

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**System dávek hmotné nouze jako nástroj
ochrany před chudobou v podmínkách ČR**

Diplomová práce

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Jana Hasilová

**System dávek hmotné nouze jako nástroj
ochrany před chudobou v podmínkách ČR**

Diplomová práce

Praha 2015

Autor práce: **Bc. Jana Hasilová**

Vedoucí práce: **Ing., Mgr. Olga Angelovská**

Rok obhajoby: **2015**

Bibliografický záznam

HASILOVÁ, Jana. *Systém dávek hmotné nouze jako nástroj ochrany před chudobou v podmínkách ČR*. Praha, 2015. 111 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Ing., Mgr. Olga Angelovská.

Anotace

Diplomová práce *Systém dávek hmotné nouze jako nástroj ochrany před chudobou v podmínkách ČR* se zabývá vztahem mezi chudobou a sociálními dávkami. Předmětem zkoumání je analýza dopadů nastavení systému dávek hmotné nouze na řešení problému chudoby.

Teoretickými východisky práce jsou koncept sociálního vyloučení a redistributivní diskurz. V teoretické části práce jsou analyzovány jednotlivé pojmy a identifikovány nástroje sociální politiky v boji s chudobou. Blíže je charakterizován systém sociální pomoci v ČR.

Výzkumná část práce poskytuje, prostřednictvím realizovaných výzkumných studií a rozhovorů s odborníky, analýzu silných a slabých stránek systému dávek hmotné nouze a návrhy na jeho zlepšení.

Annotation

This thesis *The system of material need benefits as an instrument of protection against poverty in the Czech Republic* deals with the relationship between poverty and social benefits. The subject of research is to analyze the impact of system material need benefits to deals problem of poverty.

The theoretical basis for thesis is the concept of social exclusion and redistributive discourse. The theoretical part of the thesis analyzed the different concepts and identified tools of social policy in the fight against poverty. Closer is characterized by social protection and help system in the Czech Republic.

The practical part of the thesis, realized through research studies and interviews with experts, analyzing the strengths and weaknesses of material need benefits and suggestions for improvement.

Klíčová slova

chudoba, sociální dávky, sociální politika, sociální vyloučení, sociální pomoc, životní minimum, minimální mzda

Keywords

poverty, social benefits, social politics, social exclusion, social help, the minimum living standard assistance in material need, minimum wage

Rozsah práce: 169 512 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne

Jana Hasilová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce Ing., Mgr. Olze Angelovské za její užitečné rady a připomínky. Velký dík patří také Pavlovi a Emě za jejich podporu při mém studiu a psaní této práce.

Obsah

ÚVOD	13
1 VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU	15
2 VÝZKUMNÉ CÍLE	18
2. 1 VÝZKUMNÉ OTÁZKY	18
2. 2 METODY VÝZKUMU A ZDROJE DAT.....	19
3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA	20
3.1 KONCEPT SOCIÁLNÍHO VYLOUČENÍ.....	20
3. 2 REDISTRIBUTIVNÍ DISKURS.....	21
4 CHUDOBA JAKO SOCIÁLNĚ HISTORICKÝ FENOMÉN	23
4. 1 DIMENZE CHUDOBY A JEJÍ MĚŘENÍ	23
4. 2 PŘÍČINY CHUDOBY	25
4. 3 CHUDOBA V ČR.....	27
5 NÁSTROJE SOCIÁLNÍ POLITIKY V BOJI S CHUDOBOU	32
5. 1 STRATEGIE SOCIÁLNÍ POLITIKY ZAMĚŘENÉ NA ELIMINACI CHUDOBY A SOCIÁLNÍHO VYLOUČENÍ v ČR.....	34
6 SYSTÉM SOCIÁLNÍ POMOCI V ČR	37
6. 1 VÝVOJ SOCIÁLNÍ POMOCI V ČR PO ROCE 1989.....	38
6. 2 IDENTIFIKACE ZMĚN, JEŽ OVLIVNILY VÝVOJ SOCIÁLNÍCH TRANSFERŮ PO ROCE 2007	41
6. 3 DÁVKY HMOTNÉ NOUZE	43
6. 3. 1 <i>Příspěvek na živobytí</i>	44
6. 3. 2 <i>Doplatek na bydlení</i>	45
6. 3. 3 <i>Mimořádná okamžitá pomoc</i>	46
7 METODIKA	48
7. 1 DÍLČÍ CÍLE VÝZKUMU A OPERACIONALIZACE VÝZKUMNÝCH OTÁZEK	48
7. 2 POUŽITÉ METODY ZKOUMÁNÍ A SBĚRU DAT	50
7. 3 VÝZKUMNÝ SOUBOR	50
7. 4 REALIZACE VÝZKUMU	52
8 ANALÝZA AKTUÁLNÍ KONCEPCE SYSTÉMU DÁVEK HMOTNÉ NOUZE VE VZTAHU K ŘEŠENÍ PROBLÉMU CHUDOBY V ČR	53
8. 1 DISKUZE OBJEKTIVITY NASTAVENÍ HRANICE CHUDOBY V ČR.....	53
8. 2 ANALÝZA EFEKTIVITY DÁVEK HMOTNÉ NOUZE JAKO ZÁCHRANNÉ SÍTĚ PŘED PROPADENÍM DO CHUDOBY	59
8. 3 ANALÝZA AKTUÁLNÍHO POJETÍ SYSTÉMU DÁVEK HMOTNÉ NOUZE A JEHO VÝVOJE OD ROKU 2007 .	62
8. 3. 1 <i>Role pracovníků HN v systému dávek pomoci v hmotné nouzi</i>	68
8. 4 ANALÝZA VÝZNAMU DOPLATKU NA BYDLENÍ A JEHO VÝVOJE OD ROKU 2007	71
8. 5 ZÁVISLOST NA SOCIÁLNÍCH DÁVKÁCH	76
8. 6 PROBLEMATIKA ZNEUŽÍVÁNÍ SOCIÁLNÍCH DÁVEK	79
8. 7 NÁVRH NOVÝCH OPATŘENÍ A ZLEPŠENÍ SYSTÉMU DÁVEK HN VE VZTAHU K PROBLÉMU CHUDOBY A PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE ZE ZAHRANIČÍ.....	84
8. 7. 1 <i>Příklady dobré praxe ze zahraničí</i>	84
8. 7. 2 <i>Návrh nových opatření a zlepšení systému dávek hmotné nouze</i>	87
ZÁVĚR	91
RESUMÉ	94
SUMMARY	96
POUŽITÁ LITERATURA	98

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Dílčí cíle a otázky výzkumu, str. 49

Tabulka č. 2: Charakteristika respondentek, str. 51

Tabulka č. 3: Odhad výdajů na dávky pomoci v hmotné nouzi, str. 62

Tabulka č. 4: Počet a objem dávek na bydlení vyplacených v roce 2014, str. 73

Tabulka č. 5: Efekty navýšení počtu systemizovaných míst, str. 83

Seznam grafů

Graf č. 1: Tři dimenze sociálního vyloučení osob v roce 2013, str. 16

Graf č. 2: Nárůst objemu vyplácených dávek, str. 17

Graf č. 3: Jak vycházely domácnosti se svými příjmy, str. 29

Graf č. 4: Podíl nákladů na bydlení na čistých peněžních příjmech domácností (ČR, 2012 a 2013), str. 29

Graf č. 5: Vývoj míry ohrožení příjmovou chudobou (ČR, 2005-2013), str. 30

Graf č. 6: Míra ohrožení příjmovou chudobou v zemích EU (2012), str. 30

Graf č. 7: Míra materiální deprivace v zemích EU (2012), str. 31

Graf č. 8: Sociální příjmy obyvatelstva v roce 2013, str. 39

Graf č. 9: Srovnání pocitu chudoby v roce 2012 a 2002, str. 55

Graf č. 10: Riziko chudoby a sociálního vyloučení podle SILC 2010, str. 56

Graf č. 11: Nárůst objemu vyplácených dávek HN, str. 65

Graf č. 12: Počet vyplacených doplatků na bydlení náležících za leden 2015, str. 74

Graf č. 13: Průběžné výsledky KA 08, str. 82

Seznam zkratk

DnB – Doplatek na bydlení

ČSÚ – Český statistický úřad

HN – hmotná nouze

KoP – kontaktní pracoviště (ÚP ČR)

KrP – Krajská pobočka (ÚP ČR)

MoP – mimořádná okamžitá pomoc

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

PnŽ – příspěvek na živobytí

ÚP ČR – Úřad práce České republiky

VÚPSV – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

Teze k diplomové práci

Jméno studentky: Jana Hasilová

Název v jazyce práce: Systém dávek hmotné nouze jako nástroj ochrany před chudobu v podmínkách ČR

Název v anglickém jazyce: The system of material need benefits as an instrument of protection against poverty in the Czech Republic

Klíčová slova: chudoba, sociální dávky, dávky hmotné nouze, sociální politika, sociální vyloučení, sociální pomoc, životní minimum, minimální mzda

Klíčová slova anglicky: poverty, social benefits, material need benefits, social politics, social exclusion, social help, the minimum living standard assistance in material need, minimum wage

Akademický rok vypsání: 2013/2014

Jazyk práce: český

Typ práce: diplomová práce

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: Ing., Mgr. Olga Angelovská

Obor práce: Veřejná a sociální politika

ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ:

1. Vymezení předmětu zkoumání, zdůvodnění výběru výzkumného tématu

Statistická data ukazují, že ČR má nejnižší míru chudoby v Evropě. Přesto odborníci varují, že tyto údaje jsou spíše důsledkem malé příjmové diferenciaci a skupina obyvatel ohrožených chudobou je pravděpodobně mnohem větší a dále roste. Ve své práci bych se chtěla věnovat analýze vztahu chudoby a sociálních dávek (konkrétně dávek hmotné nouze poskytovaných Úřadem práce ČR). S pomocí vybraných indikátorů bych chtěla přiblížit vývoj chudoby a systému dávek hmotné nouze v posledních letech, popsat aktuální situaci a prostřednictvím vlastního výzkumu nastínit silné a slabé stránky řešení problematiky chudoby a sociálního vyloučení skrze dávky hmotné nouze.

2. Cíle diplomové práce

Cílem práce je zaznamenat vztah mezi chudobou a dávkami hmotné nouze, zhodnotit reformy v oblasti sociálních dávek, diskutovat jejich účinnost v oblasti sociální ochrany a prostřednictvím rozhovorů s odborníky identifikovat silné a slabé stránky systému dávek sociální pomoci. Na základě analýzy dopadů nastavení systému dávek hmotné

nouze na řešení problému chudoby, se ve spolupráci s odborníky pokusím navrhnout další zlepšení nebo nová opatření systému.

3. Metody a zdroje dat

V úvodu analytické části práce bude aktuální situace v oblasti chudoby a sociálních dávek zaznamenána na základě sekundární analýzy dat (statistická data, literatura a realizované odborné a výzkumné studie k problematice chudoby a sociálních dávek).

Analytická část práce bude dále realizována prostřednictvím kvalitativního výzkumu formou rozhovorů s odborníky ÚP ČR, kteří dlouhodobě působí v oblasti nepojistných sociálních dávek a mají letité zkušenosti s využíváním systému dávek hmotné nouze v boji s chudobou a sociálním vyloučením.

4. Teoretická východiska

Teoretickými východisky práce bude koncept chudoby a sociálního vyloučení (Mareš, 2006) a redistributivní diskurs (Levitas, 1998), jenž se soustředí na odstranění chudoby především s využitím sociálních dávek a v této práci bude využit při analýze vztahu chudoby a dávek hmotné nouze.

Výchozí literatura

BATTHYÁNY, Karina - CABRERA, Mariana. *Právo nežít v chudobě: chudoba jako porušování lidských práv*. Vyd. 1. Praha: Filosofia, 2010. 140 s. Filosofie a sociální vědy; 36. Dostupné na internetu: <http://toc.nkp.cz/NKC/201004/contents/nkc20102097077_1.pdf> ISBN 978-80-7007-321-6.

DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost. Příručka pro uživatele*. Praha: Karolinum, 1993, 374 s. ISBN 80-7184-141-2.

HAVLÍKOVÁ, Jana a Libor MUSIL A KOL. Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi. In: *Www.vupsv.cz* [online]. 2013 [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_358.pdf.

HORÁKOVÁ, M., JAHODA, R. a kol. *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU – vývoj v důsledku krize, fiskální konsolidace a sociální reformy*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-129-2.

KELLER, Jan. *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2012. ISBN 978-80-7419-059-9.

KREBS, V. *Sociální politika*. 5., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 542 s. ISBN 9788073575854.

LEVITAS, R. 1998. *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan (česky: LEVITAS, Ruth. *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. xv, 277 s. ISBN 1-4039-4427-X.)

MAREŠ, P. (1999a) *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999. 248 s. ISBN 8085850613.

POTŮČEK, M. *Sociální politika*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakl., 1995, 142 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), sv. 7. ISBN 80-858-5001-X.

SIROVÁTKA, T., ŘEZNIČEK I. *Dlouhodobá nezaměstnanost a záchranná sociální síť*.
Brno: Masarykova univerzita, 1995. ISBN 80-210-1246-3.

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

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

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

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

Úvod

„Chudoba je dnes jedním z nejviditelnějších projevů naší civilizace – civilizace plné rozporů a protikladů – civilizace, kterou každý z nás tím či oním směrem pomáhá utvářet. My všichni jsme společně více či méně odpovědní za její dobré i špatné stránky a řešení problémů, které civilizace vyvolává, je naší společnou povinností.“

Václav Havel

(na zasedání MMF a WB v Praze, září 2000)

Téma své diplomové práce jsem si zvolila na základě mého profesního zaměření sociálního pracovníka dávek hmotné nouze. Této práci se věnuji již téměř 10 let a po tuto dobu jsem svědkem proměny chování klientů dávek hmotné nouze a především značného nárůstu nových žadatelů o tyto dávky. S přechodem agendy dávek sociální péče a dávek sociální pomoci pod Úřad práce ČR prošla právní úprava poskytování sociálních dávek četnými změnami, především se ale změnil způsob práce s klienty. Zkušenosti kolegové z oblasti sociálních dávek poukazují na to, že mnozí klienti se za roky pobírání sociálních dávek naučili přesně dodržovat pravidla pro poskytování dávek, které je mají ochránit před chudobou, ale v důsledku úpadku sociální práce s klienty, již jsme v souvislosti s přechodem agendy pod Úřad práce ČR svědky (Havlíková, 2013), jim není poskytována pomoc či motivace vymanit se ze závislosti na sociálních dávkách a nahradit tento příjem příjmem z výdělečné činnosti. Abychom s osobami v hmotné nouzi mohli takto pracovat, je třeba přijmout spoustu dílčích opatření v oblasti aktivní politiky práce, v oblasti bytové politiky apod. Jaká opatření v oblasti poskytování sociálních dávek by prioritně navrhovali přijmout sami odborníci, v čem spatřují silné a slabé stránky sociální politiky státu v boji s chudobou, bude předmětem výzkumu této práce. Hlavní otázkou, na kterou se budu ve své práci snažit odpovědět je, zda systém dávek hmotné nouze, ve své současné legislativní podobě, lze považovat za účinné opatření sociální politiky, které jednotlivce a rodiny chrání před rizikem chudoby. Ve své práci bych chtěla poukázat na problém vzniku dlouhodobé závislosti jednotlivců a rodin na sociálních dávkách a na nedostatek příležitostí poskytovaných žadatelům o tyto dávky, řešit nepříznivou životní situaci vlastními silami.

V teoretické části práce se budu zabývat konceptem chudoby a sociálního vyloučení (Mareš, Sirovátka, 2008) a redistributivním diskursem (Levitas, 1998), jenž se soustředí na odstranění chudoby především prostřednictvím sociálních dávek a v této práci bude

využit při analýze systému dávek hmotné nouze. Z pravidelných měření míry chudoby v Evropské unii, se zdá, že v boji s chudobou, je na tom Česká republika opakovaně nejlépe ze všech zemí EU. Někteří odborníci však měření chudoby zpochybňují a upozorňují na možné nepřesnosti či zkreslení, ke kterým může při měření chudoby docházet (Batthyány, Cabrera, 2010), jiní varují před možností zkreslení dat přijetím opatření, která zajistí, aby některá ze skupin obyvatel zůstala těsně nad hranicí chudoby, což celkové výsledky měření může významně ovlivnit, ale životní situaci žadatelů to výrazně nezlepší (Keller, 2013).

Po úvodu do problematiky chudoby a sociálního vyloučení, provedu shrnutí dosavadního vývoje problému chudoby a sociálního vyloučení v České republice. Následnou sekundární analýzou dat (statistiky MPSV, ČSÚ, výzkumné studie, literatura) nastíním aktuální situaci v oblasti dávek hmotné nouze.

Analytická část práce bude realizována prostřednictvím kvalitativního výzkumu, formou rozhovorů s odborníky (pracovníky oddělení dávek hmotné nouze, kteří vykonávají tuto agendu již několik let) a jejich poznatky budou doplněny o závěry z výzkumných studií VÚPSV.

Cílem práce je zaznamenat vztah mezi chudobou a dávkami hmotné nouze, zhodnotit aktuální právní rámec upravující poskytování těchto dávek a jeho dopady. Prostřednictvím rozhovorů s odborníky se ve výzkumné části práce budu zabývat zhodnocením efektivity systému dávek HN a návrhem opatření, která by mohla vést k větší efektivitě a flexibilitě jejich poskytování.

1 Vymezení výzkumného problému

Statistická data ukazují, že ČR má nejnižší míru chudoby v Evropě (Eurostat, 2014). Přesto odborníci varují, že tyto údaje jsou spíše důsledkem malé příjmové diferenciaci a skupina obyvatel ohrožených chudobou je pravděpodobně mnohem větší a dále roste (Keller, 2013 a Mareš 1999a). Ve své diplomové práci se věnuji analýze vztahu chudoby a sociálních dávek (konkrétně dávek hmotné nouze poskytovaných ÚP ČR). S pomocí vybraných indikátorů se pokusím přiblížit vývoj chudoby a sociálních dávek v posledních letech, popsat aktuální situaci a prostřednictvím vlastního výzkumu nastínit silné a slabé stránky řešení problematiky chudoby a sociálního vyloučení skrze sociální dávky.

Problém chudoby dostává v posledních desetiletích jinou podobu, než bylo doposud zvykem, proto mnozí odborníci hovoří o tzv. „nové chudobě“, která je specifická tím, že se rozšiřuje uprostřed těch nejbohatších, ekonomicky nejvyspělejších zemí a to poměrně masivně (Keller, 2010 a Sen In Batthyány, Cabrera, 2010). V těchto zemích je zaznamenáván prudký propad životní úrovně početných vrstev obyvatelstva, což je způsobeno tím, že vytvářené bohatství je rozdělováno stále nerovnoměrněji. Sociolog Jan Keller (2012) upozorňuje na fakt, že před chudobou již nechrání jednotlivci a jejich rodiny práce. Přičemž ještě do nedávna patřili mezi chudé téměř výhradně lidé, kteří neměli práci. Nová chudoba má podle Kellera naopak podobu „pracující chudoby“ a navíc hrozí, že člověk zestárne v bídě, třebaže celý život pracoval a platil daně a pojistné. Tuto situaci Keller připodobňuje k poměrům, které panovaly v 19. století. Keller a A. K. Sen (In Batthyány, Cabrera, 2010) také varují před možností zkreslení statistických dat, která jsou považována za ukazatele životní úrovně obyvatel. Podíl obyvatelstva žijícího v určité zemi pod hranicí chudoby totiž sice může být nízký a dále se snižovat, když daná země bohatne, ale také tehdy, když chudne. Míra chudoby závisí především na sociální politice státu a na výši příjmu celé populace, mají na ní vliv i hospodářské krize či sociální reformy, které jsou realizovány především snižováním výdajů do této oblasti sociální politiky. Keller také přichází se zajímavou myšlenkou, že stagnace příjmů ekonomicky aktivních osob, či dokonce snižování jejich mezd, jak můžeme zaznamenat např. ve státní správě, může vést k ochraně seniorů před pádem do chudoby (Keller, 2013).

Za osoby nejvíce ohrožené chudobou se považují především domácnosti s malými dětmi, domácnosti, kde jsou členové bez zaměstnání a domácnosti seniorů.

Chudoba je tématem sociální politiky, o kterém se v posledních letech hovoří stále častěji. Jako práh chudoby bývá obvykle stanoven 50% či 60% mediánu čistého příjmu. V ČR se medián čistého měsíčního příjmu na osobu pohybuje kolem 16 500 Kč. Aby člověk byl ohrožen chudobou nebo sociálně vyloučen, musí podle metodiky Evropského statistického úřadu splňovat alespoň jednu z těchto podmínek:

Riziko chudoby – dle příjmu (v ČR se týká cca 10 % obyvatel, což je nejméně v EU)

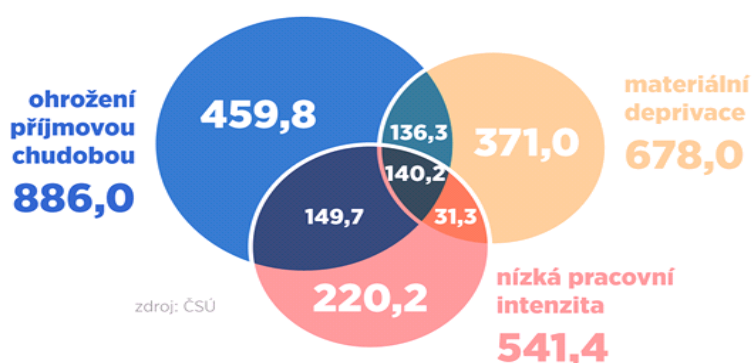
Hmotný nedostatek – dle schopnosti platit běžné výdaje (v ČR 6,1 % lidí)

Život v „nízkopracující domácnosti“ - členové domácnosti pracují ročně méně než 20% běžné pracovní doby - v ČR 6,6 % lidí od 0 do 59 let (Eurostat, 2013).

Na základě dat Eurostatu (Eurostat, 2014) každoročně vychází tiskové zprávy o tom, že obyvatelům Česka hrozí chudoba nejméně ze všech států Evropské unie, je však také zjištěno, že v zemích, kde je statisticky vyšší míra chudoby si obyvatelé nad hranicí chudoby žijí o poznání lépe než v ČR.

Z informací Českého statistického úřadu z května 2014 vyplývá, že v ČR je ohroženo chudobou 1,5 milionu lidí a jejich počet se snižuje. Z tohoto počtu jich 140 200 nemá na dostatečné úrovni ani jednu ze tří složek definujících špatné životní podmínky (dostatečný příjem, materiální vybavení, práci). Počet ohrožených chudobu je nižší. Příjmy domácností sice nominálně rostou, v posledních letech však reálně poklesly. Také klesl podíl důchodců ohrožených příjmovou chudobou z důvodu valorizace penzí. Materiální deprivace pak ohrožovala kolem 678 800 lidí (ČSÚ, 2014 a).

Graf č. 1: Tři dimenze sociálního vyloučení osob v roce 2013 (v tisících osob)



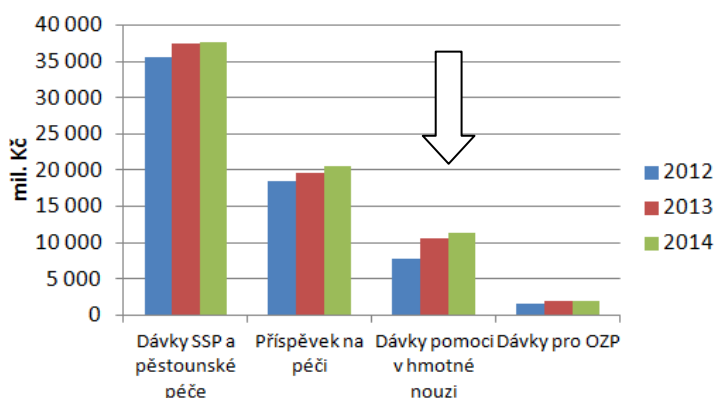
Zdroj: ČSÚ, 2014 a)

Česká republika se snaží problém chudoby v rámci svých sociálních politik řešit, stejně jako ostatní evropské státy, které k tomu zavazují mezinárodní dokumenty jako je např.

Evropská sociální charta (dokument Rady Evropy), jež zakotvuje ochranu sociálních práv v širokém rozsahu. Revidovaná Evropská sociální charta přímo deklaruje právo na ochranu před chudobou a sociálním vyloučením. V rámci EU také působí Výbor pro sociální ochranu (The Social Protection Committee) – (chudoba a sociální začleňování), kde má každý členský stát 2 zástupce. Mezi hlavní oblasti evropské sociální politiky patří také sociální inkluze. Přijetím Lisabonské strategie 2000 začíná nové období evropské sociální politiky, kdy se poprvé sociální témata (zaměstnanost, důchody, sociální inkluze) stala hlavní agendou na evropské úrovni. Strategie Evropa 2020 si pak klade za cíl snížení počtu Evropanů žijících pod oficiální hranicí chudoby o 20 miliónů lidí.

Jedním z možných nástrojů řešení chudoby je systém sociálních dávek. Ve své diplomové práci budu tento nástroj zkoumat prostřednictvím rozhovorů s pracovníky Úřadu práce ČR. Konkrétně budu analyzovat systém dávek hmotné nouze. V rámci těchto dávek se pak podrobněji zaměřím na problematiku doplatku na bydlení, který má v systému dávek sociální pomoci významnou roli. Ze statistických údajů (viz. graf č. 2) vyplývá, že objem vyplácených dávek HN roste. Z monografie VÚPSV na téma *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU* (2013) lze mimo jiné zjistit, že existuje poměrně vysoké procento příjemců dávek hmotné nouze, kteří tyto dávky pobírají dlouhodobě (v r. 2008 to bylo 50% příjemců dávky příspěvku na živobytí, kteří tuto dávku pobírali déle než rok). V roce 2011 zůstávalo na dávce závislých dlouhodobě (tj. déle než 5 měsíců) 42% příjemců. Diskuze o příčinách tohoto stavu a možných opatřeních, která by mohla vést ke zlepšení situace osob v hmotné nouzi, bude předmětem analytické části práce.

Graf č. 2: Nárůst objemu vyplácených dávek



Zdroj: ÚP ČR, 2015 a)

2 Výzkumné cíle

Cílem práce je identifikovat silné a slabé stránky systému dávek sociální pomoci na základě analýzy dopadů nastavení systému dávek hmotné nouze na řešení problému chudoby a navrhnout zlepšení nebo nová opatření systému.

Dílčí cíle:

1. Analyzovat aktuální pojetí systému dávek hmotné nouze
2. Diskutovat efektivitu dávek hmotné nouze jako záchranné sítě před propadem do chudoby
3. Posoudit význam dávky doplatku na bydlení pro osoby v hmotné nouzi
4. Navrhnout nová opatření nebo zlepšení systému dávek hmotné nouze ve vztahu k řešení problému chudoby.

2. 1 Výzkumné otázky

VO1: Jak dosavadní vývoj v oblasti politiky sociálních dávek ovlivnil současnou koncepci dávek hmotné nouze?

VO1: Jak odborníci hodnotí objektivitu měření chudoby a nastavení hranice chudoby?

VO2: Existuje vztah mezi mírou chudoby a objemem vyplácených sociálních dávek?

VO2: Jak odborníci hodnotí význam dávek hmotné nouze pro boj s chudobou?

VO2: Jaké faktory ovlivňují vznik dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách HN?

VO3: Jaké příčiny vedly ke vzniku dávky doplatku na bydlení a jeho aktuální právní úpravě?

VO3: Jak odborníci hodnotí význam dávky doplatku na bydlení pro osoby v hmotné nouzi?

VO4: Jaká opatření by dle názorů odborníků mohla vést k efektivnějšímu a adresnějšímu využívání dávek sociální pomoci?

VO4: Jaká zahraniční opatření ke zlepšení systému sociálních dávek by bylo možné aplikovat v ČR?

2. 2 Metody výzkumu a zdroje dat

Ve své práci hledám odpovědi na výzkumné otázky, týkající se problematiky dávek hmotné nouze jako nástroje řešení chudoby, prostřednictvím použití níže uvedených výzkumných metod.

- **Desk research**

- prostřednictvím využití odborné literatury k problematice chudoby a dávek sociální pomoci dojde k teoretickému vymezení pojmů a přístupů, využity budou zejména sociologické a legislativní publikace a zdroje, využity budou také články z odborných časopisů či webových stránek.

- **Sekundární analýza dat**

- touto metodou budu analyzovat data zejména z již realizovaných výzkumů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (VÚPSV), které byly na podobné téma provedeny v minulosti.

- **Analýza statistických dat**

- touto metodou budu analyzovat údaje zejména z těchto zdrojů: portál Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV), Český statistický úřad (ČSÚ), Eurostat, OECD.

- **Expertní rozhovory (polostrukturovaný rozhovor), (Disman, 1993)**

- tyto rozhovory budou vedeny se zaměstnanci Úřadu práce ČR, jež se dlouhodobě zaměřují na oblast dávek hmotné nouze (dříve dávky sociální potřeby) a mají tak možnost sledovat vývoj problematiky v průběhu několika let. Je pravděpodobné, že mají představu o tom, kde má systém dávek hmotné nouze své slabé stránky a jak se v průběhu let vyvíjí životní situace žadatelů o tyto dávky. Předpokládám, že tito odborníci mají také vlastní představy o tom, jak by se systém dávek měl vyvíjet v budoucnu.

3 Teoretická východiska

Téma aktuálního nastavení systému dávek hmotné nouze jako nástroje ochrany před chudobou v podmínkách ČR bude diskutováno v souvislosti s konceptem sociálního vyloučení a redistributivního diskursu.

