

Česká zemědělská univerzita v Praze

Fakulta provozně ekonomická

Katedra ekonomických teorií



Bakalářská práce

Analýza mandatorních výdajů a návrh na jejich snížení

Monika Vozková

© 2011 ČZU v Praze

Prohlášení

Prohlašuji, že bakalářskou práci na téma Analýza mandatorních výdajů a návrh na jejich snížení jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 21. 3. 2011

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucí mé bakalářské práce Ing. Daniele Spiesové za odborné vedení, cenné rady, trpělivost a pomoc, která mi byla v průběhu zpracování poskytnuta.

Analýza mandatorních výdajů a návrh na jejich snížení

Mandatory expenditures analysis and concept of their reduction

Souhrn

Tato bakalářská práce na téma „Analýza mandatorních výdajů a návrh na jejich snížení“ má dva hlavní cíle. Za prvé vymezení pojmu mandatorní výdaje, zhodnocení jejich vývoje a začlenění do veřejných výdajů. Za druhé návrh možných optimalizací, které by mohly vést ke snížení těchto výdajů.

Předmětem první části bakalářské práce je zařazení mandatorních výdajů do veřejné výdajové sféry. Pro správné zařazení je potřeba seznámit se s pojmem veřejných výdajů, jejich charakteristikou, funkcemi a členěním.

Druhá část je orientována na strukturu a vývoj mandatorních výdajů. Rozčleněna je na sociální transfery, do kterých spadá sociální zabezpečení, zákonné mandatorní výdaje nemající charakter sociálních transferů, mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem a na quasi mandatorní výdaje. V závěru kapitoly jsou uvedené meziroční vývoje jednotlivých mandatorních výdajů.

Třetí část je zaměřena na sociální zabezpečení. Kapitola začíná obecným vymezením a definováním pojmů. Dále se zabývá charakteristikou organizačního uspořádání sociálního zabezpečení v České republice a největší pozornost je věnována státní sociální podpoře a sociální pomoci.

Ve čtvrté části práce navrhuji možná řešení, která by mohla vést ke snížení mandatorních výdajů v oblasti sociálního zabezpečení. Tyto úspory by celkově mohly přispět ke snížení výdajů státního rozpočtu.

Klíčová slova

Veřejné výdaje, mandatorní výdaje, sociální zabezpečení, státní sociální podpora.

Summary

This Bachelor Thesis on topic “Mandatory expenditures analysis and concept of their reduction” has two aims. Firstly determine a conception of mandatory expenditures, evaluation of their development and their integration in public costs. Secondly suggestion of possible optimizes which may lead to decrease public costs.

The subject of first part is integration of mandatory expenditures in public costs. To do it right, we need to familiarize with idea of mandatory expenditures, their characteristics, functions and structure.

Second part is oriented on structure and development of mandatory expenditures. They will be divided in social transfers (social security is part of them), mandatory expenditures which are not social transfers, mandatory expenditures resulting from other rule of law and quasi mandatory expenditures.

Third part is strictly aimed on social security. The chapter starts with general idea and concept definitions. Further I focus on characteristic of organization of social security in Czech Republic. The biggest attention is paid on social support and social assistance.

In last fourth part I suggest some possible solutions, which may lead to create savings of mandatory expenditures in area of social security. These savings could help to decrease expenditures of state budget.

Key words

Public expenditures, mandatory expenditures, social security, state social support.

Úvod	11
Cíl práce a metodika	12
1 Mandatorní výdaje jako součást veřejných výdajů.....	13
1.1 Charakteristika veřejných výdajů	13
1.2 Funkce veřejných výdajů.....	14
1.2.1 Alokační funkce	14
1.2.2 Redistribuční funkce.....	14
1.2.3 Stabilizační funkce	15
1.3 Členění veřejných výdajů	16
2 Analýza struktury a vývoje mandatorních výdajů.....	18
2.1 Vymezení pojmu mandatorní výdaje	18
2.1.1 Vývoj mandatorních výdajů	18
2.2 Sociální transfery	20
2.2.1 Vývoj sociálních transferů	20
2.3 Zákonné mandatorní výdaje nemající charakter sociálních transferů.....	22
2.3.1 Vývoj vybraných mandatorních výdajů nemající charakter sociálních transferů.....	22
2.4 Mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem a smluvních závazků ...	23
2.4.1 Vývoj mandatorních výdajů vyplývajících z jiných právních norem a smluvních závazků.....	23
2.5 Quasi mandatorní výdaje.....	25
2.5.1 Vývoj quasi mandatorních výdajů	25
3 Systém sociálního zabezpečení v České republice	26
3.1 Vymezení sociálního zabezpečení	26
3.2 Sociální pojištění.....	27
3.3 Státní sociální podpora.....	28
3.3.1 Příspěvek na dítě	29
3.3.2 Sociální příplatek.....	30
3.3.3 Příspěvek na bydlení.....	30
3.3.4 Rodičovský příspěvek.....	31
3.3.5 Dávky péčovské péče.....	31
3.3.6 Porodné	32
3.3.7 Pohřebné	32
3.3.8 Vývoj jednotlivých dávek státní sociální podpory	32

3.4 Sociální pomoc	38
3.4.1 Pomoc v hmotné nouzi	38
4 Návrh na snížení a optimalizaci mandatorních výdajů.....	41
4.1 Změny ve státní sociální podpoře platné od 1. 1. 2011.....	41
4.2 Návrh na možné snížení výdajů spojených se státní sociální podporou	42
4.3 Možné změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi	43
Závěr	45
Literatura	48

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Vývoj vybraných mandatorních výdajů nemající charakter sociálních transferů (v mil. Kč)	22
Tabulka č. 2: Vyplacené dávky státní sociální podpory v ČR v letech 2005 – 2009 (v mil. Kč).....	34
Tabulka č. 3: Vyplacené dávky státní sociální podpory podle druhu dávek v krajích za rok 2009 (v tis. Kč)	37

Seznam grafů

Graf č. 1: Poměr mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu a HDP (v mld. Kč).....	19
Graf č. 2: Vývoj sociálních transferů a podíl státní sociální podpory v ČR v letech 2002 – 2010 (v mil. Kč)	21
Graf č. 3: Vztah ostatních mandatorních výdajů a výdajů vyplývajících ze smluvních závazků (v mil. Kč).....	24
Graf č. 4: Struktura dávek státní sociální podpory za rok 2009.....	35

Seznam obrázku

Obrázek č. 1: Vyplacené dávky státní sociální podpory v krajích za rok 2009 (v tis. Kč)	36
-----------------------------------------------------------------------------------------------	----

Úvod

Podle Ministerstva financí ČR ekonomický vývoj v České republice v posledních letech vykazoval rychlejší hospodářský růst než v zemích eurozóny. Ovšem nejen naše ekonomika se musela v posledních dvou letech potýkat s krizí a hospodářskou recesí, která měla na svědomí další zvyšování státního deficitu. K dosažení poklesu deficitu se nabízejí dvě možná východiska, buď zvyšování daní, nebo snižování výdajů rozpočtů a to zejména mandatorních výdajů.

Vysoké dřívější schodky se dařilo relativně rychle srážet díky silnému ekonomickému růstu (například po druhé světové válce). Toto zřejmě nebude již možné uskutečnit, proto jako další možnost se nabízejí nápravné zásahy vlády. A zde vystává otázka, je-li lepší zvyšovat daně nebo přistoupit ke snižování výdajů.

Velice objemnou a problematickou výdajovou sféru tvoří již zmiňované mandatorní výdaje. V roce 2011 se jejich objem odhaduje na 681 miliard korun, což by bylo 55,7 % z celkových výdajů státního rozpočtu.

Největší podíl na mandatorních výdajích má sociální oblast, která by si měla vyžádat v roce 2011 až 540,2 miliard korun. Díky tomu bychom měli naši pozornost směřovat především k této části mandatorních výdajů a snažit se zde o úpravy, které by vedly ke snížení celkových výdajů státního rozpočtu a tím i přispěly ke snížení státního deficitu.

Se stále zvyšujícím podílem mandatorních výdajů na celkové výdajové sféře dochází k vytlačování ostatních výdajů, jako jsou například investice, výdaje na vědu a výzkum apod. Proto je nutné se touto problematikou zabývat a snažit se zmírňovat problémy s tím spojené.

Tato bakalářská práce nastiňuje výklad pojmu mandatorní výdaje, jejich členění a vývoj a pokouší se navrhnout možná východiska pro zlepšení jejich efektivnosti hlavně v odvětví sociálního zabezpečení.

Cíl práce a metodika

Prvotním cílem této bakalářské práce je nastínit problematiku mandatorních výdajů prostřednictvím nejprve charakteristiky veřejných výdajů, začleněním mandatorních výdajů mezi veřejné výdaje a analýzou jejich vývoje. Následující cíl práce je zaměřen na určitou část sociálních transferů – sociální zabezpečení, zhodnocení jeho vývoje v jednotlivých letech a návrh možných optimalizací v sociální oblasti, převážně týkající se státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi.

Před zahájením práce jsem nejprve shromáždila odbornou literaturu s hlavní tematikou veřejných výdajů a sociální politiky. Zmiňované zdroje jsem použila v první a třetí kapitole práce. Pro strukturu a vývoj mandatorních výdajů jsem využila internetové stránky Českého statistického úřadu, kde jsem našla články s touto tematikou.

Data pro tabulky a grafy byla čerpána z internetového portálu Veřejné databáze Českého statistického úřadu, Ministerstva práce a sociálních věcí, Českého statistického úřadu.

K vypracování čtvrté kapitoly s názvem Návrh na snížení mandatorních výdajů jsem vycházela z článků publikovaných na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí, dále z již dříve nastudované odborné literatury, kterou jsem shromáždila během psaní práce. Ovšem hlavní část této kapitoly tvoří mé vlastní návrhy na optimalizaci výdajů spojených se sociálním zabezpečením. Při jejich konstrukci budu vycházet hlavně z informací načerpaných v průběhu literární rešerše.

1 Mandatorní výdaje jako součást veřejných výdajů

1.1 Charakteristika veřejných výdajů

Veřejné finance zahrnují všechny finanční prostředky, kterými disponuje stát, státní orgány a ostatní veřejno-právní orgány a organizace a také jsou to finanční vztahy související s přerozdělováním národního důchodu mezi skupinami obyvatelstva.[1]

Veřejné výdaje jsou výdaje veřejných rozpočtů. Jedná se například o výdaje ze státního rozpočtu a jeho kapitol, z územních rozpočtů a z rozpočtů veřejnoprávních podniků, které představují tvorbu a použití centralizovaných peněžních fondů vládou včetně veřejné správy na místních úrovních. Na veřejné výdaje se dá nahlížet jako na tok finančních prostředků. Veřejnou výdajovou oblast tvoří finanční prostředky v určitém objemu a struktuře, které mají určité zásady přidělování, čerpání a kontroly plnění. Dále se dají veřejné výdaje považovat za tu část HNP, kterou spotřebováváme spíše kolektivně než soukromě. Prostřednictvím těchto výdajů spolu s daněmi vlády ovlivňují rozsah veřejného sektoru, proporce mezi veřejným a soukromým sektorem a chování všech ekonomických subjektů. Jako zdroj krytí veřejných výdajů slouží v rámci veřejných rozpočtů veřejné příjmy (běžné i kapitálové).[2][3]

V jiném případě může docházet k dluhovému financování (financování z návratných zdrojů). Nejstarším účelem veřejných výdajů je profinancování činností samotné vlády a státní nebo místní správy. Následně přibývaly výdaje na obranu, bezpečnost, soudnictví, výdaje na sociální cíle, vzdělání, kulturu, ekologii apod.[4]

Veřejné výdaje, veřejné výdajové projekty a veřejné výdajové programy jsou často používány jako synonyma, ale slouží k označení odlišných situací, proto bychom je neměli zaměňovat. Tyto pojmy označují reálné ekonomické procesy a finanční pohyby. Veřejné výdaje, veřejné výdajové projekty a programy tvoří neopomenutelnou součást fiskálních nástrojů. Veřejné projekty a programy jsou financovány veřejnými výdaji, což odpovídá pojetí řízeného výdajového rozpočtu (tj. zabezpečování veřejných statků z dlouhodobého hlediska, roční rozpočet musí být důsledně provázán s rozpočtovým výhledem). Proto jsou veřejné projekty a programy nástrojem zvýšení hospodárnosti a účinnosti veřejných výdajů.[5]

Veřejný projekt je oproti veřejnému výdajovému programu komplexnější. Program předpokládá určitý postup, časový harmonogram a má stanoven určité cíle. Pro rozlišení zmiňovaných pojmů je také velmi důležitý časový faktor. Veřejné výdaje jako rozpočtová kategorie jsou vytvářeny a profinancovány v logice jednoho rozpočtového období (v průběhu jednoho roku), zatímco projekty nebo programy mají většinou dlouhodobý charakter.[6]

1.2 Funkce veřejných výdajů

Veřejné výdaje plní tři základní funkce – alokační, redistribuční a stabilizační. Jednotlivé funkce jsou v různé míře decentralizovány na nižší vládní úrovni a často se prolínají, proto jednotlivé typy veřejných výdajů spolu mohou úzce souviset.

