

**Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi  
a jejich dopady  
(příjemci a dávky,  
aplikace nových institutů)**

Robert Jahoda  
Pavel Kofroň  
Ivana Šimíková

VÚPSV, v.v.i. Praha

2008

Publikace byla schválena ediční radou ve složení:

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (VÚPSV, v.v.i. Praha)

Ing. Martin Holub, Ph.D. (VÚPSV, v.v.i. Praha)

Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D. (VÚPSV, v.v.i. Praha)

Ing. Robert Jahoda, Ph.D. (MU Brno)

Ing. David Prušvic, Ph.D. (MF ČR)

Ing. Jan Mertl, Ph.D. (VŠFS Praha)

doc. Ing. Miroslav Brdek, CSc.

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.

Praha 2, Palackého náměstí 4

jako svou 384. publikaci

Vyšlo v roce 2008, 1. vydání, náklad 220 výtisků, počet stran 106

Tisk: VÚPSV, v.v.i.

Recenze: PhDr. Zuzana Kusá, CSc. (Sociologický ústav SAV)

PhDr. Imrich Vašečka (FSS MUNI)

ISBN 978-80-7416-029-5

<http://www.vupsv.cz>

## **Abstrakt**

Obsahem studie jsou změny v systému dávek hmotné nouze, a také dávek systému státní sociální podpory od ledna 2007. Cílem je vyhodnotit dopady těchto změn na počet a strukturu příjemců sociálních dávek a na efektivnost při eliminaci rizika příjmové chudoby, a to na základě srovnání dostupných dat mezi lety 2005 a 2007.

Studie je rozdělena do třech částí, první a druhá část je věnována především sledování a popisu změn v oblasti sociálních dávek, a to prostřednictvím analýz dat získaných z centrální databáze ministerstva práce a sociálních věcí (OKdávky). Třetí část vyhodnocuje aplikaci hlavních změn a nových institutů, které přinesl zákon o životním a existenčním minimu a zákon o pomoci v hmotné nouzi od ledna 2007, prostřednictvím kvalitativní analýzy výpovědí expertů z úřadů, které v přenesené působnosti vykonávají výkon státní správy v oblasti hmotné nouze.

Na základě analýz lze konstatovat, že ve sledovaném období došlo k výraznému poklesu počtu vyplacených dávek sociálního příplatku a k nárůstu domácností, které se přesunuly do vyšších pásem životního minima. V oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi došlo k výraznému poklesu počtu příjemců a ke snížení objemu vyplacených prostředků na tyto dávky.

**Klíčová slova:** minimum životní; minimum existenční; dávky státní sociální podpory; dávky hmotné nouze; příjemci dávek; sociální vyloučení

## **Abstract**

The contents of the study are changes in the system of the benefits of assistance in material need, as well as the benefits of a state social support benefits from January 2007. The aim is to assess the impacts of these changes on the structure and number of recipients of social benefits and the effectiveness in eliminating the risk of income poverty, based on a comparison of the available data between 2005 and 2007.

The study is divided into three parts, the first and second part is mainly devoted to monitoring and description of changes in social benefits, through analysis of data obtained from the central database of the Ministry of Labor and Social Affairs (OKdávky). The third part evaluates the application of major changes and new institutions introduced by the Act on Living and Existence Minimum and the Law on assistance in material need, from January 2007 through a qualitative analysis of the statements made by experts from offices of the delegated powers carry out the execution of state administration.

On the basis of analysis can be concluded that in the period there was a significant decrease in the number of paid social allowance and an increase of households which have moved to higher areas of the living minimum level. In the area of benefits assistance in material need there was a significant decrease in the number of recipients and to reduce the amount paid for these benefits.

**Key words:** living minimum; subsistence minimum; state social support benefits; benefits of assistance in material need; recipients; social exclusion



## Obsah

Úvod .....	7
<b>1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky.....</b>	<b>8</b>
1.1 Změny částek životního minima a některých dávek státní sociální podpory.....	9
1.2 Struktura příjemců sociálního příplatku .....	11
1.3 Efekt sociálního příplatku .....	17
1.4 Struktura příjemců sociálního příplatku v krajích a okresech České republiky..	20
1.5 Závěr.....	22
<b>2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky .....</b>	<b>23</b>
2.1 Použitá data a omezení, která z nich plynou .....	23
2.2 Použitá třídění domácností příjemců dávek hmotné nouze.....	25
2.3 Všeobecný přehled o dopadu zákona o pomoci v hmotné nouzi.....	25
2.4 Analýza příjemců příspěvku na živobytí v měsíci listopadu 2007 .....	28
2.4.1 Stručné představení příspěvku na živobytí .....	28
2.4.2 Třídění příjemců podle různých hledisek k 11/2007 .....	28
2.4.3 Třídění příjemců příspěvku na živobytí v průběhu roku 2007.....	36
2.5 Analýza příjemců dávky doplatek na bydlení v měsíci listopadu 2007 .....	37
2.5.1 Stručné představení doplatku na bydlení .....	37
2.5.2 Třídění příjemců podle různých hledisek k 11/2007 .....	38
2.6 Závěr.....	45
<b>3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze .....</b>	<b>47</b>
3. 1 Úvod, cíle, metoda .....	47
3.2 Reflexe dopadů hlavních změn a zavedení nových institutů .....	48
3. 2. 1 Změna okruhu společně posuzovaných osob .....	49
3. 2. 2 Změna konstrukce životního minima .....	52
3. 2. 3 Doplatek na bydlení.....	53
3. 2. 4 Aktivizační plán.....	62
3. 2. 5 Zápočet příjmu .....	68
3. 2. 6 Mimořádná okamžitá pomoc .....	71
3. 2. 7 Změna počtu a struktury klientů.....	74
3.3 Závěr.....	81
<b>4. Souhrnné závěry a doporučení.....</b>	<b>83</b>
<b>Literatura a zdroje.....</b>	<b>87</b>
<b>Přílohy .....</b>	<b>89</b>



## Úvod

V letech 2006 až 2008 došlo v České republice k řadě úprav v systému dávek hmotné nouze a také v systému státní sociální podpory se záměrem posílit a zefektivnit jejich funkce (tyto úpravy komentujeme krátce v dalších částech textu). Funkce zmíněných systémů ochrany příjmu jsou relativně komplexní: zejména jde o prevenci či odstranění situace příjmové chudoby a/či řešení specifických situací hmotné nouze. Na druhé straně jde také o obnovení osobní suverenity a znovuzачlenění na trh práce a do širšího kontextu společenského fungování. Efektivní sladění těchto funkcí je vysoce náročný úkol, neboť různé kvality systému a jeho změny navozují očekávané i neočekávané účinky. Z toho důvodu je významné sledovat průběžně tyto účinky a dopady a posuzovat, nakolik se daří naplňovat záměry, jež byly s provedenými změnami spojovány.

V této studii se zaměřujeme na posouzení dopadů změn, k nimž došlo v letech 2006 a 2007 (v roce 2008 pak došlo ještě k dalším změnám, které nejsou součástí této studie, ale budeme se jim věnovat v jiném textu), s tím, že zde hodnotíme trendy ve vývoji počtu příjemců dávek a v jejich struktuře, efektivnost dávek při prevenci a eliminaci rizika příjmové chudoby posuzované zde podle hranice životního minima a významu dopadů nových úprav/institutů, jako je např. změna v společném posuzování osob, nový, více diferencovaný způsob krytí nákladů na bydlení, pobídková opatření z hlediska základních funkcí systému – preventivní, ochranné a pobídkové v různých situacích oprávněných příjemců.

Text je pak členěn do tří částí. V prvních dvou částech stručně ukazujeme, k jakým změnám došlo mezi roky 2006 a 2007 na poli dávek hmotné nouze a dávek státní sociální podpory. Pozornost je věnována kvantitativnímu vývoji v oblasti dávek. Jednak analyzujeme počet a strukturu příjemců dávek hmotné nouze a sociálního příplatku a dále věnujeme pozornost dopadům těchto dávek z hlediska prevence chudoby (sociální příplatek) či její eliminace (dávky hmotné nouze). Tato část práce se opírá o speciální analýzy dat ze systému OK dávky, jež ve spolupráci s námi provedl Odbor statistik a analýz MPSV. V případě dávek státní sociální podpory srovnáváme data za rok 2007 s daty, která jsme získali v rámci předchozích šetření. Data o příjemcích dávek hmotné nouze jsou porovnána se strukturou příjemců dávek sociální péče podmíněných sociální potřebností v prosinci 2006, které máme z rezortních výkazů MPSV. Ve třetí části práce se věnujeme prohloubení poznatků z druhé části, a to zejména zhodnocení dopadů nových úprav/institutů v oblasti hmotné nouze. Tato část se opírá o terénní šetření provedené formou rozhovorů s pracovníky na sociálních odborech jedenácti měst, které dávky poskytují, a o další údaje o dávkách a jejich příjemcích, které se podařilo shromáždit.

Čtenář by měl mít při čtení na paměti, že jednotlivé části studie jsou mozaikou celkového stavu na poli sociálních dávek pro nejchudší část české společnosti. S tímto ohledem by proto čtenář měl k textu přistupovat, pouze přečtením všech částí a jejich vzájemným provázáním se může přiblížit komplexnímu vhledu do řešené problematiky.

Práce je zakončena shrnutím a závěry, kde rekapitulujeme a spojujeme hlavní poznatky získané z jednotlivých částí práce. Jejich součástí je tvorba doporučení z pohledu dalšího výzkumu a tvorby sociální politiky ve sledovaných oblastech.

# 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

## Úvod

V této části výzkumné studie se zaměřujeme na analýzu databáze státní sociální podpory týkající se sociálního příplatku. Sociální příplatek je významným zdrojem příjmů nízkopříjmových domácností. Je rovněž významnou položkou výdajů na státní sociální podporu, v roce 2007 činil jeho podíl 9,5 % celkových výdajů na SSP, v předchozím roce to bylo 13 % a v roce 2005 – 14,5 %.<sup>1</sup>

Tato část studie umožňuje sledovat, jaký je přínos sociálního příplatku při eliminaci chudoby. Dále umožňuje identifikovat základní strukturu domácností pobírajících sociální příplatek, a také těch domácností, kterým sociální příplatek nepomůže dostat se svým příjmem nad hranici životního minima.

Nárok na sociální příplatek je spjat s péčí o nezaopatřené dítě a se stanovenou hranicí příjmů v rodině v předchozím kalendářním čtvrtletí. Do výše sociálního příplatku se kromě výše příjmu promítá i zdravotní postižení rodiče, jeho osamělost, zdravotní postižení dítěte, stáří dítěte, počet osob v rodině a studium dítěte na střední a vysoké škole. Vyšší sociální příplatek se poskytuje rodinám, ve kterých se narodilo více dětí současně, a to v době do 3 let jejich věku.

Částka sociálního příplatku za kalendářní měsíc je stanovena jako rozdíl mezi částkou na osobní potřeby nezaopatřeného dítěte nebo součtem částek na osobní potřeby nezaopatřených dětí, je-li takových dětí v rodině více, a částkou určenou jako podíl, v jehož čitateli je součin částky na osobní potřeby dítěte nebo dětí a rozhodného příjmu rodiny a ve jmenovateli součin částky životního minima rodiny a stanoveného koeficientu.

Do 31. prosince 2006 musela být hranice příjmů nižší než 1,6násobek životního minima domácnosti, od 1. ledna 2007 došlo ke změně, tato hranice nesměla překročit 2,2násobek životního minima. Výše dávky se snižuje se zvyšujícím se příjmem rodiny, nejnižší částka činila v roce 2007 50 Kč měsíčně. Za příjem se považují i příspěvek na dítě a rodičovský příspěvek. Průměrná výše dávky byla v roce 2007 1 594 Kč, v roce 2006 to bylo 1 240 Kč.<sup>2</sup>

Mírou účinnosti sociálního příplatku je rozdíl v počtu žadatelů o sociální příplatek a počtu příjemců po započtení této dávky do příjmu domácností žadatelů. Analýza databáze (OK dávky) příjemců sociálního příplatku zahrnuje strukturu a počty příjemců. Sledujeme efekt sociálního příplatku na příjmovou situaci domácností na základě rozdílu počtu domácností žadatelů před (tržní příjem) a po distribuci sociálního příplatku (konečný příjem). Data<sup>3</sup> zahrnují dávky vyplacené v měsíci listopad v roce 2005 a 2007, sledujeme tak změny ve struktuře sociálního příplatku a výši této dávky, které ovlivnilo několik faktorů-navýšení částek životního minima, posun hranice příjmů pro přiznání dávky a další legislativní úpravy.

---

<sup>1</sup> pramen: MPSV (SZÚ) 2008

<sup>2</sup> pramen: MPSV, údaje z výkazů ČNB

<sup>3</sup> Agregované přehledy o příjemcích a dávkách pro účely analýzy poskytli Ing. Lipšer a Ing. Král z oddělení statistické metodiky a rozborů ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV).



## 1.1 Změny částek životního minima a některých dávek státní sociální podpory

Změny životního minima jsou znázorněny v tabulce č. 1. 1. K 1. lednu 2005 se zvýšila především částka životního minima k pokrytí nákladů na domácnost. Je to důsledek růstu nákladů, které musí občané na bydlení vynakládat. Životní minimum jednotlivce, který žije sám v domácnosti, vzrostlo z celkové částky 4 100 Kč na nyníjších 4 300 Kč. Od 1. 1. roku 2006 se zvýšily částky životního minima, které je hlavním kritériem při přiznávání sociálních dávek. U všech příjmově testovaných dávek došlo k automatickému navýšení. Náklady na osobní potřeby členů domácnosti, které tvoří první složku ve výpočtu životního minima, vzrostly o 1,7 %. Druhá složka, náklady na domácnost, se zvýšila o 4 %. Na začátku roku 2007 došlo ke změně stanovení životního minima. Vedle životního minima byl nově zaveden institut existenčního minima. Životní minimum a existenční minimum nezahrnují potřebné náklady na bydlení. Finanční podpora v oblasti bydlení je zajištěna pomocí příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení. Pokud je osoba posuzována spolu s jinými osobami, částky životního minima jsou odstupňovány tak, že nejprve dojde k posouzení zaopatřených osob a poté nezaopatřených dětí. V obou skupinách se řadí osoby od nejstaršího po nejmladšího. Částky životního minima na potřeby dítěte prošly jednak změnou výše částek a jednak došlo ke sjednocení částek pro děti od 6 do 10 let a od 10 do 15 let věku (1 960 Kč).

Tabulka č. 1.1 **Vývoj životního minima v letech 2005 – 2007 (vybrané typy domácnosti)**

typ domácnosti	2005	2006	změna ŽM 2006/2005 (%)	2007	změna ŽM 2007/2005 (%)
osoba	2 360	2 400	1,7	3 126	32,5
celkem ŽM na osobní potřeby	2 360	2 400	1,7	3 126	32,5
domácnost	1 940	2 020	4,1		
celkem ŽM	4 300	4 420	2,8	3 126	- 27,3
žena	2 360	2 400	1,7	2 880	22,0
dítě 4 roky	1 720	1 750	1,7	1 600	-7,0
celkem ŽM na osobní potřeby	4 080	4 150	1,7	4 480	9,8
domácnost	2 530	2 630	4,0		
celkem ŽM	6 610	6 780	2,6	4 480	- 21,4
muž a žena	4 720	4 800	1,7	5 480	16,1
dítě 5 let	1 720	1 750	1,7	1 600	-7,0
dítě 9 let	1 920	1 950	1,6	1 960	2,1
celkem ŽM na osobní potřeby	8 360	8 500	1,7	9 040	8,1
domácnost	3 140	3 260	3,8		
celkem ŽM	11 500	11 760	2,3	9 040	-21,4
muž a žena	4 720	4 800	1,7	5 480	16,1
dítě 5 let	1 720	1 750	1,7	1 600	-7,0
dítě 9 let	1 920	1 950	1,6	1 960	2,1
dítě 16 let	2 490	2 530	1,6	2 250	-9,6
celkem ŽM na osobní potřeby	10 850	11 030	1,7	11 290	4,1
domácnost	3 520	3 660	4,0		
celkem ŽM	13 990	14 290	2,1	11 290	-19,3

## 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

V tabulce č. 1.1 je znázorněn nominální nárůst (pokles) částek životního minima pro vybrané typy domácností v letech 2005 – 2007. V roce 2006 došlo k nárůstu částky životního minima k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, a to dvojnásobně oproti částce potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. V dalším sledovaném roce 2007 se zrušila částka životního minima k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Vzrostlo životní minimum určené k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, celkově však došlo k reálnému i nominálnímu poklesu životního minima. Největší nárůst částky životního minima k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb zaznamenáváme u jednočlenných domácností a domácností s jednou dospělou osobou a mladším dítětem. Naopak, pokles je u životního minima dětí ve věku do 6 let a od 15 let. Životní minimum narostlo především pro jednočlenné domácnosti a domácnosti dvojic bez dětí.

V tabulce č. 1.2 jsou uvedeny změny v nároku na sociální příplatek, projevuje se zde pokles celkového životního minima, především u neúplných domácností a životního minima některých věkových skupin dětí. Pokud se rozhodný příjem domácností pro přiznání sociálního příplatku v letech 2005 a 2007 nezmění, dojde u neúplných domácností (podle tabulky č. 1.2) k poklesu výše vyplaceného sociálního příplatku.

Tabulka č. 1.2 **Změny hranice nároku na sociální příplatek v letech 2005 a 2007 (vybrané typy domácnosti)**

	2005		2007		změna hranice nároku 2007/2005
	1,0 násobek ŽM	1,6 násobek ŽM	1,0 násobek ŽM	2,2 násobek ŽM	
neúplná domácnost (žena + dítě 4 roky)	6 610	10 576	4 480	9 856	0,932
neúplná domácnost (žena + dítě 10 let)	7 160	11 456	4 840	10 648	0,929
neúplná domácnost (žena + dítě 16 let)	7 380	11 808	5 130	11 280	0,956
neúplná domácnost (žena + děti 9,16 let)	9 910	15 856	7 090	15 598	0,984
úplná rodina (muž, žena + dítě 5 let)	9 580	15 328	7 080	15 576	1,016
úplná rodina (muž, žena + děti 5,9 let)	11 500	18 400	9 040	19 888	1,081
úplná rodina (muž žena + děti 9,15 let)	12 050	19 280	9 400	20 680	1,073
úplná rodina (muž, žena + děti 5,9,14let)	14 150	22 640	11 000	24 200	1,069

Pokud porovnáme vývoj životního minima a pracovních příjmů, v tomto případě průměrné mzdy (tabulka č. 1.3), vidíme poměrně významný nominální nárůst průměrné mzdy v letech 2006 a 2007 oproti menšímu tempu nominálnímu růstu úrovně životního minima v roce v tomto období.

Tabulka č. 1.3 **Vývoj průměrné mzdy v ČR**

rok	inlace	průměrná mzda		
		nominálně	nominálně meziročně	reálně meziročně
2005	1,90%	18 992	5,20%	3,20%
2006	2,50%	20 219	6,50%	3,90%
2007	2,80%	21 694	7,40%	4,50%

Na přídavky na děti měly v roce 2006 nárok rodiny, jejichž příjmy nepřekročily trojnásobek životního minima. Co je ale pro výši nároku na dávky podstatné, je, že se snížením životního minima zvyšuje hranice příjmů, do níž měla rodina na přídavky na děti nárok. Zatímco ještě v roce 2006 byla hranice stanovena na trojnásobek životního minima, od 1. ledna 2007 činil čtyřnásobek životního minima. Maximální hranici příjmů se mění i pásma příjmů pro zvýšenou, základní a sníženou výměru. Zvýšenou výměru přídavek na děti získaly v roce 2006 rodiny s příjmy do 1,1násobku, základní do 1,8násobku a sníženou do trojnásobku životního minima. V roce 2007 byla pásma posunuta na 1,5násobek, 2,4násobek a čtyřnásobek životního minima. Nejvíce byly změnou v přídavicích na děti v souvislosti se změnou životního minima postiženy rodiny samoživitelů, naopak úplné rodiny s více dětmi na změně vydělají.

Podle věku dítěte se nejvíce zvýšily přídavky pro rodiny s dětmi ve věku od 6 do 10 let, které profitují ze sjednocení výše dávky se staršími dětmi (10 až 15 let). Na tomto spojení ale naopak prodělávají rodiny s dětmi od 10 do 15 let.

Rodičovský příspěvek je významná dávka sociální podpory, v roce 2007 tvořila 57 % celkových výdajů na státní sociální podporu (v roce 2006 – 40 %), v tomto období došlo rovněž k meziročnímu nárůstu vyplacených dávek o 11 %. V případě rodičovského příspěvku od roku 2007 došlo k jeho zvýšení, rodiče pečující o dítě do 4 let místo částky 3 696 Kč, tj. 1,54násobek životního minima na potřeby rodiče (pro studenty od 15 do 26 let 3 896 Kč měsíčně), pobírali částku ve výši 7 600 Kč měsíčně (tj. 40 % z průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře). Výše dávky je nově počítána podle průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za kalendářní rok, který o 2 roky předchází kalendářnímu roku, v němž se rodičovský příspěvek poskytuje.

## 1.2 Struktura příjemců sociálního příplatku

Analýza je zacílena na domácnosti s dětmi, což je samozřejmé s ohledem na určení příjemců dávky. Domácnosti příjemců sociálního příplatku vztahujeme k počtu a struktuře domácností v populaci, určitým omezením je „zastaralost“ údajů o počtu domácností s dětmi v ČR, poslední dostupná data jsou z roku 2001. Celkový počet příjemců sociálního příplatku (tabulka č. 1.3) byl v listopadu 2007 190 215 podle tržního příjmu, za stejné období roku 2005 to bylo o 39 % více. Nejvýznamnějšími příčinami snížení počtu příjemců je růst příjmů domácností (průměrných mezd) a zvýšení rodičovského příspěvku, který se započítává do rozhodného příjmu pro přiznání sociálního příplatku. Některé domácnosti, které v roce 2005 měly nárok na sociální příplatek, po novém – nižším životním minimu přestaly dávku pobírat. Celkový počet domácností s dětmi v populaci je podle údajů ze sčítání lidu (SLDB 2001) 1 434 175, z toho vyplývá, že 13,3 % domácností s dětmi bylo poživateli sociálního příplatku, v roce 2005 to bylo téměř 22 %.

Tabulka č. 1.4 **Příjemci sociálního příplatku (2005 a 2007)**

	2005	2007
<b>domácnosti s dětmi celkem (úplné a neúplné) SLDB 2001</b>	1 434 175	1 434 175
<b>domácnosti celkem (úplné a neúplné), příjemci</b>	311 881	190 215
<b>domácnosti celkem (úplné a neúplné), příjemci/ domácnosti s dětmi celkem</b>	21,7	13,3

## 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

V tabulce č. 1.4 je rozdělení počtu příjemců podle úplnosti domácnosti, podíl příjemců z úplných domácností se v roce 2007 oproti roku 2005 snížil o polovinu a neúplných přibližně o 10 procentních bodů.

Relativně největšími poživateli sociálního příplatku v roce 2005 (tabulka č. 1.5) byly u úplných domácností s příjmem do 0,5násobku ŽM domácnosti se čtyřmi a více členy (29%), u neúplných domácností to byly dvoučlenné domácnosti (34%). V posledním sloupci tabulky je uvedena četnost domácností s příjmy do 1,0násobku životního minima na celkovém počtu domácností daného typu.

**Tabulka č. 1.5 Příjemci sociálního příplatku – úplné a neúplné domácnosti (2005 a 2007)**

	2005	2007
<b>úplné domácnosti příjemců</b>	178 346	90 038
<b>úplné domácnosti příjemců/úplné domácnosti – SLDB 2001 (%)</b>	16,3	8,3
<b>neúplné domácnosti příjemců</b>	133 505	100 186
<b>neúplné domácnosti příjemců/ neúplné domácnosti – SLDB 2001 (%)</b>	38,9	29,2

**Tabulka č. 1.6 Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle tržního příjmu ku ŽM a počtu osob v domácnosti (2005)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu						
úplnost domácnosti (počet osob)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,6	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>						
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>2</b>	1,91	0,41	0,46	0,09	2,87	
<b>3</b>	11,42	11,22	5,18	1,10	28,99	
<b>4 a více</b>	18,31	28,85	17,70	3,18	68,14	
<b>celkem</b>	31,64	40,48	13,34	4,37	100,00	<b>55,89</b>
<b>neúplná domácnost</b>						
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	
<b>2</b>	36,15	7,40	11,08	2,90	57,61	
<b>3</b>	17,29	7,90	7,80	1,21	34,23	
<b>4 a více</b>	5,71	1,61	0,74	0,08	8,15	
<b>celkem</b>	59,15	16,91	19,63	4,19	100,00	<b>44,11</b>

V roce 2007 byly nejčetnějšími příjemci u úplných domácností domácnosti se čtyřmi členy. U neúplných domácností domácnosti, ve kterých jsou dvě osoby. Druhou nejvýznamnější skupinou příjemců úplných domácností byly domácnosti se 3 členy, obdobná situace byla i u neúplných domácností. Proti roku 2005 se zvýšil podíl neúplných domácností sociálního příplatku s příjmem do životního minima na úkor úplných domácností s příjmem do životního minima.

V roce 2007 dochází ke snížení počtu příjemců sociálního příplatku, dále k posunu příjemců směrem k neúplným rodinám a k rodinám s vyšším počtem členů, resp. dětí. Rovněž došlo k relativnímu úbytku počtu domácností příjemců s příjmem do životního minima.

Tabulka č. 1.7 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle tržního příjmu ku ŽM a počtu osob v domácnosti (2007)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu									
úplnost domácnosti (počet osob)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>									
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>2</b>	1,57	0,22	0,15	0,22	0,13	0,05	0,02	2,36	
<b>3</b>	10,86	3,09	4,08	2,95	1,11	0,59	0,39	23,08	
<b>4 a více</b>	21,89	15,57	19,45	10,91	4,27	1,78	0,67	74,55	
<b>celkem</b>	34,33	18,88	23,69	14,09	5,50	2,43	1,09	100,00	<b>43,35</b>
<b>neúplná domácnost</b>									
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	
<b>2</b>	30,27	5,18	3,15	5,69	3,59	3,51	2,84	54,22	
<b>3</b>	14,87	4,85	4,31	6,38	2,66	1,99	1,09	36,12	
<b>4 a více</b>	5,85	1,50	1,02	0,83	0,24	0,13	0,09	9,66	
<b>celkem</b>	50,97	11,53	8,48	12,89	6,49	5,62	4,01	100,00	<b>56,65</b>

Tabulka č. 1.7 znázorňuje počty příjemců sociálního příplatku, kteří mají příjem maximálně ve výši životního minima. Stejně jako u celkového počtu dávek, i zde došlo v roce 2007 k poklesu, u úplných domácností o více než 7 procentních bodů a u neúplných domácností o více než 11 procentních bodů.

Tabulka č. 1.8 **Příjemci sociálního příplatku s tržním příjmem do 1,0 ŽM (2005 a 2007)**

	2005	2007
<b>úplné domácnosti příjemců do 1,0 ŽM</b>	128 631	47 907
<b>úplné domácnosti příjemců do 1,0 ŽM/úplné domácnosti – SLDB 2001(%)</b>	11,8	4,4
<b>neúplné domácnosti příjemců do 1,0 ŽM</b>	101 539	62 616
<b>neúplné domácnosti příjemců do 1,0 ŽM/ neúplné domácnosti – SLDB 2001(%)</b>	29,6	18,2

Příjemci sociálního příplatku podle úplnosti domácnosti a počtu dětí jsou uvedeny v tabulkách č. 1.8 a 1.9. Nejčtenějšími poživateli sociálního příplatku ve skupině úplných domácností byly v roce 2005 domácnosti se dvěma dětmi, u neúplných domácností to byly domácnosti s jedním dítětem. V dalším sledovaném roce 2007 byla situace obdobná.

## 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

Tabulka č. 1.9 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle tržního příjmu ku ŽM a počtu dětí v domácnosti (2005)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu						
úplnost domácnosti (počet dětí)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,6	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>						
<b>1</b>	11,47	10,93	5,10	1,12	28,68	
<b>2</b>	11,47	19,57	12,88	2,76	46,76	
<b>3</b>	5,26	7,64	4,47	0,44	17,81	
<b>4 a více</b>	3,45	2,34	0,90	0,05	6,74	
<b>celkem</b>	31,65	40,48	23,34	4,37	100,00	<b>55,89</b>
<b>neúplná domácnost</b>						
<b>1</b>	35,98	7,39	11,08	2,90	57,43	
<b>2</b>	17,46	7,91	7,80	1,21	34,42	
<b>3</b>	4,48	1,41	0,70	0,08	6,68	
<b>4 a více</b>	1,23	0,20	0,04	0,00	1,48	
<b>celkem</b>	59,15	16,91	19,63	4,19	100,00	<b>44,11</b>

Tabulka č. 1.10 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle tržního příjmu ku ŽM a počtu dětí v domácnosti (2007)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu									
úplnost domácnosti (počet dětí)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	do 1,0 ŽM/ četnost1
<b>úplná domácnost</b>									
<b>1</b>	10,67	2,85	3,91	2,76	1,08	0,59	0,40	22,25	
<b>2</b>	11,99	7,64	12,74	7,41	3,27	1,50	0,55	45,09	
<b>3</b>	6,39	5,65	5,22	3,09	0,97	0,30	0,11	21,76	
<b>4 a více</b>	5,28	2,74	1,82	0,82	0,18	0,04	0,02	10,90	
<b>celkem</b>	34,33	18,88	23,69	14,09	5,50	2,43	1,09	100,00	<b>43,35</b>
<b>neúplná domácnost</b>									
<b>1</b>	30,12	5,01	3,15	5,69	3,59	3,51	2,84	54,06	
<b>2</b>	14,99	4,85	4,32	6,38	2,66	1,99	1,09	36,27	
<b>3</b>	4,42	1,26	0,91	0,76	0,22	0,12	0,08	7,77	
<b>4 a více</b>	1,44	0,25	0,11	0,07	0,02	0,01	0,01	1,90	
<b>celkem</b>	50,97	11,53	8,48	12,89	6,49	5,62	4,01	100,00	<b>56,65</b>

Tabulka č. 1.11 ukazuje domácnosti s příjmem do 1,0násobku životního minima (ŽM), v této skupině byly u úplných domácností v roce 2005 nejvíce zastoupené čtyřčlenné domácnosti (36,6 %) a u neúplných jsou to dvoučlenné domácnosti (25,3 %), v roce 2007 byl podíl čtyřčlenných úplných domácností o 6 procentních bodů nižší a dvoučlenných neúplných domácností naopak o 7 procentních bodů vyšší, což je dáno vyšším zastoupením neúplných domácností s příjmem do životního minima na celkovém počtu domácností příjemců do životního minima.

V případě členění domácností s příjmem do 1,0 ŽM podle počtu dětí, byly v roce 2005 nejpočetněji zastoupené domácnosti se dvěma dětmi (24 %) u úplných rodin a domácnosti s jedním dítětem (25 %) u neúplných rodin.

## 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

Z hlediska počtu dětí v úplných domácnostech byly nejpočetnějšími příjemci sociálního příplatku za rok 2007 domácnosti se dvěma dětmi (16 %), u neúplných to byly domácnosti s jedním dítětem (32 %).

Tabulka č. 1.11 **Relativní četnosti příjemců sociálního příplatku s tržním příjmem do 1,0 ŽM podle počtu osob (2005 a 2007)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu	2005	2007
úplnost domácnosti (počet osob)	do 1,0 ŽM (%)	do 1,0 ŽM (%)
<b>úplná domácnost</b>		
1	0,0	0,0
2	1,8	1,5
3	17,5	11,4
4 a více	36,5	30,5
celkem	55,9	43,3
<b>neúplná domácnost</b>		
1	0,0	0,0
2	25,3	32,1
3	14,6	17,8
4 a více	4,2	6,7
celkem	44,1	56,7
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabulka č. 1.12 **Relativní četnosti příjemců sociálního příplatku s tržním příjmem do 1,0 ŽM podle počtu dětí (2007)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu	2005	2007
úplnost domácnosti (počet dětí)	do 1,0 ŽM (%)	do 1,0 ŽM (%)
<b>úplná domácnost</b>		
1	17,4	11,0
2	24,1	16,0
3	10,0	9,8
4 a více	4,5	6,5
celkem	55,9	43,3
<b>neúplná domácnost</b>		
1	25,2	32,0
2	14,7	18,0
3	3,4	5,1
4 a více	0,8	1,5
celkem	44,1	56,7
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Kolem 70 % domácností příjemců sociálního příplatku jsou domácnosti, které nemají ani jednu nezaměstnanou osobu. Pokud domácnosti členíme na úplné a neúplné, zjišťujeme, že nejvíce zastoupenou skupinou u úplných domácností jsou domácnosti s jedním nezaměstnaným členem. V úplných a neúplných domácnostech s nezaměstnanými členy jsou nejvíce zastoupeny domácnosti s jedním členem

## 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

v evidenci úřadu práce. V roce 2007 se oproti roku 2005 snížil relativně počet příjemců sociálního příplatku, kteří jsou v evidenci úřadu práce. Sociální příplatek sehrává svou funkci především u domácností, které nemají ani jednoho nezaměstnaného člena a přispívá tak mj. k nižší míře rizika chudoby u pracujících domácností.

Tabulka č. 1.13 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle tržního příjmu ku ŽM a počtu osob v evidenci ÚP (2005)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu						
úplnost domácnosti (počet osob v evidenci ÚP)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,6	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>						
není v evidenci ÚP	12,81	30,43	19,51	4,04	66,95	
<b>1</b>	12,56	9,71	3,77	0,32	26,37	
<b>2</b>	5,78	0,32	0,06	0,01	6,17	
<b>3 a více</b>	0,49	0,01	0,00	0,00	0,51	
<b>celkem</b>	31,65	40,48	23,34	4,37	100,00	<b>55,89</b>
<b>neúplná domácnost</b>						
není v evidenci ÚP	33,72	15,45	19,24	4,14	72,68	
<b>1</b>	24,94	1,44	0,39	0,05	26,85	
<b>2</b>	0,47	0,01	0,00	0,00	0,49	
<b>3 a více</b>	0,02	0,00	0,00	0,00	0,02	
<b>celkem</b>	59,15	16,91	19,63	4,19	100,00	<b>44,11</b>

Tabulka č. 1.14 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle tržního příjmu ku ŽM a počtu osob v evidenci ÚP (2007)**

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu									
úplnost domácnosti (počet osob v evidenci ÚP)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	do 1,0 ŽM/ četnost1
<b>úplná domácnost</b>									
není v ev. ÚP	15,03	13,59	17,12	10,86	4,92	2,41	1,14	65,08	
<b>1</b>	12,26	4,89	6,54	3,29	0,070	0,21	0,08	27,97	
<b>2</b>	5,76	0,33	0,15	0,05	0,01	0,01	0,00	6,30	
<b>3 a více</b>	0,63	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	
<b>celkem</b>	33,68	18,83	23,82	14,19	5,63	2,63	1,22	100,00	<b>44,02</b>
<b>neúplná domácnost</b>									
není v ev. ÚP	31,06	8,85	7,84	12,40	6,42	5,67	4,32	76,56	
<b>1</b>	18,83	0,80	0,66	0,43	0,11	0,07	0,05	22,94	
<b>2</b>	0,45	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,47	
<b>3 a více</b>	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	
<b>celkem</b>	50,36	11,66	8,51	12,83	6,53	5,74	4,37	100,00	<b>55,98</b>



### 1.3 Efekt sociálního příplatku

Jak již bylo výše uvedeno, účelem poskytování sociálního příplatku je zvýšení příjmu nízkopříjmovým domácnostem s dětmi. V této části analýzy se zaměřujeme na předvedení efektu sociálního příplatku na změnu příjmu domácnosti a přesunu příjemců této dávky mezi jednotlivými příjmovými skupinami podle násobku ŽM.

Pro analýzu jsou použity dvě kategorie příjmu – tržní příjem, který je tvořen příjmy z pracovní aktivity (bez dávky sociální podpory), a konečný příjem, který je součtem tržního příjmu a dávky sociální podpory. Následující tabulky ukazují výsledný efekt po započtení sociálního příplatku do příjmu domácností. Rozložení příjemců sociálního příplatku odráží kritérium struktury příjemců a příjmů jako násobku ŽM.

