

ÚČINNOST KONTROLNÍCH SYSTÉMŮ V OBLASTI SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

Mirka Wildmannová

Abstrakt

Prostředky, které jsou vydávány na sociální rizika by měly být vynakládány účelně, hospodárně a dle platné legislativy. Kontrolní systémy zjišťují, jestli nedochází k chybné sociální diagnóze rizika a ke zneužití prostředků v oblasti sociálního zabezpečení. V sociální správě provádějí správní řízení orgány státní správy nebo místní samosprávy, jež jsou k tomu pověřeny zákonem. Zákon je navíc vybavuje takovými pravomocemi, aby byly tyto orgány schopny plnit efektivně úkoly, které jim ze správy v oblasti sociální ochrany plynou.

Cílem příspěvku je zjištění současné situace pověřených kontrolních systémů v oblasti sociálního zabezpečení z různých úrovní veřejné správy.

Abstract

Finance spended as protection against social risks, should be spended efficiently due to law. Supervisory systems checks if an failure in social risk diagnose appeared and if finance in social security wasn't missused. In social administration, state offices and municipal offices make administration acts by law. Due to the law the administration have power to do all of the aims efficiently. The aim of this paper is to identify contemporary situation of supervisory systems in social security administration due to different levels of public administration.

Klíčová slova

Kontrolní systémy, sociální zabezpečení, účinnost, cílenost, kriteria efektivnosti

Keywords

Supervisory systems, social security, efficiency, objective, criteria of effectiveness

1. Úvod

Specifikem kontrolních systémů v oblasti sociálního zabezpečení je způsob provádění kontrol využívání dávek, péče a pomoci v oblasti sociálního zabezpečení. Kontrolující osoby mohou vstupovat do zařízení, domů k příjemcům dávek, zjišťovat jakým způsobem jsou poskytnuté prostředky využívány, jestli nejsou použity nesprávně nebo nezneužívány, jestli jednotlivá zařízení, která poskytují sociální služby, dodržují standardy kvality, nechat si předložit příslušnou dokumentaci. Mohou žádat vysvětlení, nápravu, ukládat pokuty, pozastavovat dávky, určovat zvláštního příjemce, provádět kontroly následné, odebírat právo registrace organizacím.

Dle Vojtěcha Krebse (2005) je nutno si zodpovědět otázku, o jakou společnost vlastně usilujeme. Zda chceme, aby stát značnou část břemene našich povinností vzal na sebe a zajistil, aby nikdo netrpěl za své vlastní chyby, lenost, nespořádaný rodinný život, poškozování vlastního zdraví atd. a nestyděl být se závislý na státních dávkách a parazitoval na pracovitosti ostatních. Nebo zda chceme, aby každý byl odpovědný za sebe, za svou rodinu, byl hrdý na svoji nezávislost, aby žil ve společnosti, která mu nabídne možnost pracovat či zaměstnávat druhé, aby žil ve společnosti, kde normální život je žít v rodině, pečovat o děti a kde odpovědi na sociální problémy nejsou jen státní dávky a péče, ale také dobrovolná iniciativa jedinců i různých sociálních uskupení apod. I v tomto případě může stát

vykonat mnoho, ale spíše nepřímo – především v tom, aby takové postoje jasně podpořil a aby také nutil občany k tomu, co musí být v životě normální, tj. starat se o sociální bezpečí své a svých bližních. Smyslem druhé alternativy není zbavit lidi podpor, dávek, služeb atd., ale zabezpečit aby tyto byly prostřednictvím celospolečenské solidarity poskytovány jen těm nejpotřebnějším, a to tím nejúčinnějším způsobem a v míře, která nezeslabí jejich motivaci tíživé sociální situace překonávat. V zásadě by celospolečenskou solidaritou měly být pokryty jen sociální situace, které jedinec, resp. Jeho rodina není z objektivních důvodů schopna řešit na úrovni přijatelné pro společnost poskytnutím garancí sociální důstojnosti těm nejpotřebnějším občanům.