1.2.1 Alokační funkce

Alokační funkcí se rozumí financování alokačních netržních činností státu, tj. zajišťování veřejných statků pro obyvatelstvo, respektive proces, ve kterém se celkové použití zdrojů rozděluje mezi produkci soukromých a veřejných statků a kterým se volí skladba veřejných statků. Jinak řečeno to jsou výdaje na nákup zboží a služeb neboli výdaje na zabezpečování veřejných statků prostřednictvím veřejného sektoru nebo veřejnými zakázkami u soukromého sektoru nebo také různými formami partnerství veřejného a soukromého sektoru. Přestože alokační výdaje stále rostou, jejich podíl na celkových veřejných výdajích dlouhodobě stagnuje či klesá. Může to být způsobeno postupným zvyšováním podílu redistribučních výdajů, zejména sociálních transferů poskytovaných obyvatelstvu.

V posledních 30. letech se ve vyspělých zemích zvyšuje podíl alokačních výdajů rozpočtů územní samosprávy na zabezpečování veřejných statků na celkových veřejných výdajích. Z těchto důvodů jsou významné preference občanů u lokálních a regionálních veřejných statků, ty potom ovlivňují jak objem, tak strukturu alokačních veřejných výdajů.[8]

1.2.2 Redistribuční funkce

Redistribuční funkcí veřejných výdajů je financovat redistribuční činnosti státu a v menší míře územních samosprávných celků. O nástrojích a cílech redistribuce rozhoduje parlament. Hlavními nástroji jsou výdaje státního rozpočtu – peněžní transfery různým subjektům. Prostřednictvím těchto transferů se zmírňují nerovnosti v důchodech a majetku

(nevyjímaje daně) v souladu s tím, co společnost považuje za „spravedlivé“ rozdělení. Mezi redistribuční výdaje patří i dotace v rámci rozpočtové soustavy, převážně dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů článků územní samosprávy. Transfery mají za úkol zmírňovat nerovnosti v příjmech daňových, mezi obcemi a mezi regiony. V souvislosti s tím mají dotace umožnit poskytovat občanům v určitém standardu základní druhy veřejných statků na území celého státu bez ohledu na rozdílnou daňovou kapacitu v obcích a regionech.

Dotace se poskytují ve formě běžných dotací (neinvestičních) na financování provozních potřeb a kapitálových účelových dotací (slouží na financování konkrétních investic, především ve veřejném sektoru). Běžné dotace se dále mohou dělit na účelové dotace (poskytované na předem vymezený účel) a neúčelové dotace (poskytování těchto dotací není vázáno na předem vymezený účel a podmínky).

Významný objem redistribučních výdajů je obsažen ve státním rozpočtu – především transfery obyvatelstvu, výdaje na sociální zabezpečení a různé druhy sociálních výdajů. Minimálně se vydávají redistribuční výdaje na sociální potřeby z rozpočtů územní samosprávy, mají spíše charakter sociálních výpomocí. Mezi redistribuční výdaje patří i dotace z rozpočtu regionálního stupně územní samosprávy do rozpočtů obcí, potom se stávají nástrojem regionální politiky.

Některé alokační výdaje mohou mít redistribuční účinek, neboť určité veřejné statky spotřebovávají zejména chudší vrstvy obyvatel a jsou především pro ně zabezpečovány.[6]

1.2.3 Stabilizační funkce

Stabilizační funkcí veřejných výdajů se rozumí financování stabilizačních a regulačních netržních činností státu. Tato oblast činností se zabezpečuje prostřednictvím výdajů na nákup zboží a služeb pro veřejný sektor, tzn. přes vládní poptávku skrz peněžní transfery obyvatelstvu, případně podnikům, tzn. přes soukromou poptávku. Stát se jimi především snaží ovlivňovat hospodářský růst a zaměstnanost. V menší míře se objevují i v rozpočtech územní samosprávy. Stabilizační účinky má i většina alokačních výdajů, jako například výdaje na investice ve veřejném sektoru.[6]

1.3 Členění veřejných výdajů

V rámci veřejných výdajů můžeme rozlišovat dvě základní skupiny a to tzv. vládní výdaje (G) a transfery. Vládní výdaje mohou být podle účelu rozděleny na vládní výdaje spotřebního charakteru (G_c) a vládní výdaje investičního charakteru (G_i). Součástí obou typů vládních výdajů jsou prostředky sloužící k financování institucí i k financování projektů a programů. Vládními výdaji vzniká produkce statků a služeb nebo může být vyprodukován určitý výkon. Používání veřejných výdajů na tyto účely v rámci veřejného sektoru zabraňuje jejich využití v soukromém sektoru.

Transfery jsou veřejné prostředky poskytované s určitým cílem různým subjektům, ale nevzniká žádné protiplnění. Subjekt obdrží transfer, ovšem nemusí zpětně nic vyprodukovat ani poskytnout. Tento příklad ukazuje na typický projev principu neekvivalence ve veřejných výdajích, zatímco v rámci vládních výdajů na nákup statků a služeb jsou zatěžovány výrobní kapacity ekonomiky. Vládní výdaje přímo zatěžují produkční kapacitu země, zatímco transferové platby zvyšují důchody lidí a dovolují jim nakupovat více statků a služeb.[3]

Veřejné výdaje se dále dají například rozlišovat z hlediska rozpočtu jako bilance (makroekonomické hledisko) na plánované výdaje, ty se dále dělí na mandatorní (povinné výdaje ze státního rozpočtu viz v kapitole Struktura a vývoj mandatorních výdajů) a ostatní, a na nahodilé výdaje, které se rozlišují na sankční, vynucené (řešení živelných pohrom) a na nevynucené.[7]

Z hlediska druhového závazně třídí veřejné výdaje v celé rozpočtové soustavě rozpočtová skladba a to na běžné výdaje a kapitálové výdaje. Obě skupiny jsou dále tříděny podle druhů výdajů.

Běžné výdaje slouží k financování každoročně se opakující potřeby v rozpočtovém roce na úrovni státu i na úrovni územní samosprávy. Převážná část běžných výdajů má charakter tzv. nárokových mandatorních výdajů, které je nutno zabezpečovat na základě zákonných úprav a quasi mandatorních výdajů podložených smlouvami. Kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobých potřeb, které leckdy přesahují jedno rozpočtové období. Zpravidla jsou jednorázové a slouží k financování konkrétních investic

ve veřejném sektoru a na splácení investičního úvěru nebo na splácení půjček z emise střednědobých a dlouhodobých cenných papírů.

Rozpočtová skladba také umožňuje členění výdajů na nenávratné a návratné. Rozhodující část veřejných výdajů v rozpočtové soustavě má charakter nenávratných (financování netržní činnosti státu a jednotlivých článků) a neekvivalentních výdajů. Za určitých podmínek mohou být i výdaje návratné. A to v případě návratných půjček mezi jednotlivými peněžními fondy v rámci rozpočtové soustavy, např. bezúročná půjčka státního rozpočtu do rozpočtu obce nebo i půjčky mezi jednotlivými obcemi. Výdaje související s finančním investováním jsou také návratné výdaje.[5]

2 Analýza struktury a vývoje mandatorních výdajů

2.1 Vymezení pojmu mandatorní výdaje

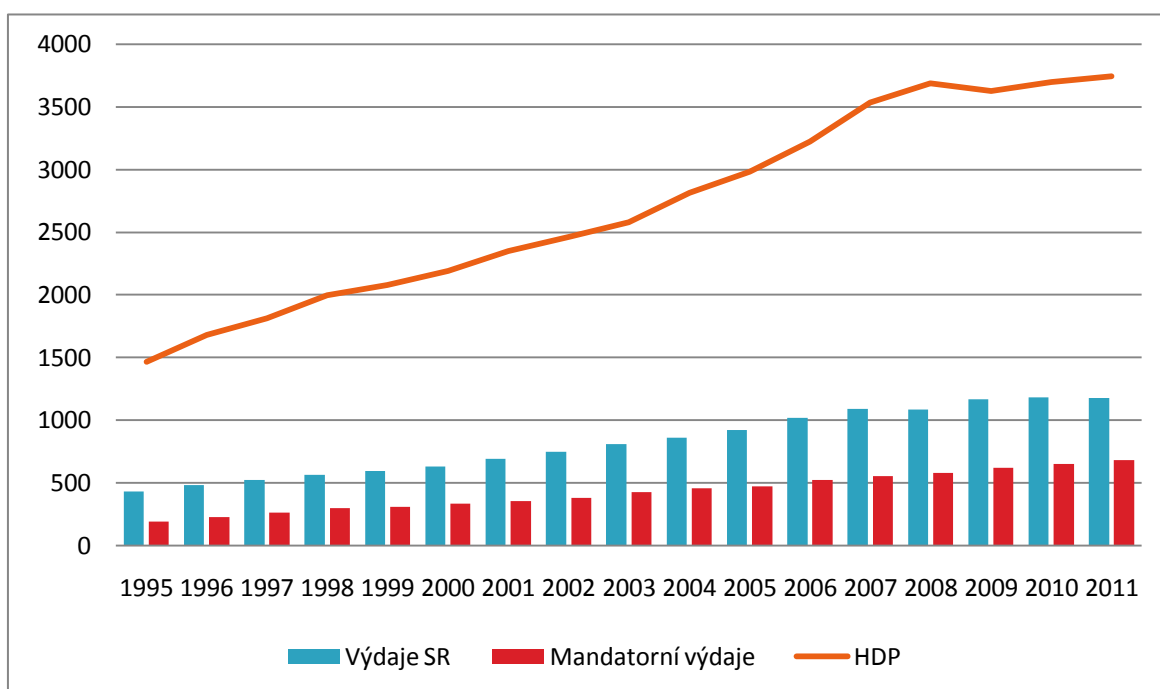
Mandatorní výdaje tvoří dominantní část výdajové strany státního rozpočtu České republiky. Jejich růst zužuje manévrovací prostor rozpočtové a fiskální politiky vlády. Tyto výdaje jsou tvořeny z položek, které je stát povinen zajišťovat podle zákona a dále z položek, které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků. Mimoto existuje nepřímá povinnost státu poskytovat peníze z rozpočtu tzv. quasi mandatorní výdaje.[6]

Hlavní součástí těchto výdajů jsou sociální transfery. Druhá část mandatorních výdajů se skládá z výdajů plynoucích z jiných právních norem či smluvních závazků. Jedná se o tzv. ostatní mandatorní výdaje. Třetí část tvoří výdaje, které nejsou dány zákonem ani jinou právní formou, ale stát se jich nemůže zříci. Takovéto výdaje se nazývají quasi mandatorní výdaje. [9]

2.1.1 Vývoj mandatorních výdajů

Jak již bylo zmíněno, mandatorní výdaje jsou významnou částí celkových výdajů státního rozpočtu. Tyto výdaje tvoří průměrně každoročně 51,2 % z celkových výdajů státního rozpočtu. Největší podíl mezi lety 1995 – 2009 činily v roce 2008 a to 53,7 %. Oproti tomu nejmenší část celkových výdajů tvořily mandatorní výdaje v roce 1995 - 44,7 %. K přehlednějšímu znázornění vývojových tendencí uvádím níže graf, který znázorňuje, jakou část tvořily mandatorní výdaje v celkové výdajové sféře státního rozpočtu za vybrané 15-ti leté období.