3.1 Koncept sociálního vyloučení

Existují různé koncepty chudoby, které se vztahují k různým kritériím. Žádná definice chudoby však nemůže zachytit všechny aspekty tohoto jevu, stejně jako neexistuje žádný zcela přesný nástroj měření chudoby. V návaznosti na tradiční koncepty problémů sociálního státu se v 70. letech v odborné literatuře objevuje pojem sociální vyloučení (exkluze). Dle Rooma *„přesun od konceptu chudoby ke konceptu sociální exkluze je výsledkem snahy zachytit nové rysy rostoucí chudoby 80. let našeho století: (a) její přetrvávání v čase a (b) prostorovou koncentraci (c) doprovázenou zde marginalizací, patologickým jednáním a vzdorováním normám hlavního proudu společnosti, ale současně i (d) závislosti na sociálním státu a (e) rozpadem tradičních institucí, jako je například rodina“* (In Mareš, 2000: 285). Pojmy chudoba a sociální exkluze jsou si významově velmi blízké nikoli však totožné. Ne všichni chudí totiž musí být vyloučeními a naopak. Giddens (1998) upozorňuje na fakt, že vyloučení mohou být nejen ti „dole“, ale i ti „nahore“ (kdy se elity stahují z veřejného prostoru), a proto chápe problém spíše jako horizontální nerovnost „uvnitř“ a „vně“. Berghman (In Mareš, 2000: 294) upozorňuje na skutečnost, že *„sociální exkluzi je třeba chápat spíše jako důsledek selhání společnosti než selhání jedince“*. Problémy chudých se prohlubují v důsledku snižující se solidarity ve společnosti, nedostatečné občanské, ekonomické, sociální a interpersonální integraci.

Dle Winklera (2005) můžeme hovořit o aktivním a pasivním sociálním vyloučení, kdy aktivní vyloučení spojuje zejména s politickými opatřeními vlády, která spočívají v uplatňování systémových pravidel (např. imigranti nemají politický status voliče). Pasivní vyloučení se uskutečňuje v rámci sociálních procesů, které vlivem situační deprivace také mohou vést k sociální exkluzi (např. v době ekonomické krize jsou primárně vylučováni z pracovního trhu lidé s nízkou kvalitací).

Komise evropských společenství definuje sociální exkluzi jako *„vyloučení jedinců i sociálních skupin z ekonomického a sociálního života (z trhu práce, společenských organizací, sousedství v majoritní populaci apod.), a tím i z možnosti*

podílet se na právech (především sociálních), životních prostředcích a zdrojích blahobytu sdílených zbytkem populace“ (Mareš, 2006: 7). „Sociální exkluze je chápána jako společenské zlo, neboť je nespravedlivá a narušuje sociální kohezi“ (Lister In Mareš, 2008: 277). Společnost, která toleruje sociální exkluzi, se vystavuje rizikům vzniku sociální izolace určitých skupin obyvatel a šíření ghett, kde může docházet k růstu sociálně patologických jevů a kriminality, která následně může ohrožovat majoritní společnost. Izolovaná ghetta si pak mohou vytvářet vlastní pravidla a hodnoty, která nemusí být v souladu s hodnotami majoritní společnosti a v krajních případech, někteří příslušníci těchto ghett, mohou přijímat radikální až extrémistické myšlenky, které mohou vyústit v násilné útoky proti majoritě či určité skupině obyvatel, jak ilustruje nedávný případ z Paříže (Charlie Hebdo).

Ve výzkumné části své práce se budu konceptem sociálního vyloučení zabývat v rámci rozhovorů s odborníky a to zejména v kontextu dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách a významu doplatku na bydlení, protože právě problematika dostupnosti a kvality bydlení úzce souvisí se sociální exkluzí.

3. 2 Redistributivní diskurs

Pojem sociální exkluze v sobě zahrnuje různé sociální a ekonomické problémy, na jejichž základě různí autoři vytvářejí typologie diskursů sociálního vyloučení. Winkler (2005) zmiňuje 3 skupiny pojetí sociální exkluze:

- redistributivní diskurs
 - vztahuje se zejména k chudobě a materiální deprivaci
 - zdůrazňuje *redistribuci* statků
 - předpokládá solidaritu členů společnosti
- moralizující diskurs
 - individuální delikvence, morálka a hodnotové postoje jsou zobecňovány pro celé sociální skupiny
 - přesvědčení, že vylučování se vylučují sami svým asociálním chováním a hodnotami, vznik „underclass“
 - mechanismem sociální inkluze je *resocializace*
- sociálně integrační diskurs
 - nemožnost aktivní účasti na životě společnosti

- integrační přístup se zaměřuje především na integraci na trhu práce, růst vzdělání a kvalifikace (Winkler, 2005).

R. Levitas (2000) označuje kauzalitu, kdy je chudoba příčinou sociální exkluze, pojmem redistributivní diskurs a propojuje problematiku sociálního vyloučení s pojmy chudoba a materiální deprivace. K odstranění chudoby by dle autorky měla přispět masivnější redistribuce, přesto v integračním diskursu připouští, že sociální dávky mohou chudobu zmírňovat, ale nedokážou odstranit příčinu chudoby, kterou je převážně postavení jedinců či skupin na trhu práce. K redukci chudoby a nerovnosti by v rámci tohoto diskursu měly přispět různé druhy dávek a sociálních služeb, proto zde významnou roli hraje solidarita členů společnosti. Tento přístup klade důraz na skutečnost, že důvodem sociální exkluze nejsou osobní či morální postoje (např. k práci) a kulturní charakteristiky (In Mareš, 2006).

Otázka, zda dávky sociální pomoci brání sociální exkluzi a zda jsou účinným prvkem sociální ochrany, bude předmětem analytické části práce.

4 Chudoba jako sociálně historický fenomén

Chudoba je jevem, který lidskou společnost provází již od počátku jejího vzniku. Označujeme tak určitou sociální zkušenost či materiální nedostatek.

Hlavačka (2013) ve své knize *Chudinství a chudoba jako sociálně historický fenomén* sleduje vývoj přístupu k řešení chudoby, kdy „*byla péče o chudé nejdříve prohlášena za božské přikázání, potom za morální požadavek a nakonec stanovena za zákonnou povinnost*“ (Hlavačka, 2013: 40). Ve středověku byla chudoba charakterizována především materiálním nedostatkem, výskytem hladu a nízkou gramotností. Péči o chudé se věnovaly především církve. Ke změnám v oblasti péče o chudé dochází v raném novověku, kdy se s přílivem chudých začala potýkat města a byla tak nucena zavádět světské organizace a městská chudinská zařízení a zde lze také zaznamenat počátky světské lokální sociální politiky. Chápání chudoby jako individuálního ohrožení pak ovlivnily vznikající liberální ekonomické teorie, které předpokládaly, že prosazování tržních zákonů povede k odstranění chudoby (Adam Smith). Namísto toho však dochází k výskytu „nové chudoby“ v podobě pracujících chudých – „chudoba proletariátu“ (Hlavačka, 2013). V reakci na tento nový jev jsou koncipovány pojistné systémy (Beveridge, Bismarck), které mají zajistit větší sociální ochranu především pracujícím lidem a jejich rodinám. Měření chudoby však ukazují, že i přes mnohá opatření sociální politiky, chudoba v určité míře nadále přetrvává i v ekonomicky vyspělých zemích (EUROSTAT, 2014).

4. 1 Dimenze chudoby a její měření

Pohledy na chudobu a její aspekty se v průběhu historie mění. Zatímco původně byla chudoba spojována převážně s materiálním nedostatkem, od devadesátých let dvacátého století je na chudobu nahlíženo jako na multidimenzionální jev. K měření tohoto jevu slouží určování hranice chudoby a stanovování indikátorů blahobytu (Nedomová a Špiláčková, 2014).

Odborná literatura vymezuje různé typy a druhy chudoby. Mareš (1999) ve své knize *Sociologie nerovnosti a chudoby* vymezuje **relativní** a absolutní koncept chudoby. **Relativní chudoba** podle něj převládá spíše v průmyslově rozvinutých zemích a „*není primárně stavem neuspokojení určitých základních potřeb, ale životem*

na dně profesních, vlastnických, konzumních vztahů (obecně systému sociální stratifikace) určité společnosti“ (Mareš, 1999: 110). Relativní koncept chudoby je spojován s příjmovou nerovností a lze ho nalézt v každé sociální vrstvě. K odstranění tohoto druhu chudoby by muselo dojít k odstranění příjmové nerovnosti. Ke stanovení relativní míry chudoby je v ČR používána hranice chudoby Evropské unie, Lorenzova křivka či Giniho koeficient příjmové nerovnosti (Mareš, 1996).

S nedostatkem prostředků sloužícím k uspokojování základních potřeb je spojována **absolutní chudoba**. V souvislosti s propadem pod hranici absolutní chudoby lze pak hovořit o ohrožení života. K určení hranice absolutní chudoby je třeba definovat základní životní potřeby těch, kdo jsou chudí. Pravicově orientované vlády vztahují své programy k modelu absolutní chudoby. Stát zde vytváří záchrannou sociální síť, která jeho občanům pomůže znovu se vrátit do běžného života nebo přežít na hranici životního minima. Levicové vlády na rozdíl od přístupů reziduálních sociálních států chápou chudobu jako část širší otázky distribuce příjmů a příjmové nerovnosti a snaží se problém chudoby řešit komplexnějšími přístupy a opatřeními (Mareš, 1999). Konopásek (1991) upozorňuje, že „rozdíl mezi tzv. „relativními“ a „absolutními“ přístupy je jen v tom, nakolik jsou v zásadě „relativní“ kritéria upravována „absolutními“, totiž individuálními (osobnostními) zřeteli expertů a jejich představami o „minimální přijatelnosti“ (Konopásek, 1991: 12). K měření absolutní chudoby se využívá měřítka uspokojení základních potřeb (Basic needs approach), metoda spotřebního koše (Budget standards) a hledisko potravinového poměru (Food ratio method), kdy je sledováno kolik procent z celkových výdajů je vynakládáno na potraviny (Mareš, 1996, Špiláčková a Nedomová, 2014).

Existují také různé pohledy na určení chudoby v závislosti na tom, zda je chudoba určována objektivními měřítky či osobní zkušeností. **Objektivní chudoba** je měřitelná dle stanovených normativních kritérií, jež jsou v každém státě určena individuálně, dle lokálních podmínek a životní úrovně obyvatel. S takto objektivně určenou mírou chudoby potom pracují zejména státní instituce při výplatě sociálních dávek apod. a zároveň ve vztahu k absolutní chudobě slouží k monitorování chudoby v dané zemi. „Česká sociální politika používá pro měření míry chudoby především objektivního přístupu. Významnou roli v ní hraje tzv. životní minimum jako deskriptivní míra a zákonná hranice chudoby“ (Mareš 1996: 302). **Subjektivní chudoba** je, na rozdíl od chudoby objektivní (příjmové), chudobou pocitovou, subjektivně vnímanou občany a proto se dá obtížně zkoumat (Nedomová, 2014).

Mareš a Rabušic (1996) ve svém článku *K měření subjektivní chudoby v české společnosti* také zmiňují vymezení měření chudoby preskriptivní a konsensuální. **Preskriptivní měření** v tomto kontextu definuje chudobu prostřednictvím expertních odhadů, zatímco **konsensuální měření** odráží společenský konsensus o tom, kdo bude považován za chudého a do jaké míry je společnost ochotná se podílet na řešení problému chudoby prostřednictvím přerozdělování daní (Mareš, Rabušic, 1996).

4. 2 Příčiny chudoby

Stejně jako nelze přesně vymežit definici chudoby, nelze ani jednoznačně odpovědět na otázku, proč jsou lidé chudí? Příčiny chudoby je třeba vnímat, podobně jako problém chudoby samotné, multidimenzionálně. Mareš (1999) dle Kerba rozlišuje 3 typy ideologií chudoby. Chudoba je dle tohoto vymezení vnímána jako:

1) důsledek uspořádání ekonomického a sociálního systému společnosti

- v této souvislosti je chudoba chápána jako přirozená součást tržního hospodářství

2) důsledek lenosti či nedostatečné disciplinovanosti jedinců

- příčinou chudoby je neochota pracovat, různé druhy závislostí apod.

- k nápravě těchto jedinců by měla sloužit disciplína a kultivace osobnosti

3) důsledek situačních faktorů

- vytváření subkultury chudých („kultura bídy“) nebo životní nehoda a nedostatek štěstí.

Ve vyspělých zemích není chudoba rovnoměrně rozložena a nejčastěji jsou tak chudobou ohroženy určité skupiny obyvatel. Ohrožujícími faktory je zejména: nízký stupeň vzdělání (nekvalifikovanost), dlouhodobá nezaměstnanost, nemoc, příslušnost k etnické či národnostní menšině. Chudobou jsou také více ohroženy ženy než muži, v souvislosti s tímto fenoménem také někteří odborníci hovoří o „feminizaci chudoby“ (Bartošková, Hiršl in Mareš 1995).

Vysvětlení příčin chudoby je také závislé na politických postojích, kdy liberálně orientovaní politici mají tendenci hledat příčiny chudoby právě v lenosti a individuálních nedostatcích jedinců, zatímco socialisté vidí hlavní příčiny chudoby v kapitalistickém tržním hospodářství. V souvislosti s těmito postoji pak také jednotlivé vlády volí nástroje a opatření v boji s chudobou. Profesor M. Potůček (1995: 74) píše: „Chudoba je průsečíkem působení trhu, státu a činností (či nečinností) jednotlivců a

rodin. Obecná tendence trhu – činit bohaté ještě bohatšími a chudé ještě chudšími – je, jak se obecně soudí, vyvažována redistributivními politikami států, které v konečném důsledku bohatým (něco) berou a chudým (něco) dávají.“ Úkolem politiky sociálního zabezpečení je pak podle něj rozlišit chudé, kteří si z nepříznivé situace sami pomoci nemohou a na ty, kteří si sami pomoci nechtějí. Mareš (1999) vidí příčinu také v uspořádání společnosti a v nerovnosti, která je v tomto uspořádání přítomna. Příčiny chudoby spatřuje v kombinaci vnitřních i vnějších faktorů, které na jedince působí. V souvislosti s příčinami chudoby je třeba také zmínit pojem stará a nová rizika. Zatímco stará rizika byla spojována s životním cyklem a životními etapami, které jsou pro většinu lidí typické (založení rodiny, stáří) a ve kterých lze očekávat pokles životní úrovně až ohrožení chudobou, nová rizika znamenají především nepředvídatelnost a neschopnost jedince ochránit se před chudobou, protože tato nová rizika jsou spojena především s ekonomickými cykly, které jedinec nemůže ovlivnit. Keller (2012) v této souvislosti zmiňuje, že nové sociální riziko má podobu pracující chudoby, kdy příjem ze zaměstnání je tak nízký, že jedinec a případně jeho rodina se ocitají na hranici chudoby i přesto, že jsou ekonomicky aktivní. Oproti tomu zaměstnání před starými riziky občany spolehlivě chránilo. Proto Keller zdůrazňuje význam solidarity a redistribuce příjmů, a také nezastupitelnou roli státu, který by měl zmírňovat dopad nerovnoměrného rozdělení bohatství ve společnosti. Varuje také před nešetrnými sociálními reformami a škrty v oblasti sociálních výdajů.

„Ekonomický růst bývá vydáván za jedinou možnou cestu k odstranění chudoby a za záruku dalšího vzestupu životní úrovně těch, jichž se chudoba netýká. Ve skutečnosti země, které zaznamenávají ekonomický růst, zaregistrují zároveň nárůst počtu osob žijících pod hranicí bídy“ (Keller, 2005: 21). Lze tedy konstatovat, že chudoba je jevem, který zřejmě nelze zcela vymítit, ale neměli bychom jeho příčiny spatřovat pouze v individuálních vlastnostech jedince. To zda se člověk ocitne pod hranici chudoby je téměř vždy výsledkem působení několika nepříznivých (vnějších i vnitřních) faktorů.

4. 3 Chudoba v ČR

První záznamy, v nichž lze zaznamenat snahy o definici chudoby v českých zemích, lze nalézt v publikaci Státního statistického úřadu Péče o chudé z roku 1935 (Nedomová, Špiláčková, 2014). „Dle domovského zákona z roku 1863 a dle českého chudinského zákona z roku 1868 je za chudého považován člověk, který není schopen si vlastními silami (myšleno prostřednictvím výdělků nebo jmění) opatřit prostředky k zabezpečení obživy. Chudobou se dle zákona z roku 1868 rozuměl stav, kdy se jednatel neužívá bez veřejné podpory“ (Nedomová, Špiláčková, 2014: 3).

Na tom, že má zkoumání chudoby v českých zemích letitou tradici má dle Večerníka (2011) velkou zásluhu „masarykovsky“ *pojatá sociální politika*“ (In Gojová, 2014: 18). Stejně jako v mnohých jiných evropských zemích se i na území dnešní České republiky angažovala ve středověku v péči o chudé především církev, později pak stát řešil tuto problematiku prostřednictvím chudinské péče. První významné údaje o výskytu chudoby na našem území se podařilo získat při dotazníkovém šetření veřejného chudinství v roce 1901 a 1902, jehož výsledky byly publikovány Dr. Englišem v díle „Chudinství v království Českém na počátku XX. století.“ V období první republiky bylo významným nástrojem řešení chudoby tzv. domovské právo (možnost požadovat stravu a přístřeší v případě nemoci či chudoby) a Zákon o sociálním pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Po roce 1948 bylo od sledování tohoto tématu pod vlivem cenzury komunismu upuštěno, ačkoliv lze sledovat ojedinělé snahy o znovunastolení tohoto tématu např. výzkumníky A. Bláhou a M. Hiršlem (Gojová, 2014).

Po roce 1989 se téma chudoby v České republice opět stává nedílnou součástí politického i veřejného diskursu. Zatímco v 80. letech bylo na chudobu pohlíženo především z pohledu materiální deprivace, došlo postupným vývoje v 90. letech k převzetí konceptu chudoby jako multidimenzionálního jevu a chudoba je v současnosti, v souladu s celosvětovým trendem, spojována se sociální exkluzí či deprivací. V letech 1991 – 2001 došlo ke stabilizaci sociální politiky v Evropě i v ČR. Česká sociální politika v těchto letech navyšovala výdaje do oblasti sociální ochrany a školství, přesto však v oblasti vynakládaných výdajů zaostávala za zeměmi EU-15. Odborníci (Sirovátka, Trbola, 2005) označily tento jev na základě kritérií „*policy effort*“, jako *pasivní strategii, která se v průběhu času dále upevňuje*“ (Gojová, 2014: 20).

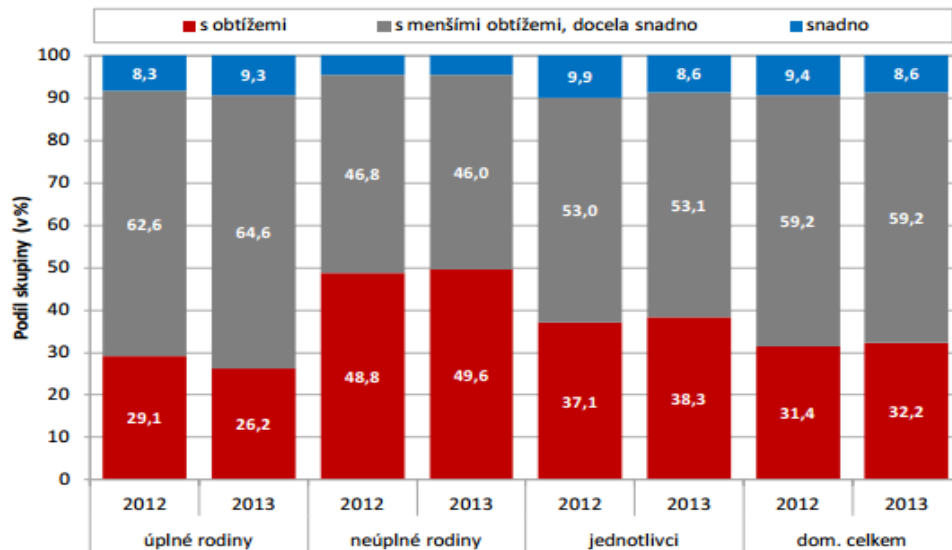
Výzkumy a měření chudoby v České republice ukazují, že zde platí stejné zákonitosti jako v ostatních zemích EU, tedy, že chudoba subjektivní je rozsáhlejší než chudoba objektivní. Odborníci (Mareš, Rabušic, 1996) přitom varují, že příliš velké disproporce mezi subjektivní a objektivní chudobou mohou vést ke společenskému napětí a konfliktům. Marešovy (2006) výzkumné studie ukazují, že v roce 2001 měla ČR nejnižší míru chudoby v EU (pouze 8% obyvatel s příjmy pod hranicí chudoby oproti evropskému průměru 15%), ale také upozorňují na skutečnost, že příjmová chudoba je u nás mnohem významněji spojena s nezaměstnaností. Alarmující je také zvyšující se míra dětské chudoby, která je dle autora nejvyšší zejména v rodinách, kde příjmy domácnosti tvoří převážně sociální dávky. Mareš (2006) za rizikové situace označuje zejména nezaměstnanost, ztrátu partnera ve stáří či osamělé rodičovství a řešení těchto problémů spatřuje především v poskytování komplexně zaměřené individuální sociální práce, která se bude zaměřovat především na možnosti uplatnění na trhu práce (snižování dlouhodobé nezaměstnanosti), dostupnost vzdělání a zdravotní péče, podporu příjmů a dostupnost bydlení - zejména rozvojem sociálního bydlení (Mareš, 2006).

Nejčastěji využívanou metodou k měření objektivní chudoby v ČR je metoda OECD. Na základě této metody bylo stanoveno, že „*je v ČR za chudého považován ten, kdo nedosahuje 60% mediánu průměrného ekvivalizovaného disponibilního příjmu na spotřební jednotku*“ (Nedomová, Špiláčková, 2014: 7). Mnozí výzkumníci (Dubská, Tožička) však tento způsob měření zpochybňují s odkazem na to, že mnohé členské státy EU mají mnohem nižší úroveň mediánových příjmů než jiné členské země EU. Proto se objevují snahy o využívání nových metod měření chudoby, jako je např. **Guio Index**, jehož prostřednictvím lze zjistit procento populace, kterému chybí určitý počet položek (Nedomová, Špiláčková, 2014).

Z výběrového šetření EU-SILC (European Union – Statistics on Income and Living Conditions), jež provedl Český statistický úřad (ČSÚ, 2014, b) v letech 2005 až 2013 lze sledovat životní podmínky obyvatel (zejména ekonomickou a sociální situaci zkoumaných domácností) v ČR v porovnání s životní úrovní vybraných členských zemí Evropské unie. Protože míra ohrožení chudobou je přímo závislá na výši příjmů, má na její výskyt vliv pomalejšího růstu reálných příjmů v letech 2012 a 2013, jež je důsledkem ekonomické krize. Níže uvedené grafy ilustrují schopnost domácností vyjít se svými příjmy a také odráží, jakou měrou rodinné rozpočty zatěžují náklady spojené s bydlením. Jak ukazují data získaná ČSÚ, nejlépe se daří s příjmy vyjít úplným

rodinám, nejhůře pak rodinám neúplným a celkově počet domácností, jež mají problémy vyjít se svými příjmy, meziročně vzrostl.

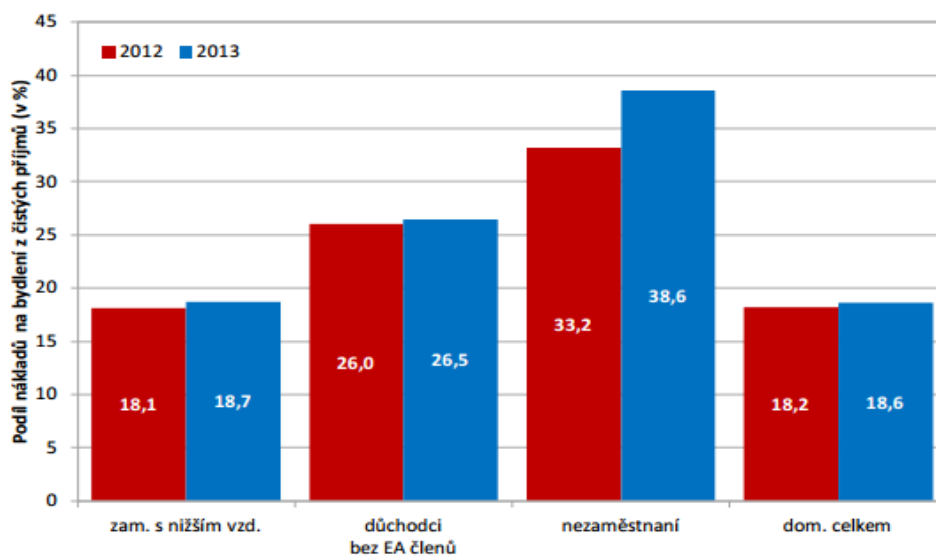
Graf č. 3: Jak vycházely domácnosti se svými příjmy, 2012 a 2013



Zdroj: ČSÚ, 2014 (b)

Podíl nákladů domácností vynakládaných na bydlení se v letech 2012 a 2013 meziročně zvýšil a nejvíce zatěžuje nezaměstnané, tuto skutečnost ilustruje graf č. 4.

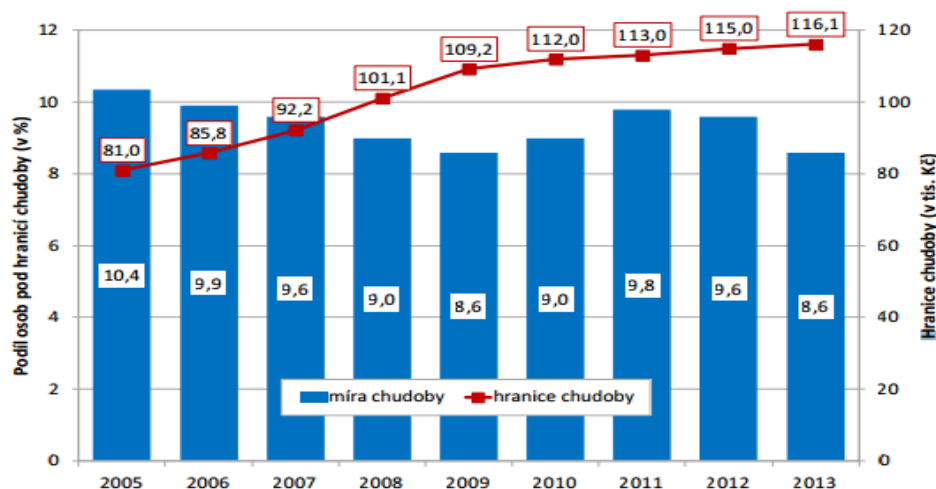
Graf č. 4: Podíl nákladů na bydlení na čistých peněžních příjmech domácností, ČR, 2012 a 2013



Zdroj: ČSÚ, 2014 (b)

Na míru ohrožení chudobou má zásadní vliv právě výše příjmů a jeho rozložení ve společnosti. Jak ukazuje graf č. 5, v ČR již druhým rokem míra ohrožených chudobou klesá. V roce 2013 se pohybovalo pod hranicí chudoby 8,6 % osob bydlících v bytech, tj. 885,9 tis. osob žijících v domácnostech s příjmem pod hranicí chudoby.

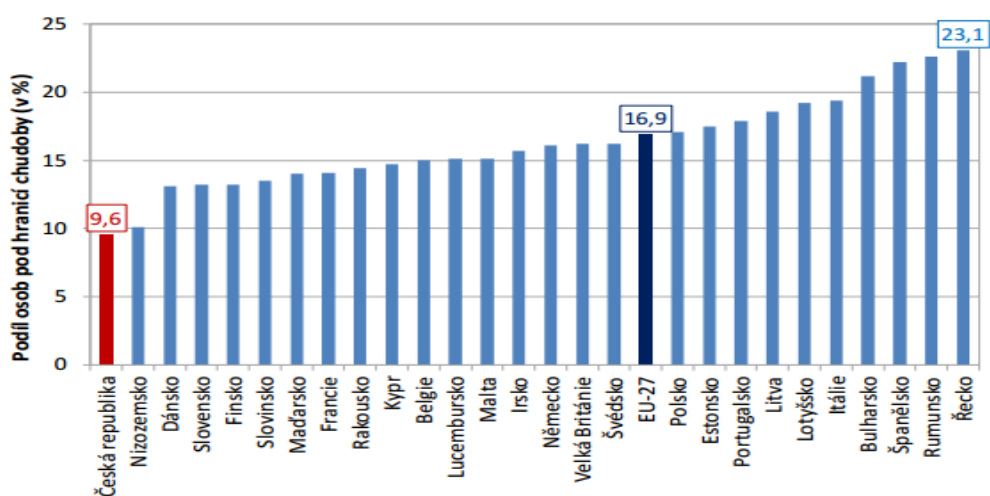
Graf č. 5: Vývoj míry ohrožení příjmovou chudobou, ČR, 2005-2013



Zdroj: ČSÚ, 2014 (b)

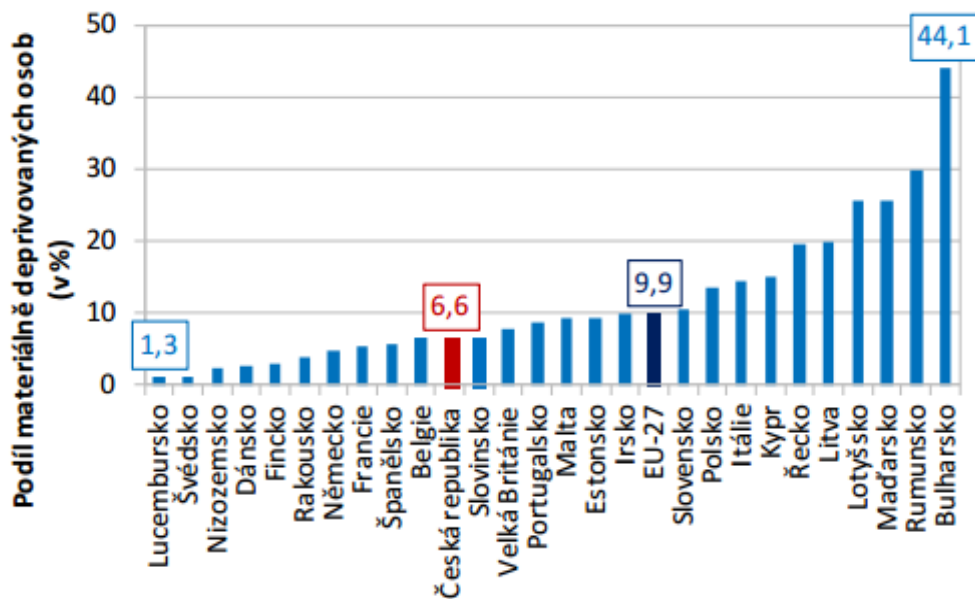
Dalším indikátorem, který odráží míru ohrožení obyvatel chudobou je materiální deprivace. V tomto měření pak dle dat ČSÚ (2014, b) vychází Česká republika v porovnání s ostatními zeměmi EU mnohem hůře (dokonce pod evropským průměrem) než v případě měření příjmové chudoby.

