

04/09**Dávky sociální péče osobám sociálně potřebným**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/09. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit systém vyplácení dávek sociální péče osobám sociálně potřebným.

Kontrolovaným obdobím byl rok 2003, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující (do ukončení kontrolní akce).

Kontrolu provedly v období od března 2004 do srpna 2004 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru analýz, územních odborů střední Čechy, severozápadní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava a střední Morava.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“);

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“);

Liberecký kraj, Ústecký kraj, Zlínský kraj;

statutární město Jihlava, statutární město Liberec, statutární město Most, město Benešov nad Ploučnicí, město Děčín, město Frýdlant, město Hanušovice, město Chrastava, město Karolinka, město Litvínov, město Lysá nad Labem, město Nymburk, město Rumburk, město Šumperk, město Telč, město Třešť, město Valašské Meziříčí, město Vsetín a město Zábřeh (dále jen „obce“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu podalo MPSV a byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách uplatněné MPSV bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém XX. zasedání, konaném dne 15. listopadu 2004,

s c h v á l i l o usnesením č. 6/XX/2004

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Dávky sociální péče osobám sociálně potřebným**Dávky sociální péče v systému sociálního zabezpečení**

V systému sociálního zabezpečení existují tři základní subsystemy: systém sociálního pojištění, systém státní sociální podpory a systém sociální péče. Plnění ze systému sociální péče se poskytují tehdy, když není plnění z jiného systému sociálního zabezpečení anebo toto plnění není dostatečné. Sociální péče představuje poslední „záchrannou sociální síť“. Do sociální péče patří dávky sociální péče a sociální služby.

Dávky sociální péče zahrnují dávky sociální péče osobám sociálně potřebným (dále jen „dávky osobám sociálně potřebným“), které byly předmětem této kontrolní akce.

Dávky osobám sociálně potřebným jsou poskytovány občanům, jejichž příjmy nedosahují částek životního minima a nemohou si tento příjem vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů zvýšit vlastním přičiněním. Osobou sociálně potřebnou se zřetelem na celkové sociální a majetkové poměry se může stát i občan, jehož příjem je vyšší než životní minimum, ale má odůvodněné vyšší nezbytné náklady na domácnost nebo na zajištění své výživy a ostatních základních osobních potřeb.

Dávky osobám sociálně potřebným lze zařadit do třinácti skupin:

- 1. Jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost (§ 4 zákona č. 482/1991 Sb.)**

Zpravidla se výše dávky určí jako doplnění příjmů do úrovně životního minima. V praxi se tato dávka nepřesně nazývá jako „doplatek do životního minima“.

Sociální pracovník rozhoduje o poskytnutí dávky jednorázově nebo opakovaně měsíčně po dobu splňování podmínek sociální potřeby.

Při rozhodování o výši dávky přihlíží sociální pracovník k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům, k majetkovým poměrům a k tomu, zda občan uplatnil své zákonné nároky, tj. nárok na dávky státní sociální podpory a nárok na nemocenské a důchodové dávky.
- 2. Příspěvek na výživu dítěte (§ 5 zákona č. 482/1991 Sb.)**

Sociální pracovník rozhodne o poskytnutí příspěvku dítěti, které splňuje podmínku sociální potřeby.

Dávka se poskytuje ve výši stanoveného výživného, nejvýše ve výši rozdílu mezi příjmem dítěte a jeho životním minimem (zvýšeným případně z důvodu potřeby dietního stravování nebo průkazu ZTP/P). Dávka se poskytuje opakovaně měsíčně po dobu splňování podmínek nároku.
- 3. Dávky sociální péče v mimořádných případech (§ 8a odst. 1 a 2 zákona č. 482/1991 Sb.)**

Výše dávky není určena, vyplácí se na základě rozhodnutí o poskytnutí nezbytné pomoci občanovi, kterému hrozí např. vážná újma na zdraví.
- 4. Dávky sociální péče v mimořádných případech nezletilému občanovi, který nemá trvalý pobyt na území ČR (§ 8a odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb.)**

Výše dávky není určena, vyplácí se na základě rozhodnutí sociálního pracovníka o poskytnutí nezbytné pomoci nezletilému občanovi, který nemá trvalý pobyt na území ČR.
- 5. Peněžité a věcné dávky rodičům nezaopatřených dětí, těhotným ženám a nezaopatřeným dětem (§ 23 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)**

Peněžitou dávku lze poskytnout k úhradě jednorázových mimořádných výdajů do výše 15 000 Kč. Věcnou dávku lze poskytnout do výše 8 000 Kč, výjimečně do výše 15 000 Kč.
- 6. Příspěvek na užívání bytu nezaopatřeného osiřelého dítěte (§ 27 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)**

