad změny zákona nepovažují za efektivní, neboť v roce 2018 došlo k nárůstu objemu jejich práce. Změnu týkající se přídatku na dítě a příspěvku na bydlení považují za zatěžující a zbytečnou. Pouze změny u rodičovského příspěvku byly hodnoceny pozitivně.

Závěrem je třeba říci, že z práce vzešlo několik skutečností zohledňujících efektivitu sociální správy a zřejmě i samotnou efektivitu sociálního státu. Souhrnem kvantitativního i kvalitativního šetření se jeví, že změny v systému SSP mají rozhodně dopad na klienty

sociálního státu i na samotné úředníky. Z pozice klientů se jeví, že pozitivní na změně pravidel SSP je zvýhodnění rodičovského příspěvku a vyšší flexibilita čerpání. I z reakce úředníků jsou dávky směřované k příspěvkům orientovaným k péči o děti více „shovívavější“ a legitimizují je. Vážnějším problémem se zdá být změna u příspěvku na bydlení cíleného na sociálně slabší rodiny bez ohledu na péči o děti. Došlo ke složitějšímu „dokazování“ výdajových položek na bydlení, což znamená výrazně vyšší administrativní zátěž dopadající na klienta i úředníka, přičemž je patrné, že z expertního pohledu není naděje větší efektivity dávky, spíše náročnějšího „obcházení“ pravidel klienty.

Ve vlastní práci úředníků je se změnou sledované zákonné úpravy patrná vyšší zátěž, kterou úřednice snášejí rozdílně, a to bez ohledu na délku praxe a stupeň vzdělání. Výsledkem zátěže lidské pracovní síly může být napětí mezi spolupracovnicemi, přičemž necítí oporu v kolezích na vedoucích pozicích, tato linie jako by byla přetržena. Takový stav by však mohl vést k lepším pracovním vztahům spolupracujících, ovšem nedostatek je zde negativním klíčovým faktorem. Podobně je tomu i ve vztahu ke klientům a času pro ně vymezeném. Z výzkumu je patrné, že efektivita (byť i redukovaného) systému dávek SSP by byla vyšší, pokud by úředníci měli dostatek času věnovat se klientům a důvody změn jim vysvětlovat. Lze konstatovat, že stanovené cíle této práce byly naplněny.

## 7 Seznam použitých zdrojů

ANZENBACHER, A. *Křesťanská sociální etika – úvod a principy*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004. 254 s. ISBN 80-7325-030-6.

ARNOLDOVÁ, A. *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*. 1. část. 1. vyd. Praha: Karolinum. 2000. 247 s. ISBN 80-246-0092-7.

GREGOROVÁ, Z., GALVAS, M. *Sociální zabezpečení*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 280s. ISBN: 80-210-3686-9.

HAUSER, M. *Sociální stát a kapitalismus*. 1. vyd. Praha: Svoboda Servis, 2007. 306 s. ISBN 978-80-86320-48-9.

HENDL, J. *Kvalitativní výzkum*. Praha: Portál, 2005. 407 s. ISBN 80-7367-040-2.

CHVÁTALOVÁ, I. et al. *Právo sociálního zabezpečení v české republice a evropské unii*. 1.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 290 s. ISBN 978-80-7380-374-2.

KACZOR, P., *Sociální politika a sociální systém ČR*, 1. vyd. Praha: VŠE, 2015. 270 s. ISBN 978-80-245-2096-4.