Cílem příspěvku je analyzovat účinnost kontrolních systémů v oblasti sociálního zabezpečení – odpovědět na otázku jak probíhají tyto kontrolní systémy v oblasti sociálního zabezpečení z různých úrovní veřejné správy a jak jsou tyto systémy účinné. Příspěvek čerpá především ze současných platných legislativních materiálů.

2. Zhodnocení kontrolních systémů v oblasti sociálního zabezpečení

a) KONTROLA VÝBĚRU POJISTNÉHO NA DŮCHODOVÉ A NEMOCENSKÉ POJIŠTĚNÍ

Odbory kontroly České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) v rámci územní působnosti koordinují a usměrňují provádění **sociálního pojištění**. Tento odbor zejména kontroluje vznik a zánik pojistného poměru, plnění úkolů malé organizace a organizace v provádění nemocenského pojištění, vedení příslušných evidencí a dokumentace z oblasti sociálního pojištění a plnění povinností subjekty sociálního pojištění uložených příslušnými právními předpisy. Dle informací ČSSZ kontroly plnění povinností v oblasti sociálního zabezpečení v současné době provádí celkem 755 zaměstnanců ze všech 91 pracovišť v celé České republice. Všechny organizace a malé organizace kontroluje ČSSZ v pravidelných **dvouletých cyklech**. A to proto, aby případné problémy odhalila co nejdříve a sjednala nápravu v okamžiku, kdy je ještě možná. Tedy například v situaci, kdy případný dluh na pojistném, který vznikl kvůli špatnému stanovení výše pojistného, je organizace a malá organizace ještě schopná doplatit. Plánované kontroly se tak zaměřují především na správné stanovení vyměřovacího základu, výpočet pojistného a na plnění povinností v oblasti nemocenského a důchodového pojištění. Například sledují, zda organizace a malé organizace správně vypočítávají a vyplácejí dávky nemocenského pojištění svým zaměstnancům. Neplánované kontroly zase souvisejí se vznikem organizace či malé organizace. Jejich účelem je zjistit a zároveň odstranit chyby, které vznikají kvůli neznalosti právních předpisů. Při ukončení činnosti organizace a malé organizace probíhá tzv. **kontrola likvidační**.¹

Nejvíce porušení kontroloři zjišťují:

- při placení pojistného – organizace a malé organizace chybně stanoví vyměřovací základ,
- při platbě nemocenského pojištění – kontrolované subjekty pozdě nahlásí nebo odhlásí své zaměstnance k nemocenskému pojištění a často také nesprávně stanoví počty dnů v rozhodném období a denní vyměřovací základ pro výpočet výše dávky nemocenského pojištění.

¹ Česká správa sociálního zabezpečení [online]. Dostupná na WWW: <<http://cssz.cz/cz/o-cssz/profil-organizace/organizacni-struktura/okresni-spravy-socialniho-zabezpeci.htm>>.

b) KONTROLA V OBLASTI ZDRAVOTNÍHO POJIŠTĚNÍ

Zdravotní pojišťovny jsou povinny sdělit Správci centra za uplynulé kalendářní čtvrtletí, a to nejpozději do 60 dnů, součet časů zdravotních výkonů uvedených v seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, v členění podle nositelů výkonů. Činnost Informačního centra zdravotního pojištění **kontroluje Ministerstvo zdravotnictví.**

Zdravotní pojišťovny **kontrolují využívání a poskytování zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění** v jejím objemu a kvalitě včetně dodržování cen u smluvních zdravotnických zařízení a pojištěnců. Kontrolní činnost provádějí prostřednictvím informačních dat v rozsahu stanoveném zákonem a činností revizních lékařů. Další kontrolní činnost provádějí odborní pracovníci ve zdravotnictví způsobilí k revizní činnosti. Revizní lékaři posuzují odůvodněnost léčebného procesu se zvláštním zřetelem na jeho průběh a předepisování léčivých přípravků, prostředků zdravotnické techniky a na posuzování potřeby lázeňského pobytu jako součásti léčebné péče. Revizní lékaři a další odborní pracovníci dále kontrolují, zda

- poskytnutá péče odpovídá péči vyúčtované zdravotní pojišťovně,
- byly vyúčtovány pouze ty výkony, léčivé přípravky a prostředky zdravotnické techniky, které je zdravotní pojišťovna povinna uhradit,
- rozsah a druh zdravotní péče odpovídá zdravotnímu stavu pojištěnce.