Výše dávky se stanoví individuálně, může být poskytnuta ve výši úhrady za užívání bytu včetně služeb, snižená o částku, o kterou přesahuje příjem dítěte částku životního minima na zajištění výše a podílu společných nákladů na domácnost. Dávka se poskytuje opakovaně po dobu splňování podmínek.
- 7. Příspěvek na rekreaci dítěte důchodce (§ 28 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)**

Dávku lze poskytnout ve výši 80 % celkových nákladů na rekreaci, výjimečně až do plné výše nákladů. Dávka se poskytuje jednorázově.
- 8. Jednorázové peněžité a věcné dávky (§ 32 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)**

Starým občanům lze poskytnout peněžitou dávku až do výše mimořádných nutných nákladů nebo závazků krátkodobé povahy. Věcná dávka se poskytuje až do výše nákladů spojených se zabezpečením nutných životních potřeb. Dávky se poskytují jednorázově.
- 9. Příspěvek na rekreaci a lázeňskou péči (§ 38 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)**

Sociálně potřebným důchodcům – účastníkům rekreace a lázeňské péče může být přiznán příspěvek na výdaje na dopravu hromadnými dopravními prostředky (do místa rekreace a lázeňské péče) až do výše skutečných nákladů. Dávka se poskytuje jednorázově.
- 10. Příspěvek na topnou naftu a zakoupení topných těles (§ 39 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)**

Starým občanům lze poskytnout příspěvek na nákup topné nafty do výše 3 000 Kč ročně. Příspěvek na zakoupení topných těles se poskytuje jednorázově až do výše 2 500 Kč. Podmínkou je, že nelze požadovat přechod na jiný způsob vytápění.

11. Příspěvek na provoz telefonní účastnické stanice (§ 43 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)

Občanům starším 70 let, kteří žijí osaměle, lze poskytnout příspěvek až do výše plné úhrady základní měsíční sazby za používání telefonní stanice. Dávka se poskytuje opakovaně měsíčně po dobu splňování podmínek.

12. Příspěvek na společné stravování (§ 48 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)

Starým občanům lze poskytnout příspěvek až do výše 12 Kč na jeden oběd. V mimořádných případech lze příspěvek zvýšit až o 15 %. Příspěvek se poskytuje opakovaně po dobu splňování podmínek.

13. Peněžité a věcné dávky občanům společensky nepřízpusobeným (§ 54 vyhlášky č. 182/1991 Sb.)

Dávku lze poskytnout jednorázově až do výše 1 000 Kč.

O výše uvedených dávkách rozhodují podle své příslušnosti obce v rámci přenesené působnosti.

Předmětem kontroly nebylo rozhodování obcí v jejich samostatné působnosti, kam náleží vyhledávání občanů potřebujících sociální péči a poskytování jednorázového peněžitého příspěvku občanům, kteří se ocitli v mimořádně nepříznivých sociálních podmínkách.

Výdaje ze státního rozpočtu v letech 1998 až 2003

Dávky osobám sociálně potřebným nejsou rozpočtovány samostatně. Výše finančních prostředků určených na výplatu těchto dávek byla součástí rozpočtu na všechny dávky sociální péče.

Tabulka č. 1 – Výdaje státního rozpočtu na dávky sociální péče v letech 1998 až 2003

(v mil. Kč)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dávky sociální péče celkem	6 644	9 268	11 276	11 646	13 230	14 145
Z toho dávky sociální péče osobám sociálně potřebným ^{*)}	4 280	6 611	8 356	8 447	9 263	10 181

Zdroj: MF.

Poznámka: ^{*)} Výdaje sledované v letech 1998 až 2002 na § 4179 rozpočtové skladby, v roce 2003 na § 4174, § 4175, § 4176 a § 4179 rozpočtové skladby.

Výše prostředků vyplacených ze státního rozpočtu na dávky sociální péče se od roku 1998 více než zdvojnásobila a totéž platí i o výši výdajů čerpaných na dávky sociální péče osobám sociálně potřebným.

II. Systém vyplacení dávek sociální péče osobám sociálně potřebným

Na základě provedené kontroly lze tento systém charakterizovat jako: složitý, administrativně náročný, nevhodný z hlediska způsobu financování a v daném rozsahu obtížně říditelný.

