

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Dagmar Frydrychová

**Změny v systému dávek sociální pomoci
České republiky po vstupu do Evropské unie**

Diplomová práce

Praha 2010

Autor práce: **Dagmar Frydrychová**

Vedoucí práce: **Ing. Bohumila Čabanová, Ph.D.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: 2010

Hodnocení:

Bibliografický záznam

FRYDRYCHOVÁ, Dagmar. *Změny v systému dávek sociální pomoci České republiky po vstupu do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2010. 129 s. Vedoucí diplomové práce Ing. Bohumila Čabanová, Ph.D.

Anotace

Diplomová práce *Změny v systému dávek sociální pomoci České republiky po vstupu do Evropské unie* se zabývá přeměnou zabezpečení občanů dávkami sociální pomoci a efekty, které byly touto změnou vyvolány. Základní výzkumný problém práce spočívá ve zjištění, zda nový systém sociální pomoci dávkou v ČR je nastaven v souladu s požadavky Evropské komise na odstraňování chudoby.

Východiskem pro práci jsou teoretické poznatky o chudobě, vývoji systému sociální ochrany a sociální pomoci České republiky. Teoretická část práce je věnována analýze základních pojmů, právní úpravě soustavy sociální ochrany a provedeným změnám v systému sociální pomoci.

Výzkumná část práce, na základě dostupných i zjištěných dat, rozebírá novou konstrukci životního minima, vztah životního minima k minimální mzdě a k míře nezaměstnanosti, zabývá se dopadem legislativních změn na příjemce dávek. Výzkum se také zaměřil na aktivizační prvky sociální pomoci a na možnosti sociální pracovníků podílet se na řešení hmotné nouze příjemců dávek. Provedenou analýzou je nalezena odpověď na základní výzkumný problém a jsou identifikována možná opatření k provedení změn, které by mohly vést ke zvýšení sociální ochrany.

Annotation

My Master thesis *Changes in the system of social benefits in the Czech Republic after the EU entry* deals with the modification of provision of social benefits for citizens as well as with the effects this modification will have brought. Basic research problem of my thesis is based on finding out whether this new social benefit system in the Czech Republic is in accord with the EU Commission for poverty elimination.

Theoretical observations about poverty, social protection and help system development in the Czech Republic represent the basis for my thesis. The theoretical

part of my thesis is dedicated to the basic terminology analysis, the legal regulations of the social protection system and the changes accomplished in the social help system.

The practical part, based on available and proven data, analyzes a new structure of subsistence level, the subsistence level in connection with the minimum wage and with the unemployment rate, it deals with the impact of the legislative changes on beneficiaries. The research is focused also on the activating elements of the social help and on the possibilities of welfare officers taking part in solving the material needs of beneficiaries. Thanks to this analysis, the answer to the basic research problem is found out and the possible arrangements for making changes which could lead to the social protection elevation are identified.

Klíčová slova

Chudoba, nezaměstnanost, sociální exkluze, sociální ochrana, sociální pomoc, životní minimum.

Keywords

Poverty, unemployment, social exclusion, social protection, social help, subsistence level.

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 10.5.2010

Dagmar Frydrychová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala především vedoucí diplomové práce Ing. Bohumile Čabanové, Ph.D. za její užitečné rady a připomínky, za odbornou i lidskou pomoc. Poděkování patří také všem respondentům, kteří přispěli ke vzniku této práce, za jejich ochotu a trpělivost věnovanou mému dotazování. Děkuji i rodině za její podporu v průběhu psaní práce.

Obsah

1 Úvod	13
2 Vymezení výzkumného problému	17
3 Cíle, otázky, metody, zdroje dat	21
3.1 Cíl práce	21
3.1.1 Dílčí cíle.....	21
3.2 Otázky	21
3.3 Metody a zdroje dat	21
4 Teoretická východiska	24
4.1 Teorie hodnotového konfliktu	24
4.2 Teorie marginální produktivity.....	26
4.3 Teorie sociální exkluze.....	27
5 Konceptualizace základních pojmů	32
5.1 Chudoba.....	32
5.2 Systém sociální ochrany v ČR.....	36
5.3 Systém sociální pomoci v ČR.....	40
5.3.1 Dávky sociální pomoci	43
6 Právní úprava sociální pomoci a změny v systému sociální pomoci dávkou	45
6.1 Mezinárodní právní úprava sociální pomoci.....	45
6.2 Ústavní úprava sociální pomoci v ČR	47
6.3 Právní úprava systému sociální pomoci dávkou v ČR.....	47
6.4 Změny v systému sociální pomoci po vstupu ČR do EU.....	50
7 Analýza vybraných událostí sociální politiky vztahující se k problematice dávek sociální pomoci	52
7.1 Nová konstrukce životního minima, stanovení minima existenčního.....	53
7.1.1 Vztah životního minima a minimální mzdy	61
7.2 Příjemci dávek v kontextu legislativních změn	64
7.2.1 Počet příjemců dávek.....	70
7.2.2 Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu	73
7.3 Aktivizace příjemců dávek	75
7.3.1 Zápočet příjmu	76
7.3.2 Veřejná služba.....	80
7.4 Výplata dávek formou poukázek	82
7.5 Problematika úhrad nákladů spojených s bydlením	84
7.6 Postavení sociálního pracovníka a jeho možnosti řešení sociální situace klientů.....	89
7.6.1 Množství klientů na jednoho sociálního pracovníka	93
7.7 Reflexe analýzy v teoretických východiscích	96
7.7.1 Reflexe z hlediska teorie hodnotového konfliktu	96
7.7.2 Reflexe z hlediska teorie marginální produktivity.....	97
7.7.3 Reflexe z hlediska teorie sociální exkluze	98
8 Závěr a návrhy opatření.....	99
Resumé.....	102
Summary.....	103
Literatura	104
Přílohy.....	116

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Celkové výdaje a výdaje na sociální dávky EU v letech 2000 a 2008	17
Tabulka č. 2: Počet chudých občanů v EU	35
Tabulka č. 3: Minimální výdajové standardy	55
Tabulka č. 4: Stanovení koeficientů životního minima	55
Tabulka č. 5: Výpočet individuálního koeficientu a porovnání částek na zabezpečení výživy	56
Tabulka č. 6: Porovnání částek na zajištění výživy a základních osobních potřeb	58
Tabulka č. 7: Porovnání míry inflace (v %).....	60
Tabulka č. 8: Vztah životního minima, minimální a průměrné mzdy k míře nezaměstnanosti v ČR.....	62
Tabulka č. 9: Částky na dietní stravování.....	67
Tabulka č. 10: Porovnání počtu příjemců dávek sociální pomoci v letech 2003 - 2009	70
Tabulka č. 11: Porovnání rozdílu mezi mírou nezaměstnanosti a nárůstem příspěvku na živobytí	71
Tabulka č. 12: Počet osob pobírajících dávky v hmotné nouzi při příjmu z výdělečné činnosti.....	76
Tabulka č. 13: Zápočet příjmu při současném poskytování dávek sociální pomoci	77
Tabulka č. 14: Počet osob vykonávajících veřejnou nebo dobrovolnickou službu	81
Tabulka č. 15: Navýšení částky živobytí při odpracování 30 hodin měsíčně na veřejné službě	81
Tabulka č. 16: Vzdělanostní struktura sociálních pracovníků pověřených obecních úřadů	90
Tabulka č. 17: Hodnocení prestiže povolání sociálních pracovníků	92
Tabulka č. 18: Názory na optimální počet klientů na jednu sociální pracovníci.....	93
Tabulka č. 19: Počet žadatelů na jednoho sociálního pracovníka ve Zlínském kraji	95

Seznam grafů

Graf č. 1: Názory občanů EU na rozšířenost chudoby v jejich zemi.....	13
Graf č. 2: Hranice chudoby v EU (denní příjem v eurech v paritě kupní síly).....	34
Graf č. 3: Průměrná míra nezaměstnanosti v ČR a Zlínském kraji za rok 2009	52
Graf č. 4: Počet vyplacených dávek – příspěvek na živobytí 12/2009	53
Graf č. 5: Sociální bydlení jako podíl z celkového bytového fondu v %	85
Graf č. 6: Srovnání průměrného měsíčního počtu vyplacených mimořádných okamžitých pomocí v roce 2007 a 2008	92

Seznam schémat

Schéma č. 1: Strom problémů.....	18
Schéma č. 2: Reflexe chudoby v kontextu se systémem sociální pomoci.....	20
Schéma č. 3: Kauzální model hodnotového konfliktu při určení výše sociální pomoci	25
Schéma č. 4: Kauzální model poptávky po zaměstnání v závislosti na mzdě a sociálních dávkách	27
Schéma č. 5: Kauzální model sociální exkluze z důvodu nízkých dávek.....	31
Schéma č. 6: Systém sociální ochrany v ČR	37

Teze k diplomové práci

Jméno diplomanta: **Dagmar Frydrychová**

Jméno konzultanta: **Ing. Bohumila Čabanová, Ph.D.**

Předpokládaný název práce: **Dávky sociální pomoci**

1 Stručná charakteristika práce

Rok 2010 byl Evropskou komisí vyhlášen jako Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení.¹ Tato deklarace přichází v době, kdy nejen Evropa, ale i celá světová ekonomika se potýká s finanční krizí a jejími důsledky spočívající ve vzrůstající nezaměstnanosti. Právě nezaměstnanost je jedním z hlavních aspektů snižující životní úroveň občanů (Krebs, 2005, Mareš, 1999). Současný trend změny evropských národních sociálních politik z ochranné a zabezpečovací funkce na motivační či donucovací úlohu spíše ztěžuje dostupnost sociálních dávek (Kotýnková, 2007). Tím vznikají významné kontrasty ve společnosti, „...*kde chudoba neznamená trpět nedostatkem základních potřeb, ale spíše nedostatečným přístupem ke zdrojům bohatství...*“ (Kotýnková, 2007: 7). Proto i ve vyspělých ekonomikách 21. století existují skupiny osob, které trpí nedostatkem zajištění základních životních potřeb.² Z tohoto důvodu mám za to, že problematika sociální ochrany je v současné době velmi aktuální a zejména v kontextu s globální krizí by měly politiky jednotlivých států věnovat této oblasti zvýšenou pozornost.

V souvislosti s evropskými změnami v oblasti sociální politiky doznalo i české sociální zabezpečení řady významných změn. Jako významnou lze označit změnu v oblasti dávek sociální pomoci. Stanovení nových okruhů společně posuzovaných osob, zavedení institutu existenčního minima i nová konstrukce životního minima se negativně odrazila u značné části populace (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008). Rovněž postupné zaostávání životního minima oproti jiným příjmům (mzdy, důchody) se odrazilo v riziku zejména dětské chudoby, která bývá spojena s materiální deprivací (VÚPSV, 2008).

Základním problémem práce je zhodnocení situace osob, jejichž příjmy závisí na systému sociální pomoci dávkou. Je tento systém nastaven tak, aby nevyloučil

¹ Blíže <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=637>

² 17 % Evropanů si nemůže dovojit ani základní životní potřeby (MPSV, 2009)

některé osoby ze sociální pomoci? Je vhodné snížit³ finanční prostředky u nejchudší populace? Nepovede tzv. workfare⁴ model (Hacaperková, Niederle, 2002) k sociální exkluzi některých skupin občanů? Prostřednictvím komparace předchozí právní úpravy dávek sociální potřebnosti a nového uspořádání dávek v hmotné nouzi provedu analýzu sociální pomoci České republiky, která by měla dát odpověď na položené otázky.

2 Cíl práce

Cílem diplomové práce bude provést výzkum sociálního zabezpečení osob, které své potřeby nemají pokryty příjmem ze zaměstnání a jsou odkázány na sociální dávky. Analýza bude aplikována na období transformace sociální politiky po roce 1989, se zaměřením na dobu po vstupu České republiky do EU, kdy dochází k významným změnám v pojetí sociální pomoci. Ve výzkumné části práce bych měla zjistit, zda nově nastavený systém sociální ochrany dostatečně zabezpečuje základní životní potřeby adresátů dávek.

3 Použité metody

Pro splnění stanoveného cíle jsem zvolila metodu studia a analýzy dokumentů o sociálním zabezpečení občanů v ČR, analýzu dostupných statistických dat, sekundární analýzu dat z provedených výzkumů. Další potřebná data bych získala pomocí rozhovorů s experty a lidmi z praxe. Prostřednictvím analýzy událostí bych chtěla zachytit proces přeměny sociální pomoci v České republice v kontextu s evropským sociálním zabezpečením.

4 Teoretická východiska

Ve své práci budu vycházet z teorií:

- marginální produktivity (Mareš, 1998), pomocí níž budu zkoumat závislost výše dávek a míry nezaměstnanosti
- hodnotového konfliktu (Frič, 1989), která bude sloužit ke zjištění postoje aktérů participovaných na sociální pomoci
- sociální exkluze (Mareš, Sirovátka, 2008), na základě níž se budu zabývat otázkou, zda změna systému sociálních dávek nemá za následek sociální exkluzi některých osob.

³ Např. u osob zdravotně znevýhodněných, které nemohou pracovat na veřejné službě

⁴ Sociální pomoc založená na povinnosti pracovat

Výchozí literatura

ARNOLDOVÁ, Anna. *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*. I. část. 2. rozšíř. vyd. Praha: Karolinum, 2004. 375 s. ISBN 80-246-0728-X

BŘESKÁ, Naděžda. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby : komentář, platná znění právních předpisů, vzory tiskopisů : k 1.7. 2008 . 2., aktualiz. vyd. Olomouc : Anag, 2008. 415 s. ISBN 978-80-7263-478-1*

HOLUBEC, Stanislav. *Evropský sociální stát a jeho kritikové*. FSV UK Praha, 2005. [Online]. Dostupné z www: <http://publication.fsv.cuni.cz/attachments/100_003_Holubec.pdf>

JAHODA, Robert, KOFRONĚ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana. *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*. VÚPSV, Praha, 2008. ISBN 978-80-7416-029-5

KELLER, Jan. *Soumrak sociálního státu*. 1. vydání. Praha: SLON, 2005, 158 s. ISBN 80-86429-41-5

KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vydání. Praha: Oeconomica, 2007, 134 s. ISBN 978-80-245-1302-7

MAREŠ, Petr. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. 1. vydání. Praha: SLON, 1999, 248 s. ISBN 80-85850-61-3

MAREŠ, Petr. SIROVÁTKA, Tomáš. Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluze) – koncepty, diskurz, agenda. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 271-294, ISSN 0038-0288

Metodické pokyny MPSV k dárkám v hmotné nouzi

MPSV. *Národní program Evropského boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení*. 2009. [Online]. Dostupné z www: <http://www.noviny-mpsv.cz/files/clanky/7456/Narodni_program_ER_2010.pdf>

MPSV. *Společné memorandum o sociálním začleňování*. 1. vydání. Praha, 2004. ISBN 80-86552-81-0

MPSV. *2010 – Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení*. 2009. [Online]. Dostupné z www: <<http://www.mpsv.cz/cs/7718>>

Parlament ČR. *Vládní návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi*. 2005. [Online]. Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14460>>

SIROVÁTKA, Tomáš. *Politika pracovního trhu a sociální inkluze*. Sborník prací Fakulty sociálních studií MU Brno. Sociální studia 9, 2003. [Online]. Dostupné z www: <<http://socstudia.fss.muni.cz/pristup.php?soubor=080305095658.pdf>>

SIROVÁTKA, Tomáš et. al. Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti. Souhrnná zpráva z výzkumné studie provedené v rámci programu “Moderní společnost”. Praha, Brno: MU Brno, VÚPSV ČR, Národní vzdělávací fond. 2003. [Online]. Dostupné z www: <<http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/vyzkumnestudie/zprava.pdf>>

TRBOLA, Robert. SIROVÁTKA, Tomáš. Příjemci dávek sociální péče z titulu sociální potřeby: jejich počty, struktura, příjmy (evidence z dat sociálních referátů). Dílčí zpráva v rámci projektu: “Monitorování chudoby“. VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2002. [Online]. Dostupné z www: <<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/trbsir.pdf>>

VEČERNÍK, Jiří. Structural Tensions in the Interface between the Labour Market and Social Policy in the Czech Republic. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2004. ISBN 80–7330–058-3

VÚPSV. Z výsledků výzkumu v roce 2008. *FÓRUM sociální politiky*, 2009, roč. 3, č. 2. ISSN 1802 – 5854

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozd. předpisů

Podpis diplomanta

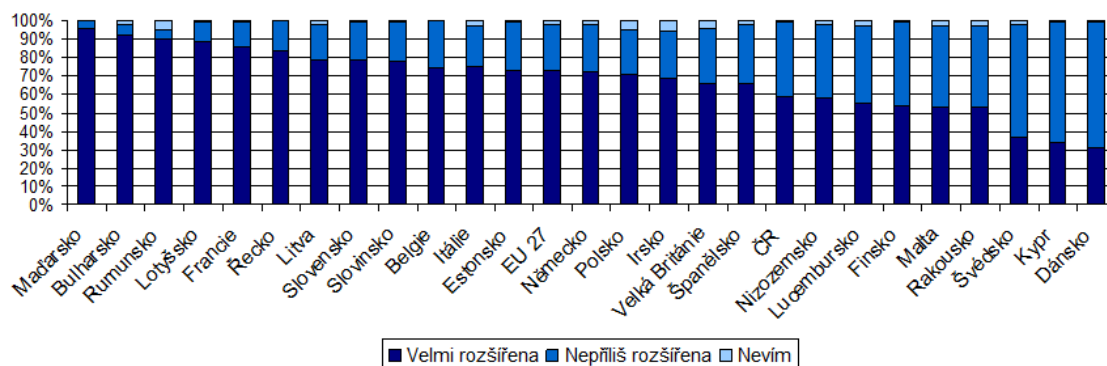
Podpis konzultanta

1 Úvod

Rok 2010 byl Evropskou komisí vyhlášen jako **Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení**. Tato deklarace přichází v době, kdy se Evropa potýká s finanční krizí a jejími důsledky spočívajícími ve sníženém růstu hrubého domácího produktu a zejména ve vzrůstající nezaměstnanosti. Především nezaměstnanosti musí být věnována zvýšená pozornost, neboť jde o jeden z hlavních aspektů snižujících životní úroveň občanů, která může směřovat k chudobě (Krebs, 2005, Mareš, 1999, MPSV, 2004). Podle dat zveřejněných v *Národním programu Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení* je nejhorší situace u rodin s dětmi, kde v domácnostech bez pracovní činnosti je ohroženo chudobou až 64 % občanů Evropské unie (dále „EU“). Ale ani zaměstnané osoby nejsou zcela vyloučeny z hrozby chudoby, zvláště lidé pracující na zkrácený úvazek, v rámci dohod konaných mimo pracovní poměr nebo ve flexibilních zaměstnaneckých vztazích (např. práce na zavolání). Celkem 8 % evropských zaměstnanců patří mezi tzv. „chudé pracující“ (blíže Eurostat, 2010e). Tato situace se může ještě dále prohlubovat, neboť v důsledku zhoršené ekonomické situace dochází i k úbytku pracovních míst, což může nejvíce postihnout osoby pracující v nestabilních pracovních poměrech.

Přestože Evropská unie patří k nejbohatším částem světa má **17 % Evropanů (přes 84 miliónů osob) tak nízké příjmy, které jim nedovolují pořídit si ani základní potřeby.**⁵ Podle průzkumu Eurobarometru téměř tři čtvrtiny (73 %) občanů EU se domnívá, že chudoba v jejich zemi je velmi rozšířená a 84 % občanů EU má za to, že v posledních třech letech se chudoba rozšířila (Zukal, 2010).

Graf č. 1: Názory občanů EU na rozšířenost chudoby v jejich zemi



Zdroj: Eurobarometr, 2010, vlastní zpracování

⁵ Více na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=637>

Celkem 89 % Evropanů požaduje, aby jejich vláda učinila opatření v boji proti chudobě, nadpoloviční většina (53 %) zastává názor, že řešení chudoby je věcí státu, 13 % občanů EU chápe primární odpovědnost za chudobu jako věc každého jedince. Členské státy EU se shodují na tom, že situace v oblasti chudoby je neakceptovatelná, a proto je nutné přijmout razantní kroky (Zukal, 2010).

Jedním z kroků Evropské komise bylo již uvedené vyhlášení Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Evropský rok 2010 má za úkol sledovat tyto základní cíle:⁶

- uznání základního práva osob žijících v chudobě a čelících sociálnímu vyloučení na důstojný život a plnou účast na životě společnosti,
- přebírání odpovědnosti za politiky a činnosti v oblasti sociálního začleňování veřejností a zdůrazňování odpovědnosti každého jednotlivce za boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení,
- podporu soudržnější společnosti v níž je prosazováno spravedlivé rozdělování a kde není nikdo odsouván na okraj,
- pokročit v oblasti vymýcení chudoby a sociálního vyloučení.

K naplnění Evropskou komisí stanovených cílů vymezila Česká republika základní priority boje s chudobou. Těmi jsou:

- prevence sociálního vyloučení v důsledku předluženosti,
- přístup na trh práce osobám vzdáleným tomuto trhu,
- aktivizace územní veřejné správy při tvorbě a hodnocení regionálních a místních akčních plánů boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení,
- zvýšení úrovně vzdělanosti a tím konkurenceschopnosti chudých a vyloučených lidí na trhu práce,
- podpora přiměřeného bydlení sociálně ohrožených skupin a řešení bezdomovectví.

Z výše uvedených cílů a priorit je možno vyvodit závěr, že jejich naplnění je uskutečnitelné za pomoci zásadních změn v působení sociální politiky. Významnou úlohu může mít přesunutí důrazu z pasivní politiky zaměstnanosti na aktivní, která by vhodně nastavenými systémy rekvalifikací a podporou zaměstnavatelů vzbudila jejich vyšší zájem o dlouhodobě nezaměstnané osoby. Recipročně s tím musí být i uzpůsobena politika vzdělávání, umožňující doplnění požadovaných dovedností v rámci např.

⁶ Převzato z Národního programu Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení

celoživotního učení. Důležitou roli v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení má politika bydlení, v níž je nutné prosadit podporované sociální bydlení, které by umožňovalo nízkopříjmovým domácnostem zajistit si odpovídající byt. Na tyto požadavky navazuje i nastavení adekvátní sociální ochrany, jakožto jednoho z efektivních prostředků vedoucích k prevenci a eliminaci chudoby (Rákoczyová, 2001, MPSV, 2004, Sirovátka, Hora, Kofroň, 2008).

Sociální ochrana je v jednotlivých státech Evropského společenství upravena odlišně, neboť „...*komentáře obsažené v zásadních dokumentech Evropské unie zdůrazňují potřebu respektovat v oblasti sociální politiky tzv. princip subsidiarity - zachování různorodosti evropských společností*“ (Fassmann a kol., 2002: 230). „*Úkolem Unie není úplná harmonizace sociální politiky*“ (ibid.: 230), proto komunitární úprava sociální politiky obsahuje jen velmi malé množství závazné legislativy. S ohledem na postupující integraci EU dochází k posilování vzájemné spolupráce členských států v sociální oblasti, jejímž výsledkem jsou společné strategie zaměřené na systém důchodů, zaměstnanosti, sociálního začleňování a chudoby. I Česká republika, jakožto ještě kandidátská země, se zapojila do strategie sociální inkluze a v roce 2003 podepsala *Společné memorandum o sociálním začleňování*, jež hodnotí sociální situaci České republiky, včetně jejího systému sociální ochrany.

Sociální ochrana ČR vychází z Bismarckova systému sociálního pojištění, který již v době Rakouska–Uherska proslul moderním uspořádáním. Prvorepubliková sociální politika dosahovala, za významného přispění tehdejšího prezidenta T.G. Masaryka, celosvětového uznání, jak ve své teoretické části, tak hlavně svojí praxí, „...*což se mj. odrazilo i ve vysoké úrovni sociálního zákonodárství*“ (Potůček, 1995: 25). Bohužel další rozvoj sociální politiky České republiky byl znemožněn krizí ve 30. letech, a ani po ukončení 2. světové války se nepodařilo navázat na pokrokovou meziválečnou sociální soustavu (Potůček, 1995). V době komunistické vlády byl pojistný systém zaměněn za zabezpečovací, kdy všechny funkce sociální politiky byly „*se střídavými úspěchy*“ zajišťovány státem, „*mimo jiné i na úkor ekonomické efektivity a politických svobod občanů*“ (Potůček, 1999: 7). K obnovení moderní sociální ochrany došlo po roce 1989, kdy systém sociálního zabezpečení ČR navázal na prvorepublikovou sociální politiku a postupně byl nastaven do soustavy sociálního pojištění, sociální podpory a sociální pomoci. Právě posledně jmenovaný pilíř této struktury bude předmětem zkoumání diplomové práce.

Většina autorů **sociální pomoc** definuje jako peněžité, věcné dávky nebo služby (např. Arnoldová 2004, Tomeš 2001, Večeřa 1996)⁷. Právní úprava soustavy sociální péče v době vstupu České republiky do EU vycházela ještě ze socialistického pojetí sociálního zabezpečení (zákon č. 100/1988 Sb.), proto byl vyvíjen tlak, aby sociální pomoc byla modifikována v duchu moderního systému sociální ochrany. „*Některé subsystemy dosud zůstávají nezměněny oproti stavu před rokem 1990 (zejména většina specifických dávek sociální péče, soustava služeb poskytovaných silně handicapovaným a starým občanům v sociálních ústavech a zařízeních). Málo je, zejména pro vázaní kapacit na dávkové systémy a pro omezující finanční limity, rozvinuta individuální sociální práce*“ (Fassmann a kol., 2002: 42). Reakcí byla příprava a schválení nových zákonů,⁸ které sociální pomoc rozdělily na sociální služby a pomoc v hmotné nouzi. Tato práce bude zaměřena na analýzu sociální pomoci v hmotné nouzi. Sociální pomoc dávkou je posledním záchranným pilířem, který by měl naplnit ústavně zakotvené právo „...*na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek*“ (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Záměrem této práce je zjištění, zda náš subsystem dávek sociální pomoci je nastaven tak, aby zajišťoval základní životní podmínky všem občanům.

⁷ Dle Potůčka (1995: 124) „*Soustavy sociální pomoci poskytují buď peněžité dávky nebo služby sociální péče nebo obojí.*“

⁸ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

2 Vymezení výzkumného problému

V souvislosti s finanční krizí je atributem posledních měsíců zvyšující se nezaměstnanost a pokles sociálních jistot (MPSV, 2009a). Do krize se dostává i **systém sociálního zabezpečení**, proto se neustále hledají vhodná eventuální východiska, která by jeho stav stabilizovala. Většina evropských ekonomik se snaží o snížení celkových výdajů, a s tím související i **snížení výdajů na sociální zabezpečení**. Pro porovnání, zda uvedený trend se daří naplňovat, jsou v tabulce č. 1 uvedeny celkové výdaje a výdaje na sociální dávky v letech 2000 a 2008.

Tabulka č. 1: Celkové výdaje a výdaje na sociální dávky EU v letech 2000 a 2008 (v % z HDP)

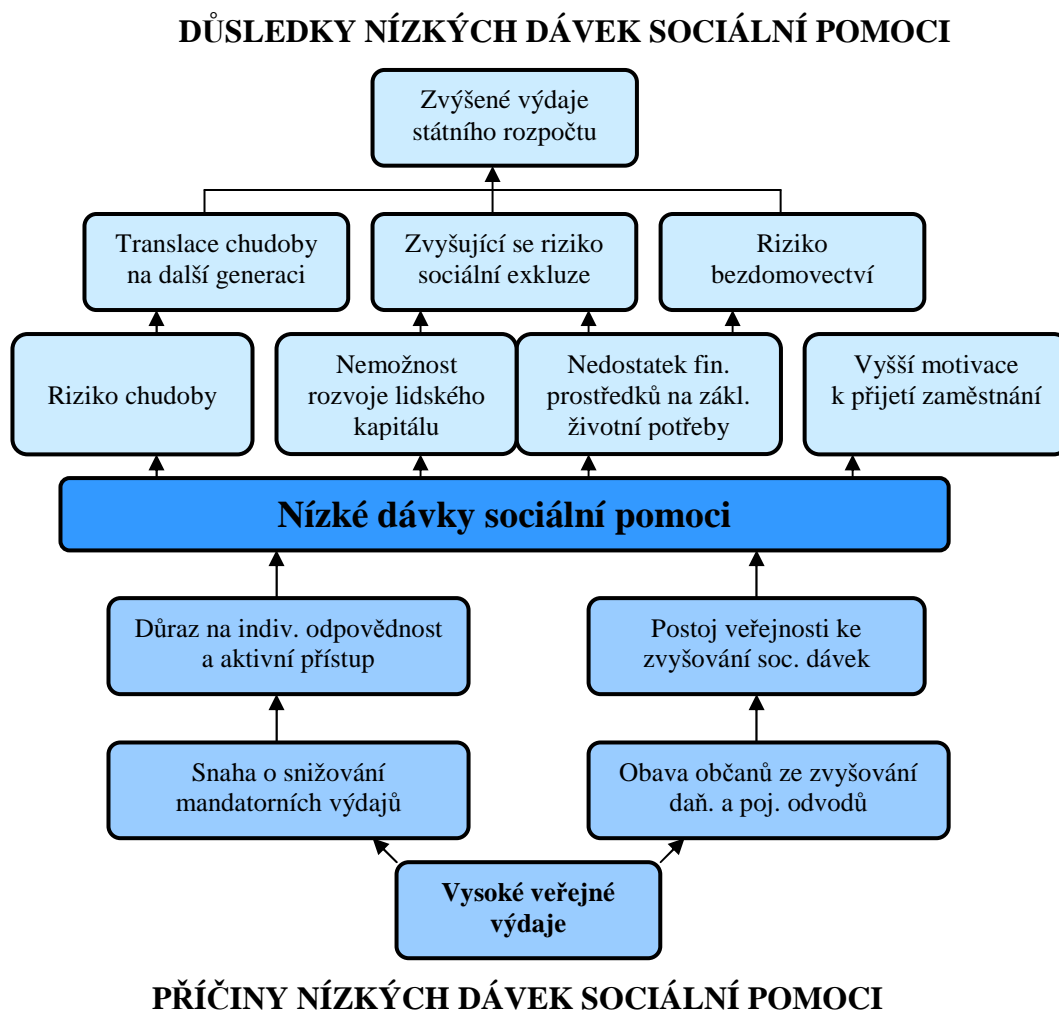
	Celkové výdaje v roce 2000	Celkové výdaje v roce 2008	Rozdíl v celkových výdajích	Výdaje na sociální dávky v roce 2000	Výdaje na sociální dávky v roce 2008	Rozdíl ve výdajích na soc. dávky
Belgie	49,1	50,0	+ 0,9	21,4	23,3	+ 1,9
Bulharsko	42,6	37,3	+ 5,3	14,5	12,0	- 2,5
Česká republika	41,8	42,9	+ 1,1	17,3	18,2	+ 0,9
Dánsko	53,6	51,9	+ 1,7	12,0	16,0	+ 4,0
Estonsko	36,1	39,9	+ 3,8	11,0	12,2	+ 1,2
Finsko	48,3	49,0	+ 0,7	17,8	17,7	- 0,1
Francie	51,6	52,7	+ 1,1	22,1	23,3	+ 1,2
Irsko	31,3	42,0	+ 10,7	8,9	13,8	+ 4,9
Itálie	46,2	48,7	+ 2,5	18,7	20,4	+ 1,7
Kypr	37,0	42,6	+ 5,6	9,0	12,1	+ 3,1
Litva	39,1	37,4	- 1,7	12,1	12,8	+ 0,7
Lotyšsko	37,3	38,8	+ 1,5	12,4	8,6	- 3,8
Lucembursko	37,6	37,7	+ 0,1	17,2	18,1	+ 0,9
Maďarsko	46,9	49,2	+2,3	15,1	18,7	+ 3,6
Malta	41,0	45,0	+ 4,0	12,2	13,3	+ 1,1
Německo	45,1	43,7	- 1,4	25,8	24,3	- 1,5
Nizozemsko	44,2	45,9	+ 1,7	18,3	20,2	+ 1,9
Polsko	41,1	43,3	+ 2,2	17,9	16,2	- 1,7
Portugalsko	43,1	46,0	+ 2,9	13,5	19,9	+ 6,4
Rakousko	52,1	48,9	- 3,2	23,9	23,6	- 0,3
Rumunsko	38,5	38,4	- 0,1	10,5	11,2	+ 0,7
Řecko	46,7	48,3	+ 1,6	14,8	19,1	+ 4,3
Slovensko	52,2	34,8	- 17,4	16,0	15,6	- 0,4
Slovinsko	46,7	23,0	- 23,7	18,0	16,7	- 1,3
Spoj. Království	39,1	47,3	+ 8,2	12,6	13,1	+ 0,5
Španělsko	39,1	41,1	+ 2,0	14,3	15,0	+ 0,7
Švédsko	55,6	53,1	- 2,5	19,6	18,2	- 1,4
EU-27	45,2	46,8	+ 1,6	19,3	19,6	+ 0,3

Zdroj: EUROSTAT, 2009, vlastní výpočet

Vypočtená data poukazují spíše na skutečnost, že přes snahu snižovat výdaje u většiny zemí EU dochází ke zvyšování nákladů jak celkových, tak i na sociální dávky. K eliminaci tohoto stavu má přispět úsilí evropských národních sociálních politik spočívající ve změně systému pomoci z ochranné a zabezpečovací na motivační či

donucovací (Kotýnková, 2007). Tyto změny však spíše ztěžují dostupnost sociálních dávek a tím vznikají významné kontrasty ve společnosti, „...kde chudoba neznamená trpět nedostatkem základních potřeb, ale spíše nedostatečným přístupem ke zdrojům bohatství...“ (Kotýnková, 2007: 7). V souvislosti s evropskými změnami v oblasti sociální politiky doznalo i české sociální zabezpečení řady významných změn. Jako podstatnou lze označit změnu v oblasti dávek sociální pomoci. Častým argumentem pro redukci sociální ochrany je demotivující úroveň sociálních dávek. I podle výzkumů STEM má větší část populace⁹ názor, že sociální podpora by měla být na co nejnižší úrovni, aby motivovala k hledání nového zaměstnání (STEM, 2009). S ohledem na výše uvedené názory a další poznatky jsem pokusila graficky znázornit příčiny a důsledky nízkých sociálních dávek.

Schéma č. 1: Strom problémů



Zdroj: autorka

⁹ Podle výzkumu z 04/2009 se jedná o 71 %.

Z uvedeného schématu je zřejmé, že požadovaná nízká úroveň sociálních dávek spíše vede k dalším navazujícím problémům, spočívajícím ve zvýšeném riziku sociální exkluze, riziku bezdomovectví a zejména přenosu chudoby na další generace (Sirovátka, Hora, Kofroň, 2008). Proto je třeba podrobit zkoumání i opačná tvrzení, která jsou součástí stromu problémů. Mínění, že vysoká úroveň dávek je příčinou nezájmu o práci, a z toho důvodu vysoké nezaměstnanosti, popírají zkušenosti některých severských národů (např. Gola, 2008). Obdobně i Keller (2005: 16) říká, že „*empiricky lze ukázat, že neplatí přímá úměra mezi mírou štědrosti sociálního státu a vyšší nezaměstnaností ani mezi nezaměstnaností a mírou deregulace.*“ Jaký je vztah mezi úrovní sociálních dávek a mírou nezaměstnanosti bude také předmětem zkoumání této práce.

Jednou z priorit nové evropské tendence sociální ochrany je podpora vlastní odpovědnosti a aktivizace při uplatňování práva na sociální zabezpečení. „*Příjemci sociálních dávek a služeb musejí komunitě také něco vracet. K tomu je třeba využít všech forem aktivizace sociálně potřebných*“ (Keller 2005: 135). Evropská unie je určitým konglomerátem daných typů sociálních politik, proto myšlenka vazby sociálního zabezpečení na aktivní kroky jedince se postupně prosazuje do sociální strategie evropských států. Naše sociální politika rovněž reagovala na evropský model sociálního zabezpečení a aktivní přístup nezaměstnaných spolu s možností poklesu dávek prosadila s novým zákonem o pomoci v hmotné nouzi.¹⁰ Je však otázkou, zda v době se vzrůstající nezaměstnaností, je racionální vázat vyšší sociální pomoci na aktivizaci příjemců dávek. Zavedení tohoto požadavku totiž může vyvolat negativní reakce. „*Pokud nejsou politiky aktivizace úspěšné v začlenění na trh práce, pak naopak prohlubují míru chudoby a deprivace*“ (Sirovátka, Hora, Kofroň, 2008). Mimoto v každé společnosti lze nalézt určité znevýhodněné skupiny občanů (Buchtová, 2002), které nemohou své potřeby pokrýt mzdou ze zaměstnání. Pro tyto jedince je nezbytné, aby jim stát zajistil základní životní potřeby na úrovni odpovídající standardům moderní společnosti 21. století, ne pouze na úrovni přežití. Při nutné redukci veřejných výdajů je nutné zvážit, zda omezování sociální ochrany nepovede „...*k vyloučení části populace z participace ve společnosti, nevznikne silný „ghetto effect“, uzavírající celé segmenty populace, vymezené rasově, územně či sociálně*“ (Mareš, 1999: 210). Podle veřejného ochránce práv (2010a) „*mandatorní výdaje státu jsou garantovány jako sociální síť*

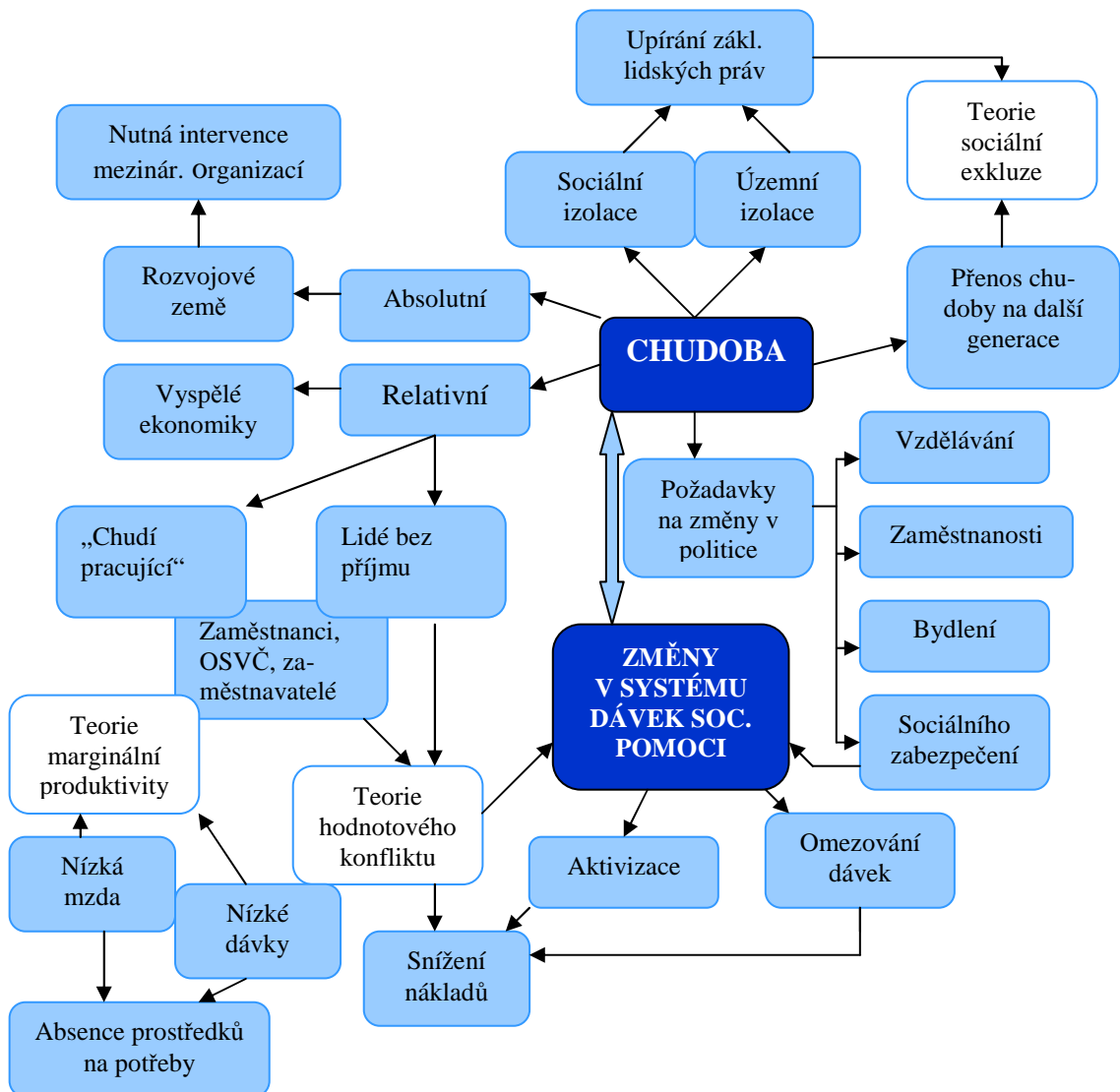
¹⁰ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozd. předpisů

a na úspornou politiku nejvíce doplácení sociálně nejslabší a nejohroženější“, a proto omezování veřejných prostředků by se nemělo dotknout těchto uvedených skupin.