Graf č. 6: Míra ohrožení příjmovou chudobou v zemích EU, 2012



Zdroj: ČSÚ, 2014 (b)

Graf č. 7: Míra materiální deprivace v zemích EU, 2012



Zdroj: ČSÚ, 2014 (b)

Výzkumy prokázaly, že se chudoba přenáší mezi generacemi a negativně ovlivňuje životní vyhlídky obyvatel, již od dětství. V mnoha případech vede život v chudobě k nižšímu vzdělání a vysokému riziku obtížného uplatnění na trhu práce a následně k nezaměstnanosti. V této souvislosti Ondřej Hora a kol. (2008) ve své výzkumné práci zmiňují tzv. „cyklus deprivace“, kterým označují ono „dědictví chudoby“. Pod vlivem těchto souvislostí by mělo být v zájmu všech vyspělých zemí, sledovat vývoj chudoby a navrhovat účinná opatření pro boj s chudobou, tak aby byl její výskyt co nejvíce eliminován.

5 Nástroje sociální politiky v boji s chudobou

Sociální politika se zabývá řešením sociálních problémů, tedy kritických životních situací, ve kterých se v průběhu života může ocitnout každý z nás. Tyto sociální události, které jednotlivec není schopen překonat vlastními silami či prostřednictvím rodinné solidarity, lze rozlišit na předvídatelné a nepředvídatelné (na něž se člověk nemůže předem připravit). V případech, kdy jedinec není schopen vyřešit nastalou sociální situaci svépomocí, zasahuje stát, jež má k dispozici nástroje pro řešení různých sociálních problémů, s nimiž se jeho občané potýkají. Sociální politika má několik důležitých funkcí, jež slouží k omezování takových negativních jevů ve společnosti, jako je například právě chudoba a sociální vyloučení, které jsou ústředními tématy této práce.

Dle Žižkové (1995) se jedná zejména o funkci ochrannou, rozdělovací a přerozdělovací, funkci homogenizační (odstraňování neodůvodněných rozdílů) a stimulační (ovlivňování lidského potencionálu žádoucím směrem) a funkci preventivní (předcházení vzniku sociálních problémů či odstraňování jejich příčin). Důležitým předpokladem pro dobře fungující sociální politiky je pak dodržování principů spravedlnosti, solidarity, subsidiarity a participace, tak aby občané státu žili v pocitu bezpečí suverénního právního státu a mohli se sami podílet na společenském a politickém životě.

Dle Rameshe Mishry (In Potůček, 2005) patří mezi základní oblasti aktivit sociálního státu oblast zaměstnanosti (žádoucí je vysoká zaměstnanost), univerzálních sociálních služeb (zejména vzdělání, zdravotní služby) a oblast sociální pomoci (zmírňování rizika chudoby). Protože je sociální politika velmi nákladná, odvíjí se její priority a rozsah zejména od hospodářské situace jednotlivých států, a tak zatímco po 2. světové válce výdaje na welfare state rostly, s obdobím prvních větších krizí po roce 1973 dochází ke kritice sociálního státu a snahám redukovat výdaje na sociální politiku. Je však nesporné, že jistá míra (dle politické orientace dané vlády) iniciativy státu v oblasti sociální politiky je nezbytná, pro udržení společenského konsenzu a vyrovnávání nerovností, které jsou přirozenou součástí každé lidské společnosti. Za hlavní aktéry sociální politiky, kteří mohou zároveň zastávat roli objektů i subjektů sociální politiky, označuje Potůček (2005) zejména: občana, rodinu, sousedství, církve, specializované instituce poskytující služby, organizace občanského sektoru, firmy,

odborníky, politické strany, profesní sdružení, hromadné sdělovací prostředky, státní moc a správu, samosprávu, nátlakové skupiny a mezinárodní organizace a instituce.

Při řešení problému chudoby má sociální politika k dispozici jak peněžní, tak nepeněžní nástroje, kterými může její výskyt eliminovat. Zdroje na financování sociální politiky jsou pak získávány zejména prostřednictvím daní (redistribuce příjmů) a ze systému sociálního zabezpečení, sociálního a důchodového pojištění.

Peněžní nástroje sociální politiky řeší zejména akutní nedostatek příjmů. Mareš (1999) rozlišuje z hlediska povahy těchto dávek čtyři typy peněžní pomoci:

a) sociální pojištění – výše dávky je závislá na míře příspěvku jednotlivce do systému sociálního pojištění

b) adresné dávky (a means tested benefits) – zkoumají se příjmy žadatelů, dávky jsou pak poskytnuty jen těm nejpotřebnějším (dávky hmotné nouze)

c) netestované dávky (non-contributory benefits) – nezkontrolují se příjmy žadatele, rozhodující pro přiznání dávky je definice životní situace (např. handicapovaní občané)

d) univerzální podpory – jsou poskytovány osobám v určité demografické či sociální kategorii.

Peněžní dávky jsou občanům poskytovány zejména ke kompenzaci krátkodobé či dlouhodobé ztráty příjmů nebo k dorovnání příjmů k hranici společensky definovaného životního minima. Jsou tedy nástrojem ochrany před nejčastějším důvodem vzniku chudoby – nedostatečným příjmem.

Dalším, významným nástrojem sociální politiky v oblasti řešení problému chudoby jsou **nepeněžní formy pomoci**. Jedná se především o různé druhy sociálních služeb, ale také aktivity svépomocných sdružení či organizování charitativních akcí (rozdávání jídla či ošacení apod.). Poskytování sociálních služeb a sociálních dávek často probíhá souběžně, v některých případech jsou pak sociální příspěvky přímo určeny na koupi sociálních služeb (příspěvek na péči).

Většina evropských států se snaží problém chudoby řešit prostřednictvím systému záchranné sociální sítě, která by měla ochránit jejich obyvatele před propadem do chudoby. Z tohoto důvodu si také jednotlivé země stanovují hranici životního minima, od kterého se pak odvíjí výše některých sociálních dávek, poskytovaných těm nejpotřebnějším, a vyšší minimální mzdy, která by měla garantovat zaměstnancům určitou výši platu, jež by měla být motivující k hledání či udržení si zaměstnání. Je však také důležité mít neustále na zřeteli nutnost multidimenzionálního přístupu k chudobě, jež úroveň příjmu považuje za relativní faktor a příčiny chudoby a její řešení chápe

v širším kontextu. Konkrétní opatření přijímaná k omezení výskytu chudoby mohou být do určité míry úspěšná, ale pro maximální eliminaci chudoby je třeba, aby přijímaná opatření spočívala v komplexním přístupu.

5. 1 Strategie sociální politiky zaměřené na eliminaci chudoby a sociálního vyloučení v ČR

Právo na hmotné zajištění občanů České republiky je uvedeno již v Listině základních práv a svobod (Usnesení č. 2/1993 Sb., [cit. 1999-01-01]), jež byla schválena dne 16. prosince 1992 předsednictvem České národní rady. V tomto dokumentu jsou sociální práva občanů zahrnuta v hlavě čtvrté, kde je hmotné zabezpečení zmiňováno zejména v těchto bodech:

„ Článek 26

(3) Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje, podmínky stanoví zákon.

Článek 30

(1) Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nepřizpůsobivosti, jakož i při ztrátě živitele.

(2) Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.

(3) Podrobnosti stanoví zákon.“

(Usnesení č. 2/1993 Sb., [cit. 1999-01-01])

V souladu s **Listinou základních práv a svobod** byla v ČR po roce 1989 vybudována tzv. záchranná sociální síť, která byla postavena na třech pilířích: sociálním pojištění, sociální podpoře a sociální pomoci, kdy dávky sociální pomoci slouží k dorovnání příjmů domácností na roveň životního minima. Důležitým dokumentem, který navázal na dlouholetou tradici sociálního myšlení u nás, je **Sociální doktrína ČR** (www.martinpotucek.cz [online]. 2001 [cit. 2015-03-03]). Sociální doktrína vychází z občanských práv deklarovaných v Listině základních práv a svobod občanů, a je založena na základních hodnotách, jako je humanismus, spravedlnost, svoboda a odpovědnost, rovnost a solidarita.

Po roce 2005 se v ČR začínají vytvářet koncepce reforem v sociální oblasti, které vyústily např. k přijetí *zákona o životním minimu* (zákon č. 110/2006 Sb., [cit. 2015-01-01]), *zákona o pomoci v hmotné nouzi* (zákon č. 111/2006 Sb., [cit. 2015-01-01]) a *zákona o sociálních službách* (zákon č. 108/2006 Sb., [cit. 2015-01-01]), ve znění pozdějších předpisů. Velký vliv na rozvoj oblasti sociální pomoci mělo také naše členství v Evropském společenství, kdy ČR ratifikovala dokumenty, kterými se přímo zavázala k řešení sociálních problémů, mezi něž patří například ohrožení chudobou, sociální exkluze či bezdomovectví. Hlavním strategickým dokumentem EU pro oblast sociálního začleňování byla v letech 2000 až 2010 *Lisabonská strategie*, jež představovala scénář komplexní hospodářské, sociální a ekologické obnovy EU. V souvislosti s touto strategií pak MPSV připravovalo každé dva roky Národní akční plán sociálního začleňování – NASPI (In: www.euroskop.cz [online]. 2015 [cit. 2015-03-04]). Významná byla také informační kampaň *Evropský rok 2010* (MPSV, 2010), která upozornila na problém chudoby a sociálního vyloučení v Evropě a ovlivnila mimo jiné také politiku zaměstnanosti a podporu vzdělávání (zejména dětí z vyloučených lokalit).

Jedním z hlavních soudobých dokumentů Vlády ČR, zastřešujícím oblasti významné pro sociální začleňování, je dokument *Strategie sociálního začleňování 2014 - 2020*, která byla schválena v roce 2014 a jejím účelem je podílet se na plnění národního cíle, kterým je eliminace chudoby a snižování míry sociálního vyloučení. Tento dokument vychází ze *strategie Evropa 2020* (www.vlada.cz [online]. 2014 [cit. 2015-03-03]), jejíž ratifikací se Česká republika zavázala vyvinout úsilí vedoucí ke snížení počtu osob ohrožených chudobou a materiální deprivací o 30 000 osob. Strategie sociálního začleňování klade velký důraz na sociální práci, jako na základní nástroj řešení sociálního začleňování a na budování společenského diskursu, který by měl vést k posílení společenské soudržnosti (MPSV, 2014 d). Problematika začleňování a boje s chudobou je také jedním z bodů *Národního programu reformy České republiky 2014* (www.vlada.cz [online]. 2014 [cit. 2015-03-03]), v němž Česká republika za hlavní nástroj řešení problematiky sociálního vyloučení označuje profesionální sociální práci, která by měla být redefinována v novele zákona o sociálních službách. V oblasti dávek hmotné nouze má dojít ke zpřesnění podmínek nároku na doplatek na bydlení a mají být diskutovány aktivizační prvky směřující k začlenění osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením na trh práce. Vláda se v tomto dokumentu také zavazuje pracovat na přípravě zákona o sociální bydlení. Komise EU v souvislosti s bojem proti chudobě a sociálnímu vyloučení doporučila svým členům zřízení

Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení, jež by se podílela na vývoji preventivních opatření v této oblasti. Snahy o snížení chudoby, by se měly opírat zejména o cíl zaměstnanosti (alespoň 75% míra zaměstnanosti žen a mužů ve věku 20–64 let), cíl v oblasti vzdělávání (snížit podíl osob předčasně ukončujících odborné vzdělávání a přípravu z 15 % na méně než 10 %), a další iniciativy (In: <http://ec.europa.eu/> [online]. 2010 [cit. 2015-03-04]).

6 Systém sociální pomoci v ČR

Koncepcí systému sociální pomoci se v České republice dlouhodobě zabývá prof. Igor Tomeš, který se ve své knize *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost* (2001) zabývá definicí soustavy sociální pomoci, jež má dvě podoby: podporu a pomoc. Význam sociální pomoci definuje Tomeš takto: „**Cílem sociální pomoci včetně sociálních služeb je především usilovat o to, aby občan znovu získal schopnost zabezpečovat své potřeby vlastním přičiněním, popř. mu pomáhat po dobu, po kterou toho není schopen. Sociální pomoc je třeba poskytovat tak, aby nežádoucí stav nekonzervovala, nýbrž poskytovala trvalé motivační impulzy k vlastní aktivitě občana.**“ (Tomeš, 2001:166). Tomeš také poukazuje na několik zásadních oblastí, které jsou pro dobře fungující systém sociální pomoci nezbytné. Ve své práci *Koncepce systému sociální pomoci /péče/* (1991) zdůrazňuje zejména **demonopolizaci sociální pomoci**, která by měla spočívat v porušení státního monopolu v oblasti sociální pomoci a péče. V moderním systému sociální pomoci by podle něj měla být běžná **pluralita subjektů**, které poskytují sociální pomoc. **Státní sociální správa** by měla být **decentralizovaná** a měla by být co nejblíže potřebnému občanovi, což předpokládá přenesení sociální správy na nejnižší články státní správy. Nástroje sociální pomoci by měly být variabilní a měly by občanovi poskytovat možnost volby sestavit si formy pomoci na míru (např. poradenství, peněžní dávky, poskytnutí věci nebo služby apod.). Tomeš klade důraz na upřednostňování **individuálního přístupu** k sociální situaci občana před užíváním plošných řešení. „*Koncepce systému sociální správy by proto měla vycházet z důkladné znalosti sociálních událostí, jež vyvolávají nouzi, která pro občana a jeho rodinu není řešitelná bez cizí pomoci*“ (Tomeš, 1991: 9). Sociální pomoc a délka jejího trvání by měla být **přiměřená sociální potřebě** a při krátkodobé expozici by měla občana navracet, co nejrychleji (jako „trampolína“) zpět do běžného života. Tomeš také **zdůrazňuje profesionalitu a personifikaci poskytovatelů sociální pomoci**, k zajištění větší důvěry mezi občany a poskytovateli sociální pomoci. Ta by následně měla vést k lepší a efektivnější spolupráci subjektů a objektů sociální pomoci (Tomeš, 1991). Obdobné zásady sociální pomoci zmiňuje ve své knize *Sociální politika* (2005) profesor Vojtěch Krebs, který také poukazuje na tradiční postoje obyvatel ČR ve vztahu ke státu, od něhož očekávají řešení svých problémů, kdy tohoto postoje hojně využíval komunistický režim: *Spoléhání na stát, naprostý ústup od vlastní odpovědnosti a od lidské solidarity se stal základním prvkem chování obyvatelstva*“ (Krebs,

2005:263). Za klíčový problém systému sociální pomoci Krebs označuje potřebu definovat podmínky nároků na pomoc a zároveň určit míru odborného posouzení konkrétní situace osoby. Přesná definice nároků by podle něj vedla k nárůstu žadatelů, zatímco rozhodování na základě individuálního posouzení, by mohlo vést ke značnému subjektivismu. Je tedy třeba, aby obě tyto složky byly vyvážené.

6. 1 Vývoj sociální pomoci v ČR po roce 1989

V souvislosti s pádem komunismu a nastolením demokratického systému po roce 1989 dochází na našem území mimo jiné také k reformě sociální politiky. Nové politické uspořádání a ekonomická transformace s sebou přinesla nová sociální rizika, na která bylo třeba rychle reagovat systémem ochranných opatření, která by pomohla jedincům a rodinám novou situaci zvládnout. Česká veřejnost si začíná více uvědomovat existenci chudoby, která byla v období silné socialistické redistribuce jakoby skryta. Tato situace vede k přijímání množství legislativních norem (např. zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., zákon o sociálním zabezpečení č. 589/1992 Sb., zákon o životním minimu č. 110/2006 Sb. aj.), které reagují na novou situaci v sociální oblasti. Vznikají také nové instituce: úřady práce, okresní správy sociálního zabezpečení a úřady státní sociální podpory.

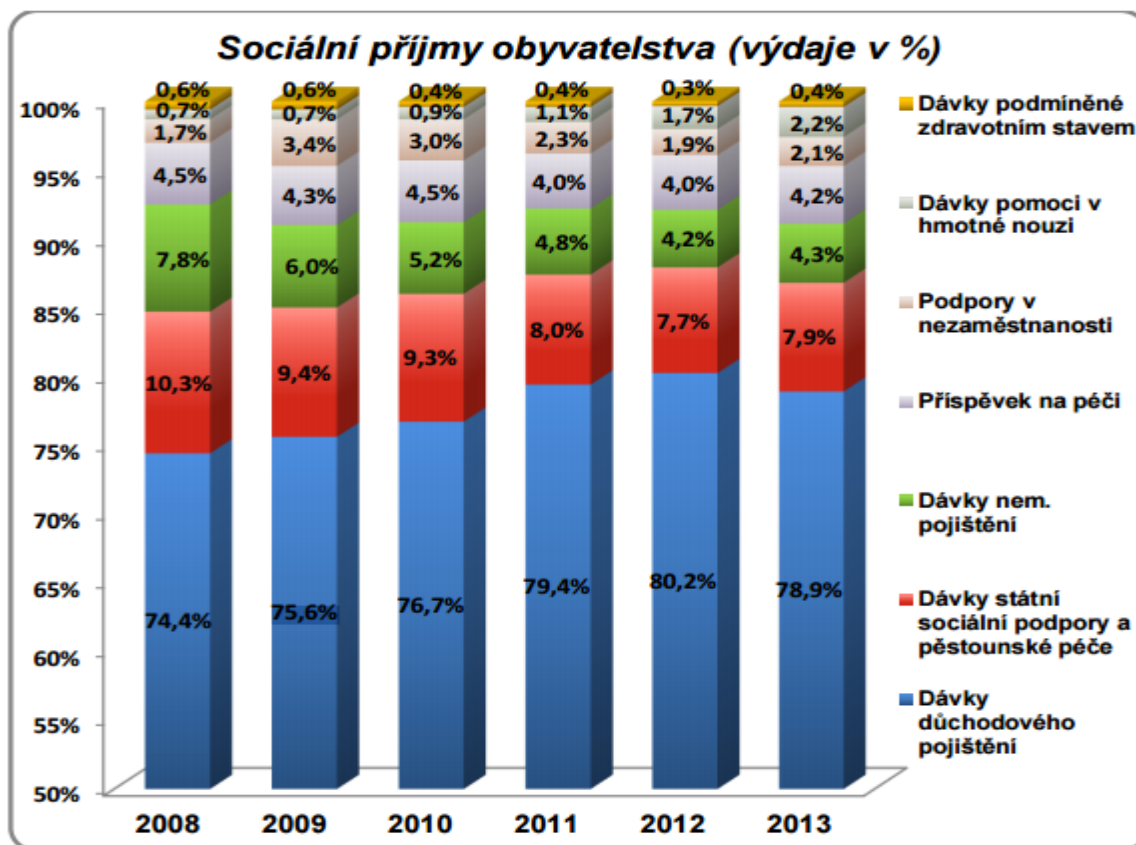
Dle Mareše (1999) koncepce systému sociální politiky v České republice spočívá na třech pilířích. Jedná se o:

- **sociální pojištění** – obligatorní dávky, které řeší situace, na něž se člověk může předem připravit (patří sem dávky dle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, pojištění v nezaměstnanosti)
- **sociální podpora** – jde o nepojistné dávky, které jsou určeny zejména rodinám s dětmi, tyto dávky se ještě dále dělí na testované (přídavky na děti, příspěvek na bydlení, porodné) a netestované (rodičovský příspěvek, pohřebné, dávky péčovské péče) dle zákona č. 117/1995Sb., o státní sociální podpoře
- **a sociální pomoc** – jde o poskytnutí sociální služby dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (poradenská, výchovná, pečovatelská, ústavní) nebo poskytnutí sociálních dávek (dávky pomoci v hmotné nouzi dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním

postižením dle zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením).

Koncem 90. let je podle Mareše (1999) poskytována sociální pomoc asi 4% obyvatel ČR v celkovém objemu cca 4,5 mld. korun. *Analýza příjmů a výdajů domácností za rok 2013* (MPSV 2014 e) ukazuje, že objem vyplácených dávek pomoci v hmotné nouzi činil v roce 2013 téměř 10,5 mld. Kč a ačkoliv dávky pomoci v hmotné nouzi patří mezi složky s menším podílem na celkových sociálních příjmech domácností, jejich podíl na celkových sociálních příjmech se stále zvyšuje. Podíl na sociálních příjmech obyvatelstva, jež zaujímají dávky hmotné nouze, zobrazuje následující graf č. 8.

Graf č. 8: Sociální příjmy obyvatelstva v roce 2013



Zpracováno z dat MPSV

Zdroj: MPSV, 2014 e)

Po roce 1989, je zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu, nově zaveden **instit ut životního minima**, které představuje společensky a státem uznanou hranici minimálního příjmu, a které je koncipováno na takové úrovni, aby člověk mohl uspokojit své základní životní potřeby. Od životního minima se potom odvíjí stanovení

nároku na dávky sociální podpory a dávky sociální pomoci – tedy dávky hmotné nouze. „ Z hlediska konsensu společnosti je tedy chudoba stav mezi sociálním a existenčním minimem. Pod existenčním minimem lze hovořit o bídě a strádání ohrožující samotnou existenci člověka, v pásmu mezi existenčním a sociálním minimem o deprivaci, nad sociálním minimem o obvyklém životním standardu“ (Mareš, 1999: 202-203). Problematika stanovení výše životního minima a jeho valorizace je předmětem mnoha odborných diskuzí, protože od této hranice a následně od stanovené výše sociálních dávek, se odvíjí mimo jiné také motivace občanů zapojit se do pracovního procesu. Ve snaze o motivaci k zapojení do pracovního procesu vláda také stanovuje (nařízením vlády č. 567/20006 Sb., o **minimální mzdě**) růst minimální mzdy, tak aby občané preferovali příjem ze zaměstnání před životem na sociálních dávkách. Hranice minimální mzdy, jež od 1. 1. 2015 činí 9 200 Kč za měsíc, a její pravidelné navyšování, s sebou také přináší četné diskuze nad pozitivními a negativními dopady takového opatření. Keller konstatuje, že „štedrost sociálního státu vůči jeho klientům je dána poměrem nárůstu sociálních výdajů k nárůstu sociální poptávky“ (Keller 2005: 43), ta však podle něho v důsledku zvyšující se nezaměstnanosti, stárnutí populace, zhoršování jejího zdravotního stavu a prohlubující se krize rodiny, prudce vzrůstá. „ Odlišné tempo růstu sociálních výdajů a vzestupu objektivně vyvolané poptávky po nich se projevuje jako pokles průměrné výše sociálních dávek ve srovnání s průměrnou čistou mzdou“ (Keller 2005: 43).

Dávky sociální pomoci jsou určeny osobám v tíživé životní situaci, definované zejména nízkými příjmy, či specifickou životní událostí (nepříznivý zdravotní stav, ztráta zaměstnání, nemoc apod.), kterou jedinec či rodina není schopna překonat vlastními silami. Tyto dávky jsou poskytovány státem a jsou financovány ze státního rozpočtu. Stanovení jejich výše a kritérií pro jejich poskytování je častým tématem pro média a politickou scénu. Oba tyto významní aktéři pak svými stanovisky ovlivňují názor obyvatel země na tuto problematiku. Je však třeba si uvědomit, že „když dnes lidé žádají důstojný život, už nežadají charitu, ale své základní lidské právo uznané vládami, které se právně zavázaly, že ho budou respektovat a postupně realizovat. I když v zajišťování tohoto práva může sehrát určitou roli celá řada aktérů, jeho ručitelem zůstává stát. Ten nese prvotní zodpovědnost za ochranu, respektování a postupné naplňování lidských práv“ (Batthyány, Cabrera, 2010: 90).

Mareš (1999) definuje dvě základní obtížné sociální situace, ve kterých se občané mohou ocitnout. Jedná se o stav hmotné (nedostatečnost příjmů) a sociální

(nedostatečná soběstačnost) nouze. Tato práce je věnována systému dávek hmotné nouze, jehož hlavní funkcí je dorovnání příjmů na úroveň životního minima, čímž by měl zaručit všem občanům určitou státem garantovanou životní úroveň a ochránit je tak před propadem do chudoby. Problém však lze spatřovat v tom, že čím je životní úroveň v daném státě vyšší, tím více také stoupají nároky a požadavky jeho obyvatel, a to i těch, kteří se právě nacházejí v hmotné nouzi. S touto situací se setkáváme také na území České republiky. Proto zde panuje „*přesvědčení části společnosti, že stále větší měrou doplácí na některé své členy, kteří nejsou ochotni usilovně pracovat a spoléhají se na systém sociálních podpor, zatímco vysoké daně odčerpávají stále více z výsledků těchto odpovědnějších a pracovitějších*“ (Mareš, 1999: 207). Problematika zneužívání a závislosti na sociálních dávkách bude podrobněji analyzována v kapitolách 8. 5 a 8. 6.

6. 2 Identifikace změn, jež ovlivnily vývoj sociálních transferů po roce 2007

V České republice, stejně jako v mnoha jiných evropských zemích, probíhají, ve snaze snižovat veřejné výdaje, sociální reformy. Tato opatření bývají zdůvodňována snahou o úsporu veřejných financí, ale také o větší efektivitu a adresnost sociálních dávek. Přesto jsou nově přijímaná opatření často terčem ostré kritiky, protože mnohdy negativně dopadají právě na nejpotřebnější skupiny obyvatel. Keller (2005) píše o takzvané „regresivní modernizaci“, kdy navrhované sociální reformy neslouží ke zlepšení životní situace těch nejzranitelnějších skupin ve společnosti, ale naopak postavení těchto skupin ještě zhoršují. Dle Kellera „*existují tři hlavní způsoby, jak snižovat sociální nároky či sociální práva občanů. Prvý spočívá ve zpřísnění podmínek pro jejich přiznání, druhý ve snižování výše přiznaných dávek a konečně třetí ve zkracování doby, po kterou jsou pobírány*“ (Keller 2005: 76). Dle potřeby pak dochází ke kombinaci těchto podmínek. Některé výzkumné studie (Horáková, Jahoda a kol., 2013) vztahující se k příjmové chudobě a materiální deprivaci ukazují, že efektivnost sociálních transferů v eliminaci rizika chudoby, v důsledku nově nastavených kritérií a nedávné hospodářské krize, poklesla.

Autoři výzkumné studie *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU – vývoj v důsledku krize, fiskální konsolidace a sociální reformy* (Horáková, Jahoda a kol., 2013), se ve své studii pokusili o identifikaci změn, jež nejvíce poznamenaly ekonomické a sociální poměry chudobou a sociálním vyloučením

ohrožené domácnosti. Za klíčové změny, jež ovlivnily vývoj sociálních transferů v posledních letech, autoři označují zejména:

- **změny v daňovém systému** – zejména se jednalo o zavedení jednotné daňové sazby pro všechny příjmové skupiny ve výši 15% (tyto změny přinesly drobné výhody pro střední vrstvy a nízkopříjmové skupiny obyvatel, mnohem výhodnější však byly pro osoby s vyššími příjmy)
- **zavedení štedrých daňových slev** – toto opatření mělo zlepšit zejména životní situaci nižších příjmových skupin a rodin s dětmi
- **nárůst hodnoty daňového zvýhodnění na dítě**
- **mírné snížení procentní výměry odvodů na sociální zabezpečení**

Tyto výhody měly především rodinám s dětmi částečně kompenzovat příjmy ze systému státní sociální podpory, protože v důsledku reformy následně spousta rodin na tyto dávky nedosáhla. Výše uvedené změny se však mohly pozitivně projevit jen v těch domácnostech, kde se dlouhodobě vyskytovaly příjmy ze zaměstnání.

- **restrikce dávek státní sociální podpory** – zpřísnění podmínek pro poskytování některých dávek (přídavky na děti, sociální příplatek) a omezení okruhu oprávněných osob po roce 2008, zrušení sociálního příplatku v roce 2012

Zásahy do systému dávek státní sociální podpory měly za následek přechod části klientů státní sociální podpory do systému dávek hmotné nouze.

- **možnost volby rychlosti čerpání rodičovského příspěvku**

Z výčtu změn v oblasti sociálních dávek, jež poskytla výše jmenovaná studie, je patrné, že realizované změny nejvíce ovlivnily rozpočty rodin s dětmi, což se projevilo zejména u nízkopříjmových domácností a vedlo tyto žadatele k přechodu do systému dávek hmotné nouze. Nárůst žadatelů o dávky hmotné nouze následně vedl k přijímání přísnějších kritérií pro poskytování tohoto druhu dávek a také ke snaze o větší aktivizaci klientů dávek HN v oblasti pracovního trhu. V důsledku změn v systému sociálních transferů se výrazně zhoršila zejména situace v domácnostech nezaměstnaných, neúplných rodin a rodin v nevhodných bytových podmínkách. Problematická je také stagnace reálné výše sociálních dávek (Horáková, Jahoda a kol., 2013).

6. 3 Dávky hmotné nouze

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, ve svém dokumentu Sociální zabezpečení v České republice z roku 2009, definuje systém pomoci v hmotné nouzi jako „moderní formu pomoci osobám s nedostatečnými příjmy, motivující tyto osoby k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb. Tento systém je jedním z opatření, kterými Česká republika bojuje proti sociálnímu vyloučení“ (In: www.mpsv.cz [online]. 2009: 31 [cit. 2015-03-04]). Takto byl původně definován **zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi**, který byl přijat v rámci reformních legislativních opatření v sociální oblasti a měl nahradit do té doby platný **zákon č. 428/1991 o sociální potřebnosti**, který trpěl značnými nedostatky, zejména z toho důvodu, že neupravoval nároky žadatelů jednotně (neexistoval jednotný software, který by komunikoval s dalšími systémy a neexistovaly ani jednotné formuláře v rámci ČR) a také dostatečně nemotivoval příjemce dávek k aktivní účasti na trhu práce. Přijetím zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi Česká republika reagovala na odkaz Listiny základních práv a svobod, která mimo jiné deklaruje právo na pomoc k zajištění základních životních potřeb každému jedinci. Na mezinárodní úrovni lze za významný krok v oblasti dalšího směřování sociální pomoci považovat zejména ratifikaci **Evropské sociální charty v roce 1999** (podepsána byla v roce 1992). Právě přijetí tohoto dokumentu si vyžádalo novelizaci mnoha zákonů upravujících oblast sociálních věcí. V souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii došlo k nutnosti dalších úprav v systému sociální pomoci ČR, tak aby odpovídal schváleným dohodám, ale také k přijetí nových mechanismů, které mimo jiné umožňují sledování vývoje ukazatelů chudoby a sociálního vyloučení v mezinárodním měřítku. V roce 2006, v důsledku dalšího vývoje v oblasti sociální politiky a v souladu s mezinárodními dohodami, byl tedy Poslaneckou sněmovnou přijat návrh zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi a zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Nová koncepce systému dávek hmotné nouze měla být pro žadatele o dávky motivační k zapojení se zpět do pracovního procesu a zároveň měla být poslední alternativou „*pro občany, kteří se z různých důvodů nejsou schopni aktivně podílet na řešení své situace*“ (Koldinská, Štefko, 2009: 16).