1. Složitost a administrativní náročnost systému

Základní právní úprava byla přijata v roce 1988 a poté došlo pouze k určité aktualizaci, která již neodpovídá současným sociálně-ekonomickým podmínkám. Stát je vázán Listinou základních práv a svobod a od roku 1999 Evropskou sociální chartou poskytnout občanům v hmotné nouzi pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních potřeb.

Okruh příjemců a formu poskytované sociální péče včetně dávek sociální péče upravuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje orgány sociální péče a jejich působnost v systému sociální péče, zejména působnost obcí a obecních úřadů. Tyto dva zákony provádí vyhláška č. 182/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, která mimo jiné stanoví podmínky pro výplatu konkrétních dávek

osobám sociálně potřebným. Dalším právním předpisem, který obsahuje úpravu konkrétních dávek sociální péče osobám sociálně potřebným, je zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Dávky sociální péče osobám sociálně potřebným jsou upraveny společně s dávkami sociální péče pro zdravotně postižené občany.

U kontrolovaných osob bylo zjištěno, že ve sledovaném období byly nejčastěji poskytovány dávkami jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, které stanoví § 4 zákona č. 482/1991 Sb. (viz část I bod 1).

Při rozhodování o poskytnutí jedné dávky jednomu žadateli musí sociální pracovník aplikovat právní úpravu obsaženou minimálně v šesti právních předpisech, procesní úprava je obsažena ve třech z nich. Žadatel o dávku předloží sociálnímu pracovníkovi žádost a přílohy, na kterých dokládá skutečnosti o příjmech, sociálních a majetkových poměrech žadatele a společně posuzovaných osob, dále aktivity při získávání zaměstnání apod. Sociální pracovník posoudí nejprve, zda je splněna podmínka sociální potřebnosti, a má-li pochybnosti o některých skutečnostech, provede místní šetření a ověření údajů. Poté sociální pracovník rozhodne o formě a výši dávky, kterou lze žadateli poskytnout, vyhotoví správní rozhodnutí a předloží ho k vyplácení dávky.

Některé z dávek osobám sociálně potřebným nejsou využívány nebo se poskytují ojediněle (např. příspěvek na rekreaci dítěte důchodce, příspěvek na topnou naftu a zakoupení topných těles, příspěvek na společné stravování). To potvrzuje i analýza¹⁾ zveřejněná v roce 2004.

Systém vyplácení dávek sociální péče osobám sociálně potřebným je složitý a náročný nejen z hlediska právní úpravy a vlastního poskytování dávek, ale i z hlediska institucionálního zabezpečení.

2. Institucionální zajištění

Na fungování celého systému se podílejí **MF, MPSV, kraje – krajské úřady a obce – obecní úřady**. Vzhledem k této skutečnosti je řízení celého systému administrativně náročné.

MF plánuje a uvolňuje na dávky sociální péče prostředky státního rozpočtu. Kontrola u MF byla zaměřena na jeho činnost jako správce rozpočtové kapitoly při zajišťování financování dávek sociální péče osobám sociálně potřebným.

MPSV je ústředním orgánem pro oblast sociální péče, mj. řídí a kontroluje výkon státní správy v oblasti sociální péče a zajišťuje úkoly související s dalším rozvojem této oblasti. U MPSV byla kontrola zaměřena na jeho činnosti z hlediska zabezpečení potřebných podmínek pro účelné vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na dávky sociální péče osobám sociálně potřebným.

Dalšími orgány zabezpečujícími sociální péči jsou kraje a obce. Jde o činnost jak v samostatné působnosti (nebyla předmětem kontroly), tak i v přenesené působnosti.

Kraje v přenesené působnosti prostřednictvím krajských úřadů řídí a kontrolují výkon státní správy v oblasti sociální péče a poskytují metodickou a odbornou pomoc obcím. Ke kontrole byly vybrány tři kraje. Kontrola krajů byla zaměřena na jejich účast při zajišťování finančních prostředků na výplatu dávek sociální péče, na poskytování odborné a metodické pomoci obcím, včetně ověřování, zda kraje prováděly kontrolu.

Obce v přenesené působnosti prostřednictvím obecního úřadu posuzují podmínky pro vyplácení dávek a zajišťují jejich vyplácení. Kontrolováno bylo devatenáct vybraných obcí.

¹⁾ Tomeš, I.: Analýza nových forem poskytování pomoci v hmotné nouzi v systému sociální péče. PERSONNEL CONSULTING. Praha (leden 2004).

Analýza je zpracována na základě metody sekundární analýzy dosavadních výzkumů chudoby a procesů zabezpečování životního minima a metody brainstormingu s odborníky z praxe (zástupci nevládních neziskových organizací).