Graf č. 1: Poměr mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu¹ a HDP (v mld. Kč)



Zdroj: www.mfcr.cz (Návrh státního závěrečného účtu ČR), http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/hdp_cr, vlastní zpracování

Mandatorní výdaje mají rychlejší sklon růstu než celkové výdaje státního rozpočtu České republiky. Stejně tak i HDP vykazuje dynamičtější vývoj než výdaje SR. Tato oblast státního rozpočtu se podílí průměrně na HDP 30,22 %.

Pozoruhodné je, že i když došlo v roce 2007 k významné reformě veřejných financí (hlavně v oblasti sociálního zabezpečení), která například snížila objem dávek státní sociální podpory o 7 mld. Kč, na celkových mandatorních výdajích se tato snaha o snížení nijak významně neprojevila, i když celkové výdaje se snížily o 8,4 mld. Kč. Naopak v roce 2008 dosahují mandatorní výdaje nejvyšší procentuální části. Absolutně mají mandatorní výdaje tendenci se zvyšovat, ovšem relativně se od roku 1997 stále drží zhruba ve stejné výši. Průměrný absolutní meziroční přírůstek zmiňovaných mandatorních výdajů je mírně přes 8 %.

¹ Data pro rok 2011 jsou pouze odhady budoucího vývoje.

2.2 Sociální transfery

Transfery mají charakter účelových nebo neúčelových dotací. V ČR se striktně účelové dotace označují jako tzv. subvence. Dále mohou mít charakter příspěvků (např. příspěvkovým organizacím) nebo plošných či adresovaných sociálních dávek.[5]

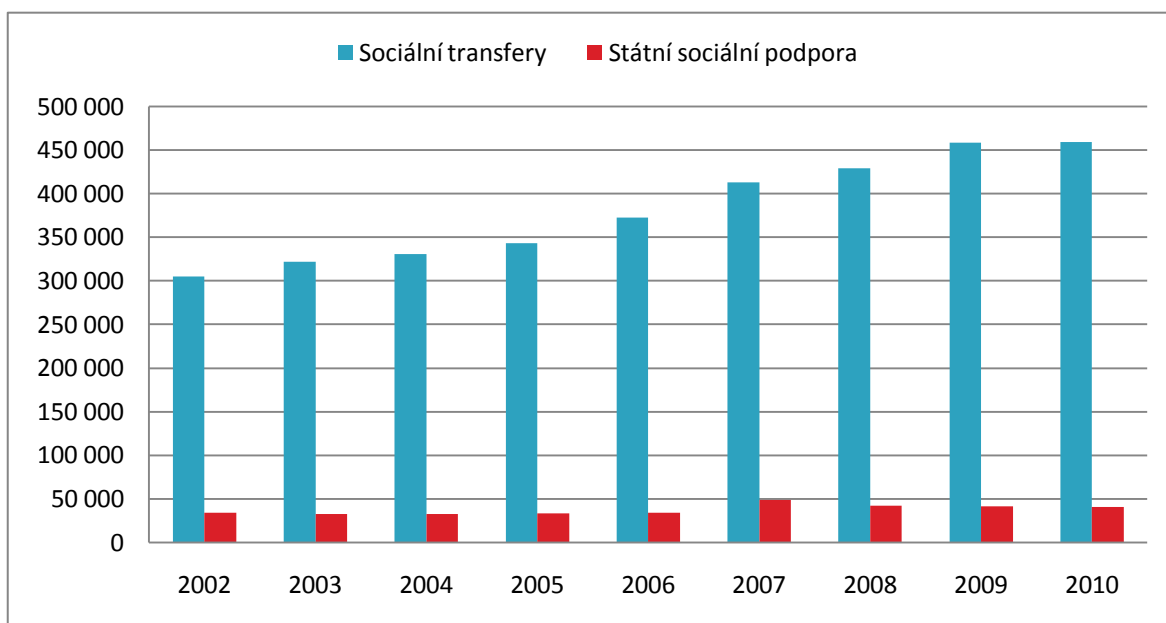
Nejvýznamnější část sociálních transferů se skládá z výplat penzí neboli z dávek důchodového pojištění, které jsou zákonným mandatorním výdajem. Do těchto penzí se zahrnují i tzv. penze v resortech ministerstva obrany, ministerstva vnitra a ministerstva spravedlnosti (vězeňské služby). Starobní důchody včetně vdovských a vdoveckých tvoří velkou část celkového objemu dávek důchodového pojištění.

Mimo důchodové pojištění patří do sociálních transferů také dávky nemocenského pojištění, státní sociální podpora, ostatní sociální dávky, pasivní podpora v nezaměstnanosti, ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatelů, mandatorní sociální dotace zaměstnavatelům (například na zaměstnávání osob s omezenou pracovní schopností) a dávky sociální péče poskytované prostřednictvím okresních úřadů (do roku 2002) a obcí.[10]

2.2.1 Vývoj sociálních transferů

Sociální transfery tvoří nejobjemnější část mandatorních výdajů. Průměrně činí 74,1 % z celkových mandatorních výdajů. Pro analýzu sociálních transferů jsem si vybrala porovnání se státní sociální podporou, jelikož se s ní v další části práce budu zabývat. Níže uvádím graficky znázorněný vývoj sociálních transferů v letech 2002 – 2010 a jak velkým podílem je v nich obsažena státní sociální podpora.

Graf č. 2: Vývoj sociálních transferů a podíl státní sociální podpory v ČR v letech 2002 – 2010 (v mil. Kč)



Zdroj: www.mfcr.cz (Návrh státního závěrečného účtu ČR), vlastní zpracování

Sociální transfery mají v absolutních číslech vzrůstající tendenci, ovšem vzhledem k tomu, že celkové výdaje státního rozpočtu mají také vzrůstající tendenci, v relativních číslech nedochází k výraznému nárůstu. Průměrně obsahují přes 10 % státní sociální podpory. Nejvyšší procentuální podíl státní sociální podpory se objevil v roce 2007, kde sociální transfery činily 413,2 mld. Kč a z toho 11,76 % státní sociální podpora (48,6 mld. Kč). Nejnižší objem v sociálních transferech měla státní sociální podpora v roce 2008, a to 8,97 % (41,2 mld. Kč). Jak je zřejmé tento výrazný pokles o necelých 7,5 mld. měla na svědomí reforma sociální sféry v roce 2007².

² Více k reformě v sociální sféře v kapitole č. 3.

2.3 Zákonné mandatorní výdaje nemající charakter sociálních transferů

Neopomenutelnou část mandatorních výdajů, které však nejsou sociálními transfery, ale jejichž výplatu ukládá zákon, tvoří platby státu do zdravotního pojištění (všeobecná pokladní správa). Výdaje státu na dluhovou službu a poplatky s touto aktivitou spojené má na svědomí zvyšující se zadlužování státu, které si vynucuje vydávání emise státních dluhopisů a pokladničních poukázek.

Dále mezi mandatorní výdaje nemající charakter sociálních transferů patří výdaje na volby a příspěvky politickým stranám, dotace státním fondům, příspěvky k penzijnímu připojištění, dotace na podporu exportu a příspěvek státu na podporu stavebního spoření, který se opět pro rok 2011 snižuje.[11]

2.3.1 Vývoj vybraných mandatorních výdajů nemající charakter sociálních transferů

Mandatorní výdaje, které nemají charakter sociálních transferů, ale jejich platba je také dána zákonem, tvoří významnou podílovou část mandatorních výdajů, ovšem je nutné se jimi zabývat, jelikož například platby státu do zdravotního pojištění se týkají každého občana. Největší část mandatorních výdajů nemajících charakter sociálních transferů tvoří již zmiňovaná platba státu do zdravotního pojištění, která zabírá průměrně 7,8 % z celkových mandatorních výdajů. Hned za nimi jsou výdaje na dluhovou službu, které tvoří průměrně 6,1 % z celkové mandatorní výdajové stránky státního rozpočtu.

Tabulka č. 1: Vývoj vybraných mandatorních výdajů nemající charakter sociálních transferů (v mil. Kč)

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ³
Platba státu do zdravotního pojištění	30 561	32 493	33 377	33 732	42 998	47 459	47 253	48 673
Výdaje na dluhovou službu	18 629	21 328	26 765	25 335	31 515	33 981	44 601	52 723
Výdaje na volby a příspěvek politickým stranám	2 271	496	1 652	489	2 026	522	1 058	1 214
Dotace na podporu exportu - MF, EGAP, ČEP	192	38	116	162	421	244	401	1 121
Příspěvek na podporu stavebního spoření	11 059	13 261	15 337	16 086	15 772	14 976	14 220	13 262

Zdroj: www.mfcr.cz (Návrh státního závěrečného účtu ČR), vlastní zpracování

³ Celkové údaje o plnění státního rozpočtu pro rok 2010 budou uveřejněny až v 1. polovině roku 2011.

Výše uvedená tabulka nastiňuje vývoj několika vybraných mandatorních výdajů, které se na celkových mandatorních výdajích nemajících charakter sociálních transferů podílejí nejvíce. Platby státu do zdravotního pojištění se velmi dynamicky zvyšují. K největšímu skoku došlo v roce 2006, kde přírůstek oproti roku 2005 činil 9,3 mld. Kč, což je nárůst o 21,5 %. Výdaje na dluhovou službu se stále nezadržitelně zvyšují. Od roku 2002 zaznamenaly nárůst o 34,1 mld. Kč. Příspěvek na podporu stavebního spoření měl do roku 2005 vzrůstající tendenci, od roku 2006 ovšem začal klesat. O tomto příspěvku se stále vedou debaty a každý rok se uvažuje o jeho úplném zrušení, ale zatím pouze dochází k jeho postupnému snižování.

2.4 Mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem a smluvních závazků

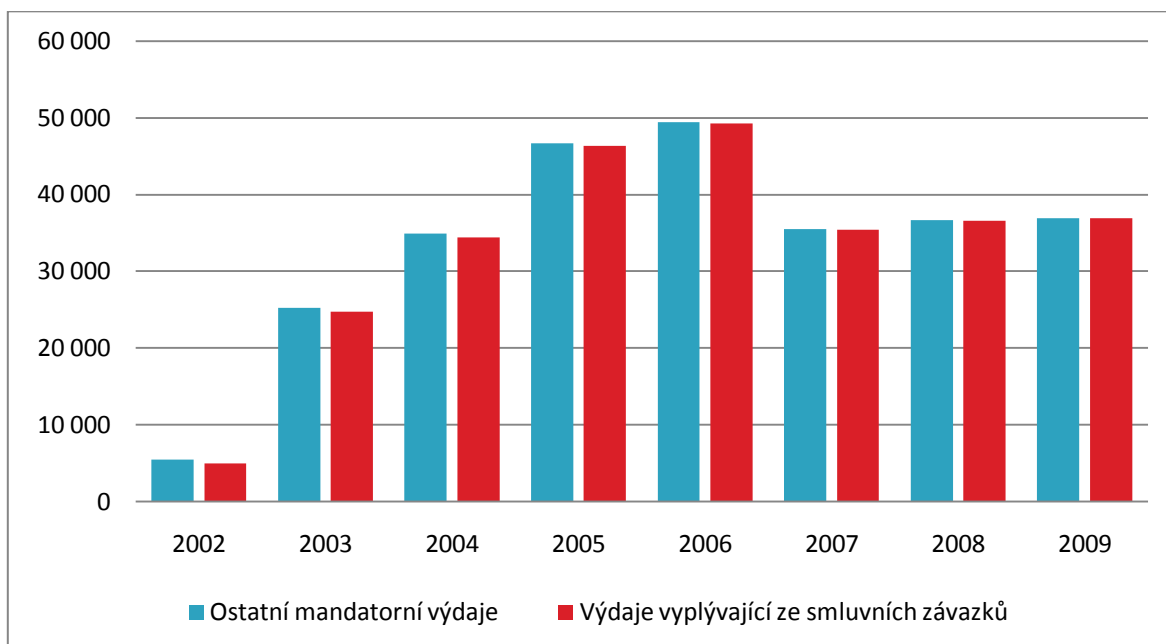
Mezi mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem a smluvních závazků patří například státní podpora hypotečního úvěrování, která ovšem nemá hlavní podíl na těchto mandatorních výdajích. Největší část výdajů je tvořena státními zárukami a nezaručenými úvěry Státní železniční a dopravní cesty. Dále jsou jejich součástí platby České republiky do rozpočtu Evropské unie nebo transfery peněz mezinárodním organizacím jako je Mezinárodní měnový fond nebo Světová banka. Tyto výdaje plynou z mezinárodních smluv, dohod, státních záruk, vládních úvěrů apod.[12]

2.4.1 Vývoj mandatorních výdajů vyplývajících z jiných právních norem a smluvních závazků

Ostatní mandatorní výdaje vyplývající z právních norem mají stanoveny podmínky k jejich výplatě, za kterých je stát musí hradit. Nejobsáhlejší část ostatních mandatorních výdajů tvoří mandatorní výdaje vyplývající ze smluvních závazků, průměrně 98,1 %. Mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem mají pouze 1,8 % podíl v ostatních mandatorních výdajích a od roku 2002 se snížily až o 460 mil. Kč.