Pokud kontrola prokáže neoprávněnost nebo nesprávnost vyúčtování zdravotní péče, zdravotní pojišťovna takovou péči neuhradí. Pokud kontrola prokáže, že pojištěnci byl předepsán léčivý přípravek v rozporu s podmínkami stanovenými v rozhodnutí Ústavu o výši a podmínkách úhrady a zdravotní pojišťovna tento léčivý přípravek zařízení lékárenské péče uhradila, má příslušná zdravotní pojišťovna právo na úhradu zaplacené částky za takový léčivý přípravek zdravotnickým zařízením, kde byl léčivý přípravek předepsán.

Zdravotní pojišťovny podléhají **kontrole státních orgánů České republiky.** Zdravotní pojišťovna vede osobní účet pojištěnce jako přehled výdajů na zdravotní péči poskytnutou tomuto pojištěnci a zaplacených regulačních poplatků a doplatků za částečně hrazené léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, které se započítávají do limitu. Na vyžádání pojištěnce je zdravotní pojišťovna **povinna** písemně bezplatně a bez zbytečného odkladu poskytnout **jedenkrát ročně formou výpisu z osobního účtu** údaje o zdravotní péči uhrazené za tohoto pojištěnce v období posledních 12 měsíců včetně zaplacených regulačních poplatků a doplatků za částečně hrazené léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely za toto období, popřípadě tyto údaje za počet měsíců, po které byl pojištěnec v průběhu posledních 12 měsíců u této zdravotní pojišťovny pojištěn.²

c) KONTROLA VÝBĚRU PŘÍSPĚVKU NA STÁTNÍ POLITIKU ZAMĚSTNANOSTI

Pokud se jedná o **příspěvek na státní politiku zaměstnanosti**, realizuje správa sociálního zabezpečení pouze jeho příjmovou stránku. Vybírá tento příspěvek a **kontroluje správnost jeho odvodu**, popř. pokud jde o jeho výběr, také o něm rozhoduje. Vybírá jej spolu

² EHavit, s.r.o. [online]. Dostupné na WWW:<<http://business.center.cz/business/pravo/zakony/vzp/cast7.aspx>>. ISSN 1213-7235.

s pojistným, přičemž alikvotní část (stanovenou z vyměřovacího základu pomocí příslušné procentní sazby) je povinna neprodleně účetně oddělit (tj. vyjádřit jeho výši) tak, aby mohla být v rámci státního rozpočtu sledována odděleně.³

d) KONTROLA VYPLÁCENÍ STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODORY

Orgány státní sociální podpory, které o dávce rozhodují nebo ji vyplácí – **Úřady práce**, popřípadě orgány státní sociální podpory příslušné rozhodovat, mají právo **přezkoumat správnost a úplnost podkladů** předložených právníky a fyzickými osobami. V rozsahu vymezeném v zákoně vykonává státní správu ve státní sociální podpoře. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zde se jedná zejména o vytváření potřebných informačních systémů státní sociální podpory, o shromažďování a ukládání údajů do těchto informačních systémů, o řízení těchto informačních systémů, plnění úkolů vyplývajících z práva Evropských společenství apod.