Význam sociální ochrany¹¹ osob byl prokázán řadou výzkumů (např. Wolff, 2007, Sirovátka et.al, 2002, 2005, Trbola, Sirovátka, 2006), proto je alarmující současná soustředěnost na zvyšování ekonomického růstu a potlačování ochranné funkce státu. „Povýšit zájmy ekonomického vývoje společnosti na prioritu všech priorit v situaci, která jasně vede k obohacování bohatých a ochuzování chudých, nemůže být přijatelnou filozofií ...“ (Rys, 1999: 4).

Základním výzkumným problémem diplomové práce je **zjištění, zda systém sociální pomoci dávkou v ČR je nastaven adekvátně k požadavkům Evropské komise na odstraňování chudoby.**

Schéma č. 2: Reflexe chudoby v kontextu se systémem sociální pomoci (myšlenková mapa)



Zdroj: autorka

¹¹ Potvrzuje i graf, který je uveden v příloze č. 2

3 Cíle, otázky, metody, zdroje dat

3.1 Cíl práce

Cílem práce bude provést evaluační výzkum zabezpečení občanů dávkami sociální pomoci.

3.1.1 Dílčí cíle

1. Popsat dosavadní systém sociální ochrany.
2. Analyzovat právní rámec týkající se sociálního zabezpečení.
3. Provést rozbor změn v systému sociální pomoci. Analýza bude aplikována na období transformace sociální politiky po roce 1989, se zaměřením na dobu po vstupu České republiky do EU, kdy dochází k významným změnám v pojetí sociální pomoci.
4. Analyzovat dopady změn na nejchudší populaci.
5. Posoudit rozsah možností řešení hmotné nouze klientů sociálními pracovníky.
6. Diskutovat nastavení systému sociální pomoci dávkou a jeho vliv na naplňování EU stanoveného požadavku na odstraňování chudoby.

3.2 Otázky

1. Jaký účinek má nová konstrukce životního minima a zavedení minima existenčního na osoby pobírající dávky sociální pomoci?
2. Jaký efekt vyvolaly změny v systému dávek sociální pomoci?
3. Jak jsou klienti dávek hmotné nouze motivováni k vyšší snaze najít si zaměstnání?
4. Jaký dopad mají změny v systému dávek sociální pomoci na úhradu bydlení?
5. Jak důležitá je role sociálních pracovníků při poskytování dávek sociální pomoci?

3.3 Metody a zdroje dat

Studium a analýza dokumentů (Disman, 1993) týkající se sociálního zabezpečení občanů v ČR slouží k poznání současného stavu v oblasti sociální pomoci. K problematice sociální ochrany je řada dostupných knih, odborných studií

a statistických dat, které se zčásti týkají i dávek sociální pomoci. Aplikovala jsem studium veřejně-politických, legislativních, strategických a výzkumných dokumentů. Ke zjištění postojů politiků k uvedené problematice jsem zkoumala volební programy politických stran, které svým rozhodováním v Parlamentu ČR mohou sociální ochranu osob ovlivnit. Z legislativních textů jsem se zaměřila zejména na zákony č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi a zároveň na předchozí právní úpravu spočívající v zákoně č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, č. 463/1991 Sb., o životním minimu, všechny ve znění pozd. předpisů, včetně jejich prováděcích vyhlášek. Přestože chudoba je obecně závažným problémem, strategické dokumenty ČR této situaci neodpovídají. Nejvýznamnějším českým strategickým dokumentem zabývajícím se sociálních ochranou, respektive prevencí před sociálním vyloučením je *Národní akční plán sociálního začleňování (na období 2004 - 2006, 2006 - 2008 a 2008 - 2010)*, který navázal na Společné memorandum o sociálním začleňování, jenž bylo vládou schváleno v roce 2003. Významnými prameny jsou články odborných časopisů, obzvláště Sociální politiky, Národního pojištění a Fóra sociální politiky. Při sběru informací jsem použila i techniku spočívající v analýze zdrojů dat z internetu. Jde o časově i finančně nenáročný způsob získávání současných poznatků, při kterém je nutno ocenit zejména aktuálnost získaných údajů, což mnohdy u tištěných dokumentů výzkumník postrádá.

Analýza dostupných statistických dat (Knobloch, 2007) slouží k srovnání počtu a výše dávek poskytovaných podle původní a nové právní úpravy. Dále statistická data používám pro porovnání relace mezi výší dávek a míry nezaměstnanosti a mezi životním minimem a minimální mzdou. K tomu využiji statistická data Ministerstva práce a sociálních věcí, Českého statistického úřadu a Eurostatu. Vhodným zdrojem dat jsou rovněž statistické ročenky MPSV z let 2005 –2008.

Sekundární analýzu dat z provedených výzkumů (Knobloch, 2007) použiji jako základ pro vytvoření a srovnání vlastního výzkumu. Významným zdrojem dat byly při zajišťování podkladů pro tuto práci odborné studie Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí *Příjemci dávek sociální péče z titulu sociální potřebnosti* (2002), *Domácnosti s nízkými příjmy a sociální dávky* (2003), *Efektivnost sociálních transferů při eliminaci chudoby v ČR* (2006), *Strategie dlouhodobě nezaměstnaných* (2008), *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady* (2008).

Hloubkové polostrukturované rozhovory, případně **telefonní interview** (Disman, 1993, Ochrana, 2007) s experty a lidmi z praxe jsem využila k získání dat

pro analytickou část práce a pro vlastní výzkum. Polostrukturované rozhovory jsem vedla podle předem sestaveného okruhu otázek, který je uveden v příloze práce. Výhodou této techniky je možnost kladení doplňujících dotazů, které mohou upřesnit nejasnosti vznikající při odpovědích respondentů. Vzhledem k tomu, že v oblasti sociálních ochrany pracuji, měla jsem během práce možnost získané praktické poznatky konzultovat s odborníky zabývající se sociální pomocí. Praktické zkušenosti mnohdy přináší subjektivní náhled na danou oblast, avšak jsou také neocenitelným zdrojem poznatků, z nichž mohou vyplývat návrhy na nutnou korekci určitého stavu.

Dotazování elektronickou poštou (Knobloch, 2007) je metodou, která dává velký prostor k sběru dat. Tímto způsobem může být oslovena značná část respondentů, kteří mají možnost si své odpovědi rozvážit, proto takto získaná data mají vyšší vypovídající schopnost. Jde o finančně i časově nenáročnou techniku sbírání informací, která může mít však určité nevýhody spočívající v nedostupnosti některých vybraných respondentů, v nízké návratnosti a v nemožnosti podání doplňujících či vysvětlujících dotazů.

Analýza událostí (Purkrábek, 1994) je kvalitativní metoda, jejímž cílem je popis a rozbor události veřejné politiky, včetně studia jednotlivých segmentů, procesů a problémů. Každá politika (sociální, veřejná) je sestavena z řady událostí, která se může vztahovat k určitému procesu (např. privatizace) nebo k určitému cíli (např. vstupu do EU). S pomocí této metody je provedena analýza transformace sociální pomoci dávkou ČR v kontextu s evropským sociálním modelem,¹² včetně dopadů na dotčené aktéry sociální pomoci dávkou.

Prostřednictvím metody **stromu problémů** jsou opticky zobrazeny příčiny a důsledky nízkých dávek sociální pomoci. „*Strom problémů je univerzální metoda identifikace, prioritizace a vizualizace problémů*“ (Veselý, 2007: 218). Jako hlavní příčinu nízkých dávek sociální pomoci vidím ve snaze snížit sociální výdaje. Nejzávažnějším důsledkem nízkých dávek je nebezpečí vzniku chudoby, která se může přenášet na další generace.

¹² „Evropský sociální model musí svým vyvinutým systémem sociální ochrany podporovat přechod k ekonomice založené na znalostech“ (dle závěrů summitu v Lisabonu v roce 2000 Kotýnková, 2001: 2)

4 Teoretická východiska

Pro diskusi o úrovni sociální ochrany v systému dávek sociální pomoci, jako prostředku ke snižování chudoby, jsem zvolila objektivistickou teorii hodnotového konfliktu, teorii marginální produktivity a teorii sociální exkluze.

4.1 Teorie hodnotového konfliktu

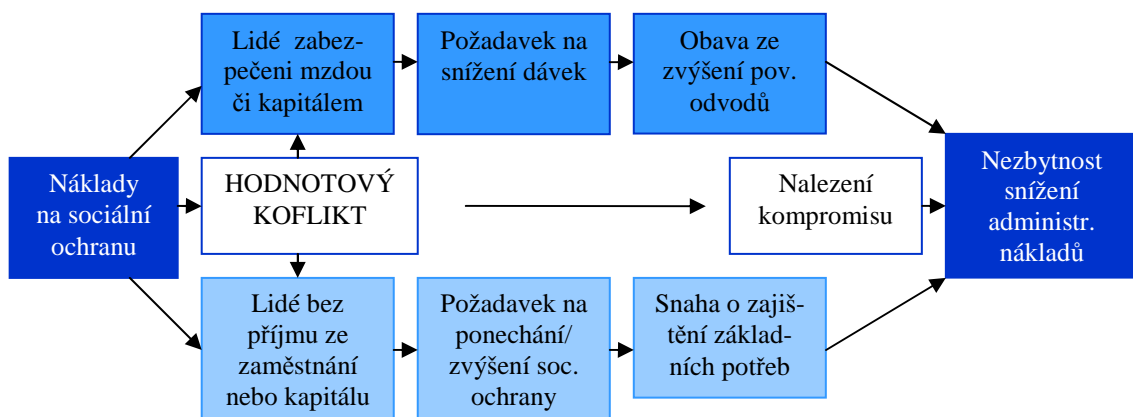
Teoretici hodnotového konfliktu definují sociální problém (zde problém spočívající v sociální ochraně) jako konflikt skupin s protikladnými hodnotovými orientacemi (Frič, 1989). Teorie konfliktu vzniká z důvodu nerovností ve společnosti, kdy určité sociální skupiny si chrání své zájmy (Lenski, 1966). Konflikt vzniká již při samotné definici sociálního problému – jak vysoká má být sociální pomoc. Na jedné straně tedy stojí skupina osob, která vyšší sociální ochranu nepodporuje a na straně druhé osoby, jenž sociální ochranu potřebují, neboť nejsou schopny své základní životní potřeby pokrýt příjmem ze zaměstnání. *„Správné nastavení státních dávek sociální povahy není snadné. Někteří občané (politické strany) chtějí tyto dávky co nejnižší (v extrémních případech je úplně zrušit). Druzí si přejí, aby jejich výše byla dostatečná a zajistila jejím příjemcům důstojné životní podmínky ve složité sociální situaci. Zvděčit se všem nejde“* (Gola, 2008). Rozporné názory najdeme často u politiků zastupujících strany pravicové (Strejček, 2009) a levicové (Holub, 2009). Podle informací z výzkumu Trendy 4/2009 (STEM, 2009) lze nalézt velký rozdíl v názoru na podporu v nezaměstnanosti u lidí levicově orientovaných (zejména sympatizanti KSČM a ČSSD), kteří zastávají názor spočívající v poskytování tak vysokých dávek, aby se nesnížila životní úroveň nezaměstnaných, avšak 71 % respondentů si myslí, že je nutno poskytovat jen minimální dávky, jenž by nutily nezaměstnané přijmout zaměstnání i méně kvalifikované nebo za cenu přestěhování. Názor směřující k minimálním dávkám vyplývá z přesvědčení populace, že sociální dávky a služby jsou zneužívané, což si myslí 67 % občanů (CVVM, 2009b). Podle šetření CVVM (2009b) 44 % občanů sdílí názor, že stát se o sociální situaci občanů stará nedostatečně, 41 % si myslí, že péče ze strany vlády je přiměřená.

Jednou z konfliktních situací se může jevit také postavení sociálního pracovníka ve vztahu k příjemci sociálních dávek. Sociální pracovník je při řešení sociální situace klienta často limitován legislativní úpravou, kterou v zájmu zachování svého pracovního místa nemůže porušit. V těchto případech musí dojít k určitému

charismatickému působení sociálního pracovníka na klienta, aby i v situaci, kdy žadatel není vyhověno nedocházelo k hodnotovým konfliktům.

Konflikt často vzniká z neznalosti a neochoty přijmout argumenty druhé strany. Důvodem střetů, tj. příčinami konfliktů jsou hodnoty zejména ekonomické, protože každá ze stran konfliktu hájí své zájmy za účelem maximalizace své výhody. Nezaměstnaný nebo člověk bez příjmu chce získat adekvátní zabezpečení v době, kdy nemá placené zaměstnání, aby zajistil své finanční podmínky, a tím zlepšil svůj status k udržení zdravého a plnohodnotného života bez ohledu na své možné handicapy (nízká kvalifikace, horší zdravotní stav, věk). Lidé zaměstnaní, osoby samostatně výdělečně činné i zaměstnavatelé se však brání zvýšení sociální ochrany proto, že tato péče by mohla vést ke zvyšování pojistného či daní. Požadovaných úsporných opatření v oblasti mandatorních výdajů by mohlo být dosaženo omezením byrokratického aparátu. Mediátorem v případě uvedených sociálních konfliktů by mohl být navrhovaný Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu (Zgrajová, 2007), který by koncentroval všechny základní systémy sociální ochrany, při nichž by oblast zaměstnanosti byla úzce provázána s agendami sociálních dávek. To by mohlo vést k vyšší aktivizaci nezaměstnaných, ke snížení problematické orientace v dávkách sociální ochrany a také k eliminaci dualismu vyplácení některých transferových plateb (např. příspěvek na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory a doplatek na bydlení ze systému dávek hmotné nouze). Uvedené kroky by snížily administrativní náklady na sociální ochranu a proto by mohly být zvýšeny dávky sociální pomoci, a to při zachování identického množství výdajů ze státního rozpočtu. Jaký je názor na koncentraci jednotlivých subsystémů sociální ochrany do jedné instituce, včetně zjištění náhledu na změny v systému sociální pomoci, bude předmětem výzkumné části práce.

Schéma č. 3: Kauzální model hodnotového konfliktu při určení výše sociální pomoci



Zdroj: autorka

4.2 Teorie marginální produktivity

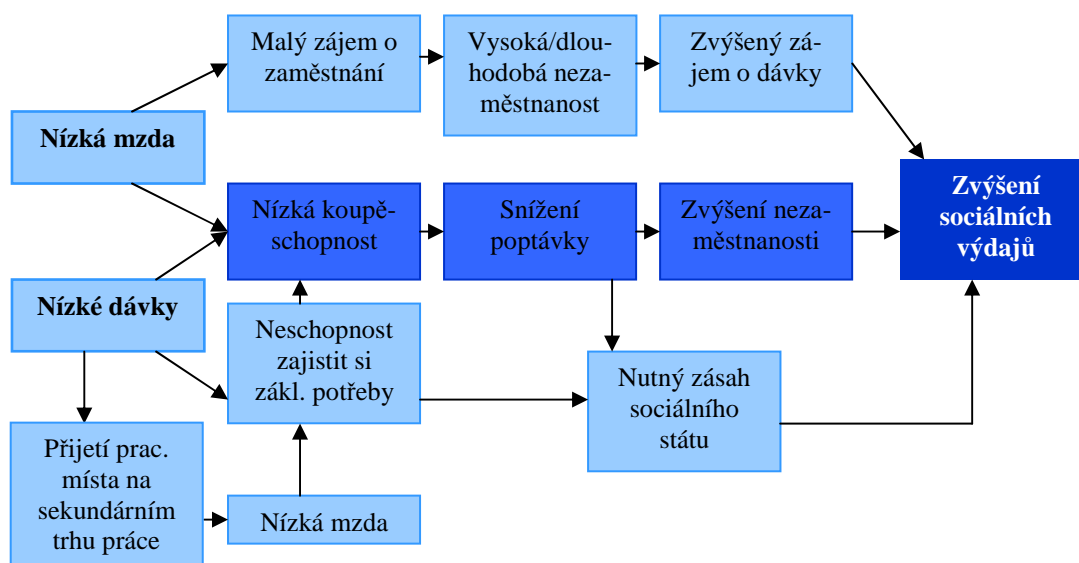
Vychází z poznatku, že mzda je určujícím faktorem mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle. „*Poptávka po práci mizí v okamžiku, kdy se jednotka nákladů na živou práci rovná množství důchodu ze zboží, které je jednotkou práce produkováno*“ (Mareš, 1998: 58). Poptávku po práci popsal ve své **teorii mezní produktivity** ekonom Alfred Marshall, který konstatoval, že zájem o práci vychází z ceny statku, který je vykonanou prací produkován. Tedy z uvedeného vyplývá, že čím nižší je cena vytvářeného výsledku, tím menší odměna je vyplácena, a tím nižší je zájem o práci. Obdobně teorie marginální produktivity vychází i z **Jevonsovy teorie mzdy** (Brožová, 2003: 52), která srovnává mezní újmu z práce s mezní užitečností mzdy. Člověk při zvažování nabídky zaměstnání se zabývá otázkou, zda vynaložené úsilí bude nižší, než zisk z něho plynoucí. Nezaměstnaný člověk zvažuje do jaké míry má své schopnosti nabízet na trhu práce, jaký užitek bude mít z vynaloženého úsilí. Při pasivním pobírání sociálních dávek nepracující srovnává rozdíl mezi přijímanými dávkami a čistým ziskem ze zaměstnání (mzda, benefity versus výdaje vynaložené na dojíždění, náklady spojené se zajištěním hlídání potomků, apod.). Tato kritéria se odráží v rozhodnutí, zda nabízenou práci jedinec přijme, nebo raději zůstane nezaměstnaným. Uvedený rozhodovací proces je založen na **modelu racionální volby**, který vychází z účelného rozhodování jedince. Model racionální volby bývá označován „*za převažující paradigma v současné ekonomii a veřejné politice*“ (Hora, 2008: 17), ale zároveň je kritizován za jeho převažující orientaci na ekonomické hledisko, kdy je potlačován sociální a morální aspekt rozhodnutí jedince. Hora (2008) konstatuje, že na změnu trhu práce (zlepšením pracovním podmíněk nebo snížením sociálních dávek) může jedinec reagovat změnou své volby, přičemž však není prokázána přímá závislost mezi výší sociálních dávek a délkou nezaměstnanosti.

Jeden z významných ekonomů John Maynard Keynes ve své teorii zaměstnanosti vysvětlil, že pokud zaměstnavatelé sníží svým zaměstnancům mzdy, klesne jejich koupěschopnost, a tím dojde ke snížení celkové agregátní poptávky. To má za následek dosažení nižších zisků a dochází k propouštění zaměstnanců. Z uvedeného názoru plyne, že i nízké sociální zabezpečení vede k redukci výroby, neboť lidé závislí na sociálním systému nemohou si opatřit produkty, které by si při adekvátním zajištění pořídili, a tím se zvýšila cirkulace finančních prostředků. „*Proto ani sociální stát není chápán jako faktor ovlivňující zaměstnanost negativně, ale naopak jako faktor*

ovlivňující ji pozitivně“ (Keynes dle Mareše, 1998: 32). To potvrzuje i John Kenneth Calbraith (in Mareš, 1998), který prosazuje cyklicky odlišené výše podpor, kdy v době konjunktury s nízkou nezaměstnaností by měly být podpory minimalizovány, ale v době recese/križe by měly být dávky zvýšeny, aby zajistily koupěschopnost obyvatelstva a tím daly impuls k obnově ekonomiky.

Na základě této teorie budu zkoumat, jakým způsobem úroveň sociálního zabezpečení může ovlivnit zájem nezaměstnaných o práci. Existuje přímá úměra mezi mírou nezaměstnanosti a výší sociální ochrany? Podle mého úsudku výše transferových plateb ovlivňuje nezaměstnanost, ale zvýšení sociální ochrany nemusí vždy vést ke zvyšování nezaměstnanosti (viz. teorie J. K. Calbraitha nebo skandinávský systém sociálního zabezpečení v nezaměstnanosti). Tato teorie bude i základem pro detekci, zda nový systém aktivizace snížil počet osob závislých na dávkách sociální pomoci a jaký je ze strany těchto osob zájem o jejich aktivaci např. prostřednictvím veřejné nebo dobrovolnické služby.

Schéma č. 4: Kauzální model poptávky po zaměstnání v závislosti na mzdě a sociálních dávkách



Zdroj: autorka

4.3 Teorie sociální exkluze

„Sociální exkluze je dnes chápána jako proces, který jedince zbavuje práv, ale i povinností, jež jsou spojena s jeho členstvím ve společnosti“ (Mareš, Sirovátka, 2008: 273). Sociální vyloučení (exkluze) je často pojímáno jako ztráta určitého statusu občana

ve společnosti spojenou s neschopností zapojit se do běžných aktivit. Zamezuje jedinci či jeho rodině podílet se na společenském životě, vzdělávání, ekonomických aktivitách. Tím se člověk dostává do sociální izolace, a takto izolovaní lidé bývají koncentrováni do určitých oblastí, což má za následek prohlubování problému. Neřešení problémových situací je významným rizikem pro společnost, neboť vede „*k odcizení se vylučovaných hlavnímu proudu společnosti, jeho hodnotám a institucím*“ (Duffy in Mareš, Sirovátka, 2008: 276). Sociální vyloučení je často spojováno pouze s chudobou, ale jde o multidimenzionální proces spojený s nedostatkem nebo popřením přístupu ke zdrojům, právům, službám, což ovlivňuje kvalitu života jednotlivců, rodin a také soudržnost společnosti. Mingione (in Mareš et. al, 2008: 14) rozlišuje čtyři základní kategorie osob ohrožených sociálním vyloučením: 1. migranty, minority a žadatele o azyl vystavené rasismu a diskriminaci, 2. izolované jedince, zejména nekvalifikované osoby (jmenovitě mladé), dlouhodobě nezaměstnané, nezaměstnatelné, 3. osamělé matky či otce se závislými dětmi a 4. rodiny se závislými členy, bez výdělku nebo s nízkým příjmem.

Obecně koncept sociální exkluze upozorňuje na řadu sociálních problémů, které je nutno řešit jednotlivě i ve vzájemných vztazích. Percy – Smith (in Mareš, Sirovátka, 2008: 274) vymezují rozdílné dimenze sociální exkluze:

1. Oblast **ekonomickou**, která se vyznačuje vyloučením osob z trhu práce nebo jejich zaměstnáním na sekundárním trhu práce s nízkým příjmem, jenž neumožňuje změnu sociálního statusu.
2. Oblast **sociální**, charakterizovanou sociální izolací (segregací) vyloučených osob, což často vede k nezájmu okolí o tyto osoby. Lidé žijící v těchto lokalitách jsou stigmatizováni, stanovují si svá „pravidla“, a tím dochází k porušení sociálních sítí fungujících ve společnosti. Nežádoucím efektem může být vyšší míra sociálně patologické jevů – bezdomovectví, kriminalita, užívání omamných látek.
3. Oblast **politickou**, kde jsou popírána základní práva: politická (upírání možnosti podílet se na správě věcí veřejných), lidská (není zajištěna lidská důstojnost), sociální a kulturní (omezení v ochraně zdraví, přístupu ke vzdělání a k příznivému životnímu prostředí).
4. Oblast **individuální**, spojená s handicapem jedince (nízká kvalifikace, nemoc), které jsou mnohdy těžko odstranitelné a proto zejména v těchto případech je

nutná intervence státu, jež může pomoci snížit/odstranit bariéry bránící zpětné sociální inkluzi.

5. Oblast **prostorovou**, kdy osoby sociálně vyloučené se kumulují do určitého místa. Právě prostorové vyloučení je v poslední době velmi často používanou strategií samospráv, které tímto způsobem řeší ekonomické problémy svých občanů (např. u neplatičů v obecních bytech) a také zajištění bezpečnosti ostatních občanů obce/města. Tento krok je určitou populistickou politikou vůči majoritní skupině, bez ohledu na dopady obyvatel těchto lokalit (Mareš, Horáková, Rákoczyová, 2008). Podle Hory není vytváření tzv. **ghett** u nás velmi rozšířené, výjimkou jsou však městské části s vysokou mírou nezaměstnaností, ulice s holobyty nebo oblasti s izolovanými enklávami Romů (Hora, 2008: 20).

Kumulace chudých osob do vymezených lokalit vytváří **kulturu chudoby**¹³ (Lewis in Hora 2008, Mareš 1999a, Mareš, Horáková, Rákoczyová, 2008). Takto izolovaní lidé se musí v industriální společnosti adaptovat na podmínky materiální nouze, tím si vytváří vlastní strukturu a podobu života, jenž je předávána z generace na generaci. Mareš (1999a: 176) jako hlavní obsah *kultury bídy* vymezil:

- chudí mají jiné životní problémy, než ostatní populace
- k vypořádání se s těmito problémy vytváří vlastní specifický životní styl
- tento životní styl se stává společenskou charakteristikou chudých
- tato subkultura se institucionalizuje a tím má tendenci se reprodukovat
- tato kultura umožňuje se přizpůsobit se životu v chudobě, zároveň však tyto lidi handicapuje v případech, kdy se chtějí z chudoby vymanit, neboť příležitosti vyprostit se z chudoby neumějí využít.

Lidé vytvářející si normy odlišné od zvyklostí majoritní skupiny vytvářejí „*skupinu, která se cítí vyloučená ze společnosti a která se liší nejen nedostatkem v oblasti příjmů (chudobou), ale také nedostatky v oblasti chování*“ (Hora, 2008: 20), tzv. **underclass**. S rozšířením masové nezaměstnanosti je taková skupina označována jako „*new underclass*“, třída deklasovaných, v níž jsou soustředováni lidé pracující v nízkopříjmových povoláních, dlouhodobě nebo opakovaně nezaměstnaní u nichž se vytváří **kultura závislosti** na sociálním státu (Mareš, 1998), která může být jednou z příčin prohlubující se chudoby a vedoucí k sociálnímu vyloučení.

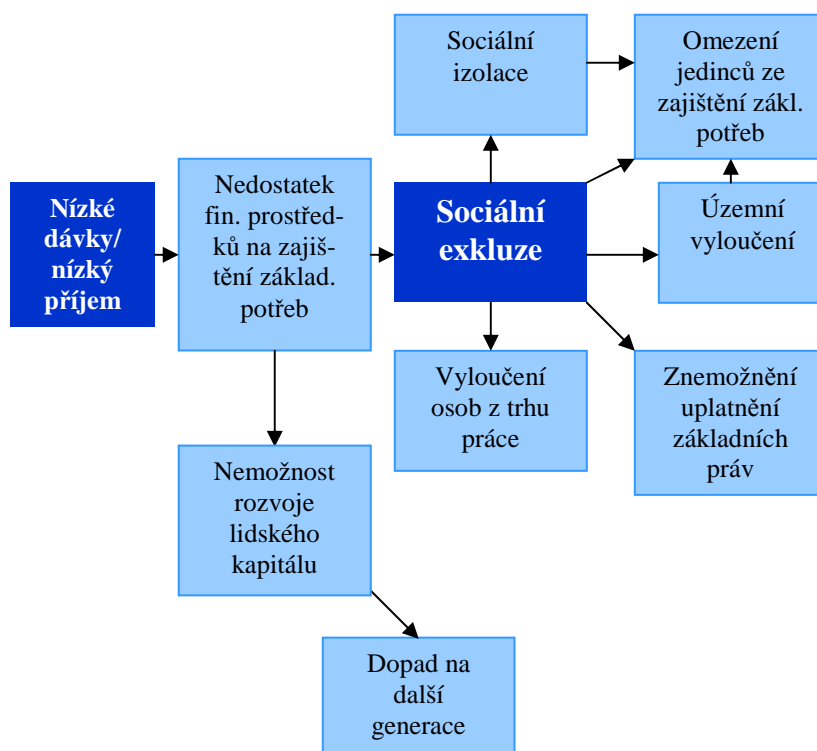
¹³ Mareš (1999a) tento koncept označuje jako kulturu bídy

Podle autorů Mareše a Sirovátky (2008) koncept sociální exkluze aspiruje nahradit **koncept chudoby**. Room (in Mareš, Sirovátka, 2008) uvádí, že nejde o záměnu pojmů, ale o změnu předmětu zájmu, kdy vyloučení je zkoumáno z hlediska časového přetrvávání, prostorové koncentrace, rozpadem tradičních sociálních institucí (např. rodiny) a závislostí na sociálním státu. I přesto je pojem sociálního vyloučení často spojován pouze s ekonomickou dimenzí vázanou na nízký příjem. Přitom se nerozlišuje, zda jde o nedostatečné mzdové ohodnocení ze zaměstnání nebo nízkou úroveň sociálních dávek. Nízká úroveň finančního zabezpečení může být jedním z faktorů vzniku **sociálních nerovností**. „*Nejde jen o nerovnost v získávání zdrojů, ale i ve způsobu jejich užití, projevující se jako nerovnost životních stylů a životních šancí*“ (Mareš, 1999a: 15). Propast mezi bohatými a chudými lidmi se stále více prohlubuje. Je zřejmé, že bohatí lidé činí vše, aby ve své kategorii mohli zůstat, ale je otázkou, co pro změnu svého statusu mohou učinit chudí lidé. Na redukci sociálních nerovností je rozdílný náhled, který odpovídá zavedenému typu sociálního státu.¹⁴ Z typologie sociálního státu vyplývá také redistributivní systém, který může vést ke snižování / eliminaci chudoby a sociálního vyloučení.

Pomocí teorie sociální exkluze se v práci budu zabývat otázkou, zda snižování sociálních dávek (např. zavedením institutu existenčního minima) nemá (nebo nebude mít) za následek zvyšující se sociální vyloučení některých marginalizovaných skupin. U těchto cílových skupin (mladí lidé, ženy s malými dětmi, lidé s nízkým vzděláním, starší lidé, zdravotně indisponovaní) je velkým problémem práci získat a udržet si ji. Pokud jim společnost neumožní získat příjem ze zaměstnání, je nutné, aby svojí solidárností poskytla prostředky k zajištění základních potřeb, a to nejen na úrovni přežití.

¹⁴ Podle Titmuse sociální stát: 1. reziduální (USA, Velká Británie) – garantuje „rovnost příležitostí“, odstraňuje pouze základní strádání, 2. pracovně výkonový (Francie, Německo) – zajišťuje pomoc lidem udržet si status v době, kdy se ocitnou v nepříznivých sociálních situacích, 3. institucionálně redistributivní (Skandinávie) – se snaží o zajištění rovnosti podmínek života (Mareš, 1999a)

Schéma č. 5: Kauzální model sociální exkluze z důvodu nízkých dávek



Zdroj: autorka

5 Konceptualizace základních pojmů

5.1 Chudoba

„Tradičně je jako chudoba chápán stav, kdy nedostatek hmotných prostředků omezuje možnosti spotřeby, kdy nedostatek peněz neumožňuje zabezpečovat důležité (základní) životní potřeby na přiměřené úrovni“ (Tomeš, 2001: 152).

Chudoba provází lidstvo dlouhodobě, předmětem zkoumání v evropském měřítku se však stala až ve druhé polovině 19. století. První studie provedené Ernestem Engelem se zabývaly příjmy a výdaji rodin dělníků. Na základě zjištěných poznatků byl vymezen Engelův zákon: *„Čím více je rodina chudší, tím větší díl celkových výdajů používá na potraviny. Poměr mezi výdaji na stravu a ostatními výdaji je tím nejlepším ukazatelem životní úrovně obyvatel“ (Kotýnková, 2007: 8).* Na přelomu 19. a 20. století byla Ch. Boothem a B. S. Rowntreem stanovena „hranice chudoby“.¹⁵ Tato hranice představovala minimální příjem, nezbytný pro zajištění výživy domácnosti (Mareš, 1999a) a byla základem pro postupné stanovování úrovně chudoby ve 20. století. Původní *stará, demografická, horizontální* chudoba, která je závislá na životním cyklu (narození dítěte, stáří, nemoc) a velikosti rodiny, byla v 70. letech dvacátého století v souvislosti s nárůstem masové nezaměstnanosti zaměněna za *novou, vertikální* chudobu podléhající trhu práce (Mareš, 1999a). Tím se změnil náhled i na příčiny chudoby. Zatímco počátkem 20. století Seebohm Rowntree identifikoval jako hlavní příčiny chudoby nízké výdělky (asi v 52 %), vyšší počet dětí (asi v 22 %), smrt živitele rodiny (asi v 16 %), stáří (asi v 5 %) a nezaměstnanost nebo nepravidelnost práce (asi v 5 %). G. Room hlavní důvody chudoby viděl v růstu nezaměstnanosti, nestabilitě zaměstnání (např. u flexibilních forem zaměstnání), vyšším počtu osob zaměstnaných na sekundárním trhu práce, dlouhodobé nezaměstnanosti, zvyšující se počtu jedinců závislých na sociálních příjmech, nárůstu zadlužených domácností, vzrůstajícím počtu dětí žijícími pouze s jedním rodičem nebo také rostoucím množstvím lidí bez domova (in Mareš, 1999). Poslední průzkum Eurobarometru zařadil mezi hlavní příčiny chudoby: nezaměstnanost (52 %), nízké mzdy (49 %), nedostatečné sociální dávky a důchody (29 %) a nadměrné náklady na bydlení (26 %) [Eurobarometr, 2009].

¹⁵ Ch. Booth v roce 1889 konstatoval, že v Londýně žije 387 tisíc velice chudých, 220 tisíc téměř hladovějících a 300 tisíc hladovějících. Na základě této studie stanovil měřítko chudoby, jehož základem je zajištění dostatku jídla a přístřeší (Giddens, 1999).

Krebs (2005, obdobně i Potůček 1995, Tomeš 2001) rozeznává koncepty chudoby:

- **subjektivní**,¹⁶ která je založena na vlastním hodnocení chudoby jedincem. Jde o osobní, jednostranné hodnocení, které se liší podle sociálního statusu, aspirací, nároků a skromnosti jedince. Toto pojetí není rozhodující při stanovení hranic chudoby, ale je významným zdrojem pro posuzování míry potřeb občanů a slouží ke komparaci s oficiálně stanovenou hranicí chudoby;

- **objektivní**, kterou měříme metodou *normativní*, vycházející ze stanoveného minimálního, reálně naplnitelného spotřebního koše nebo *relativní*, jenž je založena na stanovení příjmu v relaci k průměrnému příjmu dané země.¹⁷ Na základě zjištěné míry chudoby můžeme posoudit, zda jde o chudobu absolutní či relativní. **Absolutní chudobu**¹⁸ (d'Ercole, Salvini, 2003) spojujeme zejména s rozvojovými zeměmi, kde lidé trpí nedostatkem jídla, vody, ošacení a nemají přístup k bydlení. Podle Světové banky jí trpí 1,4 mld. lidí. Tato chudoba ohrožuje osoby v ní žijící přímo na životě, narušuje vývoj dětí. I když absolutní chudoba je geograficky koncentrována, d'Ercole a Salvini upozorňují na globální odezvu spočívající v narůstajících mezinárodních konfliktech, humanitárních krizích a migraci. Přestože hlavní odpovědnost za vymýcení chudoby je především na jednotlivé zemi, v případě absolutní chudoby je nutná intervence mezinárodních institucí.¹⁹ Ve vyspělých evropských ekonomikách, kde je poměrně rozsáhlý systém sociální ochrany, se setkáváme s **relativní chudobou**, při níž občan může uspokojovat své potřeby pouze na nižší úrovni, než je průměrná úroveň dané společnosti. Podle Mareše (1999a: 42) relativní chudobu v evropském rozměru musíme chápat jako „*chudobu uvnitř bohaté Evropy*“ a „*chudobu v postkomunistických zemích*“. Zatímco první chudobu můžeme označit jako chudobu ve společnosti, druhá se vyznačuje spíše chudou společností. S postupujícím vývojem ekonomik v zemích střední a východní Evropy se difference chudoby snižuje, přesto hranici chudoby

¹⁶ Subjektivní hranice chudoby (The Subjective Poverty Line) byla vyvinuta na Leidenské univerzitě na základě názorů domácností, které v provedeném reprezentativním šetření stanovovaly absolutně nejnižší příjmy, které domácnosti umožní uspokojení pouze základních potřeb (Mareš, 1999a: 133)

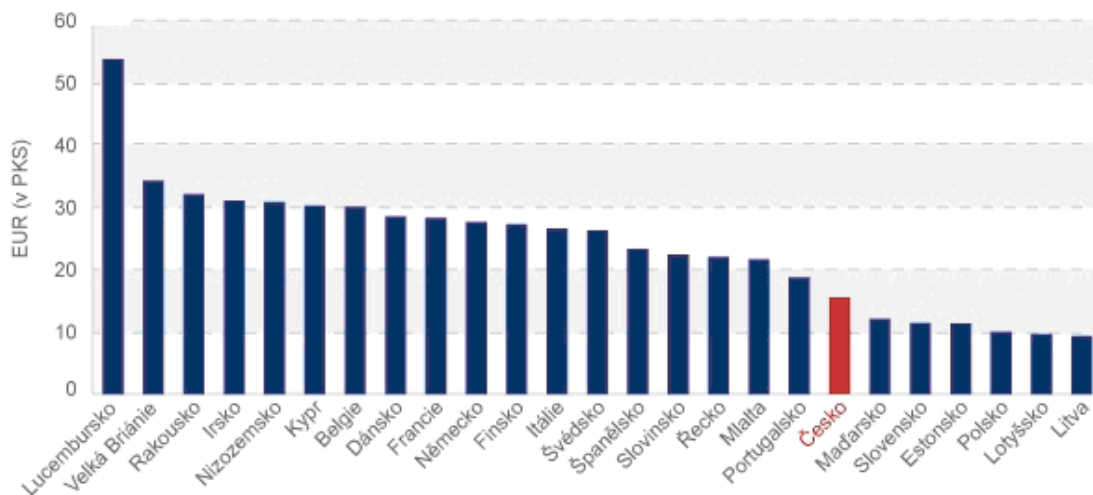
¹⁷ V Evropě se tato hranice pohybuje mezi 50 – 70 % průměrných příjmů. Nejčastěji je využíváno 60 % mediánu ekvivalentního příjmu v dané členské země (Fassmann a kol., 2002)

¹⁸ Živobytí pod hranicí 1,25 \$/den/osobu

¹⁹ Např. v roce 2002 byla prostřednictvím ILO (Mezinárodní organizace práce) vytvořena "Global Social Trust" na podporu zmírnění chudoby prostřednictvím mezinárodně financovaných programů, které by měly naplnit cíl stanovený Deklarací tisíciletí OSN z r. 2000, spočívající ve snížení absolutní chudoby do roku 2015.

každého státu EU je jiná, neboť při sledování počtu chudých se vychází z mediánového disponibilního příjmu (po daních a sociálních transferech), viz. graf č. 2.

Graf č. 2: Hranice chudoby v EU (denní příjem v eurech v paritě kupní síly)



Zdroj: Eurostat in Čermák, 2009

Ve státech Evropské unie je průměrná životní úroveň obyvatel nejvyšší na světě, a přestože Evropa bohatne, stále roste i počet osob ohrožených chudobou. Podle průzkumu provedeného Eurobarometrem (2009) se 73 % Evropanů domnívá, že chudoba je v jejich státě rozsáhlá. Nejvyšší míra chudoby je v Lotyšsku – 23 % a Řecku – 21 %, nejnižší v Nizozemí, Islandu a ČR – 10 %, (Gola, 2009). Data uveřejněná Eurostatem hovoří o hranici ohrožení chudobou v ČR „jen“ u 9 % občanů (Soukup, 2010). Zpráva však uvádí pouze procentní podíl občanů, kteří nedosahují ani 60 % průměrného příjmu dané země. „Tento ukazatel vypovídá především o tom, jak jsou příjmy v dané zemi rozloženy [...]. Stěží, zda se někdo aktuálně ocitá v situaci bídy či dokonce živoření“ (Potůček, 2010). Publikovaná data nejsou dobře nastavena pro srovnání, neboť například občan Lotyšska mající příjem nad stanoveným mediánem, není zařazen mezi chudé, avšak při změně pobytu např. do Německa, by tento občan EU byl považován za chudého. Podle Potůčka (2010) má smysl srovnání zemí v účinnosti přerozdělování příjmů netržními mechanismy. Z tabulky č. 2 vyplývá účinnost sociálních transferů při snižování chudoby v dané zemi, což je významným ukazatelem efektivity dané sociální politiky.