3. Způsob financování

Dávky sociální péče jsou financovány z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa (dále jen „VPS“). Správcem této kapitoly je MF. Předpokládanou výši finančních prostředků určených na výplatu těchto dávek stanoví zákon o státním rozpočtu na příslušný rok finančním vztahem k rozpočtu obcí v úhrnech po jednotlivých krajích. Tyto finanční prostředky poskytuje MF obcím prostřednictvím rozpočtů krajů.

- a) MPSV nenese přímou odpovědnost za plánování prostředků na dávky sociální péče, neboť jsou rozpočtovány v kapitole VPS.

MPSV se sestavování návrhu rozpočtu pro tuto oblast na rok 2003 ani na rok 2004 neúčastnilo.

Příprava návrhu rozpočtu na rok 2003 i na rok 2004 probíhala po linii obce – kraje – MF. Obce při odhadu potřebných finančních prostředků vycházely z objemů vyplacených dávek v předcházejících obdobích a přihlížely také k předpokládanému nárůstu nezaměstnanosti a očekávaným důsledkům sociálně-ekonomických změn.

Kraje převzaté údaje od obcí sumarizovaly a předávaly MF. Obcemi požadovaný objem finančních prostředků na výplatu dávek sociální péče na rok 2003 MF akceptovalo zcela. Skutečné výdaje v roce 2003 činily 14 145 mil. Kč. Na rok 2004 MF snížilo obcemi požadovaný objem finančních prostředků v úhrnu o 8,8 % na základě tzv. směrného čísla. Schválený objem rozpočtových prostředků na dávky sociální péče pro rok 2004 činí 14 900 mil. Kč. Došlo k navýšení oproti skutečnému čerpání v roce 2003 o 755 mil. Kč, tj. o 5,3 %.

- b) MF převádělo prostředky na dávky sociální péče formou měsíčních záloh do rozpočtů krajů. Kraje žádaly MF o měsíční zálohy v takové výši, aby pokryly požadavky obcí. Obce průběžně uplatňovaly u krajů nároky na měsíční zálohy ve výši odpovídající předpokládané potřebě pro daný měsíc. Kontrolou bylo zjištěno, že v důsledku nedostatečné komunikace mezi obcemi a kraji pět z kontrolovaných obcí financovalo v průběhu roku 2003 nejméně pět po sobě jdoucích měsíců výplatu dávek sociální péče ze svých vlastních finančních prostředků.

4. Řízení systému

Na řízení se podílejí v různém rozsahu MPSV, MF a krajské úřady. Takto dělené řízení tříští odpovědnost a nepříznivě ovlivňuje kvalitu řízení a z hlediska nároků na státní rozpočet není zárukou účelného vynakládání rozpočtových prostředků.

Stát se zavázal poskytovat občanům v hmotné nouzi pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních potřeb. Současný stav však odpovědným státním orgánům dává jen omezené možnosti ovlivňovat efektivnost vyplacených finančních prostředků na dávky, neumožňuje účinně ovlivňovat vyhledávání osob sociálně potřebných, neumožňuje získat vždy dostatek potřebných a aktuálních informací pro řízení systému.

- a) Na kvalitu rozhodování o nároku na dávku má vliv zejména organizační, personální a materiálně-technické zabezpečení. O tomto zabezpečení rozhodují ve své samostatné působnosti obce. Vytvořené podmínky v podstatné míře ovlivňují kvalitu práce sociálních pracovníků.

Sociální pracovníci vykonávali zpravidla všechny úkony k jednotlivému případu, tj. veškerou administrativní činnost, poradensko-výchovnou činnost i sociální šetření v terénu. V rámci provedeného šetření byl dle jejich kvalifikovaného odhadu podíl pracovního času (v průměrném měsíci) věnovaného jednotlivým činnostem souvisejícím s kontrolovanou agendou v roce 2003 následující:

- | | |
|-----------------------------------|------------|
| • administrativní činnost | 40 – 60 %, |
| • jednání s klienty | 20 – 40 %, |
| • sociální šetření | 5 – 20 %, |
| • další neadministrativní činnost | 1 – 10 %. |

Časová náročnost jednotlivých činností podle odhadu sociálních pracovníků není v rozporu s výsledky časových snímků z šetření provedených v roce 2000²⁾.

Počet sociálních pracovníků zajišťujících sledovanou agendu se u kontrolovaných obcí výrazně lišil.

Pracovní vytížení sociálních pracovníků vystihuje např. ukazatel „počet příjemců na jednoho sociálního pracovníka“, který je zároveň považován za nejdůležitější ukazatel.