Následující graf přibližuje vývoj ostatních mandatorních výdajů v sedmiletém období a nastiňuje, jakou část z nich tvoří výdaje vyplývající ze smluvních závazků. Údaje za rok 2010 budou detailně vyhodnoceny až v 1. polovině roku 2011.

Graf č. 3: Vztah ostatních mandatorních výdajů a výdajů vyplývajících ze smluvních závazků (v mil. Kč)



Zdroj: www.mfcr.cz (Návrh státního závěrečného účtu ČR), vlastní zpracování

Průměrný meziroční přírůstek ostatních mandatorních výdajů je 26,9 %. Jak je z grafu zřejmé v roce 2006 docházelo k nárůstu obou jmenovaných výdajů, až v roce 2007 došlo k výraznému poklesu. V roce 2008 – 2009 vzrostly, ale pouze o 292 mil. Kč (o 0,8 %), což je oproti celkové sumě ostatních mandatorních výdajů velice malá částka. Důvodem k tak zjevnému poklesu může být i významné snížení státních záruk a negarantovaných úvěrů Správy dopravní železniční cesty o 15,7 mld. Kč.

Průměrně odvody a příspěvky do rozpočtu Evropské unie tvoří 67 % (v roce 2009 31,7 mld. korun) z celkových mandatorních výdajů vyplývajících ze smluvních závazků. U těchto výdajů došlo v roce 2005 k výraznému nárůstu o 10,3 mld. Kč.

2.5 Quasi mandatorní výdaje

Quasi mandatorní výdajová sféra tvoří výdaje státního rozpočtu, u nichž není dána povinnost vyplácet je zákonem ani jinými právními normami či smluvními závazky, ale přesto mají charakter mandatorních dávek, protože stát se nemůže zříci jejich vyplácení.

Quasi mandatorním výdajům dominují hlavně mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací. Další významnou složkou je rozpočtová kapitola Ministerstva obrany, která ale nezahrnuje sociální dávky. Potom sem patří i například výdaje na obranu, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, zahraniční pomoc, humanitární pomoc, platy duchovních a ostatní platby za provedenou práci. Od roku 2001 se staly součástí investiční pobídky. Quasi mandatorní výdaje jsou nezbytným nákladem na veřejné služby a správu státu.[13]

2.5.1 Vývoj quasi mandatorních výdajů

Quasi mandatorní výdaje stát nemá povinnost vyplácet na základě zákona, ovšem nemůže se jich vzdát. Quasi mandatorní výdaje se průměrně podílejí 19,96 % na celkových výdajích SR. Celkově mají méně dynamické tempo růstu než mandatorní výdaje. V roce 2009 dosáhly 228,1 mld. Kč. Oproti roku 2008 vzrostly o 9,8 mld. Kč, což znamená meziroční růst o 4,48 %. Z mandatorních výdajů tvoří průměrně 38,24 %, z čehož vyplývá jejich neopomenutelnost v oblasti snižování výdajové sféry státního rozpočtu.

Výdajová stránka rozpočtu Ministerstva obrany činí průměrně 27,08 % z quasi mandatorních výdajů. Jejich tempo je mírně vzrůstající až do roku 2008, kdy došlo k jejich snížení oproti předchozímu roku o 5,1 mld. Kč, což je pokles o 10,3 %.

Ovšem neobjemnější část z těchto položek tvoří mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací. Největší meziroční nárůst zaznamenaly v roce 2001, kdy vzrostly z 96 mld. korun na 130,1 mld. korun. Platy jsou sice stanoveny předpisy, ale není nikde omezen počet pracovníků, kteří mají být zaměstnání, a to dává prostor pro možné snižování těchto výdajů. Základní otázkou ale zůstává, jak velká bude ochota vlády přistoupit na takováto personální opatření.

3 System sociálního zabezpečení v České republice

3.1 Vymezení sociálního zabezpečení

Sociální zabezpečení je součástí mandatorních výdajů, přesněji spadá do sociálních transferů. Na počátku 90. let v České republice v rámci transformace systému sociálního zabezpečení na systém sociální ochrany obyvatelstva a v souladu se scénářem sociální reformy byly zahájeny práce na vytvoření tří na sebe navazujících, relativně samostatných systémů a to systém sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. Tyto systémy se od sebe liší v tom, jakou sociální situaci řeší, jakým způsobem jsou dávky v jednotlivých systémech financovány a jakým způsobem jsou tyto systémy organizačně zabezpečeny. Mezi sociální události řadíme zejména nemoc, úrazy, těhotenství, invalidita, stáří, narození dítěte, smrt rodinného příslušníka a další situace, které by mohly způsobit tíživou situaci.

Sociální zabezpečení lze obecně chápat jako soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím můžeme předcházet sociálním událostem občanů a zmírňovat a odstraňovat jejich následky. V některých zemích definuje sociální zabezpečení zákon a kde tomu tak není, je alespoň vymezeno, které ujednání patří do zákonů o sociálním zabezpečení. Sociálnímu zabezpečení se tak přikládá rozdílný obsah v různých zemích. Liší se charakterem, formou, cíli, náplní i vymezením okruhu sociálních událostí.[15]

V užším pojetí se sociální zabezpečení omezuje pouze na důchodové zabezpečení a sociální služby. V širším pojetí se podle konvence Mezinárodní organizace práce č. 102 z roku 1952 do sociálního zabezpečení může zahrnovat: péče o zdraví (léčebná i preventivní), zabezpečení při dočasné neschopnosti pro nemoc či úraz, zabezpečení matek v případě těhotenství a mateřství, pomoc při výchově dětí, zabezpečení při invaliditě, zabezpečení ve stáří, zabezpečení rodinných příslušníků a pozůstalých, zabezpečení v nezaměstnanosti.

Sociální zabezpečení také můžeme definovat jako systém náhradních zdrojů zabezpečujících relativní stabilitu, přiměřenou minimální úroveň sociálního zabezpečení a sociální suverenitu. Tyto systémy jsou zajišťovány sociálními příjmy (na principu pojištění i prostými dávkami), sociálními službami (tj. informačními, poradenskými a zprostředkovatelskými sítěmi a navazujícími službami, např. pečovatelskou službou,

službou pro důchodce apod.) a sociálními azyly (tj. různými formami azylů při selhání přirozených zdrojů sociální suverenity a bezpečnosti, např. ústavy pro těžce postižené, opuštěné, dětské domovy a domovy důchodců aj.).[16]

Sociální zabezpečení lze také vnímat jako soubor opatření formujících solidaritu s lidmi, kteří čelí nedostatku příjmů nebo se ocitnou v situaci, jež vyžaduje mimořádné výdaje. Můžeme ho i charakterizovat jako souhrn právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jež mají za úkol kompenzovat nepříznivé finanční a sociální důsledky různých životních okolností a událostí ohrožujících sociální práva. V současné době je nejrozšířenějším pojetím sociálního zabezpečení souhrnné označení pro všechny sociální instituce poskytující občanům poradenství, ochranu, materiální a peněžní pomoc (dávky), služby a azyl (ústavní péči) k uspokojení jejich sociálních potřeb.

Mimoto byl založen systém zdravotního pojištění, který je zabezpečován prostřednictvím Všeobecné zdravotní pojišťovny a oborových, resortních a podnikových zdravotních pojišťoven, a systém státní sociální politiky zaměstnanosti, který je zabezpečován prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a úřadů práce. Všechny zmiňované instituce jsou souhrnně označovány jako systém sociální ochrany.[14]

3.2 Sociální pojištění

V rámci systému sociálního pojištění jsou řešeny sociální situace, na které se může občan předem připravit (pojistit) formou odložení části svých příjmů na krytí budoucí nejisté dlouhodobé či krátkodobé sociální situace. Patří sem důchodové pojištění (zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění), penzijní připojištění (zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem) a nemocenské pojištění (zákon č. 54/1956 Sb. a zákon č. 187/2006 Sb.)

System je financován z pojistného placeného podle stanovených podmínek jak zaměstnancem, zaměstnavatelem, tak i osobami samostatně výdělečně činnými. V České republice se jedná o zajištění sociálních potřeb občanů ve všech případech, kdy dochází k sociální události spojené se ztrátou příjmu (například mzdy). Sociální pojištění je projevem sociální odpovědnosti občanů k sobě a své rodině.[14]

3.3 Státní sociální podpora

Dávky státní sociální podpory byly do roku 1995 poskytovány z různých sociálních systémů. Jejich úprava byla nepřehledná a v řadě případů zdaleka neodpovídala potřebám současného vývoje, proto v 1. polovině 90. let se postupně začaly měnit základní principy konstrukce dávek. Cílem postupu bylo sjednotit dávky, vyjadřující podporu občanům a rodinám s dětmi a přesunout nemocenské pojištění, důchodové zabezpečení a sociální pomoc, které byly definovány v jiném systému. Dále zavést nově sociální dávky reagující na dosud neřešené sociální situace (např. příspěvek na bydlení) a změnit koncepci dávek rodinám a navrhnout jejich přeměnu.

Státní sociální podporou se stát podílí na krytí nákladů na výživu a na ostatní základní potřeby dětí a rodin. Dávky jsou financovány z daní, tedy ze státního rozpočtu a vypláceny jsou prostřednictvím úřadů práce.[6]

Sociální podpora se využívá tam, kde je rámec pojištění úzký nebo z jiného důvodu nepoužitelný, aby zajistil sociální stabilitu a bezpečnost občana. Důvodem můžou být zejména příliš dynamické změny nebo nedostatek času před hromadným výskytem sociálních událostí pro vytvoření dostatečné rezervy.

Velká část dávek je odvozena od životního minima – státem uznávaná dolní hranice částky k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití. Životní minimum, které dnes činí 3 126 Kč na jednotlivce, slouží pro stanovení hranic příjmu občana nebo rodiny pro vznik nároku na dávku.[17]

Solidarita v systému státní sociální podpory je uplatňována ve dvou základních směrech, a to přerozdělováním financí od bezdětných k rodinám s dětmi a od vysokopříjmových k nízkopříjmovým rodinám. Tomuto rozdělení odpovídají dva základní druhy dávek – horizontální a vertikální dávky.

U horizontálních dávek jde o univerzální nárokový příjem každého dítěte, což odpovídá přerozdělování od bezdětných rodin k rodinám s dětmi. Horizontální charakter má rodičovský příspěvek, dávky péstounské péče, porodné a pohřebné.

