

**Zhodnocení ochranné, pobídkové
a integrační funkce sociální politiky
pro osoby v hmotné nouzi**

Ondřej Hora

Jiří Vyhlídal

VÚPSV, v.v.i. Praha

2016

Publikace byla schválena ediční vědeckou 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. (FSV UK Praha)
doc. Ing. Robert Jahoda, Ph.D. (MU Brno)
Ing. David Prušvic, Ph.D. (MF ČR)
Ing. Jan Mertl, Ph.D. (VŠFS Praha)
Ing. Jan Molek, CSc. (JU České Budějovice)
doc. Ing. Olga Poláková, CSc. (Metropolitní univerzita Praha)

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.
Praha 2, Karlovo náměstí 1
jako svou 514. publikaci
Vyšlo v roce 2016, 1. vydání, počet stran 66
Tisk: VÚPSV, v.v.i.

Recenze: Ing. Petr Víšek
doc. PhDr. Pavel Kuchař, CSc.
PhDr. Zuzana Kusá, CSc.

ISBN 978-80-7416-244-2

<http://www.vupsv.cz>

Abstrakt

Monografie je jedním z navazujících výstupů projektu TAČR „Využití propojených databází evidence v oblasti nezaměstnanosti a v oblasti evidence dávek hmotné nouze k monitorování situace v oblasti aktivního začleňování“. Zaměřuje se především na výběr nejvýznamnějších výstupů, tedy takových informací, které dobře popisují funkce systému a jejichž získání přitom až na výjimky nevyžaduje pokročilé statistické procedury. Dopady programů APZ zde nejsou vyhodnocovány.

V této monografii se zabýváme vyhodnocením působení opatření sociální politiky na situaci osob, které v roce 2014 čerpaly dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi. Pomoc v hmotné nouzi je tradičně definována jako součást systému sociální pomoci (jednoho ze tří základních pilířů sociálního zabezpečení). Situace osob v hmotné nouzi je zde posuzována na základě tří očekávaných funkcí systému: ochranné, pobídkové a integrační.

Z hlediska ochranné funkce je možné konstatovat, že součet tržních a sociálních příjmů těchto domácností v průměru převyšuje jejich hranici životního minima. Současně však platí, že po odečtení nákladů na bydlení se reziduální příjmy především domácností, které nepobírají dávky na bydlení, propadají hluboko pod hranici životního minima. Z hlediska funkce pobídkové existují objektivní důvody, které vedou k jejímu selhávání. V první řadě je to relativně nízká mzdová hladina. Za situace, kdy není u řady pracovních pozic dosaženo dostatečně motivujícího rozdílu mezi příjmy sociálními a příjmy ze zaměstnání, není možné vytvářet prostředí dostatečně motivující k přijetí zaměstnání. A konečně z hlediska funkce integrační z provedených rozborů vyplývá, že některé programy aktivní politiky zaměstnanosti, programy Společensky účelných pracovních míst a Veřejně prospěšných prací, pravděpodobně celkem dobře přispívají k integraci osob v hmotné nouzi na trh práce. To se projevuje jak odchodem těchto osob z evidence uchazečů o zaměstnání, tak také jejich odchodem ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Klíčová slova: pomoc v hmotné nouzi; ochranná funkce; pobídková funkce; integrační funkce; reziduální příjem; životní minimum; aktivní politika zaměstnanosti

Abstract

The monograph is one of the follow-up of the project outputs TAČR "Usage of the merged administrative (evidence) databases in area of unemployment and in area of social assistance (material need) for the monitoring of the situation in active inclusion". It focuses primarily on the selection of the most significant outcomes, i.e. such an information that clearly describes the functions of the system while the acquisition of the information, with exceptions, does not require application of advanced statistical procedures. The impact of ALMP programs is not evaluated.

In this monograph we focus on evaluating the impact of social policy on the situation of persons who in 2014 claimed benefits from the system of assistance in material need. Assistance in material need is traditionally defined as part of the social assistance system (one of the three basic pillars of social security). The situation of people in material need is assessed on the basis of three expected system functions: protection, incentive and integration.

In terms of the protective function, it is possible to say that the sum of market and social income of these households on average exceeds their subsistence. At the same time, however, is true that after deducting the housing costs the residual income of households, especially of those who do not receive housing benefits, forfeited far below the subsistence level. From the point of view of incentive function there are objective reasons which lead to its failure. Firstly, it is relatively low wage levels. In a situation where there is a number of jobs that did not reach a sufficiently motivating

difference between social income and income from employment, it is not possible to create an environment incentive enough to accept a job. And finally, in terms of integration function analysis suggests that some of the active employment policy programs, Socially useful jobs and Community work, probably quite well contribute to the integration of persons in material need in the labour market. This is reflected both by the departure of such persons from the register of job seekers, as well as by the departure from the system of assistance in material need.

Keywords: assistance in material need; protective function; incentive function; integration function; residual income; subsistence level; active labor market policies

Obsah

Úvod	7
1. Teoretická východiska hodnocení ochranné, pobídkové a sociálně-reintegrační funkce	9
1.1 Ochranná funkce	10
1.2 Pobídková funkce.....	11
1.3 Hodnocení sociálně-reintegrační funkce	12
1.4 Závěr kapitoly	15
2. Popis datového souboru	16
3. Analýza ochranné funkce	20
3.1 Výskyt nezaměstnanosti	21
3.2 Délka pobírání příspěvku na živobytí	22
3.3 Příjmy domácností	25
3.4 Ohrožení příjmovou chudobou	29
3.5 Reziduální příjmy domácností vztahované k jejich životnímu minimu	33
3.6 Závěr kapitoly	35
4. Analýza pobídkové funkce	37
4.1 Struktura dle rozhodného příjmu	37
4.2 Počet evidencí a jejich délka	41
4.3 Závěr kapitoly	45
5. Rozbor sociálně-reintegrační funkce	46
5.1 Zhodnocení integrační funkce	46
5.1.1 Rozsah, struktura a zaměření opatření APZ realizovaných u osob z cílové skupiny (HMN)	46
5.1.2 Výsledky programů APZ u účastníků z cílové skupiny	51
5.2 Závěr kapitoly	57
Závěr	59
Literatura	62
Výtahy z oponentských posudků	65

Úvod

Tato monografie se zaměřuje na vyhodnocení fungování systémů sociální politiky, konkrétně aktivní a pasivní politiky zaměstnanosti a pomoci v hmotné nouzi u osob nacházejících se v hmotné nouzi. Řešení situace skupiny osob v hmotné nouzi považujeme za významné z více hledisek. Situace této skupiny může být spojena s řadou dalších sociálních problémů, jako je nízká šance na nalezení zaměstnání, dlouhodobá nezaměstnanost (výskyt rodin bez pracovních příjmů), příjmová chudoba a materiální deprivace, zadluženost apod. Předchozí rozbory ukázaly značný souběh vyplácení dávek sociální pomoci (pomoci v hmotné nouzi) a evidence uchazečů o zaměstnání (srovnej např. Sirovátka, 2000). Existuje zde tedy početně významná skupina, která je zajímavá pro náš rozbor.

Systémy sociální politiky zde hodnotíme na základě tří očekávaných funkcí systému (ochranné funkce, pobídkové funkce a integrační funkce), které do jisté míry odpovídají třem odlišným diskurzům sociálního státu (srovnej Levitas, 2006). Sledujeme tedy odpověď na následující tři otázky:

- (a) Nakolik jsou osoby v hmotné nouzi chráněny z hlediska ohrožení příjmovou chudobou?
- (b) Nakolik mohou být osoby v hmotné nouzi motivovány k odchodu z evidence pomoci v hmotné nouzi při kalkulaci ekonomického zlepšení své situace?
- (c) Nakolik opatření aktivní politiky zaměstnanosti napomáhají integraci uchazečů o zaměstnání na trh práce a jejich odchodu ze systému pomoci v hmotné nouzi?

Pro jednotlivé funkce definujeme teoretická východiska, v nichž vyvozujeme teoreticky zdůvodněná kritéria hodnocení. K vyhodnocení funkcí systému přistupujeme za pomoci rozboru posuzujícího reálnou či hypotetickou situaci konkrétních osob a rodin, které se nacházely v hmotné nouzi v roce 2014.¹ Jinými slovy využíváme reálných dat o příjemcích dávek v hmotné nouzi k vyhodnocení systému dle uvedených funkcí.

Klíčovým prvkem rozboru je, že využíváme současně propojená data ze dvou systémů, tj. z OKpráce (o situaci osob na trhu práce) a OKnouze (o situaci osob v hmotné nouzi), a tak získáváme mj. nové informace, které nejsou bez propojení těchto databází k dispozici. Údaje z propojených databází hmotné nouze a databáze nezaměstnaných umožňují především vidět komplexně situaci osob a domácností v systému hmotné nouze, tj. rodinnou a příjmovou situaci, ale vedle toho i situaci na trhu práce, jejich předpoklady k uplatnění na trhu práce a reálné pohyby na trhu práce v souvislosti se všemi těmito charakteristikami. Na druhé straně jsou naše možnosti při hodnocení jednotlivých funkcí omezeny na informace dostupné v rámci administrativního systému (respektive propojených dat OKpráce a OKnouze) a na vybrané agregované referenční údaje.

Monografie je jedním z navazujících výstupů projektu TAČR „Využití propojených databází evidence v oblasti nezaměstnanosti a v oblasti evidence dávek hmotné nouze k monitorování situace v oblasti aktivního začleňování“. Zaměřuje se především na výběr nejvýznamnějších výstupů, tedy takových informací, které dobře popisují

¹ Základní analytickou jednotkou jsou konkrétní osoby, které byly ve sledovaném období klienty systému pomoci v hmotné nouzi (pobíraly příspěvek na živobytí) a zároveň byly registrovány jako uchazeči o zaměstnání a jejich domácnosti.

funkce systému a jejichž získání přitom až na výjimky nevyžaduje pokročilé statistické procedury. Dopady programů APZ zde nejsou vyhodnocovány.

Monografie je strukturována následujícím způsobem. V první části je obecně diskutován význam systému pomoci osobám v hmotné nouzi a věnujeme se zde teoretickému vymezení ochranné, pobídkové a integrační funkce. Presentujeme také základní údaje o cílové skupině podle našich dat. Dále prezentujeme vybrané rozbor sledující naplňování tří uvedených funkcí sociální politiky. V závěrečné části provádíme celkové zhodnocení systému z hlediska sledovaných funkcí.

1. Teoretická východiska hodnocení ochranné, pobídkové a sociálně-reintegrační funkce

V této monografii se zabýváme vyhodnocením působení opatření sociální politiky na situaci osob, které v roce 2014 čerpaly dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi. Pomoc v hmotné nouzi je tradičně definována jako součást systému sociální pomoci (jednoho ze tří základních pilířů sociálního zabezpečení). Sociální pomoc je vytvářena především s cílem řešit případy hmotné a sociální nouze (Tomeš, 1996, Krebs a kol., 2002). Sociální pomoc je chápána jako projev lidské solidarity a dobročinnosti (Krebs a kol., 2002).

Sociální pomoc je určena k zabezpečení základních životních potřeb v situaci absolutního nedostatku hmotných prostředků, kdy osoby (rodiny) nejsou schopny zabezpečit své základní životní potřeby, což je chápáno též jako podmínka pomoci (Miller, 1997, Krebs a kol., 2002). Pomoc v hmotné nouzi pracuje s koncepcí tzv. životního minima, tj. se společensky uznanou minimální hranicí příjmu, při jejímž nedosažení nastává stav hmotné nouze (Miller, 1997, Krebs a kol., 2002). Miková a Vašečka (1998) chápou sociální pomoc v hmotné nouzi při splnění podmínek jako nárokovou, neboť životní minimum je zakotveno v příslušných zákonech a také v Listině základních práv a svobod (v článku 30). Podle Tomeše (1996) jde o uspokojení potřeb občanů v nezbytném a přiměřeném rozsahu. Touto otázkou se zabývá ochranná funkce sociální pomoci.

Večeřa (1996) se domnívá, že je třeba u životního minima respektovat i to, aby neznehodnocovalo principy výkonosti a zásluhovosti ve společnosti, nepůsobilo demotivačně na pracovní výkon a nepodlamovalo snahu pracovníků setrvat na trhu práce. Krebs a kol. (2002: 212) k tomu uvádí: „Sociální pomoc je zde především proto, aby vymanila občana (jeho rodinu) co nejrychleji z této situace [hmotné nouze] tak, aby s návratem sociální suverenity mohl opět převzít plnou odpovědnost sám za sebe (za svou rodinu)“. Podle Krebse a kol. (2002) se jedná o sociální pomoc aktivizující, motivující k práci. Pobídkový mechanismus má zaručit, že přijetí zaměstnání bude znamenat v každém případě pro občana v hmotné nouzi pozitivum (Krebs et al., 2002). V podobě poskytované sociální pomoci by mělo být rozhodující, zda a nakolik se občan sám snaží rozpoznat důvody obtížné sociální situace a svou situaci řešit (Miková a Vašečka, 1998). Touto otázkou se zabývá pobídková funkce sociální pomoci (z hlediska definovaných cílů politiky viz též tuto a následující dvě poznámky pod čarou).²

Domyšleno do důsledků, ochranná a pobídková funkce se ocitají v určitém rozporu. Je tedy nezbytné nalézt takové nastavení obou funkcí, kdy míra poskytované ochrany nepůsobí demotivačně a nevede k trvalému odchodu z trhu práce, a současně kdy přijetí zaměstnání skutečně povede ke zlepšení příjmové situace občana či domácnosti. Jak upozorňují Sirovátka, Hora a Kofroň (2008: 2), „politiky aktivace, jejichž cílem je předcházet a eliminovat všechny formy závislosti na sociálním státu (...) vedly ovšem v důsledku omezování štědrosti a zvyšování podmíněnosti sociálních dávek k oslabení ochranné funkce systémů.“ Sladění obou funkcí je dosahováno vhodným nastavením kombinace podmínek pro výplatu dávky (např. podmínka aktivního hledání zaměstnání, příp. participace v programu veřejných prací) a vhodného systému započítávání příjmů ze zaměstnání a daňových bonusů. Výraznější pobídkou je pak

² „Omezuje dlouhodobou závislost na sociálních dávkách a v důsledku toho zabraňuje sociálnímu vyloučení“. (zákon č. 111/2006, důvodová zpráva).

razantní snížení poskytované ochrany, kdy v případě porušení zákonem stanovených podmínek pro výplatu životního minima může být dávka snížena na tzv. existenční minimum, které je u jednotlivce přibližně o třetinu nižší než životní minimum.

V soudobých společnostech lze u většiny obyvatel (tedy pokud pomineme vlastní produkci) jen obtížně uvažovat jiné legální způsoby zabezpečení vlastní ekonomické situace mimo systém sociální ochrany než účast některých členů rodin na pracovním trhu (zaměstnání či podnikání). V tomto ohledu proto dochází k více úrovněmu propojení systémů pomoci v hmotné nouzi a pomoci v rámci politiky zaměstnanosti. Zde je kladen důraz na integraci osob na trh práce za pomoci vhodných opatření aktivní politiky zaměstnanosti a aktivizačních opatření. Na jedné straně je tedy integrace zajišťována individuální prací s klientem³ a na druhé straně též zapojením osob v hmotné nouzi do vhodných opatření politiky zaměstnanosti.⁴ Touto otázkou se zabývá integrační funkce sociální pomoci.

Uvedené tři funkce sociální pomoci představují základní teoretická východiska pro rozbor, který představujeme v následujícím textu.

1.1 Ochranná funkce

Definice ochranné funkce

Systém pomoci v hmotné nouzi má funkci konečného prvku v záchranné sociální síti. V tomto systému se ocitají ti, jejichž domácnosti nedosahují peněžních příjmů alespoň ve výši životního, případně existenčního minima. Jde o formu peněžního plnění, které by, podle záměru zákonodárce, nemělo osoby v hmotné nouzi demotivovat v jejich snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb prostřednictvím placeného zaměstnání či jiné legální ekonomické aktivity.

V systému hmotné nouze jsou vypláceny žadatelům tři různé dávky:

- 1) **příspěvek na živobytí** - příspěvek na živobytí se poskytuje ve chvíli, kdy jsou příjmy osoby, po odečtení oprávněných nákladů na bydlení, nižší než částka na živobytí. V tom případě se vyplácí rozdíl tak, aby osobě zůstala alespoň částka na živobytí;
- 2) **doplatek na bydlení** - doplatek na bydlení se poskytuje osobám v hmotné nouzi v případech, kdy jim po zaplacení všech odůvodněných nákladů na bydlení nezůstane k dispozici pro další výdaje částka na živobytí;
- 3) **mimořádná okamžitá pomoc** - poskytuje se obvykle jako jednorázová dávka ve specificky vymezených případech.

Z hlediska ochranné funkce nás v následujících rozbořech bude zajímat především příspěvek na živobytí jako dávka příjmově testovaná, ale již nikoli účelově vázaná.

³ „...využitím sociální práce vytváří podmínky pro zabezpečení individuální práce s příjemci pomoci v hmotné nouzi, a tak zajišťuje potřebné začlenění těchto osob do společnosti“ (zákon č. 111/2006, důvodová zpráva).

⁴ „Ve Společném memorandu o sociálním začleňování vláda České republiky deklarovala mezi úkoly „vytvořit systémově nové řešení finanční pomoci (dávky sociální péče) v situaci hmotné nouze, s cílem omezení dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách a propojení výplaty dávek s aktivizačními opatřeními na pomoc se získáním zaměstnáním“ (zákon č. 111/2006, důvodová zpráva).

Máme-li tedy definovat ochrannou funkci příspěvku na živobytí, jde primárně o formu ochrany minimálního příjmu domácnosti (Bahle a kol., 2011) za situace, kdy tato příjmy ztratí, především příjmy ze zaměstnání či jiné ekonomické činnosti. Tato minimální úroveň příjmu je výsledkem politického rozhodnutí, bez vztahu k nejčastěji v EU používané hranici chudoby, 60 % národního mediánu ekvivalizovaného příjmu. Stanovená výše životního, případně existenčního, minima, do které jsou příjmy domácnosti dopláceny, akcentuje spíše funkci motivační.

