

Ladislav Průša

VÝVOJ HMOTNÉ PODPORY RODIN PROSTŘEDNICTVÍM NEPOJISTNÝCH SOCIÁLNÍCH DÁVEK¹ V ČESKÉ REPUBLICE

***Abstract:** After 1990 the social system in the Czech Republic significantly changed. The aim of this paper is to analyse in detail the development of material support to families through social support benefits and social assistance in material need. The character of these systems during the past year has changed significantly; therefore another aim of this paper is to compare the amount of these benefits in relation to GDP with other EU countries and on this basis propose possible measures that could help solve the current problems of families who are the beneficiaries of social benefits.*

***Keywords:** family, family policy, non-insurance social benefits, social support, social assistance in hardship, the share of expenditure on social benefits in GDP, ESSPROS*

JEL: E 61, E 63, I 38, J 18

Úvod

Pro realizaci svých sociálně politických cílů mají vlády a parlamenty jednotlivých zemí k dispozici řadu nástrojů sociální politiky [11]. Jedno z nejvýznamnějších míst patří sociálním dávkám. Zatímco výše dávek založených na principu sociálního pojištění by měly odrážet předchozí snahu jednotlivých osob, výše tzv. nepojistných sociálních dávek zpravidla odráží sociálně politickou orientaci jednotlivých vlád a parlamentů. Česká republika na počátku 90. let minulého století v souvislosti se společensko- politickými změnami zahájila rozsáhlou transformaci svého so-

¹ Nepojistnými sociálními dávkami jsou pro účely této stati chápány pouze dávky státní sociální podpory a dávky sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi. Dávky pro osoby se zdravotním postižením a příspěvek na péči, které mají rovněž charakter nepojistných sociálních dávek, neřeší primárně situace příjmové nedostatečnosti, ale jsou poskytovány na základě vyhodnocení nepříznivých zdravotních důsledků, a proto jim v rámci této stati není věnována podrobná pozornost. Reforma dávek pro osoby se zdravotním postižením navíc vstoupila v platnost teprve v r. 2012, a proto její důsledky je velmi obtížné posoudit, příspěvek na péči má v celém systému těchto dávek velmi specifické postavení a jeho hodnocení bylo v minulosti předmětem jiných prací (např. [19]).

ciálního systému. První klíčové úpravy byly přijaty již v r. 1991 (zákon o životním minimu, zákon o sociální potřebnosti), komplexní úpravy nových sociálních systémů byly přijaty v závěru 1. poloviny 90. let (zákon o penzijním připojištění, zákon o státní sociální podpoře, zákon o důchodovém pojištění), o pojetí dalších systémů byly vedeny dlouhodobé diskuse, zákony, které tyto systémy upravují, byly přijaty až v r. 2006 (zákon o nemocenském pojištění, zákon o sociálních službách, zákon o pomoci v hmotné nouzi).

Cílem této statě je podrobně analyzovat vývoj dávek státní sociální podpory a dávek sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi po r. 1990 se zvláštním zřetelem na jejich vývoj po r. 2006, kdy se výrazně změnil jejich charakter, porovnat jejich objem v relaci k HDP s ostatními zeměmi EU a na tomto základě nastínit potenciální opatření, která by mohla pomoci řešit aktuální problémy rodin, které jsou příjemci tohoto typu sociálních dávek.

1 Vývoj výdajů na sociální zabezpečení v ČR v letech 1990 – 2012

Při charakteristice problémů jednotlivých sociálních systémů v naší zemi je potřeba vycházet z analýzy faktorů ovlivňujících charakter jednotlivých sociálních transferů. V tomto směru je potřeba zohlednit zejména:

- vliv demografického vývoje,
- působení ekonomických a sociálních faktorů,
- vliv společensko-politických determinant (vč. mezinárodního vlivu). Podrobněji viz [18].

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

Tab. č. 1

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

	výdaje na sociální zabezpečení (v mil. Kč)	podíl výdajů na sociální zabezpečení na HDP (v %)	výdaje na nepojistné sociální dávky celkem (v mil. Kč) ¹	podíl výdajů na nepojistné sociální dávky na HDP (v %)
1990	82 253	13,14	21 639	3,46
1991	109 621	14,54	36 608	4,86
1992	115 852	13,75	29 651	3,52
1993	128 707	12,61	31 072	3,05
1994	149 592	12,65	33 083	2,80
1995	171 470	11,69	29 896	2,04
1996	194 475	11,55	32 940	1,96
1997	216 783	11,97	34 776	1,92
1998	240 194	12,03	37 226	1,86
1999	258 576	12,43	41 085	1,97
2000	279 017	12,29	43 531	1,92
2001	300 540	12,27	44 381	1,81
2002	320 731	12,49	46 656	1,82
2003	334 083	12,43	46 439	1,73
2004	335 904	11,47	53 664	1,83
2005	355 715	11,42	47 121	1,51
2006	387 221	11,55	48 812	1,46
2007	422 911	11,55	69 260	1,89
2008	438 372	11,39	65 425	1,70
2009	468 462	12,53	65 337	1,75
2010	472 490	12,52	66 083	1,75
2011	481 817	12,65	60 979	1,60
2012	492 552	12,86	63 012	1,65

Pramen: [22].

Z uvedené tabulky je zřejmé, že dlouhodobě klesá podíl výdajů na sociální zabezpečení na HDP. Nárůst tohoto podílu po r. 2008 je způsoben nikoli navýšením výdajů na sociální zabezpečení, ale poklesem HDP v důsledku ekonomické krize.

Z celkového objemu výdajů na sociální zabezpečení připadá na nepojistné sociální dávky v současné době cca 9 %, tento podíl od r. 1991 klesl cca 3,5 x. Pokles podílu výdajů na nepojistné sociální dávky na celkových výdajích na sociální zabezpečení byl po celé období v zásadě kontinuální s výjimkou let 2004 a 2007, kdy došlo k mírnému nárůstu toho podílu v důsledku výplaty jednorázového příspěvku nezaopatřeným dětem a důchodcům (r. 2004), výrazného zvýšení úrovně rodičovského příspěvku a zavedení nové sociální dávky – příspěvku na péči (r. 2007).

Vývoj struktury výdajů na nepojistné sociální dávky je zřejmý z tabulky č. 2.

Tab. č. 2

Vývoj struktury výdajů na nepojistné sociální dávky v letech 1990 – 2012

	výdaje na nepojistné sociální dávky celkem	z toho:			
		dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky	výdaje na dávky sociální potřebnosti/pomoci v hmotné nouzi (mil. Kč)	peněžité příspěvky podmíněné zdravotním stavem	příspěvek na péči
1990	21 639	21 073	.	566	.
1991	36 608	35 503	327	778	.
1992	29 651	27 809	768	1 074	.
1993	31 072	28 123	2 268	681	.
1994	33 083	29 454	2 962	667	.
1995	29 896	25 558	3 538	800	.
1996	32 940	28 321	3 307	1 312	.
1997	34 776	29 233	4 022	1 521	.
1998	37 226	29 637	6 070	1 519	.
1999	41 085	31 327	8 017	1 741	.
2000	43 531	31 855	9 807	1 869	.
2001	44 381	32 178	10 152	2 051	.
2002	46 656	33 701	10 798	2 157	.
2003	46 439	32 178	11 882	2 379	.
2004	53 664	39 206	11 987	2 471	.
2005	47 121	32 954	11 623	2 544	.
2006	48 812	34 050	11 995	2 767	.
2007	69 260	48 532	3 287	2 833	14 608
2008	65 425	41 883	2 794	2 496	18 252
2009	65 337	41 082	3 089	2 469	18 697
2010	66 083	40 791	3 882	1 811	19 599
2011	60 979	36 014	4 982	1 899	18 084
2012	63 012	35 486	7 751	1 384	18 391

Pramen: [22] a Statistické ročenky České republiky 1990–2012, Praha: MPSV, 1993 – 2012.

Z těchto údajů vyplývá několik zajímavých tendencí:

- po zavedení systému státní sociální podpory v r. 1995 objem výdajů na tyto dávky pravidelně rostl (zejména v důsledku jejich automatické valorizace v souvislosti se zvýšením částek životního minima), od r. 2008 však objem výdajů klesá především v souvislosti s významným zpříšňováním podmínek na některé sociální dávky (zejména přídavky na děti, sociální příplatek a porodné),
- objem výdajů sociální péče pro osoby se zdravotním postižením po celé období od vzniku ČR (r. 1993) se zvyšoval, do r. 2007 se zvýšil cca 4 x, následně objem těchto dávek v souvislosti s novým systémem financování sociálních služeb (zavedení příspěvku na péči) klesl na cca 1/2 úrovně r. 2007,
- po celé sledované období (do r. 2005) se zvyšuje objem výdajů na dávky sociální potřebnosti,

- přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi se objem srovnatelných výdajů snížil cca 4 x, následně však jejich objem roste, přičemž nejmarkantnější nárůst lze zaznamenat v r. 2012,
- cca 30 % výdajů na nepojistné sociální dávky představují výdaje na příspěvek na péči,
- přes dlouhodobý nárůst objemu výdajů na nepojistné sociální dávky vývoj jejich podílu na HDP dlouhodobě klesá, přičemž výjimku z tohoto trendu lze spatřovat zejména v r. 2007, kdy v souvislosti se změnou podmínek pro přiznání rodičovského příspěvku, výrazným zvýšením jeho úrovně a v souvislosti se zavedením příspěvku na péči podíl výdajů na nepojistné sociální dávky vzrostl o 0,43 p.b. v porovnání s r. 2006.