Tabulka č. 2: Počet chudých občanů v EU (údaje za rok 2008)

	Hranice chudoby (PPS) ²⁰	Počet chudých občanů před obdržením soc. dávek (v %)	Počet chudých občanů po obdržení soc. dávek (v %)	Snížení chudoby u občanů, kterým byly poskytnuty soc. dávky (v %)
Belgie	10 100	27	15	12
Bulharsko	2 800	27	21	6
Česká republika	5 800	20	9	11
Dánsko	10 500	28	12	16
Estonsko	4 700	25	19	6
Finsko	9 600	28	14	14
Francie	9 700	23	13	10
Irsko	10 900	34	16	18
Itálie	9 000	23	19	4
Kypr	11 300	22	16	6
Litva	4 200	27	20	7
Lotyšsko	4 400	30	26	4
Lucembursko	16 500	24	13	11
Maďarsko	4 000	30	12	18
Malta	7 800	23	15	8
Německo	10 600	24	15	9
Nizozemsko	11 300	20	11	9
Polsko	3 900	25	17	8
Portugalsko	5 800	25	18	7
Rakousko	11 200	24	12	12
Rumunsko	1 900	31	23	8
Řecko	7 200	23	20	3
Slovensko	4 000	18	11	7
Slovinsko	8 400	23	12	11
Spoj. Království	*11 600	29	*19	10
Španělsko	8 400	24	20	4
Švédsko	10 400	29	12	17
EU-27	-	*25	17	8

Zdroj: EUROSTAT, 2010b, d, vlastní zpracování * Předběžná hodnota

Uvedený výzkum však nepoukazuje na množství osob/rodin žijících těsně nad stanoveným příjmovým mediánem. Na tuto skutečnost poukazuje i Giddens (1999), který říká, že ukazatel chudoby vycházející z životního minima selhává v případech, kdy lidé svými příjmy stanovenou hranici nouze překračují, ale jejich životní náklady, např. spojené s bydlením jsou takové, že lidé ve skutečnosti žijí v bídě. Tito lidé mají rovněž problémy se zabezpečením základních potřeb, zejména dojde-li k nečekaným výdajům. To potvrzuje i zjištění CVVM (2009a) z něhož vyplývá, že 61 % českých

²⁰ PPS (Purchasing Power Standards) – standardy kupní síly, je umělá referenční měnová jednotka, která eliminuje rozdíly v cenových hladinách mezi zeměmi a umožňuje jejich srovnání.

občanů a jejich domácností má problémy vyjít s příjmy. Při zjišťování chudoby se nelze zaměřit pouze na příjmový indikátor, neboť je nezbytné zkoumat, jak se cítí samotní lidé. Podle posledního evropského výzkumu Evropské nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (EUROFOUND), týkající se „kvality života“,²¹ je Česká republika v zajišťování přiměřeného života zařazena až na 16. místo v EU.

Z uvedeného je zřejmé, že občané ČR, i přes pozitivní zveřejněná data Eurostatu, jsou ohroženi chudobou, a proto je nutné této problematice věnovat potřebnou pozornost. Jak je výše uvedeno, jednou ze zjištěných příčin chudoby je nedostatečná výše sociální ochrany, proto další část práce bude věnována této problematice.

5.2 Systém sociální ochrany v ČR

„Ve vztahu k chudobě je úkolem sociálních ochrany především chudobě předcházet“ (Koldinská, 2007: 132). Jestliže systém sociální ochrany není adekvátně nastaven, dochází ke vzniku chudoby, z níž je velmi těžké a také nákladné se vyprostit. *„Počátkem 90. let byly vytvořeny dávkové systémy v oblasti zaměstnanosti a sociální pomoci, které ochránily obyvatelstvo před propadem do chudoby při ztrátě zaměstnání“* (Kotýnková, 2007: 23).

V době ekonomických reforem, započatých po roce 1989, nastolila tehdejší vláda ČSFR scénář sociální politiky, který byl pojat jako ochranný (Krebs, 2005). Byly položeny základy nového pojetí sociální politiky, částečně navazující na pojistný systém, který byl na našem území zaveden počátkem 20. století. Iniciováno bylo vybudování **záchranné sociální sítě**,²² která by zajistila adekvátní ochranu lidem zasaženým ekonomickými změnami. *„Záchrannou sociální síť lze vymezit jako soubor různých legislativních norem upravujících různá sociálně politická opatření, kterými stát garantuje všem občanům určitou minimální úroveň pomoci v případě, že se ocitnou v závažných a státem uznaných nouzových sociálních situacích“* (Krebs, 2005: 97).

Cílem nové sociální soustavy bylo vytvoření moderního systému reagujícího na potřeby tržní ekonomiky. Přitom nastavená struktura sociální ochrany měla zajistit funkci **ochrannou** (zajištění minimálního příjmu), **homogenizační** (zmírňování

²¹ Více na <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0902.htm>

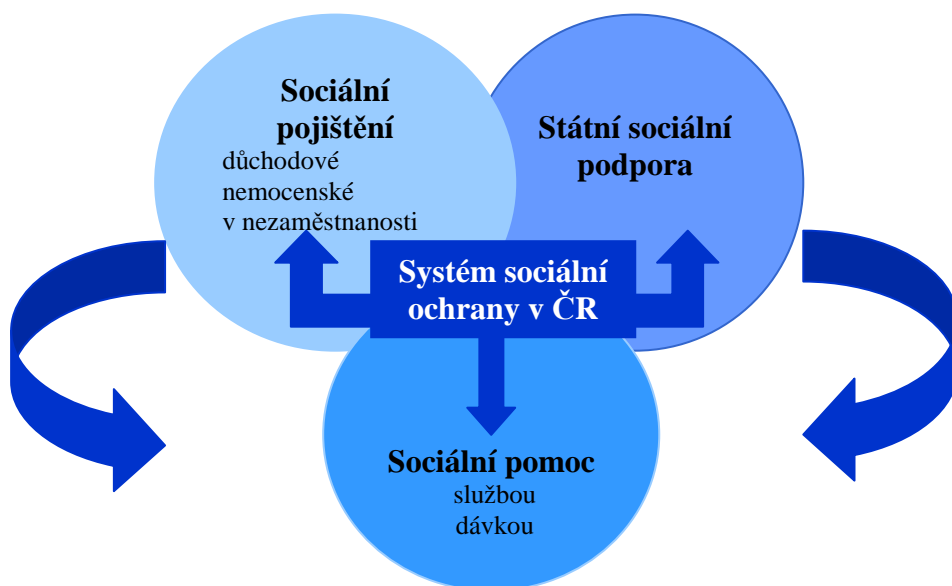
²² Dne 4.2.1991 přijala federální vláda dokument Záchranná sociální síť a přizpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů (více Dlouhý, 1997)

sociálních rozdílů v určitých životních situacích), **stimulační** (podněcování pracovní aktivity) a **preventivní** (předcházení chudoby a sociálního vyloučení) [Arnoldová, 2004]. Rovněž měla vést jedince k vlastní odpovědnosti a nezávislosti na sociálním státu, přičemž nesměla odporovat mezinárodním konvencím.

Na základě uvedených požadavků bylo v době transformace socialistického systému na demokratický přijato velké množství nových zákonů dotýkající se sociální oblasti – zákon o zaměstnanosti, o životním minimu, o sociálním pojištění, o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, vznikla řada nových institucí – úřady práce, okresní správy sociálního zabezpečení, úřady státní sociální podpory.

V průběhu devadesátých let byl zformován **systém sociální ochrany** založený na samostatných sociálních subsystémech (Krebs, 2005: 159, Večeřa, 1996: 87).

Schéma č. 6: Systém sociální ochrany v ČR



Zdroj: autorka

Sociální ochrana v ČR je zajišťována pomocí:

- **sociálního pojištění**, řešícího sociální situace, které jsou předvídatelné a na něž se člověk může předem připravit (pojistit). Jde o obligatorní dávky, odvozené z předcházejícího příjmu. Do tohoto subsystému můžeme zařadit:
 - **důchodové pojištění**, jenž je upraveno zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozd. předpisů. Účast v základním důchodovém pojištění je povinná, přičemž povinné pojištění se stále více doporučuje doplnit fakultativním (dobrovolným)

pojištěním – důchodovým a penzijním připojištěním.²³ V důchodovém pojištění se projevuje princip solidarity, jelikož systém funguje na principu průběžného financování PAYG (pay as you go), v omezeném rozsahu se projevuje princip zásluhovosti (počet let pojištění, redukční hranice při zápočtu příjmu apod.). Důchody jsou postaveny na dvousložkové konstrukci, kdy základní výměra je shodná pro všechny typy důchodů, procentní je odvozená z doby pojištění a z dosahovaného výdělku. Uvedený předpis stanovuje podmínky přiznání starobního, invalidního, vdovského nebo vdoveckého a sirotčího důchodu. Starobní důchod může být přiznán při získání potřebné doby pojištění a dosažení důchodového věku,²⁴ přičemž současná právní úprava umožňuje i přiznání tzv. předčasného důchodu 3 roky před dosažením důchodového věku, ale tím dochází k trvalému snížení důchodových dávek. Invalidní důchod²⁵ je přiznáván osobám z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu při splnění potřebné doby pojištění, která zůstala rozsáhlými novelami nezměněna (5 let v posledních deseti letech u pojištěnce staršího 28 let, u mladší osoby je doba pojištění krácena podle věku vzniku invalidity). Vdovský a vdovecký důchod je přiznáván od úmrtí manžela na dobu jednoho roku bez podmínek, další výplata je vázána na splnění podmínek stanovených zákonem o důchodovém pojištění. Obdobně je i výplata sirotčího důchodu omezena zákonem stanovenými podmínkami, a může trvat maximálně do 26 let věku dítěte. Cílem je zabezpečení určité životní úrovně v době, kdy občan nemůže zabezpečit své potřeby z důvodu onemocnění, ztráty blízké osoby nebo stáří.

Na základě Lisabonské strategie byly pro reformu důchodového zabezpečení stanoveny tři základní cíle – udržitelnost, přiměřenost a modernizace. Finanční udržitelnost systému má být zabezpečena postupným prodlužováním věku odchodu do důchodu, posílením zaměstnanosti osob, zejména osob starších 55 let věku. Reforma v této části je již naplňována, s účinností od 1.1.2010 byl zákon o důchodovém pojištění značně novelizován, byla prodloužena doba pojištění, navýšen věk pro odchod do důchodu, došlo k procentuálnímu zvýšení míry poklesu schopnosti pracovního zařazení, omezila se doba studia pro zápočet doby pojistného pro nárok na starobní důchod. Přiměřenost příjmů důchodců je zaručena tím, že v době ekonomické aktivity

²³ Podle zákona 42/1994 Sb.

²⁴ Zákonem č. 306/2008 Sb. se od roku 2010 doba pojištění (nyní 25 let) každoročně zvyšuje o jeden rok až na dosažení hranice 35 let potřebného pojištění, nebo současných 15 let a dosažení věku 65 let je postupně zvyšována na 20 let pojištění a dosažení důchodového věku zvýšeného o 5 let.

²⁵ Zákonem č. 306/2008 Sb. dříve označovaný invalidní důchod jako částečný je dnes vymezen jako invalidita v I. stupni (pokles pracovní schopnosti o 35 – 49 %), v II. stupni (při poklesu pracovní neschopnosti o 50 – 69 %) a bývalý plný invalidní důchod je dnes označen jako invalidita III. stupně (pokles pracovní schopnosti o nejméně 70 %)

je povinná účast v základním pojištění a zároveň je umožněn přístup k státem podporovanému soukromému dobrovolnému důchodovému připojištění. Také byla zrušena podmínka pracovního poměru na dobu určitou u poživatelů starobních důchodů což podporuje zaměstnávání starších zaměstnanců. Modernizaci důchodového pojištění se daří naplňovat postupným zaváděním elektronických podání, navrhované zavedení identifikátoru sociálního zabezpečení nebylo z důvodu nedostatečného odůvodnění a nákladné a složité realizace dosud implementováno.

- **nemocenské pojištění**, které je s účinností od 1.1.2009 nově upraveno v samostatném zákoně č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozd. předpisů. Nový zákon přinesl v oblasti nemocenských dávek řadu změn, příkladem může být zavedení karenční doby, náhrady mzdy vyplácené zaměstnavatelem po dobu prvních 14 dnů nemoci či přenesení výplaty nemocenských dávek ze zaměstnavatelů na Okresní správy sociálního zabezpečení. Tato část systému pojištění je určena pro výdělečně činné osoby, které z důvodu krátkodobé sociální události nemohou se zabezpečit příjmy z činnosti. Nemocenské pojištění je za zákonem stanovených podmínek²⁶ povinné pro zaměstnance, pro osoby samostatně výdělečně činné je dobrovolné.²⁷ Soustava nemocenského pojištění zahrnuje dávky nemocenské, peněžité pomoci v mateřství, vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství a ošetřovného. Systém je financován průběžným způsobem, kdy dávky jsou hrazeny z pojistného vybraného v daném období.

- **pojištění v nezaměstnanosti** – pro případ ztráty zaměstnání. Doba pojištění je významná při posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti (pro přiznání podpory v nezaměstnanosti musí být splněna podmínka pojištění v nezaměstnanosti po dobu nejméně 12 měsíců v posledních třech letech).

• **státní sociální podpory** – řeší sociální situace především rodin s nezaopatřenými dětmi. Dávky státní sociální podpory zohledňují příjmovou i sociální situaci rodiny, přičemž při posuzování nároku nejsou zkoumány majetkové poměry jednotlivce či rodiny. Pokud je v rodině více nepříznivých sociálních situací může být poskytováno i více dávek z uvedeného systému. Jde o nepříspěvkový systém využívající sociální přerozdělování mezi bezdětnými a rodinami s dětmi, mezi osobami

²⁶ Zvláštní úpravu mají např. zaměstnání malého rozsahu (tj. částka započitatelného příjmu je nižší než 2000 Kč).

²⁷ Tím jsou však vystaveny riziku, že jim nebudou v době nemoci nebo při úrazu přiznány nemocenské dávky, a z toho důvodu není možno tyto osoby uznat za osoby v hmotné nouzi (srov. § 3 zákona 111/2006 Sb.)

s vyššími a nižšími příjmy a je financován ze státního rozpočtu. Základním právním předpisem upravujícím dávky státní sociální podpory je zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozd. předpisů. Státní sociální podpora je postavena buď na „*principu potřeby*“, kdy se zkoumá příjem posuzovaných osob – dávky testované: přídavek na dítě, sociální příplatek, příspěvek na bydlení nebo na „*univerzálním občanském principu*“, kdy poskytování dávek není závislé na příjmu posuzovaných osob – dávky netestované: porodné, rodičovský příspěvek, dávky pěstounské péče a pohřebné (Potůček, 1995).

• **sociální pomoci** - napomáhá v situacích, které občan sám nebo s pomocí rodiny nemůže vyřešit. „*Jde o to pomoci člověku vrátit se do stavu sociální suverenity*“ (Arnoldová, 2004: 91). Sociální pomoc může být poskytována formou:

- sociálních služeb – výchovná, poradenská péče, ústavní sociální péče, pečovatelská služba
- sociálních dávek – peněžité i věcné dávky.

Více o systému sociální pomoci je pojednáno v následující stati.

5.3 Systém sociální pomoci v ČR

„*Sociální pomoc se uplatňuje v situacích, kdy ostatní zdroje, které by mohly pomoci jedinci (rodině) překonat ohrožující životní situaci, nejsou k dispozici a jedinec (rodina) není schopen (schopna) ji vlastními silami překonat*“ (Potůček, 1995: 73). Sociální pomoc řeší situace sociální a hmotné nouze. „*Za sociální nouzi se považuje taková situace, kdy se člověk o sebe nemůže postarat.[...] Za hmotnou nouzi se považuje ta situace, kdy člověk žije pod hranicí životního minima...*“ (Arnoldová, 2004: 91).

Adema (2006) vymezuje sociální pomoc jako podporu zaměřenou na domácnosti, které jsou v dolním segmentu distribuce příjmů a jejím cílem je: zabránit extrémnímu strádání osob, snížit sociální vyloučení, posílit motivující prvky zaměstnanosti a podpořit soběstačnost jedinců. Sociální pomoc má přispět k řešení nepříznivých situací spojených se zdravotním postižením, závislostmi nebo ztrátou zaměstnání či bydlení. Sociální pomoc má v kontextu s jinými dávkami zajistit minimální příjem ke krytí běžných denních nákladů a úhrady bydlení.

Obecně je možno **sociální pomoc** definovat jako **oblast sociální politiky**, která se uplatňuje v případech, kde zbývající systémy sociální ochrany nenaplnily potřeby jedince / rodiny.

System sociální pomoci v ČR zahrnuje subsystemy **pomoci v hmotné nouzi, sociálních služeb a dávek sociální péče pro těžce zdravotně postižené občany** (Niederle, 2009) a je upraven jednotlivými zákony týkající se dané oblasti. Záměrem sociální pomoci je:

- navrátit občanu v sociálně neuspokojivé situaci co nejrychleji sociální suverenitu,
- překonat přechodné sociální obtíže,
- řešit trvalé sociálně svízelné postavení občanů,
- zabránit propadu občana do sociální závislosti (Krebs, 2005).

Podle Krebse jsou základními nástroji sociální pomoci poradenství, sociální prevence, sociálně-právní ochrana, sociální služby a dávky sociální péče.

Sociální poradenství patří mezi základní činnosti sociální pomoci, jejímž posláním je poskytnout potřebné informace občanům při řešení jejich obtížných sociálních situací. Poradenství může být zaměřeno na prevenci, která má odstranit příčiny nepříznivého stavu nebo předcházet jeho vzniku. Nápravné poradenství se zaměřuje na souhrnné informace, praktické rady a různé možnosti řešení problému. Sociální poradenství se rozlišuje na základní poradenství, které poskytují pracovníci všech sociálních služeb a odborné poradenství, jež zajišťují občanské poradny, poradny pro děti a oběti domácího násilí, manželské a rodinné poradny, poradny pro osoby se zdravotním postižením nebo seniory. Součástí odborného poradenství může být i zapůjčování kompenzačních pomůcek. Poradenství se poskytuje bezplatně (§ 37 a 72 zákona o sociálních službách).

Sociální prevenci se rozumí „*soubor aktivit ovlivňujících proces socializace a sociální integrace...*“ (Krebs, 2005: 266). Úkolem sociální prevence je zamezit vzniku a rozšíření negativních společenských jevů (kriminality, alkoholismu, toxikomanie, rasismu), které by mohly vést k sociálnímu vyloučení. Osobám, které byly zasaženy patologickým chováním má pomoci začlenit se opět do společnosti. Služby sociální prevence zahrnují osmnáct druhů sociálních služeb,²⁸ z nichž některé (např.

²⁸ Blíže § 54 – 70 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozd. předpisů

azylové domy, domy na půl cesty, kontaktní centra, nízkoprahová denní centra, noclehárny apod.) jsou poskytovány za úhradu.

Sociálně-právní ochrana je zaměřena na hájení zájmů nezletilých dětí, občanů omezených či zbavených svéprávnosti, osob ohrožených násilným chováním nebo sociálním vyloučením. Jde o významný preventivní nástroj, kterým předcházíme negativnímu vývoji dětí, patologickému chování jedinců, ale zároveň může působit jako následná pomoc osobám, jejichž práva jsou ohrožena.

Sociální služby mají zabezpečit pomoc a podporu osobám, které s ohledem na svůj věk, zdravotní stav nebo z jiných důvodů nemohou své základní potřeby zabezpečit bez pomoci jiné osoby. Sociální službu zajišťují poskytovatelé, kteří musí být k této činnosti zaregistrováni, souběh poskytování sociální služby a péče rodiny je možný (podle mého názoru i vhodný), o využívání dané služby rozhoduje sám uživatel. Pomoc musí vycházet z individuálních potřeb osob a může být zajišťována přímo v domácnosti občana, prostřednictvím terénních sociálních služeb, nebo občan za ambulanci službou dochází, eventuálně má možnost využívat služeb pobytových. Zákon o sociálních službách k zajištění prostředků na uvedenou pomoc stanovil novou dávku – příspěvek na péči. Sociální služby zahrnují sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence.

Dávky sociální péče zahrnují dávky poskytované zdravotně postiženým občanům. Jednorázové nebo opakované sociální dávky řeší individuální potřeby jedinců související s nepříznivým zdravotním stavem nebo s nedostatečnými příjmy, mnohdy i s kombinací obou handicapů. „*Dávky sociální péče jsou významným nástrojem kompenzace příjmů osob v tíživé sociální situaci. [...] Po důchodech jsou dávky sociální péče druhým nejvýznamnějším nástrojem s ohledem na účinek při eliminaci chudoby ve společnosti*“ (Trbola, Sirovátka, 2006: 28).

Podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení mohou být občanům zdravotně postiženým poskytnuty tyto dávky sociální péče: jednorázové příspěvky na opatření zvláštních pomůcek, příspěvek na úpravu bytu, příspěvek na zakoupení motorového vozidla, příspěvek na celkovou opravu motorového vozidla, příspěvek na zvláštní úpravu motorového vozidla, příspěvek na provoz motorového vozidla a příspěvek na individuální dopravu. O těchto dávkách rozhodují obecní úřady s rozšířenou působností. Pověřené obecní úřady mohou poskytnout příspěvek na úhradu za užívání bezbariérového bytu, příspěvek na úhradu za užívání garáže nebo příspěvek úplně nebo

prakticky nevidomým občanům. Do účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi, byly v dávkách sociální péče zařazeny i dávky přiznané občanům s nedostatečnými příjmy podle zákona o sociální potřebnosti (č. 482/1991 Sb.). Od 1.1.2007 jsou dávky poskytované podle zákona o pomoci v hmotné nouzi zařazeny samostatně do podsystemu sociální pomoci.

5.3.1 Dávky sociální pomoci²⁹

Na základě zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, při splnění zákonných podmínek, poskytují pověřené obecní úřady: příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc.

Příspěvek na živobytí je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi, která je osobě nebo rodině poskytována v případě, kdy po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje příjem této osoby či rodiny částky živobytí. Částka živobytí vychází z životního minima osoby, je stanovena pro každou osobu individuálně, a to na základě hodnocení její snahy a možností. Výše příspěvku na živobytí se stanovuje jako rozdíl mezi částkou živobytí osoby/rodiny a jejich příjmem, od něhož se odečtou přiměřené náklady na bydlení (odůvodněné náklady na bydlení maximálně do výše 30 %, v Praze 35 %, příjmu osoby či rodiny).

Doplatek na bydlení se poskytuje vlastníku nebo nájemci nemovitosti, jehož příjem spolu s příspěvkem na bydlení (ze systému dávek státní sociální podpory) po odečtení odůvodněných nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí. Ve výjimečných případech lze doplatek na bydlení poskytnout i osobě, která nemá nárok na příspěvek na živobytí, případně i osobě užívající jinou než nájemní formu bydlení.

Mimořádnou okamžitou pomocí je možno bezodkladně řešit tíživé situace, kdy:

- nejsou plněny podmínky stavu hmotné nouze, ale osobě hrozí vážná újma na zdraví (dávka může být poskytnuta maximálně do výše existenčního minima),
- osoba/rodina byla postižena mimořádnou událostí – živelnou pohromou, požárem apod. (dávka může činit 15násobek částky životního minima jednotlivce, tj. maximálně 46 890 Kč),

²⁹ Zpracováno podle www.mpsv.cz

- osoba nemá prostředky k úhradě jednorázového výdaje spojeného zejména s vyřízením duplikátů osobních dokladů nebo v případě ztráty financí. Pozn. autorky: tato dávka bývá často využívána k řešení specifických situací, které nejsou pokryty v zákoně o pomoci v hmotné nouzi (dávku lze poskytnout ve výši jednorázového výdaje),
- osoba/rodina nemá prostředky k nákupu nebo opravě předmětů dlouhodobé spotřeby, případně, kdy rodina má zvýšené výdaje související se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte (dávku je možno poskytnout ve výši uvedeného výdaje, souhrnná částka za kalendářní rok nesmí překročit 10násobek životního minima jednotlivce, tj. 31 260 Kč),
- osoba je ohrožena sociálním vyloučením (dávka může být poskytnuta do výše 1 000 Kč, maximální poskytnutá částka během kalendářního roku činí 12 504 Kč, tj. 4násobek životního minima jednotlivce).

Dávky sociální pomoci zabezpečují ochranu osobám, jenž nezískaly pomoc v jiných systémech sociální ochrany, zejména z oblasti důchodového nebo nemocenského pojištění, podpory v nezaměstnanosti či státní sociální podpory. Výhodou dávek sociální pomoci je vyšší míra fakultativních dávek, které mohou reagovat na individuální potřeby osob, čímž ostatní systémy sociální ochrany nedisponují.

6 Právní úprava sociální pomoci a změny v systému sociální pomoci dávkou

6.1 Mezinárodní právní úprava sociální pomoci

První kodifikaci sociálních práv lze shledat ve **Všeobecné deklaraci lidských práv**, kterou přijalo Valné shromáždění OSN v roce 1948.³⁰ Článek 22 uvedeného prohlášení stanovuje právo na sociální zabezpečení v souladu s organizací a prostředky příslušného státu. Na toto ustanovení navazuje čl. 25 odst. 1, který stanovuje, že *„každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli“*. Tato deklarace není právně závazná, ale určitým právním obyčejem určujícím cíle pro další přijímání mezinárodních dohod a smluv, proto ovlivnila přijímání evropských úmluv, dohod i komunitárního zákonodárství. Z hlediska evropské legislativy, která upravuje oblast sociálního zabezpečení je nutno uvést (Arnoldová, 2004: 54) úmluvy č. 12 a 13/1953 - **Evropské prozatímní dohody o sociálním zabezpečení**, které byly Českou republikou ratifikovány v roce 2000 pod číslem 112 až 115. Tyto dohody poskytují pouze generalizovanou úpravu sociální zabezpečení zaměřenou na zajištění rovnosti ochrany příslušníků smluvních stran. Cílem těchto dohod bylo rozšíření dávek a služeb poskytovaných národními systémy na příslušníky Rady Evropy, kteří se na daném území nacházejí. Na tyto dohody navázala **Evropská úmluva o sociálním zabezpečení** přijata v roce 1972 a v platnost vstoupila pod č. 78/1977. Úmluva vychází z principů mezinárodního práva sociálního zabezpečení: rovnost v zacházení, aplikace jediného zákonodárství, zachování práv a výplata dávek do ciziny. Na základě uvedených zásad bylo navrženo uzavření bilaterálních dohod mezi jednotlivými státy pro poskytování dávek a služeb sociálního zabezpečení.

Významným legislativním počinem Rady Evropy bylo přijetí mnohostranné **Evropské sociální charty** (č. 35/1961). Tato charta je považována za evropský

³⁰ Dostupná z:

http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/vseobecna_deklarace_lidskych_prav/index.html

ekvivalent Všeobecné deklarace lidských práv, zahrnující základní občanská, politická a sociální práva občanů a zároveň stanovuje povinnost státu tato oprávnění zajistit. Česká republika Evropskou sociální chartu podepsala v roce 1992, ratifikační proces proběhl v roce 1999 a tím se zavázala k plnění některých jejích částí. Sociální pomoc je obsahem čl. 13, kde je přímo ustanoveno zajištění *přiměřené pomoci každému, kdo není schopen si prostředky zajistit vlastním úsilím*. Přijetím charty došlo k implementaci základních zásad do naší národní legislativy, a proto musela být řada našich zákonů novelizována či přímo zrušena. I přes uvedený proces lze v naší legislativě postřehnout některá polemická ustanovení v případě zásady rovnosti přístupu k sociálním dávkách u příslušníků EU. Příkladem může být zákon o pomoci v hmotné nouzi, který v § 16 stanovuje povinnost posuzování neodůvodnitelné zátěže pro dávky v hmotné nouzi.

Závažné postavení v oblasti legislativy sociální ochrany zaujímá **Evropský zákoník sociálního zabezpečení** (č. 48/1964, dále jen „Zákoník“), který ČR ratifikovala v roce 2001. Přijetím Zákoníku se ČR zavázala k plnění povinností vyplývajících z jeho ustanovení. Zákoník stanovuje za jakých podmínek lze zastavit výplatu dávek, minimální časovou hranici vyplácení podpor v nezaměstnanosti nebo zakotvuje možnost podání opravných prostředků v případě, kdy je dávka odmítnuta. Zákonná úprava sociálního zabezpečení je výsadou národní legislativy, tato však nesmí odporovat **Nařízení Rady Evropského hospodářského společenství č. 1408/71**,³¹ které zajišťuje, aby zaměstnaná migrující osoba spolu s rodinnými příslušníky nepřišla o dávky z důvodu změny pobytu. Toto nařízení bylo k 1.5.2010 nahrazeno **Nařízením Evropského parlamentu a Rady ES č. 883/2004** o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a prováděcím nařízením č. **987/2009**.³² Článek 34 **Charty základních práv a svobod Evropské unie**³³ (dále jen „Charta“, bývá označována i jako Listina základních práv) deklaruje nárok na dávky sociálního zabezpečení „*každému, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie*“ podle pravidel Unie a v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Aby práva upravená Chartou byla právně závazná, proto došlo k začlenění jejího textu do **Lisabonské smlouvy**,³⁴ která vstoupila v platnost 1.12.2009.

³¹ Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/549>

³² Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:200:0001:0049:EN:PDF> a z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:EN:PDF>

³³ Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>

³⁴ Dostupná z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/738-lisabonska_smlouva.pdf

6.2 Ústavní úprava sociální pomoci v ČR

K obnově základních lidských, občanských a sociálních práv v České republice došlo **Listinou základních práv a svobod** (dále jen „Listina“), která je součástí ústavního pořádku a byla přijata 16.12.1992 pod číslem 2/1993 Sb.. Tento ústavní text upravuje v části IV. hospodářská, sociální a kulturní práva. Jedním ze sociálních práv je právo na získání prostředků pro životní potřeby prací (článek 26 odst. 3). Je zřejmé, že toto ústavní právo v tržním hospodářství nelze vždy zaručit, proto Listina ve stejném ustanovení stanovuje, že pokud je občanu toto právo bez jeho viny popřeno, stát jej v přiměřeném rozsahu hmotně zajistí. Podmínky uplatnění tohoto práva jsou přeneseny na zákonnou úpravu, stejně jako možnost odchylné úpravy pro cizince. Navazujícím ustanovením je článek 30 zakotvující právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele. Stejný článek rovněž stanovuje oprávnění na pomoc k zajištění základních životních podmínek v případě hmotné nouze. Podrobnosti a podmínky k citovaným ustanovením upravuje zákon. Zákonné zakotvení hmotného zabezpečení v České republice předešlo uvedené ústavní úpravě, neboť již před účinností Listiny byli lidé bez zaměstnání zabezpečováni na základě níže uvedených zákonů.

Vzhledem k tomu, že práce se zabývá obdobím po vstupu České republiky do EU, proto další legislativa bude zaměřena na tuto dobu. „*Nezbytnou podmínkou členství v EU je podřízení národního systému sociálního zabezpečení koordinačním pravidlům Evropského společenství*“ (Arnoldová, 2004: 65), proto ještě před vstupem ČR do Evropské unie došlo k mnoha novelizacím či úplné derogaci některých zákonů týkající se sociálního zabezpečení. Systém sociální pomoci dávkou po vstupu do EU doznal mnoha významných změn, které zareagovaly na požadavky evropských strategií a legislativy.

6.3 Právní úprava systému sociální pomoci dávkou v ČR

Při zrodu novodobé sociální ochrany vycházela soustava sociální pomoci ze zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozd. předpisů. Tato úprava stanovila, že „*sociální péčí zajišťuje stát pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy....*“ (§ 73 cit. zákona). Sociální

péče byla rozčleněna na dávky sociální péče a služby sociální péče, přičemž dávky se dále členily na dávky rodinám s dětmi, zdravotně postiženým občanům, dále občanům starým, společensky nepřízpůsobivým nebo potřebujícím zvláštní pomoc. Uvedený zákon byl však nedostačující k nově vzniklé situaci spojené s nezaměstnaností. Z tohoto důvodu byl v roce 1991 přijat zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozd. předpisů, který navazoval na zákon o životním minimu (č. 463/1991 Sb.). Zákon o sociální potřebnosti neobsahoval komplexní zákonnou úpravu poskytování dávek, ustanovoval pouze podmínky nároku na dávky a jejich výši, proto byl i nadále využíván zákon o sociálním zabezpečení. Významným nedostatkem byla i nevyhovující právní úprava řízení o dávkách, což často vedlo k odlišnosti rozhodování na úseku sociální péče. Zákonu o sociální potřebnosti byla často vytýkána velká míra správního uvážení, což umožňovalo na jedné straně reakci na individuální situace klientů, ale na straně druhé vznikaly podstatné rozdíly v hodnocení plnění podmínek sociální potřebnosti nebo při stanovení výše dávky, kdy aplikace právního předpisu se vztáhla pouze na matematické operace spočívající ve výpočtu dávky do „hranice sociální potřebnosti“. To vše ještě komplikovala neexistence jednotného softwarového i hardwarového vybavení, což způsobovalo i nedostatečnou ochranu osobních údajů. Rovněž nebyla zajištěna provázanost s jinými institucemi (ÚP, OSSZ, SSP), což často vedlo k neoprávněně vypláceným dávkách. Tiskopisy pro účely dávek sociální potřebnosti byly vytvářeny jednotlivými správními orgány, neprocházely právní recenzí, a tím mohly být nadbytečně vyžadovány údaje, které nebyly nutné pro posouzení nároku na dávky.

Vstupem České republiky do Evropské unie k 1. 5. 2004 se na naši legislativu začalo vztahovat i evropské právo sociálního zabezpečení. Právo Evropského společenství³⁵ zavázalo ČR k principu rovnosti nakládání se stanovenými kategoriemi osob v oblasti sociálního zabezpečení. Tento princip je uplatňován v rámci pojistných systémů v oblasti důchodového pojištění nebo v nezaměstnanosti. Na oblast sociální pomoci dávkou se však uvedená ustanovení nevztahovala, neboť řešení hmotné nouze nepodléhá koordinaci sociálního zabezpečení, neboť tyto dávky nelze poskytovat mimo území ČR (§ 7a zákona o sociální potřebnosti).

³⁵ Jde zejména o Smlouvu zakládající ES – článek 12 a 18 a dále čl. 7 odst. 2 Nařízení Rady EHS č. 1612/68 o volném pohybu osob uvnitř Společenství, nařízení Rady (EHS) 1408/71 a nařízení Rady (EHS) 574/72, tzv. koordinační nařízení. Od 1. 5. 2010 vstupují v účinnost nová koordinační nařízení, a to nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) 883/2004 a nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) 987/2009.

S ohledem na uvedené skutečnosti, na roztržičnost, nepřehlednost a neprovázanost právní úpravy dávek sociální péče, i na úseku služeb sociální péče, byly v roce 2005 podány nové návrhy zákonů řešících oblast sociální pomoci. Tyto návrhy vycházely ze *Společného memoranda o sociálním začleňování*, které bylo přijatou vládou ČR v prosinci 2003 pod č. 1241. Toto memorandum v oblasti sociální ochrany stanovilo tyto cíle:

- 1. vytvořit systémově nové řešení finanční pomoci (dávek sociální péče) v situaci hmotné nouze, s cílem omezení dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách a užšího propojení výplaty dávek s aktivizačními opatřeními na pomoc se získáváním zaměstnání,*
- 2. transformovat systém dávek sociální péče pro osoby se zdravotním postižením; reagovat na skutečné nepříznivé sociální důsledky zdravotního postižení a nikoliv odškodňovat postižení jako takové,*
- 3. oddělit (osobní) kompenzaci trvalých důsledků handicapu od kompenzace snížené (omezené) ekonomické aktivity (náhrady za ušlý příjem ze zaměstnání nebo podnikání),*
- 4. zvláštní pozornost by měla být věnována podpoře rodin se zdravotně postiženými dětmi s cílem vykonat vše pro snížení budoucí, resp. celoživotní závislosti na sociálním systému,*
- 5. motivovat zaměstnance na přijímání i méně placené práce,*
- 6. posílit personální a technickou kapacitu úřadů rozhodujících o dávkách sociální péče, včetně zajištění jednotného softwarového a hardwarového vybavení (MPSV, 2004: 29 - 30).*

V roce 2006 nastal průlom v oblasti sociální pomoci přijetím zákonů č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu a č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o pomoci v hmotné nouzi nejen nahradil stávající zákon o sociální potřebnosti, ale transformoval i některé dávky poskytované podle vyhlášky MPSV č. 182/1991 Sb., která prováděla zákon o sociálním zabezpečení č. 100/1988 Sb.. Zároveň v zákoně o pomoci v hmotné nouzi byla implementována opatření³⁶ z Národního akčního plánu sociálního začleňování na léta 2004 – 2006. Snahou nového zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo vytvoření nové systémové pomoci, která by omezovala vznik závislosti na sociálních dávkách a přitom by

³⁶ Vytvoření podmínek motivujících k pracovní činnosti, omezení dlouhodobého setrvávání na dávkách, propojení výplaty dávek s aktivizačními postupy.

zamezovala sociálnímu vyloučení. Jde o propojený systém sociální pomoci osobám, v závislosti na jejich aktivitě, na individuální sociální práci s poživateli dávek a na jejich motivaci k přijetí i méně placeného zaměstnání. Na zákon o hmotné nouzi navazuje (i když byl přijat dříve) zákon o životním a existenčním minimu. Tato legislativní úprava má „...dostatečně a spravedlivě ochraňovat před hmotnou nouzí všechny typy domácností...“ (Vláda, 2005a: 1). Základem pro změny v konstrukci životního minima se stala grantová studie „Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního“, která byla zpracována Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí a naplnila cíle Programového prohlášení vlády z roku 2003 (Vláda, 2005a).

Nové zákony reagovaly na požadavky evropské politiky zaměstnanosti, která doporučovala záměnu pasivního pobírání dávek za sociální ochranu vycházející z aktivního přístupu nezaměstnaných osob.

6.4 Změny v systému sociální pomoci po vstupu ČR do EU

Po změnách v systému sociální pomoci odborníci volali již více než deset let. Vždy se však učinily pouze dílčí úpravy a tím měla soustava dávek sociální pomoci spíše demotivující charakter, který uchazeče o zaměstnání směřoval k dlouhodobému setrvávání na dávkách. V zákoně o sociální potřebnosti byl částečně zaměněn paternalistický přístup řešení sociálních situací, který jsme znali z dob socialismu, za aktivnější pojetí přijímání sociálního zabezpečení. Stanovení podmínky, že za osobu sociálně potřebnou je považována ta, která si příjem nemůže zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů však bylo zcela nevyhovující a v praxi uplatňováno sporadicky, což vedlo k rozsáhlému vyplácení dávek sociální péče. Již v této době OECD varovala, že nezaměstnaní v ČR mají malou motivaci k hledání zaměstnání, systémy dávek jsou netransparentní a znevýhodňující osoby pracující na částečný úvazek. Toto zjištění vycházelo ze sledování tzv. **indikátorů motivace k práci** („make work pay“), mezi něž patří čistý nahrazovací poměr (net replacement rate, NRR) a mezní efektivní daňová sazba (marginal effective tax rate, METR). Nahrazovací poměr ukazuje, jak se změní čistý příjem domácnosti v případě nástupu do zaměstnání a mezní efektivní daňová sazba sleduje, zda osoba, která nastoupila do zaměstnání mimo zaplacených daní také přijde o dosavadní sociální dávky (Galuščák, Pavel, 2006). Z výpočtů provedených J. Pavlem (2005) vyplynulo, že

„...především konstrukce dávek z titulu sociální potřeby a nedostatečná sladění daně z příjmů fyzických osob...“ (Pavel, 2005: 21) má za následek vysoké hodnoty METR, přičemž hodnoty vyšší než 40 % dosahuje pětina domácností. S ohledem na tato zjištění byla požadována změna v systémech sociálních podpor. Úprava dávek se měla týkat:

- zvýšení provázanosti daňového systému a systému sociálních dávek (omezení započítávání příjmu při výpočtu sociálních dávek),
- zpomalení růstu životního minima a jeho změna na jednosložkové,
- úpravy příspěvku na bydlení na dávku sociální potřeby, která by nevycházela z výše příjmu, ale bude zohledňovat regionální situaci na trhu bydlení (Pavel, 2005).

Již v době, kdy docházelo k přístupovým jednáním ke vstupu do EU, musela Česká republika v systému sociální ochrany reagovat na požadavky Lisabonské agendy, která v rámci inovace evropského sociálního modelu požadovala modernizaci sociálního zabezpečení. „Zvýšenou pozornost budou muset kandidátské země věnovat též podpoře, rozvoji a kultivaci systému sociálního partnerství a všech forem sociálního dialogu jako nezbytné podmínce rozvoje aktivní sociální politiky...“ (Fassmann a kol., 2002). Jednou z požadovaných základních priorit sociální reformy bylo vymýcení chudoby a zabránění sociálního vyloučení za pomoci aktivního přístupu příjemců dávek. Soustava sociálního zabezpečení měla být nastavena tak, „aby preferovala sociální pojištění před sociální pomocí a odrážela potřeby nezaměstnaných, nezaměstnatelných, chudých a dalších zranitelných skupin“ (Kotous, 1995: 122).

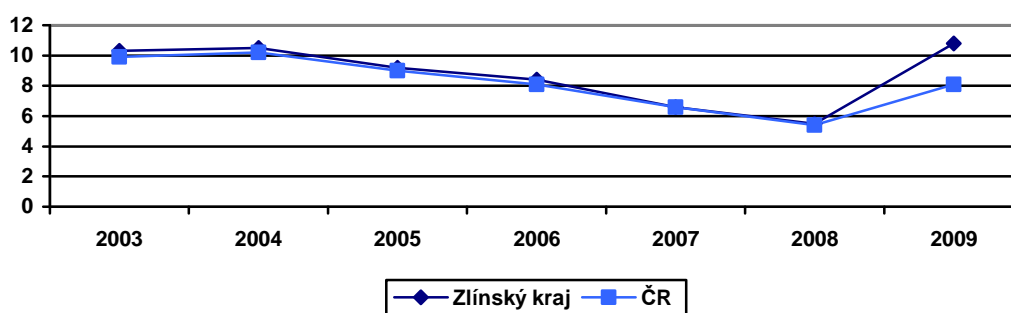
V reakci na tyto požadavky byly vypracovány návrhy nových zákonů č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu a č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Tyto zákony byly přijaty Poslaneckou sněmovnou dne 14.3.2006 a nabyly účinnosti k 1.1.2007. Přijetím těchto nových zákonů došlo k novým možnostem aktivizace a stimulace osob pobírajících dávky sociální pomoci. Přitom byl akceptován požadavek, že „...systém sociální pomoci v hmotné nouzi má být motivační, ale zároveň by měl představovat poslední alternativu pro občany, kteří z různých důvodů nejsou schopni se aktivně podílet na řešení své situace“ (Koldinská, Štefko, 2009: 16).