Tabulka č. 1.15 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle konečného příjmu ku ŽM a počtu osob v domácnosti (2005)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu						
úplnost domácnosti (počet osob)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,6	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>						
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>2</b>	0,66	1,01	0,75	0,43	2,87	
<b>3</b>	3,53	6,20	11,03	7,86	29,00	
<b>4 a více</b>	3,90	12,58	27,33	23,40	68,13	
<b>celkem</b>	8,09	19,79	39,11	31,68	100,00	<b>44,72</b>
<b>neúplná domácnost</b>						
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>2</b>	10,00	18,25	16,02	12,69	57,61	
<b>3</b>	2,45	11,13	11,73	8,56	34,24	
<b>4 a více</b>	0,45	3,77	2,63	1,23	8,15	
<b>celkem</b>	12,89	33,15	30,39	22,48	100,00	<b>55,28</b>

Tabulka č. 1.16 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle konečného příjmu ku ŽM a počtu osob v domácnosti (2007)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu									
úplnost domácnosti (počet osob)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>									
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>2</b>	0,25	0,39	0,27	0,38	0,46	0,38	0,23	2,36	
<b>3</b>	1,68	2,11	3,87	6,23	3,26	3,27	2,66	23,08	
<b>4 a více</b>	1,65	4,85	11,76	18,87	13,59	14,58	9,26	74,55	
<b>celkem</b>	3,58	7,35	15,91	25,47	17,31	18,23	12,51	100,00	<b>42,94</b>
<b>neúplná domácnost</b>									
<b>1</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	
<b>2</b>	2,04	6,86	5,57	6,02	8,09	9,16	16,48	54,22	
<b>3</b>	0,21	3,00	3,88	6,31	6,06	6,91	9,75	36,12	
<b>4 a více</b>	0,08	0,86	1,3	2,76	1,79	1,34	1,46	9,65	
<b>celkem</b>	2,33	10,72	10,81	15,09	15,94	17,42	27,69	100,00	<b>57,06</b>

## 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

V případě rozdělení podle konečného příjmu se počet příjemců o sociální příplatek pod hranicí ŽM (r. 2007) pohyboval u úplných domácností na hodnotě 9 842 a u neúplných domácností 13 080. V roce 2005 byl počet příjemců vyšší u první i u druhé skupiny domácností o 80 % (49 735, resp. 61 475 domácností).

Pohyb ve struktuře domácností podle jejich příjmu je znázorněn prostřednictvím relativních četností, které tvoří podíl počtu příjemců sociálního příplatku s příjmem pod ŽM na celkovém počtu příjemců této dávky. Relativní četnosti jsou uvedené v tabulkách v části 1.1 „Struktura sociálního příplatku“ a v tabulkách této kapitoly. V roce 2005 bylo pod hranici životního minima 11,8 % úplných domácností (podíl na celkovém počtu úplných domácností s dětmi podle SLDB 2001), následné vyplacení sociálního příplatku mělo za následek přesun více než poloviny domácností do vyšších pásem násobků životního minima, pod životním minimem se nacházelo 4,6 % úplných domácností. V případě neúplných domácností byl účinek sociálního příplatku nižší, před poskytnutím dávky bylo 29,4 % neúplných domácností pod hranicí životního minima, po přiznání dávky to bylo 17,9 % domácností.

V roce 2007 bylo pod hranicí životního minima ve skupině příjemců sociálního příplatku 53 % úplných a 63 % neúplných domácností. Po započítání vyplaceného sociálního příplatku bylo pod hranicí životního minima 11 % úplných domácností a 13 % neúplných domácností, v roce 2005 to bylo téměř 28 % úplných domácností a 46 % neúplných domácností.

Účinek sociálního příplatku se tedy v roce 2007 výrazně zvýšil a je zjevný hlavně ve snižování počtu domácností s příjmem do životního minima a přesunu mezi jednotlivými domácnostmi uvnitř ohrožených domácností s příjmem do životního minima.

Tabulka č. 1.17 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle konečného příjmu ku ŽM a počtu dětí v domácnosti (2005)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu						
úplnost domácnosti (počet dětí)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,6	celkem	do 1,0 ŽM/četnost
<b>úplná domácnost</b>						
<b>1</b>	3,76	6,08	10,91	7,86	29,00	
<b>2</b>	2,63	7,78	18,80	16,61	46,53	
<b>3</b>	1,09	3,56	7,12	5,79	17,75	
<b>4 a více</b>	0,65	2,37	2,28	1,42	6,72	
<b>celkem</b>	8,09	19,79	39,11	31,68	100,00	<b>44,72</b>
<b>neúplná domácnost</b>						
<b>1</b>	10,00	18,25	16,03	12,69	57,63	
<b>2</b>	2,45	11,13	11,73	8,56	34,23	
<b>3</b>	0,36	2,88	2,27	1,10	6,67	
<b>4 a více</b>	0,09	0,89	0,36	0,13	1,47	
<b>celkem</b>	12,89	33,15	30,39	22,48	100,00	<b>55,28</b>

Tabulka č. 1.18 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle konečného příjmu ku ŽM a počtu dětí v domácnosti (2007)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu									
úplnost domácnosti (počet dětí)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	do 1,0 ŽM/četnost
<b>úplná domácnost</b>									
<b>1</b>	1,82	20,7	3,75	5,72	3,24	3,27	2,60	22,45	
<b>2</b>	1,22	2,65	5,84	11,41	7,98	9,72	6,15	44,97	
<b>3</b>	0,43	1,40	3,37	5,33	4,52	4,03	2,62	21,70	
<b>4 a více</b>	0,10	1,24	2,95	3,02	1,57	1,22	0,78	10,88	
<b>celkem</b>	3,58	7,35	15,91	25,47	17,31	18,23	12,15	100,00	<b>44,97</b>
<b>neúplná domácnost</b>									
<b>1</b>	2,04	6,86	5,57	6,02	8,08	9,14	16,44	54,15	
<b>2</b>	0,21	3,00	3,89	6,32	6,07	6,92	9,77	36,18	
<b>3</b>	0,07	0,64	1,02	2,07	1,51	1,17	1,30	7,77	
<b>4 a více</b>	0,02	0,22	0,34	0,70	0,29	0,17	0,16	1,90	
<b>celkem</b>	2,33	10,73	10,82	15,10	15,95	17,40	27,67	100,00	<b>57,03</b>

Nejohroženějšími skupinami domácností jsou nadále úplné domácnosti se třemi a více dětmi, dále neúplné domácnosti, v nichž jsou nejpočetnější domácnosti s jedním dítětem.

Tabulka č. 1.19 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle konečného příjmu ku ŽM a počtu osob v evidenci ÚP (2005)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu						
úplnost domácnosti (počet osob v evidenci ÚP)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,6	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>						
<b>není v evidenci ÚP</b>	1,58	8,24	28,13	27,78	66,95	
<b>1</b>	2,57	9,42	10,48	3,81	26,37	
<b>2</b>	3,60	1,99	0,48	0,09	6,17	
<b>3a více</b>	0,34	0,14	0,02	0,00	0,51	
<b>celkem</b>	8,09	19,79	39,11	31,68	100,00	<b>44,72</b>
<b>neúplná domácnost</b>						
<b>není v evidenci ÚP</b>	2,91	20,27	26,95	21,51	72,68	
<b>1</b>	9,77	12,64	3,40	0,96	26,82	
<b>2</b>	0,21	0,23	0,04	0,01	0,49	
<b>3 a více</b>	0,01	0,01	0,00	0,00	0,02	
<b>celkem</b>	12,89	33,15	30,39	22,48	100,00	<b>55,28</b>

Tabulka č. 1.20 **Příjemci sociálního příplatku – relativní četnosti podle konečného příjmu ku ŽM a počtu osob v evidenci ÚP (2007)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu									
úplnost domácnosti (počet osob v evidenci ÚP)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	do 1,0 ŽM/četnost1
<b>úplná domácnost</b>									
není v ev. ÚP	0,77	1,57	7,40	15,00	13,32	15,83	11,19	65,08	
<b>1</b>	0,95	2,57	7,26	9,59	3,65	2,55	1,41	27,97	
<b>2</b>	1,71	2,64	1,12	0,56	0,13	0,07	0,06	6,31	
<b>3 a více</b>	0,19	0,35	0,10	0,01	0,00	0,00	0,00	0,65	
<b>celkem</b>	3,61	7,13	15,89	25,16	17,10	18,45	12,66	100,00	<b>44,02</b>
<b>neúplná domácnost</b>									
není v ev. ÚP	1,07	2,70	4,21	11,24	14,48	16,10	26,76	76,56	
<b>1</b>	1,44	7,54	6,29	3,84	1,41	1,09	1,34	22,95	
<b>2</b>	0,04	0,23	0,13	0,04	0,02	0,01	0,01	0,47	
<b>3 a více</b>	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	
<b>celkem</b>	2,55	10,48	10,64	15,13	15,91	17,20	28,10	100,00	<b>55,98</b>

V tabulkách 1.19 a 1.20 jsou uvedeny relativní četnosti sociálního příplatku podle počtu nezaměstnaných osob v domácnosti. Vyšší efekt sociálního příplatku v roce 2007 se projevuje i v posunu domácností v pásmu do životního minima, kde jsou nezaměstnaní členové.

## 1. 4 Struktura příjemců sociálního příplatku v krajích a okresech České republiky

Zde se zaměřujeme na strukturu příjemců sociálního příplatku podle okresu, ve kterém má trvalou adresu oprávněná osoba (tabulka č. 1.21). Pro zpřehlednění jsou uvedena pouze jednotlivá krajská města a okresy s nejvyšším podílem příjemců sociálního příplatku z úplných domácností s dětmi na celkovém počtu těchto domácností v okrese.

Dále je uveden podíl obou typů domácností (úplných a neúplných) příjemců na celkovém počtu uvedených domácností v okresech ČR podle údajů, které uvádí Český statistický úřad ve svém Sčítání lidu, domů a bytů z roku 2001.

Nejvyšší počet úplných domácností v České republice je v hlavním městě, podíl žadatelů z úplných domácností je však třetí nejnižší (8,1 %). Nejvyšší podíl mají naopak okresy na severu Čech a Moravy, především Děčín a Jeseník

## 1. Příjemci sociálního příplatku a dopady dávky

Tabulka č. 1.21 **Počty domácností pobírajících sociální příplatek**

trvalá adresa oprávněné osoby – krajské město, okresní město	podíl (%) – neúplné domácnosti 2005	podíl (%) – neúplné domácnosti 2007	podíl (%) – úplné domácnosti 2005	podíl (%) – úplné domácnosti 2007
Hl. m. Praha	16,3	10,4	8,1	3,8
<b>Středočeský kraj</b>				
Kladno	39,4	28,7	14,5	8,2
Kutná Hora	52,6	37,7	20,4	10,0
<b>Jihočeský kraj</b>				
České Budějovice	36,1	27,4	10,2	5,2
Písek	46,3	35,0	18,7	8,4
<b>Plzeňský kraj</b>				
Plzeň-město	30,8	21,7	11,0	5,4
Klatovy	37,5	29,5	14,6	7,6
<b>Karlovarský kraj</b>				
Karlovy Vary	36,2	24,4	17,8	8,8
Sokolov	55,1	43,4	22,7	14,0
<b>Ústecký kraj</b>				
Ústí nad Labem	45,5	29,5	23,2	12,1
Děčín	49,2	41,3	27,7	16,3
<b>Liberecký kraj</b>				
Liberec	36,0	27,2	16,6	8,7
Jablonec nad Nisou	41,7	29,8	16,6	9,2
<b>Královéhradecký kraj</b>				
Hradec Králové	29,9	21,5	12,6	6,0
Náchod	50,6	41,4	18,1	9,5
<b>Pardubický kraj</b>				
Pardubice	32,4	22,7	12,6	5,4
Chrudim	46,0	37,6	21,8	11,2
<b>Vysočina</b>				
Jihlava	34,5	27,3	12,8	6,3
Třebíč	52,2	42,0	20,9	11,0
<b>Jihomoravský kraj</b>				
Brno-město	33,3	24,6	15,6	8,4
Hodonín	50,4	40,7	21,0	10,6
<b>Olomoucký kraj</b>				
Olomouc	39,9	31,1	16,5	8,0
Jeseník	55,4	39,4	27,1	12,3
<b>Zlínský kraj</b>				
Zlín	37,6	26,6	14,2	5,8
Vsetín	43,8	33,2	18,9	9,3
<b>Moravskoslezský kraj</b>				
Ostrava-město	57,4	42,5	21,6	11,4
Bruntál	61,1	47,3	22,7	13,0

### 1.5 Závěr

Sociální příplatek je důležitým zdrojem příjmů nízkopříjmových rodinných domácností. Je to příjmově testovaná dávka, která snižuje počet domácností s dětmi ohrožených chudobou. Ve struktuře domácností příjemců sociálního příplatku převažují u úplných domácností 4- a vícečlenné domácnosti a u neúplných domácností dvoučlenné domácnosti, jedná se především o matky s dítětem. Efekt sociálního příplatku se projevuje posunem počtu příjemců této dávky v jednotlivých pásmech násobků životního minima, a to před nárokem na sociální příplatek – tržní příjem a po přijetí této dávky – konečný příjem.

V roce 2007 došlo k poklesu počtu příjemců sociálního příplatku (o 39 % oproti roku 2005) v důsledku růstu mezd, zvýšení rodičovského příspěvku a v omezené míře existence společného zdanění manželů. Větší snížení počtu příjemců nastalo u úplných domácností – 50 % než u neúplných domácností – 25 %. Průměrná výše dávky se v roce 2007 vůči roku 2005 zvýšila, a to na částku 1 594 Kč.

Efekt poskytování sociálního příplatku se v roce 2007 zvýšil a je viditelný především ve snižování počtu domácností s příjmem do životního minima a přesunu těchto domácností do vyšších pásem životního minima vlivem sociálního příplatku. Nejdůležitější příčinou tohoto efektu byla změna ve stanovování životního minima, zrušila se část životního minima určeného na zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Došlo sice ke zvýšení částky na zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, ale ani navýšení nezabránilo nominálnímu a reálnému snížení životního minima. Po obdržení sociálního příplatku zůstává pod hranicí životního minima v roce 2007 necelé 1 % (9,8 tis.) úplných domácností s dětmi a přibližně 4 % (13 tis.) neúplných domácností s dětmi, obě tyto skupiny jsou potenciálními příjemci dávek hmotné nouze.

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

### Úvod do analýzy a její cíle

Do roku 2006 byla pomoc občanům v hmotné nouzi poskytována na základě více právních předpisů. Základním byl zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Dávky sociální péče byly vypláceny pomocí pověřených obecních úřadů a spadaly do přenesené působnosti obcí. Mezi důvody, proč došlo ke změně, byla uváděna roztříštěnost dávek a problematická aplikace zákona, který sice na jednu stranu umožňoval reagovat na zcela individuální situaci občana, na druhé straně tím ale mohly vznikat rozdíly v hodnocení splnění podmínek sociální potřebnosti či stanovení výše dávky. V důvodové zprávě k zákonu je dále uvedeno (PSP, 2005a:40): „Stávající systém dávek sociální péče je značně personálně poddimenzován a neumožňuje řešit komplikované případy osob setrvávajících dlouhodobě v hmotné nouzi jinak, než poskytováním dávek sociální péče. V průměru připadá na jednoho pracovníka cca 300 klientů a pouze cca 3 hodiny času ročně pro vlastní sociální práci, včetně ověřování plnění podmínek nároku na dávku nebo její výši.“ Předkladatelé zákona očekávali, že dojde ke snížení počtu klientů na jednoho pracovníka k hranici 150. Jak už naznačily naše předcházející výzkumné studie k této problematice (viz. např. Sirovátka, T. a kol., 2004:48), dalším problémem byla určitá nejednotnost softwarového vybavení u jednotlivých úřadů a z toho pramenící problémy. Neopomenutelný je též fakt, že předcházející podoba zákona umožňovala vytváření pastí neaktivity, kdy relativně vysoká garance sociálních dávek nevytváří dostatečné stimuly k přijetí a udržení výdělečné činnosti s méně placeným příjmem (kolem úrovně životního minima). Na to bylo taktéž upozorněno v předcházejících studiích VÚPSV (viz. např. Jahoda, 2004).

V průběhu roku 2006 tak došlo k legislativní změně na poli dávek sociální péče. Zákon o pomoci v hmotné nouzi (č. 111/2006 Sb.) společně s novým zákonem o životním a existenčním minimu (č. 110/2006 Sb.) nahradil zákon o sociální potřebnosti. Pro úplnost je potřeba zmínit, že celkem bylo nahrazeno téměř 30 dávkových titulů. V rámci změn došlo též k vyčlenění dávek zdravotně postižených občanů do nové úpravy – zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Cílem této části studie je ukázat, jaký byl dopad nové právní úpravy na počty a strukturu příjemců dávek sociální péče. Studie je dělena do následujících částí. V první části budou představena data, která jsou v analýze použita, způsob, kterým jsou ve studii tříděna, a jaké interpretační problémy z toho plynou. V druhé části budou představeny hlavní výsledky analýzy v pořadí: všeobecný přehled o příjemcích, struktura příjemců příspěvku na živobytí a struktura příjemců doplatku na bydlení. Studie bude uzavřena rekapitulací hlavních doporučení a vyvozením závěrů.

### 2.1 Použitá data a omezení, která z nich plynou

Prezentovaná data pocházejí z centrální databáze hmotné nouze a sociálních služeb, která je centralizována z údajů pověřených obecních úřadů. Programově databázi spravuje firma OKsystem, s.r.o. pomocí softwaru OKnouze a OKslužby. Ministerstvo práce a sociálních věcí má do databáze umožněn omezený přístup, kdy pomocí předem definovaných třídících ukazatelů může generovat agregované statistiky o počtu příjemců a vyplacených dávkách.

Pomocí tohoto programového vybavení byly VÚPSV ministerstvem poskytnuty vyžádané sumární statistiky o příjemcích příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení.

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

---

Statistiky byly ministerstvem zpracovány v průběhu 10/2008 až 1/2009 ve formátu MS EXCEL. Příklad výstupů je uveden v příloze 2.4.

Použití „ministerského přístupu“ do databáze o příjemcích dávek hmotné nouze s sebou nese jistá omezení, která analýzu znesnadňují a omezují tím vypovídací schopnost. Níže jsou diskutována ta nejzávažnější:

- Získané informace jsou agregovány za všechny příjemce podle předem definovaného třídění. Údaje za individuální žadatele sociálních dávek jsou ukládány do několika vzájemně propojených databází, jejichž sloučení a anonymizování by umožnilo jejich následnou analýzu pomocí standardního analytického prostředí (SPSS, STATA).
- Sumární statistiky umožňují využít pouze omezený, předem definovaný okruh třídění. Mezi základní informace, které jsme tak nebyli schopni získat, patří například výše tržního a rozhodného příjmu domácnosti. Statistika umožňuje využít dva různé typy třídění současně ve sloupci a jeden v řádku. Charakteristiky použité v třídění do řádku nelze většinou použít ve sloupci a naopak. Omezení též plyne z maximálně 256 sloupců, které lze použít v MS EXCEL (vliv starší verze programu). Větší počet sloupců a řádků činí výstup hůře čitelný a dále hůře zpracovatelný.
- Výstupy vždy ukazují přehled o všech příjemcích vybrané dávky za určené období. Statistika neumožňuje filtrovat domácnosti – například vybrat pouze domácnosti bez dětí a domácnosti s dětmi nezahrnovat do výstupů.
- Statistika ukazuje u domácností, kterým dávka náleží za určené období, tři údaje: počet domácností, kterým v tomto období byla dávka vyplacena včetně celkové vyplacené částky, a počet domácností, kterým byla dávka vyplacena v jiném období. Údaje o domácnostech jsme zjišťovali hlavně za měsíc listopad roku 2007 (nárok na dávku). U příspěvku na živobytí byla většina dávek v tomto měsíci též vyplacena, čímž jsme byli schopni dopočítat informaci o průměrně vyplacené dávce. V případě doplatku na bydlení je však většina dávek vyplacena až v následujících měsících. V tomto případě pak nevíme, kolik bylo na dávkách vyplaceno, a nejsme proto schopni zjistit informaci o průměrné dávce. Z této skutečnosti plyne menší rozsah analýzy věnované doplatku na bydlení.

Cílem této části studie je primárně ukázat počty a strukturu domácností, které jsou příjemci dávek hmotné nouze v měsíci listopadu 2007. Zaměřili jsme se přitom pouze na dvě dávky – příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Pokud je to možné, tak je u některých analýz též ukázáno, jak se změnil počet příjemců oproti předcházejícímu roku. Vlivem jiné struktury sociálních dávek a omezených statistik, které jsou dostupné, je však toto srovnání provedeno pouze u základních údajů o příjemcích.

Tam, kde je to vhodné, jsou informace o příjemcích z roku 2007 porovnány s úplným rozložením domácností v České republice (nezávisle na tom, zda jsou nebo nejsou příjemci). K tomuto srovnání pak používáme veřejně dostupné informace o skutečném počtu a rozložení domácností v ČR na základě Sčítání lidu, bytů a domů z roku 2001 (viz. ČSÚ, 2004) nebo základní variantu počtu a struktury domácností v roce 2007 na základě projekce počtu cenzových domácností v České republice (viz. ČSÚ, 2005).



## 2.2 Použitá třídění domácností příjemců dávek hmotné nouze

Ve statistikách zpracovaných MPSV pro účely této analýzy nalezneme tyto informace o příjemcích. Zaprvé lze vidět, kolik bylo dávek, které domácnosti náleží za daný měsíc, a zda byly i v daném měsíci vyplaceny. V tomto případě známe i celkovou vyplacenou částku. Zadruhé vidíme, kolik dávek, které domácnosti náleží za daný měsíc, bylo vyplaceno v jiných měsících. Zde již ovšem nejsou k dispozici údaje o výši těchto dávek. Tyto dva typy informací o příjemcích sociálních dávek máme pro poměrně podrobné členění (dvě proměnné ve sloupci a jednu v řádcích). A zatřetí víme, kolik dávek a v jaké výši bylo vyplaceno v daném měsíci, když nárok na dávky příjemcům vznikl v předchozích měsících. Zde máme informace v hrubším členění (pouze jedna proměnná za řádek, informace je za sloupcové proměnné agregována). Čtenář si udělá nejlepší obrázek o způsobu výstupů poskytnutých MPSV, pokud se podívá na jeden vzorový výstup ze statistiky OK Dávky, který je uveden v příloze 2. 4.

Jak již bylo uvedeno, program, pomocí kterého jsou na MPSV sledovány sumární statistiky o příjemcích dávek hmotné nouze, umožňuje jejich třídění podle předem nastavených charakteristik. Pro účely této studie jsme použili: počet (ne)zapatřených osob, pohlaví a věk žadatele, forma užívání bytu, trvalá adresa příjemce a výše dávky. Seznam zpracovaných statistik, z kterých jsme při zpracování této studie vycházeli, je uveden v příloze 2. 1.

## 2.3 Všeobecný přehled o dopadu zákona o pomoci v hmotné nouzi

Pokud bychom ještě citovali z důvodové zprávy k zákonu (PSP, 2005a:43), tak v roce 2004 bylo vyplaceno na dávkách sociální péče celkem 14,3 mld. Kč, z toho na dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti připadlo 10,1 mld. Kč. Právě výdaje na tyto dávky jsou novým zákonem převedeny do systému dávek pomoci v hmotné nouzi. Přehled o vývoji hypotetické výše jednotlivých dávek hmotné nouze a jejich skutečné výši v roce 2007 udává následující tabulka.

Tabulka č. 2.1 **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: PSP (2005a) vlastní výpočty pro skutečnost roku 2007

Na první pohled je vidět, že došlo k výrazně nižšímu čerpání dávek v hmotné nouzi, než bylo předpokládáno. Toto souviselo mimo jiné se zpřísněním zákona (již při schvalování Senátem Parlamentu ČR), i když jak ukážeme, toto nebyl jediný důvod.

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

Počet příjemců dávek sociální péče se rychle snižoval již před rokem 2007. V prosinci roku 2004 bylo evidováno 228 tisíc rodin, kterým byla poskytnuta opakující se dávka sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti, v prosinci roku 2006 jich bylo již jen 169 tisíc. Největší část z nich tvoří domácnosti jednotlivců – zatímco v prosinci roku 2004 bylo příjemci 133 tisíc z nich, v prosinci 2006 to bylo 100 tisíc a v listopadu 2007 již jen 44 tisíc. Druhou největší skupinou jsou domácnosti s nezaopatřenými dětmi, kdy v prosinci 2004 bylo cca 75 tisíc rodin příjemci dávek sociální péče, za dva roky počet domácností poklesl na 57 tisíc na rok a počet domácností s dětmi, které pobírají příspěvek na živobytí, poklesl na 27 tisíc. Po změně zákona došlo od roku 2007 k prudkému snížení počtu příjemců. V listopadu 2007 bylo vyplaceno 72 tisíc dávek příspěvku na živobytí a 25 tisíc dávek doplatku na bydlení. Základní přehled o vývoji příjemců mezi roky 2006 a 2007 uvádí tabulka č. 2. 2.

Tabulka č. 2.2 **Základní přehled o počtu příjemců dávek sociální péče v roce 2006 a 2007**

domácnost	sociální péče	příspěvek na živobytí		doplatek na bydlení
	"12/2006"	"11/2007"	INDEX	"11/2007"
všechny	169 313	71 640	0,423	24 984
bez dětí	112 293	44 402	0,395	14 563
jednotlivec	99 999	36 775	0,368	12 118
vícečetná bez dětí	12 294	7 627	0,620	2 445
s dětmi	57 020	27 238	0,478	10 421
úplné	18 348	12 561	0,685	4 064
neúplné	38 672	14 677	0,380	6 357
s 3 a více dětmi	10 928	5 370	0,491	1 877

Zdroj: vlastní výpočty

Programové vybavení, které na MPSV sleduje počty příjemců dávek hmotné nouze, neumožňuje třídění na úplné a neúplné domácnosti. Pro alespoň orientační srovnání proto v roce 2007 byla úplná domácnost aproximována domácností, kde se nachází 2 a více zaopatřených osob. Jak plyne z tabulky, byly tak mezi „úplné domácnosti“ nejspíš zařazeny i některé neúplné (např. neúplná domácnost, kterou tvoří matka spolu s jedním zaopatřeným a jedním nezaopatřeným dítětem).

Z hlediska počtů příjemců dávek byl dopad zákona o hmotné nouzi významný. Celkově se počet příjemců (domácností) snížil o téměř 58 %. Největší podíl na tomto snížení představovaly domácnosti jednotlivců, kde se počet příjemců zredukoval na téměř jednu třetinu. Zatímco v prosinci 2006 tvořily domácnosti jednotlivců téměř 60 % všech příjemců, v listopadu 2007 se jejich podíl snížil k 50 %. Stále tak tvoří nejvýznamnější skupinu příjemců dávek hmotné nouze. Významný pokles byl ale zaznamenán též u domácností s dětmi – o více než 50 %.

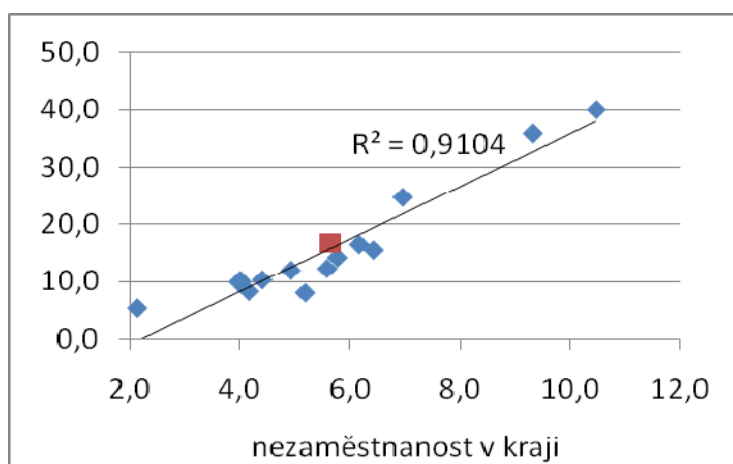
Následující tabulka č. 2.3 předchozí informace dále rozvádí a srovnává počty příjemců dávek sociální péče a dvou dávek pomoci v hmotné nouzi v jednotlivých krajích.

Tabulka č. 2.3 **Základní přehled o počtu příjemců dávek sociální péče v roce 2006 a 2007 podle krajů**

kraj	počet domácností	dávky sociální péče 12/2006		příspěvek na živobytí 11/2007			doplatek na bydlení 11/2007		
		počet	na 1000 domácností	počet	na 1000 domácností	změna	počet	na 1000 domácností	změna
	A	B	B/A*1000	C	C/A*1000	C/B	D	D/A*1000	D/B
Praha	547 811	5 468	10,0	2 957	5,4	0,541	840	1,5	0,154
Středočeský	464 188	10 864	23,4	4 743	10,2	0,437	1 027	2,2	0,095
Jihočeský	255 569	6 451	25,2	2 544	10,0	0,394	838	3,3	0,130
Plzeňský	232 424	4 391	18,9	1 932	8,3	0,440	486	2,1	0,111
Karlovarský	132 397	4 660	35,2	3 274	24,7	0,703	938	7,1	0,201
Ústecký	356 126	29 855	83,8	14 241	40,0	0,477	5 427	15,2	0,182
Liberecký	181 249	6 035	33,3	2 579	14,2	0,427	892	4,9	0,148
Královéhradecký	228 158	6 917	30,3	2 358	10,3	0,341	762	3,3	0,110
Pardubický	204 594	6 185	30,2	2 455	12,0	0,397	577	2,8	0,093
Vysočina	199 417	5 882	29,5	1 606	8,1	0,273	541	2,7	0,092
Jihomoravský	455 546	20 425	44,8	7 090	15,6	0,347	2 388	5,2	0,117
Olomoucký	257 163	11 789	45,8	4 248	16,5	0,360	1 330	5,2	0,113
Zlínský	231 969	9 265	39,9	2 856	12,3	0,308	988	4,3	0,107
Moravskoslezský	524 106	41 126	78,5	18 757	35,8	0,456	7 950	15,2	0,193
<b>celkem ČR</b>	<b>4 270 717</b>	<b>169 313</b>	<b>39,6</b>	<b>71 640</b>	<b>16,8</b>	<b>0,423</b>	<b>24 984</b>	<b>5,9</b>	<b>0,148</b>

Zdroj: vlastní výpočty a ČSÚ (2004)

Snížení počtu příjemců dávek sociální péče bylo v jednotlivých krajích téměř rovnoměrné. Nejde si ale nevšimnout, že pokles počtu příjemců (příspěvek na živobytí) byl nejmenší v těch krajích, na které připadá nejvíce příjemců. Zajímavá je též informace o počtu příjemců na 1 000 domácností kraje, kdy mezi jednotlivými kraji panují značné rozdíly. Ty se dají vysvětlit např. rozdílnou výší nezaměstnanosti, jak ukazuje následující graf.

Graf č. 2.1 **Počet příjemců dávek příspěvku na živobytí v 11/2007 v závislosti na výši nezaměstnanosti v tomto měsíci za jednotlivé kraje**

Zdroj: vlastní výpočty a MPSV (2007a)

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

V příloze 2.3 se dále nachází srovnání počtu příjemců v jednotlivých krajích v prosinci 2006 a listopadu 2007 za některé typy domácností. Analyzovány jsou následující: domácnosti bez dětí, domácnosti s dětmi a domácnosti se třemi a více dětmi.

### 2.4 Analýza příjemců příspěvku na živobytí v měsíci listopadu 2007

#### 2.4.1 Stručné představení příspěvku na živobytí

Příspěvek na živobytí svou konstrukcí vychází z předcházející praxe dávek sociální péče. Domácnost má nárok na tuto dávku, jestliže její příjmy nedosahují výše částky na živobytí za společně posuzované osoby. V roce 2007 je dávka vyplácena ve výši rozdílu mezi částkou živobytí a příjmem domácnosti. Zároveň platí, že celková částka živobytí za domácnost se skládá pouze z částek živobytí jednotlivých, společně posuzovaných osob, nepřihlíží se již k částce k zajištění nákladů na domácnost. Ta je zohledněna v doplatku na bydlení.

Velkou změnou oproti předcházející praxi je fakt, že příjmy z pracovní aktivity jsou při hodnocení nároku na dávku počítány pouze ze 70 %. To má motivovat k ekonomické aktivitě zejména ty „klienty“, jejichž potenciální příjmy se pohybují kolem úrovně živobytí domácnosti a kteří by proto na ekonomickou aktivitu mohli rezignovat. Rezignace se na druhou stranu nevyplácí, protože se poté osobě snižuje částka živobytí, která se může blížit až k hranici částky existenčního minima 2 020 Kč měsíčně.

#### 2.4.2 Třídění příjemců podle různých hledisek k 11/2007

Základní přehled o vyplaceném příspěvku na živobytí za měsíc listopad roku 2007 ukazují následující dvě tabulky č. 2.4 a 2.5.

Tabulka č. 2.4 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, třídění podle počtu osob**

	náležící za 11/2007		náležící za jiné měsíce		průměrná částka	relativně		
	počet vyplacených	suma vyplacená v 11/2007	počet vyplacených	suma vyplacená v 11/2007		počet vyplacených	suma vyplacená v 11/2007	
	v 11/2007 A	v jiných měsících B	C	D		E	C/A	A/ΣA
1 osoba	35 078	2 084	95 651 003			2 727	52%	49%
2 osoby	13 687	795	36 987 725			2 702	20%	19%
3 osoby	8 628	611	25 193 855			2 920	13%	13%
4 a více osob	10 061	696	39 253 188			3 902	15%	20%
<b>SUMA</b>	<b>67 454</b>	<b>4 186</b>	<b>197 085 771</b>	<b>4 737</b>	<b>11 319 824</b>	<b>2 922</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Tabulka č 2.5 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, třídění podle počtu dětí**

	náležící za 11/2007		náležící za jiné měsíce		průměrná částka	relativně		
	počet vyplacených		počet vyplacených	suma vyplacená v 11/2007		počet vyplacených	suma vyplacená v 11/2007	
	v 11/2007 A	v jiných měsících B	C	D		E	C/A	A/ΣA
0 dětí	41 927	2 475	121 990 009			2 910	62%	62%
1 dítě	12 469	832	33 747 276			2 706	18%	17%
2 děti	8 028	539	23 331 526			2 906	12%	12%
3 děti	3 016	199	10 244 519			3 397	4%	5%
4 děti	1 228	100	4 712 681			3 838	2%	2%
5 a více dětí	786	41	3 059 760			3 893	1%	2%
<b>SUMA</b>	<b>67 454</b>	<b>4 186</b>	<b>197 085 771</b>	<b>4 737</b>	<b>11 319 824</b>	<b>2 922</b>	<b>100%</b>	100%

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Z uvedených tabulek plyne, že přes 50 % příjemců pochází z domácností s jednou osobou a 62 % příjemců je z domácností bez dětí. Domácnosti s více dětmi (3 a více) tvoří pouze 7,6 % všech příjemců. Jak by se dalo předpokládat, průměrná velikost dávky je pozitivně korelována s velikostí domácnosti (počet členů nebo dětí). Na druhou stranu však diference v průměrné velikosti dávky (rozdíl v dávce, pokud se počet dětí zvětší o jednotku) není vůbec rovnoměrná.

Z celkového počtu dávek, na které domácnostem vznikl nárok za listopad 2007, jich 94,2 % bylo vyplaceno v tomto měsíci, zbytek pak v dalších měsících. Počet dávek, které byly vyplaceny v dalších měsících (4 186 dávek) se téměř neliší od počtu dávek vyplacených v měsíci listopadu, kde ovšem nárok vznikl v předchozích měsících (4 737 dávek). Dá se předpokládat, že jde o domácnosti, které z rozličných důvodů požádaly o vyplacení dávky v následujících měsících poté, co jí vznikl nárok. Hlavně od druhé poloviny roku se dá říci, že je relativní počet těchto případů ustálen (viz. text níže). V případě částek, které byly na dávkách vyplaceny, se jedná o podobné proporce jako v případě počtu dávek. Průměrná částka dávek vyplacených v 11/2007, ale náležejících za jiné měsíce, je nepatrně nižší (2 390 Kč), než je průměrná dávka u dávek, které jsou vyplaceny v 11/2007 s nárokem v tomto měsíci.