Aktuálně jsou dávky hmotné nouze prezentovány jako jedno z opatření, kterými Česká republika bojuje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, a jsou upraveny zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a

existenčním minimu a vyhláškou č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tyto zákony mají pomoci osobám s nedostatečnými příjmy a zároveň je mají vést ke snaze zajistit si prostředky k uspokojení svých potřeb vlastními silami. „Každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá“ (MPSV, 2015). Nedílnou součástí systému dávek pomoci v hmotné nouzi je sociální práce s klienty, která je uskutečňována prostřednictvím spolupráce sociálních pracovníků Úřadu práce ČR a sociálních pracovníků obcí.

Stav hmotné nouze je zákonem definován jako situace, kdy:

„Osoba se nachází v hmotné nouzi, není-li dále stanoveno jinak, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob

a) po odečtení přiměřených nákladů na bydlení (§ 9 odst. 2) nedosahuje částky živobytí (§ 24), nebo

b) dosahuje sám nebo spolu s příspěvkem na živobytí podle § 4 odst. 1 písm. a) částek živobytí, ale nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení (§ 34) a služeb s bydlením bezprostředně spojených (dále jen „odůvodněné náklady na bydlení“),

přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejich základních životních podmínek je tak vážně ohroženo“ (<www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111> [cit. 2015-01-01]).

Systém dávek pomoci v hmotné nouzi takovou situaci řeší prostřednictvím možnosti poskytnutí tří typů dávek. Jedná se o příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc. Podrobněji budou tyto typy dávek, v kontextu řešení problému chudoby a sociálního vyloučení, zkoumány v analytické části práce.

6. 3. 1 Příspěvek na živobytí

Příspěvek na živobytí je základní dávkou dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a je poskytován jednotlivci či rodině, pokud po odečtení nákladů na bydlení nedosahuje příjem osoby či rodiny částky živobytí, jež jsou určeny dle částek životního a existenčního minima, viz. příloha č. 2 (tyto částky mohou být navýšeny v případě nepříznivého zdravotního stavu žadatele či společně posuzované osoby).

Pro účely nároku na příspěvek na živobytí se u osoby či rodiny hodnotí příjmy v rozhodném období (tj. za poslední 3 měsíce před podáním žádosti), majetkové a sociální poměry, uplatnění zákonných nároků a pohledávek žadatelem, a také případné zvýšení částky živobytí z důvodu nutnosti dietního stravování. Jde o opakující se dávku, která je při splnění zákonných podmínek opakovaně, měsíčně poskytována. Diskutovanými podmínkami, které jsou pro příspěvek na živobytí nastaveny, je zejména míra aktivity příjemců dávek na pracovním trhu a v souvislosti s tím zápočet příjmů ze zaměstnání. Tato dávka má ve své legislativní úpravě zabudovaný také systém sankcí, které jsou uplatňovány především v souvislosti s neplněním povinnosti školní docházky nezletilých dětí a neplněním vyživovací povinnosti, kdy částky živobytí mohou být sníženy na existenční minimum (www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111 [cit. 2015-01-01]).

6. 3. 2 Doplatek na bydlení

Dávka doplatek na bydlení dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, řeší situaci jednotlivců nebo rodin, kterým po zaplacení odůvodněných nákladů (nájmu, služeb, topení, elektrické energie) na bydlení nezbyvá státem uznaná částka živobytí. Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je dle zákona přiznání příspěvku na živobytí, ale pokud příjem domácnosti nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí společně posuzovaných osob, lze ho poskytnout i v případě, že nevznikl nárok na příspěvek na živobytí. Při nesplnění výše uvedených podmínek lze příspěvek poskytnout na základě správního uvážení, tj. „v případech hodných zvláštního zřetele“. *„Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení, sníženou o příspěvek na bydlení, vyplacený v měsíci bezprostředně předcházejícím aktuálnímu kalendářnímu měsíci, a částkou, o kterou příjem*

a) osoby (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby, nebo

b) osoby a společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí společně posuzovaných osob; pokud však v rámci společně posuzovaných osob, které jsou posuzovány pro účely pomoci v hmotné nouzi, není některá z osob považována za osobu v hmotné nouzi nebo není oprávněnou osobou, stanoví se výše doplatku na bydlení s poměrnou částí příspěvku na živobytí připadající

na osobu, která není považována za osobu v hmotné nouzi nebo není oprávněnou osobou“ (<www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111> [cit. 2015-01-01]).

Tato opakující se dávka je měsíčně poskytována vlastníkovvi, nájemci nebo jiné osobě užívající byt či objekt splňující zákonem dané standardy kvality bydlení.

6. 3. 3 Mimořádná okamžitá pomoc

K řešení mimořádně naléhavých a bezodkladných situací je dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, pracovníkům Úřadu práce k dispozici jednorázová dávka mimořádné okamžité pomoci. Pro přiznání nároku na tuto dávku je rozhodující správní uvážení pracovníka Úřadu práce ČR a jeho zhodnocení závažnosti situace žadatele. V zákoně je rámcově uvedeno šest situací, ve kterých má osoba možnost požádat o mimořádnou okamžitou pomoc. Jedná se zejména o **ohrožení vážnou újmou na zdraví** (zejména v důsledku nedostatku finančních prostředků k obživě), **vážnou mimořádnou událost** (vzniklou zejména v důsledku živelních pohrom či jiných destruktivních událostí), **úhradu nezbytného jednorázového výdaje** (k zaplacení správního poplatku, při ztrátě osobních dokladů apod.), **úhradu nezbytných nebo odůvodněných nákladů - předmětů dlouhodobé spotřeby** (např. koupě spotřebičů do domácnosti, postelí pro děti apod.), **úhradu nezbytných nebo odůvodněných nákladů** (souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností dítěte) nebo **ohrožení osoby sociálním vyloučením** (osoby propuštěné z výkonu vazby či výkonu trestu odnětí svobody apod.). Výše mimořádné okamžité pomoci je dle zákona stanovena:

a) v § 2 odst. 3 se stanoví k doplnění příjmu do výše existenčního minima osoby, která není nezaopatřeným dítětem, a u nezaopatřeného dítěte do výše jeho životního minima,

b) v § 2 odst. 4 se stanoví s přihlédnutím k majetkovým poměrům a příjmové situaci osoby až do patnáctinásobku částky životního minima jednotlivce,

c) v § 2 odst. 5 písm. a) se stanoví až do výše jednorázového výdaje,

d) v § 2 odst. 5 písm. b) se stanoví až do výše nákladů uvedených v § 2 odst. 5 písm. b) nebo c), s tím, že součet dávek poskytnutých podle každého z těchto ustanovení nesmí v rámci kalendářního roku překročit desetinásobek životního minima jednotlivce),

e) v § 2 odst. 6 se stanoví jednorázově až do výše 1 000 Kč s ohledem na okamžité nezbytné potřeby; celková výše mimořádné okamžité pomoci se stanoví s přihlédnutím k úložnému a k prostředkům, které obdrží osoba při propuštění ze školského zařízení pro

výkon ústavní a ochranné výchovy. Součet dávek poskytnutých podle tohoto ustanovení nesmí v rámci jednoho kalendářního roku překročit čtyřnásobek životního minima jednotlivce“ (<www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111> [cit. 2015-01-01]).

7 Metodika

Teoretická část diplomové práce je věnována vymezení problému chudoby a jejímu historickému vývoji na území České republiky v kontextu s vývojem systému sociální pomoci v ČR, který by měl sloužit jako nástroj ochrany před propadem do chudoby. V následujících kapitolách bude vysvětlena a následně realizována metoda zkoumání, která byla využita při hledání odpovědí na výzkumné otázky, jež byly vymezeny v úvodu diplomové práce. Analýza informací získaných v průběhu výzkumu by měla směřovat k vytýčenému cíli diplomové práce, jímž je *identifikace silných a slabých stránek systému dávek hmotné nouze, analýza dopadů nastavení systému těchto dávek na řešení problému chudoby a návrh zlepšení nebo nových opatření systému.*

7. 1 Dílčí cíle výzkumu a operacionalizace výzkumných otázek

Operacionalizace je proces, který vede k převedení teoretických pojmů do observačního jazyka prostřednictvím empiricky přijatelných údajů a indikátorů, jejichž prostřednictvím lze danou společenskou problematiku zkoumat (Hendl, 2008).

Protože se sama již téměř deset let ve své profesi zabývám problematikou dávek sociální pomoci a dávek hmotné nouze, mnohdy mám možnost sledovat problémy a nedostatky, s nimiž se tato agenda potýká a zároveň mohu sledovat i to, jak málo mohou právě sami pracovníci dávek hmotné nouze tento systém ovlivnit nebo se podílet na iniciaci jeho zlepšení. Proto jsou hlavní výzkumné otázky tohoto výzkumu: *„Zda je systém dávek hmotné nouze ve své současné legislativní podobě (platné po 1. 1. 2015) podle těchto odborníků účinným nástrojem sociální politiky, který je schopen ochránit jednotlivce a rodiny před rizikem chudoby?“* a *„Jaká opatření v oblasti systému poskytování dávek hmotné nouze by prioritně navrhovali odborníci z praxe k jeho případnému zlepšení, a v čem spatřují silné a slabé stránky sociální politiky státu v boji s chudobou realizovaném prostřednictvím těchto dávek?“*

Systém dávek hmotné nouze bude odpovídat definici zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, kde jsou definovány tři typy dávek, které tento systém tvoří. Jedná se o příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc a tyto dávky jsou poskytovány zejména žadatelům, jejichž příjem nedosahuje státem

stanovené hranice životního minima. Za odborníky z praxe (na oblast dávek hmotné nouze) jsou pro účely tohoto výzkumu vybráni pracovníci dávek hmotné nouze, kteří tuto agendu vykonávají minimálně 5 let. Pro účely výzkumu bude chudoba vymezena ve smyslu nedostatku příjmu, půjde tedy o příjmovou chudobu, k jejímuž zmírnění by měl přispět právě systém dávek pomoci v hmotné nouzi. Ohrožení chudobou bude signalizovat pokles příjmů osoby či domácnosti pod stanovenou hranici životního minima, dle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

Pro lepší přehlednost návazností dílčích výzkumných cílů (DC) a výzkumných otázek (VO) byly zkoumané oblasti znázorněny do níže uvedené tabulky č. 1.

Tabulka č. 1: Dílčí cíle a otázky výzkumu

Dílčí cíle	Výzkumné otázky
DC1: analyzovat aktuální pojetí systému dávek hmotné nouze.	VO1. 1: jak dosavadní vývoj v oblasti politiky sociálních dávek ovlivnil současnou koncepci dávek hmotné nouze? VO1. 2: jak odborníci hodnotí objektivitu měření chudoby a nastavení hranice chudoby?
DC2: diskutovat efektivitu dávek hmotné nouze jako záchranné sítě před propadem do chudoby.	VO2. 1: existuje vztah mezi mírou chudoby a objemem vyplácených sociálních dávek? VO2. 2: jak odborníci hodnotí význam dávek hmotné nouze pro boj s chudobou? VO2. 3: jaké faktory ovlivňují vznik dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách HN?
DC3: posoudit význam dávky doplatku na bydlení pro osoby v hmotné nouzi.	VO3. 1: jaké příčiny vedly ke vzniku dávky doplatku na bydlení a jeho aktuální právní úpravě? VO3. 2: jak odborníci hodnotí význam dávky doplatku na bydlení pro osoby v hmotné nouzi?
DC4: navrhnout nová opatření nebo zlepšení systému dávek hmotné nouze ve vztahu k řešení problému chudoby.	VO4. 1: jaká opatření by dle názorů odborníků mohla vést k efektivnějšímu a adresnějšímu využívání dávek sociální pomoci? VO4. 2: jaká zahraniční opatření ke zlepšení systému sociálních dávek by bylo možné aplikovat v ČR?

Zdroj: vlastní zpracování

Samotný scénář rozhovorů, který byl realizován s pracovníci dávek hmotné nouze a jehož prostřednictvím byly získávány odpovědi na výzkumné otázky, je uveden v příloze č. 1.

7. 2 Použité metody zkoumání a sběru dat

Pro analytickou část diplomové práce byla zvolena metoda kvalitativního výzkumu, jejíž předností je zejména možnost zkoumání fenoménu v jeho přirozeném prostředí a v případě rozhovorů s odborníky také zároveň získání množství kvalitních informací od malého počtu respondentů, čímž lze získat podrobný vhled do zkoumané problematiky (Disman, 1993). Tato kvalitativní data budou doplněna o údaje získané analýzou výzkumných studií VÚPSV prostřednictvím metody desk research.

Výzkum byl realizován prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů s odborníky, pracovníky dávek hmotné nouze (na pozici pracovník HN a sociální pracovník HN). Tato forma rozhovoru byla zvolena za účelem zachování určitého tematického rámce, tak aby byly získány odpovědi na zkoumané otázky. Zároveň má tento typ rozhovoru také ponechat prostor pro případná další důležitá sdělení respondentů.

Rozhovory byly realizovány na základě informovaného souhlasu respondentů, kdy byly respondentky v úvodu rozhovoru seznámeny s tématem a účelem rozhovoru a byla jim přislíbena anonymita a diskrétnost zpracování poskytnutých informací. Respondentky souhlasily s možností audio záznamu rozhovoru (formou nahrávky na diktafon) s tím, že následně bude rozhovor přepsán a dále zpracován v analytické části práce.

7. 3 Výzkumný soubor

Výzkum se uskutečnil na vybraných kontaktních pracovištích Úřadu práce České republiky, v oblasti Jižních Čech, kde byly pro účely realizace výzkumu v oblasti systému dávek hmotné nouze osloveny pracovníce příslušného oddělení. Tyto pracovníce působí většinou na pozici pracovník dávek HN, sociální pracovník HN nebo ověřovatel dávek HN. Součástí pracovní náplně vybraných pracovníků je také sociální práce a provádění sociálních šetření. Další podmínkou pro výběr respondentek byla

praxe ve zkoumaném oboru v délce trvání minimálně pěti let (s ohledem na toto kritérium nebyl výběr respondentek úplně snadný, protože dávky hmotné nouze jsou celkově velmi náročnou agendou, kde je běžná častá fluktuace zaměstnanců). Protože v době výzkumu na vybraných kontaktních pracovištích nepůsobil jako pracovník dávek hmotné nouze žádný muž, je výzkumný vzorek složen pouze z příslušnic ženského pohlaví. Jedná se celkem o 8 oslovených respondentek. Bližší charakteristika respondentek je uvedena v následující tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Charakteristika respondentek

Označení respondentky	Věk	Dosažené vzdělání	Délka praxe	Rodinný stav (počet dětí)
Respondentka R1	37	VŠ	12 let	svobodná (2 děti)
Respondentka R2	47	SŠ	17 let	vdaná (3 děti)
Respondentka R3	26	VŠ	5 let	svobodná
Respondentka R4	48	VoŠ	20 let	rozvedená (1 dítě)
Respondentka R5	51	SŠ	18 let	rozvedená (2 děti)
Respondentka R6	56	SŠ	23 let	rozvedená (1 dítě)
Respondentka R7	33	VŠ	10 let	vdaná (1 dítě)
Respondentka R8	35	VŠ	6 let	vdaná

Zdroj: vlastní zpracování

Z doplňujících otázek vztahujících se k charakteristice respondentek bylo také zjištěno (mimo údajů uvedených v tabulce), že většina z dotazovaných není spokojena s pracovními podmínkami (více k tomuto zjištění v kapitole 8. 3. 1). Pokud jde o pracovní zařazení, tak ve třech případech se jednalo o pracovnice, zařazené na pozici ověřovatel dávek HN, ve dvou případech o vedoucí oddělení dávek HN a další tři respondentky byly pracovníčně zařazeny jako sociální pracovnice. Všechny respondentky mají v popisu práce výkon sociálního šetření. Z důvodu zachování anonymity respondentek, byly dotazované pracovnice označeny písmenem R a číslicí odpovídající jejich pořadí, dle harmonogramu uskutečněných rozhovorů.

Soubor složený pouze z aktivních, dlouholetých pracovníků dávek hmotné nouze jsem zvolila záměrně, protože v politickém i mediálním diskurzu dlouhodobě postrádám prostor pro jejich názor na tuto problematiku. Ačkoliv vnímám právě roli pracovníků

dávek hmotné nouze, jako roli významného aktéra v politice zaměřené na boj s chudobou a sociálním vyloučením, v praxi se setkávám s bagatelizací významu jejich práce či nezájmem o jejich názory na možnosti zlepšení tohoto systému. Proto jsem se rozhodla pro výběr výzkumného souboru právě z jejich řad, abych jim tak vytvořila prostor pro vyjádření názorů a připomínek, které by jinak pravděpodobně nebyly slyšet.

Vzhledem k rozsahu výzkumného vzorku a povaze zkoumaného tématu nelze zjištěné výsledky plošně zobecňovat, ale lze je použít jako podnět pro odbornou diskuzi k tématu, jímž se tato diplomová práce zabývá, tedy systému dávek hmotné nouze a jeho ochrannou funkcí před chudobou v České republice.

7. 4 Realizace výzkumu

Výzkum byl realizován v průběhu měsíce března 2015 na kontaktních pracovištích Úřadu práce ČR, v oblasti Jižních Čech, přímo v přirozeném pracovním prostředí respondentek. Respondentky byly vybrány na základě výběrových kritérií, kterými byly zejména pracovní zařazení na oddělení dávek hmotné nouze a praxe v tomto oboru minimálně 5 let (tak, aby byl zaručen pohled odbornic na zkoumanou problematiku v dlouhodobém časovém horizontu, který umožňuje vytvoření názoru na dosavadní vývoj systému dávek hmotné nouze). Rozhovory byly realizovány na základě informovaného souhlasu respondentek, zaznamenány na diktafon a následně převedeny do písemné podoby a dále zpracovány. Průměrná délka jednoho rozhovoru se pohybovala kolem 45 minut. Výstupy z realizovaného výzkumu jsou zpracovány v následujících kapitolách.

8 Analýza aktuální koncepce systému dávek hmotné nouze ve vztahu k řešení problému chudoby v ČR

Následující kapitoly diplomové práce budou věnovány analýze a interpretaci shromážděných kvalitativních dat, jež byla získána od respondentek v průběhu rozhovorů. Zkoumané oblasti a témata budou rozděleny do několika kapitol a měly by přinést odpovědi na jednotlivé výzkumné otázky, jež byly formulovány v úvodu práce. Ke komplexnějšímu pohledu na jednotlivé aspekty chudoby a systému dávek hmotné nouze jsou získaná kvalitativní data doplněna o poznatky z výzkumných prací, realizovaných výzkumnými pracovníky Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (dále jen VÚPSV).

8. 1 Diskuze objektivit nastavení hranice chudoby v ČR

Na základě členství v Evropské unii, přijala Česká republika mimo jiné také soubory indikátorů, odsouhlasené Evropskou komisí, jež by měly pomoci sledovat na mezinárodní úrovni vývoj chudoby v jednotlivých zemích a pomoci tak v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Při měření chudoby je hlavním (relativním) indikátorem finanční chudoby *míra rizika chudoby*. Mezi další indikátory přijaté v rámci EU pak patří:

- *„riziko chudoby podle různých úrovní hranice chudoby (40%, 50%, 60% a 70% národního mediánu ekvivalizovaného příjmu domácností podle počtu a věku osob),*
 - *mezera chudoby (objem chybějících příjmů chudých k dosažení hranice chudoby),*
 - *riziko chudoby měřené k určitému časovému okamžiku (podle hodnoty hranice chudoby platné v tomto okamžiku se poměruje další vývoj),*
 - *setrvalé (persistent) riziko chudoby (v určitém období),*
 - *materiální deprivace (sada indikátorů, viz. níže).“*
- (Sirovátka, Kofroň, Jahoda, 2011: 60)

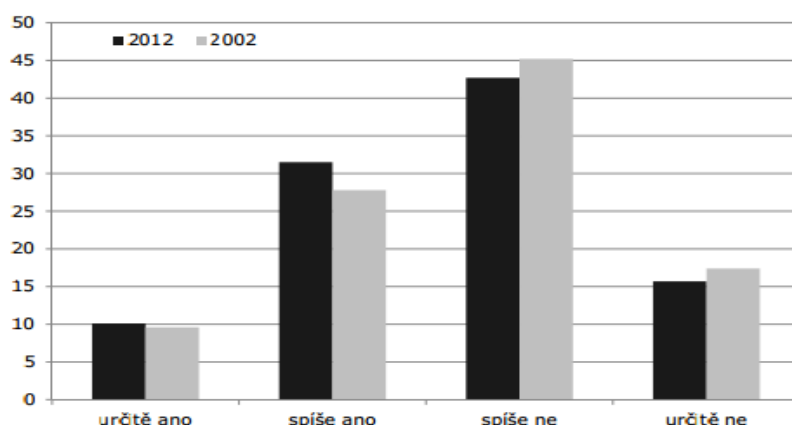
Z rozhovorů s respondentkami vyplynulo, že mechanismus měření rizika chudoby za účelem mezinárodního srovnání jim není příliš znám, ale obecně takové

snahy považují za ne příliš objektivní. „Myslím, že tato měření, by se vždy měla brát s rezervou, v každé zemi může být trochu jiný zažitý životní standard nebo tam jinak funguje rodinná solidarita. V některé zemi si zase obyvatelé víc vydělají, ale mají dražší třeba náklady na ubytování, takže ve výsledku jsou na tom hůře než my v ČR. Ale jinak tyto snahy hodnotím pozitivně, je dobré sledovat, jak se žije v rámci zemí EU a v dalších zemích“ (R7). Relativitu mezinárodního měření chudoby zdůraznila většina respondentek „je to spíše neobjektivní a může se to dle potřeby různě upravovat, proto je to asi potřeba brát s rezervou“ (R1), „jinak vypadá chudoba například v ČR, jinak v chudých státech Afriky“ (R3).

Autoři studie *Rizika příjmové chudoby a materiální deprivace v České republice* (Sirovátka, Kofroň, Jahoda, 2011) upozorňují na rostoucí význam indikátorů materiální deprivace (sleduje se zejména to, co si domácnost nemůže dovolit, indikátory vybavení a bydlení) v důsledku vstupu nových, často příjmově chudších států do EU. Indikátor příjmu je navíc relativním měřítkem, protože přímo nevypovídá o životním standardu a o tom, co si v dané zemi mohou lidé za zmíněný příjem dovolit. Proto je důležité věnovat pozornost také **subjektivnímu vnímání chudoby**. „Pocit vlastní chudoby je relativní pojem, který má hodně co dělat s přístupem ke zdrojům potřebným k udržení životní úrovně, na kterou si člověk zvykl nebo která je považována za patřičnou ve společnosti, k níž člověk patří“ (Batthyány, Cabrera, 2010: 14). Keller (2005) ve své knize *Až na dno blahobytu* upozorňuje na skutečnost, že jedním z rysů soudobé moderní společnosti je závislost na spotřebních statcích. Sociální status jednotlivců se dle něj do značné míry odvíjí od možností spotřeby. Uvádí, že: „Rituály konzumního chování jsou rituály bezbranných a zranitelných lidí, kteří se snaží vybudovat z cetek přinesených ze supermarketů alespoň jakousi ochranu před světem velkých organizací a velké politiky, hledící s obludným a urážlivým nezájmem kamsi mimo ně“ (Keller, 2005:39). Domnívá se, že moderní člověk je příliš zaměřen na potřebu mít a opouští od potřeby autenticky být.

Ze zjištění studie VÚPSV na téma *Subjektivní vnímání životního minima, dostatečnosti příjmů, životní úrovně domácností a chudoby* (Vavrečková, Janata, 2014) dosud převládají domácnosti, jež se nepokládají za chudé (58%), přesto se počet subjektivně chudých domácností mírně zvýšil, jak dokládá níže uvedený graf č. 9.

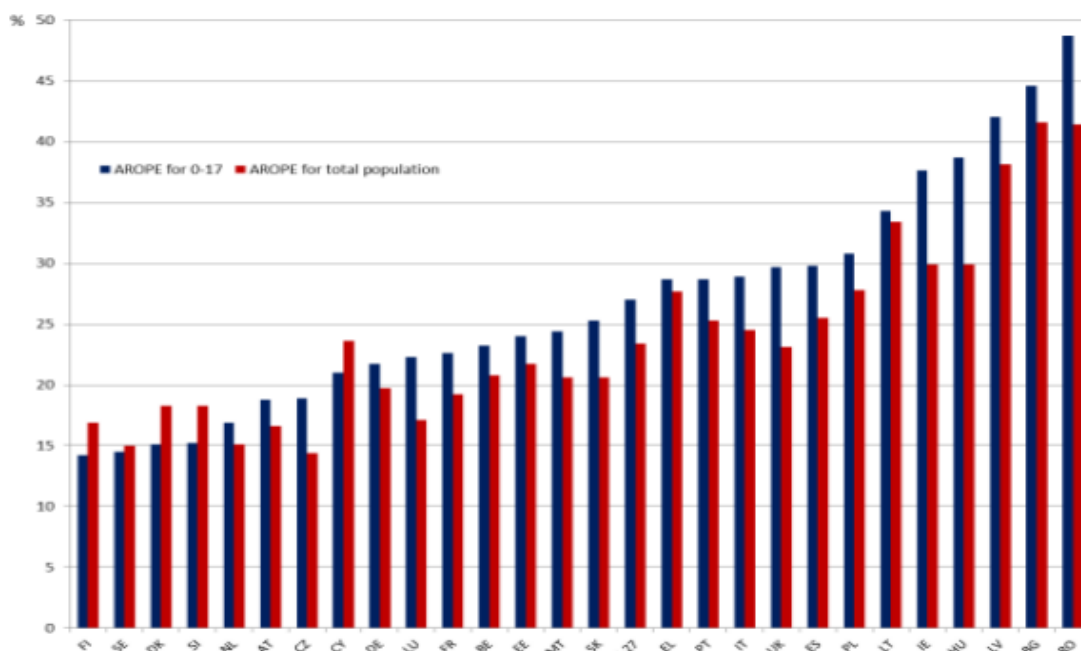
Graf č. 9: Srovnání pocitu chudoby v roce 2012 a 2002



Zdroj: VÚPSV (Vavrečková, Janata, 2014)

Studie VÚPSV zaměřující se na měření chudoby a materiální deprivace v České republice opakovaně ukazují, že riziko příjmové chudoby v ČR patří mezi nejnižší v Evropě, ale také varují před výrazně větším ohrožením chudobou specifických skupin populace, jako jsou zejména nezaměstnaní (riziko chudoby dosahuje až 48 %, což je vyšší než je průměr v EU-27, tj. 42 %), neúplné rodiny a domácnosti s více dětmi. V průběhu pravidelných měření rizika chudoby a sociálního vyloučení se také ukazuje, že situaci jednotlivců a domácnosti značně ovlivňují faktory, jako jsou například vzdělání, pohlaví, zdravotní stav, počet osob (zejména nezaopatřených dětí) v domácnostech, forma bydlení a výdělečná činnost. Alarmující jsou zjištění o narůstající míře dětí ohrožených chudobou. Z hlediska počtu dětí v domácnosti bylo zjištěno (Horáková, Jahoda, Kofroň a kol., 2013), že v roce 2011 u 26,6% domácností se čtyřmi a více dětmi reziduální příjem těchto domácností nedosahoval životního minima. Jak dokládá následující graf č. 10, dle měření SILC 2010, nejde o zanedbatelný problém a sociální politika ČR by se měla na problém dětské chudoby více zaměřit.

Graf č. 10: Riziko chudoby a sociálního vyloučení podle SILC 2010 (děti a populace jako celek)



Zdroj: VÚPSV (Horáková, Jahoda, Kofroň a kol., 2013)

Pokud jde o ukazatele materiální deprivace, v tomto ohledu je na tom ČR hůře než je evropský průměr a to zejména v oblasti bydlení, kdy finance, jež musí domácnosti vynakládat na zajištění bydlení, stále rostou a stále více zatěžují rodinné rozpočty, nejvíce pak rozpočty již uvedených skupin populace, které jsou významně ohroženy také rizikem příjmové chudoby (Sirovátka, Kofroň, Jahoda, 2011: 60).

Toto potvrzují i odborníci z řad pracovníků působících na oddělení dávek hmotné nouze. „U klientů, kteří jsou dlouhodobě na sociálních dávkách, dochází k výraznému snížení standardu bydlení, ať již se to týká vybavení samotného, ale i toho, že řada rodin změnila soukromé bydlení či nájemní bydlení za nevýhodné podnájemy či drahé ubytovny. Řada z nich se ocitla také v azylových domech či dokonce bez domova. Přišli o své zařízení, které bylo mnohdy pořízeno z jednorázových sociálních dávek. Pokud se u nich objeví nové věci, nemá to dlouhého trvání. Je vidět, že řada klientů splácí nevýhodné půjčky, které si nabrali v předchozím období a jen s obtížemi se vyrovnávají se svojí současnou životní situací. Často nemohou spoléhat na pomoc širší rodiny, protože ta je také zatížena dluhy a chudobou. V některých domácnostech je skutečně vidět značné snížení životního standardu“ (R1). Také však upozorňují na

skutečnost, že roste počet žadatelů, kteří „mají často veškeré vybavení bytu“ (R3) a to mnohdy nadstandardní, neodpovídající stavu hmotné nouze:

„Z některých sociálních šetření, která jsem provedla v současné době, jsem nabyla dojmu, že tak moderně zařízené bydlení nemám doma ani náhodou a to už pár let chodím poctivě každý den do práce“ (R2).

„Před lety, dle mého názoru domácnosti žadatelů byly vybavené spíše standardně nebo skromně, dnes se při sociálních šetřeních často setkáváme s nadstandardně vybavenými domácnostmi, kde se nejedná o žádné materiální strádání, ale spíše jde o klienty, kteří nemají momentální zdroj příjmů nebo ho tají (např. matky samoživitelky, klienti, kteří se žíví nelegální činností - drogy, prostituce, děti zámožných rodičů apod.)“ (R7).