V analytických materiálech³⁾ se doporučené hodnoty tohoto ukazatele pohybují v rozmezí od 46 do 150 příjemců na jednoho sociálního pracovníka.

Jak vyplývá z tabulky č. 2, nachází se v tomto rozpětí pouze tři kontrolované obce. Za maximální hranicí se nachází šestnáct obcí, z toho u sedmi obcí byla překročena více než dvojnásobně.

Tabulka č. 2 – Vybrané ukazatele charakterizující pracovní zatížení sociálních pracovníků zabývajících se dávkami osobám sociálně potřebným v kontrolovaných obcích

Kontrolovaná obec	Počet vyplacených dávek	Počet příjemců	Počet pracovníků	Počet příjemců na jednoho pracovníka	Počet dávek na jednoho pracovníka
Benešov nad Ploučnicí	5 404	734	3	245	1 801
Děčín	27 214	2 762	15	184	1 814
Frýdlant	8 924	1 746	5	349	1 785
Hanušovice	7 425	646	4	162	1 856
Chrastava	3 264	524	2	262	1 632
Jihlava	15 500	2 803	13	216	1 192
Karolinka	4 800	683	3	228	1 600
Liberec	23 052	3 796	12	316	1 921
Litvínov	43 094	3 685	10	369	4 309
Lysá nad Labem	6 404	906	3	302	2 135
Most	94 432	9 098	28	325	3 373
Nymburk	8 660	688	6	115	1 443
Rumburk	14 215	1 680	5	336	2 843
Šumperk	22 357	4 845	14	346	1 597
Telč	569	497	3	166	190
Třešť	1 560	316	3	105	520
Valašské Meziříčí	2 973	2 548	13	196	229
Vsetín	16 962	3 015	12	251	1 414
Zábřeh	12 537	1 012	10	107	1 320

²⁾ Kuchařová, V.: Výkon sociální práce na pověřených obecních úřadech v podmínkách rostoucích nároků. VÚPSV. Praha (leden) 2001.

Analýza je provedena dotazníkovou metodou na sociálních odborech 18 pověřených obecních úřadů z 15 okresů. Byly zjištěny následující průměrné hodnoty: administrativní činnost celkem – 54 %, jednání s klienty celkem, vč. sociálního šetření – 26 %, další neadministrativní a související činnosti, vč. dopravy za klienty – 20 %.

³⁾ Strecková, Y. a kol.: Role sociálního pracovníka v měnících se podmínkách. Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy Univerzity. Brno 1995.

Analýza uvádí ukazatel 46 příjemců na jednoho sociálního pracovníka.

Protokol o podpisu smlouvy o půjčce SAL s MMF, resp. Světovou bankou z roku 1991.

Dokument akceptuje názor těchto institucí, tj. že na jednoho sociálního pracovníka v dávkovém systému by mělo připadat 100 příjemců.

Kuchařová, V.: Výkon sociální práce na pověřených obecních úřadech v podmínkách rostoucích nároků. VÚPSV. Praha (leden) 2001.

Analýza uvádí ukazatel 100 – 150 příjemců na jednoho sociálního pracovníka.

Sociální pracovníci všech kontrolovaných obcí měli požadovanou kvalifikaci. Další vzdělávání sociálních pracovníků bylo u kontrolovaných obcí kromě jedné zajištěno. Obce hradily náklady na vzdělávání sociálních pracovníků z prostředků obce.

Příčiny obtížných sociálních situací žadatelů se často liší. Zákon o sociální potřebnosti dává široký prostor pro tzv. „správní uvážení“, které na jedné straně sice umožňuje posoudit vždy individuální situaci žadatele, na druhé straně však dává široký prostor pro subjektivní posouzení. V rámci správního uvážení sociální pracovníci posuzují míru vlastní snahy žadatele změnit nepříznivou sociální situaci, dále sociální a majetkové poměry žadatele a skutečné náklady na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb, zejména ve vztahu k částkám životního minima. Taková právní úprava nevylučuje různé posouzení stejných situací a skutečností.

V rámci této kontroly bylo rovněž zjišťováno, zda obce mají jednotné softwarové vybavení a zda programy umožňují zpracování správních rozhodnutí, jednoduchou orientaci a hledání v databázi, vytváření výběrů a přehledů dle potřeby sociálních pracovníků, automatické zpracování statistických výkazů, zpracování výstupů pro finanční účtárnu apod. Bylo zjištěno, že kontrolované obce neměly jednotné softwarové vybavení. V době kontroly používaly devět různých informačních systémů (aplikačních programů) pro dávky sociální péče. Dva aplikační programy zajišťovaly jen tři, resp. dvě ze šesti požadovaných základních funkcí. Pouze jeden aplikační program umožňoval automaticky zpracovávat a vytvářet čtvrtletně požadované statistické výkazy a dva aplikační programy při jejich zpracování pomáhaly jen částečně, zbývajících šest aplikačních programů zpracování těchto výkazů neumožňovalo.