Zda nově nastavený systém naplnil požadavek spočívající v zabránění sociálního vyloučení bude předmětem analýzy následující části práce.

7 Analýza vybraných událostí sociální politiky vztahující se k problematice dávek sociální pomoci

Pro analýzu událostí jsem vybrala období po vstupu ČR do Evropské unie, neboť v tomto období došlo k podstatným změnám v oblasti sociální pomoci, které měly dopad na příjemce dávek a jejich rodiny, na sociální pracovníky i na veřejné výdaje. Pro získání potřebných dat bylo provedeno dotazování experta v oblasti dávek hmotné nouze z MPSV, byli osloveni všichni vedoucí pracovníci dávek sociální pomoci krajských úřadů ČR. Bohužel ze všech krajských úřadů reagoval pouze jeden, jehož vedoucí pracovník poskytl odpovědi na otázky elektronickou poštou. Hlavní část výzkumu byla provedena na území Zlínského kraje. Jedním z důvodů je, že se jedná o kraj s průměrným počtem obyvatel,³⁷ mírou nezaměstnanosti (graf č. 3), s průměrným počtem vyplacených dávek (graf č. 4), čímž jsou vyloučena extrémní zjištění a druhým je fakt, že v tomto prostředí pracuji, což může pozitivně ovlivnit otevřenost a vstřícnost dotazovaných respondentů. V rámci Zlínského kraje jsou dávky v hmotné nouzi poskytovány u 25 pověřených obecních úřadů, kde bylo provedeno 12 hloubkových polostrukturovaných rozhovorů se sociálními pracovníky a 3 rozhovory s klienty sociálního odboru. Zbývajícím úřadům byly dotazy zaslány elektronicky, na všechny otázky odpovědělo 6 sociálních pracovníků z různých úřadů, 1 úřad poskytl informace týkající se veřejné služby.

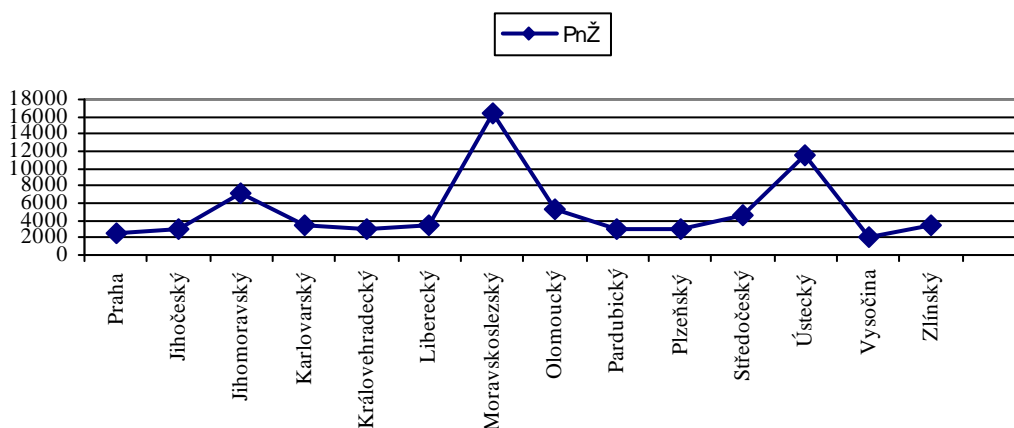
Graf č. 3: Průměrná míra nezaměstnanosti v ČR a Zlínském kraji za rok 2009



Zdroj: MPSV, vlastní zpracování

³⁷ Mapa hustoty a struktury osídlení ČR k 31.12.2007 je uvedena v příloze č. 4

Graf č. 4: Počet vyplacených dávek – příspěvek na živobytí (PnŽ) 12/2009



Zdroj: MPSV, vlastní zpracování

7.1 Nová konstrukce životního minima, stanovení minima existenčního

Životní minimum je stanovené jako minimální hranice peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.³⁸ „Vznik oficiálního životního minima v České republice byl jistě jedním ze zásadních kroků sociální reformy“ (Dlouhý, 1997: 8). Životní minimum stanovené předchozí právní úpravou³⁹ bylo dvousložkové, založené na skladebném principu, tzn. stanovené součtem částky potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb a částky potřebné k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Částky na základní osobní potřeby byly konstantní u osob, které nebyly posuzovány jako nezaopatřené děti, u dětí byla výše životního minima diferencována podle věku. Částky na domácnost byly taxativně stanoveny podle počtu osob v domácnosti, mohly být však upraveny podle skutečných nákladů na bydlení, a to nad stanovenou výši na domácnost, ale i pod ní. Takto stanovené životní minimum bylo nepříznivé pro jednotlivce a u početnějších domácnosti docházelo k tzv. úsporám z počtu osob v domácnosti (např. Baštýř, 2003, Krebs, 2005). „Údaje prokazují, že minimální příjmové veličiny používané v sociální ochraně západoevropských zemí představují daleko menší podíl na průměrných

³⁸ Srov. § 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozd. předpisů. Předchozí právní úprava (zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozd. předpisů) definovala životní minimum jako společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze.

³⁹ Zákon 463/1991 Sb.

*příjmech a že „úspora z množství“ je větší, než je tomu v ČR“ (Fassmann a kol., 2002: 306). Tato skutečnost se odrážela v malé motivaci vícečlenných domácností vyprostit se ze závislosti na sociálních dávkách. Na tuto skutečnost poukazyval i Dlouhý (1997), který navrhl tento problém řešit jednat diferenciací částek na výživu u ekonomicky aktivních lidí a osob nepracujících a také rozdělením výdajů na domácnost na částku na domácnost a částku na bydlení. Suma na domácnost by měla být konstantní pro všechny typy domácnosti a část na bydlení by vycházela z konkrétních nákladů spojených s bydlením. Tým expertů⁴⁰ při stanovování výše životního minima vycházel ze zkušeností zemí, kde minimální hranice příjmů byly stanoveny.⁴¹ Na základě těchto poznatků bylo stanoveno **existenční minimum** ve výši 50 % mediánu, přičemž „*existenční minimum je chápáno jako souhrn statků a služeb, bez jejichž uspokojení by došlo k ohrožení života a zdraví občana*“ (Dlouhý, 1997: 25, 26) a **minimum sociální**. Sociální minimum zahrnuje částky k zajištění základních potřeb, ale i částky sloužící k minimálním potřebám v oblasti vzdělávání, kultury a k nutné obměně prostředků dlouhodobé spotřeby. Jeho výše byla stanovena na 2/3 mediánu. Sociální ani existenční minimum nebylo legislativně upraveno, takto stanovené částky byly pouze vymezující hranicí pro úroveň minima životního. Životní minimum bylo využíváno při stanovení dávek sociální potřebnosti, sociální péče a státní sociální podpory.*

Úroveň i konstrukce životního minima byla rozporupně hodnocena, často byla kritizována i jeho vysoká relace vůči minimální mzdě. Uvedené důvody spolu s narůstajícími rozdíly v nákladech na bydlení byly podkladem pro transformaci životního minima. Cílem této změny mělo být narovnání rozdílů ochrany u rozdílné kompozice domácností, zejména posílení míry pomoci u domácností s malým počtem členů.

V reakci na tyto požadavky zadalo MPSV v roce 2001 Výzkumnému ústavu práce a sociálních věcí (dále jen „VÚPSV“) projekt, jehož výsledkem měla být nová konstrukce životního minima, vymezena jeho ekvivalenční stupnice v závislosti na různorodosti domácností a zároveň stanovena výše existenčního minima jako zaručeného minimálního příjmu.

Revize struktury a konstrukce životního minima (Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003), prováděná VÚPSV byla zaměřena na:

⁴⁰ Komise expertů pro určení oficiální výše životního minima uvedena in Dlouhý, 1997: 46 – 47

⁴¹ Např. oficiální hranice chudoby činí ve Velké Británii necelých 40 %, ve Finsku 50 % a ve Švédsku 60% průměrného příjmu (Dlouhý, 1997)

1. zjištění, zda členění životního minima na částku k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb a na částku k zajištění nezbytných nákladů na domácnost odpovídá novodobým poznatkům. Jako problematické bylo samotné vymezení, jaké komodity lze zařadit do „osobních potřeb“ a jaké do „nákladů na domácnost“, příkladem jsou části nábytku užívané jednotlivými členy domácnosti, podobně i např. rozhlasové nebo televizní přijímače. Závěrem tohoto zkoumání bylo doporučení, „*aby dosavadní způsob utváření částek životního minima byl revidován tak, že částka k zajištění nezbytných nákladů na domácnost bude zahrnovat jen výdaje (náklady) na bydlení a částka k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb všechna ostatní vydání*“ (Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003: 19). Na základě tohoto závěru byly výzkumníky stanoveny minimální výdajové standardy na výživu a ostatní základní osobní potřeby:⁴²

Tabulka č. 3: Minimální výdajové standardy

	Velikost domácnosti				
	1	2	3	4	5+
Horní hranice	3229	5781	6491	8502	9675
Koeficient stoupavosti	1,00	1,79	2,01	2,63	3,00
Dolní hranice	2744	4918	5521	7291	8203
Koeficient stoupavosti	1,00	1,79	2,01	2,66	2,99

Zdroj: Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003

Z uvedené tabulky je zřejmý lineární růst výdajů v závislosti na počtu osob v domácnosti. Podstatou tohoto zjištění bylo stanovení bazálního koeficientu pro dospělou osobu [1] a individuálních koeficientů dalších členů domácnosti:

Tabulka č. 4: Stanovení koeficientů životního minima

Druhá dospělá osoba v domácnosti		0,85
Děti jako druhé osoby v domácnosti	do 6 let věku	0,65
	od 6 do 15 let	0,80
	od 15 do 26 let	0,90
Děti jako třetí/další osoby v domácnosti	do 6 let věku	0,30
	od 6 do 15 let	0,35
	od 15 do 26 let	0,40

Zdroj: Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003

⁴² Tyto vycházejí z lékařsky doporučených výživových norem a z nezbytných spotřebních vydání domácností s nízkými příjmy (Kotýnková, 2007). Podrobněji k minimálním výdajovým standardům kap. 8 in Baštýř, Chomátová, Kotýnková, Michalička, 2002

Definitivní částky životního minima určené zákonem č. 110/2006 Sb., byly stanoveny v rámci minimální standardů na výživu a ostatní základní potřeby, přičemž vymezené hodnoty vycházejí podle typu domácnosti (jednočlenná, vícečlenná, vícečlenná s dětmi). Pokud se jedná o domácnost o dvou či více společně posuzovaných osobách,⁴³ potom pořadí osob se určí podle věku od nejstarší po nejmladší osobu. Z částek životního minima byla extrahována částka pro nezaopatřené děti ve věkové kategorii 6 – 10 let z důvodu nadbytečného členění. Výzkumníky navrhované koeficienty pro vymezení částek životního minima však nebyly zcela akceptovány, došlo k navýšení u dospělých osob, ale naopak, jak vyplývá z tabulky č. 5, byly sníženy koeficienty u nezaopatřených dětí.

Tabulka č. 5: Výpočet individuálního koeficientu a porovnání částek na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb

	ŽM v Kč	Individuální koeficient	Porovnání se stavem r. 2006	
			Částka v Kč	Rozdíl v Kč
Jednotlivec	3126		2400	+ 726
Společně posuzované osoby				
První společně posuzovaná osoba	2880	1,00	2400	+ 480
Druhá a další spol. posuzované osoby	2600	0,90	2400	+ 200
Nezaopatřené děti				
Do 6 let věku	1600	0,55	1750	- 150
Od 6 do 15 let	1960	0,68	1950/2310	+ 10/- 350
Od 15 do 26 let	2250	0,78	2530	- 280

Zdroj: Zákon č. 463/1991 Sb. a 110/2006 Sb., vlastní výpočet

Pokud porovnáme částky životního minima s částkami na výživu a ostatní základní osobní potřeby, které byly platné před změnou konstrukce životního minima je zřejmé, že došlo k navýšení částek pro dospělé osoby (viz. kazuistika č. 1 v příloze). Nejvyšší nárůst je u jednočlenné domácnosti, což bylo také záměrem nového pojetí sociální ochrany. Naopak je zarážející pokles (s výjimkou nezaopatřených dětí ve věku 6 – 10 let, které nově byly podřazeny do věkové kategorie 6 -15 let) sociální ochrany u nezaopatřených dětí, což může vést k dětské chudobě.⁴⁴

2. důsledky případného vyčlenění částky na domácnost a nalezení faktorů ovlivňujících částku na bydlení. Mezi významné faktory ovlivňující výdaje na bydlení byly zařazeny:

- místní poloha bytu (podle počtu obyvatel dané obce),

⁴³ Problematika společně posuzovaných osob bude podrobněji probrána v podkapitole 6.2.

⁴⁴ Riziko chudoby u dětí do 10 let dosahuje téměř 20 %, v neúplných rodinách může dosahovat až 50 % (VÚPSV, 2009)

- právní forma bydlení (vlastnická, nájemní, družstevní),
- velikost domácnosti (počet členů domácnosti) [Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003].

Mimo uvedených činitelů majících vliv na výši nákladů spojených s bydlením, je nutné také zohlednit možnosti získání přiměřeného bytu v dané lokalitě.⁴⁵ Původní úprava částek na domácnost vycházela z průměrných celorepublikových nákladů na bydlení při zohlednění počtu členů domácnosti, přičemž se jednalo o částku, k níž sociální odbory pověřených úřadů pouze přihlížely, ale v dávce sociální potřeby mohly zohlednit skutečné výdaje na domácnost. Horní limitující hranice poskytnutých dávek na domácnost nebyla nijak vymezena, proto bylo na zvážení sociálního pracovníka, do jaké míry výdaje na bydlení poskytne. Při rozhovorech vedených se sociálními pracovníky byla právě částka na domácnost obsažená v původní úpravě životního minima hodnocena velmi rozporuplně. Menší část pracovníků hodnotila předchozí úpravu negativně, neboť nesouhlasila s plošným vyplácením částek na domácnost ve výši životního minima, přestože skutečné výdaje na bydlení mohly být nižší. Podle mého názoru však částka na domácnost obsahovala i výdaje domácnosti, které nebyly přímo určeny na úhradu nákladů za nájem a energie, ale měly sloužit k běžnému zabezpečení chodu domácnosti (např. výměna vodovodní baterie, drobné opravy apod.).

Naproti tomu nový návrh životního minima, vylučující náklady na bydlení, vychází z požadavku, že do výdajů domácnosti je nutné zařadit pouze skutečné náklady na bydlení, bez dalších domácnostních vydání (nákup nebo oprava bytového zařízení), aby mohla částka na bydlení vycházet z nákladů, která je na bydlení v místě obvyklá. Přitom řešitelé výzkumné studie stanovili pro dávky na bydlení doporučení, která vycházela ze zahraničních zkušeností:

- vymezení věcného obsahu výdajů na bydlení,
- zjištění skutečných nákladů spojených s bydlením,
- stanovení výše výdajů na bydlení kombinací centrálního předpisu, který stanoví minimální hranici částky na bydlení a předpisů orgánů samosprávy (obcí, krajů), jež vymezí horní mez nákladů na bydlení podle lokálních podmínek (Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003). Tento požadavek předpokládá vyšší míru zainteresovanosti obcí při řešení bytové situace svých občanů. Jak dalece byla uvedená doporučení akceptována bude podrobněji rozebráno v podkapitole 7.5.

⁴⁵ O sociální bydlení bude pojednáno v podkapitole 7.5

Vyloučení částky na domácnost z životního minima bylo jedním z požadavků při stanovování jeho nové konstrukce. Druhým důležitým požadavkem mělo být snížení ochrany vícečetných domácností u nichž dochází k tzv. úsporám z počtu. Podle původní úpravy docházelo k aritmetickému sčítání částek na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb bez zohledňování nižších nákladů spojených se společným využíváním věcí či úsporou spojenou s přípravou vícenásobných porcí pokrmů. „*Tato skutečnost je nemotivační, vede ke zneužívání sociálních opatření státu a vyvolává kritiku sociálního systému*“ (Vláda, 2005a: 2). Tím docházelo k znevýhodnění domácností jednotlivců či dvojic, a proto s novým zákonem o životním minimu měla být posílena ochrana malých domácností. Tento trend se podařilo naplnit, což dokazuje uvedená tabulka:

Tabulka č. 6: Porovnání částek na zajištění výživy a základních osobních potřeb

Domácnosti	Částky platné od 1.1.2007 v Kč/měsíc	Částky platné od 1.1.2006 v Kč/měsíc	Rozdíl mezi částkami roku 2007 a 2006
1 dospělý (D)	3126	2400	+ 726
2 D	5480	4800	+ 680
1 D + dítě (d) 5 let	4480	4150	+ 330
2 D + d 5 let	7080	6550	+ 530
1 D + d 5 a 14 let	6440	6460	- 20
2 D + d 5 a 14 let	9040	8860	+ 180
1 D + d 5,14 a 25 let	8690	8890	- 200
2 D + d 5,14 a 25 let	11290	11290	0

Zdroj: MPSV, Kotýnková, 2007, vlastní výpočet

Jednou z příčin požadované změny konstrukce životního minima byla také jeho pevně stanovená částka bez ohledu na aktivitu jedince. Proto záměrem nové konstituce životního minima bylo vytvoření víceúrovňových částek umožňujících zvýhodnit osoby aktivní oproti lidem pobírajícím dávky pouze pasivně. Na základě provedeného výzkumu byly stanoveny tři úrovně částek životního minima:

- **střední/základní** - při splnění zákonem stanovených podmínek (nemožnost zvýšení příjmu vlastním majetkem, aktivní spolupráce s úřadem práce – účast na rekvalifikaci apod.),
- **zvýšená/horní** - odvozená od základní částky a navýšená o bonus nezapočítatelných příjmů při pracovní činnosti,
- **snížená/dolní** - pro osoby, které neplní podmínky přiznání základní částky nebo u jednotlivců odmítajících aktivní přístup (práce na zkrácený úvazek, účast

na veřejně prospěšných pracích nebo dobrovolnické službě) [Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003].

Stanovení víceetapného životního minima je v souladu s evropskými trendy propojení systému sociálních dávek s pracovní činností, kdy výše minima je odvislá od aktivního přístupu poživatelů dávek. Protože nelze předpokládat aktivní přístup k vlastnímu zabezpečení u všech osob, z tohoto důvodu je nutné vymezit minimální úroveň prostředků, které budou zaručeny též osobám, jenž budou i nadále pasivní. Tento požadavek vycházel z článku 13 Evropské sociální charty ratifikované ČR v roce 1999, který zavazuje dotčené státy k poskytnutí přiměřené pomoci osobám bez prostředků.⁴⁶ Proto dalším podnětem pro stanovení nových částek životního minima bylo vytvoření nejnižší hranice ochrany, která by eliminovala chudobu, ale přitom motivovala k aktivitě. Novým prvkem v sociální ochraně se stalo **existenční minimum**. Samotný pojem byl do sociální politiky zaveden již počátkem devadesátých let. Pro jeho nejasně vymezené funkce v sociální ochraně však v sociální praxi nebylo využíváno. Společně s nově konstruovaným životním minimem, které mělo být stanoveno jako víceetapné, vyvstala do popředí otázka minimální úrovně zabezpečení osob, jenž z určitých důvodů nemohou být poživateli základních nebo zvýšených úrovní dávek. Vymezení existenčního minima vycházelo principů **univerzálnosti** - poskytnutí minimální prostředků všem (včetně uprchlíků, osob žádajících o azyl), kteří se ocitnout bez financí, **bezpodmínečnosti** - mimo nedostatku prostředků osoba nemusí splňovat další podmínky, **nárokovosti** - obligatorní nárok na dávku ve výši existenčního minima a **přiměřenosti** - pokrytí základních životních podmínek při zajištění lidské důstojnosti (Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003). Právě poslední zásada přiměřenosti je značně polemická. Na základě výzkumné zprávy, která stanovila (na úrovni roku 2000) dolní hranici existenčního minima na částku 1959 Kč⁴⁷ a horní index ve výši 2106 Kč,⁴⁸ byla v roce 2003 výzkumným týmem navržena částka na výživu a ostatní základní služby 2058 Kč⁴⁹ (Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003: 29). Vzhledem k tomu, že příjemcům existenčního minima je nutné také zajistit minimální částku na přístřeší (dočasné či provizorní ubytování), proto „... je možno zaokrouhlením dospět se směrné částce existenčního minima jednočlenné domácnosti ve výši 3300 Kč...“ (ibid.: 30). S ohledem

⁴⁶ Oprávnění na přiměřenou pomoc je Evropskou sociální chartou pouze vázáno na skutečnost, že osoba není schopna si prostředky zajistit vlastním úsilím nebo z jiných zdrojů.

⁴⁷ Na výživu 1426 Kč a na ostatní výrobky a služby 533 Kč

⁴⁸ Na výživu 1426 Kč a na ostatní výrobky a služby 680 Kč

⁴⁹ Jednalo se o 75 % revidovaného životního minima (2744 x 0,75)

na přijetí jednosložkového životního minima bylo v roce 2006 Poslaneckou sněmovnou schváleno existenční minimum **2020 Kč**, „jako minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežít“ (§ 1 zákona č. 110/2006 Sb.). Pokud si uvědomíme, že navrhovaná částka 2058 Kč, která byla stanovena na úrovni cenové relace roku 2000, byla v roce 2006 ještě snížena a během tří let účinnosti nebyla dosud valorizována, je zcela zřejmé, že dnešní úroveň existenčního minima neodpovídá minimální hranici nezbytné k zajištění výživy a ostatních základních potřeb. Pokud přihlídneme k vývoji úrovně inflace (tabulka č. 7), zejména hodnotám, kterých bylo dosahováno v roce 2008, je evidentní, že chybí právní úprava⁵⁰ nařizující valorizaci životního/existenčního minima.

Tabulka č. 7: Porovnání míry inflace (v %)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Míra	3,9	4,7	1,8	0,1	2,8	1,9	2,5	2,8	6,3	1,0

Zdroj: ČSÚ, 2010

„...a pokud životní minimum bude nadále nižší, než hranice chudoby (což lze předpokládat), naroste počet chudých, a to i pracujících chudých. V závislosti na postupu změn v cílenosti dávek a v závislosti na tempu valorizace životního minima bude pak záviset počet chudých“ (Trbola, Sirovátka, 2006: 52). Předchozí právní úprava životního minima nejenže obsahovala jeho pravidelnou valorizaci při růstu indexu cen, který činil nejméně 2 %, pokud tento ukazatel dosáhl alespoň 10 %, potom životní minimum mohlo být upraveno i v mimořádném termínu.

Z rozhovorů, které byly vedeny se sociálními pracovníky, vyplynulo, že valorizace životního minima skutečně chybí, větší část z nich považuje současnou výši životního minima k uspokojování základních osobních potřeb za nedostatečnou. „Většina z nás si nedovede představit uspokojovat své základní potřeby a potřeby svých dětí z částek životního minima“ (sociální pracovnice). Jako odpovídající úroveň životního minima byly pracovníky navrhované částky odlišné, dosahovaly až výše 4500 Kč (částka 4420 Kč byla posledním dvousložkovým životním minimem). Rozdílné názory vyplynuly i na novou konstrukci životního minima. Převažující část

⁵⁰ Zákon 110/2006 Sb. povinnost zvýšení životního a existenčního minima při růstu indexu spotřebitelských cen o 5 % obsahoval, tato povinnost však zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů byla s účinností k 1.1.2008 zrušena a v současné době záleží pouze na zvážení vlády

pracovníků považovala předchozí skladbu životního minima, zahrnující i náklady na domácnost, za vhodnější z důvodu, že části poživatelů dávek není možno v současné době náklady na bydlení poskytnout (podrobněji v podkapitole 7.5). Obdobně odpovídali na dotaz týkající se částek životního minima i jejich příjemci, kdy výši hodnotili jako nedostatečnou, zejména v případech, kdy nevzniká nárok na doplatek na bydlení.

Částka existenčního minima je výchozí jednotkou při stanovování částky živobytí a zároveň je garantovanou minimální hranicí příjmů na úrovni přežití, životní minimum má rozhodující úlohu při posuzování stavu hmotné nouze, nároku na některé dávky státní sociální podpory (přídavek na dítě, sociální příplatek, příspěvek na bydlení, dávky pěstounské péče), významnou úlohu má také např. v soudní praxi, při exekučním řízení, při stanovování nároku na půjčky, hypotéky apod.

„Celkově lze ale podle některých propočtů očekávat, že celková úroveň životního minima spíše poklesla a že do budoucna bude dále přibývat osob pod hranicí relativní chudoby“ (Hora, 2008: 94). Zda došlo ke zvýšení ochrany osob s novou konstrukcí životního a existenčního minima je zřejmé z kazuistik vybraných domácností (viz. příloha).

7.1.1 Vztah životního minima a minimální mzdy

Životní minimum i minimální mzda byly u nás zavedeny v roce 1991, avšak vývoj obou veličin nebyl na sobě závislý. *„Přitom porovnání těchto dvou částek je klíčové zejména pro motivaci pracovníků k přijetí nízkoplaceného zaměstnání oproti žití na sociálních dávkách“* (Fialová, 2007: 11). Vzájemné porovnání obou veličin může vést k objasnění určitého chování lidí, proto tato subkapitola bude věnována této problematice.

Snahou hospodářské i sociální politiky je zvyšování motivace osob k legální pracovní aktivitě. Tohoto záměru může být dosaženo tím, že se bude *„zvětšovat odstup úrovně zákonem stanovené minimální mzdy od částek životního minima jednotlivce“* (Baštýř, Chomátová, Kotýnková, 2003). Je otázkou, zda tohoto odstupu má být dosaženo snížením sociální ochrany nebo zvyšováním minimální mzdy.

Údaje z druhé poloviny devadesátých let ve vybraných evropských státech ukazují, že hrubá minimální mzda dosahuje 60 % hrubé průměrné mzdy dělníků

ve zpracovatelském průmyslu a čistá minimální mzda přesahuje sociální příjmové minimum jednotlivce o 80 – 150 % (více Fassmann a kol., 2002). „...úroveň minimálních mezd v členských státech EU jsou relativně i absolutně stanoveny tak, aby zajišťovaly solidní životní standard a současně vytvářely značný odstup od příjmových minim sociální záchranné sítě“ (Fassmann a kol., 2002: 247). V některých zemích EU se dávky sociální péče odvíjí právě od částky minimální mzdy. Příkladem může být sociální ochrana dávkami sociální péče v Nizozemí, u níž je sazba stanovena na základě složení domácnosti, kdy páry mají nárok na platbu v hodnotě 100 % čisté minimální mzdy, samoživitelé dostanou 70 % z čisté minimální mzdy, jedinec dostane 50 % z čisté minimální mzdy a obce mu mohou platit ještě platit příplatky až do výše 20 % z čisté minimální mzdy (Adema, 2006: 20). Z uvedeného je zřejmé, že přestože dávky sociální péče mohou přesáhnout polovinu minimální mzdy, přesto míra nezaměstnanosti Nizozemí je nejnižší v EU.⁵¹ Souvislost mezi životním minimem, minimální a průměrnou mzdou a mírou nezaměstnanosti jsem se pokusila zobrazit v následující tabulce:

Tabulka č. 8: Vztah životního minima, minimální a průměrné mzdy k míře nezaměstnanosti v ČR

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ŽM (Kč)	1700	1700	1960	2160	2440	2890	3040	3430	3430
MM (Kč)	2000	2200	2200	2200	2200	2500	2500	2650	3600 ²
ČMM (Kč)	1752	1916	1873	1892	1909	2187	2187	2319	3112
ŽM/ČMM	0,97	0,88	1,04	1,14	1,27	1,32	1,39	1,47	1,10
PM (Kč)	3792	4644	5904	7004	8307	9825	10802	11801	12797
MM/PM	0,52	0,47	0,37	0,31	0,26	0,25	0,23	0,22	0,28
MN (%)	2,6	3,1	3,0	3,3	3,0	3,1	4,4	6,0	8,5

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ŽM	3770	4100	4100	4100	4100	4300	4420	3126 ¹	3126 ¹	3126 ¹
MM	4500 ²	5000	5700	6200	6700	7185	7995 ²	8000	8000	8000
ČMM	3772	4180	4702	5080	5457	5806	6725	6760	7000	7120
ŽM/ČMM	0,99	0,98	0,87	0,80	0,75	0,74	0,65	0,46	0,44	0,43
PM	13614	14793	15866	16917	18041	18992	20219	21694	23542	23598
MM/PM	0,33	0,33	0,35	0,36	0,37	0,37	0,39	0,36	0,33	0,33
MN	9,0	8,5	9,2	9,9	9,2	9,0	8,1	6,6	5,4	8,1

ŽM = životní minimum, MM = minimální mzda, ČMM = čistá minimální mzda (po odvodů pojistného na zdravotní a sociální pojištění a daně), ŽM/ČMM = poměr životního minima k čisté minimální mzdě, PM = průměrná mzda, MM/PM = poměr „hrubé“ minimální mzdy k průměrné „hrubé“ mzdě, MN = míra nezaměstnanosti (od roku 2004 změna metodiky výpočtu míry registrované nezaměstnanosti)

¹ŽM bez částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost

²MM byla v průběhu roku měněna, částka odpovídá výši k 31.12. daného roku

Zdroj: MPSV, VÚPSV, vlastní zpracování

⁵¹ Údaje za 2. čtvrtletí 2006: průměr EU 25 – 8,3 %, v ČR – 7,1 %, v Nizozemí – 3,9 % (zdroj: ČSÚ, 2007)

Z uvedené tabulky lze vyčíst, že v devadesátých letech docházelo k téměř pravidelné každoroční valorizaci životního minima, což vedlo k jeho zvýšení na dvojnásobek původní částky. Naopak minimální mzda se až do roku 1998 zvyšovala pozvolna, k vyššímu nárůstu došlo až v roce 1999. Od roku 1993 až do roku 2000 přesahovalo životní minimum částku minimální mzdy, v roce 1998 až 1,5násobně. Tento stav bývá nazýván „sociálním parazitismem“ (Baštýř, 2008), kdy žití ze sociálních dávek je výhodnější než příjem ze zaměstnání, což vede k tzv. „pasti chudoby“ (OECD, 2004, Pavel, 2005, Hora, 2008), kdy z důvodu vysoké sociální ochrany dochází k snižování motivace k zaměstnání a k zvýšenému zájmu o sociální dávky.

Je však pozoruhodné, že v devadesátých letech, kdy byly dávky sociální péče nastaveny značně výhodně, přesto byla relativně nízká míra nezaměstnanosti. Z toho tedy nevyplývá přímá úměra mezi vyšším životním minimem, nižší minimální mzdou a zvýšenou mírou nezaměstnanosti. Jestliže srovnáme údaje z roku 1992 a 2002, kdy poměr životního minima k čisté minimální mzdě je srovnatelný, rozdíl v míře nezaměstnanosti činí více jak 6 %. Nepřímou závislost životního minima, minimální mzdy a míry nezaměstnanosti potvrzují i zkušenosti ze severských zemí. Například v Dánsku je nejvyšší životní minimum v EU,⁵² minimální mzda není stanovena zákonem, přesto míra nezaměstnanosti patří dlouhodobě k nejnižším v Evropě (EUROSTAT, 2010e).

Po roce 2000 začalo docházet k snižování poměru mezi životním minimem a minimální mzdou, přesto míra nezaměstnanosti se stále pohybovala nad 8 %. K nejvyššímu poklesu míry nezaměstnanosti i poměru životního minima k čisté minimální mzdě došlo v roce 2007, kdy nabylo účinnosti nové pojetí životního minima, které již neobsahovalo částku na bydlení. Baštýř (2008) při porovnání čisté minimální mzdy a životního minima zahrnul od roku 2007 do výpočtu částku životního minima i částku příspěvku na bydlení pro jednočlennou domácnost v Praze ve výši 1142 Kč. Podle mého soudu je toto porovnání však subjektivní z důvodu, že ne všem poživatelům dávek sociální pomoci vzniká nárok na příspěvek na bydlení. Prudké snížení míry nezaměstnanosti v roce 2007 je často dáváno do souvislosti se změnou v systému dávek sociální pomoci. Pravým důvodem je však významný nárůst volných pracovních míst a také nízký počet absolventů přicházejících na pracovní trh v roce 2007 (tiskové zprávy

⁵² Viz. tabulka č. 3 v příloze

MPSV rok 2007). Tato skutečnost se projevila i v následujícím roce. Tezi o závislosti výše dávek sociální pomoci, minimální mzdy a míry nezaměstnanosti popírá i stav roku 2009. V důsledku nástupu finanční krize, která měla za následek rušení pracovních míst, došlo k významnému nárůstu nezaměstnanosti, přestože úroveň životního minima i minimální mzdy byla na stejné úrovni.

Z uvedeného vyplývá, že životní minimum ve vztahu k minimální mzdě ovlivňuje míru nezaměstnanosti pouze částečně. Významnými faktory při zvyšování zaměstnanosti jsou zejména dostatečná nabídka pracovních míst (MPSV, 2007a), adekvátní odměna za práci, zvýšený důraz na aktivní politiku zaměstnanosti, zejména v oblasti rekvalifikací a posílený význam vzdělávání (především celoživotní).

7.2 Příjemci dávek v kontextu legislativních změn

Novou úpravou dávek sociální pomoci se rozšířil okruh osob, které nelze uznat za osoby v hmotné nouzi. Tato modifikace reaguje na požadovanou aktivizaci příjemců dávek. Jednou z nově stanovených podmínek, za nichž není jedinec uznán za osobu v hmotné nouzi, je odmítnutí přijetí krátkodobého zaměstnání nebo účasti v cíleném programu řešící nezaměstnanosti (např. rekvalifikační kurzy). Z rozhovorů se sociálními pracovníky bylo zjištěno, že tento institut byl zatím aplikován minimálně (většina úřadů zatím této sankce nevyužila, u dvou úřadů se s odejmutím dávky z uvedených důvodů setkali pouze 1x). Další příčinou bránící uznání jedince za osobu v hmotné nouzi je prokazatelné neprojevování snahy zabezpečit se vlastním přičiněním. Jde zejména o snahu zvýšení příjmu vlastní prací, a to v souladu s § 12 zákona o pomoci v hmotné nouzi je především prokázání vlastní snahy hledání zaměstnání pomocí internetu nebo korespondence se zaměstnavateli, výkon krátkodobého zaměstnání, veřejně prospěšných prací, veřejné nebo dobrovolnické služby.⁵³ Zvýšením příjmu vlastním přičiněním se také rozumí *řádné uplatnění nároků a pohledávek*. Obdobná právní úprava byla obsažena i v předchozím zákoně o sociální potřebnosti, kdy po žadateli o dávky sociální pomoci bylo vyžadováno uplatnění všech nárokových dávek ze systému státní sociální podpory, sociálního pojištění (dávky nemocenské a důchodové) a uplatnění výživného. Nejčastějším problémem v tomto případě je neuplatnění nároků na výživné rozvedeného manžela. Žadatelé o dávky odmítají podání

⁵³ Institut veřejné služby bude podrobněji rozebrán v podkapitole č. 7.3.2

žaloby na stanovení výživného, zejména v případech, kdy k rozvodu došlo z důvodu porušení manželských povinností, alkoholismu partnera nebo násilí v rodině. Podle názoru MPSV⁵⁴ je tento požadavek nutno uplatňovat individuálně a citlivě, přesto v počátku účinnosti nového zákona byl tento nárok vyžadován plošně, proti čemuž se odmítavě stavěly i soudy.

Určitým novým motivačním prvkem může být i „sankční“ ustanovení, kdy za osobu v hmotné nouzi není po dobu tří měsíců uznán zákonný zástupce dítěte, které neplní povinnosti spojené s řádným plněním povinné školní docházky. V tomto případě je nezbytná spolupráce s orgánem sociálně právní ochrany dítěte. Podle zkušeností sociálních pracovníků však tohoto ustanovení dosud nevyužili nebo využili v malé míře (za dobu účinnosti zákona se jedná o jeden případ), neboť neuznání z osobu v hmotné nouzi musí být podloženo rozhodnutím o uložení sankce přestupkovou komisí nebo soudem, kdy k těmto institucím se tato provinění často ani nedostanou. Uvedené zkušenosti potvrzuje i vedoucí odboru sociálních věcí Magistrátu Most, která sdělila, že z 2200 klientů se setkala pouze se čtyřmi případy. ODS ve svém volebním programu navrhuje ještě přísnější podmínky pro poskytování dávek, kdy rodina by přišla o dávky z důvodu, že jejich dítě má za sledované období 25 neomluvených hodin (Vlková, 2010). V tomto případě by nebyli však potrestáni pouze rodiče, ale zároveň i jejich děti, které však situaci kolem docházky do školy nemohou mnohdy ovlivnit. Zda navrhované opatření by naplnilo očekávaný efekt spočívající ve snížení absencí dětí ve školní docházce je nutné zjistit podrobnějším výzkumem, neboť konečným výsledkem by mohlo být pouze prohloubení chudoby, které by neúčast dětí ve škole ještě zvýšilo.

Poněkud benevolentní je zákon o pomoci v hmotné nouzi k osobám nastupujícím do výkonu trestu nebo při přijetí do vazby. Předchozí úprava takovou osobu neuznala za osobu sociálně potřebnou nástupem do výkonu trestu nebo přijetím do vazby, nově musí tato skutečnost trvat celý kalendářní měsíc. Proto osobě, která je výkonu trestu od poloviny měsíce, náleží ještě následující měsíc dávka v hmotné nouzi, přestože má v této době zabezpečenu výživu i další základní osobní potřeby ve vazbě nebo věznici. Naopak v praxi může činit potíže ustanovení, na jehož základě není uznán za osobu v hmotné nouzi jedinec, jemuž je poskytována ústavní péče v léčebnách psychiatrických nebo pro dlouhodobě nemocné po dobu delší než tři měsíce. Nastává situace, kdy se osoba ocitne bez jakýchkoliv prostředků, přitom je nucena hradit

⁵⁴ Metodický pokyn č. 11/2007

regulační poplatek za pobyt v zařízení. Zákon v odůvodněném případě umožňuje správnímu orgánu uznat tuto osobu za osobu v hmotné nouzi. Co lze považovat za odůvodněný případ je ponecháno na zvážení sociálního pracovníka. Proto dochází k odlišnému hodnocení stavu hmotné nouze, kdy jedinci je jedním orgánem poskytován příspěvek na živobytí i doplatek na bydlení po celou dobu léčení, naopak jiný správní orgán osobu zabezpečuje dávkami mimořádné okamžité pomoci.⁵⁵ Od 1.8.2009 lze dávkami sociální pomoci zabezpečit i osoby, kterým jsou poskytovány sociální služby v domovech pro seniory, se zvláštním určením nebo ve zdravotnickém zařízení sociální péče. Jde o určitý vstřícný krok vůči starším nebo zdravotně znevýhodněným osobám.

Předchozí právní úprava byla diskriminační vůči starobním nebo plně invalidním důchodcům, kteří neměli nárok na výplatu důchodu. V tomto případě nebyly tyto osoby považovány za osoby sociálně potřebné a bylo pouze na zvážení správních orgánů, zda tyto osoby zabezpečí dávkami v mimořádných případech. Mohly vznikat situace, kdy nebylo naplňováno ústavně zakotvené právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci. Novým zákonem o hmotné nouzi bylo toto popírání základních práv zrušeno a tyto osoby mohly být zabezpečovány dávkami v hmotné nouzi ve výši životního minima. S účinností od roku 2010 osoby invalidní ve třetím stupni (dříve plně invalidní) bez nároku na výplatu důchodu mají nárok na částku živobytí pouze ve výši existenčního minima. Tato úprava je silně kritizována veřejným ochráncem práv, který upozorňuje na znevýhodňující postavení těchto osob oproti osobám bez nároku na výplatu starobního důchodu (Veřejný ochránce práv, 2010). Na základě intervence, která ze strany ombudsmana probíhala již s půlročním předstihem před účinností novely snižující dávky osobám invalidním ve třetím stupni, probíhá v současné době legislativní proces, jehož výsledkem by mělo být zrušení znevýhodňující právní úpravy.

Polemická je novela⁵⁶ zákona o pomoci v hmotné nouzi, která osobám dlužcím na výživném pro nezaopatření dítě částku vyšší, než trojnásobek měsíční splátky, stanovila vyšší živobytí na existenční minimum. To zabraňuje možnosti placení běžného výživného, případně sjednání splátek dlužného výživného, a tím se dlužník dále dostává do hlubších dluhů nebo je nucen požádat o zrušení výživného. Z uvedeného důvodu děti tímto způsobem přicházejí o výživné, neboť jejich rodič v době, kdy pobíral podporu v nezaměstnanosti, neměl prostředky na úhradu výživného a proto stanovenou

⁵⁵ V obou případech je osoba osvobozena z úhrady regulačních poplatků za hospitalizaci

⁵⁶ Zákon č. 259//2008 Sb.

povinnost krátkodobě neplnil. Takto se děje v případech, kdy rodič se stanovenou vyživovací povinností má založenou novou rodinu a při poklesu příjmu v případě podpory v nezaměstnanosti nemá prostředky na zabezpečení své „nové“ rodiny a na úhradu výživného pro děti z předchozího vztahu. Při přechodu na dávky hmotné nouze,⁵⁷ kdy je osobě dlužící na výživném stanovena částka živobytí ve výši existenčního minima, je tato nucena podat žádost o zproštění placení výživného a do závažnější nouze se dostává i jeho současná rodina. Předchozí zákon o sociální potřebnosti motivoval povinné osoby k řádné platbě výživného tím, že po osobách plnících stanovenou povinnost nepožadoval úhradu nákladů sociální péče. Tímto způsobem byly osoby vybízeny k dobrovolné úhradě výživného.