„Řekla bych, že stav domácností by se dal aktuálně rozdělit na 3 hlavní typy, se kterými se v praxi setkáváme: 1) téměř holobyty, kde je jen to, co zde ponechal pronajímatel, 2) domácnosti vybavené nadstandardně, kde je několik televizí (min. jedna plazmová), počítač, tablet apod., 3) standardně vybavené domácnosti“ (R5).

Klienti pracovníků dávek HN tak často tvoří heterogenní skupinu, kde se ocitají žadatelé s diametrálně odlišným sociálním statutem, kdy zatímco, jedna skupina sotva přežívá z dávek životního minima, druhá skupina z těchto dávek žije zdánlivě spokojeně, zajištěna komfortním vybavením domácnosti, a to třeba i celé roky. To je však dle názoru respondentek dáno kombinací příjmu z nelegální práce a vede to k negativnímu vnímání systému dávek hmotné nouze, jako nespravedlivého, jak ze strany klientů (zejména těch, jež si nemají možnost k dávkám přivydělat), tak ze strany samotných pracovníků.

Ze zprávy Českého statistického úřadu o „Životních podmínkách českých domácností“ (Kalmus, 2014), vyplývá, že v roce 2013 došlo celkově v populaci k poklesu počtu osob ohrožených chudobou a to o 104,4 tis. osob, dle stanovené hranice chudoby (60% mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu domácností, jež byl pro rok 2013 stanoven na 116 093 Kč). V roce 2013 tedy v ČR žilo pod touto hranicí 885,9 tis. osob. Problematické je, že výdaje domácností vynakládané na bydlení, opět rostly rychleji, než příjmy těchto domácností (Kalmus, 2014).

Respondentky jsou vůči nastavení hranice chudoby poměrně skeptické a opakují se u nich názory, že: „Spouště klientů je vyplácen PnŽ a ti, kteří jsou těsně nad hranicí životního minima, nejsou podchyceni“ (R6). Přesto zdůrazňují, že chudí v ČR většinou nejsou ohroženi existenciálně, ale spíše se jedná o problém sociální exkluze, kdy jsou na základě své situace vylučováni zejména z trhu práce. „Na to, aby míra chudoby v ČR nebyla tak vysoká, vynakládá stát nemalé prostředky. U nás se většinou řeší chudoba kvůli nedostatečným příjmům. Nesetkáváme se moc často s chudobou, která by výrazně ohrožovala člověka na životě“ (R3). „Většina lidí v mém okolí si neustále stěžuje, jak se mají špatně, ale objektivně si myslím, že si lidé žijí docela dobře, jen si možná nemohou dovolit vše, co by si přáli, ale že by žili v chudobě, tak k tomu má většina z nich hodně daleko“ (R7).

Shrnutí

Ačkoliv jsou koncepty chudoby a sociálního vyloučení významově velmi blízké, životní podmínky obyvatel v ČR, ocitajících se na hranici chudoby, dle mého názoru, lépe vystihuje právě koncept sociálního vyloučení. Ze zjištěných údajů vyplynulo, že míra chudoby je v ČR relativně nízká, ale existují pochyby, jak na straně výzkumníků, tak na straně respondentek o objektivitě těchto měření a o počtu osob, které nejsou podchyceny, ale přitom jsou také závažně ohroženy chudobou. Výzkumníci a pracovníci dávek HN zdůrazňují zejména význam indikátorů materiální deprivace, který má dle nich větší vypovídající hodnotu. Jak ukazuje praxe respondentek, i kritérium materiálního zabezpečení je relativní z hlediska subjektivního vnímání jednotlivých žadatelů. Zatímco pro někoho jsou tři televize standard, pro jiného je nadstandardem i mobilní telefon. Z rozhovorů s pracovníci dávek hmotné nouze vyplývá, že situace žadatelů o dávky není ve většině případů ohrožující na životě. Žadatelé o dávky jsou spíše frustrováni snížením životního standardu, na který byli zvyklí nebo si stěžují na příjemce dávek, kteří jsou (z různých důvodů) lépe materiálně zabezpečeni a podezřívají pak pracovníce, že některým klientům vyplácejí vyšší dávky: „Dost mi vadí rasistické narážky příslušníků majority, kteří když nevyjdou na dávku, tak na nás křičí, že „černým“ dáme, v domnění, že Romové mají vyšší životní minimum, nechtějí pochopit, že se dávky počítají pro všechny stejně“ (R1). Subjektivní hodnocení chudoby je velmi významné, ale obtížně měřitelné a řešitelné. Může však vést k aktivní či pasivní sociální exkluzi a následně vyústit v šíření ghett a společenských nepokojů.

Proto je třeba, aby byl systém sociálních dávek, jež mají zmírňovat riziko chudoby, co nejvíce spravedlivý a transparentní.

8. 2 Analýza efektivity dávek hmotné nouze jako záchranné sítě před propadem do chudoby

„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, 2010: 97). Sociální dávky hmotné nouze jsou hlavním zdrojem příjmu především pro osoby dlouhodobě nezaměstnané, ale také pro neúplné rodiny a další kategorie populace, které jsou ohroženy chudobou. Pod vlivem nepříznivých životních událostí se však v pozici žadatele o sociální dávky může ocitnout v podstatě kdokoliv. V důsledku zvýšeného rizika nezaměstnanosti, jež s sebou novodobá společnost nese, dochází k proměně systému sociální pomoci, jež byl dříve považován za reziduální a jeho význam roste v souvislosti s nestabilitou pracovního trhu a také v souvislosti s destabilizací rodiny. Systém sociální pomoci tak zachytává stále větší množství populace a s tím roste také podíl výdajů na sociální transfery. To je následně příčinou diskuzí o výši a účelnosti poskytovaných dávek. Například Keller (2005) varuje, že *„růst přerozdělování pro sociální účely snižuje možnost investovat do výroby, snižuje motivaci podávat výkon, stále větší část nadproduktu pohlcuje byrokratická mašinerie zabývající se jeho přerozdělováním“* (Keller, 2005:92). Jiní autoři oponují, že: *„Štědré sociální dávky jsou nahlíženy jako příčina oslabení flexibility pracovního trhu, respektive ochoty nezaměstnaných přijmout zaměstnání za nabízenou mzdu. Podle našich zjištění mají však takový účinek v našich podmínkách spíše relativně nízké mzdy dosahované v nejnižších vrstvách trhu práce a také do jisté míry i relativně nízká úroveň podpor v nezaměstnanosti“* (Sirovátka, Řezníček, 1995: 64).

Rozhovory s pracovníky dávek hmotné nouze přinesly zjištění, že převážná většina respondentek zpochybňuje efektivitu dávek hmotné nouze jako záchranné sociální sítě před propadem do chudoby. Pouze v jednom případě byl tento typ dávek hodnocen jednoznačně pozitivně: *„Efekt dávek HN hodnotím pozitivně. Je to poslední možnost, jak zabránit úplné chudobě člověka a proto mají dávky HN své opodstatnění“* (R1). Ostatní respondentky se k významu dávek HN stavěly spíše skepticky:

„Význam nemají žádný, možná se celá ČR více zadluží. Klienti dobře vědí, že mohou pobírat dávky v hmotné nouzi až do důchodu“ (R4).

„U dávek hmotné nouze došlo ke značnému snížení významu, jsou snadno zneužitelné a hlavně podporují tu část obyvatel, která si ani nechce zlepšit svoji životní situaci“ (R5).

„Tyto dávky mají určitě velký význam, protože lidem zajistí alespoň minimální příjem potřebný k přežití, ale v praxi mám pocit, že je to jen v minimu případů. Většinou zjistíme, že tyto dávky vyplácíme jako jakési kapesné, ke kterému si klienti načerno přivydělávají nebo dokonce i podnikají. Větší význam přikládám spíše doplatku na bydlení, který mnohé z nich chrání před hrozbou ztráty bydlení, a které by sami byli schopni, jen stěží zaplatit“ (R6).

Horáková, Jahoda, Kofroň a kol. (2013) zkoumali (v letech 2008-2011) efektivnost sociálních transferů jako prostředku sociální ochrany, jež má sloužit ke snižování chudoby a sociálního vyloučení a došli k závěru, že obecně byla efektivnost transferů vysoká u důchodců a u pracujících, ale menší efektivnost a vyšší koncentrace chudoby byla u osob žijících v nezaměstnaných domácnostech (rizikem chudoby byla ohrožena až polovina z nich). Studie ukázala, že efekt sociálních transferů ve sledovaném období značně poklesl (mimo důchodů), nejméně efektivní jsou dávky zejména v případě neúplných rodin (s dětmi), rodin s více než třemi dětmi a v domácnostech nezaměstnaných. Autoři se také pokusili odhadnout příčiny nečerpání nároku na dávky hmotné nouze, což je jednání, které může přispívat k nárůstu rizika chudoby. Zjistili, že nejčastěji se stav, kdy příjmy osob nedosahují částek životního minima, ale přesto nečerpají dávky hmotné nouze, vyskytuje u osob nad 65 let, u osob zaměstnaných a v domácnostech s vysokou úrovní vzdělání. Příčiny tohoto stavu autoři studie spatřují v nejistotě osob ohledně nároku na dávky, neznalosti systému sociální pomoci, či v neochotě úředníků při podávání informací o podmínkách nároku na dávky. K podobnému zjištění dospěly také některé respondentky: *„Význam dávek hmotné nouze v boji s chudobou hodnotím tak, že v současné době se dávky hmotné nouze ve většině případů dostávají k lidem, kteří je zneužívají a nejsou chudí. Ti skutečně chudí si o ně ani kolikrát žádat nepřijdou, viz třeba příklad starý člověk s malým důchodem, který nemá pořádně ani na bydlení a léky. Někdy ten kdo je skutečně potřebuje, by se cítil trapně, tak pro ně radši nejde“ (R2).*

Výzkumná studie VÚPSV (Vavrečková, Janata, 2014), jež se mimo jiné zabývala rolí sociálních dávek v celkových příjmech domácností, ukázala, že sociální dávky (obecně) mají stále značný význam, což je chápáno jako jev, který je ale z důvodu ekonomické stagnace v posledních letech a vzhledem k míře nezaměstnanosti, akceptován. Výdaje na poskytování sociálních transferů se však stávají zátěží pro státní rozpočet a to způsobuje snahy o snížení výdajů do této oblasti.

Důsledkem nízkých příjmů domácností je výrazné omezení ve spotřebě a ve výdajích. Po vyčerpání případných podpor v nezaměstnanosti (pokud jim vznikl nárok), uplatňují nároky na dávky hmotné nouze. Ti čínorodější pak tyto sociální příjmy doplňují o různé alternativní zdroje, které převážně pocházejí z šedé ekonomiky (práce na černo). Protože tomuto zneužívání dávek lze jen těžko zabránit (systém nemá zapracovány žádné účinné mechanismy kontroly) docházejí na základě svých zkušeností některé pracovnice dávek HN k závěru, že tento nástroj sociální ochrany nemá své opodstatnění: „*Systém dávek v hmotné nouzi hodnotím jako absolutně neefektivní a neúčelný*“ (R8).

Shrnutí

Z analýzy efektivity dávek hmotné nouze, jako nástroje ochrany před chudobou, vyplynulo, že efektivita tohoto typu dávek je nízká, systém je často zneužíván a naopak se v některých případech tato pomoc nedostane do domácností, kde by byla potřebná. Výzkumy VÚPSV prokázaly, že z důvodu novodobých společenských změn (růst nezaměstnanosti, oslabení funkce rodiny), obecně roste význam sociálních systémů, které zachytávají stále větší množství populace. Význam redistribuce příjmů je tedy pro sociální ochranu obyvatel značný, ale zejména v případě dávek hmotné nouze se ukazuje, že samotná redistribuce není dostačující a nedokáže odstranit samotnou příčinu chudoby, jíž je zejména marginální pozice příjemců tohoto typu dávek na trhu práce. Efektivita sociálních transferů obecně je tedy vysoká jen u určitých skupin populace (např. důchodci, pracující). Nízká efektivita je prokázána zejména v domácnostech nezaměstnaných a neúplných rodin, které právě tvoří převážnou část klientů dávek hmotné nouze. Těm je pak často dlouhodobě poskytována peněžní pomoc tak, aby jim byl zajištěn určitý, zákonem stanovený, minimální příjem, se kterým však jen s těží mohou vyžít, a tak se snaží o doplnění tohoto příjmu alternativními zdroji (práce na černo, sběr kovů). V souvislosti s nárůstem žadatelů o dávky hmotné nouze dochází ke zvyšování nákladů na sociální transfery, které vedou ke snahám o snižování výdajů do

této oblasti. Zejména se jedná o tendence ke zpřísnění podmínek pro nárok na tyto dávky, které se, jak bude vysvětleno v následujících kapitolách, často mívají účinkem a vedou jen ke zhoršení komunikace mezi žadateli o dávky a pracovníci dávek hmotné nouze.

8. 3 Analýza aktuálního pojetí systému dávek hmotné nouze a jeho vývoje od roku 2007

Dávky sociální pomoci byly do roku 2006 vypláceny dle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti prostřednictvím pověřených obecních úřadů v jejich přenesené působnosti. Takto nastavený systém sociální pomoci se však potýkal s různými problémy (velké množství klientů na jednoho pracovníka, málo času na sociální práci s klienty, nejednotnost dávkových aplikací, nedostatečná motivace klientů k hledání zaměstnání), jež nakonec vyústily v přijetí zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který měl přinést větší efektivitu a zároveň úsporu výdajů. Tento zákon dal vzniknout třem typům dávek. Jednalo se o příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc. Zároveň došlo změnou legislativy (zejména změnou okruhu společně posuzovaných osob) a zpřísněním podmínek nároku na tyto dávky k významnému poklesu počtu jejich příjemců (viz. tabulka č. 3).

Tabulka č. 3: Odhad výdajů na dávky pomoci v hmotné nouzi (modelová situace)

v mil. Kč	původní legislativa			nová legislativa	
	skutečnost 2004	odhad 2005	výhled 2006	výhled 2007	skutečnost 2007
dávky pomoci v hmotné nouzi (do roku 2006 sociální péče)	10 127	10 371	10 599	10 654	3 144
z toho:					
příspěvek na živobytí	6 144	6 292	6 430	6 585	2 552
mimořádná okamžitá pomoc	608	622	636	651	70
doplatek na bydlení	3 376	3 457	3 533	3 618	522

Zdroj: VÚPSV (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008)

Výzkumná studie na téma *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady: příjemci a dávky, aplikace nových institutů* (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008) ukázala, že se počet příjemců dávek snížil téměř o 58 % (u domácností jednotlivců počet příjemců poklesl dokonce na jednu třetinu z původního počtu). Nový systém pomoci v hmotné nouzi měl aktivní žadatele o dávky motivovat k pracovní činnosti (příjem ze zaměstnání se započítával pouze ze 70%) a pasivní žadatele postihovat

snížením částky životního minima na minimum existenční. Novou dávkou, která se v předešlém systému nevyskytovala, se stal doplatek na bydlení. Výše doplatku na bydlení se nově stanovila na základě odůvodněných nákladů na bydlení, dle lokality, v níž žadatel bydlel. Počet příjemců doplatku na bydlení byl v roce 2007, ve srovnání s počtem vyplacených příspěvků na živobytí, třetinový a přes 80% příjemců dávek mělo nájemní formu bydlení. Dávka mimořádné okamžité pomoci, byla konkrétněji definována na základě několika situací (celkem 5), za kterých bylo možné tuto dávku poskytnout. Již v této studii její autoři upozornili především na problematickou úpravu dávky doplatku na bydlení (více k této dávce v kapitole 8. 4) a také na skutečnost, že zmíněný významný úbytek počtu žadatelů o dávky HN se může ukázat jako zdánlivý (zejména z důvodu rozšíření okruhu společně posuzovaných osob). Dle poznatků výzkumu také oproti očekávání nedošlo ke snížení počtu příjemců dávek hmotné nouze, jež tyto dávky pobírali dlouhodobě (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008) a to ani přes nově zavedené sankce pro žadatele pobírající dávky déle než půl roku, kteří neprojevují dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastními silami.

V roce 2008 dochází ke zrušení bonifikace dlouhodobě nezaměstnaných poživatelů příspěvku na živobytí a od roku 2009 pak k dalšímu zpřísnění podmínek pro jeho výplatu (pokud osoba pobírala PnŽ déle než 6 měsíců a odmítla vykonávat aktivity v rámci dobrovolné nebo veřejné služby, poklesla jí výše dávky na existenční minimum) a k zavedení institutu tzv. veřejné nebo dobrovolnické služby.

Zásadní změnu pak přinesla sociální reforma v roce 2012, kdy došlo k přechodu agendy dávek hmotné nouze (spolu s některými dalšími kompetencemi, do té doby vykonávanými obcemi) z obcí na Úřad práce ČR, dle místně příslušných kontaktních pracovišť. Důvodová zpráva k sociálně reformě 2012 uvádí, že: *„Jedním z cílů sociální reformy je zjednodušení systému sociální ochrany, zefektivnění práce orgánů státní správy, snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb a podpora proklientského přístupu. Nástrojem dosažení tohoto cíle je sjednocení výplaty nepojistných sociálních dávek na jedno výplatní místo. Tomu odpovídá předložený návrh zákona, kterým má dojít ke sjednocení agendy dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek pro osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a výkonu inspekce poskytování sociálních služeb s agendou dávek státní sociální podpory.“* (In: [Http://www.ospzv-aso.cz/](http://www.ospzv-aso.cz/) [online]. 2011 [cit. 2015-03-11]).

Jak se však v průběhu několika let ukázalo, v praxi tato změna znamenala především další personální poddimenzovanost pracovníků vykonávajících agendy

nepojistných sociálních dávek, která není dosud vyřešena, a s tím spojený další úpadek sociální práce s klienty (Havlíková, Musil, 2013). Každodenní zkušenost pracovníků dávek se vyznačuje také nárůstem administrativy, jak pro pracovníky dávek, tak pro jejich klienty (ti jsou např. nuceni každý měsíc dokládat formulář o výši měsíčních příjmů, i když žádné nemají a přebírat třeba i několikrát do měsíce poštu, aby se dozvěděli, že úřad práce zahajuje správní řízení ve věci přehodnocení nároku na dávku, které se musí opakovaně zahajovat). Výplata dávek sice probíhá z jednoho místa, ale není vždy bez problémů a navíc trvá poměrně dlouhou dobu, než se platba přes výplatní místo dostane ke klientovi, jde minimálně o 5 dní po odeslání souboru z kontaktního pracoviště ÚP ČR. Období po roce 2012 je také spojeno se značně kontroverzním vedením resortu MPSV ministrem Jaromírem Drábkem. Opatření, která byla pod jeho vedením přijata či realizována (změna agendových aplikací, projekt skarty, projekt DONES, veřejná služba apod.) přinesla nejen do systému dávek hmotné nouze, ale do celkového fungování Úřadu práce ČR, značnou nestabilitu. Především v období po roce 2012, kdy byla v čele vlády pravicově orientovaná ODS, bylo patrné, že vývoj v oblasti sociálních dávek směřuje k podobě prosazované neoliberálně orientovanými vládami, jež se vyznačují existencí nepříliš štedré sociální sítě, která zachytí skutečně jen ty nejpotřebnější. Takové nastavení systému sociální pomoci pak snižuje jeho ochrannou funkci, dochází ke zpříšňování podmínek na dávky a k zaostávání jejich reálné výše. Z důvodu škrtů v oblasti dávek státní sociální podpory pak také došlo k přechodu mnohých žadatelů z tohoto systému do systému dávek hmotné nouze.

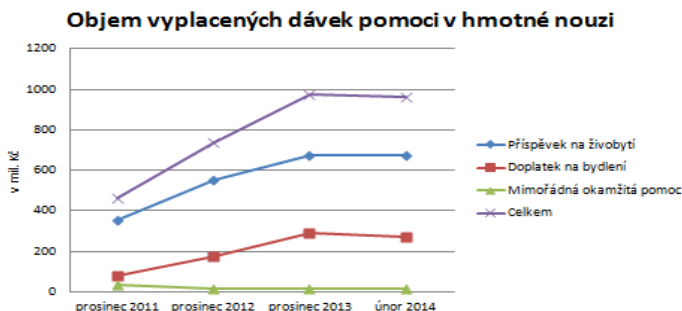
Výzkumná studie VÚPSV na téma *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU – vývoj v důsledku krize, fiskální konsolidace a sociální reformy* (Horáková, Jahoda, Kofroň a kol., 2013) poukázala na skutečnost, že počet příjemců příspěvku na živobytí v letech 2008-2011 významně vzrostl (dvojnásobně v případě počtu osob a o 77% v případě počtu domácností). Odborníci hovoří až „o dvojnásobném nárůstu osob, které upadly do absolutní chudoby a byly zachyceny systémem sociální ochrany“ (Horáková, Jahoda, Kofroň a kol., 2013: 95). Jak dokládá níže uvedený graf č. 11, k nárůstu objemu vyplácených dávek dochází i v následujících letech.

Graf č. 11: Nárůst objemu vyplacených dávek HN



Nárůst objemu vyplacených dávek pomoci v hmotné nouzi

Dávky pomoci v hmotné nouzi	prosinec 2011 (v mil. Kč)	prosinec 2012 (v mil. Kč)	prosinec 2013 (v mil. Kč)	únor 2014 (v mil. Kč)	procentní nárůst/pokles s 2011-2013
Příspěvek na živobytí	352,0	550,2	671,5	675,1	191%
Doplatek na bydlení	77,9	177,6	286,9	272,6	368%
Mimořádná okamžitá pomoc	31,0	12,5	14,3	12,1	46%
Celkem	460,9	740,3	972,7	959,8	211%



www.uradprace.cz

Zdroj: ÚP ČR, 2014 a)

Významným zjištěním je také narůstající počet domácností s nezaopatřenými dětmi, jež se v tomto systému vyskytuje. Studie také upozornila na nedostatek specifických opatření pro specifické cílové skupiny (nezaměstnaní, rodiny s více dětmi a neúplné rodiny), které jsou nejvíce ohroženy chudobou a sociálním vyloučením.

V roce 2014 (s účinností od 1. 1. 2015) opět dochází zákonem č. 252/2014 Sb., k novele zákona o pomoci v hmotné nouzi, jejímž hlavním cílem je zejména snaha zamezit vyplacení nepřiměřeně vysokých doplatků na bydlení, jež je navíc mnohdy poskytované v nevyhovujících prostorách (toto téma bude dále diskutováno v kapitole 8. 4.). Pozitivně lze pak hodnotit změnu ve výši započítávání důchodů jen do výše 80%, pro výpočet nároku na dávky HN, což může trochu zlepšit finanční situaci osob s nízkými důchody.

Respondentky hodnotí pozitivní přínos dávek HN zejména ve smyslu krátkodobé náhrady zdroje příjmu: „*Dávky HN jsou poslední možností, kterou stát může finančně pomoci člověku, který se ocitl v obtížné životní situaci a to při splnění zákonem stanovených podmínek. Z tohoto pohledu měly a mají dávky HN, zejména příspěvek na živobytí, důležitou úlohu v sociální politice našeho státu. Vždy tu budou skupiny lidí, které budou tuto formu pomoci potřebovat*“ (R1).

„Význam systému sociálních dávek vidím hlavně v tom, že by žádný člověk neměl žít v úplné chudobě, dávka PnŽ by měla částečně suplovat příjem do domácnosti, ale zároveň svoji nízkou výší motivovat klienta k rychlému řešení svojí těžké životní situace. Dávka DnB by měla klientovi zajistit přiměřenou možnost bydlení, dávka MoP by měla suplovat úplný nedostatek finančních prostředků při řešení nenadálé životní situace“ (R2).

Mnohem sdílnější jsou však respondentky pokud jde o vnímání negativních aspektů systému dávek hmotné nouze a jeho dosavadního vývoje, který respondentky hodnotí velmi kriticky: *„Systém je velmi neefektivní a vůbec jím není dosahováno původního záměru, aby se ten, kdo pracuje, měl lépe než ten, kdo nepracuje a práci se vyhýbá – systém je hlavně podpůrný a „opečovávací“ – teoreticky sice obsahuje nějaké formulace o aktivitě příjemců dávek, ale prakticky žádná aktivita od příjemců dávek není třeba. Nárok na dávky je časově neomezen a je málo vázán na předchozí aktivitu žadatele (odpracovaná doba). Současné nastavení umožňuje již několikáté generaci žít na sociálních dávkách, aniž bychom u těchto klientů vnímali nějaké dlouhodobé strádání nebo život v chudobě. Zákonná úprava je velmi složitá a zpracování dávek na jejím základě také – to se neslučuje se záměrem systému, který by měl být rychlý a efektivní. Je zde velmi mnoho prostoru pro správní uvážení, málo jasných pravidel a podmínek, což představuje velkou zátěž pro pracovníky“ (R8).*

Pracovnice dávek HN hodnotí zejména negativně tyto aspekty systému HN:

- legislativa poskytuje velký prostor pro zneužívání sociálních dávek

„Slabé stránky a nedostatky sociálních dávek HN jsou hlavně jejich snadné zneužití a složitý systém kontroly. U všech dávek všeobecně nelze dostatečně podchytit výskyt nelegální práce“ (R5).

- na systému dávek HN lze snadno parazitovat, možnosti kontroly jsou omezené a časově náročné

„...nejsou například nastaveny jednotné parametry pro započítávání nákladů na bydlení, nejsou stanovena jasná pravidla pro poskytování dávek MoP. Pokud žadatel není spokojen s výší dávky a odvolá se, odvolací orgán nás většinou nepodpoří, protože se obává žalob a pro šikovného právníka není problém najít v zákoně o hmotné nouzi nějakou kličku, která podpoří zájem klienta“ (R2).

- řízení o dávkách je administrativně náročné a složité (nejednoznačnost výkladu zákona)

„Vadí mi, že ani po letech praxe často nemám zcela jasno, jak postupovat, protože jsme zavaleny novými metodickými pokyny, které se hromadí a mění každý týden a my se v nich už přestáváme orientovat a nemáme čas si je ani přečíst“ (R3).

„Hodně nás zatěžuje nadbytečná administrativa, kdy musíme neustále klienty písemně kontaktovat doporučenými dopisy, což je práce navíc pro nás a je to obtěžující pro žadatele, kteří se proti každému rozhodnutí mají právo odvolat. O tom, jak je to nákladné finančně, ani nemluví“ (R7).

- **po příjemcích dávek není vyžadována snaha zvýšit si příjem vlastními silami**

„Není omezena doba pobírání sociálních dávek, není tady dostatečná motivace pracovat. Klienti se naučí dodržovat podmínky pro poskytování dávek a k tomu mají různé brigády, samozřejmě načerno.“ (R6).

- **po příjemcích dávek není vyžadována snaha najít si levnější ubytování**

„...je problém zejména s uzavíráním nájemních smluv v rámci rodiny (a to i v případě jednoho bytu či domu, který rodina sdílí), to by vůbec nemělo být akceptováno a pak také nepřiměřená výše nájmu, kterou pronajímatel nájemci stanoví, když se dozví, že mu na nájem bude přispívat ÚP. V některých případech žadatele podezříváme, že se s pronajímatelem domluví na vysokém nájemném a pak si částku rozdělí (to je případ zejména bytů nižší kvality)“ (R4).

- **dávka MoP je často zneužívána klienty prostřednictvím fiktivních nákupů spotřebičů či smyšlenými příběhy o naléhavosti jejich životní situace, která vyžaduje poskytnutí dávky mimořádné okamžité pomoci**

„MOP, v takové podobě jak je dnes uvedena v zákoně, považuji za velice nešťastné řešení. V zákoně podmínky nejsou ani podrobněji charakterizovány a jsou nejčastějším důvodem sporu mezi pracovníkem a klientem. Chápu, že by měla existovat nějaká dávka, kterou lze poskytnout v opravdu mimořádných situacích, kdy nejsou až tak splněny podmínky pro poskytnutí opakovaně dávky a člověk skutečně pomoc potřebuje, ale za jasných pravidel, která budou známá oběma stranám a nebude je možné snadno zneužívat (viz. fiktivní nákupy spotřebičů, starého nábytku apod., kdy jsou klienti schopni vymyslet neskutečné věci)“ (R1).

- **pracovnice dávek musí mít znalosti z různých sfér života, aby byly neustále schopny reagovat na inovativní metody některých klientů, kteří se snaží získat ze systému dávek HN co nejvíce prostředků (zejména prostřednictvím dávek MoP a DnB)**

„Chybí snaha zvýšit si příjem vlastním přičiněním a koupit si věci dlouhodobé spotřeby za vlastní vydělané peníze. Problém je náročnost některých klientů, kteří by vše chtěli nejraději bez práce. Od státu zadarmo vybavit celou domácnost. Výjimkou pro nás nejsou požadavky na PC pro děti za 30 tisíc, v případě rozbité pračky klienti nepátrají po tom, zda je možné ji ještě opravit, ale požadují hned koupit nové...“ (R5).

- ***pracovnice mají velmi málo prostoru pro sociální práci či sociální šetření***

„...je zde jen velmi málo prostoru pro sociální práci a sociální šetření v terénu. Často zjistíme sdílení domácnosti žadatele i s další osobou, ale nesmíme dávku odejmout, protože přece mohlo jít jen o návštěvu (i když opakovanou apod.). Uvádění nepravdivých informací by dle mého názoru mělo být možné postihovat odejmutím dávky, bez toho, aby si z nás klient dělal legraci (např. sdělení, že přítel chodí k žadatelce jen na sex a jinak společně nehospodaří, apod.)“ (R2).

- ***na jednoho pracovníka připadá velké množství klientů (150-350 dle lokality), v němž není možné realizovat sociální práci či poradenství***

„Je nám neustále vyčítáno, že tuto práci chceme dělat jen od stolu, papírově. Je nás málo na to, abychom byli pořád v terénu a klienty kontrolovali“ (R2).

- ***pobírání dávky a její výše není časově limitováno***

„Často se setkáváme s tím, že si klienti na systém dávek zvyknou, přestane jim vadit, že pobírají dávky hmotné nouze a ještě se chlubí známým, jak umí ze státu vytáhnout peníze. Mnohým klientům postačí jen nenechat se vyhodit z evidence uchazečů o zaměstnání, aby dávky mohli brát roky“ (R4).