1.1 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek státní sociální podpory a ostatních státních dávek

Dávky, které jsou dnes poskytovány v rámci systému státní sociální podpory,² byly do roku 1995 poskytovány z různých sociálních systémů, jejich právní úprava byla nepřehledná a v řadě případů neodpovídala potřebám současného vývoje. V souvislosti s valorizačními úpravami byly proto v 1. polovině 90. let postupně měněny základní principy jejich konstrukce tak, aby zavedení systému státní sociální podpory do praxe bylo pokud možno co nejjednodušší. Cílem tohoto postupu bylo: [9]

- sjednotit dávky, vyjadřující podporu státu občanům a rodinám s dětmi do jednoho komplexu, přičemž nově byly definovány v tomto systému ty dávky, které byly dříve součástí jiných systémů (např. přídavky na děti ze systému nemocenského pojištění, výchovné k důchodům ze systému důchodového zabezpečení a příspěvek při narození trojčat ze systému dávek sociální péče),
- zavést nové sociální dávky reagující na dosud neřešené sociální situace, např. příspěvek na bydlení a příspěvek na dopravu,
- změnit koncepci dosavadních nejméně významných peněžitých dávek rodinám a navrhnout jejich přeměnu (v tomto smyslu se jednalo o přechod na diferenciaci přídavku na dítě podle věku dítěte a transformaci dřívějšího státního vyrovnávacího příspěvku do sociálního příplatku).

Výdaje na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky³ vzrostly od r.

² V současné době jsou ze systému dávek státní sociální podpory vypláceny přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na bydlení, porodné a pohřebné. V předchozích letech byly v rámci tohoto systému poskytovány rovněž sociální příplatek (do r. 2012), zaopatřovací příspěvek (do r. 2003), příspěvek na dopravu (do r. 2004) a dávky péčovské péče, které jsou od r. 2013 samostatně upraveny zákonem č. 359/1999 Sb. o sociálně právní ochraně dětí, v platném znění.

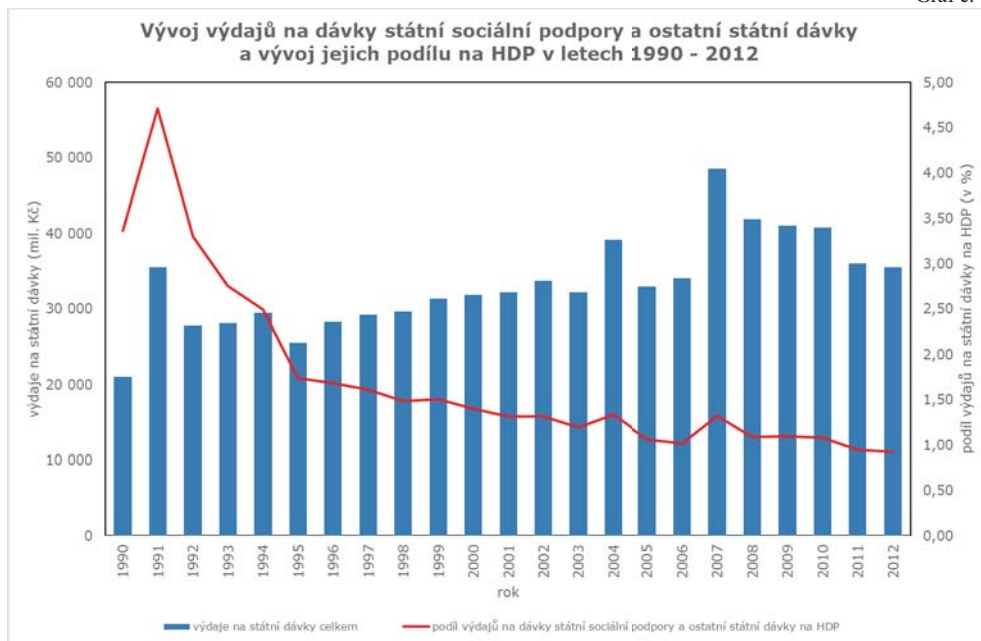
³ Těmito dávkami se rozumí státní vyrovnávací příspěvek (vyplácen v letech 1990 – 1995), výchovné (vypláceno v letech 1990 – 1995), jednorázový příspěvek (vyplácen v letech 1993 a 2004), příspěvek na hrubé nájemné (vyplácen v letech 1994 a 1995), sociální příspěvek k vyrovnání cen tepelné energie (vyplácen v letech 1997 – 2000), sociální příplatek k vyrovnání cen nájemného (vyplácen v letech 1997 – 2001), příspěvek na péči o dítě v zařízení (vyplácen v letech 2005 – 2006) a příspěvek na školní

1990 do r. 2012 cca 1,7 x, přičemž v průběhu tohoto období lze jejich vývoj charakterizovat několika tendencemi:

- v souvislosti s realizací ekonomické reformy došlo počátkem 90. let k výraznému nárůstu výdajů na tyto dávky jako důsledek snahy o zabránění propadu širokých vrstev obyvatelstva do stavu chudoby,
- po zavedení systému státní sociální podpory výdaje na tyto dávky pravidelně rostly především v důsledku jejich automatické valorizace v souvislosti se zvyšováním částek životního minima,
- výrazný nárůst výdajů v r. 2007 je způsoben změnou podmínek pro čerpání rodičovského příspěvku a výraznou změnou výše jeho částek (výdaje na tuto dávky vzrostly v letech 1990 – 2012 cca 17 x),
- následný pokles těchto výdajů je způsoben především významným zpřísněním podmínek na některé sociální dávky (zejména přídatky na děti, sociální příplatek a porodné).

Podíl výdajů na dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky na HDP klesl v letech 1990 – 2012 z 3,37 % na 0,93 % (viz graf č. 1).

Graf č. 1



Pramen: Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývoje-
vých řadách a grafech 2012, MPSV, Praha 2013.

pomůcky (vyplácen v letech 2006 – 2007). Hlavním důvodem společného sledování výdajů na tyto dávky s dávkami státní sociální podpory je skutečnost, že tyto dávky byly vypláceny společně s těmito dávkami státními orgány (od r. 1995 okresními úřady, od r. 2004 úřady práce). Zařazení výchovného je determinováno jejich obdobným charakterem, jako mají přídatky na děti.

Je zřejmé, že dávky státní sociální podpory jsou klíčovými dávkami v rámci nepojistných sociálních dávek, a proto vývojové tendence jak z hlediska absolutních, tak i relativních údajů jsou obdobné.

Ve struktuře výdajů na dávky státní sociální podpory došlo v letech 1990 – 2012 k významným změnám. Výrazně klesl objem výdajů na přídavek na dítě a sociální příplatek (vč. státního vyrovnávacího příspěvku, který této dávce předcházel, od 1. 1. 2012 byl sociální příplatek zrušen), naopak, výrazně narostly výdaje na rodičovský příspěvek a na příspěvek na bydlení (vč. souvisejících dávek).

Tab. č. 3

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

	přídavek na dítě	státní vyrovnávací příspěvek (do r. 1995) a sociální příplatek	rodičovský příspěvek	příspěvek na bydlení	jednorázové příspěvky	ostatní státní dávky
1990	10 481	8 706	1 504	0	0	382
1991	10 148	21 894	3 013	0	0	448
1992	9 839	13 564	3 817	0	0	589
1993	9 959	12 104	4 431	0	975	654
1994	12 886	10 638	5 171	30	0	729
1995	12 770	6 029	5 824	28	0	907
1996	12 194	6 244	7 357	677	0	1 849
1997	12 495	6 224	7 612	929	0	1 973
1998	11 493	6 273	7 780	1 807	0	2 284
1999	12 474	6 251	7 718	2 447	0	2 437
2000	12 748	6 199	7 691	2 697	0	2 520
2001	12 799	6 041	7 701	2 705	0	2 697
2002	13 353	6 271	8 022	3 028	0	3 027
2003	12 519	5 822	7 964	2 835	0	3 038
2004	11 790	5 262	10 425	2 548	6 538	2 643
2005	11 195	4 779	12 627	2 459	0	1 897
2006	11 033	4 418	13 526	2 287	0	2 778
2007	10 236	4 607	28 690	1 565	0	3 434
2008	6 232	3 174	28 294	1 619	0	2 564
2009	4 736	2 962	28 586	2 280	0	2 518
2010	3 862	3 100	27 722	3 521	0	2 586
2011	3 498	786	25 709	4 641	0	1 380
2012	3 337	53	24 983	5 743	0	1 370

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

Výše uvedené údaje zcela jednoznačně dokladují výraznou změnu v pohledu státu na podporu rodin s dětmi prostřednictvím sociálních dávek (např. porodné bylo v době vzniku systému státní sociální podpory koncipováno jako univerzální dávka poskytovaná na každé narozené dítě bez závislosti na výši příjmu domácnosti, v současné době je poskytována pouze ženě při narození prvního dítěte, která žije v domácnosti s příjmem do 2,40 násobku životního minima domácnosti).