1.2 Pobídková funkce

Definice pobídkové funkce

Pobídkovou funkci systému hmotné nouze představuje takové nastavení výše dávek nahrazujících příjmy uchazečů o zaměstnání, které vytváří podněty k hledání zaměstnání, přijetí nabídky zaměstnání a setrvání v zaměstnání, případně jako podněty ke vzdělávání, změně kvalifikace nebo přípravě k placenému zaměstnání, případně k aktivitám, jako jsou dobrovolná práce, veřejná služba atp.

Obecně platí, že nižší sociální příjmy vedou také ke snížení vymíněných mezd,⁵ čímž dochází k nárůstu prostoru pro zaměstnávání osob s velmi nízkou či žádnou kvalifikací, které tvoří významný podíl příjemců příspěvku na živobytí. Vzhledem k nízké hodnotě jejich práce je za jiných podmínek vysoké vymíněné mzdy vyřazují z trhu práce. Motivaci k opuštění systému hmotné nouze posiluje také způsob započítávání tržních příjmů a jejich náhrad. Čistý příjem ze zaměstnání je započten jen ze 70 % a z 80 % jsou započteny náhrady příjmu vyplácené zaměstnavatelem v případě nemoci a nemocenské dávky. To umožňuje růst příjmů nad hranici životního minima domácností bez efektu okamžité ztráty nároku na příspěvek na živobytí. Příjmy některých domácností jsou tak vyšší než hranice jejich životního minima, přesto nadále pobírají příspěvek na živobytí. Jde o jakýsi bonus za aktivitu.

Existuje však také evidence, která ukazuje, že vyšší náhradový poměr může vést k vyšší stabilitě zaměstnání v případě návratu do zaměstnání po období nezaměstnanosti (Wulfgramm & Fervers, 2013). Jinými slovy, vyšší sociální příjmy dávají uchazečům o zaměstnání prostor pro hledání zaměstnání, které nabízí jistou perspektivu a stabilitu. V situaci nízkých sociálních příjmů jsou uchazeči o zaměstnání nuceni přijímat první zaměstnání, které se jim naskytne. Důsledkem pak může být nižší stabilita těchto zaměstnání.

Na jiné riziko spojené s nízkými sociálními příjmy a nízkými mzdami upozorňuje například Giuliano Bonoli (2007) když tvrdí, že pro ty, kteří se ocitají na spodní straně příjmového rozložení, přestává zaměstnání plnit jednu ze základních funkcí, kterou v moderní společnosti má: *ochránit před chudobou*. Tlak na snižování sociálních příjmů tak vede k růstu počtu pracujících chudých, jejichž tržní příjem, protože efektivně nedosahuje výše uznané hranice příjmové chudoby, musí být dotován formou sociálních dávek. Zaměstnavatelé tak na veřejné rozpočty přenášejí část nákladů spojených s jejich ekonomickou aktivitou. A pokud dávkové systémy slouží k dotování mezd v soukromém sektoru, pak také platí, že „rozlišení mezi veřejným a soukromým přestává být triviální záležitostí“ se všemi důsledky, které z toho plynou (Smart, 2003: 116).

⁵ Vymíněnou mzdou rozumíme nejnižší mzdu, za kterou je pracovník ochoten přijmout nabízenou pracovní pozici.

Vhodně nastavený dávkový systém by měl u uchazečů o zaměstnání nejen garantovat snahu o návrat do zaměstnání (*aktivita*), ale také poskytovat prostor pro zajištění určité míry jistoty v nově nalezeném zaměstnání (*stabilita*). Zatímco *aktivita* při hledání zaměstnání je funkcí uchazečů o zaměstnání samotných, respektive je možné ji prostřednictvím různých nástrojů alespoň do jisté míry podněcovat, případná (ne)*stabilita* pracovních míst se odvíjí od celé řady faktorů stojících mimo sféru sociální politiky. Míra důrazu na aktivitu nebo naopak stabilitu je výsledkem politického rozhodnutí. Paradoxně i z analýz ochranné funkce vyplývá, že přes důraz na aktivitu pozorujeme značnou stabilitu, myšleno stabilitu v tom, jaký podíl domácností setrvává v systému hmotné nouze dlouhodobě.

Základní soubor v následujícím rozboru budou tvořit jednotlivci, kteří v období mezi březnem a prosincem 2014 pobírali příspěvek na živobytí a zároveň v tomto období procházejí také evidencí ÚP.

1.3 Hodnocení sociálně-reintegrační funkce

V této části se zaměřujeme na definici integrační (reintegračně-podpůrné) funkce systému. Představení integrační funkce provádíme v následujících krocích: definice řešeného sociálního problému (tím je především dlouhodobá nezaměstnanost, dlouhodobé setrvávání v systému pomoci v hmotné nouzi), definice integrační funkce a jednotlivých způsobů řešení užívané pro integraci osob na trh práce, možnosti vyhodnocení systému z hlediska definované integrační funkce, vyhodnocení podle integrační funkce.

Definice řešeného sociálního problému

Řešeným sociálním problémem je v tomto případě dlouhodobá nezaměstnanost, respektive riziko dlouhodobé nezaměstnanosti a dlouhodobé účasti v systému pomoci v hmotné nouzi. Příčiny vzniku dlouhodobé nezaměstnanosti mohou být různě definované (nepříznivá ekonomická situace, strukturální změny na trhu práce, nízký lidský kapitál, selhávání při hledání zaměstnání, stigmatizace a diskriminace ze strany zaměstnavatelů atd.). Mareš a Sirovátka (2006) uvádí, že právě dlouhodobá nezaměstnanost a setrvávání v systému dávek sociální pomoci je jedním z klíčových indikátorů nízké integrace dotčených osob na trh práce (př. jejich sociální integrace). U nezaměstnaných osob v hmotné nouzi je především důležitá vysoká legitimita, kterou má zpravidla řešení situace těchto osob u veřejnosti i u většiny politických činitelů. Zpravidla jsou přitom brána v úvahu následující hlediska:

- jedná se o osoby v obtížné ekonomické a životní situaci, systémy sociální pomoci nejsou zpravidla koncipovány pro uspokojování potřeb jednotlivců (rodin) po dlouhou dobu;
- šance na pracovní uplatnění se přitom může u těchto osob dále snižovat;
- hrozí riziko participace nezaměstnaných v šedé ekonomice v kombinaci s pobíráním sociálních dávek;
- při dlouhodobém pobírání dávek hmotné nouze rostou finanční nároky na veřejné systémy.

V českých podmínkách lze dosud očekávat (na rozdíl od situace v některých dalších zemích, kde se v hmotné nouzi/v systému sociální pomoci častěji ocitají starší

senioři či lidé se závažnými zdravotními handicapy), že ve většině případů je možné uvažovat nejen o kompenzaci, ale také integraci těchto osob na trh práce.

Definice integrační funkce

Navzdory častému užívání v odborné literatuře je termín integrace na trh práce zřídka jednoznačně definován. Slovo integrace je v češtině zpravidla chápáno jako sjednocení či začlenění jednotlivců či skupin do nějakého celku. Podle Tomeše (1996) je integrační funkce definována tak, že státní a nestátní sociální instituce umožňují lidem integrovat se nebo reintegrovat se do společenských systémů. Levitas (2006) definuje sociálně integrační diskurz (tzv. SID) jako ideální myšlenkový model, který zdůrazňuje integrační funkci placené práce.⁶ Diskurz připouští podporu různých opatření (výcvikové programy, dávky během zaměstnání, podpora péče o děti, tvorba pracovních míst), pokud tyto vedou k integraci osob na trh práce - záměrem je spíše podporovat než trestat (Levitas, 2006). Základním cílem integrace je tedy začlenění nezaměstnaných osob na trh práce (mezi formálně pracující), tedy přístup k (či nalezení) zaměstnání nebo zahájení podnikání. Klíčovým místem integrace je tedy začlenění - úspěšný průchod „místem“ (situací) vstupu na trh práce. Hillmert (2002) ale argumentuje, že integrace na trh práce není dokončena prvním nalezením zaměstnání, ale je důležité sledovat dlouhodobější pracovní „kariéry“ (viz níže).

Integrace na trh práce je někdy vnímána v soudobých společnostech jako základní kámen ekonomické integrace,⁷ která může být chápána jako zajištění životních potřeb na úrovni obvyklé pro danou společnost, a to nejen pro osobu samotnou, ale také pro členy její rodiny a nejen v období výkonu práce, ale i v době, kdy osoba nepracuje (nemoc, dosažení důchodového věku). Zde hrají v ČR klíčovou roli instituce sociálního zabezpečení. Tato perspektiva představuje významnou, ale rozhodně ne jedinou složku integrace osob v rámci společnosti (dále též přístup k základním institucím, politickým, kulturním a sociálním právním).

Někteří autoři (např. Sirovátka et al., 2003, Sirovátka, 2006, Stadelmann-Steffen, 2008) definují integraci na trh práce v makroperspektivě jako zvyšování zaměstnanosti anebo zaměstnatelnosti (vůči určitým skupinám na trhu práce - např. imigranti, starší osoby). Pomoc musí zahrnovat podporu kultivace a uplatnění lidského potenciálu, individuálních kapacit, zaměstnatelnosti (Sirovátka, 2000: 206). Důležitým indikátorem integrace na trh práce je zpravidla očekávaný výsledek indikující integraci na pracovní trh. Levitas (2006) zdůrazňuje, že účast v programech by měla vést k „reálnému zaměstnání“. Různí autoři definují různé významné charakteristiky získaných zaměstnání či podnikání (práce) zvláště:

- stabilitu práce (Blázquez Cuesta, 2005, Saar et al., 2008, Karamessini, 2010, Schmitt, 2012)
- práci v dostatečném rozsahu (Schmitt, 2012)
- práci, která odpovídá kvalifikaci (Blázquez Cuesta, 2005, Walker, 2006, Schmitt, 2012)
- práci s dostatečnou kvalitou práce (Sirovátka, 2006).

⁶ Levitas (2006) si všímá toho, že tato perspektiva je často redukcionistická, neboť nezdůrazňuje ostatní aspekty spojené s participací ve společnosti (v běžném chápání situace sociálního vyloučení), situaci pracujících chudých a roli neplacené práce. Přílišný důraz na zvýšení míry zaměstnanosti tedy může vést k ignorování dalších významných aspektů životní situace dotčených osob.

⁷ Takto argumentují především autoři, kteří vnímají soudobou společnost jako značně meritokratickou (srovnej Sirovátka 2006).

- práci, která nevyžaduje čerpání dávek sociální pomoci (Levitas, 2006).

„Konvergenční“ koncept integrace na trh práce očekává, že znevýhodněná skupina časem získá zaměstnání s obdobnými charakteristikami jako běžná populace (Liebig, 2007). V širším společenském kontextu, pokud sociální postavení určité skupiny odpovídá situaci v běžné populaci, to může vést též ke zmírňování sociálního napětí a konfliktů (Vašečka, 2004). Z tohoto hlediska pak snižování nezaměstnanosti podle Sirovátky (1995) sleduje spíše sociální než ekonomické cíle. Toto pojetí integrační funkce je tedy v rozporu s vnímáním integrační funkce jako převážně ekonomické doktríny. Závěrem lze konstatovat, že není ustáleno jedno konkrétní pojetí integrační funkce: např. Levitas popisuje především situaci ve Velké Británii (kde se jeví být velký důraz na strategii „job first“), zatímco jiné formy pojetí integrační funkce mohou klást větší důraz na zlepšení situace konkrétních osob (např. stabilní zaměstnání, dosažení mzdy živobytí atd.).

Aktivní politika zaměstnanosti se tradičně zaměřuje na dva základní cíle: snížení nezaměstnanosti (či zvýšení zaměstnanosti) určitých sociálních kategorií nebo skupin a redistribuci nezaměstnanosti mezi sociální skupiny a kategorie. Sledovaným výsledkem integrace je tedy především uplatnění osob na trhu práce, ke kterému dochází v důsledku participace v konkrétním pracovně integračním opatření. Celkový výsledek reintegračně-podpůrné funkce pak definujeme jako míru, ve které uvedené programy aktivní politiky zaměstnanosti či aktivační opatření vedou k účasti na trhu práce. Z hlediska integrační funkce považujeme za významné:

- a) nakolik se integrační opatření zaměřují na osoby se zvýšeným rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti (na osoby v hmotné nouzi), tj. problém rozsahu a tzv. zaměření či cílenosti;
- b) nakolik jsou poskytnuté programy úspěšné v podpoře návratu osob s vyšším rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti na trh práce (v hmotné nouzi), respektive nakolik přispívají k častějšímu či rychlejšímu návratu na trh práce nebo působí preventivně z hlediska vzniku dlouhodobé nezaměstnanosti;
- c) nakolik pak také tyto programy z důvodu zlepšené ekonomické situace vedou k odchodu osob ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Vycházíme přitom z předpokladu, že dobré zacílení programů na osoby s vyšším rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti významně přispívá ke zlepšení situace těchto osob při současném snížení rizika neefektivního vynaložení finančních prostředků na osoby, které by se na trhu práce uplatnily i bez účasti v těchto opatřeních (byť s přihlédnutím k tomu, že některá individuální znevýhodnění nemusí být v kvantitativních datech dobře zachytitelná).

K integraci osob na pracovní trh jsou využívány aktivity, které můžeme souborně označit jako programy aktivní politiky zaměstnanosti,⁸ a můžeme sem zařadit i jiná aktivační opatření. Zaměřujeme se přitom pouze na opatření aktivní politiky zaměstnanosti, nikoliv na opatření v oblastech hospodářské politiky a politik regulace trhu práce. Pro integrační funkci je nejprve nutné definovat jednotlivá sledovaná integrační opatření a záměry tvůrců jednotlivých programů. Rozdělení programů na jednotlivé typy bylo již v odborné literatuře mnohokrát popsáno - pro základní

⁸ Do integrační funkce aktivní politiky zaměstnanosti můžeme někdy zařadit i ty aktivity (programy aktivní politiky zaměstnanosti), jejichž bezprostředním dílčím cílem není integrace na pracovní trh, ale které vytvářejí vhodné podmínky pro pozdější integraci a zároveň jsou provázány na pozdější integrační opatření (např. pracovní rehabilitace jako předstupeň pracovního uplatnění).

rozdělení programů podle typů srovnej např. Kluge (2006),⁹ Bonoli (2010)¹⁰ či Hora a Suchanec (2014: 152). V tomto rozboru využíváme originální podrobné členění programů (tak, jak je uvedeno v databázi OKpráce). Rozlišujeme především různé typy rekvalifikačních programů, programů tvorby pracovních míst, zaměstnání ve veřejném sektoru, poradenství a další méně užívané typy programů (viz tabulka č. 42). V praxi realizace opatření aktivní politiky zaměstnanosti se jednotlivé typy opatření v některých případech vzájemně kombinují nebo na sebe navazují. To souvisí se snahou o komplexnější řešení situace nezaměstnaných (např. rekvalifikace a následně program tvorby pracovních míst).

1.4 Závěr kapitoly

Tato kapitola teoreticky vymezuje tři hodnocené funkce sociální politiky. V některých případech jsou výše uvedené funkce sociální politiky chápány jako teoreticky protikladné (např. známé dilema mezi ochrannou a pobídkovou funkcí), v jiných případech jsou vnímány jako více komplementární (pobídková funkce a integrační funkce). Mezi pobídkovou a integrační funkcí vnímáme zásadní rozdíl v tom, že pobídková funkce se více zaměřuje na osobní motivaci nezaměstnaných, zatímco integrační funkce hledá řešení situace osob v hmotné nouzi mimo otázku poměrů náhrady mezi vymíněnou mzdou a dávkovým systémem. Zde se tedy objevují (i) jiné perspektivy, jako je zvyšování lidského kapitálu či nácvik konkrétních dovedností v rámci poskytnutého pracovního místa.

Přesto můžeme u všech tří funkcí identifikovat jeden základní shodný cíl, a to zajištění základních životních potřeb osob a rodin na odpovídající úrovni. Tento cíl je podpořen řadou sociálně politických nástrojů, jako je poradenství, programy aktivní politiky zaměstnanosti, institut dorovnání do životního minima, umožnění souběhu evidence na Úřadu práce s přivýdělkem, odhlášením o části výdělku (s cílem snížení mezní efektivní míry zdanění) a v některých zemích též specifické dávky pro pracující (in-work benefits). Je proto zjevné, že uvedené funkce nemusejí být vnímány jako rozporné. V určité perspektivě je naopak možné, že pobídková i ochranná funkce podporují integrační funkci při návratu osob v obtížné ekonomické situaci na trh práce.

⁹ Kluge (2006) rozděluje programy aktivní politiky na vzdělávací programy pro trh práce, pobídkové programy pro privátní sektor, přímé programy zaměstnání ve veřejném sektoru, služby a sankce, programy pro mladé nezaměstnané a programy pro zdravotně postižené.

¹⁰ Bonoli (2010) rozlišuje základní čtyři funkce programů aktivní politiky zaměstnanosti, kterými jsou a) posílení pracovních pobídek, b) podpora hledání zaměstnání, c) zapojení/aktivita nezaměstnaných a d) investice do lidského kapitálu.

2. Popis datového souboru

Při vyhodnocení funkcí sociální politiky jsme pracovali s propojeným datovým souborem databází OKpráce a OKnouze. Pro výchozí krok jsme využili výtah databáze OKpráce, který obsahoval všechny osoby, které se v roce 2014 alespoň jeden den nacházely v evidenci OKpráce (tento výtah provedl správce databáze). Takto definovaný výtah z databáze jsme propojili s daty o příjemcích příspěvku na živobytí (a též doplatku na bydlení) za rok 2014. Z důvodu přechodu mezi dvěma využívanými systémy administrace dávek pro osoby v hmotné nouzi jsme mohli spolehlivě využít pouze data o dávkách hmotné nouze z března až prosince roku 2014. Proto jsme do rozboru zahrnuli všechny osoby, které byly v hmotné nouzi (tedy pobíraly příspěvek na živobytí v minimální výši 50 Kč měsíčně) alespoň jeden měsíc v březnu až prosinci 2014 a zároveň byly v roce 2014 vedeny v evidenci OKpráce. Takto definovaný soubor zahrnuje celkem 219 381 osob a odpovídá naší definici výběru vzorku pro všechny tři sledované funkce. Tento soubor osob z důvodu zjednodušení v následujícím textu označujeme jako „cílovou skupinu analýzy“ či zkráceně jako „cílovou skupinu“.