U vertikálních dávek se jedná o příspěvky stanovené na základě testování skutečné celkové příjmové situace rodiny. Tato podpora se uplatňuje až do doby, kdy dosáhne rodina svými příjmy společensky dohodnuté úrovně a s rostoucím příjmem se výše dávek snižuje.

Dochází tedy k přerozdělování ve prospěch rodin s nízkým příjmem. Jde o příspěvek na dítě, sociální příspěvek a příspěvek na bydlení.

Kombinací horizontálních a vertikálních dávek vzniká základní nástroj pro stanovení výše jednotlivých dávek státní sociální podpory a okruhu jejich příjemců.

Státní sociální podpora se zaměřuje především na rodiny, které jsou svými příjmy nad úrovní životního minima, přitom se nezkoumají majetkové poměry rodin na rozdíl od sociální pomoci. Na druhou stranu se systém státní sociální podpory snaží přispívat na úhradu nákladů způsobených určitými sociálními situacemi, ale ne zabezpečit jejich plnou náhradu.

V rámci státní sociální podpory se v současné době vyplácí celkem sedm sociálních dávek. Do dávek poskytovaných v závislosti na výši příjmu spadá příspěvek na dítě, sociální příspěvek a příspěvek na bydlení. Mezi dávky nezávislé na příjmu (ostatní dávky) patří rodičovský příspěvek, dávky péčovské péče, porodné a pohřebné.[17]

Nárok na dávky má pouze fyzická osoba a s ním společně posuzovaní členové domácnosti, kteří mají trvalý pobyt v České republice. Ve zvláštních případech podle zákona mají nárok na státní sociální podporu cizinci, kteří nemají na území ČR trvalý pobyt. Při posuzování nároku na dávky se netestuje majetek rodiny. Rodina se chápe jako soužití rodičů a nezaopatřených dětí ve společné domácnosti. Za neopatřené dítě se považuje dítě do skončení povinné školní docházky, nejdéle však do 26. roku. Základem pro stanovení nároku na dávky je životní minimum. Rodina může pobírat více dávek státní sociální podpory najednou podle množství nepříznivých sociálních situací, kterými byla postižena. [14]

3.3.1 Příspěvek na dítě

Jde o dlouhodobé dávky, které jsou poskytovány rodinám s dětmi. Jejich cílem je pomoci krýt náklady spojené s výchovou a výživou dítěte. Nárok na přídavek má rodina, jejíž rozhodný příjem je nižší než 2,4násobek částky životního minima rodiny. Tento způsob výpočtu se uplatňuje až od roku 2008 a znamenal výrazný pokles v počtu příjemců těchto dávek ze zhruba 1,5 milionu rodin na 914 tisíc, neboť dříve byl poskytován do čtyřnásobku životního minima. Příspěvek je dnes vyplácen ve třech výších

podle věku dítěte.⁴ Dokud nezaopatřené dítě nedosáhne plnoletosti, vyplácí se příspěvek osobě, která má dítě v přímém zaopatření. Po dosažení plnoletosti se příspěvek vyplácí nezaopatřenému dítěti osobně.[17]

3.3.2 Sociální příplatek

Nárok na sociální příplatek má rodič pečující alespoň o jedno nezaopatřené dítě. Ovšem netýká se to dětí svěřených do pěstounské péče. Sociálním příplatkem se stát podílí na krytí životních nákladů rodin s dětmi, jejichž příjem nedosahuje stanovené hranice. Rozhodujícím obdobím je oproti přídávkům na dítě předcházející kalendářní čtvrtletí, z důvodu možnosti rychlé reakce na změny v příjmové a sociální situaci rodiny v průběhu roku. Se zvyšujícím se příjmem klesá výše vypláceného příplatku. Příplatek se rodině vyplácí do okamžiku, kdy příjem rodiny dosáhne 2násobku životního minima rodiny. Tento postup je zvolen, aby nedocházelo k nahrazování dávek sociální pomoci sociálním příplatkem. Za příjem se považuje i příspěvek na dítě a rodičovský příspěvek.

3.3.3 Příspěvek na bydlení

Na příspěvek na bydlení má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který má v bytě trvalé bydliště, jestliže jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (v Praze 0,35), neboli pokud výdaje spojené s bydlením přesahují třetinu příjmů domácnosti a zároveň součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (v Praze 0,35) není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Obě tyto podmínky musí být splněny současně.

Náklady na bydlení u bytů užívaných na základě nájemní smlouvy tvoří nájemné a náklady za plnění poskytované s užíváním bytu, nejsou-li tyto náklady zahrnuty do nájemného.

Normativní náklady na bydlení jsou průměrné náklady na bydlení podle velikosti obce a počtu členů domácnosti. Tyto náklady také zahrnují nájemné a ceny služeb a energií.[17]

⁴ Podrobněji v zákonu č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

3.3.4 Rodičovský příspěvek

Na rodičovský příspěvek má nárok rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě do 4 let nebo do 7 let (dítě dlouhodobě zdravotně postižené). Vyplácení dávky u dítěte mladšího 3 let je podmíněno nenavštěvováním jeslí nebo jiného zařízení pro děti předškolního věku déle než 5 kalendářních dnů v měsíci. Dítě starší 3 let může pravidelně navštěvovat mateřskou školu nebo podobné zařízení, ale v rozsahu nepřevyšujícím 4 hodiny denně nebo 5 dní v měsíci. Příjmy rodiče se nesledují. Rodič se sám může rozhodnout, jestli chce příspěvek čerpat po dobu dvou, tří nebo čtyř let. Pro určitou dobu trvání je stanovena příslušná výše příspěvku.[14]

Rychlejší čerpání rodičovského příspěvku znamená, že se vyplácí ve zvýšené výměře 11 400 Kč do 24 měsíců věku dítěte. O tento způsob si mohou zažádat pouze ženy s předchozím hrubým výdělkem nad 16,5 tisíc korun. Klasické čerpání je vypláceno v základní výměře 7 600 Kč do 36 měsíců věku dítěte. Při pomalejší čerpání se jedná o částku v základní výměře 7 600 Kč do 21 měsíců věku dítěte a dále ve snížené výměře 3 800 Kč do 48 měsíců věku dítěte.

O rychlejší čerpání musí rodič zažádat písemně u příslušného úřadu nejpozději ve druhém kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém dosáhne nejmladší dítě 22 týdnů života. O klasické čerpání musí rodič zažádat nejpozději v kalendářním měsíci, ve kterém nejmladší dítě dosáhne 21. měsíce věku. Pokud rodič nezažádá o klasické ani rychlejší čerpání příspěvku, je mu po 21. měsíci věku dítěte vypláceno v režimu pomalejšího čerpání dávky. Vybraná možnost je nezměnitelná po celou dobu vyplácení, i pokud se rodiče v péči střídají.[17]

3.3.5 Dávky pěstounské péče

Mezi dávky pěstounské péče patří příspěvek na úhradu potřeb, odměna pěstouna, příspěvek při převzetí dítěte a příspěvek na zakoupení motorového vozidla.

Nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte má nezletilé dítě, které je svěřené do pěstounské péče. Stát se tímto podílí na krytí nákladů dítěte v pěstounské péči. Výše se stanovuje na základě životního minima dítěte podle zákona o životním minimu. Zohledňuje se dlouhodobé těžké zdravotní postižení, dlouhodobé zdravotní postižení

a dlouhodobá nemoc. Odměna pěstounovi je společenským oceněním za výkon v pěstounské péči.

Nárok na příspěvek při převzetí dítěte má pěstoun, který převzal dítě do pěstounské péče. Účelem je přispět na nákupy potřebných věcí pro dítě. Výše je stanovena pevnými částkami podle věku dítěte uvedeného v zákonu č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.[17]

3.3.6 Porodné

Porodné se transformovalo ze systému nemocenského pojištění. Jeho cílem je jednorázově přispět rodině ke krytí zvýšených nákladů vzniklých v souvislosti s narozením dítěte. Příspěvek se vyplácí ženě, která dítě porodila, a to bez ohledu na výši příjmu.

Pokud žena při porodu zemřela, porodné náleží otci dítěte, jestliže nebylo už dříve vyplaceno ženě nebo jiné osobě. Nárok na dávku vzniká dnem porodu. Dále má nárok na porodné osoba, která převzala dítě mladší jednoho roku do trvalé péče nahrazující péči rodičů. Od 1. 1. 2008 je porodné stanoveno ve výši 13 000 Kč na každé dítě.⁵[17]

3.3.7 Pohřebné

Nárok na pohřebné má osoba, která vypravila pohřeb dítěti, které bylo ke dni smrti nezaopatřené, nebo osobě, která byla ke dni smrti rodičem nezaopatřeného dítěte. V obou případech musí mít osoba trvalé bydliště v České republice. Pokud by podmínky splňovalo více osob najednou, bude pohřebné vyplaceno tomu, kdo uplatní nárok jako první.

Pohřebné je jednorázová dávka prostřednictvím, které stát přispívá na úhradu nákladů souvisejících s vypravením pohřbu. Její výše je stanovena pevnou částkou ve výši 5 000 Kč.[17]

3.3.8 Vývoj jednotlivých dávek státní sociální podpory

Do roku 2007, kdy přišla reforma sociální sféry, docházelo ke zvyšování vyplácených dávek státní sociální podpory. Jak je z níže uvedené tabulky patrné od roku 2007 dochází postupně k jejich snižování a to hlavně díky větší adresnosti dávek (příspěvek na dítě, sociální příplatek, pohřebné), zrušení některých dávek („pastelkovné“ – příspěvek

⁵ Aktuální systém vyplácení porodného je uveden v kapitole č. 4.

na školní pomůcky vyplácené do roku 2006) a snížení porodného. Největší část dávek je stále tvořena rodičovským příspěvkem, který v roce 2009 činil necelých 70 % celkových dávek státní sociální podpory. Další významnou položkou je příspěvek na dítě. V roce 2009 tvořil necelých 12 % z dávek státní sociální podpory.

Podpora rodin byla přenesena do daňové oblasti, což je výhodné především pro rodiny s dětmi. Zavedla se jasná pravidla aktivní politiky zaměstnanosti, která je směřována k znevýhodněným občanům na trhu práce. Díky zrušení automatických valorizací dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi došlo k zabránění nekontrolovatelného růstu sociálních mandatorních výdajů bez ohledu na stav veřejných financí.

Jako kompenzace za změny v rámci reformy veřejných financí (zvýšení nižší sazby DPH) a růst životních nákladů u většiny rodiny s dětmi včetně nízkopříjmových skupin obyvatel, došlo ke zvýšení daňových slev na děti a na druhého z manželů.

Zavedením nové možnosti čerpání rodičovské dovolené si může rodič svobodně vybrat, jestli chce čerpat tuto dávku 2, 3 nebo 4 roky. Rodiče si mohou takto zvolit model rodinného života, který bude nejlépe vyhovovat jejich potřebám. Dávkový systém podpory rodin patří k nejvstřícnějším v Evropě, především v porovnání délky mateřského příspěvku v poměru k průměrné mzdě. V řadě ostatních zemí je zavedeno čerpání kratší než jeden rok.

Hlavním cílem změn sociálního systému je snaha o vytvoření prostředí, kde by i práce za nízkou mzdu byla výhodnější než čerpání sociálních dávek. Nezaměstnaní pobírající dávky v hmotné nouzi nad 12 měsíců a neprojevující aktivitu k získání práce dostávají existenční minimum. Systém zároveň zvýhodňuje rodiny, kde alespoň jeden z rodičů pracuje a snaží se bránit zneužívání dávek v podobě žití oba rodičů pouze ze sociálních dávek.[18]

Následující tabulka znázorňuje vývoj dávek státní sociální podpory celkem a kolik z celkového objemu tvoří jednotlivé dávky.