Informace z předcházejících dvou tabulek dále rozvíjí následující tabulky č. 2.6 a 2.7 (počet příjemců), 2.8 (objem vyplacených dávek) a 2.9 (průměrná výše dávky).

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

Tabulka č. 2.6 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, počet dávek – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí**

		počet zaopatřených osob					
		0	1	2	3	4+	SUMA
počet dětí	0	0	36 794	6 090	1 191	327	44 402
	1	387	8 379	3 593	720	222	13 301
	2	13	4 445	3 554	430	125	8 567
	3	1	1 086	1 805	265	58	3 215
	4	0	260	914	119	35	1 328
	5+	0	106	607	85	29	827
	<b>SUMA</b>	<b>401</b>	<b>51 070</b>	<b>16 563</b>	<b>2 810</b>	<b>796</b>	<b>71 640</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Tabulka č. 2.7 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, počet dávek – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí (RELATIVNĚ)**

		počet zaopatřených osob					
		0	1	2	3	4+	SUMA
počet dětí	0	0,0%	51,4%	8,5%	1,7%	0,5%	62,0%
	1	0,5%	11,7%	5,0%	1,0%	0,3%	18,6%
	2	0,0%	6,2%	5,0%	0,6%	0,2%	12,0%
	3	0,0%	1,5%	2,5%	0,4%	0,1%	4,5%
	4	0,0%	0,4%	1,3%	0,2%	0,0%	1,9%
	5+	0,0%	0,1%	0,8%	0,1%	0,0%	1,2%
	<b>SUMA</b>	<b>0,6%</b>	<b>71,3%</b>	<b>23,1%</b>	<b>3,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>100,0%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Nejvíce příjemců dávky můžeme nalézt v domácnostech, kde je jenom jedna zaopatřená osoba (71 % ze všech příjemců). Může se jednat o případy domácnosti jednotlivce (51 %) nebo domácnost samoživitele s nezaopatřenými dětmi (20 %). Naproti tomu případy, kdy je v domácnosti 3 a více zaopatřených osob, jsou spíše vzácné (5 %). Taktéž může být pro někoho překvapivé, že pokud vezmeme domácnosti s dětmi, tak většina příjemců má maximálně dvě děti (31 % ze všech příjemců), domácností s více dětmi je mezi všemi příjemci pouze 7,6 %.

Tabulka č. 2.8 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, objem dávek – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí (RELATIVNĚ)**

		počet zaopatřených osob					
		0	1	2	3	4+	SUMA
počet dětí	0	0,0%	48,2%	10,2%	2,6%	0,9%	61,9%
	1	0,4%	8,5%	6,0%	1,6%	0,7%	17,1%
	2	0,0%	4,2%	6,3%	1,0%	0,4%	11,8%
	3	0,0%	1,1%	3,2%	0,7%	0,2%	5,2%
	4	0,0%	0,3%	1,7%	0,3%	0,1%	2,4%
	5+	0,0%	0,2%	1,1%	0,2%	0,1%	1,6%
	<b>SUMA</b>	<b>0,4%</b>	<b>62,5%</b>	<b>28,6%</b>	<b>6,2%</b>	<b>2,3%</b>	<b>100,0%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Tabulka č. 2.9 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, průměrná dávka – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí**

		počet zaopatřených osob					SUMA
		0	1	2	3	4+	
počet dětí	0		2 734	3 508	4 480	5 924	2 910
	1	2 053	2 118	3 577	4 567	6 389	2 706
	2	2 398	1 975	3 715	4 739	6 745	2 906
	3	7 402	2 186	3 729	5 175	7 073	3 397
	4		2 594	3 938	5 266	5 383	3 838
	5+		3 119	3 709	5 159	6 743	3 893
	<b>SUMA</b>	<b>2 078</b>	<b>2 556</b>	<b>3 622</b>	<b>4 661</b>	<b>6 272</b>	<b>2 922</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Relativní objem dávek u jednotlivých typů domácností přibližně kopíruje relativní počet příjemců dávky, na vícečetné domácnosti připadá mírně vyšší podíl objemu dávek, než je počet příjemců. Logickým důsledkem je pak vyšší průměrná dávka u domácností s více členy. Průměrná výše dávek je přitom více citlivá na počet zaopatřených osob v domácnosti než na počet nezaopatřených dětí.

Následující dvě tabulky č. 2.10 a 2.11 ukazují dynamiku vývoje v počtu příjemců a průměrné dávky u dávek, kde vznikl nárok za 11/2007, oproti dávkám s nárokem za 5/2007. Následující tabulky jsou pouze ilustrativní, část věnující se vývoji počtu příjemců v průběhu celého roku 2007 bude následovat.

Tabulka č. 2.10 **Příspěvek na živobytí, počet dávek – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí (relativní změna v počtech příjemců v listopadu oproti květnu)**

		počet zaopatřených osob					SUMA
		0	1	2	3	4+	
počet dětí	0		-13%	-26%	-35%	-41%	-16%
	1	-8%	-18%	-29%	-34%	-36%	-22%
	2	-13%	-21%	-26%	-33%	-40%	-24%
	3	-50%	-16%	-24%	-23%	-45%	-22%
	4		-13%	-25%	-27%	-27%	-23%
	5+		-5%	-25%	-30%	-47%	-25%
	<b>SUMA</b>	<b>-8%</b>	<b>-15%</b>	<b>-26%</b>	<b>-33%</b>	<b>-40%</b>	<b>-19%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Celkový počet příjemců dávky, v případě, kdy vznikl nárok za listopad, je oproti počtu příjemců s nárokem za květen nižší o 19 %. Z hlediska počtu dětí můžeme říci, že pokles počtu příjemců je větší, pokud se v domácnosti nachází více dětí. Opět, závislost snížení počtu příjemců je ještě větší, pokud ji poměříme počtem zaopatřených osob v domácnosti. V některých případech došlo ke snížení o téměř 50 %. Větší počet zaopatřených osob v domácnosti znamená v rostoucím hospodářství zvyšující se naději najít práci, čímž se domácnost se svými příjmy může snadněji dostat nad částku živobytí.

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

Tabulka č. 2.11 **Příspěvek na živobytí, průměrná dávka – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí (relativní změna průměrné dávky v listopadu oproti květnu)**

		počet zaopatřených osob					
		0	1	2	3	4+	SUMA
počet dětí	0		-5,4%	1,1%	5,4%	7,3%	-4,7%
	1	2,3%	-0,9%	5,8%	-0,2%	4,4%	-0,9%
	2	1,4%	1,9%	4,6%	4,0%	7,9%	1,8%
	3	743,1%	3,7%	6,2%	0,8%	16,8%	3,6%
	4		9,5%	10,9%	1,4%	1,0%	8,1%
	5+		14,2%	10,6%	8,4%	5,8%	8,4%
	<b>SUMA</b>	<b>3,2%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>4,3%</b>	<b>3,4%</b>	<b>6,8%</b>	<b>-2,3%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

K mnohem menším změnám došlo mezi měsícem květnem a listopadem u průměrné dávky. Za všechny příjemce mezi uvedenými měsíci velikost průměrné dávky poklesla o 2 %, na čemž se nejvíce (a vlastně téměř pouze) podílel pokles průměrné dávky u domácnosti s jednou osobou. U ostatních domácností výše průměrné dávky buď stagnovala, nebo rostla. To by mohlo indikovat, že v případě domácností jednotlivců bylo v listopadu častěji aplikováno snížení částky živobytí o bonusu dané zákonem než v měsíci květnu.

Tabulka č. 2.12 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, třídění podle kraje**

	náležící za 11/2007		náležící za jiné měsíce		průměrná částka	relativně		
	počet vyplacených		počet vypl.	suma vyplacená v 11/2007		počet vypl.	suma vyplacená v 11/2007	
	v 11/2007 A	v jiných měsících B						C
Hlavní město Praha	2 610	347	5 987 563	367	822 749	2 294	4%	3%
Středočeský kraj	4 454	289	10 756 803	354	752 273	2 415	7%	5%
Jihočeský kraj	2 356	188	6 079 540	224	450 382	2 580	3%	3%
Plzeňský kraj	1 788	144	5 244 962	191	477 629	2 933	3%	3%
Karlovarský kraj	3 031	243	9 402 928	358	919 159	3 102	4%	5%
Ústecký kraj	13 676	565	43 633 471	625	1 575 841	3 191	20%	22%
Liberecký kraj	2 444	135	7 320 923	116	304 415	2 995	4%	4%
Královéhradecký kraj	2 241	117	6 503 638	174	429 730	2 902	3%	3%
Pardubický kraj	2 327	128	6 136 255	165	334 388	2 637	3%	3%
Vysočina	1 492	114	4 138 547	106	230 067	2 774	2%	2%
Jihomoravský kraj	6 587	503	19 665 762	487	1 233 959	2 986	10%	10%
Olomoucký kraj	3 971	277	12 072 329	301	735 952	3 040	6%	6%
Moravskoslezský kraj	17 775	982	52 574 482	1 078	2 590 224	2 958	26%	27%
Zlínský kraj	2 702	154	7 568 568	191	463 056	2 801	4%	4%
<b>ČR</b>	<b>67 454</b>	<b>4 186</b>	<b>197 085 771</b>	<b>4 737</b>	<b>11 319 824</b>	<b>2 922</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

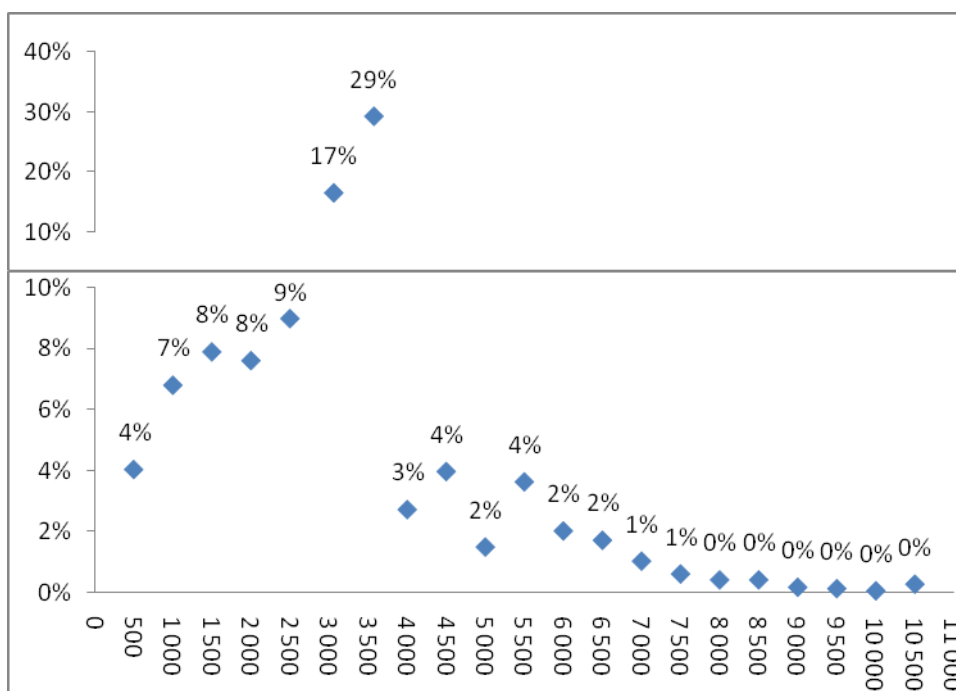


Předcházející tabulka č. 2.12 se soustředí na regionální rozdíly příjemců příspěvku na živobytí v listopadu 2007. Jak už bylo řečeno, největší počet příjemců připadá na kraje Ústecký a Moravskoslezský, na které připadá 46 % všech příjemců a téměř 50 % výše dávek.

Průměrná výše dávky se přitom mezi kraji zásadně neliší, pouze Praha a Středočeský kraj mají výrazně nižší velikost průměrné dávky.

Následující graf č. 2.2 ukazuje, jaké je rozložení příjemců dávky v 11/2007, pokud třídíme podle výše dávky. Většina příjemců má dávku do 3 500 Kč za měsíc, počet dávek nad 7 500 Kč se blíží nule (1,5 % celku). Největší četnost je v intervalu 3 000-3 500 Kč (29 % příjemců) a 2 500-3 000 Kč (17 % příjemců). Jak ukazuje další graf č. 2.3, je to dáno hlavně domácnostmi jednotlivců.

Graf č. 2.2 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, relativní počet vyplacených dávek (celkem 71 640 dávek), třídění dle výše dávky (intervaly po 500 Kč)**



Pozn.: Na ose x zobrazen horní konec intervalu, ve kterém příjemci leží. Intervaly po 500 Kč  
Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

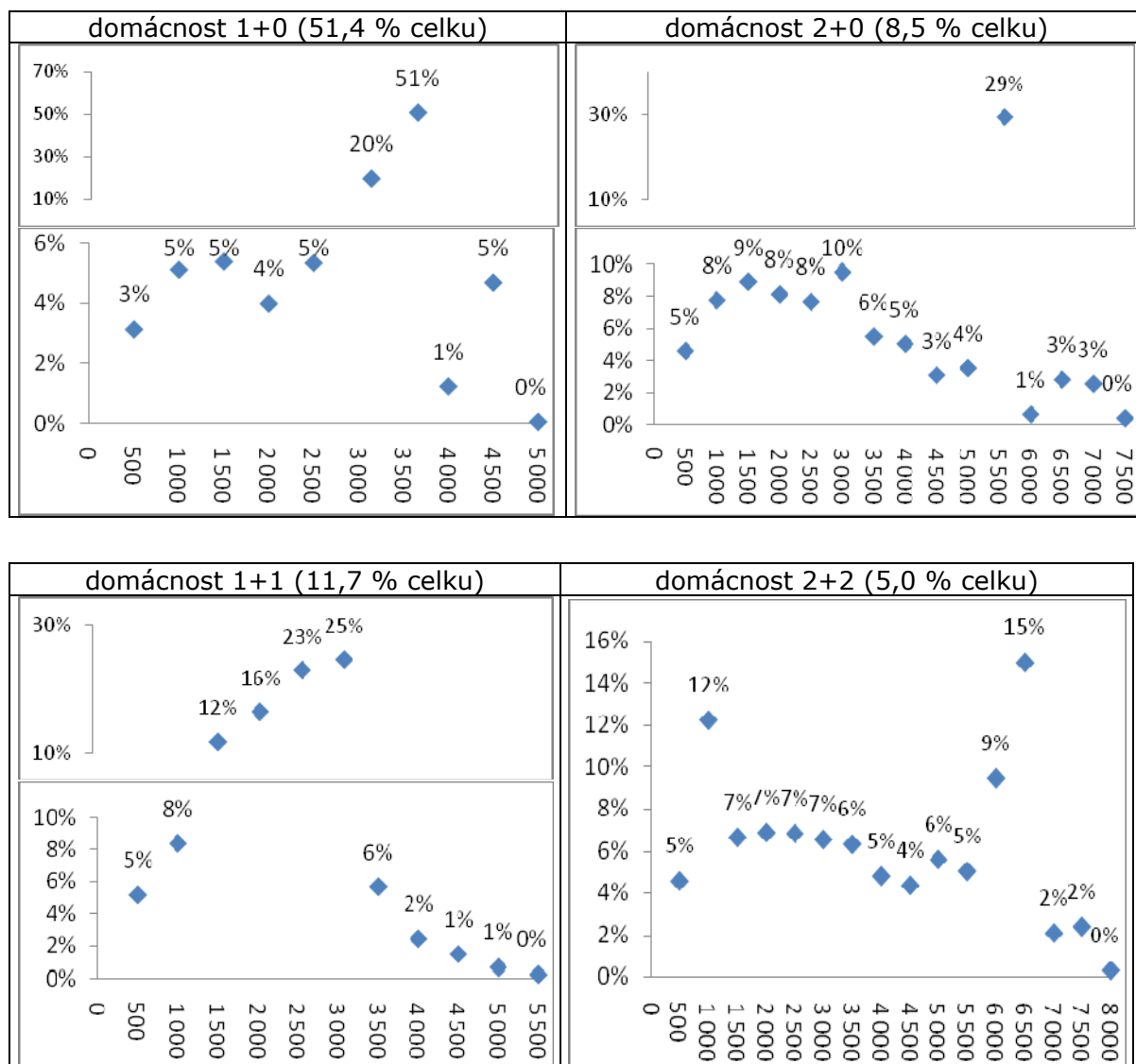
Následující graf č. 2.3 dále rozvíjí informaci předcházejícího grafu, kdy ukazuje relativní četnosti příjemců podle výše dávek za některé (nejčetnější) typy domácností. Pravděpodobně nejzajímavější je informace, že 71 % domácností jednotlivců má dávku v poměrně úzkém rozpětí 2 500 až 3 500 Kč, téměř 30 % domácností s dvěma zaopatřenými jedinci bez dětí má dávku v rozmezí 5 000 až 5 500 Kč a že největší počet příjemců u domácnosti samoživitele s jedním dítětem má dávku mezi 1 000 až 3 000 Kč. U domácností se dvěma zaopatřenými členy s dětmi je dávka rozprostřena rovnoměrněji mezi všechna pásma, zcela rovnoměrné rozložení je pak u domácnosti typu 2+1.

Tuto informaci můžeme interpretovat tak, že pokud se stejný typ domácnosti „shlukuje“ v určitém úzkém pásmu u výše dávky, budou se taktéž jejich pracovní

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

příjmy „shlukovat“ v nějakém pásmu – to by mohlo indikovat, že pro tyto domácnosti zde existuje tzv. past neaktivity.

Graf č. 2.3 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, relativní počet vyplacených dávek za některé typy domácností, třídění dle výše dávky (intervaly po 500 Kč)**



Pozn.: Na ose x zobrazen horní konec intervalu, ve kterém příjemci leží. Intervaly po 500 Kč

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Z tabulky č. 2.13 vyplývá, že o příspěvek na živobytí v listopadu 2007 častěji požádala (a dávku dostala) žena, zároveň ale výše její dávky byla nepatrně nižší, než u jiných krajů, když dávku dostal muž. V krajích, ze kterých pochází nejvíce příjemců, o dávku častěji žádají ženy. Rozdíl je ale zanedbatelný.

Tabulka č. 2.13 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, třídění podle kraje a pohlaví příjemce**

	vyplacené dávky			suma dávek	průměrná výše dávky		
	muž	žena	podíl muž	podíl muž	muž	žena	
	A	B	A/(A+B)	C	D	E	D/E
Hlavní město Praha	1 498	1 459	51%	52%	2 329	2 258	103%
Středočeský kraj	2 079	2 664	44%	44%	2 420	2 411	100%
Jihočeský kraj	1 007	1 537	40%	40%	2 622	2 554	103%
Plzeňský kraj	965	967	50%	53%	3 070	2 796	110%
Karlovarský kraj	1 587	1 687	48%	48%	3 090	3 114	99%
Ústecký kraj	5 829	8 412	41%	42%	3 267	3 138	104%
Liberecký kraj	1 009	1 570	39%	40%	3 083	2 940	105%
Královéhradecký kraj	936	1 422	40%	43%	3 106	2 767	112%
Pardubický kraj	1 033	1 422	42%	44%	2 791	2 525	111%
Vysočina	694	912	43%	45%	2 914	2 671	109%
Jihomoravský kraj	3 030	4 060	43%	44%	3 043	2 942	103%
Olomoucký kraj	1 877	2 371	44%	45%	3 130	2 971	105%
Moravskoslezský kraj	7 838	10 919	42%	43%	3 084	2 868	108%
Zlínský kraj	1 369	1 487	48%	52%	3 012	2 606	116%
<b>ČR</b>	<b>30 751</b>	<b>40 889</b>	<b>43%</b>	<b>44%</b>	<b>3 007</b>	<b>2 858</b>	<b>105%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Z hlediska věku třídí příjemce následující tabulka. Téměř 50 % mužů, kteří získali 11/2007 příspěvek na živobytí, bylo starších 45 let. Mohli bychom se dokonce domnívat, že jich velký podíl bude starší než 50 let, kdy po ztrátě zaměstnání jenom s obtížemi hledají další zaměstnání. Ženy-příjemkyně jsou mnohem více rozloženy do všech věkových skupin, což si lze vysvětlit tak, že žena, která se stará o rodinný rozpočet, žádá taktéž o dávku. Po dosažení věku 55 let u žen prudce klesá počet vyplacených dávek, zde je nejspíš východiskem z nezaměstnanosti požádání si o předčasný starobní důchod.

Tabulka č. 2.14 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, třídění podle pohlaví a věku příjemce**

	vyplacené dávky			objem dávek		průměrná výše dávky		
	muž	žena	podíl muž	celkem	podíl muž	muž	žena	
	A	B	A/(A+B)	C	D	E	F	E/F
0-18	9	20	31%	40 997	33%	1 686	1 528	110%
18-26	2 345	3 405	41%	13 755 105	41%	2 730	2 638	103%
26-35	4 915	11 026	31%	40 969 725	32%	2 893	2 690	108%
35-45	7 250	11 896	38%	54 276 328	39%	3 093	2 966	104%
45-55	9 821	10 558	48%	60 326 774	48%	3 117	3 092	101%
55-60	5 131	2 930	64%	22 797 370	65%	3 034	2 813	108%
60-65	1 053	627	63%	3 767 451	69%	2 575	1 941	133%
65-	227	427	35%	1 152 021	39%	2 079	1 722	121%
<b>celkem</b>	<b>30 751</b>	<b>40 889</b>	<b>43%</b>	<b>197 085 771</b>	<b>44%</b>	<b>3 007</b>	<b>2 858</b>	<b>105%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

Z pohledu formy bydlení se nejvíce příjemců rekrutuje z nájemního bydlení, překvapivé může být nízké procento příjemců, kteří mají vlastnickou formu bydlení a relativně vysoký podíl jedinců, kteří bydlí v ubytovnách, podnájmu nebo nemají přístřeší.

Tabulka č. 2.15 **Příspěvek na živobytí za 11/2007, třídění podle formy bydlení**

	vyplacené dávky				
	počet	objem	počet relativně	objem relativně	průměrná dávka
vlastnická	13 818	37 479 647	19%	19%	2 863
nájemní	32 027	91 432 922	45%	46%	3 022
jiná (podnájem, ubytovna ap.)	16 399	43 652 749	23%	22%	2 843
bez přístřeší	9 052	23 576 851	13%	12%	2 795
nezjištěno	344	943 602	0%	0%	2 949
<b>SUMA</b>	<b>71 640</b>	<b>197 085 771</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>2 922</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

### 2.4.3 Třídění příjemců příspěvku na živobytí v průběhu roku 2007

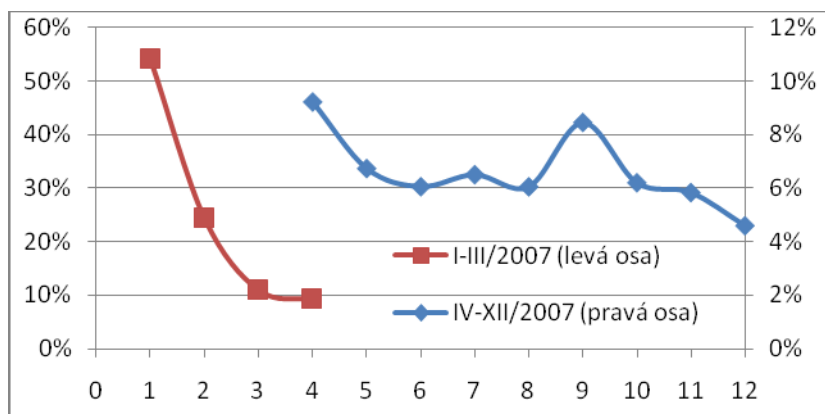
Následující tabulka č. 2.16 a graf č. 2.4 dává přehled o všech vyplacených dávkách příspěvku na živobytí v průběhu dvanácti měsíců roku 2007. Plynou z nich hlavně následující skutečnosti:

- Většina příjemců žádá o dávku v měsíci, kdy jim vznikl nárok. Průměrně za rok 2007 to bylo 91 %. Toto číslo je ale značně ovlivněno skutečnostmi prvních dvou měsíců, kdy klienti nejspíš čekali, až se úředníci se systémem naučí pracovat. Tomu by odpovídal i celkově nízký počet příjemců za tyto dva měsíce, kdy domácnosti měly ještě možnost čerpat sociální dávky podle původní legislativy. Drobná anomálie byla ještě zaznamenána v průběhu měsíce září, kdy se dočasně zvýšil počet domácností, které o dávku zažádaly až v následujících měsících. Tato skutečnost se dotkla více domácností s dětmi, i když jí zaznamenaly i domácnosti bez dětí.
- Počínaje měsícem dubnem se vytrvale snižuje počet vyplacených dávek. V prosinci byl proti dubnu o téměř čtvrtinu nižší.
- Průměrná dávka se v průběhu roku mění minimálně. Vyšší průměrnou částku mají domácnosti, kterým je dávka vyplacena v měsíci, ve kterém jim na ni vznikl nárok (domácnost je více závislá na sociálním příjmu), než domácnosti, které o dávku žádají až v následujících měsících, po měsíci, kdy jí vznikl nárok (domácnost je méně závislá na sociálním příjmu).

Tabulka č. 2.16 **Příspěvek na živobytí v jednotlivých měsících roku 2007, počet vyplacených dávek a jejich suma v Kč podle měsíce nároku**

	náležící za měsíc X/2007			suma vyplacená v 11/2007	náležící za jiné měsíce		průměrná částka		relativně		
	počet vyplacených				počet vypl.	suma vyplacená v 11/2007			počet vypl.	suma vyplacená v 11/2007	
	v X/2007	v jiných měsících	za měsíc X/2007	C=A+B			D	E			F
	A	B	C=A+B	D	E	F	D/A	F/E	C/ΣC	D/ΣD	
leden	9 039	10 706	19 745	26 675 155	280	883 243	2 951	3 154	2,3%	1,1%	
únor	38 404	12 395	50 799	125 489 987	8 952	23 409 654	3 268	2 615	5,9%	5,3%	
březen	70 994	8 763	79 757	230 751 130	11 768	29 900 360	3 250	2 541	9,3%	9,8%	
duben	81 149	8 239	89 388	253 435 195	9 036	25 473 758	3 123	2 819	10,4%	10,7%	
květen	82 250	5 940	88 190	246 010 316	7 822	20 684 455	2 991	2 644	10,2%	10,4%	
červen	79 202	5 111	84 313	235 461 221	6 279	16 172 178	2 973	2 576	9,8%	10,0%	
červenec	75 601	5 264	80 865	224 931 870	5 196	13 108 647	2 975	2 523	9,4%	9,5%	
srpen	73 114	4 715	77 829	217 502 374	5 181	12 678 656	2 975	2 447	9,0%	9,2%	
září	68 994	6 374	75 368	205 571 474	4 411	10 571 334	2 980	2 397	8,8%	8,7%	
říjen	69 348	4 590	73 938	202 632 866	6 589	15 841 201	2 922	2 404	8,6%	8,6%	
listopad	67 454	4 186	71 640	197 085 771	4 737	11 319 824	2 922	2 390	8,3%	8,4%	
prosinec	66 089	3 191	69 280	193 286 016	5 131	12 810 078	2 925	2 497	8,0%	8,2%	
SUMA 2007	<b>781 638</b>	<b>79 474</b>	<b>861 112</b>	<b>2 358 833 375</b>	<b>75 382</b>	<b>192 853 888</b>	<b>3 018</b>	<b>2 558</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Graf č. 2.4 **Příspěvek na živobytí, podíl počtu domácností, jimž je dávka vyplacena ve stejném měsíci, ve kterém vzniká nárok, na všech domácnostech, kterým je v daném měsíci dávka vyplacena**

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

## 2.5 Analýza příjemců dávky doplatek na bydlení v měsíci listopadu 2007

### 2.5.1 Stručné představení doplatku na bydlení

Doplatek na bydlení je dávka, která má zohlednit odůvodněné náklady domácnosti na bydlení. V minulém systému se tato dávka samostatně nevyskytovala,

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

byla součástí „doplatku do životního minima“ a její výše do roku 2007 byla závislá zejména na počtu osob, které v domácnosti bydlí. Od roku 2007 náleží doplatek na bydlení domácnosti, jejíž příjmy po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nedosahují částky živobytí domácnosti.

Oproti předchozímu stavu je největší změnou způsob stanovení odůvodněných nákladů na bydlení, které závisí nejenom na počtu osob obývajících byt, ale taky na regionálních rozdílech v nájemném a cenách za energie a služby související s bytem.

Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení za předchozí kalendářní měsíc, a částkou, o kterou příjem domácnosti zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí společně posuzovaných osob domácnosti.

### 2.5.2 Třídění příjemců podle různých hledisek k 11/2007

Základní přehled o vyplacených dávkách doplatku na bydlení za měsíc listopad roku 2007 ukazují následující tabulky.

Tabulka č. 2.17 **Doplatek na bydlení za 11/2007, třídění podle počtu dětí**

	náležící za 11/2007			náležící za jiné měsíce		průměrná částka E/D	relativně suma vyplacená za 11/2007 (A+B)/Σ(A+B)
	počet vyplacených		suma vyplacená v 11/2007	počet vyplacených	suma vyplacená v 11/2007		
	v 11/2007 A	v jiných měsících B	C	D	E		
0 dětí	2	14 561	4 741				58,3%
1 dítě	0	5 440	0				21,8%
2 děti	0	3 104	0				12,4%
3 děti	0	1 133	0				4,5%
4 děti	0	466	0				1,9%
5 a více dětí	0	278	0				1,1%
<b>SUMA</b>	<b>2</b>	<b>24 982</b>	<b>4 741</b>	<b>24 887</b>	<b>45 711 476</b>	<b>1 837</b>	<b>100,0%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Jak již bylo řečeno, pro účely analýzy mají statistiky o doplatku na bydlení horší využitelnost, protože většina dávek je vyplácena až v následujících měsících, po vzniku nároku. Naprostá většina informací o výši vyplacených dávek a průměrné dávce za jednotlivé skupiny je proto ze statistik nedostupná.

Dále se ukazuje, že počet příjemců dávky je ve srovnání s příjemci příspěvku na živobytí asi třetinový, celkově vyplacená částka je asi pětinová. Většina dávek je v měsíci listopadu vyplacena domácnostem bez nezaopatřených osob, domácnosti jednotlivců tvoří cca 49 % ze všech příjemců. Informace z předcházející tabulky dále rozvíjí následující tabulka č. 2.18 a 2.19.

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

Tabulka č. 2.18 **Doplatek na bydlení za 11/2007, počet dávek – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí**

		počet zaopatřených osob					
		0	1	2	3	4+	SUMA
počet dětí	0	0	12 118	2 020	319	106	14 563
	1	140	3 829	1 189	205	77	5 440
	2	4	1 797	1 114	132	57	3 104
	3	0	423	600	85	25	1 133
	4	0	120	294	36	16	466
	5+	0	44	194	25	15	278
	<b>SUMA</b>	<b>144</b>	<b>18 331</b>	<b>5 411</b>	<b>802</b>	<b>296</b>	<b>24 984</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Tabulka č. 2.19 **Doplatek na bydlení za 11/2007, počet dávek – třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí (RELATIVNĚ)**

		počet zaopatřených osob					
		0	1	2	3	4+	SUMA
počet dětí	0	0,0%	48,5%	8,1%	1,3%	0,4%	58,3%
	1	0,6%	15,3%	4,8%	0,8%	0,3%	21,8%
	2	0,0%	7,2%	4,5%	0,5%	0,2%	12,4%
	3	0,0%	1,7%	2,4%	0,3%	0,1%	4,5%
	4	0,0%	0,5%	1,2%	0,1%	0,1%	1,9%
	5+	0,0%	0,2%	0,8%	0,1%	0,1%	1,1%
	<b>SUMA</b>	<b>0,6%</b>	<b>73,4%</b>	<b>21,7%</b>	<b>3,2%</b>	<b>1,2%</b>	<b>100,0%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

I když je celkový počet příjemců doplatku na bydlení ve srovnání příspěvkem na živobytí téměř třetinový, relativní rozdělení příjemců podle jednotlivých skupin (dětí, zaopatřené osoby) je téměř identické s rozložením příspěvku na živobytí. Následující tabulka č. 2.20 ukazuje dynamiku vývoje v počtu příjemců, kterým vznikl nárok za 11/2007 oproti příjemcům s nárokem za 5/2007.

Tabulka č 2.20 **Doplatek na bydlení, relativní změna v počtech příjemců v listopadu oproti květnu, třídění podle počtu zaopatřených osob a dětí**

		počet zaopatřených osob					
		0	1	2	3	4+	SUMA
počet dětí	0		-18%	-24%	-39%	-31%	-19%
	1	-3%	-20%	-28%	-38%	-34%	-23%
	2	33%	-25%	-32%	-39%	-30%	-28%
	3	-100%	-24%	-32%	-26%	-43%	-29%
	4		-15%	-35%	-41%	-30%	-32%
	5+		-27%	-29%	-44%	-29%	-31%
	<b>SUMA</b>	<b>-3%</b>	<b>-19%</b>	<b>-28%</b>	<b>-38%</b>	<b>-33%</b>	<b>-22%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

Tak, jako v případě příspěvku na živobytí, i u doplatku na bydlení poklesl mezi měsíci květnem a listopadem počet vyplácených dávek. Taktéž zde platí, že pokles více zasáhl domácnosti s více zaopatřenými osobami a s více dětmi, nejmenší pokles je u domácností jednotlivců.

Tabulka č. 2.21 **Doplatek na bydlení za 11/2007, třídění podle kraje**

	počet vypl. náležitostí za 11/2007	náležitosti za jiné měsíce			relativně		počet případů na 1000 cenзовých domácností
		počet vyplaceným	suma vyplacená v 11/2007	průměrná částka	počet vypl.	suma vyplacená v 11/2007	
					D/ΣD	E/ΣE	
A+B	D	E	E/D	D/ΣD	E/ΣE	F	
Hlavní město Praha	840	839	1 838 485	2 191	3,4%	4,0%	1,53
Středočeský kraj	1 027	1 080	2 411 724	2 233	4,3%	5,3%	2,33
Jihočeský kraj	838	813	1 630 135	2 005	3,3%	3,6%	3,18
Plzeňský kraj	486	475	835 951	1 760	1,9%	1,8%	2,04
Karlovarský kraj	938	951	1 594 484	1 677	3,8%	3,5%	7,18
Ústecký kraj	5 427	5 241	10 053 555	1 918	21,1%	22,0%	14,72
Liberecký kraj	892	908	1 829 511	2 015	3,6%	4,0%	5,01
Královéhradecký kraj	762	753	1 324 575	1 759	3,0%	2,9%	3,30
Pardubický kraj	577	617	913 172	1 480	2,5%	2,0%	3,02
Vysočina	541	523	794 222	1 519	2,1%	1,7%	2,62
Jihomoravský kraj	2 388	2 337	4 232 244	1 811	9,4%	9,3%	5,13
Olomoucký kraj	1 330	1 301	2 026 276	1 557	5,2%	4,4%	5,06
Moravskoslezský kraj	7 950	8 063	14 758 983	1 830	32,4%	32,3%	15,38
Zlínský kraj	988	986	1 468 159	1 489	4,0%	3,2%	4,25
<b>ČR</b>	<b>24 984</b>	<b>24 887</b>	<b>45 711 476</b>	<b>1 837</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>5,83</b>

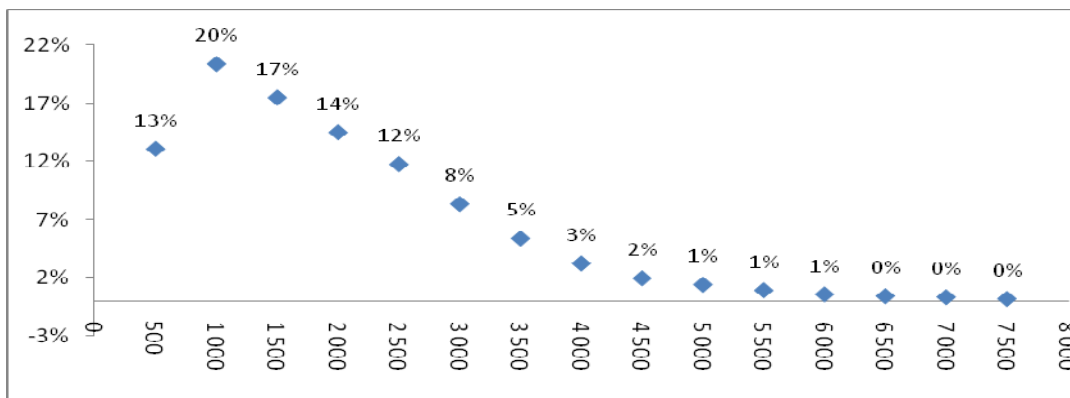
Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Obdobně jako u příspěvku na živobytí, i počty příjemců doplatku na bydlení jsou regionálně značně diferencovány. V listopadu 2007 připadalo v ČR průměrně na 1 000 domácností cca 6 příjemců doplatku na bydlení. Zatímco v Praze, kde nájemné dosahuje nejvyšších hodnot, připadá na 1 000 domácností pouze 1,5 příjemce, v Ústeckém kraji, s nižší úrovní nájemného, je to téměř 15 příjemců na 1 000 domácností. Opět platí, že úroveň nezaměstnanosti determinuje relativní počty příjemců v jednotlivých krajích.