Základním stavebním kamenem většiny dávek státní sociální podpory bylo od zavedení tohoto systému až do r. 2006 životní minimum, a to jak pro stanovení hranic příjmu, do kterého bude dávka, jejíž výše je limitována výší příjmu rodiny, vyplácena, tak i k určení její výše. Od r. 2006 je většina dávek stanovena pevnou částkou, která ve většině případů nebyla do dnešních dnů upravována, reálná hodnota dávek se tak dlouhodobě snižuje (životní náklady vzrostly v letech 2006 – 2012 o cca 18 %).

Při realizaci státní sociální podpory v tomto období je uplatňován princip státem organizované solidarity, a to ve dvou základních směrech [10] – od bezdětných k rodinám s dětmi a od vysokopříjmových rodin k rodinám nízkopříjmovým. Tomuto rozdělení odpovídaly obecně i dva základní druhy dávek, které se k takovému účelu užívaly.

V první řadě šlo o univerzální nárokový příjem každého dítěte, jenž byl vyjádřením redistribučních procesů od bezdětných rodin ve prospěch rodin s dětmi. V současné době mají tuto podobu pouze rodičovský příspěvek a dávky péče o dítě, ostatní dávky, vč. přídávků na děti jsou dnes již významně limitovány příjmovou situací rodiny/domácnosti.

Druhým typem dávek jsou příspěvky stanovené na základě testování skutečné celkové příjmové situace rodiny/domácnosti (means test). Jde o podporu rodiny do okamžiku, kdy dosáhne svými příjmy společensky dohodnuté hranice, přičemž zpravidla s rostoucím příjmem se výše dávek snižuje, popř. po dosažení této hranice se dávka přestává úplně vyplácet. V tomto případě se jedná o přerozdělení ve prospěch rodin s nízkým příjmem. V systému státní sociální podpory mají v současné době tento charakter přídavek na dítě, příspěvek na bydlení, porodné a pohřebné.

Vzájemná proporce výše těchto dávek a prostředků vkládaných do těchto řešení umožňuje realizovat mnoho variant státní podpory rodin s dětmi, ale především umožňuje jedním systémem uskutečnit diametrálně odlišné pojetí sociální politiky státu. Různým nastavením jednotlivých prvků systém umožňuje velmi účinně realizovat sociální politiku jak úsporného, tak i velmi „štědrého“ charakteru, kdy prostřednictvím různé míry redistribučních procesů může být ve prospěch rodin s dětmi transferována různá výše prostředků. Změnou vah obou typů dávek je možné při stejném objemu vynakládaných prostředků provádět sociální politiku vysoce cílenou, příp. až plošnou.

Této změny jsme byli svědky v posledním období, kdy se míra uplatňování obou principů výrazně změnila, posílila se ochranná funkce dávek především pro nízkopříjmové rodiny. Jedinou výjimku v tomto směru tvoří rodičovský příspěvek, který však v současné době má mj. za cíl přispět k zajištění situace mladých rodin s malými dětmi v důsledku nízké ochoty zaměstnavatelů zaměstnávat především ženy – matky na zkrácené pracovní úvazky, a tak odčerpat tyto ženy z pracovního trhu.

Vytvoření systému státní sociální podpory bylo svým pojetím, rozsahem i technickým řešením nejvýznamnějším transformačním opatřením v rekonstrukci systému sociálního zabezpečení v 1. polovině 90. let minulého století. Vedle změny konstrukce jednotlivých dávek došlo i ke změně jejich plátce, do té doby byly dávky

vypláceny zaměstnavateli a okresními správami sociálního zabezpečení. Vzhledem k tomu, že přechod k adresnému systému je provázen sledováním a vyhodnocováním většího množství údajů, bylo nezbytné pověřit výplatou těchto dávek orgány státní správy.⁴

Analýza systému adresnosti státních dávek ukázala, že se záměry, s nimiž byl tento systém zaváděn, podařilo naplnit. Na základě analýz a rozborů (podrobněji viz např. [10] a [5]) byly v polovině 90. let minulého století učiněny z hlediska dalšího vývoje systému státní sociální podpory tyto závěry:

- Okruh sociálních událostí, které jsou důvodem pro přiznání přídatků na děti ve výhodnější výměře v evropských zemích (zdravotní postižení dítěte, neúplná rodina), se v rámci systému státní sociální podpory v ČR promítal v rámci sociálního příplatku, který však byl k 31. 12. 2011 zrušen. Způsobily zohlednění těchto událostí jsou však odlišné, sociální příplatek byl z tohoto pohledu zcela unikátní dávkou.
- Doba poskytování rodičovského příspěvku v naší zemi je v Evropě nejdelší.
- Pokud je v evropských systémech koncipována dávka, jejímž cílem je přispět rodině s nízkým příjmem k částečné úhradě nákladů spojených s bydlením, je tato sociální událost řešena poskytováním jedné dávky.
- Je účelné komplexně analyzovat všechny souvislosti a možnosti propojení sociálního a daňového systému.

1.2 Vývoj hmotné podpory rodin prostřednictvím dávek sociální potřeby a dávek pomoci v hmotné nouzi

Jednou z prioritních oblastí, jimž byla věnována pozornost v rámci koncipování záchranné sociální sítě jako klíčového dokumentu v sociální oblasti v 1. polovině 90. let, byla problematika zabezpečení sociálně potřebných občanů a rodin s dětmi. V souvislosti se změnami sociálně ekonomických a společensko-politických poměrů bylo potřeba věnovat pozornost zajištění alespoň minimální příjmové úrovně všech skupin obyvatelstva, zejména těch, které byly již na počátku transformace odkázány na příjmy ze sociálních systémů. Obyvatelstvo bylo totiž schopno reagovat na růst životních nákladů změnou struktury spotřeby, kvalitativním přeskupením struktury poptávky nebo odložením nákupů předmětů dlouhodobé spotřeby jen do určité míry, kterou lze označit za mez sociální tolerance. Taková mez je však prakticky nulová u těch skupin obyvatel, jejichž životní úroveň je zčásti nebo zcela závislá na sociálních příjmech, doplňujících jejich ostatní příjmy na státem uznanou životní úroveň. Přitom bylo třeba postupovat tak, aby byly dodrženy proporce mezi jednotlivými druhy příjmů tak, aby pracovní příjmy neztratily svůj motivační charakter a sociální příjmy si zachovaly únosnou úroveň jak z hlediska životních nákladů, tak z hlediska možnosti státu. [23]

⁴ Po zrušení okresních úřadů vyplácely dávky státní sociální podpory od 1. 1. 2003 do 31. 3. 2004 obecní úřady obcí s rozšířenou působností v sídlech bývalých okresních úřadů, od 1. 4. 2004 vyplácí tyto dávky opět orgány státní správy – úřady práce.

Základním stavebním prvkem celého systému dávek sociální potřeby bylo definování životního minima pro různé životní situace. Zákonem č. 463/1991 Sb. o životním minimu proto byly stanoveny částky životního minima na krytí nákladů na zajištění osobních potřeb každého člena domácnosti a společných potřeb všech členů domácnosti. Na tento zákon navazoval zákon č. 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti, který stanovil podmínky nároku na tyto dávky.⁵ Největším nedostatkem toho systému byla skutečnost, že v některých případech vytvářel sociální past tím, že garantoval za poměrně snadno splnitelných podmínek trvalý příjem na úrovni, kterou zejména osoby s více dětmi a nízkou kvalifikací nemohly reálně dosáhnout příjmy z výdělečné činnosti, což vedlo k nezájmu o přijetí hůře placené práce, navíc po řadu let v 90. letech byla úroveň minimální mzdy nižší než životní minimum jednotlivce.

Vývoj částek životního minima v letech 1991 – 2013 je uveden v tabulce č. 4.

⁵ Jednalo se o jednorázové a opakující se dávky sociální péče poskytované jednotlivcům, rodinám s dětmi a starým a zdravotně postiženým občanům, o příspěvek na výživu dítěte a o příspěvek při péči o blízkou a jinou osobu.