Z kontroly u obcí dále vyplynulo, že neexistují základní tiskopisy s jednotným obsahem ani vzory tiskopisů, na základě kterých se rozhoduje o dávkách osobám sociálně potřebným. Formuláře si obce převážně vytvářely a aktualizovaly samy. Taková praxe zvyšuje administrativní náročnost, a navíc nevylučuje, aby obce sledovaly různé údaje a rozhodovaly o žádosti na základě ne zcela stejných skutečností.

- b) Obce nejsou ekonomicky zainteresované na efektivním poskytování dávek. Jakmile obec rozhodne o přiznání dávky osobě sociálně potřebné, stávají se tyto dávky pro stát povinným výdajem.
- c) Obce mají v samostatné působnosti zákonem stanovenou povinnost ve spolupráci s dalšími státními i nestátními orgány a institucemi vyhledávat občany, kteří potřebují sociální péči, popřípadě jim poskytnutí dávek a služeb zprostředkovat. Složitá, roztržitá a nepřehledná právní úprava často brání zejména některým občanům, aby se sami dostatečně orientovali v možnostech systému dávek osobám sociálně potřebným.
Obce seznamovaly občany s možností poskytnutí dávek sociální péče především prostřednictvím webových stránek, informačních publikací a besed. Uvedenými způsoby nelze vždy potřebné informovanosti dosáhnout, nezbytné je současně vyhledávat osoby sociálně potřebné, tak aby s nimi byl navázán kontakt.
- d) V systému dávek sociální péče neexistuje jednotný informační systém, který by poskytoval potřebné informace pro jeho řízení. Údaje o struktuře dávek, o aktuálním vývoji poskytnutých dávek, o struktuře příjemců dávek, o aktuálním vývoji příčin sociální potřebnosti jsou nezbytné pro řízení. Pro rozhodování o dávkách jsou potřebné informace z jiných systémů, je proto nezbytné, aby tento systém byl kompatibilní s dalšími informačními systémy, např. se systémem evidujícím uchazeče o zaměstnání.

5. Jevy ovlivňující výši výdajů na výplatu dávek sociální péče

Kromě faktorů, které ovlivňují celý systém dávek sociální péče (nezaměstnanost, složení obyvatelstva, systém zdravotnictví a školství, bytová politika a politika zaměstnanosti), výrazně zvyšuje výši výdajů na dávky sociální péče osobám sociálně potřebným zneužívání těchto dávek některými příjemci.

Ke zneužívání sociálních dávek dochází prakticky ve všech státech. Analýza⁴⁾ zabývající se situací v Německu, Itálii, Finsku a Slovensku uvádí, že „zneužívání není v jiných zemích tak velkým problémem jako v ČR“.

Vzhledem k tomu, že tento jev významně ovlivňuje efektivnost a účelnost vynaložených prostředků státního rozpočtu, bylo v rámci této kontroly na obcích sledováno, zda podle sociálních pracovníků⁵⁾ dochází ke zneužívání dávek, jakým způsobem a jaké jsou hlavní příčiny.

Z šetření provedeného u všech kontrolovaných obcí vyplynulo, že sociální pracovníci se setkávali zejména s těmito způsoby a příčinami zneužívání dávek:

- nepravdivé údaje v čestných prohlášeních především o vztahu druh – družka v jedné domácnosti, kdy žadatelé tvrdí, že společnou domácnost nevedou,
- poskytování nepravdivých informací o své finanční a majetkové situaci (zatajování peněžních prostředků, zatajování movitého majetku), kdy žadatelé např. tvrdí, že nadstandardní vybavení je vypůjčené nebo bylo darováno, apod.,
- pobírání dávek absolventy škol, kteří jsou materiálně zabezpečeni rodiči,
- znalost příjemců, že některá tvrzení jsou obtížně prokazatelná, např. vztah druh – družka, dále vlastnický vztah u movitých věcí, prokazování provádění tzv. práce „na černo“ a přivydělávání si dalšími nevykazovanými aktivitami, kdy příjemci dávky např. tvrdí, že jde o občanskou výpomoc, apod.,
- nemožnost bezprostředního ověření údajů, které žadatelé uvádějí o svých majetkových a finančních poměrech,
- nemožnost získávání údajů z finančních úřadů,
- administrativně náročná spolupráce s dalšími příslušnými institucemi.