I předchozí právní úprava od roku 2003 zavedla diferenciované zohledňování částek na diety, a tím napravila původní jednotné navýšování dávek o 600 Kč měsíčně. Se zákonem o pomoci v hmotné nouzi byly upraveny částky na dietní stravování, o něž se navyšuje částka živobytí, výraznějšího navýšení dostala pouze částka na nízkobílkovinnou dietu. Nově byla zavedena dieta při osteoporóze, laktózové toleranci a v těhotenství a při kojení až do jednoho roku dítěte. V praxi se sociální pracovníci setkávají s případy, kdy lékaři posledně uvedený typ diety odmítají potvrzovat, neboť těhotenství a kojení nepovažují za onemocnění vyžadující dietu. Ministerstvo vyhláškou stanovilo odbornost lékaře, která může daný typ diety potvrzovat, což předchozí zákon neupravoval a tím docházelo k nejednotným postupům sociálních pracovníků. Pokud osoba musí dodržovat více typů diet, částka živobytí se zvyšuje pouze o částku na dietu, která je nejvyšší.

Tabulka č. 9: Částky na dietní stravování

Typ diety	Měsíční navýšení částky na výživu	
	v roce 2006	v roce 2007
nízkobílkovinná	o 850 Kč	o 1320 Kč
při dialýze	o 850 Kč	o 960 Kč
pankreatická	o 900 Kč	o 1000 Kč
nízkocholesterolová	o 900 Kč	o 1000 Kč
diabetická	o 1000 Kč	o 1080 Kč
při fenylketonurii	o 2000 Kč	o 2120 Kč
při celiakii	o 2400 Kč	o 2680 Kč
při osteoporóze	-	o 1040 Kč
při laktózové toleranci	-	o 1020 Kč
v těhotenství a při kojení do 1 roku dítěte	-	o 1050 Kč

Zdroj: Vyhláška č. 308/2003 Sb. a Vyhláška 504/2006 Sb.

⁵⁷ Při stanovování částky živobytí rodiče, jemuž je soudně stanoveno placení výživného, není výživné zohledňováno

Nejvýznamnější vliv na změnu počtu osob pobírající sociální dávky v době přechodu z dávek sociální potřeby na dávky v hmotné nouzi mělo vymezení nových okruhů společně posuzovaných osob. Dřívější právní úpravou byly za jednotlivce považovány zaopatřené děti, které v domácnosti žily s rodiči, a přestože příjmy a majetkové poměry rodičů byly v některých případech neslučitelné se sociální potřebností, děti se do systému sociálně potřebných dostaly.⁵⁸ Nepatřičné bylo neposuzování rodičů nezaopatřených dětí, manželů a druhů s družkami, pokud trvale nežili a neuhrazovali náklady na své potřeby. Tím docházelo ke znevýhodňování osob, jež společnou domácnost⁵⁹ nepopíraly. Tento stav byl částečně narovnan přijetím zákona o životním a existenčním minimu, jež v § 4 stanovil nový okruh osob společně posuzovaných. Nová úprava vychází z existence vyživovací povinnosti⁶⁰ a ze společného užívání bytu.⁶¹ Všichni sociální pracovníci se však při rozhovorech shodli na poznatku, že nové společné posuzování osob je vůči některým skupinám značně necitlivé. „Zákon znevýhodňuje rodiče, starobní důchodce, kteří patří do okruhu společně posuzovaných osob se svým zletilým dítětem. Staří rodiče musí žít své dospělé dítě, kdy se jedná často o osoby psychicky nemocné, plně invalidní bez nároku na výplatu důchodu, velmi často problémové, závislé na alkoholu“ (sociální pracovnice). Jako názorný příklad osoby vyloučené ze systému dávek sociální pomoci uvedla jiná sociální pracovnice případ rozvedeného muže (55 let), který ztratil nárok na invalidní důchod, ale vzhledem ke zdravotnímu stavu a věku je pro něho velmi obtížné najít si zaměstnání. Žije u rodičů (85 a 88 let), a přestože po většinu svého života řádně pracoval a odváděl pojistné, tak v době, kdy by si zasloužil pomoc státu, je ze sociální pomoci vyloučen a odkázán na starobní důchody svých rodičů.

Nově se nezaopatřené i zaopatřené děti posuzují společně s rodiči, pokud dítě je s rodičem ve společné domácnosti a není posuzováno s jinou osobou. Jestliže jsou rodiče zabezpečeni odpovídajícími příjmy ze zaměstnání, většinou problém nenastává. Nežádoucí efekt nastává v případě, kdy rodiče pobírající starobní důchody z něj vyživují své „dítě“, které je samo v předdůchodovém věku, a tímto jsou všechny

⁵⁸ Polovina příjemců dávek z důvodu sociální potřeby byla do 35 let věku (MPSV, 2004: 16)

⁵⁹ Podle § 115 občanského zákoníku

⁶⁰ Vyživovací povinnost rodičů k dětem trvá do té doby, pokud děti nejsou samy schopny se žít (§ 85 zákona o rodině). Z výkladu je zřejmé, že vyživovací povinnost k dětem nesouvisí přímo s ukončením studia, jak je často prezentováno, ale pokud dítě není schopno své potřeby pokrýt příjmem ze zaměstnání, závazek trvá dále. Naopak § 87 zákona o rodině stanovuje dětem povinnost zajistit svým rodičům slušnou výživu. Výživné mezi manžely a rozvedenými manžely upravuje § 91 – 95 zákona o rodině.

⁶¹ Zákon o životním a existenčním minimu (v § 4 odst. 2) přesně vymezuje, co se rozumí bytem, což předchozí právní úprava neobsahovala.

posuzované osoby ohroženy chudobou. „*Opatření tak v konečném důsledku přináší nevýhody takového postavení na rodiče dětí, což oslabuje aktivizační účinek na děti, který byl pravděpodobně sledován*“ (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008). Obdobné je posuzování i prarodičů a vnuků, pokud společně žijí a uhrazují náklady na své potřeby. Jahoda, Kofroň, Šimíková (2008) v této souvislosti poukazují na „*fenomén nové formy bezdomovectví*“, kdy rodiče z trvalého bydliště své děti odhlašují, aby s nimi nebyli společně posuzováni. Jako velmi problematické spatřují sociální pracovníci posuzování rodičů a dětí, kteří sami jsou osamělými rodiči. V tomto případě rodiče neživí pouze své dítě, ale zároveň i své vnuky, což i v situaci, kdy rodiče pracují, může vést k vyostřeným sociálním vztahům. Příkladem může být matka, která musí spolu s dětmi opustit společnou domácnost z důvodu domácího násilí, a nemá prostředky, aby si zajistila samostatné bydlení, potom je „*potrestána*“ podruhé, kdy se finančně stává závislou na svých rodičích. „*Zástupkyně ochránce považuje toto ustanovení zákona za nespravedlivé a diskriminační. Pokud by rodič nebyl osamělý, byl by posuzován společně pouze s partnerem, nikoli s prarodiči, přestože by žili v téže bytě. Stejně tak by pomoc od státu získal tehdy, kdyby nežil s prarodiči. V takových případech se totiž vyživovací povinnost v rámci rodiny nevyžaduje*“ (VOP, 2009). Obdobně nastává poněkud paradoxní situace, kdy v případě rozvedených manželů je nezletilé dítě svěřeno jednomu z nich, tím v domácnosti vznikají dva okruhy samostatně posuzovaných osob. Pokud dítě se stane plnoletým, ruší se svěřením do péče jednoho z rodičů a dítě je znenadání posuzováno s oběma rodiči, což často vede ke konfliktním situacím. Jiné osoby (např. sourozenci), které společně užívají byt, však prohlásí, že společně trvale nežijí⁶² a neuhrazují náklady na své potřeby nepatří do okruhu společně posuzovaných osob. „*Nově pojatý koncept společně posuzovaných osob tak v praxi tvrdě dopadá na sociálně slabé, kteří nemají možnost opatřit si samostatné bydlení, na dospělé děti starající se o své rodiče nebo naopak o rodiče starající se o své zdravotně postižené dospělé děti*“ (VOP, 2009).

Vhodnou změnu vidím v odstranění povinnosti plnění podmínek u všech společně posuzovaných osob. Při předcházející úpravě byla problematická situace, kdy jeden z rodičů byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání, a proto podmínky sociální potřebnosti neplnila celá rodina. Nyní se započítává příjem osoby, která není

⁶² Prokazování, že osoby spolu trvale nežijí, je v praxi velmi obtížné, v této situaci je na zvážení pracovníka orgánu pomoci v hmotné nouzi jakou formu prokázání uzná.

v hmotné nouzi, ale zbývající společně posuzované osoby mohou být dávkami zabezpečeny.

Z provedených rozhovorů se sociálními pracovníky vyplynulo, že nedávné změny v systému pomoci hmotné nouzi spojené zejména se stanovením nových okruhů společně posuzovaných osob se negativně projevily na některých sociálních skupinách (zejména invalidní či starobní důchodci). Jako pozitivní hodnotí sociální pracovníci dostatečné možnosti pro správné uvážení, aby v odůvodněných případech mohli jedince zabezpečit dávkami v hmotné nouzi.

7.2.1 Počet příjemců dávek

Uvedené změny ve společném posuzování osob byly jednou z hlavních příčin snížení počtu osob pobírajících dávky sociální pomoci. Jde zejména o zavedení povinnosti posuzování zaopatřených dětí společně s rodiči. Tuto realitu potvrdili sociální pracovníci a oporou je i statistické zjištění, že počet jednotlivců, kteří v roce 2006 tvořili 60 % všech příjemců dávek, se s porovnáním v roce 2007 snížil o 63 %. I přes tento pokles však jednotlivci převažují mezi příjemci dávek, ačkoliv mezi lidmi je rozšířený názor, že hlavními poživateli dávek jsou vícečetné rodiny. Pouze 7,6 % všech příjemců dávek na živobytí je mezi rodinami s 3 a více dětmi (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008: 84). Změna v okruhu společně posuzovaných osob však nebyla jedinou příčinou razantního snížení počtu příjemců dávek sociální pomoci. Pokles dávek je zobrazen v tabulce č. 10.

Tabulka č. 10: Porovnání počtu příjemců dávek sociální pomoci v letech 2003 - 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dávky sociální péče z titulu sociální potřebnosti							
	239265	236526	213434	185791	XX	X	X
Dávky v hmotné nouzi							
PnŽ.	X	X	X	X	68807	58195	63295
DnB	X	X	X	X	25078	20403	19154
MOP	X	X	X	X	5707	5205	7871

X dávky nebylo možno poskytovat, XX data nejsou k dispozici

PnŽ = příspěvek na živobytí, DnB = doplatek na bydlení, MOP = mimořádná okamžitá pomoc

Zdroj: MPSV, vlastní úprava

Dalším faktorem ovlivňujícím počet příjemců dávek sociální pomoci po účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi byly změny v dávkách státní sociální podpory. Šlo zejména o podstatné navýšení rodičovského příspěvku, který z původních 3696 Kč se zvýšil na 7582 Kč, a vlivem nové konstrukce životního minima, kde není

zahrnuta částka na domácnost a při posuzování hmotné nouze jsou započítávány pouze přiměřené náklady na bydlení, matkám na rodičovském příspěvku byly většinou dávky sociální pomoci odejmuty. Také osoby, pobírající příspěvek na bydlení, který rovněž doznal velkých změn, ztratily nárok na dávky v hmotné nouzi z důvodu částečného zápočtu nákladů na bydlení a stoprocentního započítávání příjmu z dávek státní sociální podpory. Určitý vliv na počet příjemců dávek měla i změna rozhodného období pro posuzování příjmu, kdy za sociální potřeby byl zkoumán příjem daného měsíce, u dávek v hmotné nouzi je zjišťován příjem za 3 předcházející měsíce, což v praxi např. u ukončení krátkodobých zaměstnání působí potíže⁶³ (na tento problém poukazovali při rozhovorech sociální pracovníci, přestože přímo na tuto problematiku nebyli dotazováni).

Počet poživatelů dávek hmotné nouze významně ovlivnila snižující se míra nezaměstnanosti. Z dat, která byla rozebrána v předchozí kapitole, lze zjistit, že v roce 2006 byla průměrná míra nezaměstnanosti ve výši 8,1 %, v roce 2007 se snížila na 6,6 %. Pokud se nezaměstnanost sníží o 1 %, potom počet příjemců dávek se redukuje o 20 % (dle propočtů Jahody, Kofroně, Šimíkové, 2008). Z toho je nepochybné, že snížení příjemců dávek o 30 % bylo důsledkem příznivé ekonomické situace. Pro porovnání, zda stejný efekt se projeví v případě nárůstu nezaměstnanosti je sestavena tabulka č. 11.

Tabulka č. 11: Porovnání rozdílu mezi mírou nezaměstnanosti a nárůstem příspěvku na živobytí (data 12/2008 a 12/2009)

	Počet nezam. 12/2008	Míra nezam. 12/2008 v %	Počet nezam. 12/2009	Míra nezam. 12/2009 v %	Rozdíl v míře nezam. v %	Počet PnŽ v 12/2008	Počet PnŽ v 12/2009	Nárůst PnŽ v %
Praha	17 433	2,1	29 865	3,7	1,6	2007	2555	27,3
Středočeský	31 220	4,5	49 144	7,0	2,5	3262	4691	43,8
Jihočeský	17 505	4,8	27 530	7,8	3,0	2011	3010	49,6
Plzeňský	16 757	5,0	26 802	8,2	3,2	1642	2906	76,9
Karlovarský	13 437	7,6	19 337	11,1	3,5	2657	3507	31,9
Ústecký	45 657	10,3	59 976	13,6	3,3	10578	12582	18,9
Liberecký	16 605	7,0	26 273	11,2	4,2	2252	3395	50,7
Královéhradecký	14 728	4,8	23 373	8,0	3,2	1859	3040	63,5
Pardubický	16 998	6,0	26 817	9,6	3,6	1870	2906	55,4
Vysočina	17 874	6,3	28 566	10,3	4,0	1393	2166	55,4
Jihomoravský	43 063	6,8	65 944	10,6	3,8	5099	7235	41,8
Olomoucký	23 470	6,9	41 092	12,2	5,3	3469	5336	53,8
Zlínský	20 048	6,9	33 836	10,8	3,9	2281	3490	53,0
Moravskoslezský	57 455	8,5	80 581	12,1	3,6	13110	16394	25,0

Zdroj: MPSV, vlastní výpočty

⁶³ Podrobněji podkapitola 7.3.1

Z výpočtu je evidentní, že nelze potvrdit jednoznačně zvýšení dávek o 20 % v případě nárůstu nezaměstnanosti o 1 %. Podle mého názoru má podstatný vliv na růst počtu dávek předchozí počet příjemců, neboť zvýšení nezaměstnanosti se většinou nedotkne dlouhodobých percipientů příspěvků. Můj úsudek potvrzuje výše uvedená tabulka, kdy např. v Ústeckém kraji došlo k nárůstu nezaměstnanosti o více než 3 %, počet dávek se však zvýšil „pouze“ o necelých 19 %, což by odpovídalo nárůstu nezaměstnanosti o 1 %. Stejný výsledek lze vysledovat i u Moravskoslezského kraje, kde počet příjemců dávek značně převyšuje průměr v ČR, avšak při zvýšení nezaměstnanosti ve stejné míře jako v Pardubickém kraji, nárůst moravskoslezských poživatelů dávek oproti pardubickým činil méně než polovinu.

Tabulka potvrzuje i regionální diferencovanost dávek a rovněž lze potvrdit přímou souvislost mezi počtem dávek a množstvím nezaměstnaných osob. Avšak rozdíly lze spatřit při obdobné míře nezaměstnanosti a procentu nezaměstnaných osob pobírajících dávky pomoci v hmotné nouzi. Zatímco v Karlovarském kraji s mírou nezaměstnanosti 11,1 % je 18,13 % nezaměstnaných osob poživateli dávek, v Libereckém kraji s mírou nezaměstnanosti 11,2 % pobírá dávky v hmotné nouzi jen 12,92 % nezaměstnaných osob. Obdobně i při srovnání Moravskoslezského kraje s mírou nezaměstnanosti 12,1 %, kde je 20,34 % uživatelů dávek a kraje Olomouckého, kde při vyšší míře nezaměstnanosti (12,2 %), je nižší procento nezaměstnaných příjemců dávek 12,98 %.⁶⁴ Z uvedeného lze dovodit, že na počet poživatelů dávek má vyšší vliv množství dlouhodobě nezaměstnaných osob, než aktuální míra nezaměstnanosti. Dlouhodobá nezaměstnanost a trvající závislost na dávkách sociální pomoci je v České republice četná. *„Na rozdíl od severského a středoevropského modelu je v českých podmínkách zjišťována dlouhá doba závislosti na dávkách....“* (Sirovátka, Kofroň, Trbola, 2003: 54). Osoby dlouhodobě nezaměstnané, které nepřetržitě setrvávají v sociálním systému jsou změnami uvedenými v kapitole 7.1 a 7.2 postiženy nejvíce, což může mít za následek jejich postupné sociální vylučování. Jestliže v roce 2007, v závislosti na změně v systému dávek sociální pomoci, došlo k výraznému poklesu příjemců dávek, u osob dlouhodobě nezaměstnaných tento trend však nelze potvrdit. *„Bohužel nedošlo k žádnému výraznému snížení podílu příjemců, kteří jsou v evidenci hmotné nouze dlouhodobě. [...] Na tuto skupinu pak zpřísnění nároků a postupné snižování výše životního minima, ke kterému dochází spolu se*

⁶⁴ Data jsou použita z prosince 2009

zavedením minima existenčního, doléhá nejtvrději, aniž by spolehlivě vedlo k jejímu začlenění na trh práce“ (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008: 82).

Z toho plyne, že cestou k řešení dlouhodobé nezaměstnanosti **není snižování dávek sociální pomoci**, které spíše vede k prohlubující se sociální exkluzi, ale řešení spíše spočívá v aktivní politice zaměstnanosti a v podpoře vzdělávání těchto osob, jenž by zvýšilo jejich zaměstnavatelnost.

7.2.2 Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu

Významný vliv na počet i strukturu klientů sociálního systému by mohlo mít sjednocení administrativy v oblasti sociální ochrany a její propojení s politikou zaměstnanosti. Jedním z možných řešení je vytvoření *jednotného institucionálního systému specializované státní správy* (Bičáková, 2007). Pokus o vytvoření propojené soustavy politiky sociální a zaměstnanosti byl učiněn v roce 2007 předložením návrhu zákona o zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu (dále jen „NÚZSS“). Provázaný systém by měl přispět k vyšší aktivizaci nezaměstnaných osob, k zabránění zneužívání a nevyužívání sociálních dávek zjednodušením přístupu občanů, k sjednocení administrace, která by zvyšovala hospodárnost, efektivnost, adresnost a účinnost sociálního systému (Bičáková, 2007). Obdobné zkušenosti mají např. i v Německu, kde sloučením podpory v nezaměstnanosti a dávek sociální péče se zvýšila pracovní snaha a rozšířila se dostupnost pomoci příjemcům (Tergeist, Grubb, 2006).

Jedním z důvodů předlohy zákona o NÚZSS byla roztříštěnost sociální ochrany, kdy *„rodina, která potřebuje finanční pomoc od státu, která se poskytuje z několika dávkových systémů, musí zpravidla hledat tuto pomoc u několika orgánů, které v řadě případů ani nesídlí v jedné obci“* (Věcný záměr zákona o zřízení NÚZSS in Zgrajová, 2007). Vzniká paradox, že čím je složitější sociální situace rodiny, tím více institucí se podílí na pomoci a získání této pomoci je komplikovanější. Právě tato komplikovanost je důvodem kritiky ze strany veřejného ochránce práv: *„Například dávky pomoci v hmotné nouzi poskytují pověřené obecní úřady, se žádostí o dávky pro zdravotně postižené se však žadatelé musejí obracet na obecní úřady s rozšířenou působností, které jsou ve větších městech (tzv. malé okresy). Podporu v nezaměstnanosti nebo státní sociální podporu zase vyřizují úřady práce sídlící v okresních městech“* (VOP, 2009b).

Obdobně i Hora (2008: 94-95) při provedeném výzkumu zjistil, že „...si někteří nezaměstnaní stěžují, že s pobíráním sociálních dávek je spojené velké množství papírování a že jsou někdy posílání na stejná místa opakovaně s různými formuláři... “. Zvláště problematiku složitosti uplatnění nároku na dávky sociální pomoci pro obtížnou orientaci v sociální soustavě nejčastěji zmiňovali i sociální pracovníci při otázce týkající se jejich názoru na NÚZSS. Podle jejich názoru by ovšem uvedený úřad přiblížil sociální ochranu lidem pouze v případě, že by pobočky úřadu byly rozšířeny alespoň na dnešní úroveň pověřených obecních úřadů. Tím by se zvýšila dostupnost sociálního zabezpečení především pro osoby ze vzdálenějších menších obcí.

Zejména při dávkách sociální pomoci lze spatřit jejich vázanost na uplatnění nároku na dávky v jiném sociálním systému, zejména podpory v nezaměstnanosti, státní sociální podpory nebo sociálního pojištění. Uvedená složitost a roztříštěnost sociálních dávek je jednou z příčin jejich nevyužívání, což potvrzuje i veřejný ochránce práv: „I přes snahu jednotlivých sociálních pracovníků nasměrovat žadatele na správný úřad se na ochránce obracejí lidé, kteří nevědí, kde o kterou dávku mohou žádat, případně o existenci některých dávek nevědí vůbec. Stává se, že když jsou o možnosti požádat o dávku dodatečně informováni, jejich nárok je promlčen a o část dávky tak přijdou“ (VOP, 2009b). Jev zvaný „non-take-up of benefits“⁶⁵ se zvyšuje v případě, „...kdy je nárok na dávky nutno prokazovat a kde, je-li toto prokazování nejen složitým a děletrvajícím, ale i stigmatizujícím a kontrolovaným procesem...“ (Mareš, 1999b: 4). Toto nečerpání dávek dosahuje od 15 – 30 % (ibid.). Nevyužívání dávek je přikládáno na straně jedné chybějící sociální kompetenci občanů, spočívající v neznalosti a v absenci informovanosti, a na straně druhé je pochybením sociálního systému, který je nejasný, komplikovaný a mnohdy binární. V systému sociální ochrany zvláště v kombinaci dávek státní sociální podpory a dávek sociální pomoci lze nalézt mnohdy duálnosti prokazování stejných podkladů (potvrzení o příjmu za poslední tři měsíce, potvrzení o studiu, doklady o uhrazených nákladech za bydlení apod.). Právě tato dvojí uplatňování nároků u dvou úřadů zvyšuje náklady na sociální ochranu.

NÚZSS měl koncentrovat sociální ochranu do jednoho orgánu, který by zajišťoval výplatu podpory v nezaměstnanosti, dávek státní sociální podpory, dávek sociální pomoci a sociální péče, příspěvku na péči a zároveň se propojil se systémem sociálně právní ochrany dětí. „Sjednocením všech předmětných agend do rukou jednoho

⁶⁵ „Nevyužívání pomoci“ - název užíván v anglicky psané literatuře, např. Ditch, 1999

státního orgánu a vytvořením jednotného datového prostředí dojde k synergickému efektu, ...“ (Bičáková, 2007). Tento efekt by se měl projevit snížením nákladů na dávky (předpoklad je cca 4 % objemu vyplacených dávek),⁶⁶ zefektivněním jednotlivých agend, což by naplnilo požadavek vlády na snížení výdajů na sociální transfery. Podle provedeného výzkumu je mezi sociálními pracovníky nejednotný názor na zavedení nového úřadu. U sociálních pracovníků větších měst převládá negativní postoj k NÚZSS, neboť podle jejich názoru by zřízení nového úřadu nevedlo ke snížení pracovníků a vynaložených prostředků. Pracovníci menších obcí by zřízení úřadu spíše přivítali, protože mnohdy vykonávají mimo sociální agendy ještě výkon státní správy jiné oblasti, k čemuž by u NÚZSS nedocházelo. Zároveň by se snížila přetíženost obcí výkonem státní správy, což může vést k zvyšování kvality poskytovaných služeb.

Uvedený záměr byl předložen a vládou schválen v roce 2007 a nový úřad měl být vybudován s účinností od 1.1.2009. Jak je zřejmé, návrh se však nepodařil prosadit, neboť byla negativní odezva ze strany obcí a krajů (Asociace krajů České republiky, 2007). Ani ve volebních programech politických stran pro volby 2010 není NÚZSS věnována pozornost, proto zřejmě k propojení systému sociální ochrany a zaměstnanosti v nejbližší době nedojde.

7.3 Aktivizace příjemců dávek

Zákon o sociální potřebnosti plnil spíše ochranou než motivační funkci. Z tohoto důvodu tato legislativní úprava byla kritizována a nedostatečná motivace osob byla jednou z příčin pro její změnu. V souladu s evropským sociálním modelem založeném na zásadě „*od welfare k workfare*“,⁶⁷ která apeluje na aktivizaci osob pobírajících sociální dávky, byla přijata nová legislativa v oblasti sociální pomoci dávkou. Tato úprava již obsahuje princip „*workfare*“,⁶⁸ který je založen na povinnosti pracovat při současném pobírání dávek sociální pomoci. Vázanost sociálních dávek na pracovní aktivity je zavedena v řadě zemí, kde „*... musí příjemce dávky sociální pomoci (péče) přijmout jakoukoli práci, která je plátcem dávky nabídnuta (kromě stanovených*

⁶⁶ Více ve věcném záměru zákona o zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu in Zgrajová, 2007

⁶⁷ Blíže Kotýnková, 2009. „*Snížení zabezpečovací funkce a posílení donucovací funkce systémů sociální ochrany je směr, který je označován jako přechod od welfare k workfare, kde cílovým stavem je sice blahobyť, avšak podmíněný aktivitou jedinců, především vlastní prací*“ (ibid.: 6)

⁶⁸ Tento princip je uplatňován zvláště v sociální politice v severovýchodních zemích, kde šetřící systém sociální pomoci je podmíněn pracovní aktivitou (Carcillo, Grubb, 2006)

výjimek, např. ze zdravotních důvodů)“ (Hacaperková, Niederle, 2002). Aktivizace může být založena na motivaci příjemců dávek např. výhodnějším zápočtem příjmů nebo na sankci, která je udělena neaktivnímu příjemci dávek. Zcela novým elementem v dávkách sociální pomoci se stala kausalita mezi výší dávky a aktivním přístupem jedince.

7.3.1 Zápočet příjmu

Na základě motta „*ten, kdo pracuje, se musí mít lépe, než ten, kdo nepracuje*“ (MPSV, 2008) bylo nutné upravit zápočet příjmu při posuzování nároku na sociální dávky. Dřívější právní úprava zohledňovala příjem v celé výši, čímž osoba pracující na zkrácený úvazek nebo za nízký příjem byla při nároku na dávky znevýhodněna oproti osobě pasivně pobírající dávky, z důvodu zvýšených nákladů spojených s dopravou do zaměstnání, výdajů na pracovní oděv apod. Jedním z aktivizačních prvků nového zákona o pomoci v hmotné nouzi se tedy stala finanční podpora spočívající **v zápočtu příjmů ze zaměstnání pouze poměrnou částí**. Příjem ze závislé činnosti a z funkčních požitků se započítává ve výši 70 % těchto příjmů. Z dávek nemocenského pojištění a náhrady mzdy po dobu prvních 14 dnů dočasné pracovní neschopnosti /karantény, z podpory v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci je příjem započítáván ve výši 80 %, ostatní započitatelné příjmy jsou při výpočtu dávky zohledňovány v plné výši. Uvedené finanční incentivy mohou vést k vyššímu zájmu nezaměstnaných osob o přijetí zaměstnání na částečný úvazek. Tuto skutečnost potvrdili při rozhovorech sociální pracovníci, avšak bohužel v ČR je velmi nízké procento částečných pracovních úvazků.⁶⁹ Měsíční statistika počtu osob majících příjem z výdělečné činnosti při současném souběhu dávek v hmotné nouzi za II. pololetí roku 2009 je zobrazena v tabulce č. 12.

Tabulka č. 12: Počet osob pobírajících dávky v hmotné nouzi při příjmu z výdělečné činnosti

Rok 2009	červenec	srpen	září	říjen	listopad	prosinec
Počet osob	15386	15367	15524	17066	17599	17938
Počet PnŽ	62753	63959	65097	67358	69836	73213

Zdroj: archiv pracovníka odboru rodiny a dávkových systémů MPSV, 2010, vlastní úprava

⁶⁹ V ČR se jedná o cca 3,5 % všech pracovních úvazků. Pro srovnání : Rakousko 27,9 %, Francie 12,9 %, Dánsko 19,6 %, Holandsko 34,5 %, Polsko 11,5 %, Velká Británie 23,3 %, EU 25 19,0 % (MPSV, 2008a).

Z tabulky je zřejmý nárůst počtu osob výdělečně činných, které jsou zároveň příjemci dávek hmotné nouze. Bohužel dostupná data jsou pouze krátkodobá, což z nich nelze vysledovat další směr nárůstu nebo poklesu takto posuzovaných osob. Zobrazený nárůst může mít dvě vysvětlení: za prvé se zvyšuje zájem osob pracovat na částečný úvazek nebo za nižší příjem, za druhé lidé museli přijmout u zaměstnavatelů práci na částečný úvazek nebo práci za nižší (minimální) mzdu, která je pro zabezpečení rodiny nedostatečná, a tím se osoby dostaly do stavu hmotné nouze. Posouzení tohoto trendu by bylo vhodné analyzovat dalším výzkumem.

Výše uvedená bonifikace není zcela příhodná u krátkodobých zaměstnání, neboť při vstupu na pracovní trh je osoba pobírající dávky „zvýhodněna“ tím, že první příjem se započte až druhý měsíc po nástupu do zaměstnání,⁷⁰ avšak při ukončení pracovního poměru se poslední příjem projevuje při výpočtu dávky ještě následující tři měsíce. Na názorném příkladu uvedeném v tabulce č. 13 je zřejmé, že osoba, která nastoupila do zaměstnání má následující měsíc po nástupu do zaměstnání mzdu a plnou dávku, v této době se projevuje tzv. *in-work bonus*.

Tabulka č. 13: Zápočet příjmu při současném poskytování dávek sociální pomoci

	Příjem v Kč	PnŽ v Kč	DnB v Kč	Celkem v Kč
Měsíc nástupu na DPČ	0	3126	2541	5667
1. měsíc po nástupu na DPČ	2690	3126	2541	8357
2. měsíc po nástupu na DPČ	2690	2687	2353	7730
3. měsíc po nástupu na DPČ	2690	2248	2164	7102
4. měsíc po nástupu na DPČ	2049/665/200*	1808	1976	6698
5. měsíc po nástupu na DPČ	2690/1500**	1808	1976	7974
6. na konci ukončení DPČ	2690/1500**	1392	1798	7380
1. měsíc po ukončení DPČ	2690/1500**	1042	1648	6880
2. měsíc po ukončení DPČ	0	758	1526	2284
3. měsíc po ukončení DPČ	0	1548	1864	3412
4. měsíc po ukončení DPČ	0	2337	2203	4540
5. měsíc po ukončení DPČ	0	3126	2541	5667

* Příjem z DPČ/nemocenské dávky/jiný příjem

** Příjem z DPČ/jiný příjem

DPČ = Dohoda o pracovní činnosti, PnŽ = příspěvek na živobytí, DnB = doplatek na bydlení

Zdroj: data ze spisové dokumentace, vlastní zpracování

Po celou dobu zaměstnání je celkový příjem vyšší, než byl příjem před započtením výdělečné činnosti. Avšak při ukončení zaměstnání je uvedený bonus eliminován a osoba se dostává ještě do větší nouze, než kdyby pobírala dávky

⁷⁰ Příklad: Příjemce dávky nastoupí do zaměstnání 1.1., v lednu je mu poskytnuta dávka v přiznané výši, první mzda je vyplacena v únoru, v tomto měsíci je opět poskytnuta dávka v přiznané výši, příjem ze zaměstnání se projeví při výpočtu dávky v březnu.

bez výdělečné činnosti. Z konkrétního výše zobrazeného příkladu je zřejmé, že osoba, která ukončila výdělečnou činnost nedosahuje dávek, jenž by pokryly alespoň náklady na bydlení (částka 2541 Kč). Až po třech měsících se opět dostává osoba na částku životního minima. Pokud porovnáme průměrný celkový příjem během 12 měsíců ve výši 6140,91 Kč s částkou příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, přesahuje příjem dávky sociální pomoci o necelých 500 Kč měsíčně. Je tedy otázkou, jestli přijetí takového zaměstnání je odůvodněné, neboť náklady zaměstnané osoby jsou vyšší než u osoby nezaměstnané.

I nezapočitatelná částka ve výši 30 % je nedostatečná, neboť tento bonus pokryje pouze zvýšené výdaje spojené s dojížděním, stravováním mimo domov, případně se zabezpečením dětí. Proto jedinci zvažují, zda nízkopříjmové zaměstnání jim přinese nějakou přednost, zejména v případě, kdy zaměstnání je krátkodobé. V řadě západoevropských zemí je pro dlouhodobě nezaměstnané osob takové rozhodování snadnější, neboť podpora při přijetí zaměstnání na částečný úvazek či za minimální příjem je na vyšší úrovni. Příkladem může být Francie, kde mimo daňových úlev u osob pracujících za minimální mzdu, příjemci sociální pomoci pobírají dávky po dobu 6 měsíců ve 100 % a v 50 % dalších 9 měsíců po přijetí zaměstnání. Ještě velkorysejší systém podpory zaměstnanosti byl zaveden v roce 1993 v Irsku, kde dlouhodobě nezaměstnaným, kteří nastoupili do zaměstnání poskytují bonus po dobu tří let. První rok je osobě pracující alespoň 20 hodin týdně poskytováno 75 % bývalých dávek, druhý rok 50 % a ve třetím roce 25 %. Podle dosavadních zkušeností polovina takto zaměstnaných osob po vyčerpání bonusu končí v zaměstnání, avšak polovina zůstává dále zaměstnána (Carcillo, Grubb, 2006). Shodně hodnotí sociální pracovníci u nás zavedený bonus jako motivační pouze pro osoby, které jsou nezaměstnané kratší dobu, u dlouhodobě nezaměstnaných se předpokládaný efekt neprojevuje. Důvodem je častá práce v šedé ekonomice,⁷¹ nízká minimální mzda, malá nabídka vhodných zaměstnání a také nevysoká nezapočitatelná částka, která není dostatečně motivační, neboť pouze pokryje již zmíněné zvýšené náklady spojené se zaměstnáním.

Předchozí právní úprava nezvýhodňovala aktivní jedince oproti lidem neaktivním. Podle nového zákona o pomoci v hmotné nouzi může získat osoba, která se prokazatelně snaží zvýšit si příjem vlastní prací, **zvýšení částky živobytí ve výši 20 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem**. Zákon vymezuje možnosti zvýšení

⁷¹ Stínová ekonomika v ČR na přelomu let 1999/2000 činila 19,1 % z HDP (Schneider, 2002)

příjmu vlastní prací,⁷² avšak nedefinuje, co je možno považovat za prokazatelné. Zde je prostor pro sociální práci, aby pracovník hmotné nouze zvážil reálné možnosti příjemce dávky. Z rozhovorů se sociálními pracovníky vyplynulo, že tuto snahu posuzují individuálně, v závislosti na vzdělání a schopnostech příjemce dávky. Nejčastější odpovědí na počet požadovaných prokázaných kontaktů u zaměstnavatelů byla uváděna 3 pracovní místa, které musí příjemce dávky zkontaktovat.

Za aktivizační složku můžeme považovat i možnost **zvýšení částky živobytí** osoby hledající zaměstnání **o částku 300 Kč měsíčně**.⁷³ Obdobně jako v předešlém případě je na posouzení sociálního pracovníka, zda doložené doklady bude považovat za dostačující k přiznání uvedeného bonusu. Z polostukturovaných rozhovorů bylo zjištěno, že je velký rozdíl v četnosti přiznávání tohoto institutu, spíše je přiznáván v malé míře, jsou i sociální pracovníci, kteří zvýšení zatím neposkytli. Jako důvod uváděli pracovníci, že klienti náklady neprokazují nebo prokazují nedostatečně. Více jej využívají orgány pomoci v hmotné nouzi u osob, které musí dojíždět ze vzdálenějších obcí nebo u osob vykonávajících veřejnou nebo dobrovolnickou službu. Na dotaz týkající se odpovídající výše příspěvku, odpověděli ve většině, že 300 Kč je dostatečná částka, pouze v jednom případě pracovník považuje tuto částku jako nedostatečnou.

Jedním z aktivizačních záměrů bylo zavedení tzv. **aktivizačních plánů** do zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tyto plány měly zpracovávat orgány pomoci hmotné nouzi s osobami pobírajícími příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců. Odpovědi týkající se účelnosti tohoto aktivizačního prvku byly ze strany sociálních pracovníků jednoznačně vymezeny v neprospěch uvedených plánů – „...je dobře, že se aktivizační plány zrušily, suplovaly práci ÚP.“ „Plnily formální funkci.“ „Aktivizační plány bylo velké úřadování s malým efektem, zrušení jsme uvítali.“ (některé z odpovědí sociálních pracovníků). Podle pracovníků šlo o částečné převedení kompetencí úřadů práce na orgány pomoci v hmotné nouzi, které však neměly možnost udělení sankcí za nesplnění povinnosti stanovené aktivizačním plánem. Tím se efektivnost tohoto opatření zcela mýjela účinkem, proto aktivizační plány byly k 1.1.2009 zrušeny.

⁷² § 12 zákona o pomoci v hmotné nouzi

⁷³ § 30 zákona o pomoci v hmotné nouzi

7.3.2 Veřejná služba

„*Ten, kdo se snaží, se musí mít lépe, než ten, kdo je pasivní*“ (MPSV, 2008).

Od roku 2009 je nejvýznamnějším aktivizačním institutem **veřejná služba**. Veřejná nebo dobrovolnická služba vykonávaná v rozsahu minimálně 20 hodin měsíčně brání poklesu příspěvku živobytí na existenční minimum. K tomuto poklesu dochází v případě, kdy příjemce příspěvku na živobytí během 6 měsíců pobírání této dávky nemá příjem ze zaměstnání, z podpory v nezaměstnanosti/při rekvalifikaci, není v pracovní neschopnosti, není nezaopatřeným dítětem nebo osobou u nichž se nezkoumá zvýšení příjmu vlastním přičiněním.⁷⁴ Od července 2009 se snížil příspěvek na živobytí na částku existenčního minima u téměř 24 248 nezaměstnaných osob,⁷⁵ což je asi 20 % z celkového počtu osob pobírajících dávky v hmotné nouzi (VOP, 2009a). Původním záměrem této úpravy bylo snížení dávek osobám, které se dlouhodobě práci vyhýbají. „*Podle expertů však nejsou všichni lidé stejní a na řadu z nich dopadl zákon nespravedlivě, protože pracovat objektivně nemohou*“ (Špačková, 2009). Obdobně situaci posuzuje i zástupkyně veřejného ochránce práv, která má za to, že systém veřejné služby není dořešen, neboť pracovní aktivity nejsou dostupné a nejvíce dopadá na osoby zdravotně postižené (VOP, 2009a). Povinnost odpracování minimálního počtu hodin na veřejné službě byla stanovena pro zachování životního minima příjemcům dávek, avšak zřízení uvedených míst byla ponechána na zvážení obcí. „*Tento nový systém motivace dlouhodobě nezaměstnaných problém neřeší a výsledky ukazují, že řada lidí se v důsledku této právní úpravy propadají do existenční nouze a sociálního vyloučení. Na jednu stranu existuje povinnost odpracovat určitý počet hodin ve veřejné službě, ale na druhou stranu obce nemají povinnost veřejnou službu nabízet*“ (VOP, 2010b). MPSV neeviduje počet obcí, které zavedly veřejnou službu, pouze přijímají žádosti o dotaci na pojistné pro osoby vykonávající veřejnou službu. Z dotazování na MPSV bylo zjištěno, že v roce 2009 požádalo o dotaci 273 obcí, všem žádostem bylo vyhověno, a to v celkové výši 1.273.969 Kč. Vzhledem k počtu obcí v ČR⁷⁶ se toto číslo může zdát velmi nízké, ale nestanovuje celkový počet obcí, které organizují

⁷⁴ Jedná se o osoby starší 68 let, poživatele starobního důchodu, osoby invalidní ve III. stupni, osoby pobírající dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství, rodiče pobírající rodičovský příspěvek, osoby pečující o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve II – IV. stupni, pokud je tato pomoc poskytována v rozsahu nejméně 80 % pracovní doby.