Tabulka č. 1 **Struktura souboru příjemců příspěvku na živobytí v souběhu s evidencí na Úřadu práce ve sledovaných měsících**

rok 2014	v hmotné nouzi (A)	v evidenci uchazečů o zaměstnání (B)	souběh evidencí ve sledovaných měsících (C)	bud' v evidenci HMN nebo ÚP (D)
březen	178 716	174 693	154 940	198 469
duben	178 909	176 026	155 682	199 253
květen	177 006	174 354	153 891	197 469
červen	173 966	172 873	152 461	194 378
červenec	171 665	171 135	151 078	191 722
srpen	169 368	168 632	149 360	188 640
září	167 694	169 733	150 224	187 203
říjen	166 555	166 580	147 972	185 163
listopad	165 037	164 041	146 335	182 743
prosinec	164 893	161 863	145 774	180 982
m. 1 měsíc	219 381	215 145	209 405	219 381

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Pozn:

sloupec (A): osoby v hmotné nouzi, ve sledovaných měsících (březen až prosinec 2014), určené z množiny všech osob, které byly v roce 2014 někdy v databázi OKpráce;

sloupec (B): osoby v evidenci OKpráce ve sledovaných měsících (březen až prosinec 2014), určené ze všech osob, které byly v roce 2014 někdy v období března až prosince v hmotné nouzi;

sloupec (C): osoby, které byly ve sledovaných (stejných) měsících současně v evidenci OKpráce a OKnouze;

sloupec (D): osoby, které byly ve sledovaných měsících bud' v evidenci HMN nebo ÚP.

Tabulka č. 1 ukazuje počty osob v hmotné nouzi (sloupec A) a v evidenci uchazečů o zaměstnání (sloupec B) v jednotlivých měsících a celkem ve sledovaném období. Dále ve sloupci C uvádíme počty osob, které byly v daném měsíci současně v obou evidencích (alespoň jeden měsíc v obou evidencích) a ve sloupci D počet osob, které byly ve sledovaných měsících alespoň v jedné z obou evidencí. Dále budeme tedy pracovat se souborem 219 381 osob (ve sloupcích A a D), které byly ve

sledovaném období (březen až prosinec 2014) evidovány v evidenci osob v hmotné nouzi a pobíraly příspěvek na živobytí a zároveň byly v roce 2014 evidovány jako uchazeči o zaměstnání. Alternativní definice (sloupce B a C) by pravděpodobně z hlediska cílenosti programů ani jejich výsledku neznamenal velkou změnu, protože maximální rozdíl mezi uvedenými údaji je pouze 5 procent datového souboru.

Tabulka č. 2 **Struktura datového souboru podle vybraných znaků**

	v hmotné nouzi (A)		nezaměstnaní celkem	
muž	53,9	118 205	51,5	540 062
žena	46,1	101 176	48,5	507 838
15-19 let	4,7	10 240	3,1	32 906
20-24 let	10,4	22 764	15,6	163 684
25-29 let	10,8	23 603	13,3	139 790
30-34 let	12	26 276	11,2	117 233
35-39 let	13,8	30 279	12,6	132 054
40-44 let	12,8	27 978	10,7	111 626
45-49 let	11,6	25 477	9,1	95 198
50-54 let	10,6	23 317	9,2	96 616
55-59 let	9,7	21 229	10,5	110 325
60+ let	3,7	8 189	4,6	48 439
nedokončené a základní	50	109 785	23	241 309
středoškolské bez maturity	37,8	82 895	40,6	425 300
středoškolské s maturitou	10,5	22 990	26,6	278 970
vyšší odborné a vysokoškolské	1,7	3 711	9,8	102 321
bez zdravotního omezení	75,7	164 028	81	822 466
zdrav. znevýhod. , jiná zdr. omezení	18,7	40 471	10	101 948
plně či částečně invalidní	5,6	12 142	9	91 320
celkem	100	219 381	100	1 047 900

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

V tabulkách č. 2 a č. 3 prezentujeme základní struktury vymezeného souboru osob v hmotné nouzi ve srovnání s populací nezaměstnaných (v evidenci alespoň jeden den v roce 2014). Mezi osobami v hmotné nouzi jsou (ve srovnání s celkovou skupinou uchazečů o zaměstnání) více zastoupeny osoby se základním vzděláním, zdravotně znevýhodněné osoby (naopak, méně osoby částečně či plně invalidní), více starší spíše než mladší uchazeči o zaměstnání a více také osoby žijící v některých regionech (typicky Ústecký, Moravskoslezský kraj).

2. Popis datového soubor

Tabulka č. 3 **Struktura datového souboru podle krajů**

	v hmotné nouzi (A)		nezaměstnaní celkem	
Praha	5,7	12 581	10,1	106 050
Středočeský kraj	7,7	16 855	9,2	96 781
Jihočeský kraj	4,8	10 469	5,8	60 449
Plzeňský kraj	3,7	8 019	4,7	49 359
Karlovarský kraj	4,5	9 828	3,2	33 590
Ústecký kraj	16,6	36 397	10,2	107 241
Liberecký kraj	4,7	10 349	4,4	46 545
Královéhradecký kraj	4,7	10 285	4,8	50 224
Pardubický kraj	3,7	8 191	4,6	48 258
Kraj Vysočina	2,8	6 086	4,7	49 101
Jihomoravský kraj	9,1	20 004	11,7	123 006
Olomoucký kraj	8,3	18 258	7	72 881
Zlínský kraj	3,9	8 543	5,6	58 872
Moravskoslezský kraj	19,8	43 516	13,9	145 543
celkem	100	219 381	100	1 047 900

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Vzhledem k charakteru dávky příspěvek na živobytí budeme v rozboru pracovat také s daty za domácnosti, specificky za domácnosti, které pobíraly příspěvek na živobytí v prosinci 2014. Ve zmíněném období pobíralo příspěvek na živobytí 123 727 domácností, přičemž 54,7 % z těchto domácností tvořily domácnosti jednotlivců a dalších 19,5 % pak domácnosti s jedinou zaopatřenou osobou a dítětem či dětmi.

Do kategorie „ostatní“ je zahrnuto 141 domácností bez zaopatřené osoby, kdy jde v převážné míře o domácnosti jednotlivců, nezaopatřených (nezletilých) osob v institucionální péči.

V čele domácností osamělých rodičů stojí v naprosté většině žena (94,8 %). U jednočetných domácností bez dětí je tomu naopak, zde převážnou většinu (68,6 %) tvoří domácnosti mužů.

Tabulka č. 4 **Počty a podíly domácností pobírajících příspěvek na živobytí v prosinci 2014 a struktura domácností s jedním zaopatřeným členem podle pohlaví**

	četnost	%	muž		žena		celkem %
			čet.	%	čet.	%	
jednočetná domácnost	67 676	54,7	46 433	68,6	21 243	31,4	100
osam. rodič a dítě/děti	24 187	19,5	1 263	5,2	22 924	94,8	100
dvě zaop. osoby	9 361	7,6					
dvě zaop. osoby a dítě/děti	17 683	14,3					
tři a více zaop. osob	1 698	1,4					
tři a více zaop. osob a dítě/děti	2 981	2,4					
ostatní	141	0,1					
celkem	123 727	100					

Z porovnání věkových struktur domácností s jedinou zaopatřenou osobou vyplývá, že osamělí rodiče, muži i ženy, jsou v průměru mladší než osoby žijící v jednočlenných domácnostech bez dětí. Každá pátá osoba v těchto domácnostech je starší 55 let. U osamělých rodičů naproti tomu spadá do této kategorie 8,1 % mužů a pouze 1 % žen.

Tabulka č. 5 **Struktura domácností pobírajících příspěvek na živobytí v prosinci 2014 s jediným zaopatřeným členem podle věkových kategorií a pohlaví (sloupcová %, četnosti)**

věkové kat.	jednočlenná domácnost			osam. rodič a dítě/děti			celkem
	muž	žena	celk.	muž	žena	celk.	
do 18	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
18 až 25	8,6 %	11,8 %	9,6 %	5,2 %	6,1 %	6,1 %	8,7 %
26 až 35	19,1 %	13,9 %	17,5 %	20,6 %	38,0 %	37,1 %	22,7 %
36 až 45	23,7 %	18,0 %	21,9 %	41,6 %	42,2 %	42,2 %	27,3 %
46 až 55	28,1 %	36,2 %	30,6 %	24,2 %	12,6 %	13,2 %	26,0 %
více než 55	20,4 %	20,0 %	20,3 %	8,1 %	1,0 %	1,4 %	15,3 %
celkem	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
do 18	13	7	20	4	5	9	29
18 až 25	4 014	2 516	6 530	66	1 399	1 465	7 995
26 až 35	8 868	2 962	11 830	260	8 718	8 978	20 808
36 až 45	11 022	3 825	14 847	525	9 675	10 200	25 047
46 až 55	13 030	7 689	20 719	306	2 893	3 199	23 918
více než 55	9 486	4 244	13 730	102	234	336	14 066
celkem	46 433	21 243	67 676	1 263	22 924	24 187	91 863

3. Analýza ochranné funkce

Spíše než o chudobě se dnes hovoří o sociálním vyloučení. Příjmová chudoba, příjmová či materiální deprivace nebo nízká pracovní intenzita domácnosti jsou jedněmi z indikátorů sociálního vyloučení, přičemž tento koncept je širší než koncept (příjmové) chudoby a snaží se zahrnout také míru participace na společenském životě či sdílení veřejných služeb. Jinými slovy, zatímco koncept sociální exkluze vidí především vztahy, případně jejich absenci (sociální participace), koncept chudoby sleduje vzorce distribuce zdrojů (Room, 1995).

EU ve svém dokumentu Evropa 2020 definovala tři základní indikátory, na základě kterých sleduje míru chudoby a sociálního vyloučení:

- a) *ohrožení příjmovou chudobou*, tedy určení velikosti populace, která se svými příjmy ocitá pod definovanou hranicí příjmové chudoby (nejčastěji 60 % mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu);
- b) *míra příjmové a materiální deprivace*, které indikují buďto schopnost vycházet s příjmy, případně finanční limity domácnosti v devíti vymezených oblastech;
- c) *míra pracovní intenzity domácnosti*, která vychází z faktu, že míra ohrožení chudobou roste s absencí příjmu ze zaměstnání. Indikátor je založen na informaci o pracovní aktivitě členů domácnosti ve věku 18 až 59 let (studenti jsou z rozboru vyřazeni do 24 let věku). Ukazatel je konstruován jako podíl počtu měsíců, po které členové domácnosti skutečně pracovali, a počtu měsíců, po které pracovat mohli.

Možná ještě významnější než otázka měření je otázka sociální či diskurzivní konstrukce sociálního vyloučení. Jak dokládá Ruth Levitas (2006), velmi záleží na kontextu, v jakém je tento koncept zařazen, a na záměru, s jakým je používán. Ze tří identifikovaných diskurzů sociálního vyloučení¹¹ minimálně dva se ocitají v přímém konfliktu. Jde o diskurz redistributivní (RED) a diskurz moralizující (MUD). V tom prvním je sociální vyloučení vnímáno jako do značné míry jako strukturální efekt nerovnoměrného rozdělení příjmů, majetku a moci ve společnosti. Navrhovaným řešením je posílení redistribuce ve společnosti s cílem omezit chudobu, která je vnímána jako primární příčina sociálního vyloučení. Moralizující diskurz (MUD) naproti tomu interpretuje sociální vyloučení jako důsledek morálního selhání a kulturní odlišnosti vyloučených osob. Redistribuce je vnímána jako špatné řešení, které nevede ke zlepšení situace vyloučených osob, ale k posilování jejich závislosti na dávkových systémech.

Oba diskurzy je možné v nějaké míře identifikovat i v české společnosti. Někdy jsou postoje spojené s jednotlivými diskurzy identifikovatelné přímo, jindy se projevují v tom, jak například interpretují existující data. Často se tak hovoří o nízkém riziku příjmové chudoby v české společnosti, přičemž bývá opomíjeno, jak silně je toto riziko koncentrováno v rodinách s dětmi a jaký podíl dětí vlastně vyrůstá v chudých domácnostech.

Schopnost sociálního systému plnit ochrannou funkci je obvykle hodnocena podle rozsahu populace ocitající se pod hranicí příjmové chudoby. Při hodnocení ochranné funkce se proto v této kapitole soustředíme na příjmy domácností pobírajících

¹¹ Lister (2006: 7) identifikuje tři diskurzy, v nichž se pojem ‚sociální vyloučení‘ obvykle ocitá. Jde o diskurz redistributivní (RED - redistributionist discourse), diskurz moralizující (MUD - moral underclass discourse) a sociálně integrativní diskurz (SID - social integrationist discourse).

dávku či dávky ze systému hmotné nouze a míru jejich ohrožení příjmovou chudobou. Před tím však zhodnotíme vztah těchto domácností k trhu práce, protože výskyt nezaměstnanosti - absence příjmů ze zaměstnání – přivádí tyto domácnosti do situace hmotné nouze.

3.1 Výskyt nezaměstnanosti

Příspěvek na živobytí je koncipován primárně jako forma ochrany minimálního příjmu domácnosti v případě ztráty tržních příjmů, tedy pro případ výskytu nezaměstnanosti v domácnosti. V následující tabulce je prezentována míra souběhu nezaměstnanosti zaopatřených členů domácností, které v prosinci 2014 pobíraly příspěvek na živobytí.

Registrovaná nezaměstnanost alespoň jednoho člena se vyskytovala v 95 % domácností pobírajících příspěvek na živobytí.

Tabulka č. 6 **Výskyt registrace na ÚP v domácnostech pobírajících příspěvek na živobytí v prosinci 2014**

	četnost	%
ano	117 530	95
ne	6 197	5
celkem	123 727	100

Jak výskyt nezaměstnanosti souvisí se složením domácnosti dokumentuje následující tabulka.

U jednočetných domácností pozorujeme vyšší podíl nezaměstnaných u domácností s jednou dospělou osobou bez dětí (96,3 %) než u domácností osamělých rodičů s dětmi. U domácností se dvěma zaopatřenými členy opět platí, že jestliže se v domácnosti vyskytuje dítě či děti, pak je podíl výskytu nezaměstnanosti v domácnosti nižší. Souběh nezaměstnanosti obou dospělých osob v domácnostech dvou dospělých bez dětí se vyskytuje v 76,7 % těchto domácností; v případě domácností dvou dospělých osob s dítětem či dětmi se souběh nezaměstnanosti obou dospělých osob vyskytuje u 53,5 % těchto domácností.

Data ukazují, že přítomnost dětí v domácnosti zvyšuje pro domácnost riziko pádu do hmotné nouze i v případě, že žádný ze zaopatřených členů domácnosti není nezaměstnaný.

Tabulka č. 7 **Souběh registrace na ÚP u zaopatřených členů domácností pobírajících příspěvek na živobytí (řádková %, počty)**

počet zaop. osob v dom. (12/2014)	počet zaop. osob v dom. alespoň 1 den v evidenci ÚP (12/2014)					celkem
	0	1	2	3	4 a více	
	%	%	%	%	%	
0	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100
1 dosp.	3,7 %	96,3 %	0 %	0 %	0 %	100
1 osam. rodič	10,9 %	89,1 %	0 %	0 %	0 %	100
2 zaop. osoby	1,4 %	21,9 %	76,7 %	0 %	0 %	100
2 osoby a dítě	4,2 %	42,4 %	53,5 %	0 %	0 %	100
3 zaop. osoby	1,1 %	11,5 %	36,1 %	51,3 %	0 %	100
4 a více	0,2 %	3,2 %	14,3 %	35,8 %	46,5 %	100
	četn.	četn.	četn.	četn.	četn.	celkem
0	141	0	0	0	0	141
1 dosp.	2 513	65 163	0	0	0	67 676
1 osam. rodič	2 629	21 558	0	0	0	24 187
2 zaop. osoby	133	2 047	7 181	0	0	9 361
2 osoby a dítě	737	7 494	9 452	0	0	17 683
3 zaop. osoby	42	429	1 342	1 908	0	3 721
4 a více	2	31	137	343	445	958
celkem	6 197	96 722	18 112	2 251	445	123 727

3.2 Délka pobírání příspěvku na živobytí

Pád do hmotné nouze velmi často znamená dlouhodobé setrvání v tomto stavu. To nepochybně souvisí s výrazným podílem dlouhodobé nezaměstnanosti na celkové nezaměstnanosti. Nezaměstnanost se často mění v nezaměstnanost dlouhodobou.

Tři čtvrtiny domácností (74 %), které pobíraly příspěvek na živobytí v březnu 2014, pobíraly tuto dávku po celou zbývající část roku 2014.

Tabulka č. 8 **Počet měsíců mezi 03 a 12/2014, kdy domácnost pobírala příspěvek na živobytí**

počet měsíců	četnost	%
1	2 457	2,0
2	2 774	2,2
3	3 105	2,5
4	3 341	2,7
5	3 438	2,8
6	3 804	3,1
7	3 711	3,0
8	3 828	3,1
9	5 693	4,6
10	91 576	74,0
celkem	123 727	100

Obecně se dá konstatovat, že tendence k setrvávání v systému hmotné nouze roste s počtem dospělých členů domácnosti. Dávku bez přerušení po celé sledované období, od března do prosince 2014, pobíralo 81,3 % domácností se třemi a více zaopatřenými osobami bez dětí a 85,7 % domácností se třemi a více zaopatřenými osobami s dítětem či dětmi. Mezi jednočetnými domácnostmi byl podíl takových domácností 71,6 % a u osamělých rodičů 73,9 %.