Následující graf ukazuje rozložení příjemců doplatku na bydlení podle výše dávky. Polovina příjemců má dávku menší než 1 500 Kč, naprostá většina příjemců pak do 3 000 Kč. Informaci dále rozšiřuje graf č. 2.6, který ukazuje rozložení jednotlivých typů domácností podle výše dávky. U domácností jednotlivců jsou příjemci opět koncentrováni do poměrně úzkého příjmového pásma – v intervalu do 2 000 Kč se jich nachází cca 70 %, což je mnohem více než u jakéhokoliv jiného typu domácností v celém příjmovém spektru. Koncentrace příjemců do poměrně úzkého příjmového pásma je charakteristická pro domácnosti s méně členy, vícečlenné domácnosti jsou rovnoměrněji rozprostřeny v celém příjmovém pásma. Důvody jsou obdobné, jak již bylo uvedeno v případě příspěvku na živobytí.



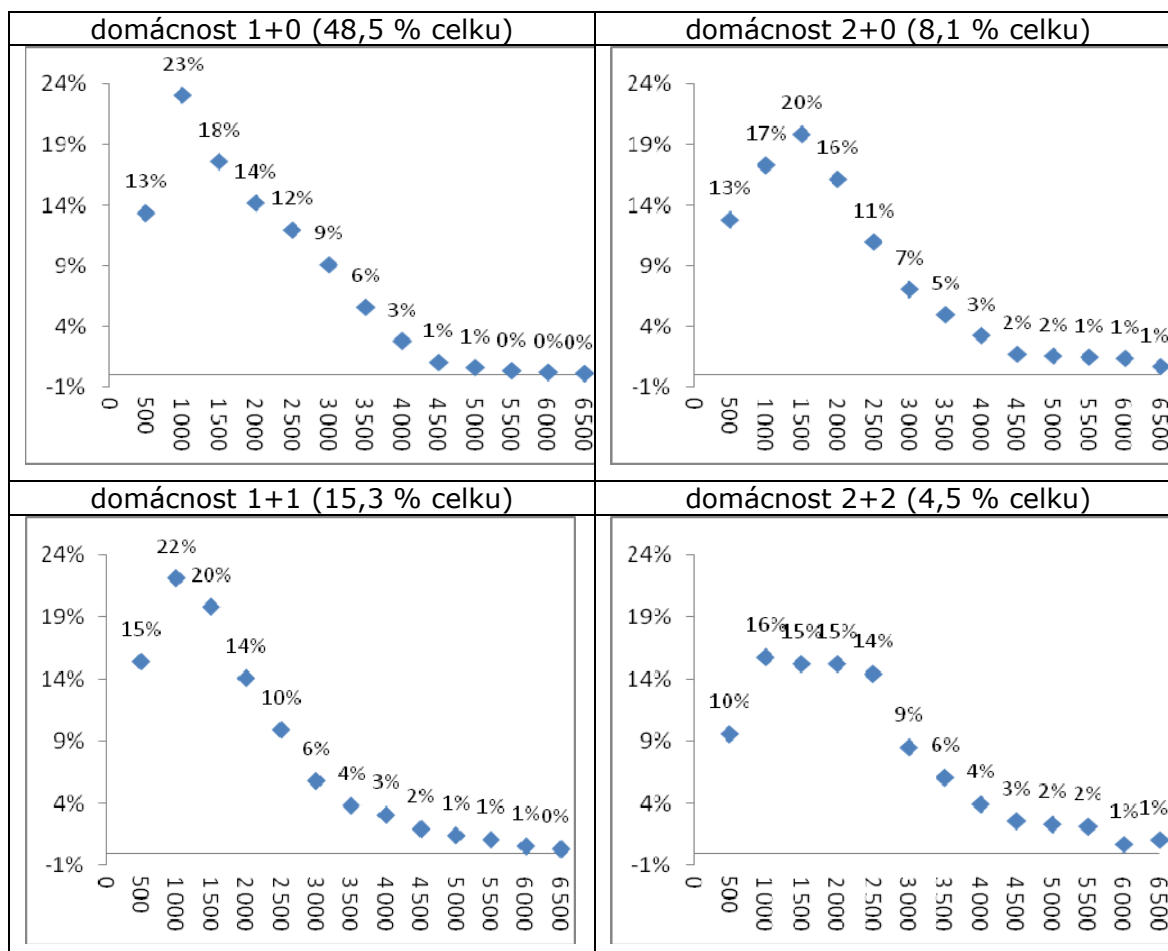
Graf č. 2.5 **Doplatek na bydlení za 11/2007, relativní počet vyplacených dávek (celkem 24 984 dávek), třídění dle výše dávky (intervaly po 500 Kč)**



Pozn.: Na ose x zobrazen horní konec intervalu, ve kterém příjemci leží. Intervaly po 500 Kč

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Graf č. 2.6 **Doplatek na bydlení za 11/2007, relativní počet vyplacených dávek za některé typy domácností, třídění dle výše dávky (intervaly po 500 Kč)**



Pozn.: Na ose x zobrazen horní konec intervalu, ve kterém příjemci leží. Intervaly po 500 Kč

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV0

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

Z následující tabulky se zdá, že o doplatek na bydlení žádají častěji ženy než muži. V případě příspěvku na živobytí to bylo 43 % mužů. Podíl je nižší v těch krajích, ze kterých pochází nejvíce příjemců.

Tabulka č. 2.22 **Doplatek na bydlení za 11/2007, třídění podle kraje a pohlaví příjemce**

	vyplacené dávky		
	muž	žena	podíl muž
	A	B	A/(A+B)
Hlavní město Praha	338	502	40,2%
Středočeský kraj	388	639	37,8%
Jihočeský kraj	272	566	32,5%
Plzeňský kraj	210	276	43,2%
Karlovarský kraj	381	557	40,6%
Ústecký kraj	1 911	3 516	35,2%
Liberecký kraj	319	573	35,8%
Královéhradecký kraj	248	514	32,5%
Pardubický kraj	201	376	34,8%
Vysočina	222	319	41,0%
Jihomoravský kraj	855	1 533	35,8%
Olomoucký kraj	525	805	39,5%
Moravskoslezský kraj	2 927	5 023	36,8%
Zlínský kraj	443	545	44,8%
<b>ČR</b>	<b>9 240</b>	<b>15 744</b>	<b>37,0%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Rozdíl v rozložení příjemců (žadatelů o dávku) na muže a ženy je velmi významný z pohledu věku žadatele. Pokud je příjemce v „produktivním věku“, je to častěji žena. Ta buď drží „rodinnou kasu“ nebo se jedná o rodinu samoživitelky s nezaopatřenými dětmi. Pokud je příjemce na konci svého produktivního období (těsně před koncem nebo na přelomu do postproduktivního období), relativně roste počet mužů coby příjemců. Je to způsobeno zejména tím, že ženy v ČR stále odcházejí do starobního důchodu dříve než muži.

Tabulka č. 2.23 **Doplatek na bydlení za 11/2007, třídění podle pohlaví a věku příjemce**

	vyplacené dávky		
	muž	žena	podíl muž
	A	B	A/(A+B)
0-18	2	2	50,0%
18-26	402	856	32,0%
26-35	1 129	4 180	21,3%
35-45	2 134	4 605	31,7%
45-55	3 306	4 338	43,2%
55-60	1 793	1 392	56,3%
60-65	393	235	62,6%
65-	81	136	37,3%
celkem	9 240	15 744	37,0%

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Většina příjemců doplatku na bydlení (přes 80 %) má formu bydlení nájemní, podnájem nebo bydlí na ubytovnách. Tuto informaci je třeba dát do kontextu s tím, že obce se v minulosti bytového fondu ve svém vlastnictví spíše zbavovaly, než že by vytvářely ucelené koncepce sociálního bydlení.

Tabulka č. 2.24 **Doplatek na bydlení za 11/2007, třídění podle formy bydlení**

	vyplacené dávky	
	počet	počet relativně
vlastnická	3 956	15,8%
nájemní	14 227	56,9%
jiná (podnájem, ubytovna ap.)	6 704	26,8%
bez přístřeší	0	0,0%
nezjištěno	97	0,4%
<b>SUMA</b>	<b>24 984</b>	<b>100,0%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Následující tabulka ukazuje rozložení příjemců a vyplacených částek v průběhu roku 2007. Průměrně je měsíčně vyplaceno cca 25 tisíc dávek. Nižší počet dávek (náběh systému) byl vyplaceno za měsíc leden a částečně ještě únor. Maximum dávek je vyplaceno za měsíc březen, poté počty příjemců již klesají (z cca 35 tisíc až na 24 tisíc měsíčně).

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

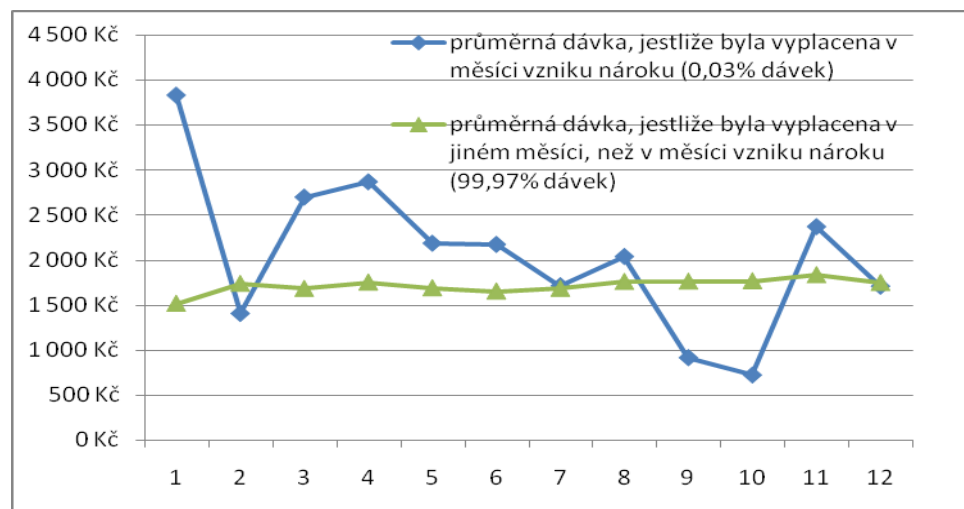
Tabulka č. 2.25 **Doplatek na bydlení v jednotlivých měsících roku 2007, třídění podle počtu osob**

	náležící za měsíc X/2007		náležící za jiné měsíce			relativně		
	počet vyplacených		počet vyplacených	suma vyplacená v X/2007	průměrná částka	počet vyplacených	suma vyplacená v 11/2007	
	v X/2007 A	v jiných měsících B						C
leden	8	12 838	30 647	37	56 080	1 516	0,0%	0,0%
únor	16	25 703	22 480	8 505	14 790 088	1 739	2,8%	2,8%
březen	3	35 704	8 094	27 304	45 936 358	1 682	9,1%	8,8%
duben	11	34 003	31 547	36 182	63 452 435	1 754	12,0%	12,2%
květen	9	32 130	19 668	33 005	55 775 403	1 690	10,9%	10,7%
červen	5	30 705	10 864	33 367	55 182 902	1 654	11,1%	10,6%
červenec	4	27 683	6 854	31 220	52 573 127	1 684	10,4%	10,1%
srpen	8	26 818	16 308	27 286	48 050 038	1 761	9,0%	9,2%
září	6	26 454	5 487	27 052	47 726 137	1 764	9,0%	9,1%
říjen	4	25 432	2 885	26 554	46 969 665	1 769	8,8%	9,0%
listopad	2	24 982	4 741	24 887	45 711 476	1 837	8,3%	8,8%
prosinec	2	24 139	3 416	26 164	45 766 122	1 749	8,7%	8,8%
<b>SUMA</b>	<b>78</b>	<b>326 591</b>	<b>162 991</b>	<b>301 563</b>	<b>521 989 831</b>	<b>1 731</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

Jak ukazují poslední dva sloupce tabulky, počty vyplacených dávek těsně korelují s vyplacenou sumou. Tuto informaci dále potvrzuje i následující graf, kde se výše průměrné dávky v čase téměř nemění (ve skutečnosti mírně roste, což může být způsobeno „odchodem“ klientů s nižší dávkou vlivem růstu příjmů z ekonomické aktivity). Prezentaci informací mírně komplikuje fakt, že většina dávek je vyplacena v jiném měsíci, než kdy na ně vzniká nárok.

Graf č. 2.7 **Doplatek na bydlení, průměrná výše dávek v jednotlivých měsících roku 2007**



Zdroj: vlastní výpočty ze statistik MPSV

## 2.6 Závěr

Počátkem roku 2007 došlo v České republice ke změně na poli dávek sociální pomoci a péče. Dosavadní dávky, které byly vypláceny na základě zákona o sociální potřebnosti, byly nahrazeny dávkami pomoci v hmotné nouzi. Na základě dostupných dat o příjemcích dávek sociální potřebnosti za rok 2006 a o příjemcích dávek pomoci v hmotné nouzi za rok 2007 jsme v této kapitole hodnotili dopady legislativní změny na počet a strukturu příjemců těchto dávek. Podrobněji jsme dále popsali strukturu příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi v roce 2007. Po provedené analýze můžeme konstatovat:

- V roce 2007 došlo k prudkému poklesu v počtu příjemců dávek sociální pomoci a péče. Zatímco v prosinci 2006 bylo téměř 170 tisíc domácností příjemci dávek sociální potřebnosti, v listopadu 2007 pobíralo příspěvek na živobytí pouze 70 tisíc domácností (pokles o 58 %). Největší pokles v počtu příjemců lze vidět v případě domácností jednotlivce, které v roce 2006 tvořily 60 % všech příjemců. U těchto domácností poklesl počet příjemců mezi uvedenými měsíci o 63 %. Menší pokles byl naopak v případě domácností s dětmi, o cca 52 %. Na výše uvedených poklesech se podepsaly zejména: změna v okruhu posuzovaných osob v domácnosti, růst příjmů z ekonomické aktivity spolu se stagnací (v některých případech poklesem) hodnot životního minima a setrvalý pokles nezaměstnanosti.
- Potvrdilo se, že počty příjemců dávek sociální pomoci a péče jsou regionálně značně diferencované. Zatímco v Moravskoslezském a Ústeckém kraji připadá v roce 2007 na 1 000 domácností téměř 40 příjemců příspěvku na živobytí, v pěti jiných krajích je to do 10 příjemců na 1 000 domácností. Největší vliv na tuto skutečnost má stav trhu práce – prokázala se silná závislost mezi počtem příjemců příspěvku na živobytí a regionální výší nezaměstnanosti.
- Struktura příjemců příspěvku na živobytí se mírně změnila směrem k domácnostem s dětmi. Stále ale největší skupinu (cca 50 % příjemců příspěvku na živobytí i doplatku na bydlení) tvoří domácnosti jednotlivců. Vzhledem k přetrvávajícímu pohledu české veřejnosti na strukturu příjemců dávek sociální pomoci a péče možná někoho překvapí, že domácnosti s více dětmi (3 a více) tvoří v měsíci listopadu 2007 pouze 7,6 % (resp. 7,5 %) ze všech příjemců příspěvku na živobytí (resp. doplatku na bydlení).
- V průběhu roku 2007 dochází k poklesu v počtech příjemců sledovaných dávek. V měsíci listopadu je oproti květnu počet příjemců nižší o 19 % (resp. o 22 %) u příspěvku na živobytí (resp. doplatku na bydlení). Na tomto poklesu mají největší vliv výše zmíněné trendy (hlavně pak vrcholící hospodářská konjunktura). Největší pokles byl zaznamenán u vícečetných domácností, menší naopak u domácností jednotlivce. Tato skutečnost je dána zejména distribucí příjemců dávek podle výše pracovního příjmu. Zatímco vícečlenné domácnosti jsou příjmově rozprostřené rovnoměrněji, a proto mohou více těžit z hospodářské konjunktury, domácnosti jednotlivců jsou většinou (téměř 80 %) bez pracovních příjmů, a proto se jich růst průměrné mzdy netýká.
- Z provedených analýz podle různého třídění příjemců dávek se nám zdá, že se relativně zvětšil počet příjemců, o kterých se domníváme, že jsou „více“ (dlouhodobě, nevratně) ohroženi sociálním vyloučením. Jedná se zejména o příjemce, kteří jsou starší, pocházejí z regionů s vyšší nezaměstnaností a mohou být bez přístřeší nebo žít v ubytovně. Typově si představujeme staršího muže, který ztratil práci, nějakou dobu již „žije na dávkách“ a protože ztrácí základní sociální

## 2. Příjemci dávek hmotné nouze a dopady dávky

---

návyky, nová práce se mu hledá obtížně, dokonce možná již rezignoval. Toto je však zatím pouze hypotéza, které bychom se chtěli věnovat v dalším výzkumu.

Rádi bychom ještě jednou upozornili omezení našich analýz a závěrů, které vyplývá ze způsobu získávání potřebných dat. V současné době jsou dostupné sumární statistiky o počtu příjemců a výši vyplacených dávek, které lze třídit podle omezeného počtu dopředu stanovených charakteristik. Analýzám by velmi prospělo, pokud bychom mohli pracovat s anonymizovanými primárními daty o příjemcích sociálních dávek. Chápeme však, že k dosažení tohoto stavu je třeba vynaložit „hodně úsilí“. Proto bychom v „mezičase“ alespoň přivítali možnost diskuse nad okruhem třídících statistik.

## **3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze**

### **3. 1 Úvod, cíle, metoda**

Cílem této části studie je vyhodnotit aplikaci hlavních změn a nových institutů, které přinesly zákon o životním a existenčním minimu a zákon o pomoci v hmotné nouzi od ledna 2007, a to prostřednictvím kvalitativní analýzy výpovědí expertů z úřadů, které v přenesené působnosti vykonávají výkon státní správy v oblasti hmotné nouze.

Za tímto účelem byly realizovány strukturované rozhovory s experty v rámci správních obvodů pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností. Základem pro výběr byly správní obvody zahrnuté do obdobného výzkumu realizovaného Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí v roce 2005 (Syrůvka a kol., 2004), mimo jiné za účelem případného srovnání hlavních zjištění. Na základě této výběrové opory pak byly do výzkumu vybrány správní obvody tak, aby byl vybraný vzorek složen ze 3 skupin podle míry nezaměstnanosti v roce 2007 (od nezaměstnanosti „vysoké“, přes „průměrnou“ po „nízkou“ vzhledem k republikovému průměru v roce 2007, který byl 5,3 %; ČSÚ, 2008) a dále aby v každé této skupině byly zastoupeny 4 velikostní typy správních obvodů, a to podle počtu obyvatel, které zahrnují. Výslednou strukturu a vybrané správní obvody popisuje tabulka č. 3. 1.

Realizováno pak bylo 25 rozhovorů, a to 6 rozhovorů s vedoucími sociálních odborů (a to tam, kde nebyla speciálně vyčleněna pozice vedoucího oddělení hmotné nouze), 6 rozhovorů s vedoucími oddělení hmotné nouze a 19 se sociálními pracovníky či dávkovými specialisty, a to celkem na 11 obecních úřadech. Pozice dávkového specialisty byla na vybraných úřadech vytvořena pouze výjimečně, a pokud ano, tak byl rozhovor s dávkovým specialistou doplněn výpovědí kolegy sociálního pracovníka. V některých případech, když si to vyžádaly prostorové možnosti anebo rozvinuté téma, byly rozhovory vedeny společně, s více pracovníky najednou. V rámci 2 vybraných správních obvodů (Litvínov a Praha 14) se výzkum realizovat nepodařilo, zástupci úřadů odmítli poskytnout rozhovory v důsledku pracovního vytížení pracovišť.

Účelem těchto rozhovorů bylo prostřednictvím expertních zkušeností vedoucích a sociálních pracovníků či dávkových specialistů na úseku hmotné nouze reflektovat praktický dopad změny systému sociální ochrany a upozornit zejména na nejvýznamnější změny a silná či kritická místa nového systému. Scénář rozhovoru je uveden v příloze k části č. 3.

Rozhovory byly realizovány v druhé polovině roku 2008 a soustředily se na zpětnou reflexi změn, které přinesla čerstvá aplikace zákona o hmotné nouzi do praxe, tedy zejména v prvním roce jeho účinnosti, v roce 2007, ve srovnání se situací, kdy platil zákon o sociální potřebnosti, zejména s rokem 2006.

V rámci těchto rozhovorů, spojených s návštěvami daných městských úřadů byla dále získána data kvantitativní povahy, jednak taková, která ilustrují změny v počtech příjemců dávek mezi lety 2006 - 2008 na jednotlivých úřadech a pak taková, která na vybraných typizovaných případech příjemců dávek hmotné nouze znázorňují strukturu a výši jejich příjmů, včetně sociálních, s důrazem na změnu ve srovnání systému sociální potřebnosti se systémem hmotné nouze. Povaha těchto údajů neumožňuje jakékoliv zobecnění, může však posloužit jako ilustrativní příklad.

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

Tabulka č. 3.1 **Správní obvody zahrnuté do výzkumu**

nezaměstnanost	kraj	správní obvod	velikost správního obvodu	míra nezam. 2007	s kým byl veden rozhovor	
vysoká	Moravskoslezský	<b>Ostrava</b>	nad 100 tis.	9,55		
		Moravská Ostrava a Přívoz			VODD HN	1 SP, 1 DS
	Ústecký	<b>Děčín</b>	51 - 100 tis.	10,77	VODD HN	1 SP
	Ústecký	<b>Litvínov</b>	21 - 50 tis.	16,77	neuskutečněn	
	Moravskoslezský	<b>Rýmařov</b>	do 20 tis.	10,36	VODB	1 SP
průměrná	Jihomoravský	<b>Brno</b>	nad 100 tis.	6,40		
		Brno - střed			VODB	1 SP
		Brno - sever			VODD HN	1 SP
	Jihomoravský	<b>Blansko</b>	51 - 100 tis.	5,27	VODD HN	
	Pardubický	<b>Chrudim</b>	21 - 50 tis.	5,36	VODB	3 SP
	Olomoucký	<b>Konice</b>	do 20 tis.	5,69	VODB	2 SP
nízká	Hlavní město Praha	<b>Praha</b>	nad 100 tis.	2,50		
		Praha 11			VODD HN	3 SP
		Praha 13			VODD HN	1 SP
		Praha 14			neuskutečněn	
	Liberecký	<b>Jablonec nad Nisou</b>	51 - 100 tis.	4,13		1 SP
	Plzeňský	<b>Rokycany</b>	21 - 50 tis.	3,94	VODB	1 SP
	Jihočeský	<b>Třeboň</b>	do 20 tis.	4,00	VODB	2 SP

Pozn.: údaje o velikosti správního obvodu a míře nezaměstnanosti v roce 2007 jsou čerpány ze zdrojů ČSÚ

Použité zkratky:

VODB – vedoucí (sociálního) odboru

VODD HN – vedoucí oddělení hmotné nouze

SP – sociální pracovník, DS – dávkový specialista

## 3.2 Reflexe dopadů hlavních změn a zavedení nových institutů

Zákon o životním a existenčním minimu a zákon o hmotné nouzi jsou dva samostatné zákony, ovšem vzájemně související, a to jednak ve způsobu stanovování nároku na dávku v hmotné nouzi (odvíjející se od srovnání příjmu jednotlivce či okruhu osob s částkou živobytí založenou na životním či existenčním minimu), ale také ve výpočtu výše dávek hmotné nouze. Proto pozornost změnám těchto zákonů věnujeme v jejich vzájemných souvislostech.

Výčet hlavních změn a zavedení nových institutů, na něž jsme zaměřovali pozornost, byl vytvořen na základě textů starého a nového zákona o životním minimu, zákona o sociální potřebnosti a zákona o hmotné nouzi, důvodových zpráv k novým zákonům, tiskových zpráv ministerstva a dalších dokumentů. Za hlavní změny potom považujeme:

- změnu okruhu společně posuzovaných osob,



- změnu konstrukce životního minima z dvousložkového na jednosložkové a stanovení existenčního minima,
- vznik nové dávky, a to doplatku na bydlení a s ním spojené diferenciací nákladů na bydlení,
- zavedení aktivizačního plánu,
- změny způsobu zápočtu příjmů (ze zaměstnání, podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci a nemocenských dávek) pro nárok na příspěvek na živobytí a jeho výši,
- změny podmínek pro přiznání mimořádné okamžité pomoci.

Uvedené změny představovaly hlavní témata, na která jsme se v rámci rozhovorů s experty soustředili. Informantům byl dán zároveň prostor pro subjektivní posouzení změn co do jejich významnosti, pojmenování těchto změn a jejich efektů. Subjektivní posuzování významnosti změn pak spolu s analýzami konkrétních výpovědí a reflexí představovaly významná dílčí zjištění.

Popisu podstaty jednotlivých změn se pro lepší názornost detailněji věnujeme až v příslušných podkapitolách, které zároveň obsahují hlavní zjištění na základě analýzy výpovědí expertů.

#### **3. 2. 1 Změna okruhu společně posuzovaných osob**

Jako nejvýznamnější změnu, kterou nový systém přinesl, uvádějí všichni informanti změnu okruhu společně posuzovaných osob (dále jen OSPO). Jde o osoby, které se posuzují společně, a to jak z hlediska příjmů, tak z hlediska výdajů, včetně nákladů na bydlení, tak také ve vyvíjení aktivit, tedy v oblastech klíčových pro uznání nároku na jakoukoliv dávku hmotné nouze a stanovení její výše. Výsledkem této změny je rozšíření těchto okruhů.

*Ale v zásadě se jedná teda o to, že ty okruhy jsou nastaveny širěji, než byly v minulosti.*

(vedoucí oddělení)

#### **Zletilé zaopatřené děti žijící s rodiči**

K zásadní změně došlo oproti zákonu o sociální potřebnosti v tom, že se ze zákona začaly společně posuzovat obecně zletilé, takže i zaopatřené děti žijící s rodiči. Tito jsou nyní automaticky posuzováni společně, a to bez ohledu na věk těchto dětí a status jejich rodičů (nezaměstnanost, pracovní neaktivitu apod.) a také na to, zda již tyto děti nejsou samy rodiči, pokud jsou osamělé.

Razantní úbytek klientů, přesněji příjemců dávky, o kterém informanti takřka bez výjimky hovoří jako o nejevidentnějším důsledku změn od ledna 2007, pak spojují právě s tímto aspektem změny okruhu společně posuzovaných osob.

*Ten úbytek byl podle mě způsoben především v tom rozdílném posuzování společného okruhu, kdy nám vypadly ty děti, žijící s rodiči, většinou to byl třeba chlapec, který žil s rodiči, kde my jsme neměli žádnou páku na to posuzovat příjmy rodičů. To byl velký skok a myslím si, že to byl velmi dobrý skok, že tedy to, hodnotím vloženo pozitivně.*

(vedoucí odboru)

Velmi pozitivně je pak hodnocena situace, kdy zletilé děti v mladších věkových kategoriích, často těsně po ukončení středního či vyššího vzdělání, žijící se svými rodiči, kteří dříve mohli být posuzováni samostatně, jsou nyní již automaticky posuzovány s rodiči, takže v naprosté většině případů z nároku na jakoukoliv dávku hmotné nouze vypadávají, nejen jako jednotlivci, ale jako celé rodiny.

*Úplně celá [rodina] vypadla, protože my v tu ránu, pokud teda on žádal, ten mladej dospělej, tak jsme samo sebou chtěli příjmy rodičů, a na tom to ztroskotalo. No, že sami ti rodiče, i sami si řekli, bylo by to pod naši úroveň.*

(vedoucí oddělení)

Informanti velmi často spojovali obvyklost této praxe s případy spíše lépe situovaných rodin.

*Třeba ta změna toho okruhu společně posuzovaných osob, kde byla ta zásadní změna, že ty mladoši, po čemž jsme volali, byli vlastně zapojený v té rodině, tak to bylo fajn, to byla jedna z věcí, která byla opravdu jako nenormální, že jsme tady měli prostě tátu mámu podnikatele [...] a kluk tady byl na dávce a přitom asi podnikal s nima.*

(vedoucí oddělení)

Úbytek tohoto typu klientů pak informanti spojují s poklesem příjemců dávek o třetinu až polovinu předchozího stavu.

#### **Rodič-důchodce žijící s dospělými dětmi**

Ve velké míře jsou informanti zároveň rozpačití ve zhodnocení efektů, které tato změna má v případech, kdy takto společně žijí s rodičem již děti ve středním a starším věku, zvláště v případě, když je rodič starobní či invalidní důchodce.

*Ten zákon taky stanovil okruh společně posuzovaných osob, než tomu bylo doted'. My v podstatě máme možnost zahrnout do jednoho okruhu lidi, kteří dříve do toho okruhu nespádali, a tím pádem nastává třeba situace, kdy se na výživě nebo na řešení hmotné nouze podílejí třeba rodiče těch žadatelů. Což někteří nesou s velkou nelibostí. Týká se to tedy zejména rodičů, pracujících, samozřejmě a bohužel jsou takto posuzováni i rodiče-starodůchodci. Někdy je to podle mého názoru až nespravedlivé. Jejich příjem je zahrnován do okruhu společně posuzovaných osob.*

(vedoucí oddělení)

Pracovníci v této souvislosti pak referují o tom, že dochází k sociálně komplikovaným situacím, kdy dospělé děti žijí na úkor rodičů, kteří se takovému jednání neumí anebo nechtějí bránit.

*Protože se udělal ten okruh společně posuzovaných osob, kdy ti, co jsou v té rodině, jsou posuzováni všichni dohromady. A i když jste třeba dospělá, tak vám třeba nikdo nic nedá. Já nevím, jaký to má dopad, domnívám se, že asi velice špatný. Ted' záleží, jak ti lidé se dokáží s tou situací vyrovnat, jestli je ten tak uvědomělý, že si řekne, to přece nemůžu dopustit. Anebo někdo začne vydírat své rodiče. Vždyť to všechno dneska v té společnosti existuje.*

(vedoucí oddělení)

Opatření tak v konečném důsledku přináší nevýhody takového nastavení na rodiče dětí, což oslabuje aktivizační účinek na děti, který byl pravděpodobně sledován.

*Už jsme tady měli opravdu i takový chudáky, takový nezaměstnatelný, rodiče důchodci, nebo on žije s babičkou, ona má jenom jeden důchod, ono to nevyjde, ani s tím jedním důchodem to nevyjde. Protože dneska ten důchod i když ho třeba nemáte velký, ale už když máte blběch 7 tisíc korun, fakt, tak ono to nevyjde, to už se tam tak hejbe. My jsme propočítávali, nikde, kde se objevili důchody, tak to nikomu nevyšlo.*

(vedoucí oddělení)

Na tomto stavu se pak také částečně podílí problém dostupnosti bydlení, o kterém se více zmíníme v dalších kapitolách. V této souvislosti se pak objevuje fenomén nové formy „bezdomovectví“, která spočívá v tom, že osoby žádají o převedení úřední adresy na úřad, čímž se snaží dosáhnout vyjmutí z OSPO se svými rodiči, se kterými do té doby bydlely, aby dosáhly alespoň na příspěvek na živobytí. Další strategií, kterou iniciují spíše rodiče těchto dětí, je pak vypovězení z trvalého bydliště.

*Spíš teď v souvislosti s tím novým zákonem, alespoň ze začátku, kdy ti lidé vstupovali do určitého období nejistoty, kdy nevěděli, jak na tom budou, měnilo se pro ně spousta věcí, měnily se ty okruhy společně posuzovaných osob, což třeba přinášelo řadu takových tristních jednání tady, kdy třeba klientka přišla, že bydlí s maminkou a maminka, když se dozvěděla, že bude tedy ji muset žít, tak že ji vyhazuje z domu.*

(vedoucí oddělení)

#### **Osamělý rodič žijící se svými rodiči**

*Došlo ke změně, co se týká osamělých rodičů, kteří jsou posuzováni s těmi svými rodiči, prarodiči dětí.*

(vedoucí oddělení)

Jako nespravedlivé je pak většinou hodnoceno, že stejný režim je uplatněn i na osamělé rodiče dětí, kteří žijí se svými rodiči. Jsou popisovány nejrůznější situace, kdy dochází k rozkladu situací rodin, ať už z hlediska změny vztahů anebo změny sociálních podmínek, ve většině případů spíše k horšímu.

*Taky je to kolikrát vede k tomu, že byt tam tedy podmínky jinak jsou vhodné, donutí tu mladou maminku, aby odešla. Někdy se nám i stává, že se hlásí do domovů pro matky s dětmi nebo do ubytovny pro přechodný pobyt, prostě aby té matce nějak tak ulehčila. Nebo ji ta matka vyhazuje, s tím se taky setkáváme.*

(vedoucí oddělení)

*Osamělá matka s dětmi žijící u rodičů nebo u jednoho z rodičů alespoň, tak tam ten dopad byl docela velký, protože do okruhu společně posuzovaných osob byla zahrnuta ta matka, tak samozřejmě došlo rapidně ke zhoršení jaksi situace celé té rodiny.*

(vedoucí oddělení)

#### **Společné posuzování manželů**

Společnému posuzování ze zákona jsou vystaveni také manželé, a to i v případech, že již spolu nežijí, jsou v rozvodovém řízení. Informanti pak poukazují na množství praktických problémů, které tato situace může přinášet.

*Nebo hrozně složitý jsou i ty vztahy. My tam máme v zákoně, že máme manžele vždy spolu posuzovat, že jo. No a že ani tam neovlivní to, že má každej jinou domácnost, ale je to taky složitý. My jsme tady měli spoustu těch rodinných příslušníků, anebo toho chlapa, kdy teda je přesvědčujeme, teď tady ta kolegyně jak tu byla, tak tu řeší taky případ, jsou manželé, ona úpravu výživy a výchovy nechce udělat, mají tam dokonce nezaopatřené dítě, on bydlí někde u nějakýho známýho, ona bydlí v bytě, řešit to ona nebude, protože on je starší a nemocnej a co kdyby teda umřel a to, takže co kdyby ona pak něco [...] no takže ona to řešit nebude, a ona na něj kašle a co jí je do něho. No a on tu chce mít dávku. Je ženatej, nic neudělal. Prostě ona žít ho nebude. A on: „co mám žrát, ona mi nic nedá“.*

(vedoucí oddělení)

*Pak jsme tu měli případ, kdy zase on dokonce, chlap, kterej pak ale onemocněl, nějak začal přicházet o oči, ženatej, všechno, a že nemá z čeho žít, šel na azylový dům bydlet, a že teda bude na azylovém domě, no, a je ženatej. No tak jsme pozvali dokonce i tu manželku, ty děti, ty už byly dospělí, no, manželka řekla, že na něj kašle: „třeba chcípneš, já mu nic dávat nebudu“, a děti taky, že mu nepomůžou ...*

(vedoucí oddělení)

Uvedené citace popisují problematické situace, které jsou efektem důsledného uplatňování vyživovací povinnosti v souladu se zákonem o rodině. Kritický je moment, kdy jsou po příbuzných vymáhány odpovědnosti, které evidentně přirozeně neexistují a jejichž vymáhání se mívá účinkem. V některých případech, zejména v případě soužití dospělých dětí s rodičem ve starobním důchodu, jsou nevýhody, pravděpodobně zamýšlené jako impuls pro snahu situaci aktivně změnit, přesunuty na ty, kteří nejsou subjektem této změny. Je možné usuzovat na ideovou změnu systému sociální ochrany, který přestává nastupovat tam, kde přirozené vazby a pomoc nefungují.