⁷⁵ V tomto počtu je zahrnuto i 1460 osob, které pobíraly zvýšený příspěvek z důvodu dietního stravování a při poklesu dávky na existenční minimum zvýšení na dietu nenáleží. Proto tato osoba nepřichází „pouze“ o 1006 Kč snížením částky živobytí z životního na existenční minimum, ale také o další částku podle typu diety (VOP, 2009a)

⁷⁶ 6250 obcí (MV ČR)

veřejnou službu, protože všechny obce se zavedenou veřejnou službou o dotaci nežádají (mají pojištění zdarma či si je hradí ze svého nebo některé obce vykonávají veřejnou službu pro více obcí). Počátkem roku 2010 bylo MPSV provedeno dotazníkové šetření⁷⁷ týkající veřejné služby a bylo zjištěno, že asi 10 % obcí v ČR veřejnou službu pořádá. Nejvíce obcí (95 %) zaměstnává osoby v rámci veřejné služby na udržování čistoty ulic a veřejných prostranství, v 60 % na zlepšování životního prostředí, v 14 % na kulturní rozvoj nebo jiné činnosti, v 13 % na sociální péči (Beck, Niederle, 2010). Omezená data (viz. tabulka č. 14) byla z MPSV získána v oblasti počtu osob podílejících se na veřejné nebo dobrovolnické službě v období od července do prosince 2009, tedy v době, kdy se dal očekávat nejvyšší nárůst pracovníků v těchto službách.

Tabulka č. 14: Počet osob vykonávajících veřejnou nebo dobrovolnickou službu v období 07-12/2009

Druh služby	Veřejná				Dobrovolnická			
	< 20	>=20	>=30	Celkem	<20	>=20	>=30	Celkem
07/2009	1059	8125	6017	15201	75	604	431	1110
08/2009	1313	8802	6727	16842	80	679	523	1282
09/2009	1575	9111	7026	17712	101	719	563	1383
10/2009	1763	9227	7188	18178	124	770	616	1510
11/2009	1719	9691	7798	19208	132	811	663	1606
12/2009	2031	9300	7377	18708	138	824	670	1632

Zdroj: data získána od pracovníka odboru rodiny a dávkových systémů MPSV, 2010, vlastní úprava

Uvedená tabulka ukazuje na stoupající trend osob podílejících se na dobrovolnické službě. Veřejná služba vykazuje pokles pracovníků v měsíci prosinci 2009, což může být vysvětleno nevyhovujícími klimatickými podmínkami, avšak mimo uvedeného měsíce je také vidět progresivní nárůst osob na veřejné službě. Překvapivým zjištěním je počet osob pracujících na 30 hodin měsíčně. S ohledem na možnost navýšení částky živobytí ještě o polovinu rozdílu mezi životním a existenčním minimem (viz. tabulka č. 15), by se dal očekávat vyšší počet osob pracujících na 30 hodin měsíčně.

Tabulka č. 15: Navýšení částky živobytí při odpracování 30 hodin měsíčně na veřejné službě

	Jednotlivec	1. osoba	2. a další osoba
Navýšení v Kč	553	430	290

Zdroj: vlastní výpočet podle zákona o životním a existenčním minimu

⁷⁷ Závěrečná zpráva „Vyhodnocení aplikace veřejné služby“ byla poskytnuta pracovníkem odboru rodiny a dávkových systémů, zveřejněna bude na přelomu května a června 2010

Z provedeného výzkumu v rámci Zlínského kraje vyplynulo, že většina obcí s pověřeným úřadem⁷⁸ veřejnou službu zavedla. S touto službou, jak bylo zjištěno z rozhovorů se sociálními pracovníky, jsou pouze pozitivní zkušenosti. Obdobně jako u celorepublikových dat se potvrdila převaha výkonu veřejné služby na 20 hodin měsíčně. Podle názorů sociálních pracovníků je tento stav částečně způsoben nezájmem ze strany příjemců dávek, zčásti jde o reakci na nedostatek počtu míst a snahou podělit tato místa mezi větší počet nezaměstnaných, proto obce nemusí umožňovat zvýšený počet odpracovaných hodin.

Ze strany poživatelů dávek, pracovníků hmotné nouze i ze strany veřejnosti je veřejná služba vnímána kladně (Beck, Niederle, 2010). S ohledem na krátkou působnost uvedeného institutu je obtížné hodnotit jeho efektivnost, avšak již dnes je zřejmé, že pro naplnění stanoveného záměru je nutné učinit změny v legislativně zakotvené povinnosti výkonu veřejné služby. Dobrovolnická služba je dlouhodoběji zavedenou možností aktivace nezaměstnaných osob, ale bohužel tato aktivizační složka je vhodná pouze pro určitou část nezaměstnaných osob (Metodický pokyn MPSV 1/2009, VOP, 2009a).

7.4 Výplata dávek formou poukázek

Jedním z častých argumentů pro snižování výše dávek je jejich nevyužívání k poskytnutému účelu tj. zajištění základních životních potřeb. Často je poukazováno na zneužívání dávek na nákup alkoholu, tabáku či využívání finančních prostředků ze sociálních dávek k hraní na automatech.

Již v době platnosti zákona o sociální potřebnosti nabízel zákon o sociálním zabezpečení sociálním pracovníkům využití možnosti ustanovit zvláštního příjemce v případech, kdy by nebylo dosaženo účelu, ke kterému dávka byla určena. Při rozhovorech sociální pracovníci často uváděli, že prokazování takového zneužívání dávek bylo velmi obtížné a proto v praxi nebylo tohoto institutu často využíváno. Nejběžněji prokazatelné nevyužívání dávek pro dané upotřebení bylo v případě neuhrazených nákladů na bydlení. V těchto případech sociální pracovníci často volili přímou úhradu nájemného nebo nákladů za energie.

⁷⁸ Z 25 obcí s pověřeným obecním úřadem veřejnou službu zavedlo celkem 21 obcí.

Nový zákon o pomoci v hmotné nouzi přinesl další možnosti ve způsobech vyplácení sociálních dávek, a to formou poukázek opravňující k nákupu zboží ve stanovené hodnotě. Některé z orgánů pomoci v hmotné nouzi tento trend přivítaly a poukázky na zboží zavedly plošně. Vzhledem k tomu, že nebyla určena hranice poskytování dávek ve formě poukázek, proto bylo pouze na zvážení sociálních pracovníků, jakou výši nepeněžních prostředků zvolí. Příkladem nevhodně zvoleného poměru vyplácení prostředků bylo město Litvínov, kdy orgán pomoci v hmotné nouzi stanovil výši dávky formou poukázky na 70 % a peněžní prostředky ponechal příjemcům pouze v částce 30 %. Tento postup však napadl veřejný ochránce práv, který oprávněně poukazoval na pochybení postupu úřadu v případě, kdy občanům bylo tímto způsobem znemožněno zajištění potřeb, jenž formou poukázky nemohli hradit (např. doplatek za léky, výživné, úhradu jízdného, úhradu nákladů spojených s bydlením, které nejsou pokryty příspěvkem/doplátkem na bydlení). Dále také bylo kritizováno omezení svobodného rozhodování o užití finančních prostředků u osob, které dlouhodobě nemohou svou situaci řešit (zdravotně znevýhodnění, starší občané, matky s malými dětmi) a dávky využívají k stanovenému účelu. S tvrzením, že tento způsob poskytování dávek je efektivní, neboť jeho zavedením se snížil počet příjemců dávek, se nelze plně ztotožnit, protože mezi těmito osobami se mohou nacházet i ty, které pouze z důvodu určité stigmatizace tento způsob poskytování pomoci odmítají. Tato domněnka je prokázána zveřejněnými výsledky průzkumu firmy Accor Services,⁷⁹ podle níž se 12 % příjemců dávek, kteří by měli pobírat dávky v poukázkách, sociální pomoci raději vzdalo. Bohužel nejsou zveřejněna data, z níž by se dalo odhalit, které kategorie osob se toto týká. Může jít například o osoby v předdůchodovém věku, které celý dosavadní život pracovaly, a proto poukázky v hmotné nouzi mohou vnímat jako určité stigma, jenž nemohou překonat, a to je důvodem odmítnutí sociální pomoci. Odmítnutí poukázek není důkazem toho, že dávky v hmotné nouzi byly zneužívané. Spíše je otázkou, zda zavedení poukázek u některých skupin osob nepovede zavedení poukázek spíše k prohlubování chudoby, než k ochraně před ní.

Na základě návrhu poslance Ústeckého kraje Oldřicha Vojíře byla v roce 2008 s účinností od 1.1.2009 stanovena povinnost vyplácet nejméně 35 % příspěvku na živobytí formou poukázek. Na poslední chvíli byla tato povinnost zaměněna za fakultativnost a nadále bylo vyplácení dávek poukázkovým systémem vázáno

⁷⁹ Firma zabývající se mj. i zajišťováním a distribucí poukázek v hmotné nouzi

na prokázání sociálních pracovníků, že dávky nejsou využívány k danému účelu. Právě tato skutečnost je bariérou v rozšířenějším využití této formy výplaty.

Z rozhovorů bylo zjištěno, že orgány pomoci v hmotné nouzi výplatu poukázkami většinou nevyužívají, u necelé čtvrtiny dotázaných je tato forma využívána v malé míře (1 – 5 klientů), téměř čtvrtina dotázaných uvedla vyšší míru poskytování dávek v poukázkách (u čtvrtiny až poloviny klientů). Pozitivně tuto možnost pobírání dávek přijaly například matky dětí, kde otec požívá alkohol, negativně osoby požívající alkohol. U těchto osob však zamýšleného efektu se stěží dosáhne, jak ukazuje následující kazuistika: muž, 52 let, alkoholik byl seznámen s tím, že mu bude část jeho dávky poskytována formou poukázek, neboť se opakovaně dostavil na úřad opilý, v opilosti spáchal řadu přestupků, což osvědčuje, že dávka není využívána na daný účel. Jeho reakce spočívala ve sdělení, že ví, s kým poukázky smění a tím obdrží hotovost potřebnou nákupu alkoholu.

Sociální pracovníci mají možnosti zamezit způsobu zneužívání dávek efektivnějším způsobem spočívajícím v přímé úhradě potřeb: stravy ve školách, základního vybavení domácnosti, nákladů na bydlení apod. nebo stanovením zvláštního příjemce. Určitou rezervu vidím ve spolupráci orgánů pomoci v hmotné nouzi a orgánů sociálně právní ochrany dětí, které by měly být iniciátorem ke změně výplaty dávek v případě zjištění nedostatečného zabezpečení základních potřeb u dětí. Plošné zavádění poukázkového systému nevyřeší okrajové zneužívání dávek, spíše bude odrazovat osoby, které se za svou sociální situaci stydí, proto si poukázky nevyzvedávají, neboť se bojí určité stigmatizace.

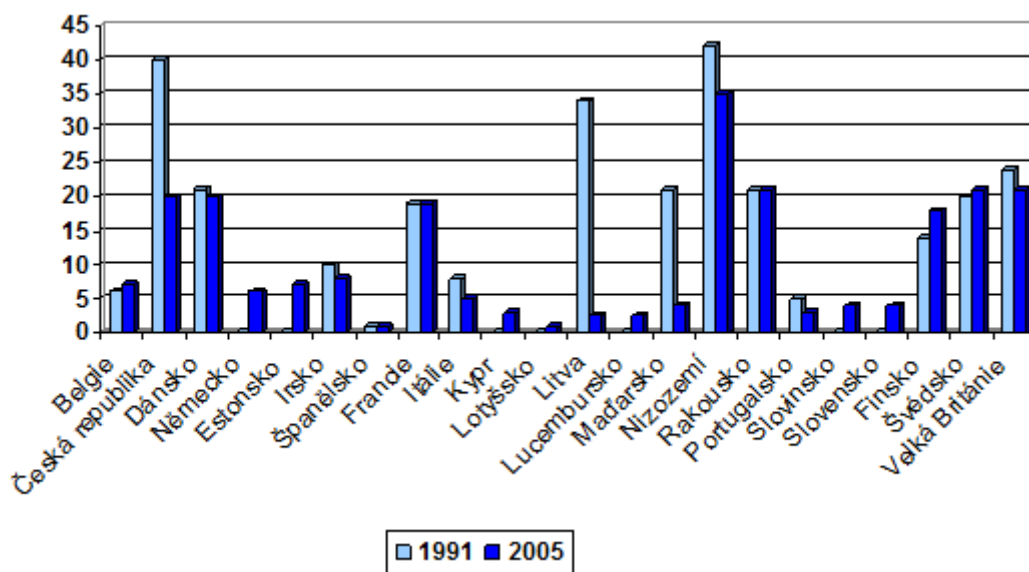
7.5 Problematika úhrad nákladů spojených s bydlením

Jak bylo zmíněno v úvodní části této kapitoly předchozí právní úprava zahrnovala v částce životního minima i částku na bydlení. Eliminací této položky z životního minima úhrada nákladů na bydlení měla být zajišťována příspěvkem na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory a doplatkem na bydlení z dávek v hmotné nouzi.

Původní vládní návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi vymezil povinnost obcím v samostatné působnosti zajistit rozhodování a výplatu doplatku na bydlení (Vláda ČR, 2005b). Toto ustanovení však vyvolalo takovou nevoli obcí, že tento záměr

byl zrušen. Svaz měst a obcí (dále jen „Svaz“) argumentoval tím, že administraci kolem poskytování dávek by musely řešit všechny obce, tedy i ty, které nemají žádné úředníky, a proto není zřejmé, kdo by tuto agendu měl vést. Svaz poukazoval na navýšení administrativy, bez zajištění potřebného vybavení např. softwarového. Dále návrhu zákona bylo vyčítáno neřešení mechanismu, jakým způsobem budou distribuovány prostředky na poskytnutí těchto dávek, zda podle počtu obyvatel v obci, podle žadatelů nebo dle vyplacených prostředků. Dle Svazu by měl být i nadále garantem sociální politiky stát a s ohledem na poskytování příspěvku na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory „je proto nadbytečné štěpit režim dávek vyplácených v oblasti bydlení“ (Lenert, 2005). Tímto se obce zbavily povinnosti řešení otázek bydlení svých sociálně slabších občanů. Na nevyhovující dostupnost standardního sociálního bydlení bylo poukazováno již před přijetím zákona o pomoci v hmotné nouzi (Mareš, 2006). I veřejný ochránce práv stávající situaci v oblasti sociálního bydlení považuje za nevyhovující. Konstatuje, že obce se privatizací zbavily větší části bytového fondu a v současné době nejsou schopny uspokojovat potřeby svých sociálně vyloučených občanů nebo občanů, kteří jsou sociální exkluzí ohroženi. Obce ponechaly obecní byty v nevyhovujících podmínkách nebo ve vyloučených lokalitách, čímž dochází k segregaci sociálně slabých občanů. „Početnou skupinu lidí, na které neexistence sociálního bydlení těžce dopadá, jsou rodiny s nízkými příjmy a osamocení rodiče s dětmi“ (VOP, 2009c). Pokles počtu sociálních bytů v období let 1991 – 2005 je zobrazen v grafu č. 5.

Graf č. 5: Sociální bydlení jako podíl z celkového bytového fondu v %



Zdroj: CECODHAS in Eurostat, 2010e, vlastní úprava

Z něho je zřejmé, že pokles sociálních bytů v ČR v uvedeném období dosáhl jedné poloviny, přesto s 20 % sociálních bytů z celkového bytového fondu se řadíme mezi státy s vyšší mírou sociálního bydlení. Vzhledem k tomu, že u nás je stále nedostatečná nabídka bytů, zejména těch s přiměřeným nájemným, proto i uváděný počet sociálních bytů je nedostatečný k uspokojení základních bytových potřeb některých skupin obyvatel. Na nedostatek sociálních bytů poukazovali i sociální pracovníci, kteří byli na otázku týkající se odůvodněných nákladů a doplatku na bydlení dotazováni. V poslední době se množí případy, kdy se na orgány pomoci hmotné nouze obracují senioři, kteří mají vyšší příjmy zabraňující získání některé z dávek státní sociální podpory nebo pomoci v hmotné nouzi. MPSV si tíživou situací starších občanů uvědomuje, a protože ví, že tuto problematiku nelze řešit pomocí sociálního systému, apeluje na obce, aby vytvářely podmínky pro zajištění méně nákladného bydlení (Hošek, 2010). Vláda ČR schválila v srpnu 2009 rozsah poskytování podpory na výstavbu sociálních bytů. Tyto byty by měly být určeny sociálně slabším domácnostem (vyhodnocování podle příjmů domácností), seniorům nad 75 let (také se má částečně přihlížet na příjem seniorů) a lidem se sníženou soběstačností (zdravotně postižení) [Obec&finance, 2010].

V subkapitole 5.1 bylo uvedeno, že vysoké náklady na bydlení jsou jednou z příčin vedoucích k chudobě. Předchozí právní úprava dávala možnost sociálním pracovníkům upravit částku sociální potřeby tak, aby příjemce dávek mohl své skutečné náklady na bydlení uhradit. Jednalo se zejména o aktuální situace, kdy žadatel jednorázově uhradil například nákup dřeva nebo uhlí, a tato částka mu mohla být v daném měsíci v části na domácnost zohledněna. Jak je ukázáno v kazuistikách, sociální pracovníci možnosti úpravy částky na domácnost využívali. Po roce 2007, kdy úhrada nákladů spojených s bydlením přešla na příspěvek a doplatek na bydlení, možnost zohlednění skutečných nákladů na bydlení byla v mnohých případech eliminována. Problematika bydlení *„vychází ze zásady, že je sociálně únosné, nepřekračují-li skutečné náklady za bydlení 30 % (resp. 35 % v Praze) příjmu osoby“* (Poslanecká sněmovna ČR, 2005). Pokud skutečné náklady na bydlení jsou nižší než 30/35 % příjmu osoby, nárok na dávky na bydlení nevzniká. V případě, kdy skutečné náklady stanovené částky příjmu přesahují, vznikne majiteli nebo nájemci nemovitosti, kde má trvalý pobyt, nárok na příspěvek na bydlení maximálně do výše normativních

nákladů na bydlení.⁸⁰ Jestliže příspěvek na bydlení nepokryje náklady spojené s bydlením, může osoba žádat o doplatek na bydlení ze systému dávek sociální pomoci. Podmínkou pro doplatek na bydlení je vznik nároku na příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení. Právě za situace, kdy občan/rodina nemá nárok na příspěvek na bydlení, a z tohoto důvodu nevzniká nárok ani na doplatek na bydlení vyvstane problém s úhradou nákladů na bydlení. Podle názoru sociálních pracovníků jde o častý případ, kdy není možno poskytnout doplatek na bydlení, a ani jinou dávkou sociální pomoci situaci řešit dlouhodoběji. Zákon o pomoci v hmotné nouzi stanoví i možnost poskytnutí doplatku na bydlení z důvodu tzv. zvláštního zřetele,⁸¹ avšak tento institut není možno využít u nájemní formy bydlení. Zde vzniká situace, kterou systém sociální pomoci nepokrývá a nastává reálná hrozba ztráty bydlení. Na dotaz, zda se sociální pracovníci se ztrátou bydlení u svých klientů setkali, odpověděli, že příjemci dávek se snaží získat takový byt, aby splnili podmínky pro přiznání dávky na bydlení.

Jako další problematickou oblast vnímají sociální pracovníci stanovení **odůvodněných nákladů na bydlení**. Do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává nájemné, až do výše cílového nájemného, pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu a úhrada nezbytné prokazatelné spotřeby energií. V souvislosti se stanovením cílového nájemného, které zdaleka nedosahuje částek tržního nájemného u soukromých subjektů a absencí obecních bytů s regulovanou výší nájemného se osoby v hmotné nouzi dostávají do neřešitelné situace. Obdobné zkušenosti vyplynuly i z výzkumu VÚPSV „...*informanti vidí úskalí v nastavení limitů u nákladů na bydlení [...]. Poukazují na neadekvátně nastavené odůvodněné náklady u doplatku na bydlení, které pak často způsobují, že jsou náklady na bydlení hrazeny na úkor prostředků primárně určených na živobytí*“ (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008: 55). Nedostatečné nastavení limitů odůvodněných nákladů na bydlení je poukázáno např. na kazuistikách č. 4 a 5. Srovnatelná situace je u bytů v osobním vlastnictví, kdy ve službách k těmto bytům je započten příspěvek do fondu oprav, který zákon neumožňuje zohlednit při výpočtu výše doplatku na bydlení. Suma do fondu oprav mnohdy přesahuje tisíc korun a tuto částku musí příjemce dávek uhradit z živobytí, proto tato úhrada bývá problematická zvláště u osoby pobírající pouze existenční minimum. K otázce přiměřenosti stanovení odůvodněných nákladů na bydlení odpovídali respondenti diferencovaně. Menší část sociálních pracovníků považuje stanovení odůvodněných

⁸⁰ Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny v § 26 zákona č. 117/1995 Sb.

⁸¹ Srov. § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi

nákladů za přiměřené, většina za nízké, které nepokryje klientům jejich výdaje spojené s bydlením. Větší problém spatřují pracovníci dávek v hmotné nouzi u nezbytné spotřeby energií, která je stanovena podle plochy bytu. Právě klienti dávek hmotné nouze často obývají byty s nepatrnou podlahovou plochou, což se projevuje v nízko stanovené prokazatelné spotřebě energií, do níž se skutečná spotřeba rodiny však nevejde. Obdobná situace je v případě otopu tuhými palivy, kdy měsíčně je nízká částka rozpočítávána v doplatku na bydlení, avšak nelze zohlednit jednorázový výdaj daného měsíce spojený s nákupem paliva.

Počet příjemců příspěvku na živobytí přesahuje téměř trojnásobně počet osob pobírajících doplatek na bydlení. Z provedeného výzkumu vyplynuly nejčastější příčiny nepřiznání doplatku na bydlení:

- neplnění podmínek pro přiznání příspěvku na bydlení (např. z důvodu odlišného trvalého pobytu),
- příspěvek na bydlení přesahuje částku odůvodněných nákladů na bydlení,
- neuhrazení nákladů na bydlení za předešlý měsíc.

Paradoxně jsou klienti dávek sociální pomoci vytlačováni do nákladnějšího bydlení, a to z důvodu dluhů na nákladech za bydlení, z nemožnosti hradit tržní nájemné, nebo z důvodu privatizace, již se nemohli zúčastnit pro nedostatek finančních prostředků, v některých případech i pro neshody v rodině (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008). Tak se uzavírá bludný kruh, kdy lidé na dávkách sociální pomoci musí opustit stávající bydlení a řešit svojí situací pobytem na ubytovnách. Zde však ztrácí nárok na obligatorní doplatek na bydlení a je dále na zvážení sociálního pracovníka, zda a v jaké výši dávku na bydlení z důvodu tzv. zvláštního zřetele přizná. Všichni z oslovených sociálních pracovníků uvedli, že doplatek na bydlení z důvodu zvláštního zřetele poskytují, neboť v současné složité bytové situaci nelze pomoc řešit jiným způsobem. Nejednost byla v odpovědích na výši takto poskytovaného doplatku na bydlení. Převážně je výše stanovována v závislosti na počtu osob domácnosti, na možnosti využití jiné formy ubytování např. v azylovém domě. Bohužel i ubytování azylového typu se pro některé skupiny osob jeví jako nedostupné. Velmi nesnadná je situace osamělých žen, neboť většina zařízení je specializována na matky s dětmi, rodiny nebo na muže, zabezpečení vhodného cenově přiměřeného bydlení pro ženy se v poslední době ukazuje jako velmi obtížné. S ohledem na komercializaci sociálních služeb je i pro starší osoby bez nároku na důchod nebo s nízkým starobním důchodem komplikované zaopatřit si bydlení.

„Otázka bydlení, zejména ve smyslu možnosti nalezení sociální situaci adekvátního bydlení, pro převažující typ klientů systému hmotné nouze limitované, se jeví jako jeden ze zásadních problémů situace hmotné nouze a jejího řešení“ (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008: 62).

7.6 Postavení sociálního pracovníka a jeho možnosti řešení sociální situace klientů

V předešlých částech práce byla zmiňována důležitost sociální práce a správného uvážení sociálních pracovníků. Proto další část práce bude věnována jejich funkci v systému dávek sociální pomoci.

Předchozí právní úprava obsahovala právo na sociální zabezpečení, kde primární činnosti byly zaměřeny na zajištění výplaty dávek, sociální práce byla uskutečňována v malé míře, což bylo také důsledkem nedostatečné legislativní úpravy. Jedním z důvodů změn v oblasti sociální pomoci po vstupu ČR do Evropské unie byla nemožnost řešení komplikovanějších situací vznikajících při zvýšené migraci osob. Proto sociální poradenství bylo kodifikováno v novém zákoně o pomoci v hmotné nouzi. Pojem sociální práce není do dnešního dne legislativně upraven, přesto lze z díkce některých ustanovení upravujících sociální pomoc dávkou odvodit potřebu výkonu sociální činnosti. V souvislosti se zaváděním moderního sociálního systému se změnily požadavky na sociální práci a tím i na postavení, kvalifikaci a práci sociálních pracovníků. V § 110 zákona 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozd. předpisů jsou stanoveny předpoklady k výkonu profese sociálního pracovníka: způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, zdravotní způsobilost a odborná způsobilost. Na odbornost sociálních pracovníků je kladen velký důraz, proto nedostatečné vzdělání⁸² musí být v zákonem stanovených lhůtách doplněno. Nízký počet vysokoškolsky vzdělaných sociálních pracovníků byla zjištěna při provedeném výzkumu dr. Kuchařové.

⁸² Požadované vzdělání je vyšší odborné nebo vysokoškolské v sociální oblasti, pokud je uvedené vzdělání v jiném oboru, musí být splněna podmínka praxe sociálního pracovníka v rozsahu 5 let a akreditovaných kurzů v trvání nejméně 200 hodin. Pokud sociální pracovník získal vzdělání střední odborné sociálně právní, musí jeho praxe dosahovat nejméně 10 let a rovněž musí absolvovat akreditované 200 hodinové kurzy.

Tabulka č. 16: Vzdelanostní struktura sociálních pracovníků pověřených obecních úřadů

Vzdělání	Základní	Střední bez maturity/vyučení	Stř. odborné soc. právní	Jiné úplné střední	Vysokoškolské
Podíl v %	0,3	2,4	24,8	64,3	7,9

Zdroj: Kuchařová, 2001

V loňském roce zorganizovalo MPSV dotazníkové šetření u orgánů pomoci v hmotné nouzi týkající se úrovně vzdělání sociálních pracovníků. Dle sdělení pracovníka MPSV nejsou z uvedeného šetření dosud dostupná data. Proto jsem se v rámci výzkumu ve Zlínském kraji snažila zjistit současný stav plnění podmínek vzdělání u sociálních pracovníků. Překvapivě polovina sociálních pracovníků splňuje podmínky dané zákonem o sociálních službách. Tento fakt se dá vysvětlit jednak poměrně vysokým procentem sociálních pracovníků se středním odborným vzděláním sociálně právním, k němuž je nutno získat 200 hodin akreditovaných kurzů,⁸³ dále vyšším počtem pracovníků starších 50 let⁸⁴ a v neposlední řadě přijímáním nových pracovníků s odpovídajícím vzděláním. Třetina zkoumaných pracovníků si požadované vzdělání v současné době doplňuje studiem na vysoké škole. Zbývající sociální pracovníci se otázkou splnění předpokladů pro práci sociálního pracovníka nezabývají, neboť zvažují změnu pracovní pozice, či předpokládají zmírnění požadavků změnou zákona o sociálních službách.

Sociální práce v novém pojetí se nemá vztahovat pouze na sociální šetření nebo výpočet dávky, ale primárně jde o odpovídající řešení tíživých sociálních situací klientů, kteří se do tohoto stavu dostávají z větší části nedobrovolně. Při sociální práci je nutné k osobám přistupovat individuálně a přitom aplikovat základní etapy sociální práce, spočívající v sociální evidenci, sociální diagnostice, navrhování řešení včetně plánu sociální terapie, sociální terapii a ověřování výsledků sociální práce s klientem (Niederle, 2009). Etapa sociální evidence představuje první kontakt klienta a sociálního pracovníka. Na tento časový úsek, je kladen velký důraz, neboť může ovlivnit postoj klienta k úřadu, ke konkrétnímu pracovníkovi a to se odráží i v dalším vývoji řešení hmotné nouze. Sociální pracovník v této fázi musí zjistit, zda postačí sociální poradenství nebo je nutné zajistit pomoc prostřednictvím jiných odborných pracovišť

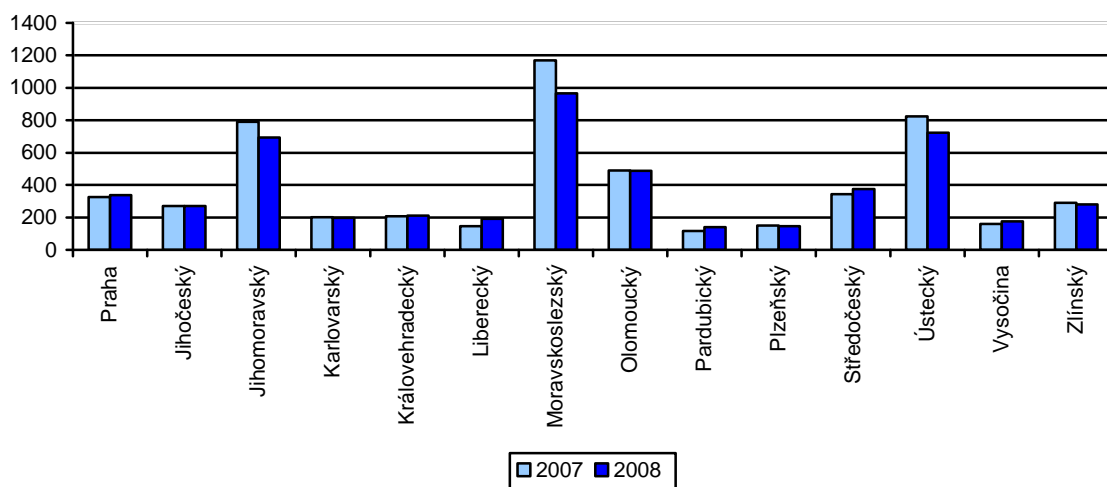
⁸³ Akreditované hodiny mohou pracovníci Zlínského kraje získat v rámci projektu Vzdělávání sociálních pracovníků ve Zlínském kraji. Kraj tímto způsobem umožňuje doplnění kvalifikace, která je nezbytná pro výkon sociálního pracovníka. Projekt je financován z 85 % Operačním programem Lidské zdroje a zaměstnanost (ESF) a z 15 % státním rozpočtem ČR (informační portál Zlínského kraje).

⁸⁴ Pokud k 1.1.2007 dosáhl zaměstnanec 50 let věku, potom je podmínka vzdělání považována za splněnou.

(např. orgánu sociálně právní ochrany dětí, pedagogické poradny, zdravotnických zařízení, sociálních služeb apod.). Na tuto etapu navazuje zpracování sociální anamnézy, k níž jako podklad slouží údaje uvedené v tiskopisech žádostí a informace získané na základě provedeného sociálního šetření v místě pobytu osobu. Na rozdíl od předchozí úpravy obsahuje současný zákon o pomoci v hmotné nouzi ustanovení, který dává možnost realizace sociálního šetření s případným uplatněním sankce za neumožnění provedení šetření. Přitom musí být nepochybně respektováno základní lidské právo na nedotknutelnost obydlí. Na dotaz týkající se sepsání sociální anamnézy a sociálního šetření odpovídali sociální pracovníci rozdílně. Většina provádí sociální šetření pouze ve sporných případech nebo u mimořádných okamžitých pomoci, příčinou je časová nedostatečnost. Menší část pracovníků uvedla provedení sociálního šetření u každé nové žádosti, v menších obcích šetření neprovádí z důvodu osobní znalosti poměrů. Sociální anamnézu zpracovávají převážně všechny úřady. Bohužel s ohledem na počet klientů připadajících na jednoho sociálního pracovníka se v praxi některé fáze sociální práce realizují jen v malé míře.

Významnou roli mají sociální pracovníci v případě rozhodování o dávkách sociální pomoci. Zákon o pomoci v hmotné nouzi definuje řadu sociálních situací, při níž se obligatorně poskytují dávky, avšak v životě každého člověka mohou nastat i okolnosti, které nejsou přesně legislativně vymezeny. V takovém případě je na sociálním pracovníkovi, aby využil dispozitivní zákonné úpravy a na základě „správního uvážení“ rozhodl o přiznání/nepřiznání dávky. Právě v takovém okamžiku záleží na přístupu sociálního pracovníka, zda řešení situace pojme pouze byrokratickým přístupem nebo využije svého vlastního úsudku a zkušeností. Jde především o poskytování mimořádných okamžitých pomoci, kdy zákonem stanovené maximální částky poskytují dostatečnou benevolenci k přiznávání jednorázových dávek. Srovnání rozsahu poskytování průměrného měsíčního počtu mimořádných okamžitých pomoci za rok 2007 a 2008 je uvedeno v grafu č. 6. Z něho je zřejmá disparita mezi jednotlivými kraji, avšak poměrná stabilita v počtu poskytnutých dávek v rámci kraje.

Graf č. 6: Srovnání průměrného měsíčního počtu vyplacených mimořádných okamžitých pomoci v roce 2007 a 2008



Zdroj: MPSV, 2009d, vlastní zpracování

Pravomoci sociálních pracovníků je možno pozorovat i při posuzování snahy zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Jde o individuální praxi sociálního pracovníka, do jaké míry toto přičinění vyžaduje, neboť rozsah aktivit příjemců dávek není legislativně upraven. Stejná situace je i v případě přiznávání/nepřiznávání zvýšených nákladů při hledání zaměstnání.

Velký význam mají vlastnosti sociálních pracovníků po celou dobu kontaktu s klientem. Přestože jde o pomáhající profesi prvního stupně,⁸⁵ která vyžaduje zdatnost, inteligenci, přitažlivost, důvěryhodnost a komunikační dovednosti, je prestiž povolání sociálního pracovníka respondenty hodnocena převážně jako nízká, neodpovídající významu jejich práce (srov. tabulka č. 17).

Tabulka č. 17: Hodnocení prestiže povolání sociálních pracovníků (v %)

Prestiž je vysoká	2
Prestiž není vysoká, ale přiměřená společenskému významu jejich práce	11
Prestiž není vysoká, ale jisté uznání je mu přiznáno	33
Prestiž je nízká, neodpovídající společenskému významu jejich práce	53
Jiné hodnocení	1

Zdroj: Kuchařová 2001

⁸⁵ Podrobněji Matoušek, 2003

7.6.1 Množství klientů na jednoho sociálního pracovníka

„Počátkem devadesátých let byl vládami federace a republik akceptován názor Mezinárodního měnového fondu, že by na jednotlivého dávkového pracovníka na úseku sociální péče mělo připadat zhruba sto klientů“ (Fassmann a kol., 2002). V roce 2002, na základě předložených zpráv v rámci přístupových jednání, bylo zjištěno, že stávající stav sociálních pracovníků (2200 osob) by měl být navýšen až na trojnásobek. Systém sociální potřeby byl značně personálně poddimenzován a situaci osob dlouhodobě setrvávajících na sociálních dávkách nešlo řešit jiným způsobem, než poskytováním dávek „...v praktickém poskytování dávek je zcela převážně jejich výše stanovena rozdílem mezi příjmem občana (společně posuzovaných osob); důvodem je přetíženost sociálních pracovníků (dávkových specialistů) vzhledem k personální nevybavenosti a rovněž nátlak žadatelů o dávky“ (Fassmann, 2002: 305). „V průměru připadá na jednoho pracovníka cca 300 klientů a pouze cca 3 hodiny času ročně pro vlastní sociální práci“ (Vláda ČR, 2005b). Výzkumná zpráva provedena dr. Kuchařovou (2001) na náhodně vybraných pověřených obecních úřadech zjistila, že průměrný počet klientů v letech 1998-99 se pohyboval průměrně kolem 190 klientů na pracovníci (maximum bylo 1250 klientů), avšak desetina úřadů uvedla počet klientů přesahujících 300 osob na pracovníci. V této době se pohyboval doporučený počet klientů od 50 do 150, avšak reálný stav překračoval nejpříznivější limity o 30 – 40 %. Jako důsledek vysokého počtu klientů uváděli sociální pracovníci nejčastěji zhoršený zdravotní stav (u 10 %, u 25 % částečně), psychické a jiné dopady⁸⁶ (u 35 % , částečně u 9 %) a rozvázání pracovního poměru (u 4 %, u 8 % tomu bránily jiné okolnosti).

Názory na optimální počet klientů při posuzování sociální potřeby je znázorněn v tabulce č. 18:

Tabulka č. 18: Názory na optimální počet klientů na jednu sociální pracovníci

Typ dávky	Průměr *	Minimum **	Maximum	Modus	Další častěji uváděné hodnoty
Pro rodiny s dětmi	70	20	150	50	80; 100
Pro seniory a zdrav. postižené	150	30	500	100	150
Celkem	100	30	200	100	70;80;50

Zdroj: Kuchařová, 2001

* zaokrouhleno, ** po vyloučení extrémních hodnot, které byly uvedeny ojediněle

Z uvedené tabulky vyplývá, že sociální pracovníci akceptují nejvyšší počet dávek vyplácených seniorům a osobám zdravotně postiženým. Toto zjištění je poměrně

⁸⁶ Méně volného času, přecházení nemocí, snížení uspokojení z práce, nedůvěra ke klientům apod.

překvapující, neboť při navrhovaných počtech musí dojít ke značné minimalizaci sociální práce, a právě starším a zdravotně postiženým osobám je nutné věnovat zvýšenou pozornost, trpělivost a časový prostor.

Průměrný počet klientů, kteří navštíví sociálního pracovníka během „úředního dne“ byl v době výzkumu v počtu 22 osob (minimum 5, maximum 60). Vzhledem k tomu, že ve většině případů jsou kanceláře sdíleny minimálně dvěma sociálními pracovníky, proto i průměrná návštěvnost kanceláře se tím znásobuje. Jednání však může vést pouze s jedním klientem, a to z důvodu ochrany osobních dat, hluku a bezpečnosti. Průměrný počet klientů, s nimiž bylo jednáno v týdnu, kdy dr. Kuchařová prováděla výzkum, se pohyboval okolo 63 osob (při kratší pracovní době šlo o 52 klientů, u pracovníků pracujících přesčas se jednalo s 69 klienty). Z uvedeného výzkumu vyplynulo, že přímému jednání s klienty věnují sociální pracovníci denně cca 2 hodiny (týdně 10 hodin, 28 minut), což odpovídá 24 % pracovní doby. Poradenská a konzultační činnost zabírá 1,5 % odpracovaného času. Administrativní zpracování dávek zabralo pracovníků kolem 12 hodin týdně, tj. 29 % týdenní pracovní doby, avšak celkové administrativní činnosti zahrnující jednání s jinými úřady, výplatu dávek, zajišťování dalších podkladů vyplňují celkem 54 % týdenní pracovní doby (přes 22 hodin týdně). Uvedená data potvrzuje i kontrolní akce provedená Nejvyšším kontrolním úřadem v roce 2003, která zjistila, že z pracovního času je věnováno: administrativní činnosti 40 – 60 %, jednání s klienty 20 – 40 %, sociálnímu šetření 5 – 20 % a další neadministrativní činnosti 1 -10 %. Z toho plyne, že podstatnou část pracovní doby věnují sociální pracovníci administrativním činnostem. S novými zákony týkajícími se sociální pomoci vyvstal požadavek spočívající ve zvýšené sociální práci na úkor byrokratickému přístupu ke klientům. Pro srovnání, zda tento požadavek je se zákonem o pomoci v hmotné nouzi naplněn jsem použila *Vyhodnocení orientačního šetření k zákonu o pomoci v hmotné nouzi a k aplikačnímu programu OKnouze po půl roce účinnosti* a rozhovory s pracovníky dávek pomoci v hmotné nouzi. Reakce sociálních pracovníků na dotaz týkající se zjednodušení administrativní práce v souvislosti s jednotným informačním systémem byla spíše negativní. Dvě třetiny dotázaných pracovníků tvrdí, že administrativní práce není zjednodušená, spíše naopak přibýly tiskopisy, které je nutné zadat do informačního systému OKnouze, což časově zatěžuje sociální pracovníky na úkor sociální práce.

Průměrný požadovaný počet klientů na jednoho pracovníka se pohybuje kolem 50 osob.⁸⁷ Tento požadavek vychází i z Metodického pokynu MPSV č. 1/2006, který byl vydán na základě § 60 zákona o pomoci v hmotné nouzi o stanovení optimálního počtu zaměstnanců hmotné nouze. Uvedený pokyn akceptoval řadu výzkumů⁸⁸ a jeho závěrečným doporučením je počet klientů na jednoho pracovníka v dávkovém systému **50 – 150 osob**. Stanovený počet však MPSV doporučuje brát jako orientační, neboť při určování počtu klientů je nutno zohlednit řadu faktorů, a to zejména: problémovost klientely, rozptyl klientů na daném území, typ dávek, latentní sociální práci (až 60 % občanů, kteří navštíví sociální odbory, se po podání poradenství klienty dávek nestanou)⁸⁹ a zejména typovou pozici – dávkového specialisty, sociálního pracovníka, administrativně-technického asistenta či metodika. Vzhledem k tomu, že MPSV v současné době nemůže poskytnout potřebná data týkající se počtu sociálních pracovníků ani rozdělení pracovníků podle typové pozice, můžeme vycházet pouze ze zjištěných dat v rámci Zlínského kraje. Ani u jednoho z orgánů pomoci v hmotné nouzi nebylo zjištěno rozčlenění pracovníků dle typové činnosti, ve všech případech jsou funkce kumulovány do pozice sociálního pracovníka. Z tabulky č. 19 je patrná diference v počtu žadatelů u jednotlivých úřadů (celkem 25 zkoumaných úřadů). Bylo zjištěno, že pouze u dvou úřadů dochází k překročení doporučeného limitu pro počet příjemců dávek. Nízké počty klientů jsou u menších obcí, avšak jejich pracovníci mimo agendy dávek sociální pomoci vykonávají většinou ještě jinou přenesenou působnost, proto celou pracovní dobu sociální pracovníci nemohou věnovat sociální problematice.