8. 3. 1 Role pracovníků HN v systému dávek pomoci v hmotné nouzi

V průběhu rozhovorů s respondentkami, jsem také zkoumala, zda bude patrný nějaký výrazný rozdíl mezi těmi, které jsou již vdané a mají děti a těmi, které jsou svobodné a možná nemají ještě tolik zkušeností s hospodařením domácnosti. V tomto směru jsem však žádné rozdíly neshledala. Všechny respondentky se v hodnocení systému dávek HN vyjadřovaly podobně, a to značně kriticky, což je zřejmě dáno jejich dlouhodobou praxí v této oblasti. Z rozhovorů také vyplynulo, že většina z dotazovaných není spokojena s pracovními podmínkami, zejména pak s pracovním prostředím (často je zmiňováno špatné technické zázemí, stísněné prostory,

hlučnost, nedostatek soukromí pro jednání s klienty a také nízké platové ohodnocení). Polovina respondentek by v budoucnu chtěla změnit zaměstnání (důvodem jsou uvedené nevyhovující podmínky, ztráta smysluplnosti vykonávané práce a především velká psychická zátěž, jež s sebou tato agenda nese). Druhá polovina respondentek by pak v zaměstnání chtěla setrvat, ale jak uvedly, tak pouze z toho důvodu, že v jiném oboru nemají praxi nebo jsou již blízko důchodovému věku a tak již nechtějí zaměstnání měnit. Celkově převažuje u respondentek nespokojenost s aktuálním pojetím systému dávek HN a s rolí, kterou v tomto systému zaujímají. Respondentka (R8) vystihla pozici pracovníků dávek HN takto: *„Nejhorší pracovní pozice na úřadu práce – což dokazuje velká fluktuace pracovníků, volná místa na hmotné nouzi jsou dostupná i ve veřejných výběrových řízeních na rozdíl od ostatních agend, kde jsou místa „obsazena“ ještě než se výběrové řízení stihne vyhlásit. Pracovník hmotné nouze má být právník, psycholog, soudní znalec, realitní makléř, specialista na veškeré dávkové systému, ale placený je hůř než ošetřovatelka skotu v zemědělském družstvu, která přijde do práce s čistou hlavou a s čistou hlavou odchází potom, co vykoná naučenou mechanickou činnost. Naprosto neadekvátní zátěž pracovníků na nejnižších úrovních v důsledku nedostatečně zpracované legislativy. Působí to na mě tak, že co se jim nahoře nechce řešit, protože možná ani neví jak, nazve se správním uvážením a hodí se na nejnižší článek v systému, který v důsledku nese nejvyšší míru zodpovědnosti zcela neodpovídající platovému ohodnocení.“*

Situaci pracovníkům dávek HN často také zhoršují neustálé změny v metodických postupech, jimž však nejsou včas přizpůsobeny programové aplikace nebo dochází k jejich výpadkům: *„Řada věcí je řešena nekoncepčně a na poslední chvíli, na což ve svém důsledku doplácí především řadoví pracovníci, kteří jsou v přímém kontaktu s klientem, což je často velmi vyčerpávající. Klienty nezajímá, že nemáme funkční software, chtějí své peníze, a to hned“* (R3). *„...klienti očekávají, že dávka bude zpracována nejlépe za pár minut a oni budou odcházet s penězi v kapse. Nadřízení očekávají nárůst sociální práce v terénu. Z důvodu velkého množství administrativy to ale zatím není možné“* (R2).

Respondentky poukazují na skutečnost, že zatímco po klientech dávek HN tohoto, mohou vyžadovat stále méně *„musíme zajistit i vyřizování podkladů za klienty, aby nebyli zatěžováni systémem“* (R3), je na ně kladeno stále více požadavků: *„Mnohdy jsou požadavky nepřiměřené, co do rychlosti a pracovní vyčerpání, přesto se snažíme, aby klient nebyl ve svých právech krácen. Klienti mnohdy očekávají, že jejich životní situaci,*

za ně stát vyřeší a je velmi složité jim vysvětlit, že pouze oni musí chtít a stát jim pouze pomůže“ (R5). Pracovnice jsou nuceny pracovat pod velkým tlakem, jak ze strany klientů, tak ze strany nadřízených, což je hlavní příčinou jejich nespokojenosti, jež se může odrážet i při jednání s klienty. „V současnosti je to tak, že klient vnímá pracovníka jako osobu, která je povinna udělat vše pro jeho spokojenost a ke které se může chovat, jak se mu zlíbí. Pokud je nespokojen, neváhá si stěžovat na nejvyšší místa, kterým se pracovník pak musí zodpovídat – to považuji za velmi nedůstojné – slyšet od někoho, kdo nikdy nepracoval, že si mě platí ze svých daní a já jsem tu proto, abych nekoukala a nejlépe hned mu bez nějakých podmínek vyplatila nějakou hotovost“ (R4).

„Myslím si, že systém dávek sociální pomoci a jeho pracovníků, by měl získat určitou vážnost a autoritu, která v posledních letech, zdá se, zcela vymizela. Když pak slyším, jak třicetiletý kluk, vyhrožuje zcela vážně, mé 50leté kolegyni, která má tři děti, že ji vyhodí z okna, protože nedosáhl na dávky HN (má „pouze“ 8 tisíc nemocenskou a z toho se přeci nedá žít!), říkám si, jestli tohle máme zapotřebí“ (R1).

Shrnutí

System dávek hmotné nouze, prošel od svého vzniku spoustou dílčích změn a úprav. Ačkoliv se na počátku, v roce 2007, mohlo zdát, že přijetí zákona o pomoci v hmotné nouzi povede ke značnému snížení počtu žadatelů o sociální dávky, již od roku 2008, byl zaznamenán významný nárůst příjemců těchto dávek, který trvá prakticky doposud. Přijímaná reformní opatření, jež měla zabránit nárůstu počtu žadatelů o dávky HN nebo zabránit jejich zneužívání, nebyla příliš efektivní a s přechodem agendy pod Úřad práce ČR se navíc zhoršila kvalita práce s klienty. Situace je nadále ztížena často se měnící legislativou a v důsledku toho také nedostatečnou informovaností jak žadatelů o dávky, tak mnohdy také samotných úředníků. Pociťovaná nejistota často vede žadatele o dávky k zajištění příjmů z alternativních zdrojů a to zejména v podobě nelegální práce, kdy se takový příjem stává vítaným doplňkovým zdrojem hospodaření domácnosti. Pokud orgán státní správy (v tomto případě Úřad práce ČR) u takové osoby práci načerno zjistí, nemá příliš možností, jak mu ji dokázat, a pokud se mu to podaří, pak postihy za neohlášený příjem nejsou pro mnohé dostatečně represivní (dojde ke snížení dávek či o jejich odejmutí na 3 až 6 měsíců), aby toto riziko nepodstupovali.

Mezi negativní stránky systému dávek hmotné nouze patří to, že se klienti často při žádostech o dávky setkávají s nadměrnou byrokracií a neúplnou či výběrovou

informovaností. Komplikované testování potřebnosti a stigmatizující přístup úředníků, pak vyvolávají pocity nejistoty u osob závislých na sociálních dávkách. Klienti také v důsledku některých zjednodušených mediálních informací získávají pocit frustrace, že romská komunita je lépe informována o uplatňování legislativních předpisů a dokáže úspěšně uplatňovat také nároky na dodatečné jednorázové výpomoci (dávka mimořádné okamžité pomoci) nebo dokonce, že životní minimum tohoto etnika je vyšší než pro bílou majoritu. Vnitřně posílení těmito konspiračními teoriemi a přesvědčení o oprávněnosti svých požadavků pak klienti mnohdy volí nevybíravé způsoby jednání s pracovníky dávek HN. Pracovníci dávek HN často zmiňují tlak ze strany nadřízených i klientů, umocněný nevyhovujícími pracovními i platovými podmínkami, které mnohé z nich vedou ke snaze hledat si jiné zaměstnání. Respondentky vnímají hlavní význam dávek HN zejména jako nástroj ochrany před chudobou a naprostou ztrátou příjmu, který by měl ochránit osoby ve složité životní situaci, ale varují před vznikem závislosti na dávkách, které ve své aktuální podobě jejich příjemce nenutí ke snaze hledat si zaměstnání. Poskytování dávek není navíc časově omezeno a po klientech není vyžadována ani žádná pravidelná spolupráce, vyjma ohlašovací povinnosti změn rozhodných pro nárok na dávku. Nízkou aktivizaci příjemců dávek, při řešení jejich složité životní situace či při hledání zaměstnání a osvojení si života na dávkách HN, považují respondentky za hlavní problémové oblasti systému dávek HN. Klienti se často domáhají nároku na dávky v rámci redistribuce daní, které nezřídka (v podobě daní z příjmu) nikdy do státní pokladny neodvedli. Jsou si velmi dobře vědomi svých práv, ale odmítají přijmout odpovědnost za svou situaci. Tu většinou přisuzují nedostatečně fungujícímu a ochraňujícímu státu a nedostatečným schopnostem pracovníků dávek HN. Respondentky zdůrazňují, že je třeba vrátit systému sociální pomoci vážnost, respekt, kvalitní sociální práci a pomoc podmíněnou aktivní spoluprací žadatelů o dávky.

8. 4 Analýza významu doplatku na bydlení a jeho vývoje od roku 2007

Doplatek na bydlení, je dávkou hmotné nouze, jejímž původním účelem bylo, umožnit osobám ohroženým chudobou a sociálním vyloučením získat nebo si udržet přiměřené bydlení. Zákonodárci však vycházeli z předpokladu, že se v problematice

dostupného bydlení budou více angažovat sami obce a bude jim také k tomuto účelu poskytován státní příspěvek. Přijatá zákonná úprava a následná praxe však způsobila přesun zodpovědnosti za hledání levnějšího bydlení na klienta. V souvislosti se situací, kdy obce převážně nedisponují vhodnými bytovými fondy nebo se je snaží spíše redukovat, se tak klienti hmotné nouze ocitají v těžko řešitelné situaci. Často jim nezbývá nic jiného než uzavřít nevýhodnou a nákladnou nájemní smlouvu a náklady na bydlení doplácet i z částky příspěvku na živobytí (náklady jsou doplatkem hrazeny pouze do určité výše, limitované výší obvyklého nájemného pro danou lokalitu), jež je určena na základní životní potřeby, což prohlubuje jejich chudobu.

Již výzkumná studie VÚPSV (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008) upozorňovala, že problematika dostupnosti bydlení, je závažným a komplikovaným problémem, který je často v kontextu hmotné nouze podceňován, přitom jde mnohdy o zásadní problém klientů hmotné nouze, jehož řešení má vliv na celkovou životní situaci příjemců dávek. Příčinu bezvýchodnosti řešení bytové situace osob v hmotné nouzi odborníci spatřují v absenci strategií obcí v oblasti sociálního bydlení pro osoby s nízkými příjmy, a také v omezené kapacitě zařízení, jež jsou určena k překlenutí krizových situací, jako jsou azylové domy, domy na půl cesty, noclehárny (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2008).

Analýza databáze příjemců doplatku na bydlení (Šimíková, 2012) ukázala, že v roce 2008-2011 došlo k 50 % nárůstu celkového počtu příjemců doplatku na bydlení, z toho pak k největšímu nárůstu došlo v tzv. „jiné“ formě bydlení, jež představuje bydlení v podnájmech a ubytovnách. Bydlení v této formě se však ukázalo jako nespolehlivější s ohledem na možnost uhradit náklady na bydlení doplatkem (v této formě bydlení reálné náklady většinou odpovídají odůvodněným nákladům na bydlení) a tento typ bydlení se také vyznačuje největší mírou závislosti na dávce DnB. V případě vlastnických a nájemních forem bydlení je však většinou nutné doplácení reálných nákladů z příspěvku na živobytí, a tak následně osobám v hmotné nouzi nezbývá ani životní minimum.

Snaha zabránit zneužívání doplatku na bydlení, zejména ze strany poskytovatelů bydlení, vedla v roce 2011 k přijetí opatření, jež spočívalo v omezení pobírání této dávky po dobu max. 84 měsíců. Vzhledem k tomu, že ale nebyla přijata žádná závazná koncepce sociálního bydlení, bylo toto opatření opět zrušeno.

Za další snahu zamezit zneužívání doplatku na bydlení lze považovat novelu zákona o hmotné nouzi, platnou od 1. 1. 2015, jež zavádí také posuzování stavebně technických parametrů obytných objektů a kontrolu hygienických standardů

ubytovacích zařízení, aby byla zajištěna odpovídající kvalita ubytování. Tato novela má již v rané fázi implementace své odpůrce, kteří kritizují zejména fakt, že tato opatření povedou k uzavření ubytovacích zařízení, kde jsou nevyhovující podmínky, ale osobám, které zde žijí, nebude možné nabídnout jiné ubytování, protože obce stále nemají vytvořeny koncepce sociálního bydlení. Tuto situaci kritizoval i zástupce ombudsmana, který v tiskové zprávě ze dne 20. 1. 2014 uvedl, že: „*Legislativní řešení těchto problémů je nutné, ale předkládaný zákon je připravován horkou jehlou. Vůbec nebere v úvahu např. i změny nového občanského zákoníku. U lidí, kteří bydlí často v předražených podstandardních ubytovnách, navrhovaná novela povede spíše k dalšímu prohlubování jejich sociálního vyloučení*“ (Křeček, [Http://www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)[online]. 2014 [cit. 2015-03-11]).

Aktuálně tedy úřad práce poskytuje sociální ochranu v oblasti bydlení formou dvou nepojistných dávek. Jedná se o *příspěvek na bydlení* ze systému státní sociální podpory (testuje se pouze příjem, poskytuje se, pokud náklady na bydlení přesahují 30% příjmu (v Praze 35% příjmu) a *doplatek na bydlení* ze systému dávek pomoci v hmotné nouzi (testuje se příjem i majetek, doplňuje příspěvek na bydlení nebo se poskytuje samostatně). Následující tabulka dokládá objem vyplacených dávek na bydlení v roce 2014. Je evidentní že jde o značné výdaje a protože značná část těchto prostředků je určena na hrazení pobytu v ubytovnách, stát se snaží nastavit takové podmínky, aby si obyvatelé ubytoven hledali jiné, standardní formy bydlení, jako jsou nájmy a podnájmy.

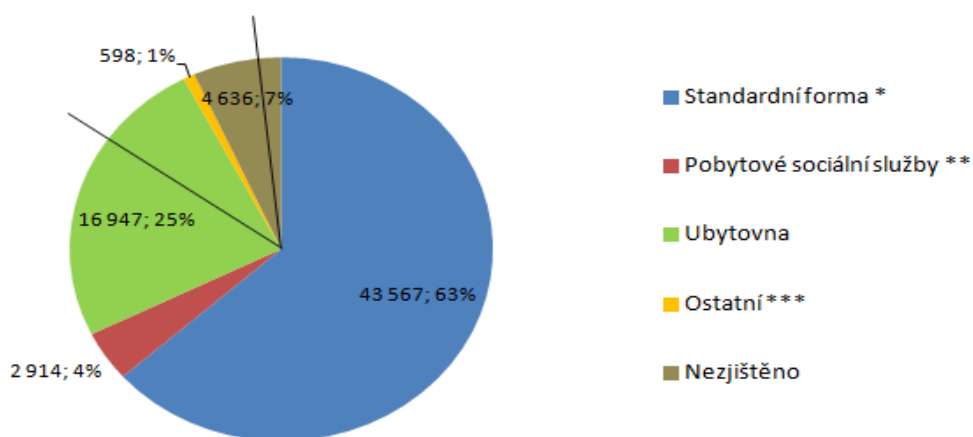
Tabulka č. 4: Počet a objem dávek na bydlení vyplacených v roce 2014

	Počet vyplacených dávek (měsíční průměr v roce 2014)	Objem vyplacených dávek (měsíční průměr v roce 2014)
Doplatek na bydlení	69 757	259 444 358 Kč
Příspěvek na bydlení	219 534	740 371 070 Kč

Zdroj: ÚP ČR, 2015 b)

Formy bydlení, do nichž je poskytován doplatek na bydlení ilustruje následující graf č. 12, z něhož je patrné, že počet žadatelů o doplatek na bydlení je značný a 25% z celkového objemu dávek poskytovaných na bydlení je určeno na zaplacení pobytu v ubytovnách.

Graf č. 12: Počet vyplacených doplatků na bydlení náležících za leden 2015



* Vlastnická, nájemní, podnájem, věcné břemeno, smlouva o výpůjčce

** Azylový dům; Domov pro osoby se ZP; Domov pro seniory; Domov se zvl. režimem; Dům na půl cesty; Chráněné bydlení; Terapeutická komunita

*** Dětský domov; Internát a kolej; Hotel, motel, penzion; Nebytový prostor; Neregistrované sociální služby; Nodlehárna; Objekt občanské vybavenosti; Objekt určený k individuální rekreaci; Sociální služby (lůžko) ve zdravotnickém zařízení

Zdroj: Úřad práce

www.uradprace.cz

Zdroj: ÚP ČR, 2015 b)

Z rozhovorů s respondentkami vyplynulo, že dávce, doplatek na bydlení, příkládají značný význam pro řešení situace klientů HN. Pozitivně hodnotí možnost kontroly využití příspěvku či možnost využití přímé úhrady nákladů pronajímateli úřadem práce. Poukazují však také na spoustu problémů, které s sebou administrace této dávky přináší: „Od novely z roku 2012 se doplatek na bydlení stal dávkou s nejasnými pravidly pro její poskytování a tato novela také způsobila velký nárůst klientů, kteří tuto dávku pobírají, což novela z roku 2015 dle mého názoru asi nijak nezmění. Doufáme, že nejnovější novela bude mít alespoň trochu vliv na množství ubytoven, které vznikly po roce 2012 a jejichž podmínky neodpovídají cenám, které si ubytovatelé účtují. Je však naivní si myslet, že dojde k výraznému snížení počtu ubytoven, protože, bohužel, jsou v současné době plné klientů, kteří nemají kam jít. Je paradoxem, že stát není schopen vytvořit funkční koncepci sociálního bydlení a více do řešení této problematiky zapojit obce, a raději platí vysoké částky za bydlení soukromníkům, kteří nejsou schopni lidem zajistit důstojné podmínky pro bydlení a jenom na tomto příspěvku vydělávají“ (R1). Pracovnice dávek HN upozorňují, že ačkoliv ÚP ČR prezentuje novelu zákona v oblasti doplatku na bydlení za významný krok v boji proti zneužívání sociálních dávek, ve skutečnosti pravděpodobně veškeré tyto snahy nebudou mít velký efekt a možná navíc povedou k dalšímu zhoršení situace příjemců dávek HN. „Ubytovatelé budou nadále využívat klienty na dávkách HN ve svůj prospěch a žádná úspora pro stát to není“ (R2). „...ubytovatelům chodí stále stejné peníze, nesnížila se částka ubytování, pouze výše

dávky klientům, kteří jsou stále častěji nuceni doplácet ubytování z PnŽ“ (R6). Pracovnice také upozorňují na nesystémovost v rámci poskytování příspěvků na bydlení, kdy existuje možnost získat příspěvek na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory a zároveň doplatek na bydlení ze systému dávek hmotné nouze: „náklady na bydlení by se měly řešit jinak koncipovaným příspěvkem na bydlení – dvě dávky na bydlení, které se dají poskytovat současně, vidím jako zbytečnou administrativu a neefektivní využití pracovních sil“ (R8). Navíc poukazují na nelogickou úpravu rozhodného období pro přiznání dávky: „Vadí mi změna rozhodného období na předcházející měsíc u běžících dávek a rozum mi zůstává stát nad situací, kdy při přiznání dávky vycházím z aktuálního měsíce, zaplatím klientovi náklady na tento měsíc a v dalším měsíci opět vycházím z výše nákladů v tomto měsíci a zaplatím mu je znovu. Opatření proti ubytovnám, kvůli kterým změny nastaly, jsou směšná – možná udělají dojem na veřejnost, která do problematiky nevidí“ (R7).

Shrnutí

Za přínos dávky doplatku na bydlení lze považovat, na rozdíl od dávek PnŽ a MoP, její lepší adresnost, kdy lze tuto dávku přímo poukázat na účet pronajímatele a zamezit tak jejímu zneužití (užití k jinému účelu než je úhrada nákladů na bydlení) a vzniku dluhů spojených s bydlením. Pro většinu domácností totiž obecně platí, že nejméně se lze omezit v potřebě bydlení, nejvíce pak v oblasti výdajů na kulturu a služby. Domácnosti s nízkými příjmy, proto také často nakupují levné a méně kvalitní potraviny a oblečení nebo naopak v případě, že si určitou kvalitu nedokážou odepřít, přestanou hradit náklady na bydlení a dochází k jejich zadlužení a s tím spojenému riziku ztráty bydlení. Výhodou dávky doplatek na bydlení je, že umožňuje pravidelnou kontrolu uhrazených nákladů na bydlení. Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi platná od 1. 1. 2015 nově rozlišuje standardní a nestandardní formu bydlení (u těch je pak vyžadováno splnění hygienických a stavebních standardů). Záměr novely spočívá ve snaze dostat osoby, jež mohou získat jiné ubytování než v ubytovnách, buď do standardních forem bydlení, či jiných než obytných prostor, které budou plnit standardy, aby se tak tyto osoby učily samostatně hospodařit. K tomuto záměru se pracovnice dávek vyjadřují převážně skepticky a varují před rizikem zhoršení celkové situace žadatelů o dávky HN, kteří mohou v důsledku novely DnB přijít o poslední možnost bydlení (ubytovny) nebo upadnou do ještě větší chudoby z důvodu, že budou muset náklady na bydlení doplácet

z dávky PnŽ. Respondentky také vyjadřují nespokojenost nad dlouhodobým neřešením bytové situace osob s nízkými příjmy zajištěním možnosti levnějšího bydlení, zejména formou sociálního bydlení, jejíž zřízení by podle nich mělo být pro obce závazné.

Z hlediska předcházení rizika sociálního vyloučení a vzniku ghett, jež se vymezují vůči majoritní společnosti a žijí v konfliktu s jejími hodnotami, má dávka doplatku na bydlení významnou úlohu. Mnohým žadatelům o dávky umožňuje udržet si standardní formy bydlení (vlastnické, nájemní a podnájemní vztahy) a žít tak v konsenzu s majoritní společností, v optimálních životních podmínkách. Pokud klienti o tyto standardní možnosti ubytování v důsledku nízkých příjmů či špatného hospodaření přijdou, jsou často nuceni přijmout poslední možnost k bydlení, kterou jsou pro ně ubytovny. Zde jsou však často nevyhovující podmínky a problematické vztahy mezi obyvateli. Snahou novely vztahující se k doplatku na bydlení je docílit snížení počtu příjemců dávek v ubytovnách, ale bez dalších opatření, zejména zajištění dostatečné nabídky alternativních možností bydlení pro tyto osoby, nelze očekávat žádný výrazný posun k lepšímu pro klienty dávek HN.

8. 5 Závislost na sociálních dávkách

Dlouhodobé pobírání dávek hmotné nouze nebo závislost na pobírání těchto dávek je velkým problémem, který je obtížné řešit. Legislativní opatření se většinou vyznačují snahou o zpřísnění podmínek nároku na dávky, je ale nutné si připustit, že pro mnohé z klientů dávek hmotné nouze je snaha udržet se dlouhodobě v systému těchto dávek jediným východiskem, a to často zejména z důvodu jejich zadluženosti, kdy tyto dávky jsou pro ně jediným garantovaným příjmem, který jim exekutor nemůže vzít.

„Řada klientů si na tento systém již tak zvykla, že nemají motivaci svoji situaci nějak měnit. Je to pro ně jistota, kterou každý měsíc dostanou a k tomu si dokážou občas ještě něčím přilepšit. Jsou i tací, kteří nás považují za své zaměstnavatele. Samozřejmě jsou u nás i krátkodobí klienti, kteří se dostali do momentální, obtížné životní situace a po jejím vyřešení z dávek úspěšně odejdou. Nutno podotknout, že tito klienti dodávají pracovníkovi alespoň nějakou naději, že má jeho práce smysl. Takhle by měl zákon o HN fungovat. Práce s dlouhodobými klienty, kteří se naučili na systému parazitovat, neustálé řešení jejich opakujících se problémů, které nemají řešení, protože snaha ze strany těchto klientů je minimální, je pro pracovníka frustrující a demotivující“ (R3).

Výzkumné studie ukazují (Šimíčková, 2012 a Horová, Jahoda, Kofroň a kol., 2013), že závislost (tj. pobírání dávek déle než jeden rok) na dávkách hmotné nouze se pohybuje kolem 50% a více. Problematikou závislosti na sociálních dávkách se zabývali také další autoři: „*hloubkové rozhovory naznačily, že kalkulace výhodnosti sociálních dávek hraje roli v početnějších domácnostech mužů a často i vdáných žen v méně početných domácnostech, u samoživitelek, a u žen, jejichž partner ztratil zaměstnání*“ (Sirovátka, Řezníček, 1994: 66). „*Trvalá závislost byt' omezených počtů příjemců na dávkách sociální péče (pomoci) sice na jedné straně značně vyčerpává sociální systémy, neposkytuje však naproti tomu příjemcům dávek v delším období dostatečnou ochranu proti sociální deprivaci a sociálnímu vyloučení, ani nezabraňuje vytváření stylu života, jenž je spojován s formováním tzv. podtřídy (underclass)*“ (Sirovátka, 2000: 181-182).

Výzkumníci i pracovníci dávek HN označují za hlavní příčiny vzniku závislosti zejména růst nezaměstnanosti, nelegální zaměstnanost a nestabilitu rodinného soužití. Jde tedy převážně o faktory, které stojí mimo samotný systém dávek HN. U nemalé části příjemců sociálních dávek jde však také o kalkulaci výhodnosti života na dávkách a posun od hodnoty práce k hodnotám konzumu. Pracovnice dávek HN, které tuto činnost vykonávají roky, tento typ klientů většinou rychle rozpoznají. Nemají však žádné kompetence, jak tomuto účelovému jednání klientů zabránit. Často se jedná o osoby bez kvalifikace či příslušníky Romské komunity, kteří sociální dávky kombinují s dalšími zdroji, zejména z nelegální práce či půjček. Život na sociálních dávkách také často volí matky samoživitelky, které navazují nestabilní partnerské vztahy anebo nemají možnost sehnat zaměstnání, které by bylo možné vykonávat paralelně s péčí o děti. V těchto případech nejsou pobídky k práci příliš efektivní, zejména z důvodu nabízených nízkých mezd a život na dávkách je v těchto případech vlastně racionální volbou. Odborníci (pracovníci dávek HN, Sirovátka, 2000) zdůrazňují zejména nutnost doplnění systému dávek o odměny či zvýhodnění za pracovní aktivitu příjemců dávek, protože příjemci dávek jsou na legálním pracovním trhu často marginalizováni a nejsou tak dostatečně motivováni (vlastně jsou spíše demotivováni) ke hledání uplatnění na pracovním trhu.

Závislost na dávkách je dle pracovnice dávek HN způsobena zejména špatnou legislativou, která závislost na dávkách: „... nejen umožňuje, ale současným kurativním nastavením systému přímo podporuje. Problém není ani tak závislost na dávkách, jako možnost relativně pohodlného života na dávkách, které slouží jako kapesné při práci načerno. Všichni dlouhodobí příjemci dávek hmotné nouze jsou schopni žít i bez nich – což se ukáže, když se nechají sankčně vyřadit z evidence a na dávky nemají půl roku

nárok – žádný z nich po tu dobu neživoří a zvládne se o sebe postarat – takže nejde o závislost, ale zvolení pohodlnější možnosti – z hlediska přírodního výběru velmi chytré – proč se budu snažit legálně pracovat, když můžu pracovat na černo a mít dávky jako přilepšení?“ (R2). Negativně je pracovníci také vnímána nedostatečná kontrola zaměstnavatelů (ve smyslu nelegální práce), možnost opakovaného zadlužování osob bez příjmů a absence časového omezení doby pobírání dávek. „... společnost nefunguje tak, že člověk dostane něco zadarmo. Když takto klienta vedeme, vše za něj řešíme a úplně bez zásluh mu poskytujeme dávky, chová se pak úplně logicky, když tento servis nechce vyměnit za ne zrovna jednoduchý život v normální společnosti, kde se musí protloukat, něco si odpírat a snažit se, aby něčeho dosáhl“ (R8).

Shrnutí

Problematika závislosti na sociálních dávkách a jejich zneužívání je častým společenským i politickým tématem. Veřejností je takové chování často odsuzováno. Jak ukázal nedávný výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění, Češi odsuzují život z dávek víc než nevěru či zabití domnělého zloděje. Až 77% respondentů označilo život na dávkách za nemorální (Krist, 2015). Je třeba si však přiznat, že někteří z klientů dávek HN jsou v takové situaci, kdy nemají jiné východisko, než se snažit udržet si, splněním podmínek pro nárok na dávky, tento pro ně často jediný stabilní příjem. Praxe pracovníků dávek HN také ukazuje, že pro některé z klientů tohoto systému slouží dávky jako vhodný doplňkový příjem, kterým si vylepšují rodinný rozpočet, což se ukazuje v případě, kdy jsou jim dávky z nějakého důvodu odejmuty a oni bez nich dokážou, po dobu trvání sankce, bez obtíží žít. Za hlavní příčiny vzniku závislosti na dávkách odborníci označují zejména nelegální zaměstnanost, růst nezaměstnanosti a nestabilitu rodinného soužití. Disciplinující praktiky institucí vůči klientům dávek HN, se z dlouhodobého hlediska nezdají být ve vztahu k osobám závislým na sociálních dávkách efektivní a spíše se projevují narůstajícím napětím a konflikty mezi žadateli o dávky a úřady, či pasivním přizpůsobením požadavkům úřadu. Lépe by bylo se zaměřit na pozitivní bonifikaci příjemců dávek, kteří projevují prokazatelnou snahu o uplatnění na trhu práce. Tímto směrem by se také měla ubírat aktivní politika zaměstnanosti, která by měla podporovat vznik pracovních míst právě pro tyto kategorie příjemců dávek.

8. 6 Problematika zneužívání sociálních dávek

Zneužívání sociálních dávek je vděčným tématem v mediální i politické sféře a to i přesto, že některé analýzy poukazují na skutečnost, že objem sociálních dávek, jež mohou být zneužívány, tvoří jen velmi malou část státních výdajů (Pražská škola alternativ, 2012). O zneužívání sociálních dávek bychom mohli hovořit z pohledu osob pobírajících tyto dávky a z pohledu politiků, kteří na toto téma často poukazují, pravděpodobně proto, aby odvedli pozornost od jiných, závažnějších témat veřejné politiky, jež by měla být řešena.