Státní orgány, další právníky osoby a fyzické osoby, kromě příjemců dávek, oprávněných osob a osob společně posuzovaných, jsou **povinny na výzvu** příslušného orgánu státní sociální podpory, který o dávce rozhoduje nebo ji vyplácí, nebo na požádání žadatele o dávku a osoby společně posuzované sdělit údaje rozhodné podle tohoto zákona pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu. Zaměstnanci zařazení v orgánech státní sociální podpory pověřeni provedením kontroly mají oprávnění **kontrolovat** u právníky nebo fyzický osob plnění uložených povinností. Za tím účelem jsou právníky nebo fyzické osoby povinny umožnit nahlížet do potřebných dokladů a poskytovat uvedeným zaměstnancům potřebnou součinnost. Jde-li o banky, týká se oprávnění kontrolovat jen povinnost, které banka plní jako zaměstnavatel osoby, jejíž údaje se pro nárok nebo výši dávky zjišťují. Zaměstnancům právníky nebo fyzický osob, kteří nesplní nebo poruší povinnosti, může zaměstnanec zařazený v orgánu státní sociální podpory uložit pořádkovou **pokutu až do výše 2 000 Kč**, a to **i opětovně**. Tuto pokutu lze uložit ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy k nesplnění povinnosti došlo. Pokutu vybírá a vymáhá orgán státní sociální podpory, jehož zaměstnanec pořádkovou pokutu uložil. Výnosy z pokut uložených úřady práce jsou příjmem státního rozpočtu České republiky, výnosy z pokut uložených orgány hlavního města Prahy jsou příjmem jeho rozpočtu a výnosy z pokut uložených krajskými úřady jsou příjmem rozpočtu kraje, který pokutu uložil. Fyzické osobě, právníky osobě nebo podnikající fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost sdělit bezplatně údaje rozhodné podle tohoto zákona pro nárok na dávku hrozí za tento přestupek **pokuta do 250 000 Kč**. Fyzická osoba, kterou je oprávněná osoba, osoba společně posuzovaná nebo příjemce dávky, se dopustí přestupku tím, že:

- a) nesplní povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu nebo ohlásit změny v těchto skutečnostech ve stanovené lhůtě, nebo
- b) nepodrobí se ve stanovené lhůtě vyšetření zdravotního stavu nebo jinému odbornému vyšetření.

³ Právní poradce *Sociální zabezpečení, Zdravotní pojištění*, Nakladatelství Sagit, Ostrava Hrabůvka, 1996-2007. Dostupný na WWW: < http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=154&typ=r&levelid=sz_404.htm>.

Za tyto přestupky může být uložena pokuta do výše 10 000 Kč. Výplata dávky může být **zastavena** nebo dávka může být **odejmuta**, jestliže se příjemce dávky nepodrobil vyšetření a byl ve výzvě na tento následek upozorněn.⁴

3. Doporučení pro kontrolní systémy

Všechny organizace v rámci odvádění sociálního pojištění kontroluje ČSSZ v pravidelných **dvouletých cyklech**. A to proto, aby případné problémy odhalila co nejdříve a mohla sjednat nápravu. Pracovníci kontrol mohou ukládat nápravná opatření, které napomáhají k odstranění nedostatků a ukládat pokuty. Nesrovnalosti většinou vznikají neznalostí právních předpisů u organizací. Kontroly provádí celkem 755 zaměstnanců ze všech 91 pracovišť v celé České republice a tento počet je dostačující. Kontroly jsou efektivní a splňují svůj účel.

V rámci nemocenského pojištění byla kontrola zpřísněna. Příslušná správa sociálního zabezpečení může snížit nebo odebrat nemocenské dávky, popř. pracovní neschopnost ukončit. Nemocenské dávky mohou být kráceny nebo odejmuty **i za dobu**, za kterou již byly vyplaceny. Počet kontrolorů byl posílen i o kontrolu zaměstnavatelů nebo pověřených soukromých agentur během prvních 14-ti dní. Orgán nemocenského pojištění současně provádí svým lékařem kontrolu i u ošetřujícího lékaře. Tyto kontroly jsou efektivní a účelné.