Tab. č. 4

Vývoj částek životního minima v letech 1991 – 2013

	zákon č. 463/1991 Sb. 28.11.1991	nařízení vlády č. 81/1993 Sb. 1.3.1993	nařízení vlády č. 336/1993 Sb. 1.2.1994	nařízení vlády č. 245/1994 Sb. 1.1.1995	nařízení vlády č. 281/1995 Sb. 1.1.1996	nařízení vlády č. 219/1996 Sb. 1.10.1996
věk osoby	částka k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb					
do 6 let	900	1 020	1 120	1 230	1 320	1 410
6 – 10 let	1 000	1 130	1 240	1 360	1 460	1 560
10 – 15 let	1 200	1 360	1 500	1 620	1 730	1 850
15 – 26 let	1 300	1 470	1 620	1 780	1 900	2 030
ostatní	1 200	1 360	1 500	1 680	1 800	1 920
počet osob v domácnosti	částka k zajištění nezbytných nákladů na domácnost					
1 osoba	500	600	660	760	860	970
2 osoby	650	780	860	1 000	1 130	1 270
3 – 4 osoby	800	960	1 060	1 240	1 400	1 570
5 + osob	950	1 140	1 260	1 400	1 580	1 770

Pokračování tab. č. 4

	nařízení vlády č. 123/1997 Sb. 1.7.1997	nařízení vlády č. 42/1998 Sb. 1.4.1998	nařízení vlády č. 56/2000 Sb. 1.4.2000	nařízení vlády č. 333/2001 Sb. 1.10.2001	nařízení vlády č. 664/2004 Sb. 1.1.2005	nařízení vlády č. 505/2005 Sb. 1.1.2006
věk osoby	částka k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb					
do 6 let	1 480	1 560	1 600	1 690	1 720	1 750
6 – 10 let	1 640	1 730	1 780	1 890	1 920	1 950
10 – 15 let	1 940	2 050	2 110	2 230	2 270	2 310
15 – 26 let	2 130	2 250	2 310	2 450	2 490	2 530
ostatní	2 020	2 130	2 190	2 320	2 360	2 400
počet osob v domácnosti	částka k zajištění nezbytných nákladů na domácnost					
1 osoba	1 020	1 300	1 580	1 780	1 940	2 020
2 osoby	1 330	1 700	2 060	2 320	2 530	2 630
3 – 4 osoby	1 650	2 110	2 560	2 880	3 140	3 260
5 + osob	1 860	2 370	2 870	3 230	3 520	3 660

Pokračování tab. č. 4

	zákon č. 110/2006 Sb. 1.1.2007	nařízení vlády č. 409/2011 Sb. 1.1.2012
jednotlivec	3 126	3 410
první osoba v pořadí	2 880	3 140
2 + další osoba v pořadí		
od 15 let + není nezaop. dítě	2 600	2 830
15 – 26 let	2 250	2 450
6 – 15 let	1 960	2 140
do 6 let	1 600	1 740
ex. minimum	2 020	2 200

Pramen: zákon č. 463/1991 Sb. o životním minimu v platném znění, zákon č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu v platném znění.

V r. 2006 došlo ke změně konstrukce životního minima podle zákona č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu. Tento zákon stanovil:

- životní minimum jako minimální hranici peněžních příjmů osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb,
- existenční minimum jako minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití.

Nově tedy částky životního ani existenčního minima nezahrnují nezbytné náklady na bydlení, ochrana v oblasti bydlení je řešena v rámci systému státní sociální podpory poskytováním příspěvku na bydlení a v systému pomoci v hmotné nouzi doplatkem na bydlení. Dalšími dávkami, které jsou v současné době z tohoto systému poskytovány, jsou příspěvek na živobytí a mimořádná okamžitá pomoc.

Ke změně došlo rovněž i z hlediska samotného výpočtu částek životního minima. Částka životního minima jednotlivce činí 3 410 Kč měsíčně.

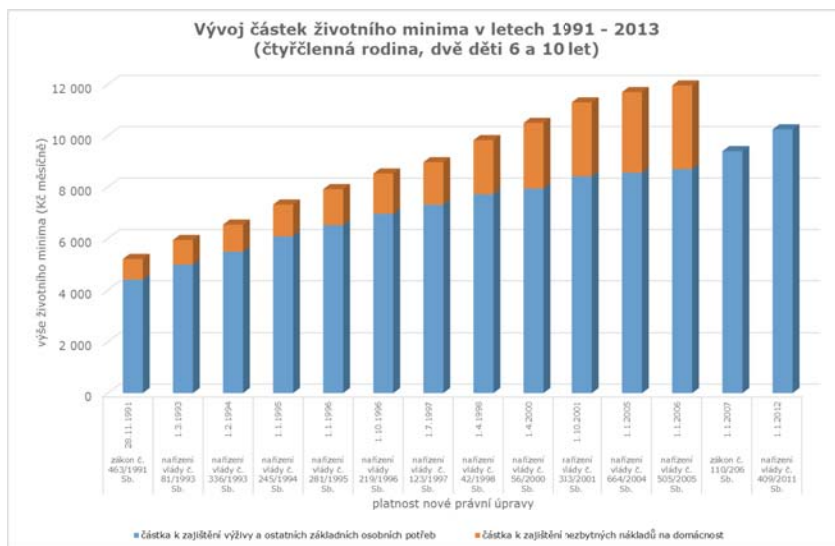
Pokud je osoba posuzována společně s jinými osobami, jsou částky životního minima odstupňovány podle pořadí osob; částka životního minima osoby, která je posuzována jako první v pořadí, činí měsíčně 3 140 Kč, částka životního minima osoby, která je posuzována jako druhá nebo další v pořadí, je diferencována podle věku této osoby a činí:

- 2 830 Kč měsíčně u osoby od 15 let věku, která není nezaopatřeným dítětem,
- 2 450 Kč měsíčně u nezaopatřeného dítěte od 15 do 26 let věku,
- 2 140 Kč měsíčně u nezaopatřeného dítěte od 6 do 15 let věku,
- 1 740 Kč měsíčně u nezaopatřeného dítěte do 6 let věku.

Částka existenčního minima osoby činí měsíčně 2 200 Kč měsíčně.

Po celé období let 1991 – 2006 se v částkách životního minima výrazněji zvyšovaly částky upravující krytí nezbytných nákladů na domácnost, např. v případě čtyřčlenné rodiny se dvěma dětmi ve věku 6 a 10 let vzrostl podíl této částky na celkové výši životního minima tohoto typu rodiny z 15,4 % v r. 1991 na 27,3 % v r. 2006 (viz graf č. 2).

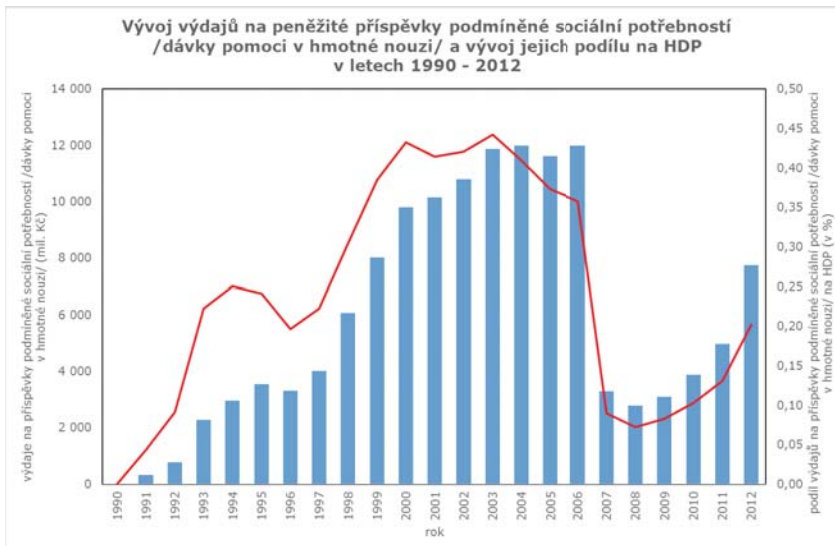
Graf č. 2



Pramen: vlastní zpracování.

Přijetím zákona č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu a zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi došlo ke změně okruhu společně posuzovaných osob, což se projevilo poklesem výdajů na dávky pomoci v hmotné nouzi oproti výdajům na dávky sociální potřebnosti mezi roky 2006 a 2008 z 12,0 mld. Kč na 2,8 mld. Kč. V následujících letech výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi rostly, v r. 2012 se v porovnání s předchozím rokem zvýšily o cca 50 %. Analogicky k těmto trendům se vyvíjel i podíl výdajů na tyto dávky na HDP (viz graf č. 3).