Tabulka č. 19: Počet žadatelů na jednoho sociálního pracovníka ve Zlínském kraji (data z 02/2010)

Počet žadatelů na jednoho sociálního pracovníka na jednotlivých pověřených úřadech												
29	38	42	43	20	20	25	39	27	70	16	38	20
36	47	25	55	25	41	28	30	28	17	48	31	

Zdroj: Integrovaný portál MPSV, 2010, vlastní zpracování

⁸⁷ Klient je často zaměňován za žadatele, jemuž je vyplacena dávka. Z odpovědi pracovníka odboru rodiny a dávkových systémů MPSV, však vyplývá, že klienty jsou všechny osoby společně posuzované. Počet společně posuzovaných osob pro jednu dávku se pohybuje okolo 3 osob (vlastní výpočty z dostupných pokladů), proto počet příjemců dávek by neměl převýšit 50 osob na jednoho sociálního pracovníka.

⁸⁸ Např. výzkumný projekt Analýza „chudinského prvku“ v systému dávek státní sociální podpory a návrhy na převedení vybraných dávek státní sociální podpory do systému dávek sociální potřebnosti, Analýza personální náročnosti agendy poskytování dávek sociální potřebnosti, dávek sociální péče a státních dávek sociální péče (Metodický pokyn MPSV č. 1/2006)

⁸⁹ Více Metodický pokyn MPSV 1/2006

Podle časového snímku z roku 1992 bylo nutné na jeden případ 425 minut, v roce 2005 byl čas snížen na 287 minut. Ke snížení času věnovanému jednomu případu vedlo významné zvýšení počtu klientů s mírným nárůstem pracovníků. Podle šetření MPSV z roku 2007 byl průměrný čas věnovaný vyřízení příspěvku na živobytí 193 minut, doplatku na bydlení 81 minut a mimořádné okamžité pomoci 269 minut. U vyplácených dávek činil čas věnovaný za měsíc u příspěvku na živobytí 155 minut, z toho 73 minut na sociální práci a u doplatku na bydlení 91 minut, z toho sociální práci 39 minut. Z uvedených dat je možno stanovit závěr, že čas věnovaný dávkám se postupně snižuje a přestože klesl počet klientů dávek v hmotné nouze, časový prostor věnovaný dávkám (příspěvku na živobytí s doplatkem na bydlení) je nižší, než tomu bylo za sociální potřeby. Pokud srovnám dobu věnovanou sociální práci, musím konstatovat, že i nadále přetrvává nedostatečný časový prostor pro její výkon, neboť stále nedosahuje ani poloviny pracovní doby sociálních pracovníků. Důvodem tohoto stavu může být stále velký počet klientů, nedostatečná kapacita pracovníků, jejich nízká kvalifikace, nezáměr o sociální práci, vysoké administrativní nároky, komplikovanost posuzování dávek (nedostatečné legislativní vymezení, spletnost aplikačního programu apod.) nebo také nezáměr klientů o provádění sociální práce či poradenství.

7.7 Reflexe analýzy v teoretických východiscích

Každá z uvedených teorií napomohla k náhledu na změny v oblasti dávek sociální pomoci jinou optikou. Žádná z teorií však nepotvrdila mínění, že ponížená úroveň dávek vede ke snížení míry nezaměstnanosti. Provedený výzkum z pohledu vybraných teorií spíše poukázal na navazující problémy spojené s nedostatečnou výší sociální pomoci.

7.7.1 Reflexe z hlediska teorie hodnotového konfliktu

Hodnotový konflikt v dávkách sociální pomoci vzniká mezi příjemci dávek a lidmi nepobírajícími dávky, a to hlavně z důvodu nemožnosti sjednocení názoru na rozsah sociální ochrany. Příjemci dávek vnímají jejich výši jako nedostatečnou. Nedostatečnost úrovně sociální pomoci byla prokázána subkapitolami 7.2, 7.5 a na kazuistikách uvedených v příloze. Jako nevyhovující, vnímá většina sociálních

pracovníků částky životního minima, které od roku 2007 ještě nebyly valorizovány, přestože většina jiných příjmů (důchodové dávky, příjmy ze závislé činnosti) doznaly zvýšení.

Lidé nepobírající dávky požadují co nejnižší míru sociálního zabezpečení, která by motivovala nezaměstnané k přijetí zaměstnání. Z provedeného výzkumu však vyplynulo, že míra nezaměstnanosti přímo nesouvisí s výší sociální ochrany a její snížení nevede k přímému poklesu nezaměstnanosti. Nezaměstnanost je ovlivněna řadou faktorů, zejména nabídkou volných pracovních míst, rozšířenější nabídkou pracovních poměrů na částečné úvazky a možnostmi dalšího vzdělávání.

Hodnotový konflikt by se snížil poklesem administrativních nákladů spojených se sociálními dávkami, neboť za stávajících výdajů by mohlo dojít ke zvýšení dávek sociální pomoci. Bohužel ze strany politiků není snaha stávající stav měnit, jediným dosavadním úsilím bylo snížení dávek, bez další prognózy dopadů na celou populaci.

7.7.2 Reflexe z hlediska teorie marginální produktivity

Teorie marginální produktivity je postavena na poznatku, že čím nižší je nabízená mzda a zvýšená sociální ochrana, tím menší je zájem o zaměstnání. Naopak nízké dávky sociální pomoci aktivují jedince k přijetí zaměstnání. Z provedeného výzkumu a analýzy dostupných dat lze vyvodit závěr, že nízká mzda a zvýšená sociální ochrana nemusí vést ke zvýšení nezaměstnanosti (viz. situace 90. let 20. století). Je nutno připustit, že v této době určitou roli sehrávala i předchozí zavedená povinnost pracovat. Dále s ohledem na probíhající velkou i malou privatizaci lidé měli obavu ze ztráty práce, proto zvažovali změnu nebo opuštění stávajícího zaměstnání. Avšak přímou závislost výše sociálních dávek a míry nezaměstnanosti popírá i situace v roce 2009, kdy sociální ochrana byla na nízké úrovni, přesto míra nezaměstnanosti rapidně narostla. Ani snížení dávek na existenční minimum po půl roce setrvání na dávkách nevedlo k zamýšlené aktivizaci nezaměstnaných osob, jak prokázal výzkum provedený v kapitole 7.3.

Keynesova teorie zaměstnanosti říká, že při nízkých mzdách se snižuje kupní síla, což vede ke snižování produkce a tím nárůstu nezaměstnanosti. Tato tendence se projevila počátkem 21. století, kdy předchozí nízké mzdy se projeví ve zvyšující se nezaměstnanosti, která se stabilizovala až při zvýšené minimální mzdě. Keynesovu teorii snížené kupní síly lze aplikovat i na sociální dávky. Vzhledem ke krátké účinnosti

nového systému dávek sociální pomoci nelze uvedenou souvislost potvrdit nebo vyvrátit, avšak lze předpokládat, že pokud dávkami lze uspokojit pouze nejnnutnější základní osobní potřeby, musí dojít k poklesu spotřebitelských výdajů.

7.7.3 Reflexe z hlediska teorie sociální exkluze

Teorie sociální exkluze vychází z poznatku, že vyloučená osoba má omezené možnosti podílet se na společenském životě z důvodu nedostatečného přístupu ke zdrojům, právům a službám. Z provedeného výzkumu provedeného v kapitole 7.2 vyplynulo, že velká část příjemců dávek sociální potřeby přišla o dávky z důvodu změny okruhu společně posuzovaných osob. Tím se tyto osoby dostaly do závislosti na příjmech blízkých osob, což může mít za následek prohloubení nouze i u osob, které dříve příjemci dávek nebyly. Obdobně i změna v posuzování dávek poskytovaných na bydlení se negativně dotkla percipientů, kterým nárok na dávky na bydlení nevznikl. Omezením zohledňování nákladů spojených s bydlením může být docíleno vzniku dluhů na nájemném či službách na bydlení. V podkapitole 7.5 bylo poukázáno na nevyhovující stav v oblasti sociálního bydlení, kdy obce si většinou ponechaly neprodejné byty v nepřijatelných oblastech, kam postupně segregují „problémové“ občany nebo osoby dlužící na nájemném. Tím dochází k prostorovému sociálnímu vyloučení těchto osob.

Sociálním vyloučením jsou ohroženy i osoby, které se nemohou účastnit aktivizačních činností (dobrovolnické nebo veřejné služby), a proto jejich částka živobytí byla snížena na existenční minimum. Pokud z této částky musí část použít na úhradu nákladů spojených s bydlením (viz. např. kazuistika č. 2), potom se tato osoba dostává pod hranici existenčního minima.

Z provedeného výzkumu lze vyvodit, že podle nové úpravy sociální pomoci byly některé osoby vyloučeny z přístupu k dávkám nebo byla omezena výše dávek, což může vést k jejich postupnému sociálnímu vylučování.

8 Závěr a návrhy opatření

Významné změny v systému dávek sociální pomoci po vstupu ČR do Evropské unie přinesl zákon o pomoci v hmotné nouzi, který nabyl účinnosti 1.1.2007. V tomto roce došlo k podstatnému poklesu příjemců dávek, což zčásti bylo ovlivněno novým stanovením okruhu společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na dávky. Jak vyplynulo z výzkumu provedeného během práce ve Zlínském kraji, sociální pracovníci nové posuzování nepovažují za optimální, neboť v některých případech dochází k vylučování osob ze zabezpečení dávkami sociální pomoci, na což poukazuje i veřejný ochránce práv. Jde zejména o případy, kdy rodič požívající starobní či invalidní důchod se z důvodu stoprocentního započítávání uvedeného důchodu ocitá spolu se svým dítětem těsně nad hranicí hmotné nouze. Nápravu lze spatřit **v poměrném započítávání příjmů z dávek důchodového pojištění** obdobně, jako se pro výpočet dávek v hmotné nouzi zohledňují dávky z pojištění nemocenského či v nezaměstnanosti. Jako další opatření zabraňující zvýšení rizika chudoby by bylo vhodné zavést prodloužení doby, po jejíž uplynutí se příspěvek na živobytí snižuje na částku existenčního minima. Jde zejména o situaci, kdy osoba, která po dobu 6 měsíců pobírání dávky nemá příjem ze zaměstnání, odpracované hodiny na veřejné či dobrovolnické službě. Uvedená doba by měla být prodlužována **v závislosti na míře nezaměstnanosti**, rovněž při posuzování snahy zvýšení příjmu vlastní prací by mělo být zohledňováno zdravotní omezení osob.

Jedním ze záměrů nového pojetí životního minima bylo zvýšení ochrany jednotlivců a omezení úspor z počtu u vícečlenných domácností. Tento cíl byl naplněn, neboť k nejvyššímu navýšení životního minima došlo u jednotlivců, naopak poklesly částky životního minima početnějších domácností, zejména z důvodu snížení částek nezaopatřených dětí. Tento fakt se ovšem může odrazit v prohlubující se chudobě dětí, na což bylo poukázáno i v práci. Výzkum provedený u sociálních pracovníků rovněž upozornil na chybějící **povinnou valorizaci** částek životního minima při dosažení určité výše indexu spotřebitelských cen. Většina sociálních pracovníků považuje současnou úroveň životního minima za nedostatečnou. Podle zahraničních zkušeností by výše životního minima mohla dosahovat poloviny minimální mzdy, což by v ČR představovalo jeho navýšení asi o částku 500 Kč u jednotlivce, poměrně i u dalších osob. Dalším důvodem pro novou konstrukci životního minima bylo vyloučení částky na domácnost. Z provedených rozhovorů však část sociálních pracovníků považuje

změnu životního minima z dvousložkového na jednosložkové, za nevyhovující, neboť tímto opatřením přišly některé osoby o zabezpečení nákladů na bydlení. Tento nedostatek je však možno řešit **úpravou podmínek pro získání dávek na bydlení**, jak je uvedeno dále. Diplomová práce se také zabývala vztahem mezi životním minimem, minimální mzdou a mírou nezaměstnanosti. Po uskutečněné analýze nelze konstatovat přímou závislost míry nezaměstnanosti na úrovni sociální ochrany a minimálního příjmu. Významnějším faktorem ovlivňujícím nezaměstnanost se spíše ukazuje odpovídající nabídka volných pracovních míst, aktivní politika zaměstnanosti a zvýšený důraz na celoživotní vzdělání. K vyšší aktivizaci nezaměstnaných osob by mohlo vést **propojení systému sociální ochrany a politiky zaměstnanosti** do jedné soustavy, což by se odrazilo i v úsporách na administrativních úkonech.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi zavedl od roku 2009 veřejnou službu jako jeden z aktivizačních prvků, které mají nezaměstnaným osobám pomoci získat nebo zachovat si pracovní návyky. Finanční motivací účasti nezaměstnaných osob na veřejné službě je navýšení částky živobytí o 50 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem. Takto upravený bonus však znevýhodňuje osoby, které jsou v domácnosti vedené jako druhé v pořadí. Jestliže jednotlivci je po odpracování 30 hodin na veřejné službě navýšena částka živobytí o 553 Kč, druhá osoba v domácnosti je za stejný výkon zvýhodněna o 290 Kč. Toto rozdílné opatření by bylo vhodné **zaměnit za jednotný bonus** např. ve výši 500 Kč na osobu, která určitý počet hodin na veřejné službě vykonala. U dlouhodobě nezaměstnaných osob výzkum poukázal na nedostatečnou motivaci k přijetí zaměstnání. Poměrný zápočet mzdy ze zaměstnání je v porovnání s jinými systémy států EU málo podnětný, jakožto i posuzování příjmu ze zaměstnání následující měsíc po obdržení mzdy. Naopak hodnocení příjmu ze zaměstnání za dobu tří měsíců zpětně se negativně projevuje u krátkodobých zaměstnání. Opatřením vedoucím k vyšší motivaci přijetí zejména krátkodobých zaměstnání by mohlo být **posuzování příjmu pouze za předchozí měsíc**.

Původní záměr, že náklady na bydlení budou dávkami řešit obce v rámci samostatné působnosti, nebyl pro odpor Svazu měst a obcí realizován a tím byla zmařena vyšší motivace obcí řešit bytovou politiku svých občanů. Na nevyhovující situaci v oblasti sociálního bydlení poukazovali v rámci rozhovorů sociální pracovníci, obdobně je hodnocena i veřejným ochráncem práv. Výplata dávek na bydlení byla přenesena zčásti na úřady práce a částečně na pověřené obecní úřady. Neúčelnost zdvojeného posuzování nároku na dávky spojené s bydlením byla rozebrána v práci,

stejně jako otázka týkající se nepřiměřenosti stanovených odůvodněných nákladů na bydlení, které omezují výši dávek na bydlení. Opatřením **v oblasti dávek na bydlení by bylo jejich sjednocení**, které by ušetřilo administrativní náklady spojené s duplicitním posuzováním nároků a ušopené prostředky by mohly být věnovány na zvýšení normativních nákladů na bydlení.

Diplomovou prací bylo prokázáno významné postavení sociálních pracovníků při posuzování sociálních situací svých klientů. Proto lze pozitivně hodnotit nové požadavky kladené na vzdělání sociálních pracovníků. Při rozhovorech se sociálními pracovníky bylo zjištěno, že předpoklady pro výkon sociálního pracovníka splňuje polovina ze zkoumaného vzorku a vzdělanostní struktura sociálních pracovníků stoupá, neboť třetina dotazovaných pracovníků si vzdělání doplňuje studiem na vysoké škole. Stále silněji je prosazována sociální práce s klientem, bohužel však nadále přetrvává její nedostatečnost z důvodu časové vytíženosti pracovníků administrativními úkony a další příčinou je také počet klientů připadajících na jednoho sociálního pracovníka. **Omezení byrokracie** by mohlo směřovat k intenzivnější sociální práci, která pomůže klientům dávek sociální pomoci vymanit se z chudoby.

Analýza transformace dávek sociální pomoci byla provedena z pohledu tří teoretických východisek: teorie hodnotového konfliktu, teorie marginální produktivity a teorie sociální exkluze. Reflexe teorií tvoří závěr empirické části práce.

Tato diplomová práce měla přinést ucelený přehled o změnách v systému dávek sociální pomoci po vstupu České republiky do Evropské unie a zjistit, zda uvedený systém je nastaven adekvátně k požadavkům Evropské komise k odstraňování chudoby. Je možno konstatovat, že přes některé nedostatky, které byly prací rozebrány, **nastavená struktura sociální pomoci dávkou zabraňuje absolutní chudobě a snižuje chudobu relativní. K postupnému odstraňování chudoby je však nutné nejen výše uvedenými opatřeními upravit systém sociální pomoci, ale rovněž je nezbytné zaměřit se na změny v politice zaměstnanosti, vzdělávání a bydlení.**

Resumé

V kontextu s probíhající celosvětovou finanční krizí se stále více dostává do popředí zájmu řešení otázky chudoby. Tento problém si uvědomuje i Evropská komise, která rok 2010 vyhlásila rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Jedním z významných prostředků bránících chudobě a sociálnímu vyloučení je vhodně nastavená sociální ochrana. Tato diplomová práce je věnována jedné z částí sociální ochrany – dávkám sociální pomoci.

Práce vychází ze tří teoretických východisek: teorie hodnotového konfliktu, teorie marginální produktivity a teorie sociální exkluze. Rozbor uvedených teorií a analýza základních pojmů jako je chudoba, systém sociální ochrany, systém sociální pomoci a jeho právní úprava tvoří hlavní úsek teoretické části práce. Tuto část uzavírá definování změn, které v systému sociální pomoci nastaly v roce 2007, kdy nabyly účinnosti zákony o sociálních službách, o pomoci v hmotné nouzi a o životním a existenčním minimu.

Výzkumná část diplomové práce analyzuje vybrané události vztahující se k problematice dávek sociální pomoci a tím reaguje na otázky položené v úvodu práce. Výzkumem nebyla prokázána přímá závislost životního minima a minimální mzdy na míře nezaměstnanosti, významnějším faktorem ovlivňujícím nezaměstnanost se ukázala vhodná nabídka volných pracovních míst. Tato má také vliv na počet příjemců dávek, na jejich motivaci a aktivizaci. Nově nastavený poměrný zápočet příjmu ze zaměstnání se neosvědčil jako dostatečný podnět k přijetí zaměstnání, vyšší efekt k aktivnějšímu přístupu uživatelů dávek přineslo snížení částky živobytí na existenční minimum u osob pasivních. Výzkum poukázal na nedostatečnou kapacitu sociálního bydlení a s tím spojený problém úhrady nákladů na bydlení v nájemních bytech. Poslední část empirické části je věnována úloze sociálních pracovníků při řešení obtížných situací klientů dávek hmotné nouze.

Závěrečnou část práce tvoří reflexe teoretických východisek na zjištěné poznatky, stručná rekapitulace empirických skutečností a stanovení možných opatření vedoucích k vyšší sociální ochraně. Diplomovou prací bylo zjištěno, že systém sociální pomoci dávkou v ČR brání absolutní chudobě a snižuje chudobu relativní, ne však ve všech případech (např. u osob zdravotně znevýhodněných) reflektuje požadavek Evropské komise, proto v jeho nastavení je nutné provést další korekce.

Summary

In the context of the current worldwide economic crisis, the question of poverty solutions has been more and more discussed. This problem is even being realized by the European Commission which proclaimed the year 2010 the year of struggle against poverty and social exclusion. One of the significant means preventing the poverty and social exclusion is adequately set social protection. This Master thesis is concerned with one part of social protection – the social benefits.

This work is based on three theoretical points: conflict value theory, marginal productivity theory and theory of social exclusion. Analysis of these theories and basic terminology analysis including the terms like poverty, social protection system, social help system and its legal regulation represent the main section of the theoretical part. This part is concluded with the delineation of changes in the social help system which happened after the entry of the Czech Republic into the European Union.

Practical part of my Master thesis analyzes chosen topics which are related to the issue of social benefits and thus responds to the questions asked in the thesis introduction. The research did not prove any direct dependence of the subsistence level and minimum wage on the unemployment rate; on the other hand it is the suitable offer of job vacancies which influences the unemployment. This offer has also influence on the number of beneficiaries, on their motivation and activation. Newly set proportional credit of a job salary did not prove to represent the sufficient impulse to accept a job, higher effect towards more active attitude of beneficiaries brought along the reduction of amount for living resulting only into the subsistence level for passive individuals. The research showed the insufficient capacity of social housing and consequently the problem of payment of costs for living in rented flats. Last segment of the empirical part is dedicated to the function of welfare officers in solving the clients' difficult situations of material need benefits.

The final part of my thesis consists of theoretically based reflection on acquired knowledge, brief summary of empirical experience and setting of possible regulations leading to the higher social protection. In my dissertation thesis I have proved that the social system using social benefits in the Czech Republic protects against total poverty and lessens relative poverty, but it does not reflect in all cases (for example health disabled individuals) the requirement of the European Commission. Consequently, it is necessary to implement further compensations in its regulation.

Literatura

ADEMA, Willem (2006). Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries *OECD* [online]. *Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 38, OECD Publishing 2006. [cit. 2010-03-09]. Dostupné z WWW:

<<http://www.oecd.org/dataoecd/51/19/37224078.pdf>>

ANDERSON, Robert, MIKULIC, Branislav, VERMEYLEN, Greet, YRJANAINEN, Maija Lyly, ZIGANTE, Valentina (2009). *Second European Quality of Life Survey: Overview*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 95 s. ISBN 978-92-897-0847-0. Dostupné také z WWW:

<<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0902.htm>>

ARNOLDOVÁ, Anna (2004). *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení. I. část. 2. rozšířené vydání*. Praha: Karolinum, 2004. 375 s. ISBN 80-246-0728-X

ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY (2007). *Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu*. [online]. [cit. 2010-03-30]. Dostupné z WWW:

<http://www.asociacekraju.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=151991>

BAŠTÝŘ, Ivo (2008). Utváření, vývoj a fungování minimální mzdy v České republice. *FÓRUM sociální politiky*, 2008, roč. 2, č. 5. ISSN 1802 – 5854

BAŠTÝŘ, Ivo, CHOMÁTOVÁ, Ludmila, KOTÝNKOVÁ, Magdalena, MICHALIČKA, Ludvík (2002). *Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima* [online]. Svazek 2. Rozbor úrovně, konstrukce, struktury a uplatňování životního minima a odvození minima existenčního. Podrobná analýza. Praha: VÚPSV, 2002 [cit. 2010-04-03]. Dostupné z WWW:

<<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/RZM-sv2.pdf>>

BAŠTÝŘ, Ivo, CHOMÁTOVÁ, Ludmila (2002). *Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima* [online]. Svazek 2a. Rozbor úrovně, konstrukce, struktury a uplatňování životního minima a odvození minima existenčního. Přílohy ke svazku 2. Praha: VÚPSV, 2002 [cit. 2010-04-03]. Dostupné z WWW:

<<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/RZM-sv2a.pdf>>

BAŠTÝŘ, Ivo, CHOMÁTOVÁ, Ludmila, KOTÝNKOVÁ, Magdalena (2003). *Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima* [online]. Svazek 1. Závěrečná zpráva. Praha: VÚPSV, 2003 [cit. 2010-04-03]. Dostupné z WWW: <<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/RZM-sv1.pdf>>

BECK, Petr, NIEDERLE, Petr (2010). *Vyhodnocení aplikace veřejné služby (závěrečná zpráva analýzy)*. 2010. Získáno od pracovníka odboru rodiny a dávkových systémů MPSV, zveřejnění se uskuteční na přelomu května a června 2010.

BIČÁKOVÁ, Olga (2007). *Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu*. [online]. [cit. 2010-03-29]. Dostupné z WWW:

<<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6287288>>

- BROŽOVÁ, Dagmar (2003). *Společenské souvislosti trhu práce*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003. 140 s. ISBN 80-86429-16-4
- BŘESKÁ, Naděžda (2008). *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby : komentář, platná znění právních předpisů, vzory tiskopisů : k 1.7. 2008*. 2. aktualiz. vyd. Olomouc: Anag, 2008. 415 s. ISBN 978-80-7263-478-1
- BŘESKÁ, Naděžda. VRÁNOVÁ, Lucie (2007). *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené*. 1. vydání. Praha: ANAG, 2007, 407 s. ISBN 978-80-7263-378-4
- BUCHTOVÁ, Božena a kolektiv (2002). *Nezaměstnanost psychologický, ekonomický, a sociální problém*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2002, 240 s. ISBN 80-247-9006-8
- CARCILLO, Stéphane, GRUBB, David (2006). From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies [online]. *OECD. Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 36, OECD Publishing 2006 [cit. 2010-04-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/44/8/36945194.pdf>>
- CVVM (2009a). *Hodnocení ekonomické situace domácností a vybraných sociálních podmínek v ČR*. [online]. 2009. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW: <http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100967s_eu91112.pdf>
- CVVM (2009b). *Občané k některým otázkám sociální politiky*. [online]. 2009. [cit. 2010-03-28]. Dostupné z WWW: <http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100978s_es91207.pdf>
- ČERMÁK, Petr (2009). *Jak chudý (bohatý) je chudý Čech*. [online]. 2009. [cit. 2010-02-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.penize.cz/54135-jak-chudy-bohaty-je-chudy-cech>>
- ČSÚ (2007). *Vývoj ekonomické aktivity obyvatelstva ve 4. čtvrtletí 2006*. [online]. 2007. [cit. 2010-03-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/ainformace/7279003A8549>>
- ČSÚ (2010). *Míra inflace*. [online]. 2010. [cit. 2010-03-18]. Dostupné z WWW: <http://notes2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace>
- DISMAN, Miroslav (1993). *Jak se vyrábí sociologická znalost. Příručka pro uživatele*. Praha: Karolinum, 1993, 374 s. ISBN 80-7184-141-2
- DITCH, John (1999). *Introduction to social security. Policies, benefits and poverty*. 1. vydání, London: Routledge, 1999. ISBN 0-415-21430-0
- DLOUHÝ, Jiří (1997). *Životní minimum*. 1. vydání. Praha: Socioklub, 1997, 157 s. ISBN 80-902260-2-7

d'ERCOLE, Marco, Mira, SALVINI, Andrea (2003). Towards Sustainable Development: the Role of Social Protection [online]. *Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 12, OECD Publishing 2003 [cit. 2010-03-30]. Dostupné z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/19/2/16362056.pdf>>

EUROBAROMETR (2009). *Eurobarometer survey on poverty and social exclusion* [online]. 2009 [cit. 2010-03-01]. Dostupné z WWW: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/480&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>>

EUROBAROMETR (2010). *Poverty and Social Exclusion* [online]. 2010 [cit. 2010-03-01]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_en.pdf>

EUROSTAT (2009). *Government finance statistics*. Summary tables — 2/2009. 38 s. ISSN 1725-9819

EUROSTAT (2010a). *17% of EU27 population at risk of poverty* [online]. 2010. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF>

EUROSTAT (2010b). *At-risk-of-poverty rate before social transfers by gender* [online]. 2010. [cit. 2010-03-01]. <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tsisc020>>

EUROSTAT (2010c). *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*. Statistical books 2010. 120 s. ISBN 978-92-79-13443-2

EUROSTAT (2010d). *Living conditions in 2008 17% of EU27 population at risk of poverty Higher risk of poverty among children and elderly* [online]. 2010. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/10&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>

EUROSTAT (2010e). *The Social Situation in the European Union 2009*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2010. 357 s. ISBN 978-92-79-14159-1

FASSMANN, Martin a kolektiv autorů podle zadání Rady vlády České republiky pro sociální a ekonomickou strategii (2002). *Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie*. 2002. ISBN 80-238-8699-1

FIALOVÁ, Kamila (2007). *Minimální mzda: vývoj a ekonomické souvislosti v České republice* [online]. IES Working Paper 12/2007. IES FSV Charles University. [cit. 2010-03-01]. Dostupné z WWW: <<http://ies.fsv.cuni.cz/sci/publication/show/id/2036/lang/cs>>

- FRIČ, Pavol (1989). Sociológia sociálnych problémov v USA: Charakteristika a vývoj základných teoretických prístupov. *Sociológia*, 1989, roč. 21, č. 6, s. 633 – 645, ISSN 0049-1225
- GALUŠČÁK, Kamil, PAVEL, Jan (2006). *Past nezaměstnanosti a nečinnosti* [online]. 2006. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW: <http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2006/cl_06_061012.html>
- GIDDENS, Antony (1999). *Sociologie*. 1. vydání – dotisk. Praha: Agro, 1999, 595 s. ISBN 80-7203-124-4
- GOLA, Petr (2009). *Evropská versus světová chudoba*. [online]. 2009 [cit. 2010-02-02]. Dostupné z WWW: <http://www.mzdovapraxe.cz/mp/cs/archiv/dokument/&doc=d5868v8033p1&search_query=%24index%3D349+%24type%3D6%24type%3D12&search_results_page=1>
- GOLA, Petr (2008). *Životní minimum: Dánsko 1201 euro, Bulharsko 19 euro*. [online]. 2008 [cit. 2010-01-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.finance.cz/zpravy/finance/174572-zivotni-minimum-dansko-1201-euro-bulharsko-19-euro/>>
- HACAPERKOVÁ, Dana, NIEDERLE, Petr (2002). Příjem z práce místo dávky sociální péče. *Sociální politika*, 2002, roč. 28, č. 7-8, s. 24 – 25. ISSN 0049-0962
- HOLUB, Petr (2009). *ČSSD tvrdí, že zvýší sociální dávky a ještě ušetří*. [online]. 2009 [cit. 2009-08-31]. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/volby-2009/strany/clanek.phtml?id=642081>>
- HOLUBEC, Stanislav (2005). *Evropský sociální stát a jeho kritikové* [online]. FSV UK Praha, 2005. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW: <http://publication.fsv.cuni.cz/attachments/100_003_Holubec.pdf>
- HORA, Ondřej (2008). *Strategie dlouhodobě nezaměstnaných (souhrnná zpráva z výzkumu)*. 1. vydání. Praha: VÚPSV, 2008, 154 s. ISBN 978-89-87007-98-3
- HOŠEK, Marián (2010). *Dopis-seniori-bydlení*. [online]. 2010 [cit. 2010-04-06]. Dostupné z WWW: http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna_nouze/Metodick%C3%A9%20pokyny%20Hmotn%C3%A1%20nouze/Dopis_seniori_bydleni.pdf
- JAHODA, Robert, KOFROŇ, Pavel, ŠIMÍKOVÁ, Ivana (2008). *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-029-5
- KELLER, Jan (2005). *Soumrak sociálního státu*. 1. vydání. Praha: SLON, 2005, 158 s. ISBN 80-86429-41-5
- KEYNES, John Maynard (1963). *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Praha : ČSAV, 1963, 386 s.

- KNOBLOCH, František (2007). *Učební text: Kvalitativní versus kvantitativní výzkum* [online]. 2007 [cit. 2010-02-09]. Dostupné z www: <<http://samba.fsv.cuni.cz/~knobloch/>>
- KOFROŇ, Pavel, SIROVÁTKA, Tomáš (2003). *Domácnosti a sociální dávky v letech 2000 – 2001 (analýza statistik rodinných účtů)* [online]. Praha: VÚPSV, 2003. [cit. 2010-03-02]. Dostupné z WWW: <<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/kofsi.pdf>>
- KOLDINSKÁ, Kristina (2007). *Sociální právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 176 s. ISBN 978-80-7179-620-6
- KOLDINSKÁ, Kristina, ŠTEFKO, Martin (2009). *Sociální vývoj a sociální situace v České republice v roce 2008*. [online]. 2009 [cit. 2010-03-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.fesprag.cz/cs/system/files/books/2009-1-cz.pdf>>
- KOTOUS, Jan a kol. (1995). *Sociální politika v evropských zemích: sborník učebních textů*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1995, 143 s. ISBN 80-7184-099-8
- KOTÝNKOVÁ, Magdalena (2001). Hledání sociální politiky EU. *Sociální politika*, 2001, roč. 27, č. 11, s. 2. ISSN 0049-0962
- KOTÝNKOVÁ, Magdalena (2009). Reformy trhu práce a změny v systému sociální ochrany od welfare k workfare [online]. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2009, č. 5. [cit. 2010-03-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.vse.cz/aop/pdf/280.pdf>>
- KOTÝNKOVÁ, Magdalena (2007). *Sociální ochrana chudých v České republice*. 1. vydání. Praha: Oeconomica, 2007, 134 s. ISBN 978-80-245-1302-7
- KREBS, Vojtěch a kol. (2005). *Sociální politika*. 3. přepracované vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005, 504 s. ISBN 80-7357-050-5
- KUCHAŘOVÁ, Věra (2001). *Výkon sociální práce na pověřených obecních úřadech v podmínkách rostoucích nároků* [online]. Praha: VÚPSV, 2001. [cit. 2010-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vykon.pdf>>
- LENERT, Jaroslav (2005). *Svaz měst a obcí ČR odmítá doplatek na bydlení*. [online]. 2005 [cit. 2010-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6183371&hledej=rozpo%E8t%F9>>
- LENSKI, Gerhard Emmanuel (1966). *Power and privilege: a theory of social stratification*. New York: McGraw-Hill, 1966. ISBN 0-8078-4119-6.
- LEPPIK, Lauri (2006). *In-work benefits: literature review* [online]. PRAXIS Center for Policy Studies. 2006. [cit. 2010-03-20]. Dostupné z WWW: <<http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/IWBliteratureReviewFinal.pdf>>
- MAREŠ, Petr (1998). *Nezaměstnanost jako sociální problém*. 2. doplněné vydání. Praha: SLON, 1998, 172 s. ISBN 80-901424-9-4

MAREŠ, Petr (1999a). *Sociologie nerovnosti a chudoby*. 1. vydání. Praha: SLON, 1999, 248 s. ISBN 80-85850-61-3

MAREŠ, Petr (1999b). Zneužívání versus nevyužívání sociálních dávek. *Sociální politika*, 1999, roč. 25, č. 11, s. 4–5. ISSN 0049-0962

MAREŠ, Petr (2006). *Faktory sociálního vyloučení*. 1. vydání. Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2006, 41 s. ISBN 80-87007-15-8

MAREŠ, Petr, HORÁKOVÁ, Markéta, RÁKOCZYOVÁ, Miroslava (2008). *Sociální exkluze na lokální úrovni*. 1. vydání. Praha: VÚPSV, 2008, 77 s. ISBN 978-80-7416-014-1

MAREŠ, Petr, SIROVÁTKA, Tomáš (2008). Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluzie) – koncepty, diskurz, agenda. *Sociologický časopis*, 2008, roč. 44, č. 2, s. 271-294, ISSN 0038-0288

MATOUŠEK, Oldřich (2003). *Metody a řízení sociální práce*. 1. vydání. Praha: Portál, 2003, 384s. ISBN 80-7178-548-2

MPSV (2004). *Společné memorandum o sociálním začleňování*. 1. vydání. Praha, 2004. ISBN 80-86552-81-0

MPSV (2007). *Vyhodnocení orientačního šetření k zákonu o pomoci v hmotné nouzi a k aplikačnímu programu OKnouze po půl roce účinnosti (pohled pracovníků orgánů pomoci v hmotné nouzi* [online]. 2007. [cit. 2010-03-28]. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna_nouze/Methodick%C3%A9%20pokyny%20Hmotn%C3%A1%20nouze/Vyhodnoceni_orientacniho_setreni/>

MPSV (2007a). *Nezaměstnanost v březnu 2007 výrazně poklesla, rekordně stoupl počet volných pracovních míst*. [online]. 2007. [cit. 2010-03-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/3948/10042007.pdf>>

MPSV (2008). *Navrhované změny na pracovním trhu v souvislosti s novelami zákona o zaměstnanosti a dalších zákonů*. [online]. 2008. [cit. 2010-03-30]. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5191/06032008.pdf>

MPSV (2008a). *Soubor prorodinných opatření-Prorodinný balíček*. [online]. 2008. [cit. 2010-03-30]. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5898/komplet_balik.pdf>

MPSV (2009). *Vývoj vybraných ukazatelů životní úrovně v České republice v letech 1993 – 2008*. 1. vydání. MPSV, 2009, 96 s. ISBN 978-86878-99-7

MPSV (2009a). *Analýza vývoje příjmů a výdajů domácností ČR v roce 2008 a predikce na další období* [online]. 2009. [cit. 2009-11-28]. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/6976/Text_2008.pdf>

- MPSV (2009b). *2010 – Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení* [online]. 2009. [cit. 2009-10-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/7718>>
- MPSV (2009c). *Národní program Evropského boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení*. [online]. 2009. [cit. 2010-02-03]. Dostupné z WWW: <http://www.noviny-mpsv.cz/files/clanky/7456/Narodni_program_ER_2010.pdf>
- MPSV (2009d). *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2008*. Praha: MPSV, 2009, 178 s. ISBN 978-80-7421-004-4
- MPSV. *Metodické pokyny k dávkám v hmotné nouzi*. 2006 – 2010. [online]. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/tmp/hmotna_nouze/>
- MUNKOVÁ, Gabriela a kol. (2004). *Sociální politika v evropských zemích*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2004, 189 s. ISBN 80-246-0780-8
- Nejvyšší kontrolní úřad (2004). *Dávky sociální péče osobám sociálně potřebným* [online]. 2004. Věstník NKÚ částka 4/2004. [cit. 2010-02-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=770>>
- NIEDERLE, Petr (2009). Sociální práce v systému pomoci v hmotné nouzi – 1. část. *Národní pojištění*. 2009, roč. 40, č. 8-9. ISSN 0323-2395
- OBEC&FINANCE (2010). *Dotace na sociální byty budou pro obce i pro investory*. [online]. 2010. [cit. 2010-04-06]. Dostupné z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6414229>>
- OCHRANA, František (2007). *Manažerské metody ve veřejném sektoru. Teorie, praxe a metodika uplatnění*. 2. upravené a rozšířené vydání. Praha: Ekopress, 2007, 178 s. ISBN 80-86929-23-X
- OECD (2004). *OECD economic survey of the Czech republic 2004*. ISBN 92-64-00716-4
- PAVEL, Jan (2005). *Vliv daní a dávek na pracovní úsilí v ČR* [online]. Výzkumná studie MF ČR. 2005. [cit. 2010-02-07]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Studie_Dane_a_davky_200502_pdf.pdf>
- Poslanecká sněmovna ČR (2005). *Vládní návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi* [online]. 2005. [cit. 2010-02-02] Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14460>>
- Poslanecká sněmovna ČR (2007). *Návrh na vydání zákona o náhradním výživném a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o náhradním výživném)* [online]. 2007. [cit. 2010-03-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/archiv2/cdrom/2006ps/eknih/2006ps/tisky/h0132.htm>>
- POTŮČEK, Martin (1995). *Sociální politika*. 1. vydání. Praha: SLON, 1995, 145 s. ISBN 80-85850-01-X

POTŮČEK, Martin (1999). *Křížovatky české sociální reformy*. 1. vydání. Praha: SLON, 1999, 317 s. ISBN 80-85850-70-2

POTŮČEK, Martin (2007). Transformace sociálního státu ve střední a východní Evropě. Edice PSSS. Veřejná politika a prognostika PPF 025. FSV UK, 2007, 40 s. ISSN 1801-5999

POTŮČEK, Martin (2010). *Máme nejméně chudých v Evropě!* [online]. 2010. [cit. 2010-02-19]. Dostupné z WWW: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/martin-potucek.php?itemid=8757>>

PURKRÁBEK, Miroslav (1994). *Analýza událostí – pokus o poznání kvalitativních rysů veřejné politiky*. In: Potůček, M., Purkrábek, M., Háva, P. a kol. výzkumného týmu. Soubor analýz událostí veřejné politiky po roce 1989. 1. vydání, Praha: Vesmír, 1994, 161 s. Řada Veřejná a sociální politika, č. 2/1994. ISBN 80-85977-01-X

RÁKOCZYOVÁ, Miroslava (2001). Vliv redistribuce v rámci sociální politiky na vztah mezi marginalizací na trhu práce a chudobou v ČR. *Sociální politika*, 2001, roč. 27, č. 6, s. 6 – 8. ISSN 0049-0962

RYS, Vladimír (1999). Premisy budoucího vývoje sociálního státu ve střední a v západní Evropě. *Sociální politika*, 1999, roč. 25, č.2, s. 2 – 4. ISSN 0049-0962

SCHNEIDER, Friedrich (2002). *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*. [online]. 2002. [cit. 02.04.2010]. Dostupné z WWW: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf>

SIROVÁTKA, Tomáš (2003). *Politika pracovního trhu a sociální inkluze* [online]. Sborník prací Fakulty sociálních studií MU Brno. Sociální studia 9, 2003. [cit. 2010-02-25]. Dostupné z WWW: <<http://socstudia.fss.muni.cz/pristup.php?soubor=080305095658.pdf>>

SIROVÁTKA, Tomáš, HORA, Ondřej, KOFROŇ, Pavel (2008). Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice. *FÓRUM sociální politiky*, 2008, roč. 2, č. 5. ISSN 1802 – 5854

SIROVÁTKA, Tomáš, KOFROŇOVÁ, Olga, KOTÍKOVÁ, Jaromíra, WINKLER, Jiří (2003). *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti. Souhrnná zpráva z výzkumné studie provedené v rámci programu “Moderní společnost”* [online]. Praha, Brno: MU Brno, VÚPSV ČR, Národní vzdělávací fond. 2003. [cit. 2010-02-25]. Dostupné z WWW: <<http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/vyzkumnestudie/zprava.pdf>>

SIROVÁTKA, Tomáš, MAREŠ, Petr, VEČERNÍK, Jiří, ZELENÝ, Martin (2002). *Monitorování chudoby v České republice. Úvodní studie* [online]. Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2002. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW: <<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/Sirchu.pdf>>

SIROVÁTKA, Tomáš, KOFROŇ, Pavel, RÁKOCZYOVÁ, Miroslava, HORA, Ondřej, TRBOLA, Robert (2005). *Příjmová chudoba, materiální deprivace a sociální vyloučení v České republice a srovnání se zeměmi EU* (výzkumná zpráva z projektu Monitorování chudoby) [online]. Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2005. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_166.pdf>

SIROVÁTKA, Tomáš, KOFROŇ, Pavel, TRBOLA, Robert (2003). *Domácnosti s nízkými příjmy a sociální dávky (shrnující přehledová zpráva)* [online]. Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2003. [cit. 2010-02-20]. Dostupné z WWW:<
<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/sikotr.pdf>>

SIROVÁTKA, Tomáš, RABUŠIC, Ladislav (1999). Solidarita a podpora sociálního státu. Srovnání České republiky a Nizozemí. *Sociologický časopis*, 1999, roč. 35, č. 3, s. 247-267, ISSN 0038-0288

SOUKUP, Jaroslav (2010). *Češi jsou chudobou ohroženi nejméně z celé EU*. [online]. 2010 [cit. 2010-02-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.novinky.cz/domaci/189482-cesi-jsou-chudobou-ohrozeni-nejmene-z-cele-eu.html>>

STEM (2009). *Současná hospodářská krize příliš nemění názory na podporu v nezaměstnanosti. Většina občanů si stále myslí, že dávky by měly být co nejmenší*. [online]. Informace z výzkumu STEM TRENDY 04/2009. [cit. 2009-10-10]. Dostupné z WWW: <<http://stem.cz/clanek/1798>>

STREJČEK, Ivo (2008). *Názor na způsoby vyplácení sociálních dávek*. [online]. 2008. [cit. 2009-09-04]. Dostupné z WWW:
<<http://www.ods.cz/vysocina/clanky.php?clanek=588>> 4.9.2009

ŠOURKOVÁ, Michaela (2008). *Analýza účinků změn v systému sociální pomoci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2008. 92 s. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka CSc.