Tabulka č. 9 **Počet a podíl domácností podle toho, zda pobíraly příspěvek na živobytí po celé období mezi březnem a prosincem 2014**

	ano		ne		celkem	
	počet	podíl %	počet	podíl %	počet	podíl %
jednočetná domácnost	48 427	71,6 %	19 249	28,4 %	67 676	100 %
osam. rodič s dítětem/děťmi	17 869	73,9 %	6 318	26,1 %	24 187	100 %
dvě zaop. osoby	7308	78,1 %	2 053	21,9 %	9 361	100 %
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	13 967	79,0 %	3 716	21,0 %	17 683	100 %
tři a více zaop. osob	1381	81,3 %	317	18,7 %	1 698	100 %
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	2 556	85,7 %	425	14,3 %	2 981	100 %
ostatní	68	48,2 %	73	51,8 %	141	100 %
celkem	91 576	74 %	32 151	26 %	123 727	100 %

Při podrobnějším pohledu jsou patrné rozdíly mezi jednotlivými typy domácností co do kategorizované délky pobírání příspěvku na živobytí. Nejvyšší podíly domácností pobírajících tuto dávku 7 měsíců a déle pozorujeme u domácností se třemi a více zaopatřenými členy, nejnižší naopak u domácností jednotlivců.

Tabulka č. 10 **Podíl a celkový počet domácností podle kategorizované délky pobírání příspěvku na živobytí mezi březnem a prosincem 2014**

	do 3 měsíců	4 až 6 měsíců	7 měsíců a více	celkem	
	podíl %	podíl %	podíl %	podíl %	počet
jednočetná domácnost	7,8 %	9,7 %	82,5 %	100 %	67 676
osam. rodič s dítětem/ dětmi	6,4 %	8,3 %	85,3 %	100 %	24 187
dvě zaop. osoby	5,5 %	7,1 %	87,4 %	100 %	9 361
dvě zaop. osoby s dítětem/ dětmi	4,5 %	6,2 %	89,3 %	100 %	17 683
tři a více zaop. osob	4,2 %	6 %	89,8 %	100 %	1 698
tři a více zaop. osob s dítětem/ dětmi	2,9 %	3,8 %	93,3 %	100 %	2 981
ostatní	10,6 %	22,7 %	66,7 %	100 %	141
celkem	6,7 %	8,6 %	84,7 %	100 %	123 727

Souvislost mezi výskytem nezaměstnanosti v domácnosti a pobíráním příspěvku na živobytí naznačuje následující tabulka. 94,8 % domácností, které pobíraly dávku 7 až 10 měsíců ve sledovaném období, vykazovalo současně stejně dlouhé období (7 až 10 měsíců) po které byl alespoň jeden zaopatřený člen domácnosti v evidenci ÚP.

3. Rozbor ochranné funkce

Tabulka č. 11 **Souvislost mezi kategorizovanou délkou pobírání příspěvku na živobytí a kategorizovanou délkou nezaměstnaností alespoň 1 zaopatřeného člena domácnosti ve sledovaném období**

kategorizovaný počet měsíců, kdy alespoň 1 zaopatřený člen domácnosti byl v evidenci ÚP	kategorizovaný počet měsíců, kdy domácnost pobírala příspěvek na živobytí			
	do 3 měsíců	4 až 6 měsíců	7 až 10 měsíců	celkem
	%	%	%	%
do 3 měsíců	100 %	13,9 %	1,7 %	9,1 %
4 až 6 měsíců	0 %	86,1 %	3,5 %	10,3 %
7 až 10 měsíců	0 %	0 %	94,8 %	80,6 %
celkem	100 %	100 %	100 %	100 %
	četnost	četnost	četnost	četnost
do 3 měsíců	7 985	1 454	1 752	11 191
4 až 6 měsíců	0	8 992	3 635	12 627
7 až 10 měsíců	0	0	98 757	98 757
celkem	7 985	10 446	104 144	122 575

Pearson's R = 0,852, sig. 0,000 (výpočet proveden s nekategorizovanými proměnnými)

Zároveň však platí, že rozdíly v průměrné délce pobírání příspěvku na živobytí podle typu domácnosti nejsou nijak velké. Nebereme-li v úvahu zbytkovou kategorii „ostatní“, která představuje pouze 141 domácností, pak rozdíl v průměrné délce pobírání mezi nejkratší a nejdelší dobou je necelý jeden měsíc.

Tabulka č. 12 **Průměrná délka pobírání příspěvku na živobytí v období mezi březnem a prosincem 2014, podle typu domácnosti (v měsících)**

struktura domácností	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	8,7	67 676	2,49
osam. rodič s dítětem/děťmi	8,9	24 187	2,29
dvě zaop. osoby	9,1	9 361	2,16
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	9,1	17 683	2,02
tři a více zaop. osob	9,2	1 698	1,97
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	9,5	2 981	1,66
ostatní	7,7	141	2,76
celkem	8,8	123 727	2,35

A podobně je tomu i s průměrnou délkou nezaměstnanosti alespoň jednoho člena domácnosti ve sledovaném období podle typu domácnosti. I zde je rozdíl mezi nejkratší a nejdelší dobou, u relevantních typů domácností, necelý jeden měsíc. Průměrná délka nezaměstnanosti, měřena v celých měsících, je za sledované období o necelý jeden měsíc kratší než průměrná délka pobírání příspěvku na živobytí.

Tabulka č. 13 **Průměrná délka nezaměstnanosti alespoň jednoho člena domácnosti podle typu domácnosti v období mezi březnem a prosincem 2014 (v měsících)**

struktura domácností	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	7,9	67 676	2,46
osam. rodič s dítětem/děťmi	7,6	24 187	2,77
dvě zaop. osoby	8,3	9 361	2,10
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	8,2	17 683	2,22
tři a více zaop. osob	8,6	1 698	1,88
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	8,7	2 981	1,71
ostatní	3,3	141	2,55
celkem	7,9	123 727	2,46

3.3 Příjmy domácností

Tržní příjmy¹² za prosinec 2014 vykazovalo 13,5 % domácností ve zkoumaném souboru. Podíl domácností s tržními příjmy roste s počtem zaopatřených osob v domácnosti.

Tabulka č. 14 **Přítomnost tržních příjmů podle typu domácnosti v prosinci 2014 (v %)**

struktura domácností	ano	ne	celkem
jednočetná domácnost	6,8 %	93,2 %	100 %
osam. rodič s dítětem/děťmi	16,1 %	83,9 %	100 %
dvě zaop. osoby	18,2 %	81,8 %	100 %
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	28,6 %	71,4 %	100 %
tři a více zaop. osob	31,0 %	69,0 %	100 %
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	31,2 %	68,8 %	100 %
ostatní	2,1 %	97,9 %	100 %
celkem	13,5 %	86,5 %	100 %
jednočetná domácnost	4 584	63 092	67 676
osam. rodič s dítětem/děťmi	3 901	20 286	24 187
dvě zaop. osoby	1 702	7 659	9 361
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	5 060	12 623	17 683
tři a více zaop. osob	527	1 171	1 698
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	929	2 052	2 981
ostatní	3	138	141
celkem	16 706	107 021	123 727

Podíl tržních příjmů na celkových příjmech se v domácnostech, které tržní příjem mají, pohybuje kolem 30 %. Opět platí, že čím více zaopatřených osob v domácnosti, tím vyšší je průměrný podíl tržních příjmů na celkových příjmech

¹² Za tržní příjmy jsou v systému hmotné nouze považovány příjmy z výdělečné činnosti, ze závislé činnosti a z podnikání.

3. Rozbor ochranné funkce

domácnosti. Průměrný podíl tržních příjmů na celkových příjmech domácností klesá, bereme-li v úvahu i případně pobírané dávky na bydlení (příspěvek a doplatek na bydlení).

Tabulka č. 15 **Průměrný podíl tržních příjmů na celkových příjmech podle typu domácnosti v prosinci 2014 (v %)**

struktura domácností	bez dávek na bydlení			s dávkami na bydlení		
	průměr	N	sm. odch.	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	36,5	4 584	24,22	28,9	4 584	23,00
osam. rodič s dítětem/děťmi	25,6	3 901	21,34	22,1	3 901	20,03
dvě zaop. osoby	43,0	1 702	29,98	36,6	1 702	28,74
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	37,9	5 060	24,94	34,7	5 060	24,32
tři a více zaop. osob	42,9	527	26,74	39,7	527	26,36
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	36,1	929	23,68	33,7	929	23,53
ostatní	23,3	3	23,69	13,4	3	12,68
celkem	35,2	16 706	25,16	30,5	16 706	24,17

Ve studovaném souboru domácností představuje příspěvek na živobytí zásadní část příjmů domácnosti. V domácnostech jednotlivců bez závislých osob tvoří tato dávka, pokud nebereme v úvahu dávky na bydlení, v průměru 94,3 % celkových příjmů domácnosti. Naproti tomu v domácnostech osamělých rodičů tvoří příspěvek na živobytí v průměru 61,3 % celkových příjmů, což je druhý nejmenší podíl ze všech typů domácností.

Tabulka č. 16 **Průměrný podíl příspěvku na živobytí na celkových příjmech (tržních i sociálních) podle typu domácnosti v prosinci 2014 (v %)**

Struktura domácností	bez dávek na bydlení			s dávkami na bydlení		
	průměr	N	sm. odch.	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	94,3	67 676	18,35	71,0	67 676	29,87
osam. rodič s dítětem/děťmi	61,3	24 187	25,13	46,8	24 187	23,38
dvě zaop. osoby	77,1	9 361	32,72	55,2	9 361	29,98
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	60	17 683	27,5	48,3	17 683	24,12
tři a více zaop. osob	66,2	1 698	33,11	52,8	1 698	28,3
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	63,2	2 981	27,23	52,5	2 981	23,84
ostatní	76,7	141	25,93	56,6	141	28,65
celkem	80,5	123 727	27,89	61,1	123 727	29,9

Domácnosti v hmotné nouzi mohou pobírat dvě různé dávky na bydlení. Ze systému Státní sociální podpory (SSP) mají nárok na *příspěvek na bydlení* rodiny či jednotlivci, jejichž náklady na bydlení přesahují 30 % (v Praze 35 %) rozhodného příjmu, a současně tato částka není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.

Výši normativních nákladů stanovuje MPSV pro každý kalendářní rok, a to jednak pro bydlení nájemní i pro bydlení družstevní a vlastnické.

Druhou dávkou na bydlení je *doplatek na bydlení*, který je dávkou pomoci v hmotné nouzi. Doplatek na bydlení je konstruován tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (nájem, služby a energie) měl okruh společně posuzovaných osob k dispozici částku živobytí (odvozená od částky životního nebo existenčního minima).

Doplatek na bydlení pobírala téměř polovina souboru domácností (46,7 %) pobírajících příspěvek na živobytí.

Tabulka č. 17 **Pobírání doplatku na bydlení podle typu domácnosti v prosinci 2014**

struktura domácností	ano		ne		celkem	
	četn.	%	četn.	%	četn.	%
jednočetná domácnost	31 085	45,9 %	36 591	54,1 %	67 676	100 %
osam. rodič s dítětem/děťmi	11 605	48,0 %	12 582	52,0 %	24 187	100 %
dvě zaop. osoby	4 941	52,8 %	4 420	47,2 %	9 361	100 %
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	8 130	46,0 %	9 553	54,0 %	17 683	100 %
tři a více zaop. osob	662	39,0 %	1 036	61,0 %	1 698	100 %
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	1 286	43,1 %	1 695	56,9 %	2 981	100 %
ostatní	77	54,6 %	64	45,4 %	141	100 %
celkem	57 786	46,7 %	65 941	53,3 %	123 727	100 %

Příspěvek na bydlení je domácnostmi v hmotné nouzi pobírán v menší míře. Tuto dávku pobíralo 16,5 % ze studovaného souboru domácností.

Tabulka č. 18 **Pobírání příspěvku na bydlení podle typu domácnosti v prosinci 2014**

struktura domácností	ano		ne		celkem	
	četn.	%	četn.	četn.	%	četn.
jednočetná domácnost	8 149	12,0 %	59 527	88,0 %	67 676	100 %
osam. rodič s dítětem/děťmi	5 441	22,5 %	18 746	77,5 %	24 187	100 %
dvě zaop. osoby	2 029	21,7 %	7 332	78,3 %	9 361	100 %
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	3 762	21,3 %	13 921	78,7 %	17 683	100 %
tři a více zaop. osob	353	20,8 %	1 345	79,2 %	1 698	100 %
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	709	23,8 %	2 272	76,2 %	2 981	100 %
ostatní	19	13,5 %	122	86,5 %	141	100 %
celkem	20 462	16,5 %	103 265	83,5 %	123 727	100 %

V souboru domácností v hmotné nouzi činila v prosinci 2014 průměrná výše doplatku na bydlení 3 790 Kč a průměrná výše příspěvku na bydlení 4 099 Kč. Příspěvek

3. Rozbor ochranné funkce

na bydlení však pobíralo bezmála o dvě třetiny méně domácností než doplatek na bydlení.

Tabulka č. 19 **Průměrná výše doplatku a příspěvku na bydlení podle typu domácnosti v prosinci 2014**

struktura domácností	doplatek na bydlení			příspěvek na bydlení		
	průměr	N	sm. odch.	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	3 352,9	31 085	1 637,86	3 378,4	8 149	1 311,41
osam. rodič s dítětem/děťmi	3 985,2	11 605	2 802,91	4 616,4	5 441	2 085,22
dvě zaop. osoby	4 299,4	4 941	2 609,78	4 187,9	2 029	1 740,67
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	4 665,4	8 130	3 168,09	4 640,5	3 762	2 334,92
tři a více zaop. osob	4 418,8	662	3 203,00	5 009,8	353	2 258,25
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	4 837,1	1 286	3 340,56	4 859,8	709	2 512,87
ostatní	3 103,3	77	1 736,18	3 151,6	19	1 217,55
celkem	3 790,4	57 786	2 377,80	4 099,1	20 462	1 954,10

V následující tabulce je představena struktura souboru domácností, jestliže jsou uvedené proměnné seřazeny od nejnižší hodnoty k nejvyšší.

Polovina domácností pobírajících příspěvek na živobytí má celkové měsíční čisté příjmy nižší než 4 090 Kč. Přinejmenším u poloviny domácností nejsou deklarované celkové čisté příjmy vyšší než životní minimum jejich domácnosti. Přinejmenším polovina domácností pobírajících příspěvek na živobytí závisí ve svých příjmech zcela na této dávce, tzn. nemá žádné příjmy ze zaměstnání. Naproti tomu v decilu s nejvyššími příjmy ze zaměstnání tvoří příspěvek na živobytí 32,1 % celkových příjmů.

Tabulka č. 20 **Struktura domácností pobírajících příspěvek na živobytí (PnŽ) v prosinci 2014**

	počet SPO*	celkové příjmy dom.	podíl příjmů dom. na jejím ŽM	podíl PnŽ na celkových příjmech	výše PnŽ
1. decil	1	3 410	100,0	32,1	2 200
2. decil	1	3 410	100,0	54,6	3 330
1. kvartil	1	3 410	100,0	63,9	3 410
medián	1	4 089	100,0	100,0	3 410
3. kvartil	3	8 086	113,8	100,0	4 853
8. decil	3	8 836	118,0	100,0	5 706
9. decil	4	11 518	130,0	100,0	7 394

* SPO - společně posuzované osoby

3.4 Ohrožení příjmovou chudobou

Pro hodnocení míry ohrožení příjmovou chudobou je nutné příjmy domácnosti přepočítat na společný základ, tzv. ekvivalentní spotřební jednotky. Každému členu domácnosti je přiřazena pro určení počtu spotřebních jednotek specifická váha:

1. dospělá osoba	1,0
děti do 13 let	0,3
ostatní osoby v domácnosti	0,5

Ekvivalizovaný příjem domácnosti je vypočten jako podíl počtu spotřebních jednotek na celkových měsíčních příjmech, tržních i sociálních, domácnosti.

Takto vypočtená hodnota je posléze porovnána s hodnotou 60 % národního ekvivalizovaného mediánového disponibilního příjmu. Podle údajů ČSÚ činilo 60 % mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu za rok 2014 118 817 Kč, tj. 9 901,4 Kč měsíčně. Tato částka tvoří oficiální hranici chudoby za rok 2014.

Rozbor ohrožení příjmovou chudobou je rozdělen do tří výstupů. V první tabulce nejsou uvažovány v příjmech domácností dávky na bydlení (doplatek a příspěvek na bydlení). Jde tedy o porovnání součtu tržních příjmů a doplatku na živobytí s hranicí příjmové chudoby na spotřební jednotku.

V tabulkách uvádíme průměrný podíl příjmů dané kategorie domácností na spotřební jednotku na hranici příjmové chudoby. Jde tedy o zrcadlově obrácenou hodnotu mezery chudoby. Mezera chudoby je definována jako rozdíl mezi průměrným příjmem domácností na spotřební jednotku pod hranicí chudoby a stanovenou hranicí chudoby. Vyjadřuje tedy procento chybějících příjmů k dosažení hranice příjmové chudoby. Zde uváděný ukazatel tedy vyjadřuje podíl zjištěných, nikoli chybějících příjmů.

Tabulka č. 21 **Ohrožení příjmovou chudobou v prosinci 2014 (podíl příjmů domácnosti vzhledem k 60 % mediánového disponibilního příjmu na spotřební jednotku - bez dávek na bydlení) (v %)**

struktura domácností	podíl	N	sm. odch.
jednočtetná domácnost	33,5	67 676	6,47
osam. rodič s dítětem/děťmi	30,4	24 187	10,22
dvě zaop. osoby	35,7	9 361	12,46
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	36,7	17 683	12,52
tři a více zaop. osob	38,1	1 698	14,16
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	38,9	2 981	11,89
celkem	33,7	123 586	9,40

Z výsledku vyplývá, že nejvíce ohroženy příjmovou chudobou v souboru domácností pobírajících příspěvek na živobytí jsou domácnosti jednotlivců. V příjmech domácností však nebyly započteny dávky na bydlení, stejně jako na straně výdajů nejsou započteny odůvodněné náklady na bydlení.