KAHOUN, V. et al. *Sociální zabezpečení*. 1. vyd. Praha, Kroměříž: Triton, 2009. 445 s. ISBN 978-80-7387-346-2

KELLER, J. *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. 1. vyd. Praha: SLON, 2011. 197 s. 978-80-7419-059-9

KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. 1. vyd. Praha: SLON, 2005. 158 s. 80-86429-41-5

KING, S. *Až dojdou peníze, konec západního blahobytu*. 1. vyd. Praha: Paseka, 2014. 268 s. ISBN 978-80-7432-493-2

KLAUS, V. *Občan a obrana jeho státu*. 1. vyd. Centrum pro ekonomiku a politiku, 2002. 322s. ISBN: 80-86547-12-4

KOLDINSKÁ, K., ŠTEFKO, M. *Sociální reformy ve střední Evropě, cesta k novému modelu sociálnímu státu?* 1. vyd. Praha: Auditorium, 2011. 240 s. ISBN: 978-80-87284-14-8

KREBS, V. *Sociální politika*. 5. přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 544 s. ISBN: 978-80-7357-585-4.

KREBS, V. at al. *Solidarita a ekvivalence v sociálních systémech*. 1. Vyd. Praha: VÚPSV, 2009. 135 s. ISBN: 978-80-7416-044-8

MASARYKŮV SLOVNÍK NAUČNÝ. *Praha: Československý kompas, 1932*

- MATOUŠEK, O. et al. *Základy sociální práce*. 2. vyd. Praha: Portál, 2007. 312 s. ISBN: 978-80-7367-331-4
- MIOVSKÝ, M. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: GradaPublishing, 2006. 332 s. ISBN 80-247-1362-4.
- MOŽNÝ, I. *Silný pomáhající stát udělal člověka méně závislým na pomáhajících dětech*. Sociální práce/Sociálna práca. 2012, č. 4, s. 33-36
- MUNKOVÁ, G. *Sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2004. 189s. ISBN 80-246-0780-8
- PICK, M. *Stát blahobytu, nebo kapitalismus?* 1. vyd. Všeň: Grimmus, 2009. 189 s. ISBN 978-80-902831-4-5
- POTŮČEK, M. *Sociální politika*. 1. vyd. Praha: SLON, 1995. 142 s. ISBN 80-85850-01-X
- PRŮŠA, L et al. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 276s. ISBN: 978-80-7478-528-3.
- SMUTEK, M. *Sociální stát: úvod do studia*. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005. 134s. ISBN: 80-7041-691-2
- SPIEKER, M. *Sociální stát a jeho krize*. 1. vyd. Praha: Česká křesťanská akademie, 1996. 74 s. ISBN: 80-85795-26-4.
- STRAUSS, A., CORBINOVÁ, J. 1999. *Základy kvalitativního výzkumu: Postupy a techniky metody zakotvené teorie*. Boskovice: Albert, 196 s. ISBN 80-85834-60-X
- ŠVARŤÍČEK, R., ŠEĐOVÁ, K. et al. 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách: pravidla hry*. Praha: Portál, 384 p. ISBN 978-80-7367- 313-0.
- TOMEŠ, I. *Sociální správa*. 2. vyd. Praha: Portál, 2009. 304 s. ISBN: 978-80-7367-483-0.
- TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie soc. politiky*. 1. vyd. Praha: Portál, 2010. 440 s. ISBN: 978-80-7367-680-3.
- TOMEŠ, I., KOLDINSKÁ, K. *Sociální právo Evropské unie*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 267 s. ISBN 80-7179-831-2 2003
- TRÖSTER P., *Právo sociálního zabezpečení*. 4. přepr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 367 s. ISBN 978-80-7400-032-4
- VEČEŘA, M. *Sociální stát: Východiska a přístupy*. 1. vyd. Praha: SLON, 1993. 103 s. ISBN: 80-901424-6-X
- VEČEŘA, M. *Teorie sociálního státu*. 1. Vyd. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. 141 s. ISBN: 80-859-6420-1

VESELÝ, J. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: Linde a. s., 2013. 311 s. ISBN: 978-80-7201-915-1

ŽIŽKOVÁ, J. *Účast státu v sociální politice*. In Krebs V. *Sociální politika*, 2010