S účinností od 1. 1. 2004 došlo ke zpřísnění podmínek pro výplatu některých dávek, např. zvýšení započitatelné částky považované za příjem osoby samostatně výdělečně činné, povinnost zákonného zástupce zajistit plnění povinné školní docházky nezaopatřeným dítětem, přísnější posuzování snahy o zvýšení příjmu vlastní prací, povinnost doložit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu a dát písemně souhlas k jejich ověření.

⁴⁾ Tomeš, I.: Analýza nových forem poskytování pomoci v hmotné nouzi v systému sociální péče. PERSONNEL CONSULTING. Praha (leden) 2004.

Analýza je zpracována na základě údajů zjištěných dotazníkovou metodou v Německu, Itálii, Finsku a Slovensku.

⁵⁾ Sociální pracovníci jedenácti kontrolovaných obcí na základě svých zkušeností uvedli, že 10 – 35 % příjemců zneužívá poskytování těchto dávek, u tří obcí odhadli zneužívání dávek zhruba u 50 % příjemců, sociální pracovníci pěti kontrolovaných obcí odhad neuvedli. Zpráva Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí uvádí, že více než polovina oslovených sociálních referátů se domnívá, že nejméně 40 % příjemců dávky osobám sociálně potřebným zneužívá.

Vavrečková, J., Janata, Z., Kotýnková, M., Jahodová, L.: Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního. Svazek 3: Terénní šetření. Soubor studií. VÚPSV, STEM. Praha (prosinec) 2002.

Dotazník prošel připomínkovým řízením u sociální komise Svazu měst a obcí ČR a byl rozeslán vedoucím sociálního odboru úřadů pověřených obcí. Na dotazník odpovědělo celkem 279 osob, zareagovala tedy výrazná většina sociálních referátů. Vlastní dotazníkové šetření provedl STEM, tedy profesionální nezávislá organizace. Mimo jiné se v analýze uvádí: 32 % dotázaných se domnívá, že dávky zneužívá 21 % až 40 % žadatelů a 18 % dotázaných se domnívá, že dávky zneužívá do 20 % žadatelů.

III. Předpoklady pro účelné fungování systému dávek sociální péče osobám sociálně potřebným

Základními předpoklady pro účelné fungování systému dávek sociální péče jsou:

- dobře nastavená a průběžně aktualizovaná strategie a účinná koncepce,
- přehledná a jednoznačná právní úprava vymezující prostor pro posouzení nároku na dávku – blíže rozvedeno v části II,
- vhodné institucionální zabezpečení systému, včetně přiměřeného organizačního, personálního a materiálně-technického zabezpečení pracovišť – blíže rozvedeno v části II,
- efektivní systém řízení, včetně fungujícího kontrolního systému.

Strategie a koncepce sociální péče

Za strategický dokument lze považovat materiál „Záchraná sociální síť a přizpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů“, který byl vypracován v roce 1991 s ohledem na sociálně-ekonomické podmínky počátku 90. let. Tento dokument postupem času však stále méně odpovídal měnícím se podmínkám.

V souvislosti s reformou veřejných financí byly formulovány v prvním pololetí roku 2003 hlavní zásady zahrnující problematiku dávek sociální péče, které byly projednány vládou ČR.

V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie schválila vláda ČR „Společné memorandum o sociálním začleňování“. Na základě tohoto memoranda připravila vládou jmenovaná komise strategický dokument v podobě „Národního akčního plánu sociálního začleňování na léta 2004 – 2006“, který rovněž schválila vláda ČR. Tento strategický dokument zahrnuje celý systém sociální ochrany i související oblasti, jako např. zaměstnanost, vzdělávání, dostupnost služeb a bydlení.

V roce 2001 byl zpracován dokument „Střednědobá koncepce resortu MPSV do roku 2007“. Tento dokument byl v prosinci 2003 nahrazen „Konceptí činnosti MPSV na období 2004 až 2006“. Oba dokumenty nejsou zpracovány v souladu s požadavky metodiky střednědobých koncepcí schválené vládou ČR, a nezaručují tak účelné řízení systému ve střednědobém výhledu, například:

- koncepce do roku 2007 obsahuje programy, jejichž realizací není zaručeno splnění vytyčených prioritních cílů;
- v koncepci na období 2004 až 2006 nejsou formulovány priority v oblasti sociální péče;
- koncepce na období 2004 až 2006 popisuje žádoucí zásadní změny v oblasti sociální péče, ale nespécifikuje programy, jejichž realizací lze těchto změn dosáhnout.