ŠPAČKOVÁ, Iva (2009). *Pětině lidí klesly dávky. Nepracovali*. [online]. 2009. [cit. 2010-04-04]. Dostupné z WWW:
<<http://mfdnes.newtonit.cz/default.asp?cache=597805>>

TERGEIST, Peter, GRUBB, David (2006). Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. [online]. *OECD. Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 42, OECD Publishing 2006. [cit. 2010-04-02]. Dostupné z WWW:
<<http://www.oecd.org/dataoecd/32/22/37848464.pdf>>

TOMEŠ, Igor (2001). *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost. 2.* přepracované vydání. Praha: SOCIOPRESS, 2001, 262 s. ISBN 80-86484-00-9

TRBOLA, Robert. SIROVÁTKA, Tomáš (2006). *Efektivnost sociálních transferů při eliminaci chudoby v České republice*. [online]. VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2006. [cit. 2010-02-04]. Dostupné z WWW:
<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_184.pdf>

TRBOLA, Robert. SIROVÁTKA, Tomáš (2002). *Příjemci dávek sociální péče z titulu sociální potřeby: jejich počty, struktura, příjmy (evidence z dat sociálních referátů). Dílčí zpráva v rámci projektu: "Monitorování chudoby"*. [online]. VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2002. [cit. 2010-02-04]. Dostupné z WWW: <<http://praha.vupsv.cz/Fulltext/trbsir.pdf>>

VEČERNÍK, Jiří (2004). *Structural Tensions in the Interface between the Labour Market and Social Policy in the Czech Republic*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2004. ISBN 80-7330-058-3

VEČEŘA, Miloš (2002). *Sociální stát: Východiska a přístupy*. 2. upravené vydání. Praha: SLON, 1996, 2002, 113 s. ISBN 80-85850-16-8

Velký sociologický slovník (1996). 1. díl, A-O. 1. vydání. Praha : Karolinum, 1996, 747 s. ISBN 80-7184-164-1

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2009a). *Systém povinné veřejné služby není dořešen*. [online]. 2009. [cit. 2010-04-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2009/system-povinne-verejne-sluzby-neni-doresen/>>

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2009b). *Systém sociálních dávek vykazuje řadu nedostatků*. [online]. 2009 [cit. 2010-04-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2009/system-socialnich-davek-vykazuje-radu-nedostatku/>>

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2009c). *V České republice chybí sociální bydlení i zákon, který by ho upravoval*. [online]. 2009. [cit. 2010-04-05]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2009/v-ceske-republice-chybi-socialni-bydleni-i-zakon-ktery-by-ho-upravoval/>>

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2010a). *Jen rychlým rozhodnutím mohou zákonodárci uchránit tisíce lidí od dlouhodobé bídy*. [online]. 2010. [Cit. 2010-02-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=1583>>

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2010b). *Sociální systém není dostatečně transparentní ani srozumitelný*. [online]. 2010. [cit. 2010-04-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/socialni-system-neni-dostatecne-transparentni-ani-srozumitelny/>>

VLÁDA ČR (2005a). *Důvodová zpráva k návrhu zákona o životním a existenčním minimu ze dne 28.7.2005*. PSP tisk 1062. Dostupné v systému ASPI (Automatizovaný systém právních informací) č. LIT25717CZ

VLÁDA ČR (2005b). *Důvodová zpráva k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi ze dne 20.7.2005*. PSP tisk 1063. Dostupné v systému ASPI (Automatizovaný systém právních informací) č. LIT32437CZ

VLKOVÁ, Jitka (2010). *Kdo chce dávky, ať posílá děti do školy a chová se slušně*. [online]. 2010. [cit. 2010-03-23]. Dostupné z WWW: <<http://zpravy.idnes.cz/mfdnes.asp?v=069&r=ekonomikah&idc=1355642>>

VÚPSV (2009). Z výsledků výzkumu v roce 2008. *FÓRUM sociální politiky*, 2009, roč. 3, č. 2. ISSN 1802 – 5854

WOLFF, Pascal (2009). *79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived*. [online]. 2009. Eurostat. Statistics in focus 46/2009. [cit. 2010-03-06]. Dostupné z WWW: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-046/EN/KS-SF-09-046-EN.PDF>

WORLD BANK (2008). *New Data Show 1.4 Billion Live On Less Than US\$1.25 A Day, But Progress Against Poverty Remains Strong*. [online]. 2008. [cit. 2010-03-03]. Dostupné z WWW: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21881954~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>>

ZGRAJOVÁ, Lenka (2007). *Národní úřady pro zaměstnanost a sociální správu - ano, či ne?* [online]. 2007. [cit. 2010-01-31]. Dostupné z WWW: <<http://www.smocr.cz/cinnost/socialni-oblast/narodni-urady-pro-zamestnanost-a-socialni-spravu--ano--ci-ne-.aspx>>

ZUKAL, Jiří (2010). *Průzkum Eurobarometru: Jak vnímají chudobu občané Unie?* [online]. 2010. [cit. 2010-03-06]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/pruzkum-eurobarometru-jak-vnimaji-chudobu-obcane-unie.aspx>>

Legislativa

Evropská sociální charta. Dostupná z <http://www.ubs-mv.eu/dokumenty/e_soccharta.htm>

Lisabonská strategie. Dostupná z <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/policies/art2377_cs.htm>

NAŘÍZENÍ RADY (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství

Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

Všeobecná deklarace lidských práv. Dostupná z [www](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/vseobecna_deklarace_lidskych_prav/index.html): <http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/vseobecna_deklarace_lidskych_prav/index.html>

Vyhláška 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 94/1964 Sb., o rodině, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozd. předpisů

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozd. předpisů

Internetové zdroje

Český statistický úřad. <<http://www.czso.cz/>>

Evropská unie. <<http://europa.eu/>>

EUR-Lex (přístup k právu Evropské unie. < <http://eur-lex.europa.eu/>>

EUROSTAT. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>>

Ministerstvo financí. <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. <<http://portal.mpsv.cz/>>, <<http://www.mpsv.cz/>>

Ministerstvo vnitra. < <http://www.mvcr.cz/>>

OECD. <<http://www.oecd.org/>>

OSN. <<http://www.un.org/>>

Vláda ČR. <<http://www.vlada.cz/>>

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. <<http://www.vupsv.cz/>>

Přílohy

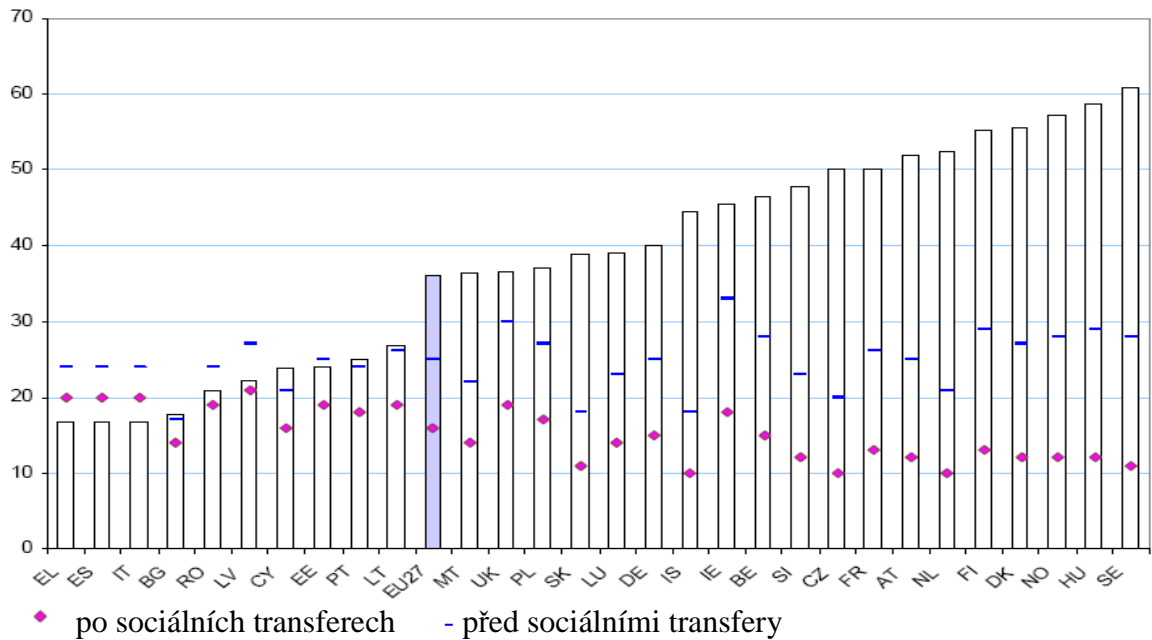
Seznam příloh

Příloha 1: Použité zkratky	116
Příloha 2: Procento snížení u rizika chudoby před a po sociálních transferech v EU v %, 2007 (graf)	117
Příloha 3: Částky životního minima ve státech EU v roce 2008-euro/měsíc (tabulka)	118
Příloha 4: Hustota a struktura osídlení krajů (graf)	119
Příloha 5: Kazuistiky	119
Příloha 6: Otázky k rozhovoru	127

Příloha 1: Použité zkratky

CVVM – Centrum veřejného mínění
ČR – Česká republika
ČSSD – Česká strana sociálně demokratická
ČSÚ – Český statistický úřad
DnB – doplatek na bydlení
EU – Evropská unie
EUROBAROMETR – série průzkumů veřejného mínění Evropské komise
EUROFOUND - Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)
EUROSTAT – Statistický úřad Evropské komise
HDP – Hrubý domácí produkt
KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy
MOP – mimořádná okamžitá pomoc
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí
NÚZSS – Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu
ODS – Občanská demokratická strana
OECD – Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OKnouze – informační systém pro dávky v hmotné nouzi
OSN – Organizace spojených národů
OSSZ – Okresní správa sociálního zabezpečení
PnŽ – příspěvek na živobytí
SSP – státní sociální podpora
STEM – středisko empirických výzkumů
ÚP – Úřad práce
VOP – Veřejný ochránce práv
VÚPSV – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
ZoPHN – Zákon o pomoci v hmotné nouzi

Příloha 2: Procento snížení u rizika chudoby před a po sociálních transferech v EU v %, 2007 (graf)



◆ po sociálních transferech - před sociálními transfery
 Zdroj: SILC 2007 in Wolff, 2009, pro všechny země s výjimkou Bulharska a Rumunska (Národní průzkumy rozpočtu domácnosti)

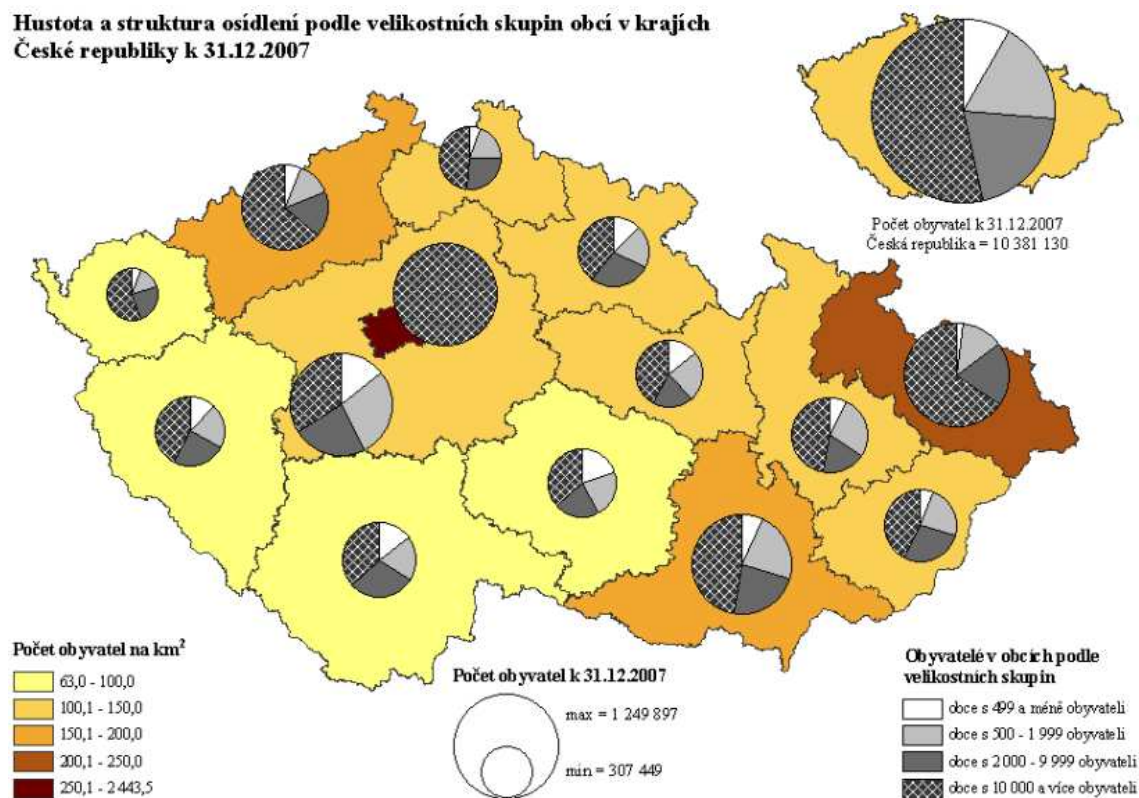
Příloha 3: Částky životního minima ve státech EU v roce 2008 - euro/měsíc (tabulka)

Země	Dospělý	Manželé	Samoživitel s jedním dítětem	Samoživitel s dvěma dětmi	Manželé s jedním dítětem	Manželé s dvěma dětmi
Belgie	644	859	1056	1304	1056	1339
Bulharsko	19	37	49	70	58	79
Dánsko	1201	2403	2102	2212	3303	3414
Estonsko	58	104	116	175	162	221
Finsko	372	633	633	868	894	1129
Francie	441	661	661	793	793	925
Irsko	805	1339	900	926	1435	1530
Itálie	269	542	697	852	697	852
Kypr	356	534	467	578	645	756
Lichtenštejnsko	689	1056	1285	1475	1475	1475
Litva	53	107	107	160	160	214
Lotyšsko	39	77	66	91	105	129
Lucembursko	1184	1678	1286	1388	1780	1881
Malta	359	394	394	430	430	465
Německo	345	622	593	883	828	1035
Nizozemí	588	1176	823	823	1176	1176
Norsko	560	932	844	1128	1216	1573
Portugalsko	177	354	265	354	442	531
Rakousko	542	804	844	1128	1085	1361
Rumunsko	28	51	44	56	64	74
Slovensko	157	274	228	245	332	339
Slovinsko	206	349	329	390	411	472
Švédsko	385	632	615	860	877	1148
Velká Británie	742	974	1187	1543	1423	1784

Zdroj: Gola, 2008

Příloha 4: Hustota a struktura osídlení krajů (graf)

Hustota a struktura osídlení podle velikostních skupin obcí v krajích České republiky k 31.12.2007



Zdroj: ČSÚ

Příloha 5: Kazuistiky

Pro možnost porovnání míry sociálního zabezpečení dávkami sociální pomoci jsem vypracovala kazuistiky jednotlivců i rodin. Pro srovnání jsem zvolila rok 2006, kdy byly dávky poskytovány podle zákona o sociální potřebnosti, rok 2007 v němž nabyt účinnosti nový zákon o pomoci v hmotné nouzi a rok 2009, neboť v tomto roce došlo k aplikaci existenčního minima na pasivní osoby.

Zkratky: PnB – příspěvek na bydlení, PnD – přídavek na dítě, Soc. příspěvek – sociální příspěvek, Rodič. příspěvek – rodičovský příspěvek.

Kazuistika č. 1

Muž, svobodný, bezdětný, je evidován na ÚP opakovaně, trvalý pobyt má v místě ohlašovny, bydlí porůznu, náklady na bydlení nemůže prokázat.

2006

	Elektřina	Plyn	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady (v Kč)						0
Částka sociální potřebnosti: 2400 Kč						
	PnB	PnD	Soc. příspěvek		Výživné	
Příjem						
Dávka sociální potřebnosti: 2400 Kč						

Rok 2007 a rok 2009

	Elektřina	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč					
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč					
Částka živobytí: 3126 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek		Výživné
Příjem					
Příspěvek na živobytí: 3126 Kč					
Doplatek na bydlení: 0 Kč					
Celkem příjem: 3126 Kč					

Závěr: Žadatel nemá prokázané náklady spojené s bydlením, proto je u něj posouzena pouze částka na výživu a ostatní základní osobní potřeby. Oproti roku 2006 se dávka pomoci v hmotné nouzi žadateli zvýšila. V roce 2009 byla výplata dávky přerušena z důvodu výkonu trestu, proto i v tomto roce pobíral žadatel dávku ve výši životního minima.

Kazuistika č. 2

Muž ve věku 53 let, svobodný, bezdětný, dlouhodobě nezaměstnaný (déle než 10 let), bydlí sám v obecním bytě 1+1.

Rok 2006

	Elektřina	Plyn	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady (v Kč)	500		545	283		1328
Částka sociální potřebnosti: 2400 + 1328 (částka na domácnost upravena) = 3728 Kč						
	PnB	PnD	Soc. příspěvek		Výživné	
Příjem						
Dávka sociální potřebnosti: 3728 Kč						

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (1328 Kč) zůstává žadateli 2400 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je částka životního minima na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb

Rok 2007

	Elektřina	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	500	545	231	362	1638
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	500	545	231	318	1594
Částka živobytí: 3126 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek		Výživné
Příjem	586				
Příspěvek na živobytí: 3126 Kč					
Doplatek na bydlení: 1008 Kč					
Celkem příjem: 586 + 3126 + 1008 = 4720 Kč					

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (1638 Kč), které nejsou zohledňovány v plné výši z důvodu, že v kolonce jiné je zahrnuta částka na uhlí, jež v odůvodněných nákladech na bydlení je započtena pouze v částce nezbytné spotřeby energií podle bytové plochy, zůstává žadateli 3082 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je nižší než životní minimum, ale dávka se oproti roku 2006 zvýšila.

Rok 2009

	Elektřina	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	0	1441	211	362	2014
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	0	1245	211	318	1775
Částka živobytí: 2020 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné	
Příjem	495				
Příspěvek na živobytí: 2020 Kč					
Doplatek na bydlení: 1280 Kč					
Celkem příjem: 495 + 2020 + 1280 = 3795 Kč					

Závěr: Pro problémy s alkoholem nebyl muž přijat k výkonu veřejné služby, proto jeho částka živobytí od 1.7.2009 klesla na existenční minimum. Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (2014 Kč) zůstává žadateli 1781 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je nižší než existenční minimum a dávka se oproti roku 2006 snížila. Dle vyjádření žadatele si musí „načerno“ přivydělávat, aby měl z čeho žít.

Kazuistika č. 3

Žena, svobodná, nezaměstnaná, v péči dítě roč. 1992, které je v učení, spolu bydlí v bytě v osobním vlastnictví 1 + 1.

Rok 2006

	Elektřina	Plyn	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady (v Kč)	350	100		1678	72	2200
Částka sociální potřebnosti: 2400 + 2530 + 2200 (upraveno bydlení) = 7150 Kč						
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné		
Příjem	987	810	1049	1500		
Dávka sociální potřebnosti: 2804 Kč						

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (2200 Kč) zůstává žadatelce společně se synem 4930 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je částka životního minima na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

Rok 2007

	Elektřina	Plyn	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	320	100	1678	72	2170
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	320	100	935	72	1427
Částka živobytí: 2880 + 2250 = 5130 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné	
Příjem	692	810	1955	1500	
Příspěvek na živobytí: 1673 Kč					
Doplatek na bydlení: 0 Kč					
Celkem příjem: 692 + 810 + 1955 + 1500 + 1673 = 6630 Kč					

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (2170 Kč) zůstává žadatelce společně se synem částka 4460 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je nižší než životní minimum a dávka na výživu a ostatní základní osobní potřeby se oproti roku 2006 snížila. V odůvodněných nákladech na bydlení není zahrnuta částka na „fond oprav“, kterou u bytů v osobním vlastnictví nelze zohlednit.

Rok 2009

	Elektřina	Plyn	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	390	100	1678	72	2240
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	390	100	905	72	1467
Částka živobytí: 2020 + 2250 = 4250 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné	
Příjem	1239	700	1842	1500	
Příspěvek na živobytí: 888 Kč					
Doplatek na bydlení: 0 Kč					
Celkem příjem: 1239 + 700 + 1842 + 1500 + 888 = 6169 Kč					

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (2240 Kč) zůstává měsíčně žadatelce společně se synem částka 3929 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Na dotaz, jak situaci řeší, žadatelka uvedla, že ji s platbou bydlení pomáhá bratr.

Kazuistika č. 4

Svobodná žena na rodičovském příspěvku, dítě roč. 2004, bydlí v nájemném bytě 0+1, kde nemají trvalý pobyt.

2006

	Elektřina	Plyn	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady (v Kč)			2800	1100	550	4450
Částka sociální potřebnosti: 2400 + 1750 + 4450 (upraveno bydlení) = 8600 Kč						
	Rodič. přísp.	PnD	Soc. příspěvek		Výživné	
Příjem	3696	560	724		2000	
Dávka sociální potřebnosti: 1620 Kč						

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (4450 Kč) má žadatelka společně se synem zajištěnou částku na výživu a ostatní základní osobní potřeby ve výši životního minima (4150 Kč).

2007

	Elektř.	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč		2800	1100		3900
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč		1086	1100		2186
Částka živobytí: 2880 + 1600 = 4480 Kč					
Částka životního minima: 4480 Kč					
	Rodič. př.	PnD	Soc. příspěvek		Výživné
Příjem	4991,33*	538,6*	768,33*		2000
Příspěvek na živobytí: 0 Kč					
Doplatek na bydlení: 0 Kč z důvodu, že není nárok na PnB					
Celkem příjem: 4991,33 + 538,6 + 768,33 + 2000 = 8298 Kč					

* Průměrná částka, neboť v období třech měsíců, kdy se zkoumá příjem, byla výše příspěvku měněna

Závěr: Příjem žadatelky po odečtu přiměřených nákladů na bydlení přesáhl částku živobytí, proto příspěvek na živobytí nebyl žadatel přiznán. Z důvodu, že žadatelka neměla v nájemním bytě trvalý pobyt, proto nevznikl ani nárok na příspěvek na bydlení, případně doplatek na bydlení. Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (3900 Kč) žadatelce společně se synem zůstala částka 4398 Kč, čímž se dostali pod hranici životního minima.

Během roku 2008 se podařilo získat žadatelce i synovi v nájemním bytě trvalý pobyt, proto je v tabulce vypočten nárok na příspěvek na bydlení i doplatek na bydlení.

2009

	Elektřina	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	300	3300	2522		6122
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	300	1395	2052		3747
Částka živobytí: 3610 + 1600 = 5210 Kč					
Částka životního minima: 4480 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné	
Příjem	2503	567	946	2000	
Příspěvek na živobytí: 2468 Kč					
Doplatek na bydlení: 474 Kč					
Celkem příjem: 2503 + 567 + 946 + 2000 + 2468 + 474 = 8958 Kč					

Závěr: Žadatelka se účastní dobrovolnické služby v rozsahu 30 hodin měsíčně, proto její částka živobytí přesahuje životní minimum. Přestože byl žadatelce přiznán příspěvek na bydlení i doplatek na bydlení, zohledněné náklady přesahují zhruba polovinu skutečných nákladů. Důvodem je stanovené cílové nájemné (49,82 Kč/m²), což u žadatelky při podlahové ploše 28 m² činí částku, která ani z poloviny nepokryje skutečně placené nájemné. I položka služby je snížena, neboť částku na opravy nelze při výpočtu započíst. Přestože se žadatelka snaží zvýšit částku živobytí odpracovanými hodinami, po úhradě skutečných nákladů na bydlení jí se synem zbývá částka 2836 Kč a tím se dostává nízko pod hranici životního minima.

Kazuistika č. 5

Manželé, společně s dětmi, roč. 2002 a 2004, žijí v nájmu, kde nemají trvalý pobyt (tedy neplní podmínku na příspěvek na bydlení), otec evidován na ÚP, od roku 2007 začal pracovat, matka je na rodičovském příspěvku, během roku 2009, kdy dítě dosáhlo 4 let věku, se zaevidovala na ÚP.

2006

	Elektřina	Plyn	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady (v Kč)			7500			7500
Částka sociální potřeby: 2400 + 2400 + 1750 + 1750 + 7500 (upraveno bydlení) = 15800 Kč						
	Rodič. přísp.	PnD	Soc. příspěvek		Výživné	
Příjem	3696	1120	1313			
Dávka sociální potřeby: 9671 Kč						

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (7500 Kč) zůstává rodině částka 8300 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je částka životního minima na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

2007

	Elektřina	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč		3370	4274		7644
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč		2978	3024		6002
Částka živobytí: 2880 + 2600 + 1600 + 1600 = 8680 Kč					
Částka životního minima: 8680 Kč					
	Rodič. přís.	PnD	Soc. příspěvek	Mzda	
Příjem	7582	1152	881	3750*	
Příspěvek na živobytí: 468 Kč					
Doplatek na bydlení: 0 Kč z důvodu, že není nárok na PnB					
Celkem příjem: 7582 + 1152 + 881 + 3750 + 468 = 13833 Kč					

*Jedná se o průměr příjmu ze zaměstnání

Závěr: I když celkový příjem rodiny je o více než 5000 Kč vyšší, než životní minimum společně posuzovaných osob, přesto příspěvek na živobytí byl přiznán. To z důvodu, že otcův příjem ze zaměstnání je pro účely výpočtu nároku na dávku započítáván ve výši 70 % (2625 Kč) a z příjmu (mimo sociálního příplatku) se ještě odečítá 30 % na přiměřené náklady na bydlení, proto příjem pro nárok vypočtený v konečné fázi činí 8112,73 Kč. Tím se projevil tzv. in-work bonus a po zaplacení skutečných nákladů na bydlení zůstává rodině částka, která je téměř ve výši životního minima .

Od 1.8.2008 manželé uzavřeli dohodu o podnájmu bytových prostor, proto správní orgán mohl posoudit nárok na doplatek na bydlení z důvodu tzv. zvláštního zřetele (§ 33 odst. 5 ZoPHN). V tomto případě se však položka nájmu při výpočtu dávky nezohledňuje. Žadatelka je v evidenci ÚP, její manžel pracuje.

2009

	Elektř.	„Nájem“	Služby	Plyn	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	600	4500	1988	300	7388
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	600	0	1988	140	2728
Částka živobytí: 2880 + 2600 + 1960 + 1600 = 9040 Kč					
Částka životního minima: 9040 Kč					
		PnD	Soc. příspěvek	Mzda/ND*	
Příjem		1210	876	8296/2079	
Příspěvek na živobytí: 2088 Kč					
Doplatek na bydlení: 139 Kč					
Celkem příjem: 1210 + 876 + 8296 + 2079 + 2088 + 139 = 14688 Kč					

*ND = nemocenské dávky

Závěr: Vzhledem k tomu, že v měsíci podání žádosti o příspěvek na živobytí došlo k poklesu příjmu z důvodu, že žadatelka již neměla příjem z rekvalifikace, byl využit institut tzv. podstatného poklesu příjmu, kdy při posuzování stavu hmotné nouze se vychází z příjmu daného měsíce. Příjem pro nárok vypočtený je v tomto měsíci 6952,2 Kč (mzda otce se započítává z 70 %, nemocenské dávky z 80 %, od celkového příjmu, mimo sociálního příplatku, se odečítá 30 % na přiměřené náklady na bydlení), proto nárok na příspěvek na živobytí vznikl. Přestože je rodina zvýhodněna poměrným zápočtem příjmu otce, osoby společně posuzované mají po úhradě skutečných nákladů na bydlení nižší částku na výživu a ostatní základní osobní potřeby (7300 Kč), než tomu bylo v roce 2006, kdy otec nepracoval (8300 Kč). Důvodem je nižší částka životního minima pro mladší dítě a také nezohledňování nákladů na bydlení v plné výši. Ale pokud by příjem otce byl započítáván v plné výši, rodina by v hmotné nouzi nebyla a po úhradě skutečných nákladů její částka na živobytí by činila 5073 Kč.

Kazuistika č. 6

Žena, svobodná, nezaměstnaná v péči dítě roč. 1997, společně žijí v nájemním bytě 1+1, výživné hrazeno nepravidelně

Rok 2006

	Elektrina	Plyn	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady (v Kč)	350	600	602	394		1946
Částka sociální potřebnosti: 2400 + 1950 + 1946 (upraveno bydlení) = 6296 Kč						
	PnB	PnD	Soc. příplatek	Výživné		
Příjem	987	624	807	1000		
Dávka sociální potřebnosti: 2878 Kč						

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (1946 Kč) zůstává žadatelce společně se synem 4350 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je částka životního minima na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

Rok 2007

	Elektrina	Plyn	Nájem	Služby	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	450	600	602	412	2064
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	450	600	602	412	2064
Částka živobytí: 2880 + 1960 = 4840 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příplatek	Výživné	
Příjem	50	706	1403	1000	
Příspěvek na živobytí: 2243 Kč					
Doplatek na bydlení: 1502 Kč					
Celkem příjem: 50 + 706 + 1403 + 1000 + 2243 + 1502 = 6904 Kč					

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (2064 Kč) zůstává žadatelce společně se synem částka 4840 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je částka životního minima společně posuzovaných osob. Dávka na výživu a ostatní základní osobní potřeby se oproti roku 2006 zvýšila. Vzhledem k tomu, že žadatelka má nízký nájem, který lze zohlednit v plné výši, proto náklady na bydlení nezatížily částku živobytí.

Rok 2009

	Elektrina	Plyn	Nájem	Služby	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	580	600	1136	418	2240
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	0	0	1136		1136
Částka živobytí: 2880 + 1960 = 4840 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příplatek	Výživné	
Příjem	0	0	0	0	
Příspěvek na živobytí: 4840 Kč					
Doplatek na bydlení: 0 Kč z důvodu, že není nárok na PnB					
Celkem příjem: 4840 Kč					

Závěr: Žadatelka nemá uhrazeny náklady na elektřinu, plyn a služby, proto nejsou zahrnuty při výpočtu odůvodněných nákladů na bydlení a také neuhrazení nákladů je důvodem pro nepřiznání příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení.

Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (2240 Kč) zůstává měsíčně žadatelce společně se synem částka 2600 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Tato částka je od ledna 2010 ještě snížena, neboť žadatelka plní podmínky snížení na existenční minimum. Na dotaz, jak situaci řeší, žadatelka uvedla, že ji pomáhají rodiče – starobní důchodci, kteří s žadatelkou nežijí ve společné domácnosti.

Kazuistika č. 7

Rodiče, oba v evidenci ÚP, v péči děti roč. 1991 (v letech 2006 – 2007 dítě umístěno v ústavu, proto není vedeno jako osoba společně posuzovaná), 1993, 1999, 2002, společně bydlí v obecním bytě 1+1.

Rok 2006

	Elektřina	Plyn	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady (v Kč)	2100		608	550		3258
Částka sociální potřebnosti: 2400 + 2400 + 1750 + 1950 + 2310 + 0 + 3258 (upraveno bydlení) = 14068 Kč						
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné		
Příjem	1373	1924	2254	600		
Dávka sociální potřebnosti: 7917 Kč						

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (3258 Kč) zůstává žadatelce společně s manželem a dětmi částka 10810 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je částka životního minima na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

Rok 2007

	Elektřina	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	1000	608	550		2258
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	1000	608	550		2258
Částka živobytí: 2880 + 2600 + 1600 + 1960 + 1960 + 0 = 11000 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné	
Příjem	50	1988	3011	600	
Příspěvek na živobytí: 6007 Kč					
Doplatek na bydlení: 649 Kč					
Celkem příjem: 50 + 1988 + 3011 + 600 + 6007 + 649 = 12305 Kč					

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (2258 Kč) zůstává žadatelce společně s manželem a dětmi 10047 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, což je nižší než životní minimum, neboť jedna ze společně posuzovaných osob byla v době posuzování vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání a proto tato osoba není považována za osobu v hmotné nouzi. Dávka na výživu a ostatní základní osobní potřeby se z tohoto důvodu oproti roku 2006 snížila.

Rok 2009

V roce 2009 je v domácnosti ještě syn, který v předchozích výpočtech nebyl zahrnut.

	Elektřina	Nájem	Služby	Jiné	Celkem
Skutečné náklady na bydlení v Kč	1000	1765	856		3621
Odůvodněné náklady na bydlení v Kč	1000	1694	856		3550
Částka živobytí: 2020 + 2600 + 1960 + 1960 + 2250 + 2020 = 12810 Kč					
Částka životního minima: 14250 Kč					
	PnB	PnD	Soc. příspěvek	Výživné	
Příjem	0	2620	4211	600	
Příspěvek na živobytí: 6359 Kč					
Doplatek na bydlení: 0 Kč z důvodu, že není nárok na PnB					
Celkem příjem: 2620 + 4211 + 600 + 6359 = 13790 Kč					

Závěr: Po úhradě skutečných nákladů na bydlení (3621 Kč) zůstává měsíčně rodině (celkem 6 osob) částka 10169 Kč na zajištění výživy a ostatních základních osobních

potřeb. Tato částka je o více, než 4 tisíce pod životním minimem společně posuzovaných osob, neboť 2 osoby jsou na existenčním minimu z důvodu, že nenastoupily na výkon veřejné služby. Vzhledem k tomu, že rodině zanikl nárok na příspěvek na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory, proto není nárok na doplatek na bydlení a z tohoto důvodu z částky živobytí musí rodina hradit náklady spojené s bydlením. Na dotaz, jak situaci řeší, žadatelka uvedla, že si půjčuje a občas otec dětí najde brigádu bez smlouvy.

Příloha 6 : Otázky k rozhovoru

Otázky k rozhovoru (pro pracovníky oddělení dávek v hmotné nouzi v rámci kraje, otázky tučně označené byly využity k dotazování krajských úřadů)

- 1. Domníváte se, že nový systém dávek hmotné nouze si i nadále ponechal ochrannou funkci? Pokud ano, proč? Setkáváte se i s případy, kdy z uvedeného systému jsou některé osoby vyloučeny? Co je důvodem?**
- 2. Myslíte si, že nová konstrukce životního minima je pro klienty vhodnější, než předchozí úprava a proč? Jsou stanovené částky životního minima dostatečné k upokojení základních potřeb osob?**
3. Kolik osob nebylo uznáno za osobu v HN z důvodu nedostatečné snahy zvýšit si příjem vlastní prací, z důvodu neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky nebo z důvodu odmítnutí krátkodobého zaměstnání nebo účasti v cíleném programu k řešení zaměstnanosti?
4. Poskytujete těmto osobám mimořádné okamžité pomoci (např. z důvodu újmy na zdraví)? Využíváte mimořádné okamžité pomoci k řešení nespecifických situací (např. osoba bez domova, která nemá osobní doklady a finanční prostředky) nebo požadujete splnění podmínek pro uznání za osobu v hmotné nouzi (např. evidence na ÚP)?
5. Jakým způsobem klienti prokazují zvýšení příjmu vlastním přičiněním (vlastní prací)? Prokazují tuto aktivitu měsíčně, případně kolik pracovních míst musí mít měsíčně dokladováno? Využíváte zvýšení částky živobytí u osob hledajících zaměstnání o 300 Kč měsíčně? Zdá se Vám tato částka dostatečná, případně jakou částku byste navrhovali?

6. Zavedla Vaše obec (obce ve Vašem správním obvodu) veřejnou službu? Kolik příjemců dávek tohoto institutu využívají? Máte s tímto institutem spíše pozitivní nebo negativní zkušenosti? Odmítají klienti veřejnou službu?
7. **Máte za to, že nastavený systém v dávkách pomoci v hmotné nouzi dostatečně motivuje klienty k nástupu do zaměstnání (např. poměrným zápočtem příjmů, poklesem příspěvku na živobytí na existenční minimum po uplynutí 6 měsíců pobírání dávky)?** Využívají Vaši klienti práce na částečný úvazek s možným souběhem dávek v hmotné nouzi?
8. Jak se Vám dříve osvědčily již zrušené aktivizační plány? Myslíte si, že je nahradily individuální akční plány zpracovávané nyní úřady práce?
9. Jaké jsou, podle Vašeho názoru, nejčastější příčiny pobírání doplatku na bydlení pouze u třetiny klientů (jedná se např. o vysokou dávku příspěvku na bydlení, nesplnění podmínek pro přiznání doplatku na bydlení, neprokázání nákladů spojených s bydlením)? **Domníváte se, že stanovené hodnoty cílového nájemného a prokazatelné nezbytné spotřeby energií jsou nastaveny dostatečně?** Stává se, že osoby užívací např. nájemní formu bydlení musely byt opustit z důvodu, že na úhradu nákladů neměly finanční prostředky? Využíváte u doplatku na bydlení institutu tzv. zvláštního zřetele (§ 33 odst. 5 ZoPHN)? Do jaké míry zohledňujete náklady na bydlení podle zvláštního zřetele (např. platby na ubytovnách). Máte hranici takto stanovených nákladů vymezenou jednotně (interním předpisem) nebo řešíte případy individuálně?
10. Využívali jste za soc. potřeby institutu zvláštního příjemce? Jak často využíváte přímou úhradu podle ZoPHN?
11. Zavedli jste výplatu dávek v hmotné nouzi poukázkami? Kolik osob je tímto způsobem vypláceno? Používáte typizované poukázky nebo vlastní?
12. Zvýšil se počet klientů za poslední rok, pokud ano, jakým způsobem tuto situaci řeší Váš zaměstnavatel?
13. Splňují sociální pracovníci podmínky podle zákona č. 108/2006 Sb.? Máte rozděleny pracovníky na dávkové specialisty, sociální pracovníky, metodiky apod.? Provádíte ke každému „případu“ sociální šetření? Sepisujete si „anamnézu“ u jednotlivých klientů?
14. Zjednodušil Vám nový jednotný informační systém OKnouze administrativní práci nebo spíše Vás zatěžuje a tím ubírá času na sociální práci?

- 15. Jaký je Váš názor na zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu? Máte za to, že zavedením tohoto úřadu by se snížily náklady na administrativu nebo měl by uvedený úřad vliv na počet pracovníků?**
- 16. Je podle Vás v zákoně o pomoci v hmotné nouzi dostatečná/ nedostatečná/ nadbytečná právní úprava pro tzv. správní uvážení?**
- 17. Pokud srovnáte systém dávek sociální potřeby a hmotné nouze z hlediska: a) štědrosti, b) rozsahu příjemců, c) povinností příjemců, d) míry aktivizace, e) role sociálních pracovníků, který z nich považujete za vhodnější.**
- 18. Je podle Vašeho názoru v současné době fungující systém dávek sociální pomoci optimálně nastaven k eliminaci chudoby? Jaké úpravy systému dávek by bylo vhodné provést?**