### **Právní normy:**

ZÁKON č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění

NAŘÍZENÍ Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, v platném znění

NAŘÍZENÍ Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011, o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, v platném znění

### **Internetové zdroje:**

AKTUÁLNĚ.CZ: Podvody s dávkami: *Lidé obrali stát o 100 milionů, prozradily je i sociální síť* [online]. Economia, a.s 2019 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z:

<https://zpravy.aktualne.cz/finance/podvody-se-socialnimi-davkami-lide-obrali-stat-o-100-milionu/r~19b3c666d6f211e5ae64002590604f2e/>

CENTRUM PRO STUDIUM DEMOKRACIE A KULTURY: *Fajmon, H.:* revue politika 9/2007 / slovníček evropských levicových pojmů [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: <https://old.cdk.cz/rp/clanky/367/slovnicek-evropskych-levicovych-pojmu/>

EUROPEAN COMMISSION: The European Commission's priorities. [online]. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_en](https://ec.europa.eu/commission/index_en)

GOJOVÁ, A., *Nová sociální rizika a sociální práce*. [online]. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z:

<https://docplayer.cz/14204808-Nova-socialni-rizika-a-socialni-prace-alice-gojova-fakulta-socialnich-studii-ostravska-univerzita-v-ostrave.html>

HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČR: *Novela zákona o státní sociální podpoře* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/5016-novela-zakona-o-statni-socialni-podpore-t-17-3-2016/>

IDNES/EKONOMIKA: *Analýza: Evropu dusí dluhy, sociální stát je na odstřel* [online].

Praha: MAFRA, c1999-2019 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z:

[https://www.idnes.cz/ekonomika/zahranicni/analyza-evropu-dusi-dluhy-socialni-stat-je-na-odstrel.A091012\\_1271088\\_eko-zahranicni\\_spi](https://www.idnes.cz/ekonomika/zahranicni/analyza-evropu-dusi-dluhy-socialni-stat-je-na-odstrel.A091012_1271088_eko-zahranicni_spi)

MINISTERSTVO FINANČÍ ČR, *Státní rozpočet 2016, 2017 a 2018 v kostce. c2005-2013* [online]. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: *Reorganizace úřadů práce přinese úspory a jednotné postupy* [online]. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z <https://www.mpsv.cz/cs/10707>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: *Sociální práva*. [online]. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/1283>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: *Státní sociální podpora* [online]. Praha: MPSV [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/2#dsp>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ - Tisková zpráva: *Rodiny už nebudou na přídavky na děti čekat tak dlouho, dosáhnou na ně dříve*. Praha: MPSV. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/31689/Rodiny\\_uz\\_nebudou\\_na\\_pridavky\\_na\\_deti\\_cekat\\_tak\\_dlouho\\_dosahnou\\_na\\_ne\\_drive.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/31689/Rodiny_uz_nebudou_na_pridavky_na_deti_cekat_tak_dlouho_dosahnou_na_ne_drive.pdf)

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Informace o vyplacených dávkách*. Praha: MPSV. [cit. 2019-02-23]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/15912>

REVUE PRO SOCIÁLNÍ POLITIKU A VÝZKUM. *Výdaje na sociální politiku* [online]. Praha: Institut pro sociální politiku a výzkum, z.s, c2019 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/>

VLÁDA ČR: *Programové prohlášení vlády*. [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960#Socialni\\_politika\\_a\\_zamestnanost](https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960#Socialni_politika_a_zamestnanost)

WILDMANNOVÁ, M. *Je model sociální Evropy udržitelný?* In *RELIK 2015*. I. Praha: VŠE Praha, 2015. s. 395-405, 11 s. ISBN 978-80-245-2112-1. [online]. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: <https://relik.vse.cz/2015/download/pdf/48-Wildmannova-Mirka-paper.pdf>

YOUR EUROPE: *Family Benefits* [online]. European Commission [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: [https://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/benefits/index\\_cs.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/benefits/index_cs.htm)