Graf č. 3



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

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

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

Tab. č. 5

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

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

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

2 Podpora rodin v zemích EU – základní poznatky vyplývající z mezinárodní komparace

2.1 Typologie rodinných politik v Evropě

Podpora rodin v jednotlivých zemích Evropské unie sleduje zpravidla více cílů a je orientována jak na rodinu jako celek, tak i na jednotlivé skupiny rodin, které mají zpravidla specifické potřeby, např. vzhledem k tomu, že některý z jejich členů je zdravotně handicapován. V zásadě hlavním cílem rodinné politiky v zemích Evropské unie je dlouhodobě zmírňování narůstajících nákladů především mladých rodin s malými dětmi uplatňováním principů sociální solidarity a sociální spravedlnosti. K dalším cílům rodinné politiky patří posílení společenské vážnosti rodin a manželství, ochrana svobodného a všestranného rozvoje individua v rodině a chování a zlepšování životních podmínek pro optimální rozvoj dětí. [4]

Vzhledem k historickému, ekonomickému a politickému vývoji a kulturním a národním aspektům rodinná politika v jednotlivých státech preferuje jednotlivé cíle s různou intenzitou a adekvátně k nim uplatňuje i různé nástroje. V zásadě lze

podle charakteru cílů a typu používaných nástrojů identifikovat pět systémů rodinných politik: [15]

- liberální systém, který předpokládá především zodpovědnost občana za jeho individuální rozhodnutí a garantuje státní podporu pouze rodinám s nejnižšími příjmy, které se nacházejí v pásmu chudoby; tento systém lze identifikovat v USA, Švýcarsku nebo ve Velké Británii,
- sociálně-demokratický systém, který vychází z předpokladu, že potřeby rodiny by měly být primárně uspokojeny na základě pracovních výkonů a zásluh jejich jednotlivých členů a státní podpora je rodinám poskytovaná na základě testování příjmů rodin; tento systém lze identifikovat např. ve Švédsku nebo Norsku,
- konzervativní systém, který je založen na značném rozsahu redistribuce s dominantní úlohou státu, který zpravidla zahrnuje státní podporu převážně většiny nebo všech rodin bez ohledu na to, zda jsou sociálně potřebné; tento systém lze identifikovat např. v Německu, Nizozemsku nebo ve Francii,
- latinský model, který je velmi blízký liberálnímu modelu, na rozdíl od něho však rodina spoléhá na pomoc při ochraně proti ekonomickým a sociálním rizikům, tento systém lze identifikovat v Itálii nebo ve Španělsku,
- postsocialistický model, který se začal utvářet počátkem 90. let minulého století, kdy jednotlivé postsocialistické státy začaly řešit pro ně nové sociální problémy, jako je např. chudoba, sociální vyloučení nebo nezaměstnanost.

Uvedené systémy podpory rodin představují pouze modelové situace, volba konkrétních přístupů k zajištění jednotlivých cílů rodinné politiky v jednotlivých zemích je většinou kombinací prvků více než jednoho systému, přičemž pro její charakteristiku je rozhodující, které systémové součásti jsou v rodinné politice státu dominantní. [11]

Moderní systémy podpory rodin se začaly profilovat ve 2. polovině minulého století v souvislosti s postupnou akceptací sociálně tržní orientace většiny evropských ekonomicky vyspělých států. Tato změna přinesla pro široké vrstvy obyvatelstva na jedné straně relativní blahobyť i dobré životní podmínky, ale na druhé straně byla doprovázena růstem dlouhodobé nezaměstnanosti. Začalo se prosazovat zrovnoprávnění mužů a žen v rodině, zvyšoval se důraz na posilování práv dítěte, což se následně projevilo posilováním tendencí k individualizaci a seberealizaci rodiny i jednotlivců.

Tyto trendy se však neprojevovaly v zemích střední a východní Evropy, kde centrálně plánovaný systém řízení se promítl i do formování rodinného chování, do podoby rodiny a do plnění jejích funkcí. Ovlivňování životních podmínek rodin prostřednictvím paternalistických opatření státu vedlo k tomu, že rodina se stala objektem státní politiky a byla velmi silně závislá na státních rozhodnutích, která měla především propagační charakter. [1]

2.2 Porovnání výše sociálních výdajů na rodinu a dítě v relaci k HDP podle ESSPROS

Pro vzájemné porovnání úrovně sociální ochrany v jednotlivých zemích EU je využíván Evropský systém jednotných statistik sociální ochrany (ESSPROS), který byl vyvinut v 70. letech minulého století Statistickým úřadem EU (Eurostat) společně s odborníky z jednotlivých členských států EU. V jeho rámci je sledováno celkem 8 sociálních událostí, které byly řešeny v jednotlivých systémech sociální ochrany:

- nemocenská/zdravotní péče,
- invalidita,
- stáří,
- pozůstalí,
- rodina a děti,
- nezaměstnanost,
- bydlení,
- sociální vyloučení, které není jinde klasifikováno.

V r. 2010 činil v EU průměr sociálních výdajů na HDP 29,4 %, přičemž ČR patřilo v žebříčku jednotlivých zemí celkem 20. místo, podíl sociálních výdajů na HDP v naší zemi dosáhl úrovně 20,15 %. Nejvyšší podíl dosahovaly sociální výdaje ve Francii (33,8 %), nejnižší naopak v Rumunsku (17,6 %). Podrobnější údaje jsou uvedeny v tabulce č. 6.

Tab. č. 6

Podíl sociálních výdajů na HDP v jednotlivých zemích EU v r. 2010

rok	podíl sociálních výdajů na HDP					
	celkem		výdaje na rodinu a dítě		výdaje na bydlení	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
EU	26,68	29,37	2,08	2,26	0,54	0,57
Francie	29,62	33,77	2,49	2,66	0,86	0,82
Dánsko	29,23	33,26	3,76	4,03	0,66	0,75
Nizozemí	26,49	32,06	1,09	1,24	0,35	0,38
Německo	29,74	30,68	3,15	3,20	0,31	0,63
Finsko	25,01	30,56	2,95	3,30	0,29	0,52
Švédsko	30,43	30,44	2,76	3,11	0,61	0,46
Rakousko	28,60	30,35	2,92	3,07	0,11	0,12
Belgie	26,31	29,90	2,10	2,19	0,04	0,22
Itálie	24,81	29,88	0,97	1,31	0,01	0,02
Irsko	14,79	29,59	2,05	3,66	0,33	0,33
Řecko	24,30	29,11	1,58	1,80	0,66	0,38
Velká Británie	26,88	27,98	1,75	1,87	1,43	1,51
Portugalsko	21,87	26,98	1,08	1,46	0,00	0,00
Španělsko	19,71	25,73	0,92	1,51	0,17	0,22
Slovinsko	24,38	24,80	2,12	2,16	0,00	0,01
Maďarsko	19,47	23,07	2,47	2,92	0,48	0,53
Lucembursko	20,88	22,70	3,26	3,97	0,21	0,30
Kypř	14,92	21,65	1,22	2,12	0,54	1,12
Chorvatsko	.	20,82	.	1,65	.	0,02
ČR	18,68	20,15	1,49	1,33	0,11	0,11
Malta	17,47	19,80	1,36	1,22	0,13	0,16
Litva	14,70	19,09	1,18	2,18	0,00	0,00
Polsko	20,97	18,95	0,98	0,79	0,19	0,06
Slovensko	18,94	18,58	1,51	1,76	0,07	0,00
Estonsko	13,00	18,08	1,47	2,28	0,08	0,05
Bulharsko	.	18,06	.	2,00	.	0,01
Lotyšsko	14,75	17,84	1,46	1,49	0,09	0,14
Rumunsko	12,78	17,58	1,50	1,68	0,00	0,02

Pramen: [24], [25].

Z podrobnějších údajů o vývoji podílu sociálních výdajů na HDP v zemích EU v letech 2001 – 2010 je zřejmé, že:

- nejvyšší podíl sociálních výdajů na HDP byl až do r. 2004 ve Švédsku, které bylo následně vystřídáno Francií, do r. 2007 se hodnota tohoto ukazatele pohybovala na úrovni cca 30 – 31 %, v r. 2009 v souvislosti s ekonomickou krizí vzrostl tento podíl o cca 2 procentní body,
- nejnižších hodnot dosahovala hodnota tohoto ukazatele v uvedeném období v Estonsku, Rumunsku a v Lotyšsku, v těchto zemích vzrostl podíl sociálních výdajů na HDP v důsledku ekonomické krize o cca 4 – 5 procentních bodů,
- v ČR byl po celé sledované období podíl sociálních výdajů na HDP nižší, než je průměr zemí EU, nižších hodnot dosahoval tento ukazatel i v porovnání se zeměmi, které dnes procházejí největší krizí ze zemí EU (Řecko, Itálie, Španělsko, Portugalsko),
- z prostého porovnání hodnoty tohoto ukazatele se jeví, že největší dopad měla ekonomická krize na situaci v Irsku, kde se v letech 2001 – 2010 hodnota podílu sociálních výdajů na HDP zvýšila dvojnásobně (ze 14,8 % v r. 2001 na 29,6 % v r. 2010).

Z hlediska okruhu sociálních situací, které jsou v českém sociálním systému řešeny prostřednictvím nepojistných sociálních dávek, je vhodné porovnání vývoje výdajů určených pro rodinu a dětí a na bydlení v rámci EU.