Tabulka č. 2: Vyplacené dávky státní sociální podpory v ČR v letech 2005 – 2009 (v mil. Kč)

Dávky	2005	2006	2007	2008	2009 ⁶
Dávky státní sociální podpory	32 954	34 042	48 532	41 883	41 081
v tom:					
přídavek na dítě	11 195	11 033	10 236	6 232	4 736
sociální příplatek	4 779	4 419	4 607	3 174	2 961
příspěvek na bydlení	2 458	2 287	1 565	1 619	2 279
rodičovský příspěvek	12 627	13 526	28 690	28 294	28 585
dávky pěstounské péče	467	585	771	844	432
porodné	895	1 591	2 097	1 647	1 578
pohřebné	533	513	509	71	16

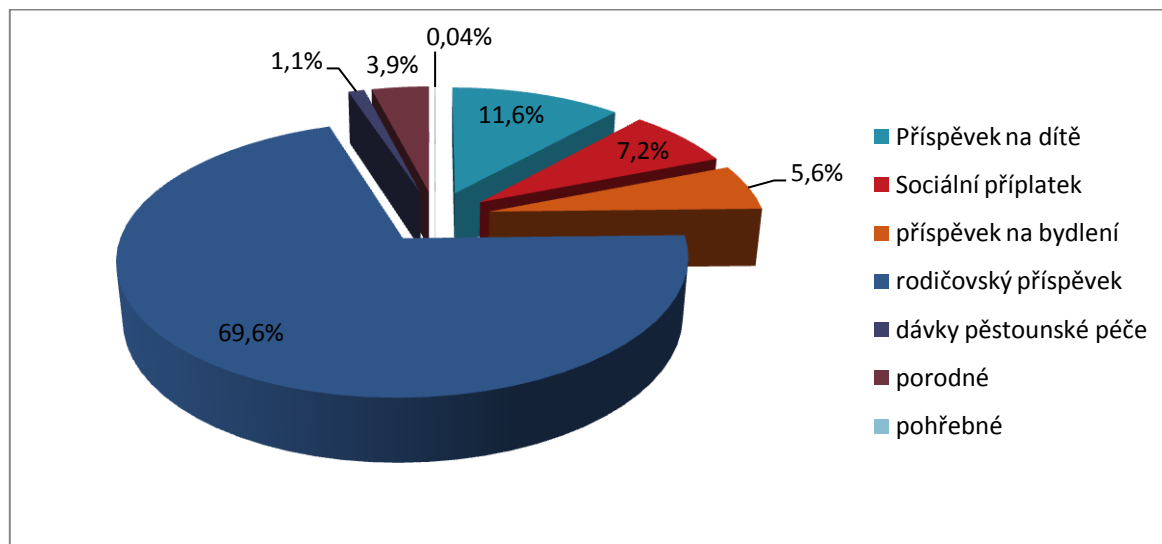
Zdroj: http://czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr_od_roku_1989

Velký nárůst výše dávek státní sociální podpory nastal v roce 2006. Jedním z důvodů bylo přijetí předvolebních sociálních balíčků, které znamenaly zvýšení o 14,5 mld. Kč. Pokud by zmiňované balíčky byly praktikovány i nadále předpokládal se nárůst dávek státní sociální podpory v roce 2007 až na 56,2 mld. Kč, což by ekonomika České republiky nemohla unést. Balíček měl nedostatky v adresnosti sociálního systému a měl zabudovaný mechanismus automatických valorizací, který znemožňoval efektivnější kontrolu nad vývojem sociálních mandatorních výdajů. Proto reforma veřejných financí byla neodkladná.

⁶ Statistická ročenka ČR 2010 obsahující podrobné údaje o státní sociální podpoře bude uveřejněna v březnu roku 2011.

Pro lepší představivost jak se jednotlivé dávky podílejí na celkovém objemu státní sociální podpory, jsem se rozhodla použít následující grafické procentuální vyjádření.

Graf č. 4: Struktura dávek státní sociální podpory za rok 2009



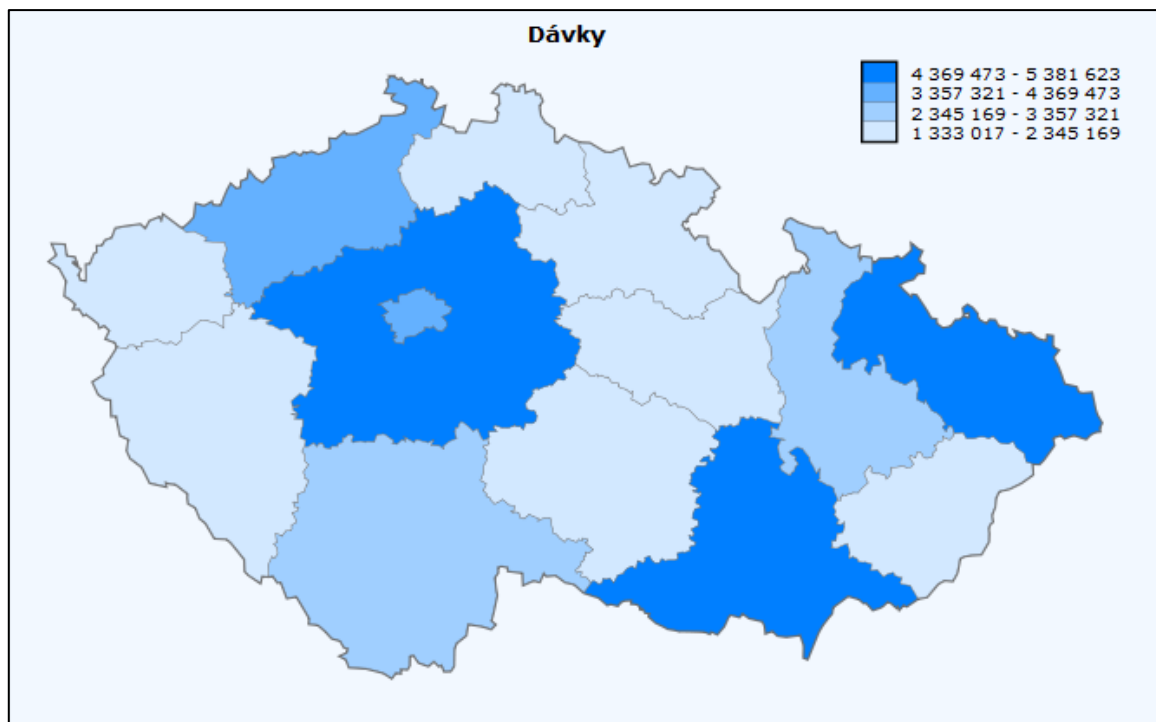
Zdroj: http://czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr_od_roku_1989, vlastní zpracování

Největší podíl na státní sociální podpoře má rodičovský příspěvek. Od roku 2007 už dochází k jeho snižování, přesto nárůst od roku 2005 byl 15,9 mld. Kč.

Obrázek níže znázorňuje objem vyplácených dávek v jednotlivých krajích. Nejvíce se dávky státní sociální podpory vyplácejí v Středočeském, Moravskoslezském a Jihomoravském kraji.

Praha je sice nejmenší kraj, ale i přesto spadá objemově do druhé úrovně rozdělení spolu s Ústeckým krajem, jedním s důvodů může být nejvyšší nezaměstnanost Ústeckého kraje v celé republice, což má vliv na sociální příspěvek, příspěvek na dítě i na příspěvek na bydlení.

Obrázek č. 1: Vyplacené dávky státní sociální podpory v krajích za rok 2009 (v tis. Kč)



Zdroj: http://vdb.czso.cz/vdbvo/mapdetail.jsp?cislotab=SZB0080PU_KR&kapitola_id=16

Z následující tabulky, která uvádí objem dávek státní sociální podpory v jednotlivých krajích, vyplývá, že největší množství dávek se vyplácí v Moravskoslezském kraji, a to přes 13 % z celkového objemu dávek. Ve srovnání s ostatními kraji se zde vyplácí největší objem dávek na příspěvek na dítě, sociální příplatek, příspěvek na bydlení, pěstounskou péči a na pohřebné. Nejvíce dávek rodičovského příspěvku a porodného se vyplácí ve Středočeském kraji.

Pokud přepočteme objem vyplacených dávek na počet obyvatel v jednotlivých krajích, dojdeme k odlišným závěrům než u celkového úhrnu dávek. Ústecký kraj transferuje největší počet dávek státní sociální podpory. Na jednu osobu se v Ústeckém kraji v roce 2009 vyplatilo 4 676 Kč. Nejméně se vyplácelo dávek státní sociální podpory v Praze – 3 339 Kč na osobu. Ústecký kraj má podle přepočtu na obyvatele také největší výdaje na přidavek na dítě, sociální příplatek a příspěvek na bydlení. Rodičovský příspěvek se nejvíce vyplácel ve Středočeském kraji (2 975 Kč na osobu), stejně jako porodné. Dávky pěstounské péče se nejvíce vyplácely v Karlovarském kraji. Největší objem pohřebného byl vyplacen v Moravskoslezském kraji.

Tabulka č. 3: Vyplacené dávky státní sociální podpory podle druhu dávek v krajích za rok 2009 (v tis. Kč)

	Dávky	z toho						
		přídavek na dítě	sociální příplatek	příspěvek na bydlení	rodičovský příspěvek	pěstounská péče	porodné	pohřebné
Česká republika	41 081 807	4 736 209	2 961 605	2 279 953	28 585 765	432 470	1 578 526	16 794
Hlavní město Praha	4 151 103	258 434	134 127	229 276	3 264 896	31 471	194 854	1 400
Středočeský kraj	4 782 188	455 900	245 980	118 083	3 666 168	41 384	205 338	1 840
Jihočeský kraj	2 403 669	289 751	164 941	98 735	1 696 807	28 056	93 894	929
Plzeňský kraj	2 051 158	206 167	113 525	63 675	1 538 431	20 803	86 130	685
Karlovarský kraj	1 333 017	172 883	130 236	94 594	847 808	18 566	45 143	510
Ústecký kraj	3 910 124	506 351	430 814	366 894	2 393 139	40 276	126 682	1 395
Liberecký kraj	1 829 863	204 365	148 288	111 596	1 250 827	20 988	68 874	835
Královéhradecký kraj	2 123 315	253 573	148 723	86 765	1 507 963	19 621	82 928	915
Pardubický kraj	1 986 307	255 855	141 028	78 195	1 388 830	23 394	74 885	715
Vysočina	1 910 522	261 900	127 005	64 205	1 342 906	20 477	71 908	695
Jihomoravský kraj	4 503 003	545 316	313 601	279 463	3 099 281	41 773	173 841	1 960
Olomoucký kraj	2 532 799	339 820	201 020	123 860	1 709 404	29 178	95 256	1 130
Zlínský kraj	2 183 116	291 657	145 895	93 580	1 520 013	22 950	82 095	1 215
Moravskoslezský kraj	5 381 623	694 238	516 423	471 032	3 359 290	73 532	176 701	2 570

Zdroj: http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabdetail.jsp?cislotab=SZB0080PU_KR&kapitola_id%16

3.4 Sociální pomoc

V rámci systému sociální pomoci se řeší obtížné sociální situace hmotné a sociální nouze. Jsou to situace, které občan nebude schopen řešit sám ani s pomocí vlastní rodiny.

Sociální pomoc se poskytuje ve formě sociálních služeb, které poskytují především nestátní neziskové organizace nebo obce a kraje nebo formou sociálně-právní ochrany a dávek sociální pomoci, které poskytuje stát prostřednictvím pověřených obecních úřadů. Jednotlivé formy sociální pomoci jsou financovány ze státního rozpočtu a z rozpočtů obcí. Je nutno jednoznačně oddělit od sebe kompetence státních a samosprávných orgánů tak, aby bylo jasné každému občanu, co je výsledkem působnosti obce a co státu.

Sociální pomoc vyjadřuje, že se občan dostal do situace, kdy není v jeho silách se sám zaopatřit a není sociálně pojištěn a ani nesplňuje podmínky vzniku nároku na státní zaopatření.