Obzvláště zajímavý je jeden aspekt slučování, v uvedeném kontextu tedy znevýhodňování, neúplných rodin. A to jednak v případě rodiče starobního důchodce žijícího se svým dospělým dítětem, tak v případě osamělého rodiče žijícího se svými rodiči či rodičem.

#### **3. 2. 2 Změna konstrukce životního minima**

Další změnou, kterou dotazovaní experti zmiňovali jako jednu ze zásadních, byla změna konstrukce životního minima z dvousložkového na jednosložkové. V systému sociální potřeby se pracovalo s životním minimem konstruovaným ze dvou složek, a to částky na výživu a ostatní základní osobní potřeby a částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost.

Složka v systému sociální potřeby označená jako částka k zajištění nezbytných nákladů na domácnost byla nedílnou součástí konstrukce životního minima, byla taxativně vymezená a diferencovaná pouze podle počtu osob

v domácnosti se stanovením určité hranice. Tyto náklady pak společně s náklady na výživu a ostatní osobní potřeby představovaly jako celek základ pro posouzení nároku a výpočtu výše dávky sociální potřebnosti a za účelem jejich pokrytí byla vyplácena pouze jedna opakující se dávka, podmíněná pouze příjmem.

V systému hmotné nouze jsou náklady na bydlení z konstrukce životního minima zcela vyloučeny. Životní, případně existenční minimum představuje základ pro posouzení nároku a výpočtu výše dávky pouze u příspěvku na živobytí, jenž je možno pracovní, pro názornější ilustraci, považovat za ekvivalent částky na výživu a ostatní základní osobní potřeby v systému sociální potřebnosti. Z konstrukce životního minima vyloučená částka na bydlení je v systému hmotné nouze transformována do samostatné dávky hmotné nouze, a to doplatku na bydlení. Logika stanovení nákladů na bydlení, stanovení nároku na tuto dávku a její výpočet jsou pak ovšem zcela jiné a mnohem komplikovanější. Určitá provázanost příspěvku na živobytí s doplatkem na bydlení je však nadále zachována, a to v tom smyslu, že přiznání příspěvku na živobytí je jednou ze základních podmínek vzniku nároku na doplatek na bydlení.

Obdobně jako v systému sociální potřebnosti, je v prvním kroku úhrada nákladů na bydlení řešena v systému státní sociální podpory. Významně se však změnila konstrukce příslušné dávky. Nejprve se sleduje, zda náklady na bydlení překračují 30% (35% v Praze) část příjmů žadatele, tedy jednotlivce či okruhu společně posuzovaných osob. Jak je řečeno v důvodové zprávě k zákonu o hmotné nouzi, „Vychází se ze zásady, že je sociálně únosné, nepřekračují-li skutečné náklady za bydlení 30 % (resp. 35 % v Praze) příjmu osoby“ (PSP, 2005a: 52). Význam použitého slova „skutečné“ je však třeba brát pouze v kontextu zákona. Zákon totiž zároveň definuje tzv. normativní náklady, které představují limit nákladů podle typu bydlení (bydlení na základě nájemní smlouvy a bydlení družstevní a vlastnické), podle počtu osob s hranicí u 4 osob a podle počtu obyvatel obce. Pro určení nároku se pak 30 % (35 %) příjmu srovnává právě s těmito normativními náklady, pouze pokud jsou skutečné náklady nižší než normativní, berou se v úvahu ty skutečné. K vyšším nákladům se nepřihlíží a vychází se z normativních. Náklady na bydlení jsou zároveň přesně vymezeny, v podstatě jde o nájemné a služby spojené s užíváním bytu plus náklady za energie, vodné, stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo za pevná paliva. Jednotlivé částky jsou pak odstupňovány podle počtu osob s hranicí u 4 osob. Rozdíl mezi příslušnými normativními, případně skutečnými náklady a 30 % (35 %) příjmu se pak vyplácí jako dávka státní sociální podpory, a to příspěvek na bydlení. Důležitým pravidlem je pak také fakt, že přiznání této dávky, i když v systému sociální podpory, je jednou z hlavních podmínek pro vznik nároku na doplatek na bydlení v systému hmotné nouze.

#### **3. 2. 3 Doplatek na bydlení**

V druhém kroku, v systému hmotné nouze, se pak sleduje, zda takto stanovené prostředky na úhradu nákladů na bydlení, tzn. 30% (35%) příjmu plus příspěvek na bydlení stačí na pokrytí tzv. odůvodněných nákladů na bydlení tak, aby jednotlivci či OSPO zbyly prostředky na živobytí alespoň ve výši tzv. částky živobytí (jednotlivce či OSPO). Slovo „odůvodněné“ znamená opět stanovení určitých limitů u jednotlivých složek, ze kterých se odůvodněné náklady skládají, a to nájemného až do výše tzv. cílového nájemného, které je stanoveno zákonem č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného, služeb spojených s užíváním bytu a prokazatelné nezbytné spotřeby energií, a to ve výši, která je v místě obvyklá. Tato výše se automaticky vypočítá z informací o velikosti bytu a jeho umístění a cen dodavatelů energií. Rozdíl mezi takto stanovenými, tedy limitovanými náklady na

bydlení, sníženými o příspěvek na bydlení a příjmem, zvýšeným o příspěvek na živobytí pak představuje výši doplatku na bydlení, který je vyplácen jako jedna z dávek hmotné nouze.

#### **Jiné formy bydlení**

Kromě vlastnického a družstevního bydlení a bydlení na základě nájemní smlouvy pak zákon o hmotné nouzi počítá také s tzv. jinými formami bydlení, které posuzuje v režimu tzv. zvláštního zřetele, kdy za „nájemce považuje pro účely doplatku na bydlení i osobu dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení“. Jak je pak možné se dočíst v Metodickém pokynu 2/2006 a Metodickém pokynu 11/2007, těmito jinými formami se rozumí například podnájem nebo užívání ubytovacího zařízení v nejrůznějších formách a podobně. Pak již pouze z rozhovorů s pracovníky vyplývá, že je v tomto režimu možné přihlížet k celkovým reálným nákladům na bydlení, které jsou klienti v takových formách bydlení nuceni platit.

Výše popsané změny, zejména vznik doplatku na bydlení jako samostatné dávky hmotné nouze, jeho konstrukce, způsob posouzení nároku a výpočet dávky s sebou přinesly další doprovodné efekty. Některé jejich dopady jsou hodnoceny velmi pozitivně, jiné silně kritizovány a experti nejsou zároveň vždy v jejich hodnocení zcela jednotní.

Stanovení odůvodněných nákladů na bydlení jako určitého limitu pro výši doplatku na bydlení vnímají někteří experti jako krok k větší jednotnosti v rámci systému.

*Myslím si, že pozitivní je i rozdělení příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, protože dříve, jak se posuzovaly náklady na bydlení, tak zase, tam sice nějaký jednotný výklad byl, co posuzovat a co ne, ale ve finále se domnívám, že..., třeba se zohledňovalo uhlí, jestli si někdo přinesl paragon, že si nakoupil uhlí, dřív, nebo jiné takové dle náklady, tak v podstatě mu to bylo započteno a dávka se mu tím zvýšila.*

(vedoucí odboru)

V systému sociální potřeby vytvářelo totiž právě posuzování nákladů na bydlení určitý prostor pro správné uvážení a pracovníci měli možnost přihlídnout ke skutečným nákladům a přiznat částku na bydlení vyšší, než byla taxativně stanovena zákonem, a tím dávku navýšit.

*U dávek sociální péče byla možnost v odůvodněných případech zohlednit skutečné náklady na bydlení.*

(vedoucí oddělení)

Jak je však možné vyvodit z jiných rozhovorů, i tento pozitivní efekt má své limity. Jednotné posuzování nároku a výše doplatku na bydlení, s ohledem na regionální diferenciaci, je vázáno, jak již bylo řečeno, na vlastnické, družstevní či nájemní formy bydlení, které, jak se zdá v kontextu rozhovorů, jsou s ohledem na převažující formy bydlení klientů hmotné nouze spíše na ústupu. Čím dál více těchto lidí začíná bydlet v tzv. jiných formách bydlení, jako jsou nejrůznější ubytovny, azylové domy, případně noclehárny, v rámci kterých je nárok na dávku a její výše posuzován v ne zcela univerzálním režimu. Zde záleží spíše na praxi konkrétního úřadu, jak dokládají následující citace:

*No, myslím si, že trošku nejednotný postup asi v rámci republiky může být právě při doplatku na bydlení, při posuzování té jiné formy bydlení. My tady se to snažíme posuzovat individuálně. Ale slyšela jsem, jako neformálně někde, že mohou třeba platit ubytovnu de facto plošně tomu, kdo si požádá. Čili ho posuzují jako případ hodný zvláštního zřetele. My k tomu přistupujeme značně obezřetně tady, protože se domnívám, že tak to tedy tvůrci zákona myšleno nebylo.*

(vedoucí odboru)

Další informanti vidí úskalí nastavení limitů u nákladů na bydlení, ať už v souvislosti s příspěvkem či doplatkem na bydlení, v jiných souvislostech. Poukazují na neadekvátně nastavené odůvodněné náklady u doplatku na bydlení, které pak často způsobují, že jsou náklady na bydlení hrazeny na úkor prostředků primárně určených na živobytí.

*V rámci dosavadní praxe se setkáváme se skutečností, že v mnoha případech musí klienti pobírající příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení doplácet na úhradu skutečných nákladů na bydlení z částky přiznané v příspěvku na živobytí, vzhledem k tomu, že částka určená zákonem je nedostatečná.*

(vedoucí oddělení)

*Protože i zaplacení všech těch nákladů souvisejících s bydlením ne vždycky pokryje celé náklady, které mají ve skutečnosti. Protože určitě příspěvek na bydlení je limitovaný určitými maximálními částkami, které lze poskytnout, i ty energie, které vlastně jsou limitované podle počtu osob a podle obyvatelné plochy ...*

(vedoucí oddělení)

Je evidentní, že logika nastavení odůvodněných nákladů, zejména nájemného, počítá s cenou bydlení na úrovni v regulovaného nájemného, což s ohledem na současné trendy v oblasti bydlení není předpoklad příliš opodstatněný, zvláště u takových typů domácností, jaké tvoří klientela hmotné nouze.

*Ono je podle těch nákladů. Ono záleží, jaký má nájem. Jestliže má takový ten normální nájem, ty regulovaný nájem, tak většinou jim to skoro pokryje. Ale jakmile mají vysoký smluvní, od majitelů, a ten program vezme jenom ty odůvodněný podle velikosti obce a tam jak jsou v těch tabulkách, tak je to jiný.*

(vedoucí oddělení)

Takže holý nájemný má za byt jedna plus jedna čtyři tisíce. Samozřejmě se dívám, jestli nemám někde vyjetý ty odůvodněný, a to cílový nájemný, podle té aplikace, ona platí čtyři, já to tam mám zadány, ty čtyři tisíce, ale vyjede jí devět set padesát osm korun osmdesát šest halířů. To je to cílový, jo.

(vedoucí oddělení)

Výhody dále spatřují někteří v tom, že podmínky pro přiznání dávky, tedy na základě doložených uhrazených nákladů na bydlení za předchozí měsíc, jsou účinné v prevenci vzniku dluhů na nájemném či energiích.

*My to vidíme jako lepší, protože v podstatě když byla sociální potřeba, tak bylo životní minimum prostě celý. Bez ohledu na to, jestli ten člověk někde platil, nebo*

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

---

*já nevím se spolupodílel na nákladech, nebo vůbec jestli někde bydlel. Kdežto tohle už je takové adresnější.*

(vedoucí oddělení)

Oddělení doplatku na bydlení umožňuje také jednodušší využití tzv. zvláštního příjemce, kdy je dávka zasílána přímo na účet vlastníka bytu.

Dokládání úhrady nákladů na bydlení za předchozí měsíc jako podmínky pro přiznání doplatku na bydlení v daném měsíci má pak také svou odvrácenou stranu. Stává se, že klienti v důsledku nedostatku prostředků nejsou schopni tyto náklady „předplatit“, aby dostáli podmínkám nároku.

*Taky dělá problémy, i pokud topí třeba uhlím, u nás v [název obce] ještě pár takových rodin je, domácností, takže oni byli zvyklí, že vždycky na tu topnou sezónu dostali najednou jednorázovku, na to uhlí, a měli to, a teď to dostávají průběžně každý měsíc a oni nejsou schopni si to našetřit.*

(vedoucí oddělení)

Stávající nastavení pak může vést až k paradoxní situaci, že čím menší objem prostředků daná domácnost má, tím více se vzdaluje od nároku na doplatek na bydlení, přesněji tím nižší doplatek je schopna získat, jak vyplývá z následujícího komentáře:

*Víte, a ono s tím bydlením to stejně není úplně fér, oni se dneska berou jakési skutečné náklady. Spousta lidí žije v takových různých domcích, tady různě po našich dědkách, v takových různých starých domcích, a oni mají třeba i dneska velice nízké náklady prostě na bydlení, berou třeba i příspěvek na bydlení, ale od nás berou ještě třeba i nějakou malinkatej, padesátikorunovém doplatek na bydlení proto, že oni nedokážou ti lidi, protože nemají peníze, tak oni nedokážou vydokladovat, co tam vlastně platí. Oni si pro dřevo zajdou totiž do lesa, oni uhlí nekupují, když tak prostě svítí tam jednou žárovkou a to ještě jenom někdy, a teď po nich chcete, aby měli náklady na bydlení. Oni by je měli, kdyby na to měli.*

(vedoucí oddělení)

Podle Metodického pokynu 2/2006 lze tuto situaci sice řešit prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci, a to v režimu úhrady nezbytného jednorázového výdaje. Zdaleka ne každý z dotazovaných pracovníků se o této možnosti zmínil, a pokud, tak s upozorněním, že využití tohoto nástroje je problematické jednak vzhledem k velmi úzkému vymezení situací, za kterých je možné mimořádnou okamžitou pomoc poskytnout, tak s ohledem na vnitřní pokyny, které nabádají s tzv. MOPkami nakládat s největší obezřetností a úsporností. Rozhovory s experty dokladují, že se k nim v této souvislosti přistupuje zcela výjimečně.

Oproti předchozímu systému také došlo k velké změně v množství podkladů a dokumentů, které je nutné spolu s žádostí o dávku doložit, zejména v případě doplatku na bydlení. Kromě formuláře „Informace o bytu“ musí žadatelé předkládat:

- výši nájemného a výši úhrady za vybavení bytu nájemní smlouvou a/nebo předpisem nájemného pro příslušný rok,
- výši plateb za služby spojené s užíváním bytu rozpisem nákladů za služby platným pro příslušný rok nebo fakturami od dodavatelů či zprostředkovatelů služeb.
- faktury za dodávku elektrické energie, plynu, a to pro kontrolu dodavatele a jističe,



- výši výdajů v případě, že jsou používány jiné zdroje energií než elektřina a plyn.

Nedoložení jmenovaných podkladů pak automaticky znamená nepřiznání dávky. Situace je pak ještě komplikována podmíněností přiznání doplatku na bydlení přiznáním příspěvku na bydlení v systému státní sociální podpory, kde se dokládají obdobné dokumenty. Situaci, která může nastat, pak popisuje následující citace:

*Když už k nám přijdou ti lidi, tak jsou více méně bez prostředků, takže my to musíme promptně vyřídit, záleží hlavně na tom, jak oni mají v pořádku doklady. [...] Takže oni přijdou, že to nemají, a pak to třeba najdou. Takže ta první reakce je: já to nemám. Anebo alespoň aby měli ten ústřížek za tu poslední platbu, a sdělí, že teda třeba jednou za dva měsíce platí tu elektřinu a potom za dva měsíce předloží tu složenku. A ten zbytek, který nemá tu dokumentaci, no tak mu nevznikne ani nárok na příspěvek na bydlení a tím pádem teda se tady neřeší ani doplatek.*

(sociální pracovnice)

Důsledkem takto nastaveného systému podmínek žádosti o dávku může být i vypadnutí žadatele z této části systému i v případě, kdy okolnosti situace, v níž se nachází, nárok na dávku zakládají. Objevují se i situace, kdy žadatel o doplatek na bydlení o příspěvek na bydlení nepožádá proto, že o této možnosti neví, posuzování nároku na doplatek o bydlení je pak odloženo, dokud se nevyřeší přiznání příspěvku.

Takové nastavení podmínek oproti systému sociální potřeby zajišťuje, že dávka určená na bydlení je opravdu použita na úhradu těchto nákladů a významným způsobem pomáhá předcházet i vzniku dluhů spojených s bydlením. V mnoha případech je to ovšem i za cenu snížení nákladů určených na živobytí. Otázkou pak zůstává dostupnost této dávky, která by, z hlediska předcházení sociálnímu vyloučení, měla být co nejvyšší.

#### **Diferenciace nákladů na bydlení**

Jak již bylo řečeno, náklady na bydlení v systému sociální potřeby byly diferencovány pouze podle počtu osob. Nová úprava měla v této souvislosti přinést jednu výraznou změnu, a to prohloubit diferenciaci nákladů na bydlení také podle velikosti sídla, formy vlastnictví a také podle možnosti získat v určité lokalitě přiměřený byt, jak je uvedeno v důvodové zprávě k zákonu o životním a existenčním minimu (PSP, 2005b: 11). V praxi je pak velikost sídla zohledněna ve stanovení tzv. normativních nákladů u příspěvku na bydlení a do jisté míry také v části odůvodněných nákladů u doplatku na bydlení při výpočtu nezbytné spotřeby energií. Forma vlastnictví je sice zohledněna v doplatku na bydlení, ovšem v akcentovaném nájemním bydlení je nastavení cílového nájemného zúženo v podstatě pouze na regulované nájemné, které mezi klienty hmotné nouze není tak časté. Mnohem rozšířenější smluvní nájemné, které je zpravidla výrazně vyšší, není při výpočtu doplatku na bydlení bráno v potaz.

*Jenže tady je problém, a to je problém těch měst i těch ostatních taky, že v podstatě se ty byty prodaly. Domy se prodaly. Město si nechalo pár těch bytů, který jsou v majetku města, a pak samozřejmě ti lidé [...] tak ti platí hrozně málo. Jenomže řada těch lidí, přestože jim člověk říkal, nepodepisujte, tak řada těch lidí podepsala nový [nájemní smlouvy] a všude to vidíme, ty nájemné, všude máme smluvní nájemné, a to už je prostě vosolený, jenomže to je smlouva mezi jimi dvěma, a to je hrozný.*

(vedoucí oddělení)

#### **Možnost nalézt levnější bydlení**

Ve zcela jiném než původně zamýšleném významu je pak aplikován záměr posuzovat možnosti získat přiměřený byt. Tento záměr byl totiž při přípravě zákona spojen s předpokladem, že do systému hmotné nouze budou více zainteresovány obce, ve kterých klienti žijí: „Vzhledem k lokálnímu charakteru bydlení se předpokládá, že podle zákona o pomoci v hmotné nouzi budou nově více než dosud zainteresovány obce na řešení bytové situace svých občanů (poskytováním doplatků na bydlení, pomocí při získání přiměřeného a dostupného bydlení, při výměnách bytů, možnostech slev na nájemném apod.“; PSP 2005a).

V důvodové zprávě k zákonu o hmotné nouzi je pak popsán systém, který by takový postup umožňoval a způsobem financování obce motivoval k nalézání levnějšího bydlení pro své občany ocitající se v hmotné nouzi: „Řešení možnosti bydlení občanů na daném území je v samostatné působnosti obcí, proto je nově zaváděný "doplatek na bydlení", koncipován jako dávka poskytovaná v samostatné působnosti obcí a bude hrazena z vlastních zdrojů obcí. Navrhuje se vytvořit obcím vlastní zdroje, ze kterých by byl doplatek na bydlení financován. Náklady na doplatek na bydlení budou hradit obce, které budou dostávat na tento účel ze státního rozpočtu příspěvek podle zvláštního právního předpisu (§ 7 odst. 1 písm. t) zákona č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. Příspěvek státního rozpočtu obcím na tento účel nebude podléhat finančnímu vypořádání.“ (PSP 2005a: 44)).

Takto koncipovaný záměr ovšem v zákonné úpravě zcela změnil svou podstatu a přesunul zodpovědnost za získání levnějšího bydlení na klienta.

*V podstatě občan, který pobírá u nás dávku, doplatek na bydlení teda mám na mysli, tak by měl požádat obec o přidělení levnějšího bydlení. A s vyjádřením té obce by měl vlastně přijít k nám a my na základě toho bychom měli věc posoudit.*

(vedoucí oddělení)

Ustanovení zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, paragrafu 33, odstavce 3, věty třetí, které v podstatě z celého záměru zbylo, kdy „Nárok na doplatek na bydlení nevznikne, pokud osoba bez vážného důvodu odmítne možnost levnějšího přiměřeného bydlení nabídnutou nebo zprostředkovanou obcí, v níž má trvalý pobyt“ pak v kontextu praktických zkušeností vyznívá samoúčelně:

*To je zase ta ryzí teorie, ale v praxi ten dopad je takový, že nemá opodstatnění posílat na obecní úřad nebo na bytový odbor lidi, kteří žijí v přeplněném bytě, 4. kategorie, to cítíte sama, že to je naprostý nesmysl.*

(vedoucí oddělení)

#### **Absence sociálního bydlení**

Povinnost klienta žádat obec o zprostředkování levnějšího bydlení se tedy v realitě prakticky neuplatňuje, z důvodů, že tito klienti podle vyjádření sociálních pracovníků málokdy obývají nadrozměrné či jinak nadstandardní byty:

*Oni nemají šanci nějaký levnější bydlení si zajistit, ale nemyslím si, že by tady byly nějak přemrštěný ty nájmy. My jsme poměrně malé město, a když už, naši klienti, ať už vezmu kohokoliv, tak oni žijí poměrně v malometrážních bytech. Ať je to třeba početnější rodina, maximálně to, co mají, tak mají dva plus jedna, ale my*

*když jsme tam byli, tak to jsou místnosti o několika metrech. Jinak poměrně dost mají jenom jedna a jedna.*

(sociální pracovnice)

*Je to záležitost relativně nová a my máme spíš zkušenosti opačné. To znamená, že naši klienti bydlí v bytech malých. Ale je to tam tak trošku nešťastně v tom zákoně, vypadá to, jakoby jsme měli hromadně všechny odesílat, aby si požádali o levnější bydlení.*

(vedoucí oddělení)

Problematika dostupnosti bydlení, sama o sobě dosti komplikovaná, se v kontextu hmotné nouze jeví jako podceněný problém tím, že se vychází z předpokladů, které nereflktují reálné trendy. Navíc zde dochází k paradoxům, na které upozorňuje následující citace:

*Ne vždycky je pravda, že menší byt a nižší kategorie rovná se nižší nájem. To my máme tady zkušenosti, kde opravdu za byty třetí čtvrté kategorie platí lidé více než třeba za byty paneláky, které jsou v držení úřadů městských částí, tam se platí ten nájem mnohem nižší. Takže ta vyváženost tam není. To si myslím, že se tedy nepodařilo nebo ani nebude dařit do budoucna.*

(vedoucí oddělení)

Dalším významným důvodem pak je, že všechny obce zahrnuté do výzkumu dle vyjádření pracovníků městských úřadů již žádným vhodným bytovým fondem nedisponují, protože obecně bytový fond ve své správě spíše redukuje a v podstatě dokončují jeho privatizaci.

*Tady se ukazuje problém v tom, že se ty byty prodaly, spoustu lidí to koupilo, vůbec ne pro své užívání, ale aby to pronajímalo.*

(vedoucí oddělení)

*Jinak tedy jiné sociální bydlení tady není, já to teda vnímám mírně negativně.*

(vedoucí odboru)

Víte, to je takhle, to by tady musela mít obec snahu, nebo projevit snahu v tom něco dělat. Čili to znamená, že by měly být vytipovaný byty, který prostě nebude tak šíleně drahý a budou prostě volný.

(vedoucí oddělení)

Pokud se dá hovořit o nějakých strategiích obcí v oblasti bydlení, pak jde o držbu tzv. holobytů, kde ve většině případů končí dlužníci na nájemném, kteří měli smlouvy na dobu neurčitou a obec je nemohla vystěhovat bez náhrady, anebo o tzv. startovací byty, určené pro mladé rodiny. Ty jsou však podle slov pracovníků pro jejich klienty stále moc drahé anebo podmíněné jednoráčními smlouvami, které dlouhodobé řešení problému stejně nepřinášejí.

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

---

*Obec má holobyty tedy, kam vystěhovává dlužníky. Vlastní byty už obec nemá, nevím, jestli ještě nějaké vlastní byty vzniknou v rekonstruovaných kasárnách, ale spíš si myslím, že ne.*

(vedoucí odboru)

Sociální bydlení je pak na úrovni obcí používáno v různém významu a spíše než na výši nákladů je vázáno na způsob jeho získání (obecní byty), velikost bytu (malometrážní byty), typ smlouvy (smlouva na dobu určitou a relativně krátkou) a podobně.

*Ale tady máte sociální byty, ale za úplně stejný poplatek, co platím já, která dělám. Tomu se říká, sociální byty.*

(vedoucí oddělení)

*To jsou prostě malometrážní byty, takže v tu ránu se tomu říká sociální byty, uzavírá se ta nájemní smlouva třeba jenom na rok, a to, no ale jako ...*

(vedoucí oddělení)

Někteří z dotázaných pracovníků pak hovoří o tom, že vedení obcí řešení bydlení sociálně slabých občanů nepovažují za svou prioritu:

*T: V jednom z původních návrhů změny zákona o hmotné nouzi byl také návrh, že by vlastně přímo ta obec byla finančně zainteresovaná na bydlení těch klientů. Že by se ten doplatek na bydlení vyplácel z rozpočtu obcí, tím pádem by obec byla víc zainteresovaná na tom vyměňovat ty byty, nabízet levnější bydlení a tak dál. Co si o tom myslíte, o takovém řešení?*

*I: Já vám to klidně řeknu, já jdu do důchodu. Ale naše vedení, ani náhodou.*

(vedoucí oddělení)

*No tak je pravdou, že, já nevím jak která obec, ale zrovna nejsou samozřejmě nakloněni, ať už se jedná o byty a všechno těmhle sociálům, když to tak řeknu.*

(vedoucí oddělení)

#### **Vytlačování do nákladnějších forem bydlení**

Paradoxem, který situaci klientů hmotné nouze uzavírá v bludný kruh, je pak situace, kdy jsou chudí lidé vytlačováni do nákladnějšího bydlení s tím, že si stále více uzavírají cestu k dosažení levnějšího bydlení. Důvody mohou být různé, od dluhů na nájemném, přes privatizaci bytů, jehož byli nájemci a na jehož koupi nedosáhli, po důsledky rodinných konfliktů spojených s opuštěním původního bydliště a nedostatkem prostředků, ale může to být například i neschopnost hradit tržní nájemné z dávek hmotné nouze.

*Takže chybí takový bydlení, který by bylo jednoduchý a za pár korun, oni už to dneska neseženou. Oni řeknou, ale paní, my neseženeme jiný. Neseženou, já vím, že ne.*

(vedoucí oddělení)

Výrazem tohoto trendu je jev, kdy se klienti pomalu přesouvají do jiných forem bydlení, zejména ubytoven, které, kromě toho, že jsou drahé, nastolují podmínky, které, z hlediska nároku na doplatek na bydlení, vyžadují specifické a komplikované posuzování, zmíněný „zvláštní zřetel“, a tím prohlubují nejistotu v bydlení.

Doprovodným jevem je, že pracovníci se snaží trendu zdražování bydlení u lidí v hmotné nouzi čelit v intencích zákona a duchu svých povinností tím, že v těchto nákladných formách bydlení hledají ty relativně levnější a vyvíjejí na klienty v tomto smyslu tlak.

*My jsme přistoupili taky na takovouhle věc, ale taky teda nevíme, kdyby se odvolali, prostě hledáme cestičky, jo? Prostě máme vytipovány ubytovny s levným bydlením. Prostě že třeba tam bydlí za tři tisíce. Nebo platí, já nevím, stovku na den. On nám přinese doklad, třeba konkrétně jeden pán, bydlí v ubytovně, kde platí asi pět a půl tisíce. Tak jsme s ním sepsali protokol, že teda je povinen do třech měsíců si najít ubytovnu, pakliže on ne, protože on do levnější nepůjde, tak my mu tu dávku snížíme, jako kdyby bydlel v té ubytovně za ty tři tisíce. Píšeme do odůvodnění, že je možnost ubytovat se v ubytovně za levnější peníz. Hledáme.*

(vedoucí oddělení)

Tento postup je pochopitelný a v hodnocení z pozice pracovníků v hmotné nouzi opodstatněný, jeho efektem však může být prohlubování sociálního vyloučení v oblasti bydlení.

*Je fakt, že my tady pak máme ten tlak, kdy on, paní jestli já to nezaplátím, já jsem na ulici a kdesi cosi, ale nedáváme jim na to. Jako nemůžeme jim dát celou tu částku, to nejde. Ale je to jako velice těžký.*

(vedoucí oddělení)

V některých případech se navíc setkáváme s tím, že nejde pouze o absenci dostupného nájemního bydlení, ale také o nedostatek zařízení typu azylových domů pro matky s dětmi, úplná absence azylového bydlení pro rodiny, ale dokonce i ubytoven, nocleháren, ubytování pro lidi se zdravotním postižením apod. Obecně pro lidi bez zázemí a prostředků.

*No, dá se říct, že asi nejhůř jsou na tom ty matky, co zůstanou samy s dětmi. Když dojde třeba k rozvodu, a ta rodina se rozpadne, je tam nějaký dělení majetku a matka se chce odstěhovat a nemá kam. To zase je parketa sociálně právní ochrany, tak zase se hledá nějaká ubytovna, azylového typu, kde by se mohla umístit. Pokud ta matka si nesežene nějaký podnájem, nebo není schopná sama něco sehnat, tak přes odbor sociálně právní ochrany se jí snaží něco zajistit. To ubytování někde. Ale vyloženě se to musí obvolávat nebo psát žádosti, protože ty ubytovny jsou zaplněné, oni mají svoje pořadníky, a když se někdy něco uvolní, tak pak dají vědět.*

(sociální pracovnice)

Často se pro řešení komplikovaných situací klientů najdou taková zařízení, ale v jiných regionech. Na problematice souvislosti takového řešení poukazuje následující citace:

*Problém je v tom, že třeba ta vazba na ten region bývá, ať už příbuzenská anebo třeba pracovní.*

(vedoucí odboru)

Otázka bydlení, zejména ve smyslu možnosti nalezení sociální situaci adekvátního bydlení, pro převažující typ klientů systému hmotné nouze limitované, se jeví jako jeden ze zásadních problémů situace hmotné nouze a jejího řešení.

#### **3. 2. 4 Aktivizační plán**

Aktivizační plán, jak už jeho název napovídá, by měl být jedním z nástrojů aktivizace klientů, která je v nové zákonné úpravě hmotné nouze více akcentována. Povinnost sociálních pracovníků zpracovávat s klienty, kteří pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, aktivizační plán, se však jeví jako jeden z nejrozporuplnějších institutů, které byly v rámci zákona o hmotné nouzi zavedeny.

Ve vyhodnocení dopadu zavedení povinnosti sestavování aktivizačního plánu nejsou informanti jednotní, i když v podstatě všichni do něj na počátku vkládali větší či menší očekávání. Není zcela zřejmé, v čem tato očekávání přesně spočívala, ve výpovědích jsou nejčastěji spojována s nadějí ve větší možnosti při hledání pracovního uplatnění.

Dá se, s jistou mírou zjednodušení, říci, že zklamání z účinnosti aktivizačního plánu se pojí hlavně s nedostatkem kompetencí, které by podle jejich názoru účelné využití aktivizačního plánu vyžadovalo.

*Oni nám kladli v minulosti vždycky takové ty otázky, co vy nám tady budete něco mluvit o práci, od toho je úřad práce. No, takže to jsme byli rádi, když jsme byli na těch školeních a mluvilo se o tom, že teď teda budeme s nimi projednávat tu otázku. Tak jsme byli rádi, že tu pravomoc máme, a že teda nám to ten zákon umožňuje.*

(vedoucí oddělení)

Jak pak vyplývá z kontextu rozhovorů, jde zejména o přímé kompetence posílat klienty ucházet se o práci, zařazovat klienty do různých programů, ať už veřejně prospěšných prací, rekvalifikací anebo programů zvyšování dovedností při získávání pracovního uplatnění organizovanými neziskovými organizacemi a podobně. V tomto kontextu se pak objevuje problém spolupráce s úřadem práce. Kritizována byla zejména nejasnost kompetencí, nevyrovnanost v nárocích na klienta ve srovnání oddělení hmotné nouze a úřadu práce ve smyslu benevolence úřadu práce, nevyužívání kompetencí, které zase oddělení hmotné nouze chybí, zejména kompetence ke kontrole nelegální práce a podobně.

*My jsme jim dali třeba úkoly, ano, budete se zajímat o práci, ještě třeba v agenturách, ale pořád to souvisí s tím úřadem práce. Úřad práce, nevím, jestli ten náš, nebo všechny ostatní, úřad práce není dost pružný.*

(vedoucí oddělení)

*Jo, takže, takový to, že my jsme teď najednou šli do toho s takovým nadšením, aktivizační plán, a byli jsme vlastně aktivnější než celej úřad práce.*

(vedoucí oddělení)

Nejasnost rozdělení rolí spolu s nedostatečným porozuměním účelu a obsahu aktivizačního plánu pak pravděpodobně sehrála svou úlohu v tom, že některá oddělení k aktivizačním plánům začala přistupovat spíše formalisticky. Ti jsou pak většinou rádi, že jeho úloha s novelizací zákona od ledna 2009 v rámci oddělení hmotné nouze končí.

*Tam se nám dávala možnost přimět, nebo spolupracovat více s tou osobou ve věci získání zaměstnání. Takže konkrétně aktivizační plány, tam jsme si představovali, že ty výstupy a že ta práce s aktivizačním plánem s klientem že povede opravdu k tomu, že ho teda zařadíme někam do toho pracovního procesu. No a nakonec bych řekla, že to bylo trochu zklamání a docela jsme uvítali, že teď v té novele už není, a myslíme si, že více by tam opravdu měl pracovat ten úřad práce.*

(vedoucí oddělení)

Jiní svou skepsi k významu aktivizačního plánu opírají o názor, že aktivizační plán nepřinesl nic nového a činnosti, které ukládal, pracovníci stejně již vykonávali před jeho formálním zavedením.

*No, aktivizační plán jsme docela rádi, že bude zrušen, protože se domníváme, že příliš k ničemu moc nevedl. On vlastně jenom popsal tu skutečnost, která tady byla už předtím. Protože ještě i za dávek sociální péče museli dokládat svoji snahu zvýšit si příjem prací, prodejem já nevím nějakých nemovitostí, což je mimochodem více méně dost teoretický nebo použitelný jenom ve velmi ojedinělých případech.*

(vedoucí odboru)

*Zatím jsme to sestavili u všech těch lidí, ale je fakt, že mluví se o tom už delší dobu, že se to zruší, nedáváme teda tomu nějaký velký význam. Dali jsme jim tam úkoly, který měli za povinnost i předtím, a budou mít i nadále. To znamená pravidelně předkládat ty aktivity.*

(sociální pracovnice)

Bez ohledu na přístup se ale dá říci, že ve většině případů se pracovnice řídily předepsanou strukturou aktivizačního plánu. Ty iniciativnější pak oddíl, který se věnuje aktivitám klienta, obohacovaly o činnosti, které se vymykaly univerzálnímu prokazování vlastní snahy při hledání zaměstnání prostřednictvím výpisků z pracovních nabídek, seznamu telefonních čísel na různé zaměstnavatele apod., což byl nejčastější výraz této snahy. Mezi nadstandardní činnosti pak patřila například účast v programech a kurzech organizovaných neziskovými organizacemi apod.