Ze všech 123 727 domácností, které pobíraly na konci roku 2014 příspěvek na živobytí, jich současně 46,7 % pobíralo také doplatek na bydlení. V následujícím

3. Rozbor ochranné funkce

rozboru porovnáváme s hranicí příjmové chudoby na spotřební jednotku reziduální příjem domácnosti, který je tvořen součtem případných tržních příjmů, příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, od kterého jsou odečteny odůvodněné náklady na bydlení.

Tabulka č. 22 **Ohrožení příjmovou chudobou v prosinci 2014 (podíl reziduálního příjmu domácnosti /s doplatkem na bydlení, bez příplatku na bydlení/ vzhledem k 60 % mediánového disponibilního příjmu na spotřební jednotku) (v %)**

struktura domácností	podíl	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	34,7	22 936	13,41
osam. rodič s dítětem/děťmi	26,1	6 164	16,24
dvě zaop. osoby	34,3	2 912	16,93
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	29,5	4 368	16,90
tři a více zaop. osob	36,2	309	16,31
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	33,8	577	14,11
celkem	32,6	37 266	15,05

Průměrný podíl reziduálních příjmů na hranici příjmové chudoby je nižší než v předcházející tabulce především v případě všech typů domácností s dětmi. To znamená, že doplatek na bydlení v tomto typu domácností v průměru nepokrývá skutečné (odůvodněné) náklady na bydlení.

Na konci roku 2014 20 462 domácností pobíralo vedle doplatku také příspěvek na bydlení, který je dávkou Státní sociální podpory. Následující tabulka dokumentuje průměrný podíl reziduálních příjmů domácností k hranici příjmové chudoby po započtení doplatku i příspěvku na bydlení. Případné pobírání příspěvku na bydlení zvyšuje reziduální příjmy domácností, především pak těch vícečetných. Jsou to však opět především domácnosti osamělých rodičů s dětmi, jejichž reziduální příjmy zůstávají vzhledem k hranici příjmové chudoby nejnižší.

Tabulka č. 23 **Ohrožení příjmovou chudobou v prosinci 2014 (podíl reziduálního příjmu domácnosti /s doplatkem i příspěvkem na bydlení/ vzhledem k 60 % mediánového disponibilního příjmu na spotřební jednotku) (v %)**

struktura domácností	podíl	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	33,9	8 149	11,84
osam. rodič s dítětem/děťmi	27,0	5 441	14,02
dvě zaop. osoby	36,1	2 029	23,15
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	34,0	3 762	19,16
tři a více zaop. osob	40,2	353	14,54
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	37,3	709	12,06
celkem	32,5	20 443	15,81

Jak naznačují průměrné podíly v předcházejících tabulkách, jen velmi malý podíl domácností v hmotné nouzi se v prosinci 2014 dostalo nad hranici příjmové chudoby.

V případě započtení pouze tržních příjmů a příspěvku na živobytí příjmy žádné z domácností nepřesahují hranici příjmové chudoby na spotřební jednotku.

Tabulka č. 24 **Podíl domácností, které byly v prosinci 2014 nad hranicí příjmové chudoby**

	četnost	%
	tržní příjmy a příspěvek na živobytí	
100 % a méně	123 727	100,0
více než 100 %	0	0,0
celkem	123 727	100,0
	reziduální příjem a doplatek na bydlení	
100 % a méně	57 723	99,9
více než 100 %	63	0,1
celkem	57 786	100,0
	reziduální příjem a doplatek a příspěvek na živobytí	
100 % a méně	20 439	99,9
více než 100 %	23	0,1
celkem	20 462	100,0

V následujícím rozboru budeme porovnávat vývoj ohrožení příjmovou chudobou u domácností, které pobírají dávky ze systému hmotné nouze dlouhodobě, v našem případě nepřetržitě v době mezi březnem a prosincem 2014.

V tomto období došlo k výrazným přesunům mezi jednotlivými kategoriemi domácností, sledováno z pohledu žadatele o dávku. Z 13 447 domácností, které se deklarovaly v březnu 2014 jako domácnosti dvou zaopatřených osob, zůstává ve stejné kategorii v prosinci 2014 pouze 5 730. 5 928 z nich se do prosince proměnilo v domácnost osamělého rodiče a 1 129 v domácnost jednotlivce. 502 domácnosti se přesunuly do kategorie dvou zaopatřených osob s dítětem či dětmi. A podobně z 19 667 domácností, které v březnu 2014 patřily do kategorie ‚tři a více zaopatřených osob‘, jich ve stejné kategorii v prosinci 2014 nacházíme pouze 1 162. Nejvíce (9 327) se jich přesunulo do kategorie ‚dvě zaopatřené osoby s dítětem či dětmi‘ a do kategorie ‚osamělý rodič s dítětem či dětmi‘ (6 380).

Tabulka č. 25 **Změna ve struktuře domácností mezi březnem a prosincem 2014 pobírajících příspěvek na živobytí**

struktura domácností pobírajících PnŽ v 03/2014	struktura domácností pobírajících PnŽ v 12/2014							celkem
	jednočetná domácnost	osam. rodič s dítětem/děťmi	dvě zaop. osoby	dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	tři a více zaop. osob	tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	ostatní	
jednočetná domácnost	46 449	248	984	342	38	25	55	48 141
osam. rodič s dítětem/děťmi	107	4 943	85	341	7	21	1	5 505
dvě zaop. osoby	1 129	5 928	5 730	502	105	50	3	13 447
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	126	341	45	3 263	41	200	1	4 017
tři a více zaop. osob	549	6 380	442	9 327	1 162	1 804	3	19 667
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	46	28	21	191	28	456	0	770
ostatní	21	1	1	1	0	0	5	29
celkem	48 427	17 869	7308	13 967	1 381	2 556	68	91 576

V následujících tabulkách je možné porovnat míru ohrožení příjmovou chudobu pro jednotlivé typy domácností v březnu 2014 a v prosinci 2014. Rozbor je proveden na souboru 91 576 domácností, které pobíraly příspěvek na živobytí po celé sledované období, od března do prosince 2014.

V případě, že nebereme v úvahu dávky na bydlení (doplatek a příspěvek), pak u většiny ze sledovaných typů domácností k výrazné změně podílu jejich ekvivalizovaného celkového příjmu na 60 % mediánového příjmu pro dané období nedošlo. Výjimkou jsou domácnosti dvou zaopatřených osob a domácnosti tří a více zaopatřených osob.

Tabulka č. 26 **Ohrožení příjmovou chudobou v březnu a prosinci 2014 (bez dávek na bydlení) N=91 576**

struktura domácností	03/2014			12/2014		
	průměr	N	sm. odch.	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	33,9	48 141	5,9	35,0	48 427	5,17
osam. rodič s dítětem/děťmi	47,7	5 505	6,86	47,7	17 869	6,94
dvě zaop. osoby	33,2	13 447	10,99	43,4	7 308	8,26
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	52,5	4 017	7,21	52,5	13 967	7,38
tři a více zaop. osob	33,3	19 667	10,74	49,0	1 381	8,68
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	53,5	770	7,03	53,0	2 556	7,61
celkem	35,5	91 547	9,69	41,6	91 508	9,64

Následující tabulka obsahuje údaje pouze za domácnosti, které pobíraly dávky ze systému hmotné nouze po celé období mezi březnem a prosincem 2014 a současně

alespoň v březnu a prosinci pobíraly také dávky na bydlení, buďto doplatek, nebo příspěvek, případně obě dávky současně.

Tabulka č. 27 **Ohrožení příjmovou chudobou v březnu a prosinci 2014 (domácnosti pobírající dávky na bydlení) N=44 175**

struktura domácností	03/2014			12/2014		
	průměr	N	sm. odch.	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	67,8	22 550	17,33	78,8	23 145	16,04
osam. rodič s dítětem/děťmi	75,0	2 633	18,26	88,8	8 475	14,61
dvě zaop. osoby	63,1	7 135	21,84	84,0	3 984	13,94
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	74,4	1 818	14,39	84,3	6 643	12,08
tří a více zaop. osob	57,2	9 711	18,87	82,8	572	13,7
tří a více zaop. osob s dítětem/děťmi	69,6	328	12,52	79,2	1 161	11,36
celkem	65,4	44 175	19,13	82,1	43 980	15,42

V případě, že jsou do příjmů domácností započteny i pobírané dávky na bydlení, je situace odlišná. Pro všechny sledované kategorie domácností platí, že mezi březnem a prosincem 2014 došlo ke zvýšení podílu jejich příjmů vzhledem k hranici příjmové chudoby.

3.5 Reziduální příjmy domácností vztažené k jejich životnímu minimu

Z hlediska ochranné funkce je zásadní otázkou, jak vysoké jsou celkové příjmy domácností, po započtení příspěvku na živobytí, vztažené k životnímu minimu dané domácnosti. Vzhledem k faktu, že příjmy ze závislé činnosti jsou započteny jen do výše 70 %, může být celkový součet všech příjmů domácnosti vyšší než životní minimum dané domácnosti. Průměrný podíl všech příjmů domácnosti na životním minimu domácnosti tak nepřímo odráží také míru ekonomické aktivity jednotlivých typů domácností.

Z tohoto pohledu systém hmotné nouze svou funkci plní, protože průměrný příjem na domácnost v celém sledovaném souboru je vyšší než životní minimum (106,7 %). V případě započtení dávek na bydlení činí průměrné příjmy domácností v souboru těch, kteří pobírají dávky na bydlení dokonce 213,5 % jejich životního minima, což především ukazuje, jak velký podíl z výdajů těchto domácností tvoří náklady na bydlení. Doplatek na bydlení pobíralo v prosinci 2014 46,7 % domácností, které pobíraly také příspěvek na živobytí.

3. Rozbor ochranné funkce

Tabulka č. 28 **Podíl příjmů domácností na jejich životním minimu v prosinci 2014**

struktura domácností	bez dávek na bydlení			s dávkami na bydlení		
	průměr	N	sm. odch.	průměr	N	sm. odch.
jednočetná domácnost	101,6	67 676	15,6	226,8	31 085	46,6
osam. rodič s dítětem/ dětmi	114,5	24 187	13,6	211,2	11 605	38,1
dvě zaop. osoby	108,8	9 361	21,7	207,3	4 941	35,3
dvě zaop. osoby s dítětem/ dětmi	113,3	17 683	15,1	180,4	8 130	28,4
tři a více zaop. osob	110,5	1 698	19,9	182,6	662	31,8
tři a více zaop. osob s dítětem/dětmi	110,0	2 981	16	162,6	1 286	25,2
ostatní	107,7	141	12,6	220,9	77	44,7
celkem	106,7	123 727	16,8	213,5	57 786	45,1

V následující tabulce porovnáváme s životním minimem dané domácnosti její reziduální příjem. Ten je konstruován stejně jako v předcházející podkapitole, kdy od příjmů domácnosti, tvořených tržními příjmy a příspěvkem na živobytí, případně doplatkem a příplatkem na bydlení, jsou odečteny odůvodněné náklady na bydlení. Takto získaný reziduální příjem je porovnán s životním minimem domácnosti.

Tabulka č. 29 **Průměrný podíl reziduálního příjmu domácnosti na životním minimu domácnosti podle typu domácnosti v prosinci 2014 (v %)**

struktura domácností	bez dávek na bydlení		s doplatkem na bydlení (bez příplatku na bydlení)		s doplatkem i příplatkem na bydlení	
	průměr	N	průměr	N	průměr	N
jednočetná domácnost	56,9	36 591	100,7	22 936	98,3	8 149
osam. rodič s dítětem/ dětmi	-12,2	12 582	62,2	6 164	64,7	5 441
dvě zaop. osoby	23,6	4 420	85,3	2 912	89,9	2 029
dvě zaop. osoby s dítětem/dětmi	21,9	9 553	63,0	4 368	72,5	3 762
tři a více zaop. osob	27,8	1 036	80,5	309	89,3	353
tři a více zaop. osob s dítětem/dětmi	34,3	1 695	69,3	577	76,7	709
ostatní	23,2	64	75,4	58	72,2	19
celkem	35,4	65 941	88,0	37 324	82,9	20 462

Na první pohled je patrný propad reziduálních příjmů v okamžiku zohlednění odůvodněných nákladů na bydlení. Ve skupině domácností bez dávek na bydlení jsou nejvíce chráněny domácnosti jednotlivců, jejichž celkový reziduální příjem dosahuje v průměru 57 % jejich životního minima. V případě osamělých rodičů dochází naopak k situaci, kdy odůvodněné výdaje na bydlení jsou vyšší než součet jejich příjmů.

Obdobná situace je i v případě, kdy domácnosti pobírají doplatek a příplatek na bydlení. Nejlépe chráněny jsou domácnosti jednotlivců, přičemž relativně hůře jsou na tom domácnosti s dítětem či dětmi. Celkově platí, že pobírání doplatku na bydlení významně zlepšuje příjmovou situaci všech typů domácností.

Tabulka č. 30 **Průměrný podíl domácností s reziduálním příjmem pod hranicí životního minima v prosinci 2014**

struktura domácností	bez dávek na bydlení		s doplatkem na bydlení (bez příplatku na bydlení)		s doplatkem i příplatkem na bydlení	
	průměr	N	průměr	N	průměr	N
jednočetná domácnost	96,9	36 591	76,5	22 936	66,6	8 149
osam. rodič s dítětem/děťmi	99,8	12 582	92,9	6 164	95,4	5 441
dvě zaop. osoby	97,2	4 420	76,7	2 912	62,2	2 029
dvě zaop. osoby s dítětem/děťmi	99,4	9 553	92,4	4 368	92,9	3 762
tři a více zaop. osob	96,6	1 036	76,1	309	57,5	353
tři a více zaop. osob s dítětem/děťmi	98,6	1 695	91,5	577	91,0	709
ostatní	100,0	64	86,2	58	94,7	19
celkem	97,9	65 941	81,3	37 324	79,4	20 462

S pobíráním dávek na bydlení se snižuje podíl domácností, které svým reziduálním příjmem zůstávají pod hranicí životního minima. Ve skupině domácností bez dávek na bydlení je to 97,9 %, mezi domácnostmi pobírajícími doplatek na bydlení 81,3 % a mezi domácnostmi pobírajícími doplatek i příplatek 79,4 %. Obecně tedy platí, že dávky na bydlení zvyšují reziduální příjmy domácností, podrobnější pohled však ukazuje, že nikoli nutně u všech domácností stejně výrazně. Především mezi domácnostmi s dítětem či dětmi zůstává více než 90 % takových, u nichž ani pobírání doplatku na bydlení, případně doplatku společně s příplatkem na bydlení, nezvýší reziduální příjem nad hranici jejich životního minima.

3.6 Závěr kapitoly

Z rozboru souboru příjemců dávek v hmotné nouzi vyplývá, že se v tomto systému ocitají primárně domácnosti, ve kterých se vyskytuje nezaměstnanost (95 % domácností ve zkoumaném souboru). Z rozboru také vyplývá, že pokud se domácnost ocitne v hmotné nouzi, pak má tendenci setrvat v tomto systému dlouhodobě. Tři čtvrtiny domácností pobíraly dávky v hmotné nouzi po celé sledované období, tedy od března do prosince 2014. Což nepochybně souvisí s průměrnou délkou sledované nezaměstnanosti, která v souboru nezaměstnaných osob dosahovala 502 dnů.

System hmotné nouze tedy plní svou funkci v tom ohledu, že umožňuje většině domácností dostat se svými příjmy, bez odečtení nákladů na bydlení, nad hranici životního minima. Především pak v situaci, kdy příspěvek na živobytí (tedy bez dávky na bydlení) tvoří 80,5 % všech příjmů domácností, které se ocitly v hmotné nouzi. Součet tržních a sociálních příjmů těchto domácností v průměru dosahuje 106,7 % životního minima těchto domácností.

Porovnání reziduálního příjmu domácnosti s její hranicí životního minima ukazuje, jak vysoké jsou vzhledem k jejich příjmům náklady na bydlení. Tato skutečnost doléhá především na domácnosti s dětmi. I v případě pobírání dávky či dávek na bydlení jich více než 90 % zůstává svým reziduálním příjmem pod hranicí životního minima.

Z hlediska ohrožení příjmovou chudobou, tedy v porovnání reziduálního příjmu domácností v systému hmotné nouze s hranicí 60 % mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu za rok 2014, je situace výrazně odlišná. Pokud neuvažujeme náklady na bydlení a případné pobírání dávky na bydlení, pak se průměrné příjmy, součet tržních příjmů a příspěvku na živobytí, všech domácností pohybují na úrovni 33,7% hranice příjmové chudoby. V případě porovnávání reziduálního příjmu s hranicí příjmové chudoby je situace následující. Domácnosti, které vedle příspěvku na živobytí pobírají také doplatek na bydlení se po odečtení odůvodněných nákladů na bydlení dostávají v průměru na 22,1 % hranice příjmové chudoby. V případě, že domácnost pobírá obě dávky na bydlení, pak dosahují příjmy těchto domácností v průměru 32,5 % hranice příjmové chudoby.

Baštýř a kol. (2014: 87) konstatují, že „institut životního minima spolu se systémy státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi dostatečně chrání před hmotnou nouzí a vytváří prostor pro udržení optimálních sociálních standardů a vztahů v problémové oblasti nízkopříjmových domácností“. Problematickým je však z pohledu těchto autorů vztah životního (případně existenčního) minima a minimální mzdy, kdy malý či dokonce záporný rozdíl mezi těmito dvěma částkami nemotivuje k návratu na trh práce. Z citované publikace také vyplývá, že výši životního minima není možné výrazně snižovat, z čehož vyplývá, že je vhodné soustředit se na pozitivní motivaci, např. prostřednictvím zvyšování minimální mzdy. Pobídkové funkci se budeme podrobněji věnovat v následující kapitole. S takovým závěrem je nutné souhlasit a doplnit jej o konstatování, že je nutné se soustředit také na řešení otázky sociálního bydlení, především s ohledem na to, v jaké míře náklady na bydlení dopadají na příjmovou situaci domácností s dětmi.