V r. 2010 činil v EU průměr sociálních výdajů určených pro rodinu a dítě na HDP 2,26 %, přičemž ČR patřilo v žebříčku jednotlivých zemí 5. místo od konce, podíl sociálních výdajů tohoto typu na HDP v naší zemi dosáhl úrovně 1,33 %. Nejvyšší podíl dosahovaly sociální výdaje tohoto typu v Dánsku (4,03 %), nejnižší naopak v Polsku (0,79 %).

Z podrobnějších údajů o vývoji podílu sociálních výdajů na rodinu a dítě na HDP v zemích EU v letech 2001 – 2010 je zřejmé, že:

- po celé sledované období s výjimkou let 2008 – 2009 dosahoval nejvyšších hodnot tento ukazatel v Dánsku, do r. 2008 byl v zásadě konstantní, v r. 2009 vzrostl o cca 0,4 bodu, v letech 2008 a 2009 dosahoval tento ukazatel nejvyšších hodnot v Lucembursku,
- na počátku hodnoceného období do r. 2002 dosahoval nejnižších hodnot tento ukazatel ve Španělsku (cca 0,9 %), od r. 2003 je však nejnižší v Polsku, kde navíc s výjimkou posledních dvou let stále klesal,
- Česká republika po celém období na tomto pomyslném žebříčku zpravidla klesala s výjimkou r. 2007, kdy se díky novým opatřením zejména v oblasti rodičovského příspěvku dostala na cca konec 2. třetiny sledovaných zemí, nicméně následující reformní opatření zapříčinila, že v r. 2010 činí v ČR podíl sociálních výdajů na rodinu a dítě na HDP pouze 1,33 % a mezi všemi zeměmi EU ji patří 5. místo od konce,
- po celé sledované období byl podíl sociálních výdajů určených pro rodinu a dítě na HDP nižší než v EU a pohybuje se zpravidla na úrovni většiny zemí EU, které procházejí nejhlubší ekonomickou krizí (s výjimkou Irska).

V r. 2010 činil v EU průměr sociálních výdajů určených na bydlení na HDP 0,57 %, v ČR dosahovala hodnota tohoto ukazatele 0,11 %. Nejvyšší podíl dosahovaly sociální výdaje tohoto typu ve Velké Británii (1,51 %), nejnižší naopak v Portugalsku a v Litvě, kde hodnota tohoto ukazatele po zaokrouhlení dosáhla hodnoty 0,00 %.

Z podrobnějších údajů o vývoji podílu sociálních výdajů na bydlení na HDP v zemích EU v letech 2001 – 2010 je zřejmé, že:

- po celé sledované období dosahoval nejvyšších hodnot tento ukazatel ve Velké Británii (cca na úrovni 1,5 %), v Dánsku a ve Francii (cca na úrovni 0,7 – 0,8 %),
- výrazně se v posledních letech zvýšila hodnota tohoto ukazatele na Kypru (z 0,5 % v r. 2006 na 1,1 % v r. 2010),
- ze zemí střední a východní Evropy dosahuje nejvyšších hodnot tento ukazatel v Maďarsku (v r. 2010 činil 0,5 %),
- podíl sociálních výdajů na bydlení v ČR dlouhodobě patří k nejnižším ze všech zemí EU (v r. 2010 dosáhl úrovně 0,1 %).

3 Možná opatření v oblasti nepojistných sociálních dávek orientovaná na prosperitu rodin

3.1 Obecná východiska

Při koncipování nových opatření, která by byla orientována na zvýšení prosperity rodiny, se nelze omezit na hledání řešení v oblasti nepojistných sociálních dávek. Nelze položit rovnítko mezi pojmy „rodinná politika“ a „nepojistné dávky“, rodinná politika je podstatně širší pojem, který zahrnuje i aktivity v daňové oblasti, v oblasti služeb pro rodiny s dětmi, v pracovně-právní oblasti. Těmto otázkám věnují v posledních letech značnou pozornost i orgány Evropské unie ve svých programových dokumentech, např. Společná strategie modernizace sociální ochrany (A Concerted Strategy for Modernising Social Protection (COM 1999, 347)). Tato strategie se snaží reagovat na měnící se ekonomické prostředí a potřebu celkové koordinace a spolupráce jednotlivých členských států EU v této oblasti. K jejím klíčovým cílům patří:

a) *zajistit, aby se vyplatilo pracovat a poskytovat zaručený příjem*

Charakteristiky současného trhu práce se velmi liší od těch, které existovaly v době, kdy jednotlivé země budovaly svoje sociální systémy. Rostoucí úroveň nezaměstnanosti, zejména dlouhodobé nezaměstnanosti, nové formy organizace práce, vysoká rychlost technologického pokroku vyžaduje hledat nové rovnováhy v sociální legislativě. Jednotlivé sociální systémy proto musí ekonomicky aktivním osobám i těm, kteří práci hledají, nabízet aktivní pomoc a vytvářet silné stimuly pro práci a pro to, aby se pracovat vůbec vyplatilo. Sociální systémy proto nesmí omezovat ekonomický život vytvářením překážek pro práci, vzdělávání, školení, mobilitu, vytváření pracovních míst nebo podnikatelskou činnost. Zároveň však by měly poskytovat nezbytné překlenovací příjmy v období ztráty zaměstnání člověka, měly by přispívat ke sladění práce a rodinného života;

b) zajistit zaručené důchody a udržitelné důchodové systémy

Důchodové systémy musí být udržitelné a musí důchodcům garantovat „slušnou“ náhradu příjmu. Současně je přitom důležité starší generaci zajistit jejich pokračující účast v životě společnosti a „přidat k dožitým rokům život“. Tohoto cíle lze dosáhnout pouze tehdy, je-li vhodně podporován systém v rámci konstrukce jednotlivých dávek tak, aby lidé byli zvýhodněni při pokračování ekonomické aktivity vzniku nároku na starobní důchod, aby byli motivováni k účasti v systémech celoživotního vzdělávání a v oblasti preventivní zdravotní péče;

c) podporovat sociální integraci

Systémy sociální ochrany obyvatelstva musí hrát klíčovou roli v boji proti sociální diskriminaci a při podpoře sociální integrace, musí garantovat zajištění efektivní záchranné sociální sítě, zejména minimální příjmy, přístup k ubytování a ke zdravotním službám, měly by usnadnit maximální účast na životě společnosti a zapojení na trhu práce. Příslušná opatření by měla jejich integraci do něj aktivně podpořit;

d) zajistit vysokou kvalitu a udržitelnost zdravotní péče

Evropské zdravotní systémy značně přispěly k tomu, aby každý člověk mohl být v takovém postavení, aby mohl využívat systémů zdravotní péče, léčení v nemoci a rehabilitace. Požadavky na zdravotní systémy však stoupají, tento nárůst se bude zvyšovat jak v souvislosti se stárnutím populace a potřebou zajištění efektivní dlouhodobé péče, tak i v důsledku růstu nákladů na moderní přístrojovou techniku. Tomuto tlaku lze čelit rostoucím důrazem na prevenci zdravotních problémů, zejména podporou zdravějšího životního stylu. [11]

Jednou z klíčových záležitostí, které zejména mladé rodiny s malými dětmi musí v naší republice v současné době řešit, je otázka sladění rodinného a pracovního života. Vysoká zaměstnanost žen, která je typická pro naši společnost, je totiž mj. dána skutečností, že domácnost je závislá na pracovních příjmech obou rodičů a v situaci, kdy jeden z těchto příjmů v rodině chybí, je výrazným způsobem ohrožena životní úroveň této rodiny. Toto napětí se projevuje zejména v době, kdy jsou v rodině malé děti, jimž je potřeba zabezpečit odpovídající péči. Velká většina osob přitom vnímá období domácí péče o malé děti jako situaci, která může vážně ohrozit pracovní kariéru žen, které dětem tuto péči v naprosté většině případů poskytují, zapojení otců do této péče (např. z hlediska čerpání rodičovského příspěvku) je minimální. [17]

V této souvislosti je proto potřebné věnovat pozornost otázce skloubení rodinných a pracovních povinností. Z provedených šetření [8] vyplývá, že muži a ženy volí podstatně odlišné formy. Zatímco většina žen dává zcela přednost rodině nebo by se chtěla věnovat rodině i práci stejnou měrou a pouze malý podíl žen by preferoval vlastní profesní kariéru, lze názory mužů rozdělit na tři téměř stejně velké skupiny – jedna třetina dává před prací přednost rodině, druhá třetina se snaží oběma oblastem věnovat stejně a třetí třetina preferuje vlastní pracovní kariéru. Zatímco ženy jsou tedy spíše orientovány na rodinu a přednost práci před rodinou by jich ve snaze skloubit rodinné a pracovní povinnosti dala pouze menšina, muži jsou orientováni na rodinu a práci přibližně ve stejné míře.