#### **Sociální práce, sociální poradenství**

Zajímavým zjištěním je, že naprostá většina pracovníků v souvislosti s aktivizačním plánem automaticky hovoří o (slovy aktivizačního plánu) „úkolech na úseku prokazování vlastní snahy o zvyšování příjmu vlastní prací“. Právě v tom však může být skrytá příčina jejich zklamání z možností tohoto nástroje. Svou roli v tomto zúženém pojetí obsahu aktivizačního plánu může ovšem sehrávat i navržená struktura a strohá úřednická řeč tohoto plánu, mimo jiné dosti nevhodná pro komunikaci s klientem. Relativně bohatší, na počet možností, které se nabízejí, je právě oddíl II. se zmíněnými úkoly v oblasti hledání pracovního uplatnění, a tak možná poutá největší

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

---

pozornost. Navíc i následující dva „úseky“ jsou zaměřeny na možnosti zvýšení příjmu, jednak využitím majetku a pak uplatněním zákonných nároků a pohledávek. Nabízené možnosti přímo navádí k formálnímu vyplnění výběrem z možností ano/ne.

Přestože Metodický pokyn 2/2007 pak přímo říká, že „aktivizační plán je součástí sociální práce s osobami, které dlouhodobě setrvávají ve stavu hmotné nouze a potřebují ze strany orgánu pomoci v hmotné nouzi vedení při řešení jejich nepříznivé sociální situace“, navazující popis možného postupu při jeho sestavování tendenci k formalistickému postupu spíše umocňuje.

*My respektujeme aktivizační plán, tak jak je nastavený v počítači podle zákona, ale zase bych řekla, že může to skončit tím, a bude to možná dobře splněno, nevím, to posoudí někdo jiný, že napíši: klient přišel tehdy a tehdy, měl domluvenou návštěvu, donesl pět kontaktů, kontakty přikládám v příloze, objeví se v oranžové knížečce, jsou obsahem spisu, a tím to možná končí. My to tak nemáme.*

(vedoucí oddělení)

Velmi malá část pracovníků se pak v souvislosti s aktivizačním plánem rozhovořila o sociální práci a o tom, jak je vnímána právě na jejich pracovišti.

*Já s aktivizačním plánem nevidím nějaký problém. My ho děláme, my ho vypracováváme, a já si myslím že, a ne jenom já, si myslím, že i pracovníci, budou pro ho ponechat. Já teda si říkám, že s tím občanem by se mělo zase co nejvíce pracovat. Ne to říct tak, že prostě se mu to co nejvíc znepríjemní papírama. Ale ono je to takový, potom tady můžeme mít přepážky a být jako státní sociální podpora. Buď děláme jiné typy dávek, a sociální přístup, a potom nás ten člověk zajímá, opravdu jako celek, a problémy jeho nám nejsou lhostejný, proč se do nich dostal, do takové situace, a tak dál a jak dlouho v těch problémech setrvává, takže my aktivizační plány, protože je podepisuju, tak mě teda hodně často jdou pod ruku, a myslím, že si na to nestěžuje nikdo a že opravdu se o tom člověku dost dozví a je to opravdu smyslem té sociální práce.*

(vedoucí odboru)

V této souvislosti byl pak také zmiňován oddíl I, kde je prostor popsat „příčinu vzniku hmotné nouze“, i když i zde je možné si jednoduše vybrat ze 4 nabízených variant.

*Tam jsme kladli velký důraz na to, aby se ten klient doopravdy vyjádřil k tomu, aby s třeba neuvádělo - dlouhodobá nezaměstnanost. Ta varianta tam je. Ale pod dlouhodobá nezaměstnanost se schová všechno, ale stejně konkrétně nevíme vůbec, proč ta prvotní příčina nastala. Takže jsme došli k názoru, a pokud tomu klient byl samozřejmě nakloněn, že tam budeme psát doopravdy jakoby kurikulum toho, proč ten problém mohl vzniknout, abychom s ním vůbec mohli pracovat. Objevili jsme třeba, že klientovi se vyvinuly psychické problémy, ale přišlo se na to, že je potřeba kontaktovat psychologa, občanskou poradnu, že jsou v tom rodinné problémy, manželské věci, takže na to se navázalo, takže ono jakoby se k tomu kořenu došlo tím, že to bylo trošičku takový detailnější.*

(vedoucí oddělení)



Úspěšnost aktivizačního plánu je pak možné vnímat také v souvislosti s přístupem jednotlivých sociálních pracovníků, tedy s tím, zda k němu přistupovali formálně či ne.

*Ale vždycky to bylo, i ten aktivizační plán, o schopnosti toho pracovníka to vůbec tomu člověku podat a vysvětlit, že to není jenom tady něco napíšeme, že to má nějaký smysl i pro něho teda.*

(vedoucí oddělení)

*Pak je zase na té pracovníci, jak to posoudí. Některá to vezme jako papír a ono to je zcela takový formální, některá samozřejmě se ptá.*

(vedoucí oddělení)

#### **Sociální práce jako kontrola, donucování a odrazování**

Ministerstvem předepsaná struktura aktivizačního plánu i metodický pokyn, který se k němu váže, nenabízí mnoho nástrojů, jak vlastně aktivizaci klienta uchopit. Jak již bylo řečeno, jeho struktura, kromě základních informací nabízí pouze následující oblasti, kde je nutné aktivitu vyvíjet:

- zvyšování příjmu vlastní prací,
- využití majetku,
- uplatnění zákonných nároků pohledávek a řešení zadluženosti.

Jmenované oblasti prokazování aktivit korespondují s možností navýšit částku živobytí, která je základem pro výši příspěvku na živobytí o bonusy při plnění těchto aktivit. Je však otázkou, zda je účelné je zařadit právě do aktivizačního plánu, jehož poslání by mělo být obecnější, než je prosté sledování a prokazování plnění poměrně úzce vymezených aktivit.

Sociální pracovníci pak spíše hledají způsoby, jak prohloubit alespoň kontrolu klienta z hlediska plnění závazků, kterou spojují například s účelem sociálního šetření.

*Jinak jsme byli rádi, že samozřejmě se tam už zamontovala i ta záležitost týkající se sociálních šetření, že to bylo teda přímo v zákoně a že to může vést i k tomu, že ten člověk nemusí být pak uznán za osobu v hmotné nouzi, no, pak se nám líbilo nebo líbí do dneška ta nedostatečná snaha, která se tam zase do toho zákona dostala, takže to jsme také uvítali, takže bych to shrnula asi tak.*

(vedoucí oddělení)

Pracovníci si stěžují na nedostatek kompetencí zejména v souvislosti s kontrolou nelegální práce a majetkových poměrů. Stěžují si pak také na nedostatečnou spolupráci a provázanost s ostatními institucemi, které tyto kompetence mají, jako je například úřad práce, finanční úřad apod.

Sociální práce v tomto pojetí spočívá spíše v rozšiřování a prohlubování kontroly než v nalézání efektivních nástrojů řešení. Nedostatek efektivních nástrojů spojených s aktivizací klientů je nahrazován tlakem na klienty, jejich sledováním a kontrolou. Iniciativnější pracovníci vynalézají další možnosti a cesty, jak tuto kontrolu prohloubit a zefektivnit. Někdy dochází k praktikám, které pracovnice spontánně označují za bezmála „detektivní práci“.

*No někdy je to takový FBI bych řekla.*

(vedoucí oddělení)

Zároveň není jasně dané, co všechno by do těchto činností mělo patřit, a tak se pracovníci k různým informacím o situaci, případně strategiích klientů dozvídají náhodně, což vytváří prostředí nejednotného posuzování klientů v rámci jednoho úřadu a zejména mezi jednotlivými úřady.

*Takže co můžeme, kam až můžeme, nebo co můžeme ověřit... No a říkám, když slyším potom ty jiný úřady, který jako – vy si to komplikujete, nás to nezajímá, podepíše to, je to jeho problém.*

(vedoucí oddělení)

*Myslím si, že je chyba v tom, že ten člověk tady může prohlásit co chce, a není ani šance, teď je vůbec otázka, má se to teda ověřovat, nebo jenom nechat, že on prohlásí a úplně nechat být, ale on tady klidně dva tři roky bude brát tu dávku, za tři roky on odejde, a už nikdy nikdo, jo ... takže už na tom samým začátku prostě má ji mít nebo nemá ji mít? Nebo jaký máme my možnosti to vůbec prověřit.*

(vedoucí oddělení)

Ve výpovědích pracovníků je často patrná jistá bezradnost související zejména s vyhodnocením síly nástrojů vedoucích ke skutečné aktivizaci klienta.

*Takže do 15týho aby projevili snahu zvýšit si příjem vlastní prací, a potom abysme měli nějakou kontrolu, tak i když ten program, co se týká evidence na úřadu práce nám to načítá, nicméně oni mají kartičky, kde mají vždycky termín kontroly, takže tady už je zavedeno, bylo to i předtím, tak už jsme to nerušili, že oni s těma kartičkama chodí a ukazují nám, kdy se mají znova hlásit, nebo případně s nima probereme, jestli je někam poslali z úřadu práce, pokud ano, tak jestli tam byli, co jim řekli a takovýhle. Ale jinak nic jinýho jsme do těch aktivizačních plánů nedávali. Nedávali, protože, já nevím, jestli by to mělo nějaký smysl, protože jsme rádi, že dodrží aspoň toto a řada klientů není schopná ani tu evidenci si uhlídat.*

(sociální pracovnice)

#### **Využití majetku**

Kontrola využití majetku probíhá na různých úřadech různě důsledně, jak již bylo výše řečeno, často záleží na náhodě či na vztazích, které pracovnice mají s jinými institucemi, jako je například registr automobilů apod. Pracovníci se často vyjadřují v tom smyslu, že většina jejich klientů žádný majetek, který by bylo možné za účelem výraznějšího zisku prodat, obvykle nemá. Nejčastěji pak využívá například možnosti prodat automobil:

*I: Takže i tím se zabýváme, určitě, tady těma, když má někdo majetek. Co se týká aut, tak to si dokonce ověřujeme i na dopravním inspektorátu z registru, takže když dávají tu žádost, tak my je upozorňujeme, ať opravdu to vyplní podle pravdy, jestli mají nějaký starý auto, ať to tam raděj uvedou, než neuvedou, a podepíší, že nemají. Že to ověříme.*

*T: A navrhnete jim třeba, aby to auto prodali?*

*I: No, když je to takové zase, když je to nějaká stará šunka a jsou z nějaký obce, podle toho, jak to zadáme do toho OKáčka. Někde to tam, třeba když je to auto*

*opravdu nějaký drahý, tak se to tam zadá a za půl roku se to vyhodnotí, přihlíží se k tomu majetku.*

(vedoucí oddělení)

#### **Dalším způsobem využití majetku je pronájem pokojů v bytě či domě:**

*Když sem přijde klient, evidovanej na úřadu práce, ztratí zaměstnání, bydlí ve třípokojáku. Tolerujeme mu to tři měsíce, jo? protože je samo sebou, ano, on tam bydlel, on chodil do zaměstnání, platil si to, je nám to jedno. Ale teď prostě je na dávkách, tak mu to tolerujeme tři měsíce, počítáme ty skutečný náklady s tím, že mu řekneme do třech měsíců ty si sežeň podnájemníka, ty si tam nastěhuješ kamaráda, ať někdo se spolupodílí, jo, tímhle tím stylem. Potom my můžeme i tu dávku odejmout, protože on má majetek, kterej může sloužit.*

(vedoucí oddělení)

#### **Řešení zadluženosti**

Jak již bylo řečeno výše, s aktivizační plánem souvisí také problematika zadluženosti. Ve výpovědích pracovníků oddělení hmotné nouze se objevilo pozitivní hodnocení tematizace těchto dluhů.

*No, aktivizační plán, samozřejmě bylo fajn, že jsme se třeba dostali i k těm otázkám, týkajícím se třeba zadluženosti té osoby, a k pohledávkám, ty otázky tam byly, takže jsme o tom s těmi lidmi hovořili. Takže to bylo dobré. Ale pak co se týká uložit jim úkoly, a jaké. Jaké, teď tam ty možnosti, které se nabízely, my bychom si vymysleli úplně jiné..*

(vedoucí oddělení)

Lišily se ale názory na možnosti řešení dluhů a v podstatě se dosti rozcházel volené nástroje. Od jisté bezradnosti po (ve srovnání) radikální řešení spojené s aktivním hledáním možností. Přístupy pak byly úřad od úřadu značně nejednotné.

*Tak my jsme to s nima neřešili. Když jsme měli ještě ty aktivizační plány, tak tam jsme se vlastně ptali, jestli má nějaký dluhy, kolik mám nebo takhle, snažili jsme se s jim nějak pomoci, ať si neberou ty půjčky, snažili jsme se jim vysvětlovat ty úrokové sazby, že to je vysoký, kolik přeplácí, a takhle, ale ten člověk, nějak mu to nepomůže, jo? Prostě on vidí, že jeden den mi tady půjčí dvacet tisíc, a on jde, a ještě ten měsíc to nemá, ty peníze.*

(sociální pracovnice)

*My děláme jednu věc, a dělali jsme to dříve taky, samozřejmě chceme po nich, aby si udělali ty splátkový kalendáře a to všechno. V některých věcech jednáme i s těmi elektrárkami, plynárnami atd. To, co se teďko dává, že dáme zvláštního příjemce. [...] Třeba se jedná o odpojení elektřiny. No, a když tam nesloží a nebudou splácet, tak jim to odpojí okamžitě, oni se s nima nebaví. A my nechceme, aby jim to odpojili, tak jim vysvětlíme tu situaci celou a oni samozřejmě řeknou: my s tím souhlasíme. A oni [institute] řeknou, když nám to budete posílat vy, jako město, tak věříme, že se to takhle splatí. Takže taky se s tím samozřejmě pracuje.*

(vedoucí oddělení)

#### **Uplatnění zákonných nároků a pohledávek**

Tato oblast není v souvislosti s aktivizačním plánem, ale ani v jiných souvislostech pracovníky zmiňována takřka vůbec. Pokud, tak s tím, že k opomenutí využití jakýchkoliv pohledávek dochází velmi zřídka. Jde pak nejčastěji o uplatnění nároku na částečný či plný invalidní důchod, dávky nemocenského pojištění či výživné. Za takový nárok je pak považováno i podání žádosti o příspěvek na bydlení v rámci systému sociální potřeby, o kterém klienti, kteří žádají rovnou o dávky pomoci v hmotné nouzi, často nevědí.

#### **3. 2. 5 Zápočet příjmu**

Kromě aktivizačního plánu zákon o pomoci v hmotné nouzi přináší další výraznou změnu, která je považována za aktivizační opatření, které by mělo vést k přijetí i méně placeného zaměstnání. Touto změnou je zápočet příjmu ze zaměstnání pouze ze 70 % a podobně zápočet pouze 80 % dávky nemocenského pojištění, podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci pro posouzení nároku jak na příspěvek na živobytí, tak na doplatek na bydlení.

Pracovníci jej však za příliš významný z hlediska očekávaného efektu na motivaci klientů ke vstupu na pracovní trh nepovažují:

*T: Myslíte si, že tady to zavedení možnosti započítat jenom část příjmu, že je nějakým motivačním prvkem pro ty lidi, aby si tu práci hledali? Nebo že je to nějak opravdu zvýhodní, ty, kteří si tu práci najdou?*

*I: Si myslím, že ne.*

(vedoucí oddělení)

Pracovníci pak slabou účinnost tohoto nástroje spatřují ve dvou hlavních důvodech. Jednak v relaci částky živobytí ke mzdovým možnostem. Částka živobytí je nastavena relativně nízkou, takže ti, kteří pracují za relativně vyšší mzdu, dlouhodobějšího splnění nároku na příspěvek na živobytí těžko dosahují.

*Víte co, my tady tuhle, co mají tak ten příjem malej, že když jim budeme počítat těch 70 %, že pořád došáhnou na dávky, máme hrozně málo. Ono to potom ustává, protože většinou třeba mají ten nižší příjem po zkušební dobu. Oni potom po té zkušební době došáhnou na vyšší příjem, a v tu ránu oni nám z těch dávek vypadávají.*

(vedoucí oddělení)

A pokud již na příspěvek dosáhnou, mohou této výhody využít jen po velmi omezenou dobu, a to jeden až dva měsíce, maximálně po uplynutí této doby z nároku automaticky vypadávají.

*T: Dobře, ještě bych se zeptala, součástí toho zákona je mimo jiné taky třeba možnost, když ten člověk pracuje, nebo začne pracovat, že se mu započítává jenom sedmdesát procent těch příjmů. Máte zkušenost s tím, že by to pro ty klienty mohlo být opravdu dostatečnou motivací k tomu, aby si tu práci našli?*

*I: No, já vám to řeknu, oni si to moc nespočítají. Oni mají pocit, že jim pořád ubíráme. Že oni začnou pracovat a měli by mít vlastně celej plat a ještě celou dávku. Protože vlastně tím, že oni začnou pracovat, tak se jim započítá těch 70 %*

*tak první měsíc dostanou celou částku, pak už se jim to snižuje, pak protože berou už víc, tak ta dávka se jim odejme. Ale není to tak motivující pro ně moc.*

(vedoucí oddělení)

Dlouhodobě je využitelný pouze u lidí s částečnými pracovními úvazky, kterých je velmi málo. Nejčastěji jde o osamělé matky nezaopatřených dětí.

*I: Já mám pána, kterej pracuje na Charitě, on tam i bydlí, a on si třeba vydělá kolem dvou tisíc, někdy 1 500, někdy 3 000. Takže ten je tady pořád. Vždycky mu to tak nějak vyjde, že pořád tady je. Tím, že se mu započítá 70 %, tak on pořád je doplácen. Někdy třeba bere jenom tisícovku, někdy pětistovku, podle toho, jakou tu částku má, tak má. Ten pracuje snad půl roku už a tak se mu to střídá.*

*T: A to má zřejmě jenom na nějakou dohodu.*

*I: Vždycky na dohodu, no. On každý měsíc dostane formulář a donese potvrzení z té Charity, kolik si vydělal za ten měsíc. Protože on to ten program bere za tři měsíce zpětně. A on to zprůměruje, a pokud tam měl víc, tak to napíše, a není nárok na dávku, jsou vysoké příjmy. Ale můžu vám říct, že z těch lidí, co tady jsou, jestli jich pracuje 15 ze všech.*

(vedoucí oddělení)

Způsobuje to nastavení rozhodného období, za které se příjem zjišťuje. Pro posouzení vzniku nároku na dávku v daném měsíci se nezapočítává příjem v tomto měsíci, jak tomu bylo v systému sociální potřebnosti, ale příjem za předchozí tři měsíce.

*I1: Potom tady vidím ze svého hlediska ne za úplně šťastné posuzování tří předchozích měsíců, co se týče příjmů, a řešení klienta další tři měsíce, dejme tomu, když ten příjem nepotřebuje.*

*I2: Když nastoupí do zaměstnání.*

*I1: Když má příjem a je zajištěný jinak.*

(sociální pracovnice)

#### **Podstatný pokles příjmu**

K výjimkám v rozhodném období pro zjišťování příjmu jsou pouze případy, kdy dochází k tzv. podstatnému poklesu příjmu a zákon pak definuje situace, kdy k němu může dojít, jde o ztrátu z výdělečné činnosti, ukončení výplaty podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci a ukončení výplaty rodičovského příspěvku. Pak se pro posouzení nároku zjišťuje pouze příjem v tomto měsíci.

*Lidi tím někdy trpí, protože říkám, když má někdo osm, deset tisíc, nebo kolik může být nejvíc ta podpora, pak najednou nemá nic a nic nedostane aspoň dva měsíce, nebo ten první měsíc vůbec nic a ten druhý měsíc tam vyjde jenom 1 200. A oni nemají našetřený.*

(sociální pracovnice)

Jak zároveň říká Metodický pokyn 11/2007 „kalendářní měsíc, v němž dochází u osoby k podstatnému poklesu příjmu, musí následovat po kalendářním měsíci, v němž ještě osoba příslušný příjem ve vyšší částce měla“. Zároveň však musí být splněna další podmínka, a to ta, že o dávku si žadatel požádá právě v tomto měsíci,

kdy u něj došlo k takovému poklesu příjmu. Tato podmínka pravděpodobně počítá s tím, že pokud by byl pokles příjmu tak výrazný, že by jednotlivci či rodině způsobil nemožnost zabezpečit jejich bydlení a živobytí, takový jednotlivec či rodina by se na oddělení hmotné nouze obrátili bezprostředně. V opačném případě je možné se domnívat, že ačkoliv k poklesu došlo, nebyl tak výrazný.

Jak dále říká Metodický pokyn 11/2007 „Za podstatný pokles příjmu nelze ani považovat situaci, kdy je osoba již příjemcem příslušné dávky pomoci v hmotné nouzi a vedle příjmu z této dávky je ještě příjemcem dalšího příjmu, jehož výše nebrání uznání za osobu v hmotné nouzi.“, což znamená, že jeho použití není možné v případech, kdy taková osoba již žadatelem o dávku hmotné nouze je, jak popisují následující slova:

*I: Protože to v tom měsíci, to můžu jenom novému úplně. To se nedá zadat někomu, když třeba měl podporu, a ta podpora mu jeden měsíc skončí, a měl tu podporu třeba velkou. On ji měl 6000 a ta podpora mu skončí a u nás mu to klesne a nevezme nic, protože to není nová žádost a já už tam nemůžu zadat ten podstatný pokles příjmů. A ti lidi jsou na pracáku, jsou bez podpory a u nás ještě dva měsíce jim skoro nic nevychází. To je tam jediný, co mě na tom vadí.*

(vedoucí oddělení)

*T: To znamená, že se tohle týká spíš lidí, který pracujou, a najednou jdou na podporu a to je výrazný pokles.*

*I: Ano, to je výrazný pokles.*

Standardním způsobem posuzování příjmů jsou tedy 3 předchozí měsíce (3 měsíce předcházející měsíci, kdy byla podána žádost o dávku). Podle výkladu pracovníků se automaticky počítá s tím, že lidé, kteří měli v předchozím období příjem ze zaměstnání, mají nějaké peníze ušetřeny. Podle některých pracovníků však tento předpoklad neplatí a vzhledem k nízkým mzdám podle nich ani platit nemůže.

*No to ne, tam spíš je nastavený špatně to, tam ty příjmy. Protože ti lidi, když k nám přijdou, oni nepočítají s tím, že se jim započítají příjmy tři měsíce dozadu, a pak ještě třeba v jednom měsíci berou ještě nějakou malou částku a my jim tam nemůžeme zadat ten podstatný pokles, a tím pádem oni berou hrozně málo. A to jsou typy vesměs, oni nemají našetřené. Tam stačí, když třeba oni brali kolem šesti, sedmi tisíc, a už jim ten první měsíc u nás dávka nevyjde. Na toto je to hodně přísný.*

(sociální pracovnice)

V souvislosti s uvedeným způsobem zápočtu příjmu pak navíc dochází k určitému paradoxu, který může podporovat past nezaměstnanosti. Po ztrátě zaměstnání může člověk několik měsíců zůstat bez nároku na příspěvek na živobytí, protože zápočet příjmu za předchozí období brání vzniku nároku. Finanční situaci takového člověka může v daném měsíci řešit využití možnosti podstatného poklesu příjmu, kdy se pro přiznání dávky bere v potaz příjem (či jeho absence) v daném měsíci. Prakticky to však řeší pouze nedostatek finančních prostředků v daném měsíci, v měsících následujících už se znovu berou příjmy za předchozí 3 měsíce, takže fakticky 2 příjmy ze zaměstnání. Z nároku na příspěvek jsou pak automaticky vyloučeni ti, jejichž příjem za předchozí 3 měsíce byl vyšší než trojnásobek životního minima (jednotlivec, okruh společně posuzovaných osob).

Doba vyloučení z nároku se pak přímo úměrně prodlužuje v závislosti na výši předchozího příjmu ze zaměstnání. Pokud klienti pracovní uplatnění nacházejí, jde často o místa nejistá či časově ohraničená, například sezónní či příležitostné práce. Při nejistotě zaměstnání je pak vystoupení ze systému hmotné nouze spíše riskantní krok.

*T: vy tady máte docela hodně lidí, kteří mají práci, a máte je v evidenci. A jsou to třeba lidé, kteří pracují i na plný úvazky?*

*I: Oni jsou naplno, ale jsou vždycky na dobu určitou. Takže třeba takový ty sezónní práce, a to když mě donese příjem, že nastoupí třeba v červnu, a příjem mě donese v červenci, ale já ho můžu započítat až v srpnu. Takže on vlastně v tom červenci ještě dostane ty tři tisíce svoje, co má, a v tom srpnu už dostane třeba jenom šestnáct set. A ten další měsíc už ho třeba odejímám, jo.*

(sociální pracovnice)

Významným zjištěním je také to, že účel a význam sníženého zápočtu příjmu ze zaměstnání nesdílí všichni pracovníci:

*T: A tak ten zápočet těch 70 % nemá žádný pozitivní dopad, myslíte?*

*R: Ale tak já myslím, že má, že já si myslím, že všechno se tam dá najít. Já bych to neviděla jako negativum.*

(vedoucí odboru)

A někteří jsou dokonce proti takto nastavenému systému, které může vyplývat z nepochopení účelu daných opatření:

*Ale jako, toto mě připadne jako postavený na hlavu, že proč mám doplácet já lidi, kteří už mají svůj vlastní příjem, a to samý, když on ukončí to zaměstnání, a já mu dám podstatnej pokles příjmu, tak já mu stejně dám ty tři tisíce. I když on je třeba ještě zaopatřený tím příjmem, kterej si mohl ušetřit. Že najednou má osm tisíc, když byl zvyklej na tři.*

(sociální pracovnice)

#### **3. 2. 6 Mimořádná okamžitá pomoc**

Kromě příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení patří mezi dávky hmotné nouze také tzv. dávky mimořádné okamžité pomoci, které nahrazují jednorázové dávky a dávky sociální péče v mimořádných případech, poskytované v systému sociální potřeby.

Podmínky pro poskytnutí těchto dávek byly v tomto systému stanoveny velmi široce. U jednorázových dávek se přihlíželo nejen k tzv. sociální potřebnosti, tedy k situaci, kdy „příjem občana nedosahuje částek životního minima a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací“ (zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, paragraf 1, odstavec 1), ale také ke „skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k majetkovým poměrům (tamtéž, paragraf 4, odstavec 3).

Dávky sociální péče v mimořádných případech bylo možné zároveň poskytnout i v případech, kdy občan nesplňoval podmínky sociální potřeby, ale hrozila mu vážná újma na zdraví (tamtéž, paragraf 8a, odstavec 1). Jednorázové dávky pak byly

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

---

zároveň vázány na určité životní situace, a to péči o nezaopatřené děti (zákon 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, paragraf 74, odstavec 1), zdravotní postižení a stáří (tamtéž, paragraf 86) a situaci, která je dnes označována jako ohrožení sociálním vyloučením, v té době jako společenská nepřizpůsobivost (tamtéž, paragraf 90, odstavec 2).

V systému hmotné nouze jsou jednorázové dávky v podstatě sloučeny do dávek mimořádné okamžité pomoci. Vznik nároku je pak vázán na několik situací, které jsou poměrně konkrétně stanoveny.

*Další co si myslím, že hodně ovlivnilo počet klientů směrem dolů, byly takzvané jednorázové pomoci. Současný zákon o pomoci v hmotné nouzi taxativně vymezuje pět situací mimořádných okamžitých hmotných pomoci, takže tam vlastně prostor pro nějaké ty jednorázové dávky, které dřív byly přiznávány, já nechci říct, bylo to vyloženo na posouzení toho kterého pracovníka, nechci říci, že by nebyly dávány nějak cíleně, nebo bez dobrého úmyslu, ale přeci jenom někdy se zohlednila situace rodin, a ty dávky se poskytly.*

(vedoucí odboru)

Těmito situacemi je a) vážná újma na zdraví, b) mimořádná událost ve smyslu živelní pohromy, požáru apod., c) úhrada nezbytného jednorázového výdaje vázaného na ztrátu či vyřízení potřebných dokladů, úhrada jízdného při ztrátě prostředků a úhrada noclehu, d) úhrada nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby (např. vybavení domácnosti) a e) vzdělání a zájmové činnosti dítěte. Mimořádnou okamžitou pomocí se pak ještě řeší situace specifické skupiny osob takzvané ohrožených sociálním vyloučením, zejména při propuštění z výkonu trestu, zdravotnického zařízení po ukončení léčby chorobné závislosti, školského zařízení ústavní či ochranné výchovy a osob bez přístřeší.

Podle výpovědí pracovníků je pak v této souvislosti hlavním problémem právě poměrně striktní vymezení situací, kdy je možné tyto dávky poskytnout.

*I2: Já bych spíš řekla, že se to zpřísnilo v té hmotné nouzi. V té sociální potřebnosti bylo možný poskytnout třeba víc druhů těch jednorázových dávek.*

*I1: A když už tam nebylo východisko, tak tam existoval ten paragraf 8a, v té sociální potřebnosti, pod kterým se skrylo v podstatě všechno, co jsme nevěděli, kam zařadit. Tady nějaký takový únikový paragraf nebo úniková žádost není. Možná, že by bylo občas potřeba, protože občas jsou situace, kdy opravdu člověk neví, jak to posoudit tu žádost, a kam to zařadit.*

(sociální pracovnice)

Toto vymezení pak do jisté míry brání tomu, poskytnout dávku i podle sociálních pracovníků v odůvodněném případě, pokud tedy situace není totožná se situacemi vyjmenovanými v zákoně. Tyto případy jsou pak spojovány zejména se starobními důchodci.

*Já říkám dobře, to já všechno beru, ale pokud je to ženská, která je sama, má důchod kolem pěti tisíc, nemá rodinu, nemá příbuzného, nemá si jak vydělat, doktorka jí píše všemožný návštěvy, u všech možnejch odborníků, a ta ženská škudlí, kde může, aby to jakž takž zvládla [...] ale samozřejmě potřebuje pořídit ten kabát a ty zimní boty a ona na ně nemá. A my jsme jí najednou museli sdělit, že jednorázovka není, a na čerpání jednorázových okamžitých pomoci jsme se*



### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

---

*neměli kam napasovat. Protože, na zdraví, tam se nenapasujem. Na doklady, tam se nenapasujem. Na živelnou katastrofu se nenapasujem ...*

(vedoucí oddělení)

*Ale třeba nám přijde neférový, že, a tam, nevíme, jestli je to úplně správně, ale s metodickým jsme to konzultovali a ty případy jsme si teda zdůvodnili, že třeba příspěvek na živobytí nevyjde klientům, který mají hrozně malý důchod. A jsou to staří občané, a vy víte, že on už si ten příjem nezabezpečí jiným způsobem. Že on vzhledem ke svému zdravotnímu stavu do práce už nepůjde, a podnikat, o tom neví, pronajímat nemá co, on je rád, že zaplatí ten svůj jedna plus jedna, tam, kde je zvyklý, jo, takže v tomhle trošičku nám to připadne, že tyhle ty skupiny nám to neobsáhne.*

(vedoucí oddělení)

Významnou roli pak při posuzování nároku tedy při vyhodnocování relevance těchto situací pracovníky hraje často zmiňované pravidlo, že s těmito výdaji je nutné maximálně šetřit:

*A magistrát, nadřízený orgán, nám řekne, vy si rozhodněte podle svého správního uvážení. A my rozhodneme, ale potom na poradě v metodickém dnu slyšíme, dáváte mimořádných okamžitých pomoci moc. Nikdo už nám nedefinuje co je moc, co je moc velká částka, kde teda máme dát, kde nemáme dát.*

(vedoucí oddělení)

V této souvislosti jsou pak ve výpovědích pracovníků patrné jisté obavy o svých rozhodnutích, která jsou ale zároveň spojena s vědomím správnosti či spravedlnosti.

*Stává se, že někdy přiznáme jednorázový výdaj, a není to tak úplně odpovídající. Ale my to posoudíme tak, že třeba s ohledem na nezletilé děti a situaci, většinou se to týká třeba osamělých matek s dětmi, kdy zvážíme, že skutečně tady litera zákona, která je striktní, nemůže pomoci, ale na druhou stranu je potřeba asi vnímat, že přeci jenom se stále jmenujeme sociální odbor a měli bychom se snažit těm lidem pomáhat, i když v rámci těch mantinelů.*

(vedoucí odboru)

Striktnost definic či nejasnost výkladu pak paradoxně vede k nejednotnosti v poskytování těchto dávek, které sami pracovníci reflektují:

*Oni možná i u těch jednorázových dávek jsou někde vstřícnější. Protože my třeba se tady fakt snažíme, aby se ten člověk trošku snažil sám. Aby věděl, že když tam má nějaký nedoplatek elektřiny, a nehradil si tam zálohy, tak my mu na to prostě nedáme ty peníze. Že neplnil si to, co měl. Víím, že třeba v [název sousední obce] mu na to dají. Anebo někde vůbec ne.*

(sociální pracovnice)

Data uvedená v následující tabulce ilustrují, že co do změn počtu vyplácených dávek mimořádné okamžité pomoci v roce 2007 ve srovnání s rokem 2006 nedošlo k nějakému jednotnému trendu. Počty těchto dávek se někde výrazně zvýšily, jako je tomu v případě Moravské Ostravy a Přívozu, kde došlo ke zvýšení o 350 % a někde naopak výrazně snížily, jako například v Třeboni, a to o 80 %, zatímco někde zůstaly

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

takřka beze změny, jako například v městské části Brno-střed či Praze 13. Výrazné navýšení v případě Moravské Ostravy je v kontextu rozhovorů s tamními pracovníky vysvětlitelné v souvislosti s nutností řešit množství případů jiných forem bydlení, kdy se touto dávkou pokrývá období prvních tří měsíců, kdy osoba bydlící v této formě bydlení nemá nárok na opakovanou dávku příspěvek na bydlení.

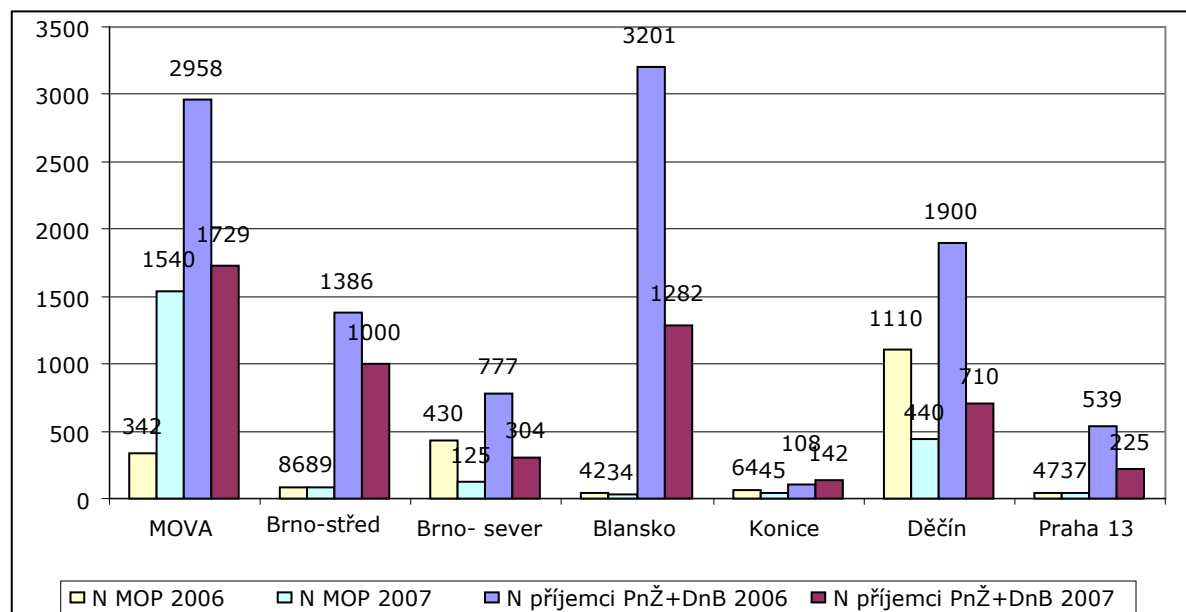
Tabulka č. 3.2 **Změna počtů příjemců dávek mimořádné okamžité pomoci (pro rok 2006 jejich ekvivalent) u vybraných úřadů**

	MOVA*	Brno-střed	Brno-sever	Blansko	Konice	Děčín	Praha 11	Praha 13	Třeboň
počet celkem za rok 2006	342	86	430	42	64	1110	331	47	55
počet celkem za rok 2007	1540	89	125	34	45	440	212	37	9
změna 2007:2006 (v %)	350	3	-71	-19	-30	-60	-36	-21	-84

\*Moravská Ostrava a Přívoz

Jak je pak možné vidět v následujícím grafu, neplatí možný předpoklad, že tam, kde došlo k poklesu příjemců příspěvků na živobytí (PnŽ) a doplatku bydlení (DnB), by mohlo dojít k nárůstu počtu dávek mimořádné okamžité pomoci (MOP).