4. Analýza pobídkové funkce

Zatímco ochrannou funkci má vzhledem k jejímu charakteru smysl analyzovat na úrovni domácností, v případě pobídkové funkce přejdeme na úroveň individuální. Pobídkovou funkcí rozumíme situaci, kdy nastavení systému finančně motivuje osoby v hmotné nouzi k aktivitě, především při hledání zaměstnání, ale také k aktivitě při změně dovedností a kompetencí, případně zachování pracovních návyků.

Jako pobídka by měl především účinkovat rozdíl mezi souhrnem sociálních dávek a případným příjmem ze zaměstnání. Ovšem vzhledem k výši příjmů, které je nemalá část příjemců dávek ze systému hmotné nouze schopna získat na pracovním trhu, je tento rozdíl velmi malý, nebo dokonce záporný, což motivační funkci neplní.

Pobídková či motivační funkce systému může být indikována pouze nepřímou, čemuž odpovídá i výběr indikátorů. V této kapitole se proto budeme věnovat rozboru rozhodného příjmu, se kterým klienti do systému vstupují a který alespoň částečně odráží jejich očekávání i historii na pracovním trhu. Druhým vybraným indikátorem je počet evidencí a jejich délka. Dlouhodobá nezaměstnanost může být příznakem selhávající pobídky. Vysoký počet evidencí může svědčit pro kombinaci dostatečné pobídky a nedostatečné schopnosti zaměstnání udržet, případně strukturálního nesouladu nabídky a poptávky na lokálním trhu práce.

4.1 Struktura dle rozhodného příjmu

Výše rozhodného příjmu indikuje sociální situaci osoby na počátku nezaměstnanosti a také to, zda osoba měla příjmy ze závislé činnosti či z podnikání, ze kterých by mohl být rozhodný příjem¹³ vypočten.

Do sledované evidence, tedy období nezaměstnanosti, které buďto započalo či trvalo ve sledovaném období, vstupovalo 42,9 % osob s nulovou výší rozhodného příjmu. Byli to významně častěji muži než ženy. Více než polovina mužů deklarovala nulový rozhodný příjem, to znamená, že buďto jako OSVČ si z posledních 2 let neplatili alespoň 12 měsíců důchodové pojištění, případně v průběhu posledních dvou let před evidencí 12 měsíců neplatili důchodové pojištění jako zaměstnanci, případně jako pracovníci „na dohodu“. Případně jde o absolventy, pro které může být obtížná tranzice ze vzdělávání do prvního stabilního zaměstnání.

Jde tedy z větší části o osoby pohybující se na sekundárním trhu práce, jejichž případné příjmy ze zaměstnání jsou velmi nízké. U těchto osob může docházet k situaci, kdy případné přijetí zaměstnání, a s ním související odnětí dávky hmotné nouze, bude fakticky znamenat snížení celkového čistého příjmu. Motivace k přijetí zaměstnání je tak vlastně záporná.

Naproti tomu u čtyř procent mužů a více než čtvrtiny žen činil rozhodný příjem více než 20 000 Kč.

¹³ Příjem rozhodný pro přiznání dávky se stanoví jako čistý měsíční průměr příjmů rodiny (okruhu společně posuzovaných osob), připadající na rozhodné období (poslední tři měsíce). Jsou to příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, a také některé dávky. Do kategorie rozhodných příjmů jsou zahrnuty především příjmy ze zaměstnání či podnikání, podpora v nezaměstnanosti či při rekvalifikaci, důchody a nemocenské dávky, rodičovský příspěvek, přídavky na dítě, příjmy z pronájmu a příjmy z kapitálového majetku.

4. Rozbor pobídkové funkce

Tabulka č. 31 **Rozhodný příjem dle pohlaví**

	muži		ženy		celkem	
	četnost	%	četnost	%	četnost	%
0 Kč	60 375	51,8 %	32 117	32,4 %	92 492	42,9 %
do 5 000 Kč	5 197	4,5 %	5 183	5,2 %	10 380	4,8 %
5 001 až 7 500 Kč	8 295	7,1 %	8 275	8,4 %	16 570	7,7 %
7 501 až 10 000 Kč	15 643	13,4 %	14 824	15,0 %	30 467	14,1 %
10 001 až 12 500 Kč	10 771	9,2 %	7 847	7,9 %	18 618	8,6 %
12 501 až 15 000	6 718	5,8 %	3 367	3,4 %	10 085	4,7 %
15 001 až 17 500 Kč	3 247	2,8 %	1 397	1,4 %	4 644	2,2 %
17 501 až 20 000	1 546	1,3 %	1 034	1,0 %	2 580	1,2 %
20 001 Kč a více	4 671	4,0 %	25 019	25,3 %	29 690	13,8 %
celkem	116 463	100,0 %	99 063	100,0 %	215 526	100,0 %

Strukturu rozhodných příjmů a délky sledované evidence pro muže a ženy přibližuje následující tabulka. Více než polovina mužů v evidenci ÚP má nulový rozhodný příjem, proto je jejich hodnota mediánu rovna nule. Hodnota rozhodného příjmu u žen ve dvou nejvyšších decilech je výrazně vyšší než u mužů.

Tabulka č. 32 **Struktura jednotlivců dle rozhodného příjmu a délky sledované evidence (k 31. 12. 2014) dle pohlaví**

	muži		ženy	
	rozhodný příjem	délka sledované evidence	rozhodný příjem	délka sledované evidence
1. decil	0	96	0	108
2. decil	0	179	0	202
1. kvartil	0	221	0	251
medián	0	496	8 033	572
3. kvartil	9 635	1 002	21 119	1 184
8. decil	10 722	1 170	23 324	1 416
9. decil	14 026	1 835	24 408	2 072

Délce sledované evidence se budeme podrobněji věnovat ve druhé části této kapitoly. Zde je zařazena alespoň základní informace popisující soubor nezaměstnaných osob. Ze všech nezaměstnaných mužů, kteří byli v evidenci k 31. 12. 2014, jich polovina byla evidována 496 a více dnů. Polovina evidovaných žen byla ke konci roku 2014 evidována dokonce 572 dny a déle.

Podle očekávání, s nulovou výší rozhodného příjmu vstupují do evidence především osoby s nejnižším vzděláním. Nulovou výší rozhodného příjmu však vykazuje i 37 % nezaměstnaných s vyšším odborným nebo VŠ vzděláním.

Tabulka č. 33 **Rozhodný příjem dle dosaženého vzdělání**

	základní škola, bez vzdělání	středoškolské bez maturity	středoškolské s maturitou	vyšší odborné a vysokoškolské	celkem
0 Kč	50,7 %	35,5 %	33,6 %	37,0 %	42,9 %
do 5 000 Kč	5,1 %	4,7 %	3,9 %	3,2 %	4,8 %
5 001 až 7 500 Kč	6,7 %	8,7 %	8,8 %	8,2 %	7,7 %
7 501 až 10 000 Kč	12,5 %	16,9 %	13,1 %	8,7 %	14,1 %
10 001 až 12 500 Kč	6,4 %	11,0 %	10,7 %	8,1 %	8,6 %
12 501 až 15 000	2,9 %	6,2 %	7,3 %	6,8 %	4,7 %
15 001 až 17 500 Kč	1,2 %	2,6 %	4,3 %	6,8 %	2,2 %
17 501 až 20 000	0,7 %	1,3 %	2,6 %	5,1 %	1,2 %
20 001 Kč a více	13,9 %	13,0 %	15,7 %	16,1 %	13,8 %
celkem	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
0 Kč	54 559	28 963	7 615	1 355	92 492
do 5 000 Kč	5 508	3 870	886	116	10 380
5 001 až 7 500 Kč	7 178	7 097	1 995	300	16 570
7 501 až 10 000 Kč	13 389	13 794	2 965	319	30 467
10 001 až 12 500 Kč	6 926	8 970	2 425	297	18 618
12 501 až 15 000	3 082	5 104	1 649	250	10 085
15 001 až 17 500 Kč	1 270	2 160	966	248	4 644
17 501 až 20 000	729	1 080	584	187	2 580
20 001 Kč a více	14 897	10 642	3 562	589	29 690
celkem	107 538	81 680	22 647	3 661	215 526

Rozdíl mezi průměrným rozhodným příjmem mužů a žen činí 3 591 Kč ve prospěch žen. Z prezentovaného rozboru vyplývá, že rozdíly v průměrném rozhodném příjmu mezi muži a ženami klesají s rostoucím vzděláním. Největší rozdíl v rozhodných příjmech je mezi muži a ženami s nejnižším vzděláním, přičemž ženy se základním vzděláním vykazují vyšší rozhodný příjem než ženy s nejvyšším vzděláním.

4. Rozbor pobídkové funkce

Tabulka č. 34 **Průměrný rozhodný příjem dle dosaženého vzdělání a pohlaví**

vzdělání	pohlaví	průměr	N	sm. odch.
základní škola, bez vzdělání	muž	10 345,0	23 177	5 417,86
	žena	15 251,7	29 802	8 184,26
	celkem	13 105,2	52 979	7 512,95
středoškolské bez maturity	muž	11 166,3	26 447	5 400,12
	žena	13 989,4	26 270	7 555,70
	celkem	12 573,2	52 717	6 713,4
středoškolské s maturitou	muž	12 480,7	5 322	6 804,54
	žena	14 315,5	9 710	7 339,12
	celkem	13 665,9	15 032	7 207,81
vyšší odborné a vysokoškolské	muž	14 855,3	1 142	8 701,26
	žena	15 095,7	1 164	7 463,86
	celkem	14 976,6	2 306	8 099,45
celkem	muž	11 026,8	56 088	5 701,97
	žena	14 617,9	66 946	7 832,59
	celkem	12 980,8	123 034	7 169,52

Rozhodný příjem v nulové výši vykazují nejčastěji osoby na počátku pracovní kariéry (do 25 let). Mezi 26 a 45 lety pak pozorujeme nejvyšší podíly u rozhodných příjmů nad 20 000 Kč. U osob nad 45 let opět roste podíl těch, kteří do evidence vstupují s nulovým rozhodným příjmem. Ovšem i v kategoriích mezi 26 a 45 lety kolem třetiny evidovaných vykazuje nulový rozhodný příjem.

Poněkud překvapující jsou malé rozdíly v průměrných rozhodných příjmech podle dosaženého vzdělání. Tento výsledek naznačuje, že především mezi uchazeči s vyšším vzděláním je vysoký podíl těch, jejichž příjem v posledním zaměstnání neodpovídal jejich dosaženému vzdělání.

Průměrný rozhodný příjem v prosinci 2014, který činil 12 981 Kč, představoval 64,2 % průměrné čisté mzdy, která podle MPSV (2015) činila 20 216 Kč. Při jejím výpočtu MPSV vycházelo z hrubé mzdy 26 357 Kč.

Tabulka č. 35 **Rozhodný příjem dle kategorizovaného věku**

	do 18	18 až 25	26 až 35	36 až 45	46 až 55	více než 55	celkem
0 Kč	99,5 %	67,2 %	35,0 %	34,2 %	39,3 %	44,0 %	42,9 %
do 5 000 Kč	0,0 %	1,7 %	4,2 %	5,9 %	6,2 %	6,2 %	4,8 %
5 001 až 7 500 Kč	0,1 %	3,3 %	5,9 %	8,5 %	10,8 %	11,1 %	7,7 %
7 501 až 10 000 Kč	0,2 %	8,7 %	12,9 %	15,4 %	17,8 %	16,6 %	14,1 %
10 001 až 12 500 Kč	0,1 %	5,6 %	8,8 %	9,3 %	10,1 %	9,6 %	8,6 %
12 501 až 15 000	0 %	2,7 %	5,1 %	5,3 %	5,4 %	4,6 %	4,7 %
15 001 až 17 500 Kč	0 %	0,9 %	2,5 %	2,6 %	2,4 %	2,1 %	2,2 %
17 501 až 20 000	0 %	0,3 %	1,3 %	1,6 %	1,4 %	1,1 %	1,2 %
20 001 Kč a více	0,1 %	9,6 %	24,4 %	17,3 %	6,6 %	4,7 %	13,8 %
celkem	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
0 Kč	3 745	22 795	17 835	19 334	18 279	10 504	92 492
do 5 000 Kč	0	564	2 127	3 312	2 901	1 476	10 380
5 001 až 7 500 Kč	2	1 126	2 982	4 808	5 013	2 639	16 570
7 501 až 10 000 Kč	6	2 950	6 574	8 683	8 293	3 961	30 467
10 001 až 12 500 Kč	4	1 901	4 502	5 244	4 679	2 288	18 618
12 501 až 15 000	1	905	2 596	2 967	2 506	1 110	10 085
15 001 až 17 500 Kč	0	299	1 268	1 468	1 097	512	4 644
17 501 až 20 000	0	107	642	897	669	265	2 580
20 001 Kč a více	4	3272	12 441	9 776	3 077	1 120	29 690
celkem	3762	33 919	50 967	56 489	46 514	23 875	215 526

Nulový či nízký rozhodný příjem signalizují buďto problém s udržení se na trhu práce, případně s tranzicí ze vzdělávání na trh práce. Pro tyto osoby, a potenciálně také pro osoby s velmi nízkým rozhodným příjmem, může být obtížné nastavit motivační systém pro získání a udržení zaměstnání. Jejich nízké (potenciální) tržní příjmy se příliš neliší od jejich aktuálních sociálních příjmů. Naopak, přijetím zaměstnání u nich může nastat situace, kdy jejich příjmy budou nižší než v době, kdy byli v evidenci.

4.2 Počet evidencí a jejich délka

Pobídková funkce může být v některých případech relativně silná, ale současně může mít perverzní důsledky v tom smyslu, že některé osoby uzamkává v opakující se sérii odchodů z evidence a návratů. V následující části tedy nabízíme rozbor počtu evidencí, které uchazeči již absolvovali před sledovanou evidencí.

Ze všech osob, které vstoupily do evidence ÚP i do systému hmotné nouze mezi březnem a prosincem 2014, pouze 4,2 % (9 129 osob) vstoupilo do evidence ÚP poprvé. Všichni ostatní již alespoň jednou v evidenci byli. Polovina v minulosti registrovaných mužů byla registrována nejméně 5krát, polovina žen nejméně 4krát. Mediánová délka součtu všech předchozích evidencí se u mužů i žen pohybuje kolem 1 700 dnů.

4. Rozbor pobídkové funkce

Tabulka č. 36 **Struktura jednotlivců počtu a délky předcházejících evidencí dle pohlaví**

	muži		ženy	
	počet evidencí před sledovanou evidencí	součet délek všech evidencí před sledovanou evidencí (ve dnech)	počet evidencí před sledovanou evidencí	součet délek všech evidencí před sledovanou evidencí (ve dnech)
1. decil	2	358	1	346
2. decil	3	658	2	646
1. kvartil	3	809	2	805
medián	5	1 693	4	1 722
3. kvartil	8	3 205	6	3 196
8. decil	9	3 661	7	3 630
9. decil	12	4 849	9	4 844

Počet minulých evidencí, jak ukazuje následující tabulka, souvisí se vzděláním. Muži s nejvyšším vzděláním vykazují v průměru o 2,1 evidencí v minulosti méně než muži s nejnižším vzděláním. U žen je rozdíl mezi skupinou s nejnižším a nejvyšším vzděláním v průměru jen 0,9 evidence.

Tabulka č. 37 **Průměrný počet evidencí před sledovanou evidencí dle dosaženého vzdělání a pohlaví**

vzdělání	pohlaví	průměr	N	sm. odch.
základní škola, bez vzdělání	muž	6,0	59 490	4,26
	žena	4,4	50 295	3,22
	celkem	5,3	109 785	3,9
středoškolské bez maturity	muž	6,2	47 913	4,14
	žena	4,8	34 982	3,12
	celkem	5,6	82 895	3,8
středoškolské s maturitou	muž	4,9	9 558	3,77
	žena	4,1	13 432	2,96
	celkem	4,4	22 990	3,34
vyšší odborné a vysokoškolské	muž	3,9	1 919	3,16
	žena	3,5	1 792	2,89
	celkem	3,7	3 711	3,04
celkem	muž	5,9	118 880	4,18
	žena	4,5	100 501	3,16
	celkem	5,3	219 381	3,81

Nejkratší průměrnou dobu evidence, která nastala před sledovanou evidencí, vykazují muži s výučním listem, následovaní muži s maturitou. V průměru nejdelší dobu v evidenci v minulosti strávili mezi muži ti s nejnižším vzděláním. Průměrná délka evidence u mužů s nejvyšším dosaženým vzděláním byla druhá nejdelší a jen o 35 dnů kratší než u mužů se základním vzděláním či bez vzdělání.

Mezi ženami trávily v průměru nejkratší dobu v evidenci vysokoškolačky a u ostatních vzdělanostních skupin se průměrná délka jejich evidence prodlužovala s klesající úrovní dosaženého vzdělání.

Tabulka č. 38 **Průměrná délka evidence před sledovanou evidencí dle dosaženého vzdělání a pohlaví**

vzdělání	pohlaví	průměr	N	sm. odch.
základní škola, bez vzdělání	muž	500,3	56 781	592,97
	žena	673,9	47 663	805,12
	celkem	579,5	104 444	703,16
středoškolské bez maturity	muž	378,2	46 599	461,66
	žena	495,8	33 973	568,73
	celkem	427,8	80 572	512,85
středoškolské s maturitou	muž	383,5	9 047	477,26
	žena	440,2	12 684	547,51
	celkem	416,6	21 731	520,16
vyšší odborné a vysokoškolské	muž	465,3	1 813	527,74
	žena	430,8	1 625	576,28
	celkem	449	3 438	551,41
celkem	muž	440,7	114 240	536,45
	žena	575,8	95 945	701,16
	celkem	502,4	210 185	620,77

Pro muže však podobná nepřímá úměra neplatí. Muži s nejvyšším vzděláním trávili v průměru v nezaměstnanosti delší dobu než muži s výučním listem či s maturitou.