Cílem sociální pomoci je navrátit občanu co nejrychleji sociální suverenitu. V naprosté většině problémů se jedná o časově omezenou ztrátu sociální suverenity. Sociální pomoc je zde především kvůli tomu, aby občana z této situace co nejrychleji vymanila a on mohl převzít odpovědnost sám za sebe. Ovšem může i nastat u malé skupiny lidí situace, kdy se občan v této tísní ocitne na delší dobu, kdy z objektivních důvodů nelze předpokládat velmi rychlý návrat sociální suverenity z důvodů většího počtu závislých dětí v rodině, sociálně nepřizpůsobivých nebo tělesně postižených. Sociální systém se zde bude snažit o dlouhodobější řešení sociálně-ekonomicky nepříznivých podmínek života. Dalším cílem je zabezpečit ty občany, kteří se nacházejí trvale v sociálně svízelné situaci. Jedná se o všechny ty, kterým se nedá pomoci ani prostřednictvím společenského působení. Tedy jde všeobecně o zabránění propadu občana do trvalé sociální závislosti, která zpravidla vyžaduje „azylové řešení“.

3.4.1 Pomoc v hmotné nouzi

Systém sociální pomoci je moderní forma pomoci osobám s nedostatečnými příjmy, motivující tyto lidi k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb. 1. 1. 2007 nabyly účinnosti zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Byl tímto zrušen zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, podle kterého byly poskytovány některé dávky sociální péče.

Zákon stanovuje situace, které jsou spojené s nedostatečným zabezpečením základní obživy, bydlení a mimořádnými událostmi. Jedná se o situace, kdy osoba nebo společně posuzované osoby nemají dostatečné příjmy ani jejich majetkové poměry neumožňují uspokojení základních životních potřeb a současně si tyto příjmy nemůže z objektivních důvodů zvýšit (vlastní prací, uplatněním nároků a pohledávek, prodejem nebo využitím majetku). Zákon vychází z principu, že každá pracující osoba, se musí mít lépe než osoba nezaměstnaná.

Pověřené obecní úřady rozhodují a vyplácejí dávky pomoci v hmotné nouzi. Mimořádnou okamžitou pomoc poskytují obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Dávkami pomoci v hmotné nouzi jsou příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.

Příspěvek na živobytí je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi, která pomáhá osobě nebo rodině při nedostatečném příjmu. Nárok vzniká, pokud po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje příjem částky živobytí. Částka živobytí se stanovuje pro každou osobu individuálně na základě hodnocení její snahy a možností (u rodiny se jednotlivé částky živobytí sčítají). Částka může být zvýšena z důvodu dietního stravování. Výše příspěvku na živobytí se stanovuje jako rozdíl mezi živobytím osoby nebo rodiny a jejich příjmem, od kterého se odečtou přiměřené náklady na bydlení.

Doplatek na bydlení řeší nedostatek příjmu k uhrazení nákladů na bydlení (nájem, služby s bydlením spojené a náklady na dodávky energií) tam, kde nestačí vlastní příjmy osoby či rodiny včetně příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory. Dávka se vyplácí osobě, která je v nájmu nebo vlastníkem bytu a má nárok na příspěvek na živobytí a na příspěvek na bydlení.

Nárok na doplatek na bydlení nevznikne osobě, která bez vážného důvodu odmítne možnost levnějšího bydlení, o které je povinna požádat obec. Toto ustanovení neplatí pro osoby starší 70 let a pro osoby obývající byt zvláštního určení, byt v domech zvláštního určení a byt, na jehož úpravu byl poskytnut příspěvek na úpravu bytu.

Mimořádná okamžitá pomoc je poskytována osobám, jež se ocitnou v situacích, které je nutno neprodleně řešit.

Zákon stanovuje pět takovýchto situací:

1. Pokud nejsou plněny podmínky hmotné nouze, ale v případě neposkytnutí pomoci osobě hrozí vážná újma na zdraví. Dávku lze poskytnout v částce, která doplní příjem osoby do výše existenčního minima (v případě nezaopatřeného dítěte do životního minima).
2. Osoby postižené vážnou mimořádnou událostí (živelná pohroma, větrná pohroma, ekologická havárie, požár apod.). Dávku lze poskytnout až do výše 15násobku částky životního minima jednotlivce, tj. až do výše 46 890 Kč.
3. Dojde-li k nedostatku prostředků k úhradě jednorázového výdaje spojeného např. se zaplacením poplatku za vystavení duplikátů osobních dokladů nebo v případě ztráty peněžních prostředků. Dávku lze poskytnout až do výše tohoto jednorázového výdaje.
4. Pokud by došlo k nedostatku prostředků k nákupu nebo opravě předmětů dlouhodobé potřeby nebo k uhrazení odůvodněných nákladů vznikajících v souvislosti se vzděláním nebo se zájmovou činností nezaopatřených dětí. Dávku lze poskytnout až do výše těchto výdajů, maximálně však do výše 10násobku částky životního minima jednotlivce, tj. až do částky 31 260 Kč.
5. V případě ohrožení sociálním vyloučením, jde např. o situace osob vracejících se z vězení, z dětského domova a z pěstounské péče po dosažení zletilosti nebo po ukončení léčby chorobných závislostí. Dávku lze poskytnout až do výše 1000 Kč, v průběhu roku může být poskytnuta opakovaně, součet však nesmí překročit 4násobek částky životního minima jednotlivce, tj. maximálně částku 12 504 Kč.[17]

4 Návrh na snížení a optimalizaci mandatorních výdajů

Mandatorní výdaje státu, což jsou peníze, které je povinna Česká republika vyplácet, mají už po několik let stoupající tendenci. V roce 2010 činily 653 miliard Kč, v roce 2011 už se předpokládá 681 miliard Kč, což je nárůst o 28 miliard Kč. Mandatorní výdaje by tedy měly tvořit v tomto roce 55,7 % z celkových výdajů. Nevyšší podíl mandatorních výdajů tvoří sociální výdaje, které si vyžádají 540,2 miliard Kč. Nárůst v roce 2011 může dosáhnout 4,5 miliardy Kč. Důvodem je zvýšení výdajů na důchody a to o 5 % a nárůst výdajů na sociální dávky o 2,6 %.[20]

4.1 Změny ve státní sociální podpoře platné od 1. 1. 2011

Vláda schválila změny v sociálním zabezpečení, konkrétně se tyto změny týkají rodičovského příspěvku, porodného a příspěvku na péči.

Na porodné bude mít nárok žena, která porodila své první dítě ve výši 13 000 Kč, v případě dvojčat 19 500 Kč (ale jen pokud příjem v rodině za kalendářní čtvrtletí nepřekročí 2,4násobek životního minima rodiny). Pokud se tedy narodí dítě osamělé matce, její příjem nesmí přesáhnout 10 752 Kč ($2,4 * (\text{životní minimum matky } 2\,880 \text{ Kč} + \text{životní minimum dítěte } 1\,600 \text{ Kč})$). Pokud by se jednalo o pár, nesmí jejich společný příjem přesáhnout 16 992 Kč ($2,4 * (\text{životní minimum matky } 2\,880 \text{ Kč} + \text{životní minimum otce } 2\,600 \text{ Kč} + \text{životní minimum dítěte } 1\,600 \text{ Kč})$). Možnosti osob, které mohou převzít porodné, se nemění.

Toto opatření určitě bude mít výrazně příznivý vliv na mandatorní výdaje, jelikož žen a rodin s takto nízkými příjmy není mnoho. Ovšem dostane se podpory všude, kde je potřeba? Nastavené minimum příjmů neboli koeficient 2,4 se drží dosti při zemi. Podle portálu finance.cz činí průměrná měsíční mzda 23 665 Kč, což nám ukazuje, že asi mnoho žen a rodin na tento příspěvek vůbec nedosáhnou. Uvědomuji si, že průměrná mzda bývá trochu nadhodnocena, protože stačí několik zaměstnanců a podnikatelů, kteří mají velký příjem, a průměr se hned zvyšuje. Ale zde se hranice týká opravdu malého počtu obyvatel. Myslím si, že by bylo spravedlivé buď porodné úplně zrušit, nebo koeficient alespoň o několik setin zvýšit.

U rodičovského příspěvku zůstává výběr ze tří variant trvání. Doba výběru tříleté lhůty se zkrátila z 21. měsíce na 9. měsíc dítěte. Pokud bude chtít rodič čerpat příspěvek v základní

výměře v měsíční výši 7.600 Kč po dobu 3 let, musí provést volbu čerpání dávky nejpozději do konce měsíce, ve kterém dítě dovršilo 9. měsíc věku. V případě že si rodič nezvolí žádnou variantu, automaticky mu bude přidělena 4letá doba čerpání, což znamená, že bude pobírat do 9. měsíce věku dítěte 7 600 Kč měsíčně a dále mu bude vypláceno 3 800 Kč do 4 let věku dítěte. Dosud se bralo 7 600 Kč až do 21. měsíce věku dítěte.

4.2 Návrh na možné snížení výdajů spojených se státní sociální podporou

Nejvýznamnějším opatřením v rekonstrukci systému sociálního zabezpečení bylo vytvoření systému státní sociální podpory. V průběhu optimalizování státní sociální docházelo nejen ke změnám v konstrukci dávek, ale i ke změně plátce. Dříve byly dávky vypláceny organizacemi, kde občan vykonával své povolání a okresními správami sociálního zabezpečení.

Systém státní sociální podpory se zaváděl ve dvou vlnách. V první etapě od 1. 10. 1995 nabyl účinnosti zákon týkající se dávek poskytovaných bez ohledu na výši příjmu u společně posuzovaných osob. V druhé vlně od 1. 1. 1996 v platnost vešel zákon, na jehož základě jsou poskytovány dávky, které jsou závislé na výši příjmu společně posuzovaných osob.

Za dobu fungování státní sociální podpory došlo k analyzování několika problémů, které by se měly odstranit, aby nedocházelo k vyplácení dávek, tam kde nejsou potřeba a pouze se zneužívají.

Domnívám se, že hlavním problémem, který se týká nejenom státní sociální podpory, ale i celého sociálního zabezpečení je správná adresnost dávek a tím také zamezení jejich možného zneužívání. Pokud by docházelo k neustálému zneužívání dávek, měly by být zavedeny sankce a vyplácení podpory například v kupónech (poukázkách) určených na jednotlivé produkty, které jsou považovány za nezbytně nutné.

Například konkrétně u sociálního příplatku dochází často k jeho zneužívání. Problémové rodiny mohou tyto dávky zneužívat pro opatrování si jiných věcí než sloužící dítěti, proto by se také měly zpřísnit kontroly těchto rodin. Tento problém se hlavně týká sociálně slabších rodin, ve kterých děti často strádají ve prospěch otce nebo matky, kteří si nedokáží odpustit alkohol nebo cigarety. Ovšem pokud by se opravdu realizoval systém kupónů, kontroly by musely být častější a důkladnější.

Jednou z možností jak také zabránit zbytečnému čerpání této dávky je omezení počtu dětí, na které se dávka bude vyplácet. Průměrně má rodina 2 – 3 děti, z čehož vyplývá, že ani není nutné vyplácet do neomezeného počtu. Pro nás je sice nepřestavitelné, že bychom si pořizovali děti kvůli větším příspěvků, ale bohužel i takovéto rodiny existují. Proto si myslím, že stanovení hranice počtu dětí pro vyplácení dávky není úplně nemístné. Podle mého názoru horní hranice 5 dětí je naprosto optimální, pokud by si rodina chtěla pořídit více dětí, než je stanovená hranice, měla by na to být dostatečně zaopatřena. Protože pokud si rodina pořizuje děti, musí myslet na své finanční možnosti. Jestliže nemají finanční prostředky na uživení více dětí, raději by si je pořizovat neměly. Pořízení dítěte do takovéto rodinné situace je nezodpovědné.

Další možností, která stojí za zamyšlení je více umožnit matkám využívání školek, případně jeslí, aby mohly využít práce na poloviční úvazek nebo zkrácený úvazek. Ovšem zde se dostáváme k dalšímu problému v podobě nedostatku úvazků tohoto typu. Oproti Evropské unii, kde poloviční nebo zkrácené úvazky tvoří 20 % trhu, u nás je to pouze 5 %, což prakticky znemožňuje možnost přivýdělnku. Pokud by se vláda touto problematikou zabývala, nevedlo by to sice přímo ke snížení výdajů spojených se sociálním zabezpečením, ale mohlo by to přispět ke zvyšování státních příjmů v podobě daňového výnosu a především ke zlepšení životní úrovně sociálně slabších rodin.