Graf č. 3.1 **Vývoj počtu příjemců dávek v hmotné nouzi ve sledovaných lokalitách**



Jde tedy o nezávisle fungující systémy s tím, že systém vyplácení mimořádných okamžitých pomoci zároveň souvisí spíše s pravidly či zvyklostmi daného úřadu.

#### 3.2.7 Změna počtu a struktury klientů

Jak již bylo zmíněno v předcházejících kapitolách, v rámci změny systému sociální ochrany došlo ke změně počtu a do jisté míry také struktury klientů. Ilustrativní náhled do podoby změn je uveden v tabulce č. 3.2, která u vybraných

dávek některých úřadů znázorňuje počty příjemců a jejich podíly z hlediska délky evidence v letech 2006 a 2007. Změna počtu příjemců dávek hmotné nouze byla zapříčiněna zejména změnami v okruhu společně posuzovaných osob, a to v několika směrech.

*Takhle, co my jsme v podstatě vyzozorovali, ale až tak v průběhu toho druhého pololetí 2007, podstatný pokles klientů. V tom prvním pololetí to ještě tak jako trošičku dozrínvalo, protože tam bylo přechodný období, takže tam jsme to tak nepociťovali. Ale od toho druhého pololetí jsme pocítovali výrazný pokles klientů, co jsou v pomoci v hmotné nouzi, už jenom tím, že tam vznikly ty společně posuzované osoby.*

(vedoucí oddělení)

Zaprvé došlo k výraznému poklesu příjemců v důsledku odlivu mladých zaopatřených dětí žijících se svými rodiči. Z hlediska věkové struktury příjemců tak ubylo domácností jednotlivců v mladších věkových kategoriích.

*I1: Jak to máme věkově? Já bych řekla, když vezmu, když si vezmeš ze spisů, kolik tam máš těch a těch.*

*I2: Mladých nemám v podstatě žádný, děti nějaký.*

*I1: Já úplně samotný ty mladý v těch obcích obzvlášť ne, protože oni tam nemají moc šanci získat nějaký byty sami, takže oni vlastně vyrostli někde v nějakém tom domečku, tak jsou s těma rodičema. No a pak samozřejmě mladý, když už mají třeba mimino, to už je rodina. Ale úplně těch jednotlivců... no jsou tu, určitě jsou tu.*

(vedoucí oddělení a sociální pracovnice)

K dalšímu poklesu příjemců došlo v souvislosti se zvýšením rodičovského příspěvku v roce 2007 (z 3 696,- Kč v roce 2006 na 7 582,- Kč od ledna 2007) a odlivu rodičů na tzv. rodičovské dovolené, kteří v důsledku tohoto zvýšení na dávku takzvaně nedosáhnou.

*T: Vlastně po té změně toho zákona, která šla taky ruku v ruce třeba s nějakými změnami v dávkách státní sociální podpory, tak tím, že se zvýšil rodičovský příspěvek, zrovna v tom stejném období, takže vypadlo hodně ...*

*I: Hodně nám vypadlo lidí. Od těch rodin těch maminek.*

(vedoucí oddělení)

Podle výpovědí dochází zejména k poklesu příjemců z řad rodičů na rodičovské dovolené, kteří žijí se svými výdělečně činnými partnery, ale také těch osamělých rodičů, zvláště pokud jsou v okruhu společně posuzovaných osob se svými rodiči.

Další skupinou, která ze systému vypadla jako příjemce dávek, je skupina lidí ve starobním důchodu.

*Tak v drtivý většině nám vypadli důchodci. Nastěhovali si k sobě vnoučata, neteře a podobně, aby vůbec ty byty utáhli, v tu ránu už jsou tam společně posuzovaný osoby, a ty důchody trošičku už taky se upravily, že prostě ty lidi už na to nedosáhnou. Máme jich tam pár, ale to jsou vysloveně osoby bez příbuznejch, třeba s dietou, kdy prostě to tam naskočí. Ale těch máme hrozně maloučko.*

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

---

(vedoucí oddělení)

Skupina starobních důchodců se však v systému objevuje v jiných souvislostech, jako součást okruhu společně posuzovaných osob, jak dokládá předchozí citace i ty následující:

*No mělo to určitě dopad pro ty důchodce, který samozřejmě byli nějak zabezpečený tím příjmem, a u nás na té dávce nebyli a nebyl důvod tady být. A oni se sem dostali vzhledem k tomu, že teda jsou v okruhu společně posuzovaných osob teda s někým dalším. Takže ano. Tam potom třeba ten příjemce té dávky nebo ten žadatel o dávku je třeba ten dospělý syn, s kterým ona hospodaří a opravdu hospodaří a je to ověřený. Tak v podstatě ona, i když nám tady nemusí nic dokládat, samozřejmě žádnou aktivitu, nic takového, byla tady třeba jenom jednou, při tom šetření se setkali, tak se tam ale dostali tito lidé. Takže to je takový nový prvek v té hmotný nouzi.*

(vedoucí oddělení)

Na rodiče-důchodce žijící společně se svými dětmi, které nemají založeny své vlastní rodiny a jsou bez příjmu ze zaměstnání, pak změna konstrukce životního minima a změna okruhu společně posuzovaných osob dopadá dvojnásobně. Jednak vypadávají z nároku z příspěvku na živobytí a zároveň jsou nuceni se o své příjmy, tedy zejména starobní důchod, dělit se svými potomky.

Hypoteticky by další ze skupin, která se podílí na výrazném poklesu klientů, mohla být i skupina těch, kteří ze systému odešli dobrovolně pod tlakem zvýšených nároků, jejich existenci a tím více jejich počty není možné jakkoliv zjistit, pracovníci však připouštějí možnost tohoto efektu. Mělo by pak jít zejména o osoby, které nebyly na tomto sociálním příjmu závislé, ať už nelegálně pracovaly anebo si příjmy zajišťovali jinou činností.

*Oni to prostě plno lidí zkouší a potom až se dozví, že ty formuláře jsou takovýhle celkem složitý nebo náročný, obsáhlý, tak potom už se zpátky nevrátí.*

(vedoucí odboru)

Objevují se pak i ti, kteří, i když o dávky nadále žádají, našli si zároveň pracovní uplatnění.

*Sem trošičku začali najednou chodit lidi, kteří nosili pracovní smlouvy. Z ničeho nic, nosili, takže tady jsme trošičku cítili tu zlegalizovanou šedou ekonomiku, kterou jsme někde tušili, někde možná ne, ale najednou se objevilo, tady ten pokles.*

(vedoucí oddělení)

Podle výpovědí informantů se však změny málo dotkly klientů, kteří jsou v evidenci příjemců dávek, dříve sociální potřeby nyní hmotné nouze, dlouhodobě.

*Já bych řekla, že u nás tady snad převažujou takoví ti, co jsou tu léta.*

(vedoucí oddělení)

Jak je patrné i z tabulky č. 3.3, přes velký pokles počtu příjemců zůstala zachovaná jejich struktura z hlediska délky evidence. Kromě Prahy se podíl příjemců, kteří jsou v evidenci déle než 6 měsíců, pohybuje stále kolem 50 % až 60 % a jde o nejpočetnější skupinu. Zároveň je pravdou, že poměry i u dalších dvou kategorií podle délky evidence zůstaly víceméně podobné, z čehož se dá usuzovat, že k poklesu došlo ve všech 3 kategoriích.

Osoby, které jsou dlouhodobě v evidenci, pracovníci rozdělují na 3 kategorie. První z nich představují ti, kteří se dle názoru pracovníků pracovnímu uplatnění vyhýbají:

*Protože tady máme, jako není to velký počet, ale máme tady takový ty stálíce. Který nám přecházej fakt ještě ze sociální potřeby. Nebo nám někde začnou pracovat, a máme je tady za chvíli znova*

(vedoucí oddělení)

#### **Další skupinou jsou ti, kteří pracují nelegálně:**

*T: A jak vnímáte to zneužívání, co to vlastně je?*

*I: No to, že třeba na černo pracují.*

*T: A jak je to rozšířené? Mohla byste to nějak procentuálně vyjádřit, kolik z těch dlouhodobých?*

*I: Z těch dlouhodobých tak kolem deset, patnáct procent určitě.*

(sociální pracovnice)

Poslední kategorii z dlouhodobých příjemců představují lidé, kteří nemohou získat zaměstnání zpravidla po dobu několika let z důvodů, které pracovníci označují jako objektivní. Mezi tyto důvody pak patří zejména věk:

*T: A máte pocit, že třeba jsou tady i takoví klienti, kteří se i snaží tu práci hledat a nenalézají ji dlouhodobě?*

*I: Jsou, určitě. Jsou tady takoví, to poznáte, oni jsou vděční, a je to i o věku a je mě jich líto, určitě.*

*T: Jsou tedy spíš ti starší, jestli tomu dobře rozumím?*

*I: Je to takovej ten starší střední věk.*

(vedoucí odboru)

Dále jsou to zdravotní komplikace, které nezakládají nárok na invalidní důchod, ale limitují možnosti získat zaměstnání.

*Ona ta klientka nesplní všechna kritéria pro přiznání částečného důchodu, o plném nemluvě. Nejedná se o to kritérium, že by neměla odpracované roky, jedná se o to zdravotní kritérium. Ale napsali nám, že byt nesplní pro městskou správu, potažmo českou správu, pro posudkového lékaře v rámci těch nařízení, tabulek a těch věcí, co jsou potřeba splnit, tak přece není schopná v plném rozsahu vykonávat práci.*

(vedoucí oddělení)

#### **Často pak jde o různé psychické problémy:**

*Protože máme takový úzkostný klientky, který jsou až hrozně moc přepečliví, já mám konkrétně klientku po padesátém roce, a ta je taková hrozně úzkostná, už je dlouhodobě nezaměstnaná, ona se hrozně moc snaží. Ale ono jí to zkrátka nejde vzhledem k té její psychické stránce.*

(vedoucí oddělení)

Hovoří se o skupině nezaměstnatelných, která je charakterizovaná kumulací různých znevýhodnění, od věku přes zdravotní kondici, nízké vzdělání až k obecně nízkým sociálním kompetencím.

*To jsou opravdu lidé mezi nimi, kteří jsou neumístitelní, už od pohledu, jsou tady léta, spíš jsme i zmírnili potom bych řekla takovou tu snahu získat tu práci, protože někde, jak se to právě tak nerozlišilo, tak třeba tu ženskou, když člověk uvidí, nebo toho chlapa, kterej jenom když vstoupí, tak už já nevím páchne a ještě je blbej a ještě úplně nemá co nabídnout, tak po něm chytí tu aktivitu, tak to mě přišlo až prostě to, takže se sem psalo třeba, že by to bylo zcela formální a třeba ten aktivizační plán se ani neplnil a využilo se té možnosti, že to je přesně ten člověk, u kterého je to zbytečný.*

(vedoucí oddělení)

Spornější je pak efekt změn v počtu klientů hmotné nouze. Objevily se úvahy, že z hlediska počtu klientů, se kterými se pracuje, až k takovému snížení nedošlo, protože okruhy osob, které byly dříve posuzovány odděleně a představovaly tedy několik příjemců dávek, nyní tvoří okruh jeden a v systému hmotné nouze představují pouze jednoho příjemce, ale například z hlediska vyvíjení aktivit se pracuje se všemi.

*Snížilo se dost i čerpání prostředků, i počet těch dávek, ale zase narostl okruh těch společně posuzovaných osob, že se vlastně rozšířil počet těch klientů, kteří byli v jedné dávce. Oni třeba byli předtím ve čtyřech, pěti dávkách, a najednou byli v jedné, ale ten okruh a podmínky plnění se musí zkoumat u všech. Takže ta časová náročnost je potom vyšší i u menšího počtu těch dávek než bylo předtím.*

(vedoucí oddělení)

#### **Potřebné skupiny mimo hmotnou nouzi**

V kontextu změny struktury příjemců dávek hmotné nouze sami pracovníci upozorňují na to, že existují skupiny osob, které z nároků vypadly, přestože podle jejich názoru pomoc potřebují. Jde zejména o skupinu starobních důchodců, jejichž příjem je těsně nad hranicí jejich částky živobytí. Nemají tudíž nárok na příspěvek na živobytí a tím pádem ani na doplatek na bydlení. Zároveň již nemají vzhledem k věku a zdravotní kondici reálnou možnost si jakkoliv jinak zvýšit svůj příjem.

*Poměrně často sem přijdou senioři, důchodci, a ptají se, jestli mají nárok na nějaké úlevy, hrazení regulačních poplatků, ale i léků. Řeknou mi, podívejte se, já mám 7 900 důchodu, byt platím 4 000 já nevím, u doktora, kam třeba v důsledku své choroby chodím každý týden, tak zaplatím za poplatky a za léky třeba 800 a zůstane mi tolik a tolik. Nemůžete mi pomoci, nemůžete mi přispět? Takže já říkám, že nemůžu, že jo, protože nemůžu. Myslím si, že tihle lidé se nevejdou samozřejmě do hmotné nouze, vím, že důchody byly valorizovány, budou znova valorizovány. Pokud by se to vzalo v poměru k cenám energií, a k těm poplatkům ve zdravotnictví, měli by se asi ti senioři zohlednit, a zrovna tak rodiny s dětmi, že jo.*

(vedoucí odboru)

Další v podobném kontextu zmiňovanou skupinou jsou osamělí rodiče pobírající rodičovský příspěvek. V této souvislosti pak pracovníci upozorňují na možné důsledky pro děti těchto rodičů, které jsou ohrožené chudobou a sociálním vyloučením.

*Já bych, kdyby tedy záleželo na mně, nebo kdybych do toho mohla nějakým způsobem zasáhnout, tak bych asi apelovala na zvýšení třeba částek na živobytí pro děti. Ty děti jsou potom hodně, že jo, v současné době, pokud chodí někam do školy, ty školy vyvíjí různé aktivity - pro děti z běžné populace je normální, že mají mobil, je normální, že mají přístup k počítači, což rodiče dětí, kteří jsou v hmotné nouzi, samozřejmě těm dětem zabezpečit nemohou a ty děti jsou vylučovány už od samých počátků a jsou stavěny do rolí autsajdrů a to si myslím, že vůbec není dobrý. Máme tady rovné právo na vzdělání, ale zase jsou si někteří rovnější, jako to bylo...*

(vedoucí odboru)

### 3. Aplikace nových institutů a opatření v oblasti dávek hmotné nouze

Tabulka č. 3.3 **Změna počtů příjemců příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení (pro rok 2006 příjemců opakovaných dávek sociální potřeby) u vybraných úřadů**

	MOVA		Brno - střed		Brno - sever		Blansko		Konice		Děčín		Praha 13	
rok 2006														
počet příjemců v ev. 1 – 3 měsíce	109	4 %	224	16 %			1182	37 %	29	27 %			323	60 %
počet příjemců v ev. 4 – 6 měsíců	1065	36 %	185	13 %			1040	32 %	19	18 %			105	19 %
počet příjemců v ev. 7 – 12 měsíců	1784	60 %	977	70 %			979	31 %	60	56 %			111	21 %
počet příjemců celkem za rok 2006	2958	100 %	1386	100 %	777		3201	100 %	108	100 %	1900		539	100 %
rok 2007														
počet příjemců v ev. 1 – 3 měsíce	47	3 %	85	9 %	48	16 %	288	22 %	35	25 %		47 %	108	48 %
počet příjemců v ev. 4 – 6 měsíců	628	36 %	322	32 %	50	16 %	342	27 %	28	20 %		34 %	50	22 %
počet příjemců v ev. 7 – 12 měsíců	1054	61 %	593	59 %	206	68 %	652	51 %	79	56 %		18 %	67	30 %
počet příjemců celkem za rok 2007	1729	100 %	1000	100 %	304	100 %	1282	100 %	142	100 %	710	100 %	225	100 %
změna 2007:2006 (v %)	-42		-28		-61		-60		31		-63		-58	



## 3.3 Závěr

Z hlediska hodnocení dopadů změn a zavedení nových institutů v systému hmotné nouze experty v této oblasti, je jako nejevidentnější důsledek změn od ledna 2007 pocítován výrazný pokles příjemců.

Tento pokles je spojován zejména s rozšířením okruhu společně posuzovaných osob, a to hlavně s jedním z aspektů tohoto rozšíření, výhradně společným posuzováním zaopatřených dětí žijících s rodiči. Úbytek tohoto typu klientů pak experti spojují s poklesem příjemců dávek o třetinu až polovinu předchozího stavu. Na úbytku se dále podílí vliv společného posuzování osamělých rodičů dětí se svými rodiči, se kterými žijí a úbytek rodičů na rodičovské dovolené, který je ovšem způsoben souběžnými změnami v systému státní sociální podpory.

Další změnou, kterou dotazovaní experti zmiňovali jako druhou nejvýznamnější, byla změna konstrukce životního minima z dvousložkového na jednosložkové a vznik nové dávky, a to doplatku na bydlení. Struktura dávek pak oproti systému sociální potřeby zajišťuje, že dávka určená na bydlení je opravdu použita na úhradu těchto nákladů a významným způsobem pomáhá předcházet vzniku dluhů spojených s bydlením. Tento efekt ještě umocňuje nastavení podmínek pro přiznání dávky, tedy na základě doložených uhrazených nákladů na bydlení za předchozí měsíc.

Úskalí ochranného efektu před hrozbou sociálního vyloučení v oblasti bydlení je spatřováno v nastavení limitů u nákladů na bydlení. Je poukazováno na neadekvátně nastavené odůvodněné náklady u doplatku na bydlení, kdy logika jejich výpočtu, zejména výše nájemného, počítá s náklady na bydlení na úrovni regulovaného nájemného, které v rámci skupiny příjemců doplatku na bydlení není tak obvyklé, jak se pravděpodobně předpokládalo. V těchto případech pak dochází k tomu, že náklady na bydlení musí být hrazeny na úkor prostředků na živobytí.

Stanovení odůvodněných nákladů na bydlení jako určitého limitu pro výši doplatku na bydlení vnímají někteří experti jako krok k větší jednotnosti v rámci systému, který je ale zároveň výrazně limitován tím, že se rozšiřuje skupina příjemců, kteří bydlí v tzv. jiných formách bydlení (zejména ubytovnách), kdy posuzování nároku na dávku a její výši probíhá v jiném režimu.

Problém bydlení a úhrady nákladů s ním spojených je těsně spjata s možností získat sociální situaci přiměřené bydlení. V rámci strategií obcí totiž zcela absentuje koncepce sociálního bydlení pro lidi ve ztížené sociální situaci spojené s nízkými příjmy.

Paradoxem, který situaci klientů hmotné nouze v negativním smyslu prohlubuje, je, že tito lidé jsou nejruznějšími mechanismy vytlačováni do jiných forem bydlení, obvykle spojených s vyššími náklady. Otázka bydlení, zejména ve smyslu limitovaných možností nalezení sociální situaci adekvátního bydlení pro převažující typ klientů systému hmotné nouze, se jeví jako jeden ze zásadních problémů situace hmotné nouze a jejího řešení.

Nové pojetí aktivizačních nástrojů, ať už jde o zápočet příjmu, sestavování aktivizačního plánu či zesílení důrazu na sociální práci a poradenství, se bohužel jeví jako velmi málo účinné, a to v důsledku buď jejich omezené použitelnosti (pokud příjemce dávek získá příjem ze zaměstnání, přestává být ve velmi krátké době příjemcem dávky) anebo koncepční slabosti (aktivizační plán je vnímán pouze jako formalizace samozřejmých činností bez podle expertů žádoucího zvýšení potřebných

kompetencí). Sociální práce pak spočívá spíše v rozšiřování a prohlubování kontroly klientů než v nalézání efektivních nástrojů řešení.

Na celkovém poklesu příjemců dávek hmotné nouze se výrazně podílí také pokles příjemců jednorázových dávek, a to v důsledku striktnějšího definování situací, za kterých je možné mimořádnou okamžitou pomoc přiznat. V některých případech pak chybí prostor pro individuální posouzení nároku, který se expertům jeví jako opodstatněný.

Vliv změn na počet příjemců dávek je nesporný a došlo tedy k jeho výraznému snížení. Toto snížení však může být do jisté míry pouze zdánlivé, protože v důsledku faktického rozšíření okruhu společně posuzovaných osob, kromě toho, že některé nově definované okruhy z nároku úplně, jako celek, vypadly, je v jiných případech za jednotlivým příjemcem nyní „skryt“ větší počet osob. O jednu dávku se tak „dělí“ více lidí, než tomu bylo před účinností změn.

Z hlediska struktury pak podle expertů ubylo zejména příjemců z řad zaopatřených dětí žijících se svými rodiči, rodin či osamělých rodičů, kteří pobírají rodičovský příspěvek, a starobních důchodců, kteří se ale zároveň z příjemců dávek stávají členy společně posuzovaných osob. Bohužel nedošlo k žádnému výraznému snížení podílu příjemců, kteří jsou v evidenci hmotné nouze dlouhodobě. V evidenci stále zůstává (stejně velká) skupina těch, které experti označují jako nezaměstnatelné, která je charakterizovaná kumulací různých znevýhodnění. Na tuto skupinu pak zpřísnění nároků a postupné snižování výše životního minima, ke kterému dochází spolu se zavedením minima existenčního, doléhá nejtvrději, aniž by spolehlivě vedlo k jejímu začlenění na trh práce.

## 4. Souhrnné závěry a doporučení

Tato studie byla věnovaná dopadu změn dvou sociálních zákonů (státní sociální podpora a sociální péče) z let 2006 a 2007. Je nepochybné, že legislativní změny přinesly mnoho důsledků, a to jak pro příjemce dávek, pro praxi úřadů, tak pro veřejné výdaje. Vyhodnocení konkrétních dopadů je však výrazně limitováno dostupností, zejména kvantitativních dat, která jsme měli pro analýzy k dispozici. Je tím bohužel ovlivněna možnost podrobnějšího sledování efektů změn, stejně jako interpretace těch změn, které jsme měli možnost statisticky zachytit a podložit. Možnost výkladu změn a jejich důsledků na základě dat o příjemcích je do jisté míry obohacena kvalitativní analýzou obsahu výpovědí expertů v oblasti hmotné nouze, které je ovšem zároveň nezbytné vnímat v jejich individuálním a také regionálním kontextu. Co ovšem dále zásadním způsobem limituje naši snahu přesně zachytit podobu a rozsah změn, je právě povaha a komplexnost těchto změn, kdy dochází zejména k radikální proměně konstrukce životního minima. Domníváme se proto, že teprve na základě delšího časového odstupu a více pozorování budeme schopni lépe zachytit charakter těchto změn.

V oblasti státní sociální podpory, konkrétně sociálního příplatku, došlo v letech 2005 a 2007 k výraznému poklesu počtu vyplacených dávek (o 39 %), týkalo se to především úplných domácností s nezaopatřenými dětmi. Příčin tohoto poklesu bylo víc, jednalo se především o zvýšení rodičovského příspěvku, dále růst nominální i reálné výše průměrných mezd, určitý vliv mělo i společné zdanění manželů. V roce 2007 se efekt poskytování sociálního příplatku zvýšil, vlivem vyplacení této dávky se oproti roku 2005 zvýšil podíl domácností, které se přesunuly se svým příjmem do vyšších pásem životního minima. Pod hranicí životního minima se nacházelo necelé 1 % (9,8 tis.) úplných domácností s nezaopatřenými dětmi a téměř 4 % (13 tis.) neúplných domácností s nezaopatřenými dětmi, tyto domácnosti jsou tak možnými příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi.

Na poli příjemců dávek sociální péče můžeme s jistotou konstatovat, že došlo k výraznému poklesu v počtu vyplacených dávek (a tedy i k poklesu počtu příjemců dávek) a zároveň ke snížení finančních prostředků na tyto dávky vynaložených. Ve srovnání s počtem příjemců dávek sociální potřeby v prosinci 2006 a příjemců příspěvku na živobytí v listopadu 2007 zaznamenáváme celkový pokles počtu vyplacených dávek o 58 %.

Tento pokles s velkou pravděpodobností způsobily dvě zásadní změny, a to jednak legislativní úpravy nárokovosti dávek (konstrukce životního minima, změna okruhu společně posuzovaných osob a posuzování příjmu za poslední 3 měsíce pro nárok na dávku) a dále pak rychlý ekonomický růst se zvyšující se mzdovou hladinou a klesající nezaměstnaností. V případě životního minima došlo k oddělení částky k zajištění nákladů na bydlení, čímž došlo k výraznému celkovému nominálnímu snížení částky životního minima, která je rozhodná pro přiznání dávky příspěvku na živobytí (rozdíl mezi příjmem a stanovenou částkou živobytí určuje výši dávky). Zároveň ale platí, že pracovní příjem je nově započítáván pouze ze 70 %. Toto může mít vliv na pokles některých skupin příjemců, jedná se zejména o ty, kteří měli nějaký jiný typ příjmu a zároveň tento příjem nebyl vysoký, například starobní či invalidní důchodci. Vzhledem k tomu, že na přiznání dávky živobytí je vázána podmínka nároku na doplatek na bydlení, vypadla z tohoto nároku automaticky další skupina lidí. Svůj vliv má dále fakt, že pro nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi jsou posuzovány příjmy posledních tří měsíců, kdy systém nemusí adekvátně reagovat na nástup hmotné nouze.

#### 4. Souhrnné závěry a doporučení

---

Co se týče změny okruhu společně posuzovaných osob, došlo k poklesu zejména v souvislosti se společným posuzováním zaopatřených dětí se svými rodiči, kdy děti mohly být dříve posuzovány samostatně. Oporou pro toto konstatování je zejména pokles v počtu příjemců v případě domácností jednotlivce, které v roce 2006 tvořily 60 % všech příjemců a jejichž pokles mezi výše uvedenými měsíci představuje 63 % (ve srovnání s poklesem za všechny typy domácností o 58 %). Tento trend zároveň jednoznačně potvrzují i dotazovaní experti, kteří dále hovoří o tom, že z hlediska věkové struktury příjemců tak ubylo domácností jednotlivců v mladších věkových kategoriích.

Struktura příjemců příspěvku na živobytí se proto mírně změnila ve prospěch domácností s dětmi. Největší podíl na struktuře příjemců opakovaných dávek hmotné nouze ovšem nadále zaujímaly domácnosti jednotlivců. Vzhledem k všeobecně rozšířenému názoru české veřejnosti na strukturu příjemců sociálních dávek, že většina příjemců pochází z domácností s více dětmi, je zajímavým zjištěním, že ve sledovaném období pouze 7,6 % ze všech příjemců příspěvku na živobytí tvoří domácnosti s 3 a více dětmi. Obdobný je i jejich podíl na doplatku na bydlení.

Nadále se pak ukazuje, že počty příjemců dávek jsou regionálně značně diferencované a přímo úměrné regionální výši nezaměstnanosti. Za předpokladu, že platí teze o závislosti počtu klientů na výši nezaměstnanosti, můžeme zároveň konstatovat, že na velkém poklesu počtu příjemců má svůj velký podíl též pokračující ekonomická konjunktura s poměrně rychle rostoucí reálnou mzdou a snižující se nezaměstnaností. Statistika z regionů naznačuje, že růst nezaměstnanosti o 1 p. b. (procentní bod) zvýší počet příjemců příspěvku na živobytí o cca 20 % - v tomto případě celorepublikový pokles míry nezaměstnanosti o cca 1,5 p. b. (konec 2006 ku konci 2007 – viz příloha 2.2) mohl způsobit snížení počtu příjemců o cca 30 %.

I v souvislosti s výše uvedeným se proto zdá, že se relativně zvětšil počet příjemců, o kterých se domníváme, že jsou „více“ (dlouhodobě, nevratně) ohroženi sociálním vyloučením. Jedná se zejména o příjemce, u nichž se kumulují klasická znevýhodnění jako věk, zdravotní omezení, nízká kvalifikace či ztráta sociálních kompetencí, zvláště pochází-li z regionů s vyšší nezaměstnaností, limitovanou poptávkou po práci, jsou bez přístřeší nebo žijí v jiných formách bydlení, například v ubytovně. Vzhledem ke zpřísnění nároků na dávky, souběžně se stabilizací výše příspěvku na živobytí a mírou zapojení aktivizačních nástrojů nám pak nezbyvá než konstatovat, že tyto nástroje přestávají být v určitých případech účinné a dlouhodobé setrvání v systému hmotné nouze může být výrazem vnějších bariér v možnostech zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Současný trend snižování výše příspěvku na živobytí v závislosti na délce nepřetržitého setrvání v systému hmotné nouze se proto může jevit jako v rozporu s logikou procesu sociální práce a jeho výsledkem může být pouze prohlubování sociálního vyloučení a chudoby.

Jako významná determinanta rizika sociálního vyloučení i možností jeho řešení je otázka bydlení a nákladů s ním spojených. Jak naznačuje struktura forem bydlení příjemců doplatku na bydlení, tito lidé bydlí nejčastěji v bydlení nájemním, a to z 57 %. Vzhledem k tomu, že náklady jsou z dávky hrazeny pouze do určitého limitu, odvislého od výše regulovaného nájmu, je zde v souvislosti s vývojem v oblasti bydlení s garancí regulovaného nájemného velká pravděpodobnost, že pokud si lidé chtějí toto bydlení udržet, jsou nuceni ho financovat z částky určené na živobytí. Tuto skutečnost též potvrzují výpovědi expertů. Lidé žijící v jiných formách, kteří představují celých 27 % příjemců doplatku, jsou pak z hlediska přiznání dávky odkázáni na způsob nastavení pravidel daného úřadu, který není zdaleka jednotný, a

existuje zde vysoké riziko, že jim náklady nemusí být propláceny v plné (či adekvátní) výši.

Vzhledem k omezeným, až nulovým, možnostem dosáhnout na levnější či obecně adekvátní bydlení pro tuto skupinu osob vnímáme tuto situaci za velmi kritickou z hlediska předcházení či zmírnění důsledků chudoby a sociálního vyloučení. Tato situace je způsobena mimo jiné úplnou absencí strategií obcí při zřizování levného sociálního bydlení, spolu s velmi omezeným počtem a kapacitou zařízení pro překlenutí situace, kdy se osoba ocitá bez přístřeší, jako jsou azylové domy či noclehárny.

#### **Vzhledem k dosavadním zjištěním doporučujeme zejména:**

- znovu posoudit okolnosti bydlení příjemců dávek hmotné nouze a obecně nízkopříjmových skupin (převládající formy bydlení, náklady na bydlení) a přehodnotit stávající systém úhrady nákladů spojených s bydlením v rámci dávek hmotné nouze tak, aby byla v maximální možné míře zajištěna jistota bydlení a možnost úhrady skutečných nákladů na bydlení z dávky určené na bydlení a ne na úkor dávky určené na živobytí,
- v této souvislosti také navrhuje znovu otevřít otázku zajištění dostupného bydlení i pro nízkopříjmové skupiny obyvatel, zejména větší podporou a tlakem na samosprávy obcí ve vytváření koncepcí a realizaci sociálního bydlení,
- obecně doporučujeme hledat nástroje vedoucí k vyššímu zapojení obcí na poli dávek pomoci v hmotné nouzi včetně příslušného rozpočtového krytí zvýšených výdajů, kdy obec má nejlepší informace o stavu příjemců těchto dávek, jejich potřebách a možnostech řešení,
- zvýšit motivační efekt bonusů za aktivity vedoucí k nalezení a udržení práce,
- hledat způsoby vedoucí k zefektivnění nástrojů individualizované sociální práce,
- znovu posoudit výhody a nevýhody způsobu valorizace částek životního minima pouze v závislosti na rozhodnutí vlády (absence faktoru růstu cenové hladiny),
- stabilizovat systém řešení hmotné nouze tak, aby jeho nástroje byly účinné a neztrácely legitimitu i v době stagnující ekonomické situace a s ní spojeného zvyšování nezaměstnanosti, kdy se okruh příjemců dávek zvyšuje, roste podíl dlouhodobých příjemců a příjemci se stávají i ti, kteří jsou zvyklí být na této formě pomoci zcela nezávislí,
- hledat odpověď na otázku, nakolik by změna v počtu příjemců dávek mohla být způsobena efektem nevyužívání dávek, což bylo naznačeno některými pracovníky na poli dávek pomoci v hmotné nouzi.

Z pohledu dalších analýz a potřeby hledání specifických informací o příjemcích sociálních dávek dále navrhuje zdokonalit možnosti monitoringu relevantních ukazatelů hmotné nouze, a to nejlépe:

- a) sloučením a anonymizováním informací za všechny příjemce tak, aby bylo možné získat primární data, která by bylo možné analyzovat pomocí standardního analytického prostředí (například v programech SPSS, STATA apod.) anebo
- b) rozšířením kritérií třídění příjemců (v systému OKnouze) o další informace jako například výši tržního a rozhodného příjmu domácnosti, délky evidence v systému apod., případně
- c) zavedením čtvrtletního výkazu o počtech a struktuře příjemců dávek hmotné nouze minimálně v obdobném rozsahu, v jaké byl používán do roku 2007.

#### 4. Souhrnné závěry a doporučení

---

Za stávajících okolností, vzhledem k povaze dat, která jsou k dispozici, je možné analýzy provádět pouze za cenu významných omezení, které o situaci a změnách v oblasti příjemců hmotné nouze, obecně v oblasti chudoby a sociálního vyloučení, mohou podat pouze velmi povrchní obraz, v tuto chvíli již neodpovídající evropskému standardu a společenským a politickým potřebám

## Literatura a zdroje

ČSÚ (2004). SLBD 2001, mezikrajové srovnání. Domácnosti, vybavení bytových domácností [online]. c2004, poslední revize 24. 9. 2004 [cit. 8-1-2009]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/xb/redakce.nsf/i/mezikrajove\\_srovnani](http://www.czso.cz/xb/redakce.nsf/i/mezikrajove_srovnani)>.

ČSÚ (2005). Projekce počtu cenзовých domácností v České republice do roku 2030 [online]. c2005, poslední revize 26. 10. 2006 [cit. 8-1-2009]. Dostupné z: <<http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/p/4033-05>>.

ČSÚ (2007). ČSÚ a územně analytické podklady za obce České republiky [online]. Aktualizováno dne: 12. 9. 2008 [cit. 8-1-2009]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/csu\\_a\\_uzemne\\_analyticke\\_podklady\\_za\\_obce\\_ceske\\_republiky](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/csu_a_uzemne_analyticke_podklady_za_obce_ceske_republiky)>.

ČSÚ (2008). Zaměstnanost a nezaměstnanost v ČR podle výsledků výběrového šetření pracovních sil – roční průměry 2007 [online]. Aktualizováno dne: 28. 7. 2008 [cit. 8-1-2009]. Dostupné z: <<http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/3115-08>>.

Jahoda, R. (2004). Interakce sociálního a daňového systému a pracovní pobídky [online]. c2004 [cit. 01-02-2009] Dostupné z: <[http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz\\_148.pdf](http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_148.pdf)>.

MF (2008). Návrh státního závěrečného účtu České republiky. Sešit C [online]. c2008 [cit. 01-02-2009]. Dostupné z: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2007\\_C\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2007_C_pdf.pdf)>.