Tabulka č. 39 **Průměrná délka sledované evidence dle dosaženého vzdělání a pohlaví**

vzdělání	pohlaví	průměr	N	sm. odch.
základní škola, bez vzdělání	muž	835,5	59 490	1 040,32
	žena	1 029,2	50 295	1 241,57
	celkem	924,2	109 785	1 141,03
středoškolské bez maturity	muž	760,8	47 913	869,23
	žena	850,4	34 982	933,98
	celkem	798,6	82 895	898,22
středoškolské s maturitou	muž	724,8	9 558	824,66
	žena	760	13 432	869,74
	celkem	745,4	22 990	851,44
vyšší odborné a vysokoškolské	muž	826,2	1 919	894,21
	žena	703,3	1 792	885,04
	celkem	766,8	3 711	891,79
celkem	muž	796,3	118 880	956,75
	žena	925,2	100 501	1 096,35
	celkem	855,4	219 381	1 025,08

4. Rozbor pobídkové funkce

Tabulka č. 39 ukazuje průměrné délky sledované, tedy poslední evidence. Pro obě pohlaví a všechny typy vzdělání platí, že průměrná délka této evidence je delší než v případě evidencí předchozích (viz předcházející tabulka).

V následující tabulce je uveden přehled vybraných způsobů ukončení sledované evidence. Mezi nimi je uvedena i míra sankčního vyřazení, která představuje formu negativní pobídky.

Tabulka č. 40 **Důvody ukončení sledované evidence**

	četnost	%	% bez kategorie 'evidence trvá'
umístěný ÚP do zaměstnání	2 019	0,9	1,7
našel si zaměstnání sám	32 067	14,6	27,5
zahájení SVČ bez příspěvku ÚP	2 656	1,2	2,3
umístěný ÚP na VPP	1 570	0,7	1,3
sankční vyřazení z evidence	34 429	15,7	29,5
ostatní	43 892	20,0	37,6
evidence trvá	102 748	46,8	-
celkem	219 381	100,0	100,0

Tabulka č. 40 především dokumentuje míru tzv. sankčních vyřazení z evidence ÚP ze všech sledovaných evidencí, které byly ukončeny před koncem roku 2014. Do konce roku 2014 nebylo ukončeno 102 748 evidencí, což je 46,8 % všech sledovaných evidencí. Ze všech ukončených evidencí byl sankčně vyřazen větší podíl uchazečů než jaký si sám našel zaměstnání. Ukazuje to na míru, v jaké musela být použita negativní pobídka, která je součástí systému.

Tabulka č. 41 **Souvislost mezi důvody ukončení sledované evidence kategorizovanou výší rozhodného příjmu (řádková %) N=215 526**

	0 Kč	do 3 000 Kč	3 001 až 5 000 Kč	5 001 až 10 000 Kč	10 001 až 20 000 Kč	20 000 Kč a více	celkem
umístěný ÚP do zaměstnání	37,2	0,6	2,9	25,2	24,3	9,7	100
našel si zaměstnání sám	31,3	0,4	3,2	26,1	28,5	10,4	100
zahájení SVČ bez příspěvku ÚP	41,9	0,3	1,9	23,1	15,3	17,5	100
umístěný ÚP na VPP	28,0	0,4	1,5	44,5	17,5	8,2	100
sankční vyřazení z evidence	63,0	0,9	3,4	12,4	11,5	8,8	100
ostatní	39,0	0,6	3,1	25,1	17,4	14,7	100
evidence trvá	41,7	1,2	4,8	21,9	14,3	16,2	100
celkem	42,9	0,9	3,9	21,8	16,7	13,8	100

Z hlediska rozhodného příjmu se realizovaná sankční vyřazení koncentrují ve skupině uchazečů s nulovým rozhodným příjmem.

4.3 Závěr kapitoly

Z provedených rozborů vyplývá, že dochází k selhávání pobídkové funkce. Vedle jiných vlivů, které bychom mohli identifikovat především na individuální úrovni, je tento stav zapříčiněn především dvěma faktory, které mají systémovou povahu. V první řadě je to relativně nízká mzdová hladina, která neumožňuje dosáhnout u řady pracovních pozic dostatečně motivujícího rozdílu mezi příjmy sociálními a příjmy ze zaměstnání. Do sledované evidence vstupovalo 42,9 % nezaměstnaných s nulovou výší rozhodného příjmu. Ani redukovaný zápočet příjmů ze zaměstnání nevede u těchto osob vždy k eliminaci stavu, kdy výskyt příjmů ze zaměstnání vede k poklesu celkových příjmů.

Druhým faktorem je rostoucí nesoulad mezi nabídkou a poptávkou na lokálních trzích práce, což zabraňuje redukci počtu nezaměstnaných za situace, kdy si zaměstnavatelé stěžují na nedostatek pracovních sil. Tento strukturální nesoulad vede k řetězení evidencí, kdy polovina nezaměstnaných ze studovaného souboru měla v pracovní anamnéze pět a více evidencí, které předcházely evidenci sledované. Dalším důsledkem je dlouhodobá nezaměstnanost. Průměrná délka evidence před sledovanou evidencí činila 502 dny.

Negativní forma pobídky, sankční vyřazení z evidence, byla ve sledovaném období využita u 29,5 % případů ukončení evidence. A k 63 % všech sankčních vyřazení došlo u uchazečů, kteří měli nulový rozhodný příjem.

5. Rozbor sociálně-reintegrační funkce

Rozbor integrační funkce se zaměřuje především na existenci vztahu mezi participací uchazečů o zaměstnání v programech aktivní politiky zaměstnanosti a jejich následným uplatněním na pracovním trhu. Náš rozbor je založen na hodnocení výstupů (output) a výsledků (outcome) opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Neprovádíme tedy hodnocení dopadů. Hodnocení dopadů je časově náročné a neodpovídá požadavku na přehledové rozborů. Pro běžnou orientaci provádíme srovnání s vymezenými referenčními skupinami.¹⁴

V rozboru sledujeme zařazení osob v hmotné nouzi do opatření aktivní politiky zaměstnanosti a výsledky, které mělo toto zařazení na odchod těchto osob z evidence Úřadu práce a ze systému pomoci v hmotné nouzi. Pokud budeme chápat nezaměstnanost jako období čekání na pracovní příležitost, pak je rychlost nalezení zaměstnání a odchodu ze systému pomoci v hmotné nouzi relevantním indikátorem integrace na trh práce. Protože v našich datech nemůžeme systematicky sledovat údaje o získaném zaměstnání, využíváme zde proxy indikace výsledků programu skrze odchody účastníků programu z uvedených evidencí (OKpráce a též OKnouze) a jejich setrvání mimo evidence. Význam (interpretace) příchodů a odchodů z evidence uchazečů o zaměstnání se může odlišovat podle jednotlivých typů programů (typicky rozdíly mezi vzdělávacími programy a programy tvorby míst).

Na rozdíl od některých předchozích rozborů zde využíváme logiku měsíčního a nikoliv denního sledování. Důvodem je snaha o určitou srovnatelnost informací o odchodech z evidence uchazečů o zaměstnání a z evidence příjemců příspěvku na živobytí v situaci, kdy příjem příspěvku na živobytí je definován v měsíčních intervalech.

Při hodnocení výsledků programů APZ je rozlišováno mezi krátkodobými, střednědobými a dlouhodobými výsledky (viz Card et al., 2009). Z tohoto hlediska zde sledujeme pouze krátkodobé výsledky. V tomto rozboru to nepovažujeme za problematické, neboť sledujeme otázku, zda existuje bezprostřední (krátkodobý) výsledek účasti v programech. Základní (popisné) výsledky jsou prezentovány formou dvojrozměrného rozboru (kontingenční tabulky). Výhodou tohoto postupu je především přehlednost a srozumitelnost prezentovaných výstupů. V závěru rozboru využíváme jeden z typů regresní analýzy.

5.1 Zhodnocení integrační funkce

5.1.1 Rozsah, struktura a zaměření opatření APZ realizovaných u osob z cílové skupiny (HMN)

Nejprve se zaměříme na rozsah, strukturu a opatření aktivní politiky zaměstnanosti započatých v roce 2014. V tabulce č. 42 níže jsou jednotlivé programy

¹⁴ Jedná se o srovnání pouze v rámci vymezených „ideálních“ skupin. Tento přístup tak ponechává značnou míru variance mezi skupinami v rámci nesledovaných znaků, což negativně ovlivňuje přesnost výsledků. Např. může být ve skupině účastníků programů větší zastoupení osob se zdravotními handicapů než mezi neúčastníky, což může mít skrytý vliv na celkovou úspěšnost obou skupin.

prezentovány podrobně dle jednotlivých sub-typů.¹⁵ Z tabulky je na první pohled patrné celkově velmi nerovnoměrné využívání jednotlivých subtypů programů (v některých subtypech jsou tisíce účastníků, v jiných jsou jen jednotlivci). Ve třetím sloupci tabulky uvádíme zastoupení osob v hmotné nouzi (podle definice uvedené výše) jako procento ze všech účastníků programů. Z třetího sloupce tabulky je patrné, že osoby v hmotné nouzi jsou mezi účastníky APZ zastoupeny, zpravidla ale tvoří menší část účastníků (značně jsou zastoupeni např. mezi účastníky Aktivizačních pracovních příležitostí, méně např. v programech Společensky účelných pracovních míst).

Přesnější informace získáme ze zaměření (cílenosti) jednotlivých typů programů (poslední sloupec).¹⁶ Je třeba zdůraznit, že prezentujeme pouze cílenost na osoby v hmotné nouzi a celková cílenost programů může být velmi odlišná. Hodnoty cílenosti jsou pouze orientační, protože ne všechny pozorované osoby mají souběh evidence uchazečů o zaměstnání a pobírání příspěvku na živobytí ve stejném měsíci. Spíše nám tedy jde o celkově obtížnou životní situaci sledovaných osob (na trhu práce či obecně) než o to, zda linioví pracovníci Úřadu práce berou pobírání příspěvku na živobytí v úvahu při svém rozhodování o zařazení nezaměstnaných do programu.¹⁷ V tabulce můžeme vidět, že cílenost na osoby v hmotné nouzi je v programech velmi různorodá. Relativně vyrovnané zaměření na osoby v hmotné je v rekvalifikačních programech (mimo zvolené rekvalifikace), tj. index cílenosti kolem cca 0,8-1,0, velmi nízké zaměření na osoby v hmotné nouzi je pak v programech SÚPM (mimo SÚPM RIP Vyhrazení místa). Naopak, vyšší zaměření na tyto osoby je v programech VPP, v poradenských programech, v programech Aktivizačních pracovních příležitostí a v programech ESF. Z tohoto zaměření je patrná jednoznačná aktivizační strategie v kombinaci se strategií dočasného umístění (při realizaci VPP).

Zaměření vybraných opatření aktivní politiky zaměstnanosti (s vyšším počtem účastníků) na definovanou skupinu osob v jednotlivých krajích (tabulka č. 43) je velmi různorodé. V tabulce jsou prezentovány indexy cílenosti a znaménka pod jednotlivými hodnotami orientačně ukazují odchylku konkrétního kraje od průměrné hodnoty v ČR (viz poznámka pod tabulkou). Strategie jednotlivých krajských pracovišť při zařazování nezaměstnaných do programů APZ jsou různé. Ve zlínském kraji vidíme silně nadprůměrné zařazování těchto osob do programů APZ. V krajích s vysokým počtem nezaměstnaných (jako jsou Ústecký nebo Moravskoslezský kraj) není zařazení těchto osob programů až na výjimky nadprůměrné. V Karlovarském kraji není nadprůměrné zacílení v žádném ze sledovaných programů. Je ovšem třeba brát v úvahu, že sledujeme jen určitou část nabízených programů a že jednotlivé programy mohou být (jsou) vzájemnými substituty (viz např. programy VPP a VPP NIP v Praze). Z tohoto důvodu nelze vždy dovést celkovou strategii jednotlivých krajských poboček Úřadu práce.

¹⁵ Tabulka ukazuje počty realizovaných programů (nikoliv počty účastníků), u každého účastníka je ale započteno více programů stejného typu jen jednou.

¹⁶ Index cílenosti je vypočten jako: (a) podíl osob v cílové skupině (HMN), které byly zařazeny do konkrétního programu z celkového počtu účastníků v tomto programu / (b) podíl vybraných osob z cílové skupiny (HMN) v evidenci OKpráce (též případně dle sledovaných charakteristik) ze všech osob v evidenci OKpráce (se stejnými charakteristikami). Hodnoty indexu vyšší než jedna znamenají vyšší než průměrné zastoupení sledované skupiny.

¹⁷ Pro takové posouzení bychom museli brát v úvahu, kteří nezaměstnaní byli v době rozhodnutí o zařazení do programu nebo ve vymezeném předchozím období zařazení v systému pomoci v hmotné nouzi. Tato data v současné době nemáme k dispozici.

5. Rozbor sociálně-reintegrační funkce

Tabulka č. 42 **Rozsah, struktura a zaměření opatření aktivní politiky zaměstnanosti na osoby v hmotné nouzi**

typy programů	programy HMN	programy celkem	podíl účastníků v % ^[1]	index cílenosti ^[2]
Rekvalifikace uchazeče LZZ	1 612	7 949	20,3	0,97
Rekvalifikace uchazeče	1 605	8 121	19,8	0,94
Rekvalifikace uchazeče – GP	50	312	16	0,77
Rekvalifikace uchazeče – RIP	126	761	16,6	0,79
Rekvalifikace uchazeče – NIP	149	653	22,8	1,09
Rekvalifikace zaměstnanců	2	11	18,2	0,87
Zvolená rekvalifikace	48	540	8,9	0,42
Zvolená rekvalifikace – NIP	376	2 751	13,7	0,65
Zvolená rekvalifikace – RIP	5	16	31,3	1,49
SÚPM Zřízení míst	7	50	14	0,67
SÚPM Vyhrazení místa	243	3 451	7	0,34
SÚPM NIP Vyhrazení místa	1 619	16 031	10,1	0,48
SÚPM RIP Vyhrazení místa	27	60	45	2,15
Regionální program – zřízení míst	0	5	0	0
Regionální program – SÚPM vyhrazené	70	1 485	4,7	0,23
Regionální program – Odbor. praxe do 30 let	39	746	5,2	0,25
SÚPM-SVČ	108	1 833	5,9	0,28
Regionální program – SÚPM-SVČ	0	3	0	0
Překlenovací příspěvek	14	223	6,3	0,3
CHPM – Vymezení	4	25	16	0,76
CHPM – Na zřízení	24	330	7,3	0,35
Pracovní rehabilitace uchazeče s OZP	15	64	23,4	1,12
VPP	586	2 547	23	1,10
Regionální program - VPP	3	7	42,9	2,05
VPP NIP	3 025	10 316	29,3	1,4
Aktivizační pracovní příležitost	594	875	67,9	3,24
Individuální akční plán	55 377	188 604	29,4	1,4
Poradenství	2 372	5 129	46,2	2,21
Zařazení uchazeče do projektu ESF	6 088	20 858	29,2	1,39

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Pozn: [1] zastoupení osob v hmotné nouzi (podle definice uvedené výše) jako procento ze všech účastníků programů. [2] Index cílenosti je vypočten jako: (a) podíl osob v cílové skupině (HMN), které byly zařazeny do konkrétního programu z celkového počtu účastníků v tomto programu / (b) podíl vybraných osob z cílové skupiny (HMN) v evidenci OKpráce (též případně dle sledovaných charakteristik) ze všech osob v evidenci OKpráce (se stejnými charakteristikami).

Vysvětlení zkratk v tabulkách: RK – rekvalifikace, LZZ – Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost, NIP – národní individuální projekt, RIP – Regionální individuální projekt, GP – grantový projekt, SÚPM – Společensky účelná pracovní místa, VPP – veřejně prospěšné práce, SVČ – samostatná výdělečná činnost, CHMP – chráněné pracovní místo, OZP – osoba se zdravotním postižením, ESF – Evropský sociální fond.

Tabulka č. 43 **Zaměření vybraných opatření aktivní politiky zaměstnanosti podle krajů**

	SÚPM NIP Vyhrazení místa	RK uchazeče	RK uchazeče LZZ	Zařazení uchazeče do projektu ESF	VPP	VPP NIP	Poradenství	Aktivizační pracovní příležitost
Praha	0,37 (0)	1,13 (0)	1,52 (+)	1,62 (+)	0,00 (--)	2,74 (++)	1,58 (--)	5,82 (++)
Středočeský kraj	0,37 (0)	0,76 (0)	1,02 (0)	0,78 (--)	0,88 (-)	1,03 (-)	2,64 (+)	3,74 (++)
Jihočeský kraj	0,59 (0)	1,11 (0)	0,95 (0)	1,22 (0)	0,93 (0)	1,78 (+)	2,66 (+)	5,01 (++)
Plzeňský kraj	0,54 (0)	0,78 (0)	0,92 (0)	1,85 (+)	0,79 (-)	1,35 (0)	2,13 (0)	1,37 (--)
Karlovarský kraj	0,30 (0)	0,85 (0)	0,84 (0)	1,06 (-)	1,23 (0)	1,11 (-)	1,83 (-)	2,28 (--)
Ústecký kraj	0,42 (0)	1,39 (+)	0,76 (-)	1,22 (0)	0,77 (-)	0,97 (-)	1,82 (-)	1,84 (--)
Liberecký kraj	0,47 (0)	0,94 (0)	1,04 (0)	1,48 (0)	1,06 (0)	1,41 (0)	1,89 (-)	3,21 (0)
Královéhradecký kraj	0,32 (0)	0,87 (0)	0,97 (0)	0,72 (--)	1,25 (0)	1,66 (+)	1,92 (-)	4,48 (++)
Pardubický kraj	0,56 (0)	0,26 (--)	1,06 (0)	2,48 (++)	0,43 (--)	1,24 (0)	2,33 (0)	3,06 (0)
Kraj Vysočina	0,66 (0)	0,78 (0)	0,98 (0)	2,09 (++)	1,04 (0)	1,81 (+)	2,05 (0)	0,00 (--)
Jihomoravský kraj	0,30 (0)	0,98 (0)	1,42 (+)	1,31 (0)	0,91 (0)	1,02 (-)	2,53 (+)	3,63 (+)
Olomoucký kraj	0,45 (0)	1,07 (0)	1,10 (0)	1,50 (0)	0,81 (-)	0,97 (-)	2,54 (+)	2,63 (--)
Zlínský kraj	0,83 (+)	1,80 (++)	1,20 (+)	1,79 (+)	0,69 (-)	1,96 (++)	2,94 (++)	0,00 (--)
Moravskoslezský kraj	0,44 (0)	1,06 (0)	0,87 (0)	1,05 (-)	1,88 (++)	1,49 (0)	1,95 (-)	2,79 (-)
celkem	0,48	0,94	0,97	1,39	1,10	1,40	2,21	3,24

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Pozn: [1] v tabulce jsou prezentovány hodnoty indexu cílenosti. Pro snazší orientaci jsme přidali znaménka (+) a (-), která ukazují případnou odchylku cílenosti v konkrétním kraji od průměrné cílenosti. Značky mají následující význam: (0) pokud se zaměření odlišuje maximálně od 0,19, (+) a (-) pokud se zaměření odlišuje v intervalu 0,2 až 0,49 a (++) a (--) pokud se zaměření odlišuje o 0,5 a více.