4.3 Možné změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi

Dávky pomoci v hmotné nouzi mají sloužit na podporu rodin k překlenutí nepříznivých životních situací, část příjemců je ovšem využívá k jiným účelům. Významným problémem se jeví především nelegální vedlejší příjem prací na černo. Dále se dávky nevyužívají k zajištění potravin a dalšího zboží, které je nezbytné pro zabezpečení základních životních potřeb. Na toto jednání doplácí celá rodina. Zároveň je velmi důležité tyto lidi motivovat, aby usilovali o změnu své životní situace a snažili se uplatnit na trhu práce.

Jedním ze základních cílů dalších úprav musí být snaha vytvořit moderní systém sociální pomoci, který bude odpovídat podmínkám demokratického státu s tržní ekonomikou. Občan nesmí být pouze pasivním objektem, o který se stát stará, ale musí se aktivně zapojit do snahy překonat nastalé obtížné životní situace.

Sociální systém by měl být nastaven tak, aby aktivní přístup byl zvýhodněný. Výplata dávek musí být spjata s aktivním chováním, což znamená aktivní hledání pracovních příležitostí, rekvalifikace, všeobecně snaha o získání nových znalostí a zapojení se do veřejně prospěšných prací. S tím musí být spojena i důkladnější kontrola a prověřování, zda se daných aktivit opravdu účastní. Pokud by nebyla vyvíjena aktivita, přistoupilo by se k vyplácení dávek prostřednictvím poukázek.

Jako další problém se jeví potřeba propojit koncipování podmínek nároku na pomoc s odborným individuálním posouzením situace osoby. Dlouholeté zkušenosti s obojím způsobem ukazují, že ideální stav je někde mezi oběma možnostmi. Individuální přístup nesmí být vyloučen, protože jednotlivé případy bývají mimořádně specifické a je obtížné celostátní postihnouti stejnými podmínkami, aniž by nedocházelo k neoprávněnému přiznání dávky nebo naopak k nepřiznání dávky tam, kde je potřeba. Musí se vytvořit nástroje, které by sloužily k přesnějšímu poskytování pomoci v hmotné nouzi. Zohledňovat se musí délka trvání pomoci a snaha občana o nápravu své situace.

Ovšem velmi důležitým opatřením je také soustředit se na sociální prevenci. Snažit se předcházet vzniku rizikových situací. Jako prevence slouží hlavně poradenství vyškolených sociálních pracovníků. Proto se musí dbát na dostupnost tohoto poradenství a hlavně dohlížet na řádné jednání pracovníků sociálních služeb.

Závěr

Ve své bakalářské práci na téma „Analýza mandatorních výdajů a návrh na jejich snížení“ jsem se nejprve zaměřila na obecné definování veřejných výdajů. Zjistila jsem, že plní základní tři funkce, které jsou decentralizovány na nižší vládní úrovni. Dále se veřejné výdaje dají členit podle různých hledisek a stejně tak i mandatorní výdajová sféra. O mandatorních výdajích se dá říci, že patří do běžných výdajů podle časového hlediska, jsou nenávratné z hlediska návratnosti a z hlediska plánovanosti jsou to plánované výdaje.

Následně jsem definovala pojem mandatorní výdaje, charakterizovala jejich strukturu a analyzovala jsem vývoj těchto výdajů v letech 1995 – 2010 a předpokládanou výši pro rok 2011. Zjistila jsem, že mandatorní výdaje tvoří 51,2 % z celkových výdajů státního. Za pozoruhodné shledávám, že i když došlo v roce 2007 k významné reformě veřejných financí (hlavně v oblasti sociálního zabezpečení), která například snížila objem dávek státní sociální podpory o 7 mld. Kč, přesto se tato snaha o snížení na celkových mandatorních výdajích nijak významně neprojevila, i když celkové výdaje se v roce 2008 snížily o 8,4 mld. Kč.

Mandatorní výdaje se dají rozčlenit do čtyř skupin na sociální transfery, zákonné mandatorní výdaje nemající charakter sociálních transferů, mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem a na quasi mandatorní výdaje.

V první řadě jsem se soustředila na nejvýznamnější položku mandatorních výdajů, jejichž výplatu ukládá zákon, a to na sociální transfery, kam spadá i sociální zabezpečení, kterým jsem se zabývala dále práci. Analyzovala jsem vývoj těchto transferů a uvedla, jakou výši se na nich podílí státní sociální podpora. Podrobněji jsem se věnovala i dalším třem skupinám.

Zákonné mandatorní výdaje nemající charakter sociálních transferů spadají spolu se sociálními transfery do mandatorních výdajů, které vyplývají ze zákona. Tyto dvě výdajové oblasti společně tvoří neobjemnější část. Největší podíl na těchto výdajích mají platby státu do zdravotního pojištění. Také sem spadají výdaje na dluhovou službu mající na svědomí stále se zvyšující státní dluh a příspěvek na podporu stavebního spoření, u kterého se každý rok uvažuje o zrušení. I když k jeho vyřazení z rozpočtu stále nedošlo, vláda se ho snaží alespoň každoročně snižovat.

Mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem a smluvních závazků se řadí do kategorie ostatních mandatorních výdajů. Nejvíce se na těchto výdajích podílejí státní záruky a nezaručené úvěry Státní železniční a dopravní cesty. Od roku 2004 tyto výdaje významně vzrostly vstupem České republiky do Evropské unie, kdy stát má povinnost odvádět platby do rozpočtu EU.

Poslední čtvrtou skupinou jsou quasi mandatorní výdaje. Nejsou dány žádným zákonem ani smluvními závazky, ovšem stát se jejich vyplácení nemůže vzdát, jelikož slouží k zabezpečování veřejné správy a obrany státu. Nejobjemnější část tvoří mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací a rozpočtové výdaje Ministerstva obrany. Dále sem spadají i například výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti.

Mandatorní výdaje se stále nezadržitelně zvětšují a přispívají tak ke každoročnímu prohlubování rozpočtového deficitu a s tím státního dluhu, což nemá příznivý vliv na českou ekonomiku. Jelikož mandatorní výdaje činí průměrně 51,3 % z celkových výdajů státního rozpočtu, měli bychom snižování výdajové oblasti zahájit právě zde. Hlavní část mandatorních výdajů jsou sociální transfery, proto jsem se v poslední části práce zaměřila na sociální zabezpečení a pokusila se navrhnout změny, které by mohly přispět k jeho snížení.

Nejprve, pro pochopení problematiky, byl vymezen pojem sociální zabezpečení, které se člení na sociální pojištění, státní sociální podporu a sociální pomoc.

Nevětší pozornost byla věnována státní sociální podpoře, ke které se vztahují možné změny uvedené dále v práci. Velký nárůst dávky zaznamenaly v roce 2006 způsobené přijetím předvolebních sociálních balíčků, které způsobily zvýšení o 14,5 mld. korun. Pokud by nedošlo k reformě, česká ekonomika by tyto balíčky nemohla unést. Předpokládalo se nárůst v roce 2007 až na 56,2 mld. korun. Reforma veřejných financí způsobila zlepšení situace a pokles veřejných výdajů na 48,5 mld. korun.

V závěrečné části práce jsem tedy přistoupila k návrhům změn v oblasti státní sociální podpory a sociální pomoci, které by měly mít pozitivní dopad na veřejné výdaje. Hlavním problémem, který se týká nejenom státní sociální podpory, ale i celého sociálního zabezpečení je správná adresnost dávek a tím také zamezení jejich možného zneužívání. Žití z dávek nesmí být výhodnější než zapojování se do pracovního procesu. Pokud by došlo k prokázání zneužívání dávek, měly by být zavedeny sankce a vyplácení podpory

například v kupónech (poukázkách) určených na jednotlivé produkty, které jsou považovány za nezbytně nutné.

Dále jsem navrhla opatření týkající se sociálního příplatku a zhodnotila jsem možnosti přivýdělku matek na mateřské dovolené. Pokud by se vláda touto problematikou zabývala, nevedlo by to sice přímo ke snížení výdajů spojených se sociálním zabezpečením, ale mohlo by to přispět ke zlepšení životní úrovně sociálně slabších rodin a zároveň by docházelo ke zvyšování státních příjmů v podobě daňového výnosu.

U sociální pomoci jsem došla k závěru, že mezi největší problémy patří vedlejší příjem prací na černo a nevyužívání dávek k zajištění potravin a dalšího nezbytného zboží. Zároveň je velmi důležité lidi pobírající sociální dávky motivovat, aby usilovali o změnu své životní situace a snažili se uplatnit na trhu práce. Jedním ze základních cílů dalších úprav musí být snaha vytvořit moderní systém sociální pomoci, který bude odpovídat podmínkám demokratického státu s tržní ekonomikou.

Literatura

- [1] VYBÍHAL, V. *Veřejné finance*. Hradec Králové : E.I.A., 1995. ISBN 80-85490-45-4.
- [2] HELÍSEK, M. *Makroekonomie: základní kurz*. Vydání 2. přepracované. Slaný: Melandrium, 2002. ISBN 80-86175-25-1.
- [3] HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance*. Praha : ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0.
- [4] SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. Praha : Svoboda 1991. ISBN 978-80-205-0590-3.
- [5] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4 vyd. Praha : ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [6] HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Eurolex, 2004. ISBN 80-86432-88-2.
- [7] NAHODIL, F. at al. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň : Aleš Čeňek, 2009. ISBN 978-80-7380-162-5.
- [8] MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. New York : McGraw-Hill, 1989. ISBN 80-85603-76-4.
- [14] KREBS, V., et al. *Sociální politika*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-585-4.
- [15] BĚLINA, M., et al. *Československé právo sociálního zabezpečení*. Praha : UK, 1989.
- [16] KAHOUN, V., et al. *Sociální zabezpečení – vybrané kapitoly*. Praha : TRITON, 2009. ISBN 978-80-7387-346-2.
- [17] ÚZ č. 776 – *Sociální zabezpečení 2010*, podle stavu k 25. 1. 2010. Sagit, 2010.
- [19] PRŮŠA, L., *Ekonomie sociálních služeb*. 2. vydání. Praha : ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-255-6.

Internetové zdroje

- [9] DUBSKÁ, D. *Mandatorní výdaje ve státním rozpočtu České republiky*. [online] Praha : Český statistický úřad, 26.10.2006 [cit. 2011-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>>. 1526-04.
- [10] DUBSKÁ, D. *Sociální transfery*. [online] Praha : Český statistický úřad, 26.10.2006 [cit. 2011-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>>. 1526-04.
- [11] DUBSKÁ, D. *Zákonné mandatorní výdaje nemající charakter sociálních transferů*. [online] Praha : Český statistický úřad, 26.10.2006 [cit. 2011-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>>. 1526-04.
- [12] DUBSKÁ, D. *Mandatorní výdaje vyplývající z jiných právních norem a smluvních závazků*. [online] Praha : Český statistický úřad, 26.10.2006 [cit. 2011-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>>. 1526-04.
- [13] DUBSKÁ, D. *Quasi mandatorní výdaje*. [online] Praha : Český statistický úřad, 26.10.2006 [cit. 2011-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>>. 1526-04.
- [18] MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. *Dva roky sociálních reforem 2007 – 2008*. [online] Prosinec 2008, [cit. 2011-01-14]. Dostupný z WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/5951/MPSV_2008.pdf
- [20] FINANCNINOVINY.CZ. *Povinné výdaje státu zřejmě příští rok vzrostou na 681 mld. Kč*. [online] 2.9.2010, [cit. 2011-01-14]. Dostupný z WWW: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/278787-povinne-vydaje-statu-zrejme-pristi-rok-vzrostou-na-681-mld-kc/?id_tovar_2841=5109&t=128343262>