MPSV (2006a). Metodický pokyn č. 1/2006 k § 60 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. [archiv autora].

MPSV (2006b). Metodický pokyn č. 2/2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. [archiv autora].

MPSV (2007a). Měsíční statistika nezaměstnanosti [online]. c2005, poslední revize 31. 3. 2006 [cit. 8-1-2009] Dostupné z: <<http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>>.

MPSV (2007b). Metodický pokyn č. 1/2007 k započítávání příjmu pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s poskytováním příspěvku na péči. [archiv autora].

MPSV (2007c). Metodický pokyn č. 3/2007 k zápočtu úhrady prokazatelné nezbytné spotřeby energií pro účely příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení. [archiv autora].

MPSV (2007d). Metodický pokyn č. 4/2007 k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, k problematice vyúčtování přeplatků a nedoplatků za služby. [archiv autora].

MPSV (2007e). Metodický pokyn č. 5/2007 [archiv autora] ke zpracování aktivizačního plánu pro účely zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. [archiv autora].

MPSV (2007f). Příloha k metodickému pokynu č. 5/2007. Aktivizační plán. [archiv autora].

MPSV (2007g). Metodický pokyn č. 7/2007 k novele zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, k novele zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů a k novele zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. [archiv autora].

MPSV (2007h). Metodický pokyn č. 8/2007. [archiv autora].

MPSV (2007i). Metodický pokyn č. 9/2007 ke stanovení části příspěvku na živobytí nahrazujícího neplacené výživné. [archiv autora].

MPSV (2007j). Metodický pokyn č. 11/2007 ke sjednocení správních postupů orgánů pomoci v hmotné nouzi při aplikaci zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. [archiv autora].

PSP (2005a). Vládní návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi [online]. c2005, poslední revize 31. 3. 2006 [cit. 8-1-2009]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14460>>.

PSP (2005b). Vládní návrh zákona o životním a existenčním minimu [online]. [cit. 8-1-2009]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1062&CT1=0>>

Sirovátka, T. a kol. (2005). Příjmová chudoba, materiální deprivace a sociální vyloučení v České republice a srovnání se zeměmi EU (výzkumná zpráva z projektu Monitorování chudoby) [online]. c2004, poslední revize [cit. 8-1-2009]. Dostupné z: <[http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz\\_166.pdf](http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_166.pdf)>

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti

Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů



## **Přílohy**

## Příloha k části č. 1

Tabulka č. 1.1 Počty příjemců sociálního příplatku podle počtu osob domácnosti, tržní příjem (2007)

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu										
úplnost domácnosti (počet osob)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	četnost typu v populaci	do 1,0 ŽM / četnost typu v populaci
<b>úplná domácnost</b>										
<b>1</b>	3	0	0	0	0	0	0	3		
<b>2</b>	1 415	198	135	199	117	48	17	2 129		
<b>3</b>	9 777	2 785	3 676	2 657	997	533	355	20 780		
<b>4 a více</b>	19 713	14 016	17 516	9 827	3 842	1 606	606	67 126		
<b>celkem</b>	30 908	16 999	21 327	12 683	4 956	2 187	978	90 038	<b>1 090 770</b>	<b>4,39</b>
<b>neúplná domácnost</b>										
<b>1</b>	4	0	1	0	0	0	1	6		
<b>2</b>	30 328	5 194	3 154	5 696	3 594	3 514	2 842	54 322		
<b>3</b>	14 868	4 855	4 322	6 391	2 669	1 991	1 088	36 184		
<b>4 a více</b>	5 861	1 506	1 020	829	241	130	87	9 674		
<b>celkem</b>	51 061	11 555	8 497	12 916	6 504	5 635	4 018	100 186	<b>343 405</b>	<b>18,23</b>
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	81 969	28 554	29 824	25 599	11 460	7 822	4 996	190 224	<b>1 434 175</b>	<b>7,71</b>

Tabulka č. 1.2 **Počty příjemců sociálního příplatku podle počtu osob domácnosti, konečný příjem (2007)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu										
úplnost domácnosti (počet osob)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	četnost typu v populaci	do 1,0 ŽM / četnost typu v populaci
<b>úplná domácnost</b>										
<b>1</b>	1	0	1	0	0	0	1	3		
<b>2</b>	224	353	247	342	412	345	206	2 129		
<b>3</b>	1 514	1 900	3 482	5 607	2 940	2 945	2 396	20 784		
<b>4 a více</b>	1 482	4 368	10 594	16 990	12 235	13 130	8 341	67 140		
<b>celkem</b>	3 221	6 621	14 324	22 939	15 587	16 420	10 944	90 056	<b>1 090 770</b>	<b>0,90</b>
<b>neúplná domácnost</b>										
<b>1</b>	1	0	0	2	0	0	3	6		
<b>2</b>	2 047	6 877	5 579	6 029	8 102	9 181	16 508	54 323		
<b>3</b>	207	3 004	3 890	6 319	6 071	6 927	9 769	36 187		
<b>4 a více</b>	83	861	1 361	2 766	1 797	1 340	1 465	9 673		
<b>celkem</b>	2 338	10 742	10 830	15 116	15 970	17 448	27 745	100 189	<b>343 405</b>	<b>3,81</b>
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	5 559	17 363	25 154	38 055	31 557	33 868	38 689	190 245	<b>1 434 175</b>	<b>1,60</b>

Tabulka č. 1.3 Počty příjemců sociálního příplatku podle počtu dětí v domácnosti, tržní příjem (2007)

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu										
úplnost domácnosti (počet dětí)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	četnost typu v populaci	do 1,0 ŽM / četnost typu v populaci
<b>úplná domácnost</b>										
<b>1</b>	9 602	2 566	3 518	2 488	972	530	358	20 034		
<b>2</b>	10 798	6 876	11 468	6 671	2 944	1 346	496	40 599		
<b>3</b>	5 755	5 091	4 701	2 786	877	274	103	19 587		
<b>4 a více</b>	4 750	2 466	1 640	735	163	37	21	9 812		
<b>celkem</b>	<b>30 905</b>	<b>16 999</b>	<b>21 327</b>	<b>12 680</b>	<b>4 956</b>	<b>2 187</b>	<b>978</b>	<b>90 032</b>	<b>1 090 770</b>	<b>4,39</b>
<b>neúplná domácnost</b>										
<b>1</b>	30 174	5 185	3 153	5 696	3 594	3 513	2 842	54 157		
<b>2</b>	15 014	4 863	4 323	6 391	2 669	1 992	1 088	36 340		
<b>3</b>	4 430	1 259	908	763	222	120	81	7 783		
<b>4 a více</b>	1 439	248	112	66	19	10	6	1 900		
<b>celkem</b>	<b>51 057</b>	<b>11 555</b>	<b>8 496</b>	<b>12 916</b>	<b>6 504</b>	<b>5 635</b>	<b>4 017</b>	<b>100 180</b>	<b>343 405</b>	<b>18,23</b>
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	<b>81 962</b>	<b>28 554</b>	<b>29 823</b>	<b>25 596</b>	<b>11 460</b>	<b>7 822</b>	<b>4 995</b>	<b>190 212</b>	<b>1 434 175</b>	<b>7,71</b>

Tabulka č. 1.4 **Počty příjemců sociálního příplatku podle počtu dětí v domácnosti, konečný příjem (2007)**

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu										
úplnost domácnosti (počet dětí)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	četnost typu v populaci	do 1,0 ŽM / četnost typu v populaci
<b>úplná domácnost</b>										
<b>1</b>	1 641	1 862	3 373	5 147	2 914	2 944	2 339	20 220		
<b>2</b>	1 102	2 386	5 259	10 272	7 184	8 752	5 539	40 494		
<b>3</b>	390	1 258	3 037	4 800	4 071	3 626	2 362	19 544		
<b>4 a více</b>	87	1 115	2 654	2 720	1 418	1 098	703	9 795		
<b>celkem</b>	3 220	6 621	14 323	22 939	15 587	16 420	10 943	90 053	<b>1 090 770</b>	<b>0,90</b>
<b>neúplná domácnost</b>										
<b>1</b>	2 042	6 864	5 569	6 018	8 084	9 137	16 444	54 158		
<b>2</b>	207	3 004	3 888	6 318	6 072	6 925	9 768	36 182		
<b>3</b>	67	639	1 023	2 068	1 508	1 167	1 300	7 772		
<b>4 a více</b>	16	222	338	698	288	173	163	1 898		
<b>celkem</b>	2 332	10 729	10 818	15 102	15 952	17 402	27 675	100 010	<b>343 405</b>	<b>3,80</b>
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	5 552	17 350	25 141	38 041	31 539	33 822	38 618	190 063	<b>1 434 175</b>	<b>1,60</b>

Tabulka č. 1.5 Počty příjemců sociálního příplatku podle počtu osob v evidenci ÚP, tržní příjem (2007)

poměr tržního příjmu k základnímu životnímu minimu										
úplnost domácnosti (počet osob v evidenci ÚP)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	o 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	četnost typu v populaci	do 1,0 ŽM / četnost typu v populaci
<b>úplná domácnost</b>										
<b>není v evidenci ÚP</b>	15 409	13 934	17 555	11 128	5 042	2 473	1 173	66 714		
<b>1</b>	12 571	5 014	6 700	3 371	722	214	78	28 670		
<b>2</b>	5 905	334	158	49	9	6	2	6 463		
<b>3 a více</b>	641	18	3	3	0	0	0	665		
<b>celkem</b>	34 526	19 300	24 416	14 551	5 773	2 693	1 253	102 512	<b>1 090 770</b>	<b>4,93</b>
<b>neúplná domácnost</b>										
<b>není v evidenci ÚP</b>	34 284	9 767	8 660	13 686	7 090	6 261	4 768	84 516		
<b>1</b>	20 783	3 091	729	473	119	79	55	25 329		
<b>2</b>	499	17	7	1	0	0	0	524		
<b>3 a více</b>	23	0	0	0	0	0	0	23		
<b>celkem</b>	55 589	12 875	9 396	14 160	7 209	6 340	4 823	110 392	<b>343 405</b>	<b>19,94</b>
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	90 115	32 175	33 812	28 711	12 982	9 033	6 076	212 904	<b>1 434 175</b>	<b>8,50</b>

Tabulka č. 1.6 Počty příjemců sociálního příplatku podle počtu osob v evidenci ÚP, konečný příjem (2007)

poměr konečného příjmu k základnímu životnímu minimu										
úplnost domácnosti (počet osob v evidenci ÚP)	od 0 do 0,5	od 0,5 do 1,0	od 1,0 do 1,4	od 1,4 do 1,8	od 1,8 do 2,0	od 2,0 do 2,2	od 2,2 a více	celkem	četnost typu v populaci	do 1,0 ŽM / četnost typu v populaci
<b>úplná domácnost</b>										
<b>není v evidenci ÚP</b>	785	1 608	7 587	15 381	13 662	16 229	11 474	66 726		
<b>1</b>	969	2 639	7 449	9 829	3 739	2 610	1 441	28 676		
<b>2</b>	1 754	2 708	1 153	578	133	76	64	6 466		
<b>3 a více</b>	195	354	100	11	3	1	2	666		
<b>celkem</b>	3 703	7 309	16 289	25 799	17 537	18 916	12 981	102 534	1 090 770	1,01
<b>neúplná domácnost</b>										
<b>není v evidenci ÚP</b>	1 177	2 980	4 649	12 414	15 981	17 779	29 537	84 517		
<b>1</b>	1 593	8 320	6 949	4 234	1 560	1 200	1 478	25 334		
<b>2</b>	41	259	138	48	21	7	10	524		
<b>3 a více</b>	0	6	10	3	4	0	0	23		
<b>celkem</b>	2 811	11 565	11 746	16 699	17 566	18 986	31 025	110 398	343 405	4,19
<b>celkem (úplná a neúplná)</b>	6 514	18 874	28 035	42 498	35 103	37 902	44 006	212 932	1 434 175	1,77

## **Příloha k části č. 2**

### **Příloha č. 2.1 Zpracované statistiky v oblasti hmotné nouze**

#### **OBECNÉ DEFINICE K ANALÝZÁM**

##### **Časové hledisko:**

nárok za listopad 2007

##### **Všechny analýzy zpracovat pro tyto dávky:**

A. Příspěvek na živobytí

B. Doplatek na bydlení

Vyexportované soubory pojmenovat písmenem (A nebo B, podle toho, o jaký typ dávky se jedná) a číslem určujícím typ analýzy. Blíže vysvětleno u jednotlivých analýz.

##### **Zjišťované údaje:**

počty a suma vyplacených dávek

##### **Analýza 1**

(soubor A1 a B1)

Sloupec 1: počet zaopatřených osob (dospělí) – 0, 1, 2, 3, 4 a více

Sloupec 2: počet nezaopatřených osob (děti) – 0, 1, 2, 3, 4, 5 a více

Řádek: trvalá adresa příjemce obec

##### **Analýza 2**

(soubor A2 a B2)

Sloupec 1: pohlaví žadatele

Sloupec 2: počet nezaopatřených osob (děti) – 0, 1, 2, 3, 4, 5 a více

Řádek: trvalá adresa příjemce kraj

##### **Analýza 3**

(soubor A3 a B3)

Sloupec 1: pohlaví žadatele

Sloupec 2: věk žadatele – 0–18, 18–26, 26–35, 35–45, 45–55, 55–60, 60–65, 65 a více

Řádek: trvalá adresa příjemce kraj

##### **Analýza 4**

(soubor A4 a B4)

Sloupec 1: forma užívání bytu

Sloupec 2: počet nezaopatřených osob (děti) – 0, 1, 2, 3, 4, 5 a více

Řádek: trvalá adresa příjemce kraj

##### **Analýza 5**

(soubor A5-A16 a B5-B16)

Časové hledisko: nárok za jednotlivé měsíce roku 2007

Sloupec 1: počet zaopatřených osob (dospělí) – 0, 1, 2, 3, 4 a více

Sloupec 2: počet nezaopatřených osob (děti) – 0, 1, 2, 3, 4, 5 a více

Řádek: výše dávky – do 4 000 Kč krok 200 Kč, nad 4 000 Kč krok 500, strop 10 000 Kč a více



## Příloha č. 2.2 Vývoj některých ekonomických ukazatelů v roce 2006 a 2007

Tabulka č. 2.1 Přehled základních ukazatelů ceny práce a cenové hladiny

	2006	2007	změna
cenová hladina	100,0	102,8	+2,8 %
průměrná mzda	20219	21694	+7,3 %
mzda prvního decilu	11299	12139	+7,4 %

Tabulka č. 2.2 Vývoj CPI za 12 měsíců k 11/2007 (11/2006 index 100 bodů)

	váha	typ domácnosti		
		celkem	důchodci	rodiny s dětmi v nízkém příjmovém pásmu
0 úhrn	1000,0	105,0	106,2	106,2
01 potraviny a nealko nápoje	162,63	110,4	110,2	110,8
04 bydlení, voda, energie, paliva	248,29	105,2	106,0	106,3
04.1 nájemné z bytu	35,27	108,6	108,3	108,9
07 doprava	114,10	103,9	105,1	105,9
07.2 Provoz osobních dop. prostř.	59,23	107,7	107,3	108,2

Pozn.: domácnosti s nezaopatřenými dětmi, jejichž čistý měsíční příjem v době nábory není vyšší než 1,3 násobek životního minima

Tabulka č. 2.3 Počet evidovaných nezaměstnaných, míry nezaměstnanosti a volných pracovních míst ke konci sledovaného měsíce roku 2005–2007

	2005				2006				2007			
	2	5	8	11	2	5	8	11	2	5	8	11
nezaměstnanost (tis.)	555,0	494,6	505,3	490,8	528,2	463,0	458,7	432,6	454,7	382,6	372,8	341,4
míra nezaměstnanosti (%)	9,6	8,6	8,9	8,4	9,1	7,9	7,9	7,3	7,7	6,4	6,4	5,6
volná místa (tis.)	56,0	57,2	59,3	53,0	66,5	80,9	94,2	99,0	104,9	119,5	133,4	141,3

Zdroj: vlastní výpočty a MPSV (2007a)

Tabulka č. 2.4 Vyplacené částky SSP ze státního rozpočtu [v mil. Kč]

dávky SSP	skutečnost 2006	skutečnost 2007
dávky SSP celkem	34 123	48 617
přídavek na dítě	11 061	10 260
sociální příplatek	4 429	4 626
příspěvek na bydlení	2 300	1 576
rodičovský příspěvek	13 543	28 708
dávky pěstounské péče	591	774
porodné	1 591	20 098
pohřebné	513	510
příspěvek na školní pomůcky	0	57

Zdroj: SZÚ (2007:69)

### Příloha č. 2.3 Srovnání počtu příjemců v jednotlivých krajích v 12/2006 a 11/2007 za některé typy domácností

#### Tabulka č. 2.5 Změna příjemců dávek sociální péče v roce 2006 a 2007 u domácností bez dětí

kraj	dávký sociální péče 12/2006		příspěvek na živobytí 11/2007		
	počet	na 1000 domácností	počet	na 1000 domácností	změna
Praha	3 946	10,0	2 314	5,9	0,586
Středočeský	7 214	23,2	2 997	9,6	0,415
Jihočeský	3 951	23,7	1 435	8,6	0,363
Plzeňský	2 900	18,5	1 299	8,3	0,448
Karlovarský	2 859	32,1	2 092	23,5	0,732
Ústecký	18 967	79,5	8 273	34,7	0,436
Liberecký	3 695	30,7	1 491	12,4	0,404
Královéhradecký	4 196	27,9	1 346	8,9	0,321
Pardubický	4 212	31,7	1 524	11,5	0,362
Vysočina	4 233	33,6	973	7,7	0,230
Jihomoravský	14 321	48,1	4 377	14,7	0,306
Olomoucký	7 586	45,7	2 729	16,4	0,360
Zlínský	6 812	46,2	1 934	13,1	0,284
Moravskoslezský	27 401	80,9	11 618	34,3	0,424
<b>celkem ČR</b>	<b>112 293</b>	<b>39,6</b>	<b>44 402</b>	<b>15,7</b>	<b>0,395</b>

Zdroj: vlastní výpočty a ČSÚ (2004)

#### Tabulka č. 2.6 Změna příjemců dávek sociální péče v roce 2006 a 2007 u domácností s dětmi

kraj	dávký sociální péče 12/2006		příspěvek na živobytí 11/2007		
	počet	na 1000 domácností	počet	na 1000 domácností	změna
Praha	1 522	10,0	643	4,2	0,422
Středočeský	3 650	23,8	1 746	11,4	0,478
Jihočeský	2 500	28,1	1 109	12,4	0,444
Plzeňský	1 491	19,8	633	8,4	0,425
Karlovarský	1 801	41,5	1 182	27,3	0,656
Ústecký	10 888	92,7	5 968	50,8	0,548
Liberecký	2 340	38,3	1 088	17,8	0,465
Královéhradecký	2 721	35,1	1 012	13,0	0,372
Pardubický	1 973	27,5	931	13,0	0,472
Vysočina	1 649	22,5	633	8,6	0,384
Jihomoravský	6 104	38,7	2 713	17,2	0,444
Olomoucký	4 203	46,2	1 519	16,7	0,361
Zlínský	2 453	29,0	922	10,9	0,376
Moravskoslezský	13 725	74,0	7 139	38,5	0,520
<b>celkem ČR</b>	<b>57 020</b>	<b>39,8</b>	<b>27 238</b>	<b>19,0</b>	<b>0,478</b>

Zdroj: vlastní výpočty a ČSÚ (2004)

Tabulka č. 2.7 **Změna příjemců dávek sociální péče v roce 2006 a 2007 u domácností s třemi a více dětmi**

kraj	dávký sociální péče 12/2006		příspěvek na živobytí 11/2007		
	počet	na 1000 domácností	počet	na 1000 domácností	změna
Praha	1 522	10,0	643	4,2	0,422
Středočeský	3 650	23,8	1 746	11,4	0,478
Jihočeský	2 500	28,1	1 109	12,4	0,444
Plzeňský	1 491	19,8	633	8,4	0,425
Karlovarský	1 801	41,5	1 182	27,3	0,656
Ústecký	10 888	92,7	5 968	50,8	0,548
Liberecký	2 340	38,3	1 088	17,8	0,465
Královéhradecký	2 721	35,1	1 012	13,0	0,372
Pardubický	1 973	27,5	931	13,0	0,472
Vysočina	1 649	22,5	633	8,6	0,384
Jihomoravský	6 104	38,7	2 713	17,2	0,444
Olomoucký	4 203	46,2	1 519	16,7	0,361
Zlínský	2 453	29,0	922	10,9	0,376
Moravskoslezský	13 725	74,0	7 139	38,5	0,520
<b>celkem ČR</b>	<b>57 020</b>	<b>39,8</b>	<b>27 238</b>	<b>19,0</b>	<b>0,478</b>

Zdroj: vlastní výpočty a ČSÚ (2004)

## Příloha č. 2.4 Příklad výstupu z databáze OK Dávky

Tabulka č. 2.8 Mimořádná okamžitá pomoc za 2007 – počty příjemců

MopN	vyplacené řádné dávky															náležití za jiné měsíce		vratky došlé v běžném měsíci
	náležití za měsíce 1-12/2007																	
	SPO HN/SS – Počet osob																	
	počet osob 1		počet osob 2		počet osob 3		počet osob 4		počet osob 5 a více		počet osob 5 a více		počet osob 5 a více					
trvalá adresa žadatele HN/SS - kraj	počet vyplacených		suma vyplacená v běžném měsíci	počet vyplacených		suma v jiném měsíci	počet vyplacených		suma vyplacená v běžném měsíci	počet vyplacených		suma vyplacená v běžném měsíci	počet vyplacených		suma vyplacená v běžném měsíci	počet vyplacených v běžném. měsíci	suma vyplacená v běžném měsíci	suma vratek
	v běžném měsíci	v jiném měsíci		v běžném měsíci	v jiném měsíci		v běžném měsíci	v jiném měsíci		v běžném měsíci	v jiném měsíci		v běžném měsíci	v jiném měsíci				
Hlavní město Praha	246	135	732 338	160	107	488 556	169	82	525 342	61	31	226 755	67	42	258 830	366	1 170 033	-11 030
Středočeský kraj	356	104	1 048 153	185	69	595 989	163	53	484 306	133	41	468 069	114	30	410 866	281	889 542	-21 050
Jihočeský kraj	364	77	2 330 248	157	69	633 983	157	80	553 066	112	61	448 518	105	45	478 076	321	1 842 714	-13 200
Plzeňský kraj	105	36	298 770	49	29	186 885	36	17	106 298	24	13	103 454	32	6	159 657	100	298 728	-2 000
Karlovarský kraj	84	23	243 488	29	21	70 785	25	19	79 898	22	15	52 061	18	14	47 586	90	255 553	-2 000
Ústecký kraj	1 910	444	4 394 842	561	129	1 556 199	595	135	1 902 254	404	85	1 340 551	431	132	1 495 785	901	2 487 189	-95 970
Liberecký kraj	183	57	471 362	82	37	198 806	102	47	247 387	60	23	148 642	74	34	205 544	191	558 687	-3 800
Královéhradecký kraj	246	41	641 030	136	37	341 229	162	51	431 269	93	30	250 472	127	35	305 930	183	528 968	-11 113
Pardubický kraj	145	62	318 687	70	36	157 073	65	42	168 154	79	43	219 052	50	31	143 210	207	642 712	-5 950
Vysočina	99	28	236 715	50	22	154 595	46	19	145 932	20	13	61 946	27	8	84 210	83	253 399	-5 449
Jihomoravský kraj	1 722	469	4 696 253	696	187	1 914 942	569	155	1 646 094	388	99	1 263 026	304	114	987 109	967	3 279 715	-23 708
Olomoucký kraj	360	185	638 071	136	75	248 015	186	38	382 009	87	39	215 816	96	42	262 722	373	755 342	-16 171
Moravskoslezský k.	1 038	641	2 669 965	650	425	1 691 785	571	488	1 601 992	330	230	1 004 555	371	251	1 214 951	1 963	5 490 647	-160 719
Zlínský kraj	153	74	488 608	211	121	685 182	240	135	799 145	112	68	367 022	101	89	300 722	475	1 569 749	-66 313
ostatní	10	4	24 497	8	1	24 252	7	2	39 334	4	2	16 358	1	2	5 000	10	41 547	0
celkem	7 021	2 380	19 233 027	3 180	1 365	8 948 276	3 093	1 363	9 112 480	1 929	793	6 186 297	1 918	875	6 360 198	6 511	20 064 525	-438 473

## **Přílohy k části č. 3**

Scénář rozhovoru

Společné otázky

(jak pro vedoucí odboru, tak pro vedoucí oddělení a sociální pracovnice)

**Soustředíme se na dopady změny zákona č. (463/1991 Sb.), o životním minimu a zákona o sociální potřebnosti (482/1991 Sb.) přijetím Zákona o životním a existenčním minimu, 110/2006 Sb. a zákona pomoci v hmotné nouzi (11/20006 Sb.).**

Jaké změny vnímáte jako hlavní, nejdůležitější?

Pomocné otázky:

- *existenční x životní minimum*

- Za jakých okolností a v jakém rozsahu se uplatňuje existenční minimum?

- *změna životního minima na jednosložkovou dávku, oddělení doplatku na bydlení*

- Jaký je rozdíl v poskytování oproti minulosti?
- Změnila se definice „nákladů na bydlení“, mělo to i faktický dopad? (nebraly se odůvodněné náklady na bydlení v potaz i před tím?)
- Jaký je rozdíl ve formách bydlení, na které dříve bylo a nyní je možné doplatek žádat?
- Ošetřuje doplatek situaci efektivněji?
- Jaké jsou kompetence a povinnosti obcí v souvislosti s doplatkem na bydlení?
- Zvýšil anebo se snížil počet příjemců tohoto doplatku?
- Zvýšily se anebo snížily náklady úřadu na vyplácení tohoto doplatku?

- *okruh společně posuzovaných osob*

- K jaké hlavní změně došlo ve způsobu určování okruhu společně posuzovaných osob?
- Jak v praxi konkrétně probíhá určování okruhu společně posuzovaných osob, majetkových poměrů, možnosti zvýšit si příjem vlastním přičiněním?

- *motivační prvky*

- Co pod tím rozumíte? (způsob zápočtu jednotlivých druhů příjmů, podmíněnost dávky aktivním hledáním zaměstnání, ocenění aktivity dávkou nad hranici životního minima, co dál?)
- Jaký jim přikládáte význam? Jaký mají výsledný efekt (snížení nákladů, snížení příjemců, motivace lidí k přijetí méně placené práce, snížení dlouhodobého pobírání dávek)?

- Jak se motivace posuzuje?

- *aktivizační plán*

- Jak se sestavuje (kdo, na základě jakých informací, jakou roli hraje žadatel o dávku), co obsahuje?
- Jaký význam v AP spatřujete?
- Jak moc tento prvek zákona zatížil (časově, personálně, organizačně, technicky) Váš úřad oproti minulosti?
- **Jaké dopady měly tyto změny z hlediska příjemců?**
- Jakým způsobem se změnila počty, podíly a struktura (typy) příjemců?
- Jaké skupiny to postihlo nejvíce? Jakým způsobem?
- Dá se říci, že nějaké skupiny příjemců po změně zákonů z této pomoci vypadly?
- Jak by se dali charakterizovat ti, co změnou zákona vypadli ze systému pomoci v hmotné nouzi? Jaký byl přibližně jejich podíl?
- Jaké to mělo důvody?
- Co se s těmito „odpadlými“ příjemci v kontextu úřadu stalo? Vypadli ze systému jako celku anebo se někam přesunuli?
- Existuje zde souvislost se změnami v ostatních systémech sociální ochrany (systému státní sociální podpory /zvýšení rodičovského příspěvku/, systému sociálních služeb /příspěvek na péči/ apod.)?
- Je dle Vašeho názoru poskytována pomoc všem potřebným?
- Je poskytnuta ochrana lidem, kteří nemají práci a nemohou ji reálně získat?
- Pomohly změny zabránit zneužívání dávkového systému?

**Otázky pro vedoucí odborů**

- **Jaké dopady měly tyto změny na fungování vašeho úřadu?**
- Jak probíhalo přechodné období, kdy se zaváděl nový systém?
- Vznikly úřadu nové požadavky na časovou, finanční, personální, organizační, technickou kapacitu?
- Jakým způsobem je organizovaná pomoc v hmotné nouzi v rámci úřadu?
- **Změnil se nějakým způsobem obsah práce vašich zaměstnanců?**
- Vytvořil se větší prostor pro individuální sociální práci?
- V čem spočívá sociální poradenství? Jde o změnu oproti minulosti? Jaký význam v něm spatřujete?
- Jaký je nyní rozsah správního uvážení (prostor pro osobní interpretaci, hodnocení pracovníka)? U jakých nástrojů zvláště? Změnil se oproti minulosti?

- 
- **Jaké analýzy databáze si úřad vytváří? Jaké by pro svou práci případně potřeboval?**

#### **Otázky pro vedoucí oddělení a sociální pracovníce**

- **Jak probíhá řízení o dávku hmotné nouze?**
  - příspěvek na živobytí
  - doplatek na bydlení
  - mimořádnou okamžitou pomoc
- **Používáte peněžní poukázky jako formu výplaty dávky?**
  - Za jakých podmínek?
  - Jak to probíhá?
- **Změnil se nějakým způsobem obsah Vaší práce?**
  - Vytvořil se větší prostor pro individuální sociální práci?
  - V čem spočívá sociální poradenství? Jde o změnu oproti minulosti? Jaký význam v něm spatřujete?
  - Jaký je nyní rozsah správního uvážení (prostor pro osobní interpretaci, hodnocení pracovníka)? U jakých nástrojů zvláště? Změnil se oproti minulosti?
  - Probíhá nějakým způsobem aktivní vyhledávání osob, které jsou ohroženy hmotnou nouzí?

Pro dokreslení změn, které přinesla nová konstrukce životního minima, uvádíme příklady změny struktury a výše příjmů ve srovnání let 2006 a 2007 u vybraných reálných konkrétních případů příjemců dávek z praxe úřadů. Případy byly vybrány tak, aby byly zastoupeny vybrané typy domácností/společně posuzovaných osob, a to: typ domácností jednotlivců (tabulka č. 3.1), typ domácnosti osamělých rodičů s jedním nezaopatřeným dítětem (tabulka č. 3.2) a typ úplné rodiny s dvěma nezaopatřenými dětmi (tabulka č. 3.3). Další podmínkou pro jejich výběr bylo to, aby tyto domácnosti, ve stejném složení a s minimálními změnami v ostatních pro uznání nároku důležitých podmínkách, byly příjemci dávek jak v roce 2006 (dávek sociální potřeby), tak v roce 2007 (dávkou hmotné nouze). V tabulkách jsou pak uvedeny jednak všechny relevantní příjmy, které domácnost v jednom měsíci daného roku měla, údaj o skutečných celkových nákladech na bydlení dané domácnosti a dále jsou dopočítány další údaje, které z důvodů lepší prezentace výsledků považujeme za důležité. Jednak je to výše příjmu po úhradě (skutečných celkových) nákladů na bydlení, dále podíl těchto nákladů na celkových příjmech a u domácností jednotlivců pak také rozdíl příjmu po úhradě nákladů na bydlení a částky životního minima (pro rok 2006 pouze částky na výživu a ostatní základní osobní potřeby). U domácností s dětmi bohužel nejsme schopni výši životního minima zkonstruovat, protože nemáme údaje o věku těchto dětí, které jsou pro stanovení výše jejich minima klíčové.

Tabulka č. 3.1 **Ilustrace změny struktury a výše příjmů ve srovnání roku 2006 a 2007 na vybraných případech příjemců jednotlivců [Kč]**

typ příjemce	rok	dávky SSP	dávky sociální potřeby	dávky hmotné nouze		PŘÍJMY CELKEM	skutečné celkové náklady na bydlení	příjem po odečtu nákladů na bydlení (částka ŽM na domácnost v roce 2006 – 2 020 Kč)	rozdíl příjmu po odečtu nákladů na bydlení a příslušné částky ŽM (rok 2006 – 2 400 Kč, rok 2007 – 3 126 Kč)	podíl skut. nákladů na bydlení na celkových příjmech [%]
		příspěvek na bydlení		příspěvek na živobytí	doplatek na bydlení					
jednotlivec	2006	0	2 400			2 400	0	2 400	0	0
	2007	0	0	3 126	0	3 126	0	3 126	0	0
jednotlivec	2006	758	3 522	0	0	4 280	1 880	2 400	0	44
	2007	679	0	3 126	162	3 967	849	3 118	-8	21
jednotlivec	2006	0	4 420			4 420	2 000	2 420	20	45
	2007	496	0	3 126	1 585	5 207	2 100	3 107	-19	40
jednotlivec	2006	758	4 413			5 171	2 771	2 400	0	54
	2007	1 956	0	3 126	1 021	6 103	2 976	3 127	1	49



U případů domácností jednotlivců je možné si povšimnout záporných hodnot, kterých nabývá údaj o rozdílu příjmu po odečtu nákladů na bydlení vzhledem k životnímu minimu (částce živobytí) v roce 2007. Tento údaj je jistým důkazem pro to, že i po přiznání obou opakovaných dávek hmotné nouze může dojít k tomu, že domácnosti po zaplacení skutečných celkových nákladů na bydlení nemusí zůstat celá částka na živobytí. Dalším zajímavým údajem je podíl skutečných nákladů na bydlení na celkových příjmech, který prokazuje, že tyto domácnosti vynakládají na bydlení zpravidla více než jen 30 % svých příjmů, což platí i pro domácnosti vícečetné. Logickým závěrem je pak to, že čím vyšší náklady na bydlení, tím větší je jejich podíl na celkových příjmech domácnosti (společně posuzovaných osob).

Tabulka č. 3.2 **lustrace změny struktury a výše příjmů ve srovnání roku 2006 a 2007 na vybraných případech příjemců osamělých rodičů s dětmi**

typ příjemce	rok	podpora v nezam.	státní sociální podpora			dávky sociální potřeby	dávky hmotné nouze		výživné	PŘÍJMY CELKEM	skutečné celkové náklady na bydlení	příjem po odečtu nákladů na bydlení	podíl skutečných nákladů na bydlení na celkových příjmech
			přídavek na dítě	sociální příplatek	příspěvek na bydlení		příspěvek na živobytí	doplatek na bydlení					
1 + 1	2006	0	740	957	1 223	2 620	0	0	1 800	7 340	2 630	4 710	36
	2007	0	740	1 403	1 988	0	1 652	204	1 800	7 787	2 994	4 793	38
1 + 1	2006	0	810	1 049	987	4 215		0	1 500	8 561	3 685	4 876	43
	2007	0	698	1 955	1 483	0	3 672	1 553	1 500	10 861	3 685	7 176	34
1 + 1	2006	2 210	560	204	879	4 778	0	0	200	8 831	4 434	4 397	50
	2007	0	576	1 145	2 889	0	1 941	257	200	7 008	4 760	2 248	68

Tabulka 3.3 **Ilustrace změny struktury a výše příjmů ve srovnání roku 2006 a 2007 na vybraných případech příjemců rodičů s 2 nezaopatřenými dětmi**

typ příjemce	rok	příjem ze zaměstnání	státní sociální podpora			dávký sociální potřebnosti	dávký hmotné nouze		PŘÍJMY CELKEM	skutečné celkové náklady na bydlení	příjem po odečtu skutečných nákladů na bydlení	podíl skut. nákladů na bydlení na celkových příjmech
			přídavek na dítě	sociální příspěvek	příspěvek na bydlení		příspěvek na živobytí	doplatek na bydlení				
2 + 2	2006	6 720	1 364	1 598	1 223	1 775	0	0	12 680	3 260	9 420	26
	2007	6 911	1 412	2 139	1 248	0	3 035	494	15 239	3 610	11 629	24
2 + 2	2006		1 248	1 463	1 223	8 746	0	0	12 680	3 980	8 700	31
	2007		1 412	2 139	829	0	7 064	2 806	14 250	4 009	10 241	28
2 + 2	2006		1 364	1 598	1 223	8 135	0	0	12 320	5 220	7 100	42
	2007		1 412	2 139	2 666	0	6 273	2 388	14 878	5 180	9 698	35