Značné rozdíly mezi jednotlivými typy rodin panují v názorech na to, zda mít děti brzy a zaměstnat se věnovat „naplno“ teprve tehdy, kdy už jsou děti větší, anebo naopak, nejprve si vybudovat určité postavení v zaměstnání a zabezpečit si odpovídající bydlení a narození dítěte posunout na pozdější dobu. Zatímco bezdětní manželé zcela jednoznačně preferují vytvoření profesní kariéry a zajištění vhodného bydlení, mladé rodiny s malými dětmi preferují narození dítěte. U mužů přitom vždy zpravidla mírně převládá orientace na pracovní kariéru a s tím související odklad založení rodiny a narození dítěte do vyššího věku, ženy – matky zpravidla preferují narození dítěte před vlastní pracovní kariérou. V tomto směru jsou nejvýraznější odlišnosti patrné v závislosti na dosaženém vzdělání. Vysokoškoláci preferují před narozením dítěte vybudování pracovního uplatnění a zakládají rodinu později, než lidé s nižším vzděláním, pro tyto osoby není zaměstnání a vybudování pracovní kariéry prioritou, a proto preferují brzké zakládání rodiny. [20]

Klíčovou roli v oblasti podpory rodin z hlediska harmonizace rodinného a pracovního života hraje stát, který prostřednictvím legislativních návrhů definuje podmínky pro využívání řady nástrojů, které mohou rodiny i zaměstnavatelé využívat. V současné době jsou v této oblasti definována opatření:

- v oblasti finanční podpory rodin s dětmi,
- v oblasti podmínek na trhu práce,
- v oblasti služeb pro rodiny s dětmi. [8]

Tato opatření by v ideálním stavu neměla působit izolovaně, ale měla by být vzájemně provázána tak, aby se významným způsobem zvýšila jejich efektivita při řešení konkrétní situace každé rodiny.

V oblasti finanční podpory rodin s dětmi lze charakterizovat dva základní typy podpory:

- oblast přímé finanční podpory prostřednictvím sociálních dávek, zejména dávek státní sociální podpory,
- oblast nepřímé finanční podpory prostřednictvím daňových opatření. [7]

Klíčovou roli z hlediska sladění péče o dítě a pracovního uplatnění sehrává rodičovský příspěvek, doba jeho poskytování je v naší zemi v Evropě nejdelší (viz 1.1). Z tohoto titulu bude v rámci této kapitoly věnována pozornost problematice nepřímé finanční podpory rodin s dětmi prostřednictvím daňových opatření.

Od počátku 90. let minulého století byly zákonem č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů fyzických osob v platném znění zavedeny tzv. odpočitatelné položky z daňového základu, jejichž prostřednictvím si poplatníci daní mohli snížit základ daně a tím i svoji daňovou povinnost. Z hlediska sladění rodinných a pracovních rolí formu daňové podpory rodin sehrával odpočet na nezaopatření dítě, které mohl uplatnit jeden z rodičů na každé nezaopatřené dítě, a nezdanitelná částka na manželku, jejíž příjmy nedosahovaly v daném roce zákonem stanovenou hranici.

V r. 2006 byly tyto odpočitatelné položky zrušeny a nahrazeny přímým odpočtem z daně, jehož předností je skutečnost, že v případě, kdy je vypočtená daň nižší než

sleva na dítě, je rozdílová částka rodině vyplacena ve formě tzv. daňového bonusu. Tyto slevy se při zavedení tzv. rovné daně výrazně zvýšily.

Krátkodobě v letech 2005 – 2007 mohli manželé, kteří společně vychovávali alespoň jedno dítě, platit daně na základě tzv. společného zdanění manželů, což bylo výhodné především pro ty rodiny, v nichž měli manželé výrazně rozdílné příjmy, např. z důvodu péče o malé dítě. Díky společnému zdanění došlo k celkovému snížení daňových odvodů. [7]

Na rozdíl od dávek státní sociální podpory zvýhodňují daňové nástroje především úplné rodiny, zejména manželské páry s dětmi. Věk nezaopatřeného dítěte v rodině nemá na výši odpočtu žádný vliv, protože jeho výše je konstantní. [6]

Významné místo z hlediska sladění rodinných a pracovních povinností zaujímají opatření, která mají možnost zaměstnavatelé nabídnout rodičům. V tomto směru se jedná především o nejrůznější formy flexibilní pracovní doby, např.:

- o zavedení pružné pracovní doby,
- o možnost pracovat na zkrácený pracovní úvazek,
- o možnost pracovat z domova (tzv. home working).

Další opatření, která mohou přispět ke sladění rodinných a pracovních povinností, patří umožnění zaměstnanému rodiči péči o nemocné dítě nebo jiného člena rodiny.

Významné místo z hlediska sladění rodinných a pracovních rolí rodičů zaujímají služby pro rodiny s dětmi. Tato forma institucionální péče, zejména v jeslích pro děti do tří let věku, od počátku 90. let minulého století ustupuje vlivem hodnotových změn do pozadí, v řadě případů je nahrazována péčí o děti v mateřských centrech, která jsou zřizována zpravidla samotnými matkami na mateřské, popř. rodičovské dovolené. [13]

V oblasti péče o děti od 3 do 6 let věku sehraávají významné místo mateřské školy. Přestože i jejich počet se v posledních letech snižuje, je tento pokles odrazem demografického vývoje. Z hlediska sladění rodinných a pracovních povinností je v této souvislosti nutno vyzdvihnout především možnost umístit dítě v předškolním zařízení po určitý omezený počet dní v měsíci při souběžném pobírání rodičovského příspěvku. [7]

Významné místo z hlediska péče o děti z pohledu sladění rodinných a pracovních povinností na prvním stupni základních škol patří školním družinám, klubům, zájmovým kroužkům a dalším výchovně vzdělávacím aktivitám pro děti. Pokud některá z těchto forem péče o děti není dostupná, musí se rodiče spolehnout na pomoc svých rodičů, popř. využívají služeb osobních pečovatelek nebo agentur. [14]

Vzhledem k tomu, že základní výměra dovolené v naší zemi je v evropském porovnání zejména u mladých pracovníků jedna z nejkratších, významným opatřením, které by přispělo ke sladění rodinných a pracovních rolí, mohlo být prodloužení této základní výměry dovolené, a to především pro rodiče nezaopatřených dětí. Realizace tohoto opatření by měla jistě pozitivní důsledky zejména na péči o děti ze strany rodičů, mj. by mohla přispět k řešení problému nezaměstnanosti a nemocnosti, stejně

tak, jako by mohla přispět ke zlepšení populačního vývoje a pro zlepšení životních podmínek mladých rodin s dětmi. Prodloužením základní výměry dovolené dojde k přiblížení rozsahu pracovní doby zaměstnanců v ČR úrovni běžné v zemích EU.

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

Podle názoru některých autorů [3] současný daňový a sociální systém je v naší zemi ve svých interakcích nastaven tak, že nízkopříjmové domácnosti demotivuje od práce a vysokopříjmové nemotivuje mít děti. Veškerá nová opatření, která by v následujících letech měla být realizována, by neměla být orientována pouze z „úzkého“ pohledu „pouze“ na rodinnou politiku, ale měla by být zaměřena pod zorným úhlem toho, že rodinná politika je nedílnou součástí celého sociálního systému. Neměla by být zaměřena tedy pouze na ochranu nízkopříjmových domácností, ale cíleně by měla být orientována na podporu rodin se středními a vyššími příjmy při řešení standardních životních situací. [2]

Rodinnou politiku je třeba chápat a koncipovat nikoliv jako reziduální marginální sféru tak, jako je tomu doposud, ale jako prorůstový program dlouhodobých investic do lidského kapitálu. Rodinná politika a politika sociální nejsou identické. Zatímco sociální politika „řeší problém“, prorodinná politika je investicí do lidského kapitálu země. [16] Právě v těchto dlouhodobých investicích Česká republika zaostává za srovnatelnými zeměmi EU.

V tomto smyslu je potřebné mít na zřeteli, že „nejlepší důchodovou reformou je dobrá populační politika“. [12] Sociální politika by se měla zřejmě více „odpoutat“ od problému chudoby, jejíž řešení vyžaduje relativně malé výdaje (např. v relaci na HDP) a která se týká relativně malého okruhu obyvatel, ale měla by se orientovat na ty rodiny, které požívají již velmi omezenou (popř. žádnou) podporu státu a jejichž daňové zatížení je vyšší než tato státní podpora. Tyto rodiny hradí všechny své potřeby vlastním přičiněním a to je stlačuje až k těm, kteří jsou ve stejných výdajích státem podporováni. To je zjevně nespravedlivé a degraduje to výsledky jejich úsilí.