U zdravotního pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči stejně jako povinnost být zdravotně pojištěn jsou stanoveny zákonem. Klient si může vybrat z devíti zdravotních pojišťoven. Na vyžádání pojištěnce je zdravotní pojišťovna **povinna** písemně bezplatně poskytnout **jedenkrát ročně formou výpisu z osobního účtu**. Tímto si mohou pojištěnci sami kontrolovat veškeré provedené zdravotní úkony. Zdravotní pojišťovny podléhají kontrole státních orgánů České republiky. Zdravotní pojišťovny **kontrolují využívání a poskytování zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění** v jejím objemu a kvalitě včetně dodržování cen u smluvních zdravotnických zařízení a pojištěnců. Kontrolní činnost provádějí prostřednictvím informačních dat v rozsahu stanoveném zákonem a činností revizních lékařů.

Systém státní sociální podpory je **adresný**, což se projevuje tím, že některé z dávek jsou vázány na vyšší příjmu v rodině a převážná většina nároků na dávky a výše dávek se váže na **životní minimum**. Vyplácení dávek je upraveno zákonem, tyto dávky vyplácejí Úřady práce.

V rámci sociální pomoci kontroly vyplácení **příspěvku na péči** provádějí obce s rozšířenou působností. Po provedení analýzy u šesti oslovených obcí tyto kontroly v současné době provádějí jen tři obce, tj. jedna polovina. Počet příjemců příspěvku vzrostl oproti počtu příjemců dávek v minulém systému téměř o třetinu. Problém vznikl proto v **nedostatečném počtu pracovníků** provádějící kontroly. **Tito pracovníci provádějí také šetření o stupni závislosti a nároku na dávky a proto kontroly odsouvají až na druhé místo. Na jednoho takového pracovníka tak připadá 450 až 600 žadatelů o příspěvek. Dalším problémem jsou velmi dlouhé čekací lhůty na vyjádření posudkových lékařů z úřadů práce. Tyto dávky by mohly být zneužívané zvláště u stupňů závislosti I. a II., protože o tyto zkouší zažádat téměř všichni. Příjemci dávek rovněž nejsou dobře informováni o způsobu využití těchto dávek a využívají je nesprávně. Nakupují za ně**

⁴ Zákon č. 402/2001 Sb. o státní podpoře [online]. Dostupný na WWW:< <http://zakonycr.cz/seznamy/117-1995-Sb-zakon-o-statni-socialni-podpore.html>>.

léky, nebo je užívají k přilepšení svých příjmů. Příjemci jsou povinni do 8 dnů nahlásit, jak příspěvek využijí, což jistě napomůže snadnější kontrole. Obce mají pravomoc dávky pozastavit, stanovit zvláštního příjemce nebo odejmout úplně. Pokud by tyto kontroly probíhaly v dostatečné míře, mohly by být účinné. Doporučila bych navýšení stavu zaměstnanců na obcích s rozšířenou působností, kteří by se specializovali jen na provádění kontrol příjemců příspěvku na péči. Tedy aby tato funkce byla z důvodu objektivnosti oddělena od provádění sociálních šetření o poskytování dávek. Dále bych doporučila důsledné informování žadatelů o využití tohoto příspěvku. A to při podávání žádosti pověřenými pracovníky obcí s rozšířenou působností, odbornými lékaři, popř. pomocí brožur. Také by bylo potřeba navýšit počet posudkových lékařů na Úřadech práce.

V současné době probíhá pilotní program vyplácení poukázek-dávek, které mají napomoci, aby tyto sociální dávky byly adresné a efektivní. Bohužel problémem nastává možnost jejich směňování za peníze u překupníků. **Proto bych navrhovala zřízení elektronických čipových karet na jméno a na prokázání občanským průkazem.**