Řídící a kontrolní činnost

- a) V souladu se zákonem o krajích může MPSV řídit výkon státní správy (zabezpečovaný na úrovni obcí a krajů orgány územní samosprávy) také vydáváním směrnic v rámci příslušných zákonů.

MPSV usměrňovalo výkon přenesené působnosti na úrovni obcí a krajů v oblasti dávek sociální péče osobám sociálně potřebným prostřednictvím nezávazných metodických komentářů, písemných stanovisek a ústních doporučení. Zejména z hlediska zajištění jednotnosti při aplikaci právních předpisů byla tato činnost nezbytná. Vzhledem k tomu, že MPSV nevydalo žádnou směrnici, která by upravovala problematiku dávek sociální péče osobám sociálně potřebným, nelze posoudit, zda by byla přínosem pro systém.

Všechny tři kontrolované kraje předávaly obcím metodické materiály ústředních orgánů a pořádaly pro sociální pracovníky porady a konzultační setkání. Dále poskytovaly sociálním pracovníkům stanoviska ke konkrétním problémům. Metodická činnost byla zaměřena převážně na odstraňování nejasností při aplikaci právních předpisů. Sociální pracovníci však uváděli, že především postrádají metodické materiály upravující postupy pro provádění sociálních šetření a metodické materiály upravující kritéria pro vydávání správních rozhod-

nutí při minimálních změnách skutečností rozhodných pro přiznání těchto dávek. Stanoviska krajských úřadů byla často vydávána s časovým zpožděním.

b) Důsledkem složitého institucionálního zabezpečení, kdy každý orgán má možnost se na kontrole podílet podle svých pravomocí, je i roztržitý kontrolní systém.

MF omezilo svou kontrolní činnost v roce 2003 na porovnání písemných podkladů, měsíční evidence v Automatizovaném rozpočtovém informačním systému (dále jen „ARIS“) a finančních vypořádání. Na základě sledování finančních prostředků určených na dávky sociální péče v ARIS může MF zjistit v průběhu roku nedostatky pouze formálního charakteru (chybné určení paragrafu a položky rozpočtové skladby, nerozepsání celkového objemu účelových dotací do rozpočtů jednotlivých obcí apod.).

MPSV se v roce 2003 zaměřilo na kontrolu dávek sociální péče vyplácených z titulu zdravotního postižení, které však nebyly předmětem této kontroly.

Všechny tři kontrolované kraje provedly v roce 2003 kontrolu na úseku dávek sociální péče osobám sociálně potřebným u obcí ve své územní působnosti.

IV. Vyhodnocení

Cílem této kontrolní akce bylo prověřit systém vyplácení dávek sociální péče osobám sociálně potřebným.

Na základě zjištěných skutečností lze systém hodnotit jako složitý administrativně náročný, neodpovídající již zcela novým sociálně-ekonomickým podmínkám a změnám ve veřejné správě. Takto nastavený systém je v daném rozsahu obtížně říditelný a z hlediska způsobu financování nevhodný.

Na základě šetření provedeného u kontrolovaných obcí lze konstatovat, že objem výdajů na dávky sociální péče osobám sociálně potřebným zvyšují další jevy. Sociální pracovníci se např. setkávají se zneužíváním těchto dávek. Příčiny tohoto zneužívání vidí zejména v tom, že nemohou často prokázat ani zřejmou nepravdivost údajů a bez účinné spolupráce s ostatními úřady a institucemi nemohou situaci řešit.

Zvýšení účinnosti systému a zajištění účelného vynakládání rozpočtových prostředků by napomohlo především:

- přehodnocení institucionálního uspořádání a vytvoření předpokladů pro efektivnější řízení, včetně fungování kontrolního systému a odpovídajícího materiálně-technického a personálního zabezpečení,
- přijetí přehledné a jednoznačné právní úpravy s vytvořením přiměřeného rámce pro správní uvážení,
- aktualizace a snížení počtu stávajících dávek, zejména vzhledem ke změněným sociálně-ekonomickým podmínkám,
- vybudování vhodného informačního systému, který by byl zdrojem aktuálních informací a který by byl zároveň kompatibilní s některými dalšími systémy, např. se systémem evidujícím uchazeče o zaměstnání apod.

MPSV v době kontroly NKÚ připravovalo věcný záměr zákona o hmotné nouzi a sociálním začleňování a věcný záměr zákona o životním minimu, které by měly stávající systém dávek sociální péče osobám sociálně potřebným výrazně změnit.