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

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

Z hlediska podpory rodin se středními příjmy by se podpora měla zaměřit ještě na jeden významný aspekt – na řešení situace těchto rodin v okamžiku ztráty zaměstnání jednoho z členů této rodiny. Stávající úroveň podpory v nezaměstnanosti prakticky okamžitě znamená pro tuto rodinu propad do situace hmotné nouze a tato rodina je tak odkázána i na poskytování dávek z tohoto systému. Dlouhodobý příjmový deficit podvazuje této rodině možnost krýt zbytné náklady, ale postupně i náklady na vzdělání, kulturu, sport, společenský život a vytváří nebezpečnou situaci vedoucí často až k sociálnímu vyloučení. Přitom se jedná o „řádné“ rodiny, u nichž práce byla a je zdrojem obživy a sociálním standardem. Tato rodina svoji finanční situaci a s ní spojené problémy zpravidla veřejně nedeklaruje, a proto důsledky této situace mohou být nebezpečnější. Situace těchto rodin je značně odlišná od situace rodiny, která v důsledku nízké úspěšnosti na trhu práce žije na nižším standardu trvale. Tento způsob propadu nemohou vykompenzovat dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi. Lze proto vyslovit názor, že by bylo vhodné uvažovat o koncipování takové dávky, která by spojovala podporu v nezaměstnanosti s podporou rodiny, kdy by její výše nebyla zohledňovala nejen předchozí příjmy z ekonomické aktivity, ale i objektivní potřeby rodiny. V tomto smyslu by proto mělo dojít k určité diferenciaci pomoci těm, kteří přišli o práci a těch, kteří nepracovali a jsou příjemci pouze dávek ze systému pomoci v hmotné nouzi. [2]

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

- sjednotit výši daňové slevy na poplatníka s daňovým zvýhodněním na dítě tak, aby finální dopad byl rozpočtově neutrální,
- zavést do zdanění rodin nákladový princip (běžný u podnikatelů) tak, aby si rodiče pro účely zdanění mohli odečíst z příjmu ty významné částky, které vložili do péče o děti, jejich vzdělání resp. volný čas (např. nákup počítače, provozování internetu, úhrada za jazykovou přípravu, školné),
- usnadnit rodičům krytí nákladných potřeb souvisejících s povinnou školní docházkou, vzděláváním a přípravou na povolání zavedením dotací na nákup učebnic, vzdělávacích pomůcek a potřeb a poskytovat je prostřednictvím škol s využitím množstevních slev a veřejné soutěže,
- vytvořit program bezhotovostních voucherů pro rodiny s dětmi, jimiž by se mohly hradit náklady na navštěvování vzdělávacích, kulturních a volnočasových aktivit (vouchery by se zúčtovaly se státem na základě prokazatelně provedené služby), tak, aby vzhledem ke zhoršení finanční situace rodin nedocházelo k omezování tzv. zbytných výdajů omezujících rozvoj talentu dětí,
- podporovat rodinnou sociální politiku zaměstnavatelů (např. podnikové mateřské školy, péče o děti zaměstnanců ve volném čase, podnikové prodejny),
- prodloužit základní výměru dovolené rodičům s dětmi (v zájmu zabezpečení prázdninového volna pro děti),
- podpořit rodiny, které investují do pojistných systémů pro své děti (vkládat část svých příjmů do pojistných systémů je společensky mimořádné významné a tuto pozitivní aktivitu je třeba podpořit),

- podpořit rodiny, které zaměstnají legálně pomocníci v domácnosti (není bezvýznamný aspekt vytváření pracovních příležitostí pro tzv. předdchůchodce –skupiny osob s vysokou nezaměstnaností),
- usnadnit vznik a existenci rodinných firem (byla by vhodná řešení v daňové a v pracovně právní oblasti, která by zvýhodňovala firmy, kde dochází k přenosu rodinného podnikatelského know how),
- podporovat rozvoj v oblasti sociálních služeb (lze přepokládat, že stále větší roli bude muset sehrávat sociální a azylové bydlení, služby prevence obecně, druhý trh práce i aktivity nevládních subjektů, které mají větší volnost při hledání klienta a realizaci nenárokové pomoci než zákony limitovaný stát),
- analyzovat celkovou bytovou situaci a bytovou politiku státu (je nutno konfrontovat vývoj nákladů s vývojem příjmové situace obyvatel).

Při koncipování těchto námětů je potřeba si uvědomit, že doba ekonomických obtíží přináší svými sociálními důsledky objektivně potřebu vyšších výdajů v sociální oblasti. Přijímání úsporných opatření v této době je nejen bezvýsledné, ale jde o zahrávání si s mezí sociální únosnosti a sociálním smírem. Sociální politika a v jejím rámci významná hmotná podpora rodin s dětmi cestou nepojistných sociálních dávek sehrává trvale, a v obtížných obdobích zvláště, významnou preventivní roli. [21] V takové situaci není možno formulovat cíl snížit výdaje do této oblasti, ale zabezpečit účinnou kontrolu nad vývojem a účinností těchto nákladů.

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

Závěr

Provedení analýzy vývoje nepojistných sociálních dávek v ČR po r. 1990 přineslo několik klíčových poznatků, které představují významné podněty pro zahájení odborných diskusí o celkovém pojetí rodinné politiky v naší zemi, o postavení jednotlivých nástrojů, která má rodinná politika k dispozici a o jejich vzájemném sladování. Těmto otázkám nebyla v uplynulém období věnována dostatečná pozornost, a proto se v současné době Česká republika nachází v situaci, kdy je potřeba urychleně přijmout a realizovat takové aktivity, které přispějí ke zvýšení sociálně ekonomické prosperity rodiny ve všech oblastech společenského života.

Literatura

- [1] ALAN, J.: Východiska a perspektivy rodinné politiky. In: *Informační týdeník FÚTI* 1989, č. 43.
- [2] *Analýza stávajících a návrhy nových situací (událostí), které jsou a případně by měly být předmětem intervence státu v systému státní sociální podpory*. Praha: SOCIOKLUB, 2006.
- [3] BERAN, V.: *Vliv daňového a sociálního systému České republiky na nabídku práce nízkopříjmových domácností*. Ostrava: VŠB – TU, 2013.
- [4] BRDEK, M. a kol.: *Trendy v evropské sociální politice*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-25-1.
- [5] DLOUHÝ, J.: Co ukázala analýza adresnosti systému sociálních dávek. In: *Sociální politika*. 1996, č. 11, ISSN 0049-0961.
- [6] DLOUHÝ, J.: *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-6-X.
- [7] HÖHNE, S.: *Podpora rodin s dětmi a vliv peněžních transferů na formu rodinného soužití*. Praha: VÚPSV, v.v.i. 2008. ISBN 978-80-87007-93-8.
- [8] HÖHNE, S. a kol.: *Rodina a zaměstnání s ohledem na rodinný cyklus*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2010. ISBN 978-80-7416-059-2.
- [9] KEPKOVÁ, M.: *Státní sociální podpora*. Praha: SOCIOKLUB, 1997. ISBN 80-902260-5-1.
- [10] KREBS, V. a kol.: *Analýza nástrojů a vazeb systému státní sociální podpory vč. rozboru optimálnosti nastavení koeficientů na r. 1996 a 1997*. Praha: VŠE, 1995.
- [11] KREBS, V. a kol.: *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-585-4.
- [12] KREBS, V.: Nejlepší důchodová reforma je dobrá populační politika. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní konference reprodukce lidského kapitálu*. Praha: VŠE, 2013. ISBN 978-80-86175-89-8.
- [13] KUCHAROVÁ, V. – SVOBODOVÁ, K.: *Sít' zařízení denní péče o děti předškolního věku v ČR*. Praha: VÚPSV, 2006.
- [14] KUCHAROVÁ, V. a kol.: *Harmonizace rodiny a zaměstnání*. Praha: VÚPSV, 2006.
- [15] MATĚJKOVÁ, B. – PALONCYOVÁ, J.: *Rodinná politika ve vybraných evropských zemích s ohledem na situaci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3630-3.
- [16] NESS, A.: Rodinná politika není sociální politika. Přednáška na konferenci "Rodina jako garant odpovědnosti ve společnosti". Praha: Senát 21. 10. 2013.
- [17] NEŠPOROVÁ, O.: Otcové pečující o děti formou rodičovské dovolené. In: *Demografie: 2006*, č. 3.
- [18] PRŮŠA, L.: Možnosti řešení současných disproporcí v oblasti sociálních transferů. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. 2001, č. 1.
- [19] PRŮŠA, L. – VÍŠEK, P.: *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2012. ISBN 978-80-7416-099-8.
- [20] RYCHTAŘÍKOVÁ, J.: Změny generační plodnosti v České republice se zaměřením na vzdělání žen. In: *Demografie*, 2004, č. 2.
- [21] VÍŠEK, P.: Preventivní role sociální politiky. In: *Sociální politika*. 1993, č. 7 – 8.
- [22] Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990 – 2012 (Bulletin No. 28). Praha: VÚPSV, v.v.i., 2013. ISBN 978-80-7416-115-5.

- [23] *Záchranná sociální síť a přizpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů.* Hospodářské noviny, 26. 2. 1991.
- [24] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>
- [25] <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Poznámka: príspevok neprešiel jazykovou úpravou.