U poskytovatelů sociálních služeb vyškolení pracovníci krajských úřadů provádějí inspekce kvality. Zákon říká, že tyto inspekce by se měly provádět od roku 2007. V tomto roce ze 13-ti krajských úřadů provedly inspekci jen 4 úřady. Od roku 2008 jsou zhotoveny půlroční plány inspekci u 9-ti úřadů a také se začínají provádět. Krajské úřady se v současné době potýkají s problémem nevyjasněného financování specializovaných odborníků (vyškolených inspektorů) ze strany MPSV ČR. Někteří inspekce provádí vlastními zaměstnanci, jiní oslovují externisty. Podle provedené analýzy bylo provedeno do dubna roku 2008 65 inspekci. Z tohoto počtu jen 10 zařízení splnilo podmínky (základní kritéria standardů) a 55 zařízení nesplnilo a je zde naplánovaná následná kontrola. Pravidla jsou nastavena poměrně přísně, i když má zařízení nadpoloviční počet bodů, pokud nesplní jedno zásadní kritérium, nemůže projít. Po ukončení inspekce zařízení zasílají **plán odstraňování zjištěných závad**. Snaží se zde, aby zásadní kritéria, zejména z oblasti ochrany práv uživatel, byla naplněna nejdříve. Poté následuje kontrola opětovná kontrola. Krajské úřady mají pravomoc zařízením, které by nesplnily podmínky, odebrat povolení registrace. Již nutnost registrace poskytovatelů služeb a také přísně nastavená pravidla dodržování „standardů kvality“ jistě napomohou zvyšování kvality těchto služeb a dodržení určitého standardu pro klienty.

U provádění inspekci po vyjasnění financování odborníků ze strany MPSV bych doporučila kromě pololetních sestavování plánů sestavovat i plány dlouhodobé (sestavuje Ústecký kraj), kde bude procentuálně naznačeno jaký typ inspekce a druh sociální služby bude dlouhodobě kontrolován. Bude tím docílena rovnoměrná kontrola všech typů služeb. Slabou stránkou kontroly v sociálních službách je nedostatek vyškolených a kvalifikovaných inspektorů s praxí. O tom svědčí skutečnost, že až do poloviny března roku 2008, mělo MPSV k dispozici pouze 26 registrovaných a vyškolených inspektorů. Teprve v březnu tohoto roku bylo v rámci projektu „Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb“ vyškolen dalších 91 inspektorů. Myslím si tedy, že by inspekce po tomto posílení měly probíhat efektivněji.

Použitá literatura

- [1] KREBS a kol. Sociální politika, ASPI, Praha, 2005, vydání třetí, přepracované, 506 s., ISBN 80-7357-050-5.
- [2] PRŮŠA, L. Ekonomie sociálních služeb, ASPI Publishing, Praha 2003, 151 s., ISBN 80-86395- 69.

- [3] URBANOVÁ, M. Systémy sociální kontroly a právo. ALEŠ ČENĚK, Plzeň 2006. 191 s., ISBN 80-86898-94-6.
- [4] NOVÁKOVÁ, I., VELÍŠKOVÁ, A. Finanční kontrola ve veřejné správě v dotazech a odpovědích, BOVA POLYGON, Praha 2005, vydání první. 184 s., ISBN 80-7273-1246.
- [5] Zákon č. 108/2006 o sociálních službách 6. Vyhláška MPSV č. 505/2006 Sb.
- [6] Zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
- [7] Zákon č. 114/1988 Sb. o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ÚZ č. 617, Nakladatelství Sagit, , Ostrava Hrabůvka, 2007
- [8] Zákonč. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění
- [9] Zákon č. 402/2001 Sb.o státní podpoře
- [10] <http://www.finance.cz/socialni-podpora/informace/statni-soc-podpora/narok/>
- [11] <http://www.cszo.cz>
- [12] <http://www.mpsv.cz>
- [13] <http://www.portal.justice.cz/justice>
- [14] <http://www.cssz.cz>
- [15] <http://www.zakonycr.cz/seznamy/117-1995-Sb-zakon-o-statni-socialni-podpore.html>

Kontaktní adresa

Ing. Mirka Wildmannová, Ph.D.

Katedra veřejné ekonomie

Ekonomicko-správní fakulta

Masarykova univerzita Brno

Lipová 41a

602 00 Brno

Email: mirkaw@econ.muni.cz

Tel. č.: 549 498 514