Tématem zneužívání sociálních dávek se zabýval také kolektiv autorů, v publikaci *Kdo zneužívá sociální dávky?* (Pražská škola alternativ, 2012). O. Lánský zde definuje dva typy zneužívání sociálních dávek. V prvním případě hovoří o „pojistné události“, která ve skutečnosti nenastala, v druhém případě o události, jež nastala, ale v menším rozsahu (než žadatel o dávku sdělil). Právě druhý typ zneužívání může zahrnovat zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi. Dávky hmotné nouze lze zneužít zejména neuvedením či zkreslením skutečností, které jsou rozhodující pro přiznání dávky nebo pro určení výše dávky. Kolektiv autorů v této publikaci poukazuje na nejčastější případ zneužívání dávek a tím je zamlčený příjem ze zaměstnání, kdy se navíc jedná o práci načerno.

Je však důležité zmínit, že pro osoby, které se často nacházejí v dluhové pasti, je často práce načerno jedinou možností, jak zlepšit svoji životní situaci. V případě zjištění, že osoba pracuje a nenahlásila příjmy, hrozí jí sankce (odejmutí dávky, vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání až na 6 měsíců). Společnost takové chování tvrdě odsuzuje a často se kloní k extrémním názorům na řešení problému zneužívání dávek. Obecně převládá názor, že nejvíce sociální dávky zneužívají Romové, což místy vede k projevům otevřené nesnášenlivosti vůči tomuto etniku. Mnohem větší pozornost, v souvislosti se zneužíváním sociálních dávek, by si však zasloužily podnikatelské praktiky mnohých příslušníků majority, kteří se naučili využívat systém dávek sociální pomoci jako další zdroj svých příjmů. Činí tak zejména prostřednictvím pronajímání často nevyhovujících bytových prostor osobám v hmotné nouzi, a to za neadekvátně vysoké nájemné a dále nelegálním zaměstnáváním těchto osob. Je třeba poukázat na skutečnost, že kdyby nebylo zaměstnavatelů, kteří by zaměstnávali pracovníky bez řádné smlouvy, nebylo by ani nelegální práce. Ačkoliv touto cestou stát přichází o spousty peněz na odvodech za zaměstnance, nevyvíjí v této oblasti žádnou větší

iniciativu. Kontrola, která probíhá prostřednictvím oblastních inspektorátů práce je značně poddimenzována. Opatření zaměřená na nelegální práci jsou stále směřována především na žadatele o dávky před postihováním zaměstnavatelů nelegálních pracovníků, ti tak okrádají stát na daních a navíc získávají také nekalou konkurenční výhodu.

Podezření na zneužívání sociálních dávek musí pracovníci dávek HN řešit často, ale jen obtížně se klientům prokazuje. *„Sociální dávky jsou bohužel hodně zneužívány. Lidé lžou, spoléhají na nedokonalost systému a věří, že se na jejich zatajované informace nikdy neprijde, a když ano, tak důsledky nebudou nijak katastrofické. Je například těžké prokazování společné domácnosti s jinou osobou, nelegální práce, zatajování majetku a příjmů, pak jsou tu dohody o provedení práce, kdy za oficiálně priznaných pár stovek měsíčně chodí lidé pravidelně celý měsíc do zaměstnání, takže je jasné, že převážnou část výplaty dostali na ruku...“* (R1). Mimo tyto formy zneužívání dávek, dochází ze strany klientů často také k podávání nepravdivých informací o výši poskytovaného výživného na děti, uzavírání fiktivních nájemních smluv mezi známými a příbuznými (záměrně nadsazené částky nájemného) a pak je tu také zneužití dávek na koupi alkoholu či drog. *„Někteří klienti chodí opakovaně na úřad opilí, zejména po výplatním termínu“* (R5). Pracovníci dávek HN mohou zneužívání dávek jen stěží zabránit. Mechanismy kontroly jsou sporadické a zřídka lze jejich prostřednictvím získat prokazatelné důkazy o zneužití dávek, které by obstály i v případném odvolacím řízení. Pracovnice dávek mají také možnost využití formy výplaty dávek prostřednictvím sociálních poukázek, ale to se v praxi ukázalo jako neefektivní nástroj. Dle sdělení pracovnic HN si i s touto obstrukcí klienti velmi brzy poradili a nyní poukázky směňují zejména ve „večerkách“. Respondentky si stěžují na: *„Málo nástrojů k potírání nelegální práce. Nedostatečně silnou pozici sociálního pracovníka a jeho závěrů např. ze sociálních šetření“* (R2).

Mezi opatření, jež byla v minulosti praktikována proti zneužívání sociálních dávek a nelegální práci patří například institut tzv. „Veřejné služby“ (MPSV, 2012) a projekt „Docházka nezaměstnaných - DONEZ“ (MPSV, 2011) paradoxně financován z Evropského sociálního fondu, jehož hlavním posláním má být rozvíjení zaměstnanosti a snižování nezaměstnanosti, podpora sociálního začleňování osob a rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů (ESF, 2014). Zatímco projekt Veřejná služba vrátil ČR před rok 1848, kdy byla zrušena robota, projekt DONEZ si kladl za cíl boj s nelegální prací prostřednictvím docházky nezaměstnaných na příslušná

pracoviště České pošty. Proti oběma těmto opatřením se zvedla velká vlna kritiky a tak došlo následně k jejich zrušení.

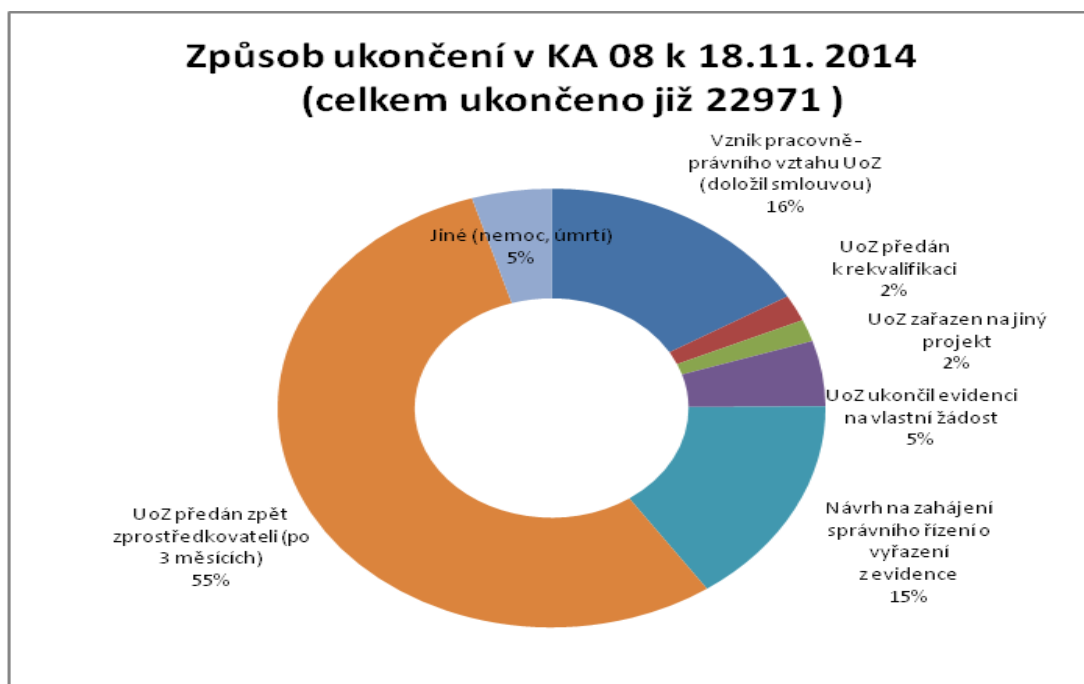
A. Šabatová (Pražská škola alternativ, 2012) poukazuje na možnou souvislost častých politických prohlášení o nepřiměřeně nákladném sociálním systému, o zneužívání sociálních dávek a plánování sociálních reforem, které ve svých důsledcích snižují životní a ekonomickou úroveň většiny obyvatel. Téma zneužívání sociálních dávek může tedy politikům posloužit při implementaci neoliberálních opatření v oblasti sociální politiky.

Přímými aktéry v odhalování zneužívání dávek sociální pomoci by měly být pracovníce dávek hmotné nouze ÚP ČR. T. Dvořáková (Pražská škola alternativ, 2012) ve svém článku poukazuje na ambivalence v souvislosti se zneužíváním sociálních dávek, které musí při své práci řešit pracovníce dávek hmotné nouze ÚP ČR: „*Na úřednice jsou totiž kladeny kontradiktorické požadavky (provádět sociální práci a pomáhat a zároveň provádět represivní práci – odhalovat a postihovat zneuživatele dávek)*“ (Pražská škola alternativ, 2012, s. 16). Autorka odkazuje na francouzského sociologa V. Duboise a jeho myšlenku o rozpolcenosti sociální práce úředníků, kteří sdílí diskurs o „zásluhovosti“ či „zneužívání sociálních dávek“ a zároveň jsou v praxi vystavováni zkušenostem, jež tato tvrzení vyvracejí. Úředníci se pak v některých situacích potýkají s nepružnými právními předpisy či nedostatkem financí, které by pomohly žadatelům změnit jejich situaci a přitom je na ně kladena zodpovědnost za hospodárné přidělování státních peněz a rozhodování o tom, kdo si finanční pomoc zaslouží a kdo nikoliv.

Ve snaze o předcházení zneužívání sociálních dávek se MPSV a ÚP ČR snaží přijímat nová opatření na podporu větší efektivity sociálních dávek (MPSV, 2014b). Z tohoto důvodu byla v roce 2014 přijata novela zákona o hmotné nouzi, dále byla prosazována snaha o větší spolupráci ÚP ČR se zástupci měst a obcí a s Policií ČR. Také bylo zavedeno používání poukázek, které umožňuje vyplatit dávku částečně či v celé výši formou potravinových poukázek. Úřad práce také podporuje předávání informací mezi jednotlivými odděleními, zejména oddělením dávek hmotné nouze a oddělením zaměstnanosti, kdy jsou vybírání zejména dlouhodobě evidovaní uchazeči o zaměstnání, kteří pobírají dávky hmotné nouze a ti jsou zařazováni do projektu KA 08 – jde o činnost poradců prevence nelegálního zaměstnávání, kteří se zaměřují na uchazeče o zaměstnání s vysokým rizikem nelegálního zaměstnávání, dále pak na UoZ propuštěné z výkonu trestu, na UoZ s nahlášeným nekolidujícím zaměstnáním a na

skupinové poradenství. Těmto uchazečům je pak věnováno více času a jsou častěji zváni k jednání na ÚP ČR. Do tohoto projektu bylo v průběhu roku 2014 zařazeno 25 000 uchazečů o zaměstnání. Výsledkem je ukončení evidence u 36% takto zařazených uchazečů, viz níže uvedená graf č. 12 (ÚP ČR, 2014b).

Graf č. 13: Průběžné výsledky KA 08



Zdroj: ÚP ČR, 2014 b)

Pozitivně lze hodnotit snahy o zvýšení počtu zaměstnanců ÚP ČR, které by mohlo přinést větší prostor pro jednání s klienty, pro poradenství a sociální práci prováděnou ÚP ČR (MPSV, 2014b). Na druhé straně se očekává, že v rámci personálního posílení ÚP ČR bude také prováděno více kontrol a sociálních šetření a dojde tak k úspoře financí vydávaných státem na sociální dávky. Nový zaměstnanci ÚP ČR byli přijímáni od srpna 2014, a jak dokládá tabulka č. 4, již po prvních měsících jejich působení došlo k výrazným úsporám (MPSV, 2015 a), proto se ÚP ČR v průběhu tohoto roku chystá přijmout dalších 300 zaměstnanců, kteří by měli být zařazeni do oddělení nepojistných sociálních dávek.

Tabulka č. 5: Efekty navýšení počtu systemizovaných míst

	08/2014 - 02/2015
Efekty provedených sociálních šetření	41 525 421 Kč
Efekty spolupráce s útvary zaměstnanosti	46 723 105 Kč
Celkem efekty z navýšení počtu SM	88 248 526 Kč

Zdroj: ÚP ČR, 2015 a)

Převážná většina respondentek zdůrazňuje potřebu kontroly, jak z důvodu ověření informací uvedených klienty (zejména s ohledem na společně posuzované osoby, jež sdílí domácnost), tak kontrolu zaměstnavatelů, z důvodu nelegálního zaměstnávání osob pobírajících sociální dávky. Jedna z respondentek přichází dokonce s myšlenkou zřízení kontrolního oddělení pro dávky HN. Taková myšlenka by stála za úvahu zejména z důvodu, že by pak sociální pracovníci nemuseli vykonávat kromě sociální práce zároveň represivní opatření vůči svým klientům. Pro lepší možnosti v ověřování majetkových poměrů žadatelů o dávky by také pomohl: „...*přístup do všech registrů státní správy, které mají nějakou vazbu na klienty na sociálních dávkách (registr obyvatel, registr vozidel, údaje finančního úřadu...)*“ (R8). Respondentky také uvádějí, že: „*chybí možnost větší bonifikace klientů, kteří mají opravdu snahu si najít práci nebo si přivydělat. Mělo by se více rozlišovat mezi těmi, co na dávkách léta žijí a evidentně se jim dobře daří a mezi těmi, co nemají možnost si sami zvýšit příjem (matky samoživitelky na RD, nemocní lidé). Takové snahy tu sice už byly, ale vždycky se ta opatření formulovala tak nešťastně, že brzy došlo k jejich zrušení (DONES, veřejná služba)*“ (R7).

Shrnutí

Jak ukazuje praxe pracovníků dávek hmotné nouze, zabránit zneužívání dávek je velmi obtížné a problematické je zejména dostatečně zneužívání dávek prokázat. Odhlédneme-li od skutečnosti, že životní situace některých klientů dávek HN je do té míry problematická, že v podstatě nemají možnost zvolit jinou strategii, existuje zde i nezanedbatelná část klientů, jež dávky zneužívají převážně jen proto, že jim to systém umožňuje a takový způsob života je pro ně pohodlnější. Nejčastější formou zneužívání dávek je neuvádění příjmu ze zaměstnání, které je většinou nelegální a je sjednáno bez

písemné smlouvy se zaměstnavatelem. Zvýšená potřeba kontroly se ukazuje jako nezbytná, v současných podmínkách a náročnosti zpracování dávek HN však obtížně uskutečnitelná. Z tohoto důvodu usiluje ÚP ČR o další navýšení svých zaměstnanců, od něhož však v případě, že se nezmění také legislativa a nebudou posíleny pravomoci sociálních pracovníků, nelze příliš očekávat. Za zvážení by stálo zřízení kontrolního oddělení dávek HN, které by mohlo pomoci pracovníkům HN oprostít se od jejich ambivalentní role pomáhajícího-trestajícího. Vhodná by také byla pozitivní motivace pro klienty dávek HN v podobě možnosti navýšení dávky za hodiny odpracované pro obec či neziskovou organizaci, jež by byla založena na dobrovolnosti, tak aby nedocházelo k porušování lidských práv.

8. 7 Návrh nových opatření a zlepšení systému dávek HN ve vztahu k problému chudoby a příklady dobré praxe ze zahraničí

Většina evropských zemí má ve svých legislativních předpisech obsažena základní lidská práva a v rámci těchto práv také právo na zabezpečení základního nebo minimálního příjmu k zajištění obživy garantovaného daným státem. Rozdíly, v poskytování pomoci v hmotné nouzi, lze spatřovat mezi jednotlivými zeměmi zejména v rozsahu poskytované péče a také ve zkoumání a testování příjmů a majetku žadatelů. Napříč státy EU lze sledovat snahu o uplatňování principu subsidiarity a přenos veřejné správy na nejnižší územně správní celky, zejména obce, tak aby tato pomoc byla co nejbližší občanovi.

8. 7. 1 Příklady dobré praxe ze zahraničí

Najít zahraniční příklady dobré praxe využitelné pro inovaci systému dávek pomoci v hmotné nouzi není úplně snadné. Respondentky z řad pracovníků dávek HN se mohou v praxi setkat s klienty, kteří pobírali sociální dávky v zahraničí (Anglie, Slovensko, Kanada) a tak jsem zkoumala, zda od svých klientů získaly nějaké informace o tom, jaká je praxe v oblasti sociálních dávek, obdobných dávkám HN, v zahraničí. Oslovené respondentky však v tomto ohledu žádné informace, které by se v této kapitole daly využít, zatím nezaznamenaly. Jedním ze zajímavých zdrojů, které se tímto tématem zabývají je diplomová práce Gabriely Sedlákové (2012), která se ve své práci zabývala *Srovnáním systémů sociálního zabezpečení a dávek z nich poskytovaných*

v České republice a ve vybraných státech Evropské unie. Přehled opatření realizovaných státy EU (dle Sedláčkové) je uveden níže.

Slovensko

V případě Slovenska může být pro ČR inspirující například možnost **uplatnění zvýšení dávky HN v případě, že dítě žadatele pravidelně plní povinnou školní docházku**. Takové opatření by mohlo vést k větší motivaci k účasti na vzdělávání u nízkopříjmových skupin obyvatel. Zajímavým motivačním prvkem je také **aktivizační příspěvek**, který motivuje osoby v hmotné nouzi k dalšímu vzdělávání nebo práci pro obec. Dalšími příspěvky, jimiž se Slovenská republika snaží motivovat obyvatele k účasti na vzdělávacím systému je **dotace na podporu výchovy k stravovacím návykům dítěte ohroženého sociálním vyloučením nebo dotace na podporu výchovy k plnění školních povinností dítěte ohroženého sociálním vyloučením**.

Francie

Ve Francii je problematika sociálního vyloučení řešena, podobně jako v ČR, dávkou zajišťující osobě minimální příjem a případně také příspěvek na úhradu nákladů na bydlení. Zde by mohla být pro ČR inspirace v podmínce, že **je-li pronajímatelem bytu, kde žadatel žije, jeho příbuzný, nevznikne mu nárok na dávku**. Příspěvek *Allocation de logement* (příspěvek na bydlení) mohou využít také žadatelé, kteří mají potíže se splácením úvěru, vzniklém v souvislosti s koupí či rekonstrukcí domu/bytu, jehož jsou vlastníky.

Německo

V rámci sociálních příspěvků, jež by měly sloužit k sociální ochraně obyvatel a nízkými příjmy, by se Česká republika mohla inspirovat například dávkou **Bildungspaker (vzdělávací balíček)**, jež je určena studentům mladším 25 let, a která zahrnuje příspěvek na školní potřeby, dopravu do školy, obědy, aktivity v rámci školy, doučování, ale také stipendium určené na společenské aktivity a kulturní akce.

Rakousko

Také Rakousko realizuje svůj systém sociální pomoci prostřednictvím dávek (garantujících stanovené minimální příjmy a dávek sloužících k úhradě nákladů spojených s bydlením) a sociálních služeb. Z těchto dávek by mohl být k inovaci

systemu dávek HN v ČR využít např. *Familienhärteausgleich*, jež slouží k překlenutí špatné finanční situace rodiny, která byla zapříčiněna nějakou mimořádnou nepříznivou situací (úmrtí, nemoc, živelná pohroma apod.).

Velká Británie

Ve Velké Británii je systém sociální pomoci tvořen složitým systémem dávek, půjček a grantů, jejichž přiznání je podmíněno splněním stanovených kritérií pro nárok na dávku. Z tohoto systému jsou zajímavé dávky *Help with your mortgage interest payments* (pomoc s platbami úroků z hypotéky), *Budgeting and Crisis Loans* (bezúročné půjčky, jsou poskytovány na předem stanovené výdaje, jako je např. vybavení domácnosti, zaplacení nájmu, nákup oděvů apod.), *Cold Weather Payment* (na úhradu vyšších nákladů na topení v období zimy) a *Christmas Bonus* (jednorázový vánoční bonus). V rámci dávek pro osoby s nízkými příjmy existují také dávky zaměřené na studenty denního studia, kteří jsou ohroženi chudobou nebo sociálně patologickými jevy. (Sedláková, 2012)

Mezi nové přístupy, které lze spatřovat v systému sociální pomoci v zemích EU patří například přechod od *welfare k workfare*. Tomeš (2004) zaznamenal, že nejvíce je patrná tato pozitivní motivace k práci v systémech Finska, Německa a Itálie. Pod vlivem politiky „Employment friendly“ proběhla v Německu v minulých letech přestavba chudinských dávek a dávek v nezaměstnanosti. Jednalo se o reformy HARZ IV., jejichž hlavní snahou bylo řešit problematickou situaci práceschopných v systému politiky zaměstnanosti a řešit ji tedy nástroji aktivní politiky zaměstnanosti a ne v systému sociální pomoci (VÚPSV, 2013).

Zajímavá je také myšlenka *zavedení smluvního principu do systému sociální pomoci*, která by měla klienta zavázat ke spolupráci se sociálním pracovníkem. V některých zemích je tak klient povinen uzavřít *integrační smlouvu*, jejíž součástí je plán integrace klienta, který se ocitl v hmotné nouzi. Takováto smlouva pak umožňuje zejména individuální přístup k situaci klienta a slibuje tak větší efektivitu sociální práce (Tomeš, 2004).

Ve Francii je sociální pomoc výrazně orientována na ochranu rodin s dětmi. Dohromady v jejich systému existuje 11 typů dávek pro rodinu, na něž mají nárok všichni občané s trvalým pobytem na území Francie, kteří vychovávají dítě do 20 let věku. Jednou z těchto dávek je také *Doplňkový příspěvek k volnému výběru chůvy*,

který je při splnění zákonných podmínek poskytován ženám pečujícím o dítě do 6 let věku, aby je motivoval k rychlejšímu návratu do zaměstnání (VÚPSV, 2013).

8. 7. 2 Návrh nových opatření a zlepšení systému dávek hmotné nouze

Prostřednictvím rozhovorů s respondentkami z řad pracovníků dávek HN se mi podařilo shromáždit poměrně zajímavý soubor navrhovaných zlepšení systému dávek HN. Respondentky se domnívají, že k lepší efektivitě fungování systému dávek HN a zároveň minimalizaci možností jeho zneužití, by významně přispěla realizace níže uvedených opatření:

Oblast legislativy a organizace systému dávek HN na ÚP ČR:

- *hledat východisko pro klienty hmotné nouze (u nichž to situace umožňuje) v rámci aktivní politiky zaměstnanosti zaměřené na skupiny, jež se obtížně uplatňují na trhu práce (zavedení úzké spolupráce agentury zaměstnanosti a dávek HN)*
- *více propracovat jednotlivé paragrafy samotného zákona, které jsou definovány příliš obecně a dávají prostor pro různé výklady („...některé bývají i v protikladu a narůstající množství metodických výkladů dělá systém nepřehledným, pak mnohdy dochází k tomu, že různá KoP postupují různě a na to si klienti oprávněně stěžují.“ (R1)*
- *jednoznačně určit hranice odůvodněných nákladů na bydlení v rámci ČR (nyní si hranici stanovuje každý KoP sám, dle svých zjištění bytové situace v dané lokalitě)*
- *snížit nadbytečnou administrativu dávek HN danou zejména nutností aplikace správního řádu (klienti jsou zahlcováni písemnými sděleními a často si pak nevyzvednou ani důležitou výzvu k jednání)*
- *zlepšit propojenost aplikací ÚP ČR i dalších organizací státní správy a samosprávy („To by přineslo rychlejší sdílení informací rozhodných pro nárok na dávku a snížilo administrativní zátěž klientovi i pracovníkům HN.“ (R8)*

- *zajistit kvalitní počítačové aplikace pro zpracování dávek (zejména ve smyslu spolehlivost a přehlednosti výpočtu nároku na dávku pro klienta i pracovníka)*
- *vytvořit kontrolní oddělení dávek HN, které by se zaměřovalo zejména na odhalování nelegální práce a ověřování okruhu SPO (eliminovat tak možnost zneužívání dávek HN)*
- *zlepšit metodické vedení a podávat jasné informace o dalším postupu, které budou mít dlouhodobější perspektivu a budou závazné (to by mělo vést k větší jistotě a zjednodušení administrativy práce pracovníků HN)*

Oblast práce s klienty dávek HN:

- *určit klientům HN více povinností, které by měli plnit (eliminovat pasivní přístup klientů k jejich životní situaci)*
- *klienti by měli mít možnost práce pro obec či neziskovou organizaci, za kterou by byli pozitivně bonifikováni (zejména z důvodu motivace k práci a osvojení či udržení si pracovních návyků)*
- *zavedení prvku pozitivní bonifikace na základě prokazatelné snahy klienta k získání zaměstnání či účasti na dalším vzdělávání*
- *zavedení příspěvku na úhradu potřeb dítěte souvisejících se vzděláváním uskutečňované na vyšším stupni (SOU, SŠ, VŠ)*
- *umožnit více sociální práce s klienty*
- *povinnost spolupráce a pravidelného kontaktu pro problematické klienty a to i s neziskovými organizacemi*

Oblast personálního řízení pracovníků dávek HN:

- *snížení počtu klientů připadající na jednoho pracovníka (k efektivnější komunikaci a spolupráci klienta a pracovníka HN)*
- *přidat pracovníkům dávek HN více kompetencí (zejména ve smyslu rozhodování o dávce na základě zjištění pracovníkem při sociálním šetření)*

- *informace o chystaných legislativních změnách poskytovat pracovníkům HN v dostatečném předstihu (aby pracovníci byli dopředu schopni informovat klienty o dalších změnách a postupech v oblasti HN)*
- *zajistit další vzdělávání pracovníků HN, zejména formou příkladů z praxe (jak řešit problematické a konfliktní situace, jak pracovat s klientem v rámci spolupráce s neziskovými organizacemi apod.)*
- *vzhledem ke značné psychické zátěži, již jsou pracovníci dávek HN vystaveni, by bylo dobré zajistit jim pravidelné supervize (předešlo by se tak rychlému nástupu syndromu vyhoření pracovníků dávek HN a stížnostem klientů na chování některých pracovníků dávek HN)*

Shrnutí

Výzkumná studie VÚPSV (2013) varuje před směřováním dávek s důrazem na skutečnost, že rodinná (jde o investici do lidského kapitálu) a sociální politika (jde o řešení sociálních problémů) nejsou identické. Mísení těchto typů politiky a následně dávek může vést k negativním společenským postojům vůči všem příjemcům dávek hmotné nouze jako k „parazitům“, jež spokojeně žijí ze sociálních dávek. V některých oblastech je naopak kooperace příslušných rezortů zásadní pro efektivní fungování systému sociální pomoci. Je tomu tak i v případě velmi problematické bytové politiky státu, kdy nelze problém nedostatku bytů pro nízkopříjmové občany řešit sociální dávkou, ale je třeba do problému také zapojit další resorty a samosprávu. Pro budoucí koncepci a vývoj oblasti dávek hmotné nouze a nepojistných sociálních dávek celkově, je nutné důkladně zvážit celkovou situaci sociální politiky, zejména v oblasti zaměstnanosti a dávek sociální pomoci. Na základě pravděpodobného směřování dalšího vývoje a ekonomicko-politické situace, pak formulovat jasné cíle, jichž má být dosaženo. Volba vhodných nástrojů, jež by měly přispět k dosažení stanoveného cíle, by pak měla být především úkolem odborníků. Důležité je také vědomí, že nemusí jít vždy nutně jen o podporu hmotnou, ale důraz by měl být kladen zejména na sociální práci a sociální služby, tak aby se v některých případech zbytečně nevytvářela závislost na sociálních dávkách. Prioritou by mělo být vytvoření motivačních prvků k práci v systému dávek pomoci v hmotné nouzi. Je třeba si uvědomit, že klíčovým aspektem pro vývoj dávek pomoci v hmotné nouzi je vývoj nezaměstnanosti. To předpokládá užší spolupráci s agendou zaměstnanosti na Úřadech práce ČR. Takto nastavený systém by

pomohl lépe odlišit osoby, jež pracovat nemohou, od osob, které pracovat nechtějí a v tomto duchu pak přistupovat ke stanovování výše a nároků na dávky sociální pomoci. V případě přijímání nových opatření v oblasti sociální ochrany obyvatel dávkou je třeba volit promyšlené strategie, přijaté na základě politického a společenského konsensu, tak aby byla tato opatření dlouhodobě udržitelná. Reformy systémů nepojistných dávek by měly kromě sociální ochrany také plnit funkci rozvoje lidského kapitálu a zdrojů. To by mohlo přispět ke změně pohledu na sociální dávky, jež jsou nyní veřejností vnímány spíše negativně, jako zátěž státního rozpočtu, na kterou doplácí ze svých daní.

Závěr

V České republice se míra chudoby dlouhodobě pohybuje okolo 8%, což odpovídá nejnižšímu výskytu chudoby v rámci států Evropské unie. Odborníci však upozorňují, že z měření materiální deprivace, která je jedním z indikátorů, jež odráží míru ohrožení chudobou, ČR vychází mnohem hůře, dokonce pod evropským průměrem. Ačkoliv ČR nepatří mezi země, které by investovaly velké množství financí do oblasti sociální ochrany, a reformy v oblasti sociálních dávek jsou převážně ve znamení snižování výdajů, systém sociálních transferů stále dokáže ochránit značnou část obyvatel před propadem do chudoby. Dávky hmotné nouze jsou nástrojem sociální pomoci a měly by sloužit k odstranění absolutní chudoby. Zjištění, že míra ohrožení příjmovou chudobou v ČR v posledních letech klesá a objem vyplácených dávek hmotné nouze naopak roste, by mohlo vést k závěru, že systém dávek hmotné nouze zachytává stále více osob ohrožených chudobou. Problém je však mnohem složitější a nárůst příjemců dávek HN je mimo jiné také způsoben škrty v oblasti dávek státní sociální podpory a růstem nezaměstnanosti. Odborníci upozorňují na skutečnost, že ačkoliv mají dávky hmotné nouze nesporný význam v oblasti ochrany před rizikem příjmové chudoby, stále více osob se na tomto systému stává dlouhodobě závislých, protože nemají dostatek možností či motivace zapojit se znovu do pracovního procesu a zajistit si příjem ze zaměstnání nebo z výdělečné činnosti. Problémem je zejména nedostatek aktivizujících prvků v systému dávek hmotné nouze a nízká míra spolupráce s oblastí politiky zaměstnanosti. Efektivita tohoto typu dávek, jako nástroje ochrany před chudobou je nízká zejména u osob, které jsou rizikem chudoby ovlivněny nejvíce (nezaměstnaní, rodiny s více dětmi, neúplné rodiny). Odborníci se domnívají, že u těchto osob většinou dávky HN fungují jako pravidelný zdroj příjmu, ke kterému si příjemci dávek snaží neoficiálně přivydělat.

Za významný mezník v oblasti poskytování dávek HN považují odborníci přechod této agendy pod Úřad práce ČR v roce 2012. Tuto změnu hodnotí velmi negativně, zejména z důvodu následného úpadku sociální práce, realizace nesystémových změn a kontroverzních opatření. Toto období s sebou také přineslo značný nárůst počtu klientů v ubytovnách a s tím spojený nárůst klientů závislých na doplatku na bydlení. Podmínky pro jeho poskytování však dosud nejsou zcela jednoznačně definovány a přijatá novela zákona, platná od roku 2015, jejíž snahou je dostat co nejvíce příjemců dávek z ubytoven do standardních forem bydlení, navíc může

způsobit, že se tyto osoby ocitnou bez přístřeší, protože většina obcí v ČR dlouhodobě neřeší koncepci sociálního bydlení pro osoby s nízkými příjmy. Otázka bydlení je však pro klienty dávek HN často zásadní a její řešení má významný vliv na jejich celkovou životní situaci.

Na základě zjištění v rámci rozhovorů s odborníky lze potvrdit teorii R. Levitas (integrační diskurs), která připouští, že sociální dávky sice mohou výrazně zmírňovat chudobu a riziko sociálního vyloučení, ale nedokážou odstranit příčinu chudoby, jež často spočívá v marginalizovaném postavení některých skupin obyvatel na trhu práce, které je pak mnohdy vede k přijetí nabídky nelegálního zaměstnání. Redistributivní diskurz klade důraz na redistribuci příjmů a na solidaritu členů společnosti. V rámci svého výzkumu jsem došla ke zjištění, že právě solidarita majoritní společnosti je ohrožena zejména častou medializací problému zneužívání sociálních dávek. Funkčnost a stabilitu systému dávek hmotné nouze, jež představuje nástroj sociální ochrany před chudobou uskutečňovaný prostřednictvím redistribuce příjmů, však významně ohrožují také nesystémová legislativní opatření, úpadek sociální práce s příjemci dávek a celková nespokojenost pracovníků dávek HN s jejich rolí v tomto systému, která ve svém důsledku vede rovněž k úpadku solidarity pracovníků dávek s jejich klienty. Tyto faktory pak způsobují nárůst napětí mezi příjemci dávek HN a pocity ztráty smysluplnosti vykonané práce u pracovníků dávek HN. Takto nastavený systém dávek pomoci v hmotné nouzi, kde jsou prvky sociální práce s klienty redukovány na nezbytné minimum (spočívají ve vykonání sociálního šetření v bydlišti žadatele, které je však spíše formou represivní kontroly), se stává jen dalším typem dávky, která je založena na administrativní činnosti související se zpracováním žádostí. Odborníci si stěžují na nedostatek času, nedostatek kompetencí v oblasti správního uvážení a nevyhovující podmínky k sociální práci, jejíž absence pak vede k neřešení situace příjemců dávek a k nárůstu zneužívání dávek, jež je mnohdy, v bezvýchodné situaci klientů HN, z jejich pohledu vlastně racionální volbou. Takto nastavený systém dávek pomoci v HN podle pracovníků dávek i dle odborníků z řad výzkumníků VÚPSV vede k jeho nižší efektivitě a nižší sociální ochraně, než jakou by byl schopen poskytnout.

Za nezbytná opatření, jež by měla vést k lepšímu fungování systému dávek hmotné nouze a jeho větší efektivitě, považují odborníci zejména větší propracovanost zákona o pomoci v hmotné nouzi, tak aby podmínky byly nastaveny jasně a jednoznačně, odstranění nadbytečné administrativy dávek, jež obtěžuje pracovníky i klienty a jež je realizována na úkor sociální práce s klientem. Sociální práce by měla mít

v systému pomoci v hmotné nouzi zásadní význam. Důležitá je pozitivní motivace klientů HN, k níž by mělo přispět přijetí prvků pozitivní bonifikace za snahu o uplatnění na trhu práce či v oblasti dalšího vzdělávání. Inspiraci lze hledat také v zahraničních příkladech dobré praxe, kde se uplatňují například příspěvky na potřeby studentům mladším 25 let či strategie, zaměřené na snahu řešit problematickou situaci práceschopných v systému politiky zaměstnanosti.

Lze konstatovat, že systém dávek hmotné nouze je významným nástrojem ochrany před chudobou, který poskytuje pomoc osobám, jež se dočasně ocitly bez zdroje příjmu i osobám, jejichž celková životní situace je velmi vážná a bez garantovaného minimálního příjmu, který jim tyto dávky poskytují, by byly odsouzeny k životu v absolutní chudobě. Systému dávek HN je však také dlouhodobě deformován nesystémovými změnami a nejednoznačnou legislativní úpravou. Tyto nedostatky se pak projevují na jeho celkovém fungování i na jeho klesající efektivitě. Aktuální právní rámec pro poskytování dávek by bylo vhodné novelizovat ve spolupráci s odborníky z praxe a přijímat promyšlená opatření, přijatá na základě politického konsensu, tak aby byla dlouhodobě udržitelná.

Resumé

Chudoba je jevem, který se v různé míře a intenzitě vyskytuje po celém světě a provází lidskou společnost od počátků jejího vzniku. Ve vyspělých zemích dochází k výskytu „nové chudoby“, která postihuje zejména nízkopříjmové skupiny obyvatel a úzce souvisí s mírou nezaměstnanosti. V rámci měření rizika chudoby států Evropské unie Česká republika dosahuje dlouhodobě velmi dobrých výsledků. Jedním z nástrojů ochrany před chudobou je také systém dávek hmotné nouze, jehož analýze je věnována tato diplomová práce.

Teoretická část práce vychází z konceptu sociálního vyloučení a redistributivního diskurzu. Následně je definován pojem chudoby v jeho sociálně historickém kontextu a nástroje sociální politiky, jež se uplatňují v boji s chudobou. Teoretickou část práce uzavírá analýza koncepce sociální pomoci v ČR, jejíž součástí je systém dávek pomoci v hmotné nouzi.

Výzkumná část práce analyzuje systém dávek hmotné nouze, od jeho vzniku v roce 2007 až k jeho současné legislativní podobě a zkoumá jeho efektivitu v oblasti ochrany před rizikem chudoby. Výzkum prokázal důležitou ochrannou funkci dávek hmotné nouze před rizikem absolutní chudoby, ale také poukázal na mnoho nedostatků, jimiž tento systém trpí. Problematická je zejména nedostatečná provázanost systému s aktivní politikou zaměstnanosti, jež má za následek vznik závislosti na sociálních dávkách. V důsledku nedostatku příležitostí na trhu práce, nejsou příjemci dávek schopni, zajistit si jiný stálý příjem, než ze sociálních dávek. Ten však často doplňují alternativními zdroji příjmů, jako je nelegální práce, sběr surovin apod. Tyto neoficiální příjmy jsou nejčastější formou zneužívání dávek hmotné nouze. Systém se v důsledku častých změn a nejednoznačně definovaných podmínek stává nepřehledným a byrokracií přebujelým a mnohdy se v něm přestávají orientovat jak pracovníci dávek, tak jejich klienti, což vede k častým konfliktům a nespokojenosti pracovníků, kteří v důsledku velkého tlaku ze strany klientů i nadřízených zvažují změnu zaměstnání. Výzkum také poukázal na značný úpadek sociální práce s klienty dávek, která je nyní realizována spíše represivně, formou kontrol. V rámci výzkumu byl také analyzován doplatek na bydlení, jehož aktuální koncepce naráží na přetrvávající problém neřešení výstavby sociálního bydlení obcemi a ohrožuje klienty hmotné nouze ztrátou možnosti bydlení.

Závěrečnou část práce tvoří rekapitulace významných zjištění v rámci analytické části práce a výsledných doporučení odborníků ke zlepšení systému dávek hmotné nouze. Diplomovou prací bylo zjištěno, že v systému dávek hmotné nouze lze nalézt spoustu slabých stánek, které umožňují jeho zneužívání. Ke zlepšení systému je třeba přijmout opatření v rámci legislativy, organizačního a personálního zajištění této agendy i v oblasti práce s klienty dávek. Inspiraci lze čerpat i v rámci zahraničních zkušeností.

Summary

Poverty is a phenomenon that to varying degrees and intensity occurs worldwide and accompanies human society since its beginnings. In developed countries the incidence of "new poverty", which mainly affects low-income groups and is closely related to the unemployment rate. Within the measurement of poverty risk states of the European Union, Czech Republic achieved very good results in the long term. One of the instruments of protection against poverty is also a system of material need benefits, which is devoted to the analysis of this thesis.

The theoretical part is based on the concept of social exclusion and redistributive discourse. Subsequently, the concept of poverty is defined in its socio-historical context and social policy instruments that operate in the fight against poverty. The theoretical part of the thesis concludes the analysis of the concept of social support in the CR, which includes the system of material need benefits.

The research part of the thesis analyzes the benefits system of material need, since its inception in 2007 to its current legislative form and examines its effectiveness in protecting against the risk of poverty. Research has shown an important protective function of material need benefits against the risk of absolute poverty, but also pointed out the many flaws which this system suffers. Another problem is the insufficient interconnection of active employment policy, which has resulted in the emergence of welfare dependency. Due to the lack of opportunities in the labor market are not able to beneficiaries, to ensure a steady flow of income other than social benefits. However, it often complementary alternative sources of revenue, such as illegal labor, raw materials, etc. collection. These unofficial income are the most common form of abuse doses of poverty. The system is the result of frequent changes and ambiguously defined conditions becomes hard and rampant bureaucracy and often it cease to understand how workers benefits and their clients, which leads to frequent conflicts and dissatisfaction of workers as a result of great pressure from clients and superiors consider job change. The research also pointed to a significant decline in social work with clients doses, which is being implemented in the form of more repressive controls. The research was also analyzed housing subsidy, whose current concept alludes to the persistent problem unsolved social housing communities and clients threatens the loss of material poverty housing options.

The final part consists recap of significant findings in the analytical part of work and the resulting recommendations of experts to improve the system of material need benefits. This thesis was found that in the system of material need benefits to be found many weaknesses stand, allowing them to abuse. To improve the system, measures should be taken within the legislative, organizational and staffing this agenda in working with clients benefits. Inspiration can be drawn even in the context of international experience.

Použitá literatura

BATTHYÁNY, Karina - CABRERA, Mariana. *Právo nežít v chudobě: chudoba jako porušování lidských práv*. Vyd. 1. Praha: Filosofia, 2010. 140 s. Filosofie a sociální vědy; 36. Dostupné na internetu: <http://toc.nkp.cz/NKC/201004/contents/nkc20102097077_1.pdf> ISBN 978-80-7007-321-6.

Beck Petr a kol. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2012. 447s. ISBN 978-80-7263-744-7.

ČSÚ – Český statistický úřad (2014, a). Životní podmínky českých domácností. In: <Http://www.czso.cz/> [online]. 2014 [cit. 2014-11-16]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/zivotni_podminky_ceskych_domacnosti_20140528.

ČSÚ - Český statistický úřad (2014, b). Příjmy, výdaje a životní podmínky domácností: Životní podmínky (EU-SILC). In: <Http://www.czso.cz/> [online]. 2014 [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zivotni_uroven_spotreba_domacnosti_prace

DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost. Příručka pro uživatele*. Praha: Karolinum, 1993, 374 s. ISBN 80-7184-141-2.

Důvodová zpráva k sociální reformě 2012. In: <Http://www.ospzv-aso.cz/> [online]. 2011 [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.ospzv-aso.cz/addons/file/tripartita/2011/2011-04-21/duvodova-zprava-ke-zmenam-v-nepojistnych-socialnich-systemech.pdf>

EUROSTAT. Social inclusion. In: <Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> [online]. 2013 [cit. 2014-11-16]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/social_protection_social_inclusion/indicators/social_inclusion.

EUROSTAT. At-risk-of poverty or social exclusion rate, 2011 and 2012. In: <Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> [online]. 2014 [cit. 2014-11-16]. Dostupné

z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:At-risk-of_poverty_or_social_exclusion_rate,_2011_and_2012.png.

Evropská platforma pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení. In: <Http://ec.europa.eu/> [online]. 2010 [cit. 2015-03-04]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=cs>

Evropský sociální fond (ESF, 2014). In: <Www.esfcr.cz> [online]. 2014 [cit. 2014-12-29]. Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/evropsky-socialni-fond-v-cr>.

GIDDENS, A. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press. 1998. (česky: GIDDENS, Anthony. *Třetí cesta: obnova sociální demokracie*. 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2001, 149 s. ISBN 8020409068.).

GOJOVÁ, A. *O způsobech zvládnání chudoby z perspektivy rodin – podněty pro sociální práci*. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2004. ISBN 978-80-7464-492-4. Dostupné z: <http://projekty.osu.cz/vedtym/dok/publikace/chudoba.pdf>.

HAVLÍKOVÁ, Jana a Libor MUSIL A KOL. Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi. In: <Www.vupsv.cz> [online]. 2013 [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_358.pdf.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Portál, 2008. 407 s. ISBN 978-80-7367-485-4.

HLAVAČKA, Milan - CIBULKA, Pavel. *Chudinství a chudoba jako sociálně historický fenomén: ambivalence dobových perspektiv, individuální a kolektivní strategie chudých a instrumentária řešení*. Praha : Historický ústav, 2013. 623 s. Práce Historického ústavu AV ČR = Opera Instituti Historici Pragae. Řada A, Monographia ; sv. 46. ISBN 978-80-7286-225-2.

HORA, O., KOFROŇ, P., SIROVÁTKA, T. *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice s důrazem na situaci dětí podle výsledků šetření SILC*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-002-8.

HORÁKOVÁ, M., JAHODA, R. a kol. *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU – vývoj v důsledku krize, fiskální konsolidace a sociální reformy*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-129-2.

JAHODA, R., P. KOFROŇ a I. ŠIMÍKOVÁ. *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. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_291.pdf

KALMUS, Jaromír. Životní podmínky českých domácností. In: [Http://www.czso.cz](http://www.czso.cz) [online]. 2014 [cit. 2015-03-09]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/zivotni_podminky_ceskych_domacnosti_20140528

KELLER, J. *Až na dno blahobytu*. 3. vyd. Praha: EarthSave, 1993. ISBN 80-903085-7-0.

KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. ISBN 80-86429-41-5.

KELLER, Jan. *Chudoba mezi námi: Kouzlení s chudobou*. In: [Www.novyprostor.cz](http://www.novyprostor.cz) [online]. 2013 [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: <http://www.novyprostor.cz/clanky/397/kouzleni-s-chudobou.html>.

KELLER, Jan. *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2012. ISBN 978-80-7419-059-9.

KELLER, Jan. Nová chudoba?. In: [Www.advojka.cz](http://www.advojka.cz) [online]. 2010 [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: <http://www.advojka.cz/archiv/2010/11/nova-chudoba>.

KOLDINSKÁ, Kristina, ŠTEFKO, Martin (2009). *Sociální vývoj a sociální situace v České republice v roce 2008*. [online]. 2009 [cit. 2015-03-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.fesprag.cz/cs/system/files/books/2009-1-cz.pdf>>

KONOPÁSEK, Z. *Chudoba a sociální příjmy*. Bratislava: VÚPSV, 1991. ISBN 80-7138-035-0.

KOTÝNKOVÁ, M. *Sociální ochrana chudých v České republice: (sociologická studie)*. Vyd. 1. V Praze: Oeconomica, 2007, 132 s. ISBN 978-802-4513-027.

KREBS, V. *Sociální politika. 3.*, přepracované vydání. Praha: ASPI, 2005. 504 s. ISBN 80-7357-050-5.

KREBS, V. *Sociální politika. 5.*, přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 542 s. ISBN 9788073575854.

KRIST, T. Život z dávek Češi odsuzují víc než nevěru či zabití domnělého zloděje. In: *Www.idnes.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-04-04]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/zivot-z-davek-pruzkum-cvvm-ddl-domaci.aspx?c=A150403_200324_domaci_hro

KŘEČEK, S. Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi sociální situaci lidí ještě zhorší. In: [Http://www.ochrance.cz/](http://www.ochrance.cz/)[online]. 2014 [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/novela-zakona-o-pomoci-v-hmotne-nouzi-socialni-situaci-lidi-jeste-zhorsi/>

LEVITAS, R. 1998. *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan (česky: LEVITAS, Ruth. *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. xv, 277 s. ISBN 1-4039-4427-X.)

Lisabonská strategie. In: *Www.euroskop.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-03-04]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie/>

MAREŠ, P. *O chudobě v české a slovenské společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 1995. ISBN 80-210-1245-5.

MAREŠ, P., RABUŠIC, L. *K měření subjektivní chudoby v české společnosti*. Sociologický časopis, 1996, Vol. 32 (No. 3: 297-315). In: <http://sreview.soc.cas.cz/> [online]. 1996 [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: http://sreview.soc.cas.cz/uploads/3be1bb3c5a8029f3d271cf095cb426bdb8bb874b_297MARAB.pdf?origin=publicationDetail.

MAREŠ, P. (1999a) *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999. 248 s. ISBN 8085850613.

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

MAREŠ, P. *Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení*. In: Sociologický časopis, Roc. 36, c. 3 (2000), ISSN 1210-4620. – s. 285-297. lit.

MAREŠ, P., SIROVÁTKA, T. *Faktory sociálního vyloučení*. 1. Vyd., Praha: VÚPSV, 2006. ISBN 8-87007-15-8.

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

MPSV (2010). Národní program Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. In: [Www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz) [online]. 2010 [cit. 2015-03-03]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/7455>.

MPSV (2011). Tisková zpráva: MPSV: Vyhodnocení projektu DONEZ za první dva měsíce provozu. [Www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz) [online]. 13. 11. 2011. 2011 [cit. 2014-12-29]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/11843/TZ MPSV - Vyhodnoceni projektu DONEZ-2.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/11843/TZ_MPSV_-_Vyhodnoceni_projektu_DONEZ-2.pdf).

MPSV (2012). Veřejná služba za první čtvrtletí 2012: více než 2 200 subjektů a 16 400 klientů. In: [Www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz) [online]. 15.5.2012. 2012 [cit. 2014-12-29]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/12948>.

MPSV (2014 a). Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2013. In: *Www.mpsv.cz* [online]. 2014 [cit. 2014-11-16]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/19296/MPSV_rocenka2013_061114.pdf.

MPSV (2014 b). MPSV a Úřad práce ČR bojují proti zneužívání sociálních dávek. In: *Www.mpsv.cz* [online]. 2014. vyd. 2014 [cit. 2015-01-03]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/17359/TZ_270214a.pdf.

MPSV (2014 c) Sociální šetření – nárůst o 38 %. In: *Www.mpsv.cz* [online]. 2014. vyd. 2014 [cit. 2015-01-03]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/19902/TZ_181214a.pdf.

MPSV (2014 d) Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020. In: *Www.mpsv.cz* [online]. 2014 [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/17081>

MPSV (2014 e) Analýza vývoje příjmů a výdajů domácností ČR v roce 2013 a predikce na další období. In: *Www.mpsv.cz* [online]. 2014 [cit. 2015-04-06]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/18032/Analyza_2013.pdf

MPSV (2015) Pomoc v hmotné nouzi 2015. In: *Www.mpsv.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-03-04]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/5>

Národní program reforem České republiky 2014. In: *Www.vlada.cz* [online]. 2014 [cit. 2015-03-03]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/NPR-2014.pdf>

NEDOMOVÁ, E., ŠPILÁČKOVÁ M. *Chudoba, definování a možnosti jejího měření*. Fórum sociální politiky 1/2014 [online]. 2014 [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: http://projekty.osu.cz/vedtym/dok/publikace/spilackova_nedomova_forum%201_2014.pdf

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.: Listina základních práv a svobod.

In: www.psp.cz [online]. 2015 [cit. 2015-03-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Uprav., dopl. a aktual. vyd. v českém jaz., repr. 2010. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), c2005, 399 s. ISBN 8086429504.

POTŮČEK, M. *Sociální politika*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakl., 1995, 142 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), sv. 7. ISBN 80-858-5001-X.

Pražská škola alternativ. *Kdo zneužívá sociální dávky? : privatizace státu: dopady škrtů v sociální oblasti*: Pražská škola alternativ - sborník 04. Praha: Ekumenická akademie Praha, 2012. 39 s. ISBN 978-80-904405-9-3.

SEDLÁKOVÁ, Gabriela. *Srovnání systémů sociálního zabezpečení a dávek z nich poskytovaných v České republice a ve vybraných státech Evropské unie*. České Budějovice, 2012. Dostupné z: https://theses.cz/id/rapum1/DIPLOMOV_PRCE.pdf. Diplomová práce. Jihočeská univerzita - ZSF.

SIROVÁTKA, T., ŘEZNIČEK I. *Dlouhodobá nezaměstnanost a záchranná sociální síť*. Brno: Masarykova univerzita, 1995. ISBN 80-210-1246-3.

SIROVÁTKA, T. Sociální dávky a jejich příjemci: na „sociální trampolíně“, nebo ve slepé uličce?. In: <http://sreview.soc.cas.cz/> [online]. 2000 [cit. 2015-04-04]. Dostupné z: http://sreview.soc.cas.cz/uploads/59ee370858ba02bab7af9b414631d2bd4c7a2d58_384_181SIROV.pdf

SIROVÁTKA, T.; KOFROŇ, P. a kol. *Příjmová chudoba, materiální deprivace a sociální vyloučení v České republice a srovnání se zeměmi EU: (výzkumná zpráva z projektu Monitorování chudoby)*. Praha: VÚPSV, 2005. 175 s.

SIROVÁTKA, T., P. KOFROŇ a R. JAHODA. *Rizika příjmové chudoby a materiální deprivace v České republice: (celková situace a vybrané aspekty na datech SILC)*. Praha: VÚPSV, 2011. ISBN 978-80-7416-092-9. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_337.pdf

Sociální doktrína České republiky. In: *Www.martinpotucek.cz* [online]. 2001 [cit. 2015-03-03]. Dostupné

z: http://www.martinpotucek.cz/index.php?searchword=soci%C3%A1ln%C3%AD+doktr%C3%ADna&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com_search&lang=cs

STEM (2010). Občané se do budoucna obávají problému chudoby. In: *Www.stem.cz* [online]. 2010 [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: <http://www.stem.cz/clanek/2051>.

Strategie Evropa 2020 a ČR. In: *Www.vlada.cz* [online]. 2014 [cit. 2015-03-03]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/cr/eu-2020-a-cr-78696/>

Systém sociálního zabezpečení v České republice. In: *Www.mpsv.cz* [online]. 2009 [cit. 2015-03-04]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/7175/ssz_cr_cz.pdf

ŠIMÍKOVÁ, Ivana. *Analýza databáze příjemců dávek hmotné nouze: zhodnocení role nákladů na bydlení a dávek spojených s bydlením ve vztahu k příjemcům dávek hmotné nouze*. Praha: VÚPSV, 2012. ISBN 978-80-7416-111-7. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_350.pdf

TOMEŠ, Igor. O chudobě jako o sociální události. In: <http://www.monumenttotransformation.org/> [online]. 2010 [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: <http://www.monumenttotransformation.org/atlas-transformace/html/ch/chudoba/o-chudobe-jako-o-socialni-udalosti.html>.

TOMEŠ, I. Analýza nových forem poskytování pomoci v hmotné nouzi v systému sociální péče: Závěrečná zpráva. In: *Www.ncss.cz* [online]. 2004 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://www.ncss.cz/files/analyza-novych-forem-poskytovani-pomoci.pdf>

TOMEŠ, I. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. 2. přepracované vyd. Praha: Socioklub, 2001. 262 s. ISBN 8086484009.

TOMEŠ, I. *Koncepce systému sociální pomoci /péče/*. Bratislava: Máj, 1991. ISBN 80-7138-014-8.

VAVREČKOVÁ, Jana a Zdeněk JANATA. *Subjektivní vnímání životního minima, dostatečnosti příjmů, životní úrovně domácností a chudoby*. Praha: VÚPSV, 2014. ISBN 978-80-7416-148-3. In: [Www.vupsv.cz](http://www.vupsv.cz) [online]. 2014 [cit. 2014-11-09]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_379.pdf.

VÚPSV, 2013. Analýza vývoje hmotné podpory rodin formou nepojistných sociálních dávek. In: [Www.ncss.cz](http://www.ncss.cz) [online]. 2013 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://www.ncss.cz/files/alchymie-def.pdf>

WINKLER, J. a ŠIMÍKOVÁ, I. Hodnocení Vládního programu podpory terénní sociální práce v sociálně vyloučených romských komunitách: Hodnoty a fakta. In: [Www.vupsv.cz](http://www.vupsv.cz) [online]. 2005 [cit. 2015-02-08]. Dostupné z: <http://praha.vupsv.cz/webisnt/cicsonew.htm>.

ÚŘAD PRÁCE ČR (ÚP ČR, 2014a). *Porada ředitelů 12/2014*. Čestlice, 2014.

ÚŘAD PRÁCE ČR (ÚP ČR, 2014b). *Porada ředitelů KrP a KoP 12/2014*. 9. 12. 2014. Praha, 2014.

ÚŘAD PRÁCE ČR (ÚP ČR, 2015 a). *Porada ředitelů KrP a KoP 3/2014*. 24.-25.3.2015, Doksy.

ÚŘAD PRÁCE ČR (ÚP ČR, 2015 b). *Porada krajských stavebních úřadů a krajských poboček ÚP ČR 1.4.2015*.

ŽIŽKOVÁ, Jana. *Úvod do studia sociální politiky*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1995, 192 s. ISBN 807079450x.

Legislativní prameny

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

In *Sbírka zákonů ČR*, ročník 1993, částka 1. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>>[cit. 1999-01-01]. ISSN 1211-1244.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. In *Sbírka zákonů ČR*, ročník 2006, částka 37. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-108>>[cit. 2015-01-01]. ISSN 1211-1244.

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. In *Sbírka zákonů ČR*, ročník 2006, částka 37. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-110>> [cit. 2015-01-01]. ISSN 1211-1244.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. In *Sbírka zákonů ČR*, ročník 2006, částka 37. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111>>[cit. 2015-01-01]. ISSN 1211-1244.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Scénář rozhovorů

Demografické otázky:

Kolik je Vám let? Váš rodinný stav, případně počet dětí?

Vaše nejvyšší dosažené vzdělání? Studujete aktuálně (motivace)?

Otázky týkající se pracovní historie dotazovaných:

Jaké je Vaše současné profesní zařazení, co je náplní Vaší práce?

Jak dlouho již pracujete v oblasti dávek hmotné nouze?

Jaké byly Vaše předchozí pracovní zkušenosti?

Jste spokojena s pracovními podmínkami?

Chcete na svém současné pracovní pozici setrvat i v budoucnu? Proč?

Otázky zaměřené na vnímání chudoby v ČR:

1. Dle posledních údajů ČSÚ má ČR nejnižší míru chudoby v Evropě, co si o tom myslíte vy?

2. Jak hodnotíte objektivitu měření chudoby za účelem mezinárodního srovnání?

3. Jak hodnotíte význam dávek hmotné nouze v boji s chudobou v ČR?

4. V rámci své profese vykonáváte také sociální šetření, jak hodnotíte materiální zabezpečení (stav domácností současných žadatelů o sociální dávky) v porovnáním se stavem a vybaveností domácností před 5 či 10 lety?

- *stav domácností nyní*
- *stav domácností před 5 či deseti lety*

Otázky zaměřené na dávky hmotné nouze:

5. Jaké jsou podle Vás silné stránky, hlavní přínosy systému sociálních dávek HN?

- *význam obecně?*
- *dávka PnŽ?*
- *dávka DnB?*
- *dávka MoP?*

6. Jaké jsou podle Vás slabé stránky, nedostatky systému sociálních dávek HN?

- *význam obecně?*

- dávka PnŽ?
- dávka DnB?
- dávka MoP?

7. Jaký význam přikládáte v systému dávek hmotné nouze Doplatku na bydlení?

- jak hodnotíte legislativní úpravy této dávky a její aktuální legislativní znění účinné od 1. 1. 2015?

8. Jaké jsou podle Vás hlavní příčiny vzniku dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách?

- příčiny na straně legislativy?
- příčiny na straně klienta?

9. Setkáváte se ve své praxi se zneužíváním sociálních dávek?

- jaké jsou nejčastější formy zneužívání dávek?
- kde vidíte příčiny zneužívání sociálních dávek?

10. Jaké nástroje či kompetence k omezení možnosti zneužití dávek při své práci postrádáte?

11. Jak hodnotíte svoji úlohu pracovníka dávek v systému pomoci v hmotné nouzi?

- z pohledu přiměřenosti požadavků a povinností na výkon Vaší profese?
- z pohledu očekávání nadřízených a klientů?

12. Jaká opatření v oblasti sociálních dávek byste navrhovala, aby bylo jejich využívání adresnější a efektivnější? Jakými opatřeními, by se dle Vašeho názoru, dal současný systém dávek hmotné nouze zlepšit?

13. Znáte nějaké zahraniční příklady dobré praxe v oblasti poskytování dávek sociální pomoci, které by bylo možné využít i v České republice?

Závěr

Je něco, co byste k tématu chtěla dodat?

Příloha č. 2: Částky životního a existenčního minima

Částky životního minima platné od 1. 1. 2012 v Kč za měsíc

pro jednotlivce 3 410

pro první dospělou osobu v domácnosti 3 140

pro druhou a další dospělou osobu
v domácnosti 2 830

pro nezaopatřené dítě ve věku

do 6 let 1 740

6 až 15 let 2 140

15 až 26 let (nezaopatřené) 2 450

Životní minimum je součtem všech částek životního minima jednotlivých členů domácnosti.

Částka existenčního minima platná od 1. 1. 2012 v Kč za měsíc

existenční minimum 2 200

Příklady životního minima různých typů domácností v Kč za měsíc

jednotlivec	3 410
2 dospělí	$3\,140 + 2\,830 = 5\,970$
1 dospělý, 1 dítě ve věku 5 let	$3\,140 + 1\,740 = 4\,880$
2 dospělí, 1 dítě ve věku 5 let	$3\,140 + 2\,830 + 1\,740 = 7\,710$
2 dospělí, 2 děti ve věku 8 a 16 let	$3\,140 + 2\,830 + 2\,140 + 2\,450 = 10\,560$
2 dospělí, 3 děti ve věku 5, 8 a 16 let	$3\,140 + 2\,830 + 1\,740 + 2\,140 + 2\,450 = 12\,300$

Zdroj: MPSV, 2015