V následující tabulce č. 44 prezentujeme výsledky zaměření podle pohlaví, vzdělání, věkových skupin a zdravotního stavu. Rozdíly podle pohlaví nejsou příliš výrazné. Tabulky zaměření podle věkových skupin ukazují na silnou cílenost programů na osoby v hmotné nouzi především v rámci mladších věkových kategorií (zvláště to platí pro programy VPP, poradenství a aktivizační pracovní příležitosti). Nejmenší cílenost na osoby v hmotné nouzi je v kategorii 50-60 let.

5. Rozbor sociálně-reintegrační funkce

Tabulka č. 44 **Zaměření vybraných opatření aktivní politiky zaměstnanosti podle pohlaví, vzdělání a věkových skupin**

	SÚPM NIP Vyhrazení místa	RK uchazeče	RK uchazeče LZZ	Zařazení uchazeče do projektu ESF	VPP	VPP NIP	Poradenství	Aktivizační pracovní příležitost
muž	0,52 (0)	1,14 (+)	1,04 (0)	1,62 (+)	1,22 (0)	1,45 (0)	2,38 (0)	3,34 (0)
žena	0,46 (0)	0,87 (0)	0,93 (0)	1,27 (0)	0,93 (0)	1,29 (0)	2,12 (0)	3,04 (-)
15-19 let	0,29 (0)	1,18 (+)	1,25 (+)	1,01 (-)	1,25 (0)	1,61 (+)	1,84 (-)	2,31 (--)
20-24 let	0,40 (0)	1,08 (0)	1,13 (0)	1,09 (-)	1,82 (++)	2,26 (++)	2,60 (+)	5,25 (++)
25-29 let	0,49 (0)	1,19 (+)	1,21 (+)	1,29 (0)	1,66 (++)	2,21 (++)	2,75 (++)	4,27 (++)
30-34 let	0,59 (0)	1,05 (0)	1,00 (0)	1,70 (+)	1,43 (+)	1,66 (+)	2,51 (+)	3,09 (0)
35-39 let	0,49 (0)	0,74 (-)	0,96 (0)	1,46 (0)	1,11 (0)	1,46 (0)	2,17 (0)	3,20 (0)
40-44 let	0,56 (0)	0,85 (0)	0,93 (0)	1,59 (+)	0,98 (0)	1,38 (0)	2,05 (0)	2,72 (--)
45-49 let	0,57 (0)	0,80 (0)	0,75 (-)	1,52 (0)	0,98 (0)	1,30 (0)	1,78 (-)	2,46 (--)
50-54 let	0,49 (0)	0,89 (0)	0,79 (0)	1,40 (0)	0,89 (-)	1,06 (-)	1,77 (-)	2,66 (--)
55-59 let	0,43 (0)	0,96 (0)	0,73 (-)	1,55 (0)	0,72 (-)	0,91 (-)	1,88 (-)	3,19 (0)
60+ let	0,33 (0)	0,97 (0)	1,00 (0)	1,75 (+)	0,59 (--)	0,65 (--)	1,97 (-)	3,82 (++)
nedokončené a základní	0,52 (0)	1,06 (0)	1,00 (0)	1,43 (0)	0,85 (-)	1,01 (-)	1,54 (--)	1,78 (--)
středoškolské bez maturity	0,66 (0)	1,23 (+)	1,24 (+)	1,72 (+)	0,91 (0)	1,13 (-)	2,18 (0)	3,07 (0)
středoškolské s maturitou	0,74 (+)	1,46 (++)	1,43 (+)	1,64 (+)	1,02 (0)	1,53 (0)	2,42 (+)	4,58 (++)
vyšší odborné a vysokoškolské	0,70 (+)	1,94 (++)	1,71 (++)	1,62 (+)	0,72 (-)	2,39 (++)	2,93 (++)	13,79 (++)
bez zdravotního omezení	0,45 (0)	0,98 (0)	1,01 (0)	1,41 (0)	1,26 (0)	1,59 (+)	2,30 (0)	3,51 (+)
zdrav. znevýhod., jiná zdr. omezení	0,27 (0)	0,83 (0)	0,76 (-)	1,24 (0)	0,68 (-)	0,86 (--)	1,46 (-)	1,87 (--)
plně či částečně invalidní	0,36 (0)	0,53 (-)	0,74 (-)	1,14 (-)	0,33 (--)	0,51 (--)	1,66 (-)	2,17 (--)
celkem	0,48	0,94	0,97	1,39	1,10	1,40	2,21	3,24

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Při rozboru podle vzdělání tabulka ukazuje zdánlivý paradox, a to že programy jsou více cíleny k vysokoškolákům v hmotné nouzi než k osobám se základním vzděláním v hmotné nouzi. Je ovšem třeba reflektovat, že skupina nezaměstnaných vysokoškoláků v hmotné nouzi je velmi malá (necelých 4 000 osob v rámci ČR) a zřejmě také specifická skupina. Proto přesto, že počet realizovaných programů APZ

pro tuto skupinu je celkem malý¹⁸ (asi pětinový až osminový oproti ostatním kategoriím) index cílenosti vychází vyšší. Oproti tomu u skupiny se základním vzděláním i přes značný počet programů realizovaných pro tuto skupinu neodpovídá tento počet ani jejich zastoupení v populaci uchazečů o zaměstnání. Programy aktivní politiky zaměstnanosti obecně nejsou příliš cíleny na osoby se zdravotními problémy, které jsou v hmotné nouzi.

5.1.2 Výsledky programů APZ u účastníků z cílové skupiny

V této části se zaměřujeme na výsledky programů APZ. Sledujeme tedy přítomnost osob z cílové skupiny 219 tisíc osob v hmotné nouzi zařazených do vybraných programů APZ v evidenci úřadu práce a v evidenci příjemců příspěvku na živobytí. Tabulky č. 45-47 využívají obdobný způsob rozboru.

Jako první měsíc je zde označen měsíc, kdy začal konkrétní program APZ. Programy jsou tedy hodnoceny od počátku prvního programu daného typu ve sledovaném období od března do prosince 2014.¹⁹ Ve skutečnosti je tedy první měsíc různý u různých osob a programů (např. u jednoho programu je to duben, protože program začal v dubnu, u jiného programů stejného typu červenec). Čím později byl program realizován, tím menší období můžeme v našich datech následně sledovat. Celkem můžeme sledovat asi tři čtvrtě roku po začátku programu.

Tabulky znázorňují vždy u dané kategorie v horním řádku podíl osob, které se v uvedených obdobích nacházely v evidenci ze všech osob ve sledované kategorii a v dolním řádku absolutní četnosti zjištěných případů ve sledované kategorii. Náš rozbor může být ovlivněn tzv. problémem cenzorování zprava, který se zde projevuje značným úbytkem pozorovaných případů v dle pořadí vyšších měsících.²⁰ Nepředpokládáme ale na základě předchozích zkušeností, že výsledky jsou z důvodu chybějících cenzorů zásadním způsobem zkreslené (vyjma případů s velmi nízkým počtem pozorování) a považujeme je proto za zajímavé pro počáteční orientaci s tím, že je možné je do budoucna doplnit a ověřit.

Tabulky č. 45-46 ukazují přítomnost nezaměstnaných osob v evidenci uchazečů o zaměstnání v období počátku (v měsíci kdy začal program) a po počátku programu (v následujících měsících). Tabulka je rozdělena na dvě části (část A a část B). Pro každý program jsou odděleně prezentovány výsledky osob z cílové skupiny (tj. osoby v hmotné nouzi), které jsou označeny písmenem (H) a odděleně výsledky pro osoby mimo definovanou cílovou skupinu. Ty jsou označeny písmenem (N). Uvedené skupiny se ani částečně nepřekrývají, proto tento přístup umožňuje jednoduché srovnání obou skupin. Při srovnání obou skupin (označených H a N) můžeme identifikovat dvě kategorie programů. U programů SÚMP, VPP a poradenství se výsledky obou skupin od sebe příliš neodlišují. U rekvalifikačních programů a projektu ESF dosahují účastníci z cílové skupiny rozboru výrazně horších výsledků než ostatní účastníci programů (srovnej tabulky č. 45 a 46).

¹⁸ To vyplývá opačně logicky i z toho, že není příliš velká skupina těch, kdo byli vysokoškoláci zařazení do programu a nebyli v hmotné nouzi.

¹⁹ Protože nesledujeme programy realizované v lednu a v únoru 2014, je počet uváděných programů menší než v tabulkách o zaměření programů.

²⁰ Nejedná se tolik o problém využitého rozboru, ale krátkého období pozorování (problém dat). V případných budoucích rozborech na datech za delší časové období tedy tento problém pravděpodobně automaticky vymizí.

5. Rozbor sociálně-reintegrační funkce

Tabulka č. 45 **Přítomnost v evidenci osob uchazečů o zaměstnání (ÚP) v měsíci začátku programu a v následujících měsících (% a absolutní četnosti)**

	1. měsíc	2. měsíc	3. měsíc	4. měsíc	5. měsíc	6. měsíc	7. měsíc	8. měsíc	9. měsíc	10. měsíc
SÚPM NIP Vyhrazení (H)	92,1 1 602	27,9 1 410	2,8 1 194	2,7 965	2,3 809	2,3 647	2,5 519	2,9 375	3,3 211	1,6 63
SÚPM NIP Vyhrazení (N)	90,1 13 921	23,1 12 333	2,1 10 460	1,6 8 676	1,4 7 383	1,2 6 221	1,3 5 156	1,5 3 916	1,7 2 383	1,5 860
RK uchazeče (H)	99,7 1 269	99,3 1 255	97,1 1 196	91,2 971	85,2 806	79,7 750	76,5 626	72 464	67,3 327	64 197
RK uchazeče (N)	98,9 5 132	98 5 110	91,5 4 881	80,2 3 935	68,2 3 231	60,6 2 954	52,8 2 390	47,4 1 946	43,3 1 359	39,4 782
RK uchazeče LZZ (H)	98,5 1 427	97,9 1 410	94,9 1 304	88,8 1 056	83,1 811	77,3 695	72 629	66,4 532	63 376	56,2 217
RK uchazeče LZZ (N)	98 5 610	96,9 5 537	90 5 142	78,6 4 187	66,7 3 193	57 2 901	48,8 2 750	41,6 2 292	37,2 1 705	32,9 964
Zařazení do projektu ESF (H)	99,2 5 555	98,5 4 856	93,2 3 801	86,5 2 678	79,6 1 741	74,9 1 497	71,8 1 285	66 973	63 567	63,6 258
Zařazení do projektu ESF (N)	97,9 12 551	95,7 11 668	79,5 10 281	67,3 8 454	57,3 6 102	50,8 5 365	45,1 4 811	38,7 3 668	34,2 2 365	30,7 1 342
Uchazeči bez programu (S)	100	97,3	93,9	90,8	87,6	84,7	82,3	79,2	76,6	74,7
	kohorta březen 2014 – 159 729 osob									
Uchazeči celkem (S)	100	97,2	93,4	90,1	86,8	83,7	81,3	78,1	75,4	73,3
	kohorta březen 2014 – 174 963 osob									

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Tabulka č. 46 **Přítomnost v evidenci osob uchazečů o zaměstnání (ÚP) v měsíci začátku programu a v následujících měsících (% a absolutní četnosti)**

	1. měsíc	2. měsíc	3. měsíc	4. měsíc	5. měsíc	6. měsíc	7. měsíc	8. měsíc	9. měsíc	10. měsíc
VPP (H)	87,5	4,1	2,2	3,7	3,3	4	6,5	4,7	4,3	2,4
	576	565	555	535	489	454	370	301	211	83
VPP (N)	89,3	3,4	1,3	1,5	1,8	2,8	6,2	4,5	6,1	5,4
	1 892	1 858	1 823	1 759	1 570	1 489	1 267	1 019	758	391
VPP NIP (H)	89	4,2	2,1	2,5	2,6	2,5	5	6,2	7,4	6,4
	2 980	2 855	2 645	2 447	2 255	2 113	1 883	1 563	1 078	202
VPP NIP (N)	87,7	3,4	1,2	1,4	1,6	1,7	3,4	4,2	5,3	3,9
	7 119	6 933	6 671	6 423	6 098	5 795	5 314	4 712	3 168	668
Poradenství (H)	99,4	98,5	93,9	89,9	86,4	82,6	79,8	78,4	75,2	77,2
	2 229	2 113	1 803	1 453	1 155	1 066	1 003	750	509	276
Poradenství (N)	98,8	96,7	89,8	81,7	75,5	70,2	64,3	56,2	48,8	40,3
	2 579	2 483	2 082	1 757	1 441	1 298	1 217	953	605	268
Aktivizační příležitost (H)	99,7	99,3	95,3	90,4	83	78,9	76,7	69,1	67,9	–
	593	579	534	425	342	289	189	94	28	–
Aktivizační příležitost (N)	99,3	97,8	96,1	89,5	78,2	76,3	73,6	70,4	80,8	–
	281	274	254	228	188	156	106	54	26	–
Uchazeči bez programu (S)	100	97,3	93,9	90,8	87,6	84,7	82,3	79,2	76,6	74,7
	kohorta březen 2014 – 159 729 osob									
Uchazeči celkem (S)	100	97,2	93,4	90,1	86,8	83,7	81,3	78,1	75,4	73,3
	kohorta březen 2014 – 174 963 osob									

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Nyní budeme referovat k situaci účastníků z cílové skupiny rozboru (skupina H). U programů SÚPM a VPP vidíme velmi malou účast (2-7 procent) účastníků v evidenci uchazečů od druhého měsíce (tj. od prvního měsíce po začátku programu). To je dáno automatickým vyřazením účastníků těchto programů z evidence. Za krátké sledované období se účastníci programů do evidence nevrátí. Tento výsledek též potvrzuje předchozí zjištění (viz Hora a Suchanec, 2014), že osoby s menšími šancemi na trhu práce mají malou tendenci vracet se při účasti v programech SÚPM a VPP do evidence. U rekvalifikačních programů dochází k pomalému úbytku osob v evidenci po začátku realizace programu. U těch, které můžeme sledovat, nebylo během 12 měsíců v evidenci uchazečů o zaměstnání cca 35-45 procent účastníků programů. O něco horší výsledek byl u programů poradenství a u aktivizačních pracovních příležitostí.

Pro rámcové srovnání výsledků programů s odlišnou situací jsme definovali srovnávací skupiny neúčastníků programů (viz spodní část tabulek č. 45 a 46 řádky označené S). Rozhodli jsme se využít následující indikátory:

- podíl účasti osob v evidenci uchazečů o zaměstnání s počátkem sledování od března 2014 (tj. „kohorta“ březen 2014) pro neúčastníky programu (s výjimkou IAP) bez ohledu na délku předchozí evidence,

- podíl účasti osob v evidenci uchazečů o zaměstnání s počátkem sledování od března 2014 (tj. „kohorta“ březen 2014) pro všechny osoby bez ohledu na délku předchozí evidence a na účast v programu.

Na první pohled je zřejmé, že situace v obou srovnávacích skupinách (osoby bez programu a všech osob) se příliš neodlišuje. Musíme brát v úvahu relativně malý podíl realizovaných programů (v tomto případě cca 12 000) vzhledem k počtu osob v hmotné nouzi, které jsou v březnu zároveň registrovány na Úřadu práce (v tomto případě přibližně 175 000), a také to, že programy jsou realizovány během celého roku (a krátkodobé průměrné výsledky jsou zpravidla u všech programů horší než dlouhodobé). Zásadním zjištěním je, že míra odchodu osob ze srovnávacích skupin z evidence (řádky S) je celkově velmi nízká (respektive jejich podíl v evidenci v následujících měsících je velmi vysoký). Ze srovnání obou srovnávacích skupin s výsledky programů v tabulkách č. 45 a 46 výše je zřejmé, že z hlediska odchodu situace u osob zařazených v programech APZ je lepší nebo stejná jako průměrná situace osob registrovaných v březnu.

Tabulky č. 47 a 48 ukazují situaci pobírání příspěvku na živobytí u účastníků sledovaných programů v souvislosti s účastí v programech aktivní politiky zaměstnanosti. Na tento indikátor zde nahlížíme jako na jeden z významných indikátorů výsledku programů. Programy tvorby míst jsou svou povahou (díky finanční dotaci) schopny snížit podíl účastníků programů v hmotné nouzi během cca dvou měsíců na méně než polovinu. Jsou tedy u těchto osob spojeny s řešením hmotné nouze a též s určitou hospodárností (prostředky alokované v jedné části systému se v jiné části systému současně do jisté míry ušetří). Účastníci rekvalifikačních programů a projektů ESF jsou přítomni v následných měsících v evidenci ve stále menší míře. Na konci je přítomno v evidenci hmotné nouze cca 60-65 procent účastníků těchto programů. U programů poradenství a aktivizačních pracovních příležitostí je na konci sledovaného období v evidenci cca 75 účastníků.

Tabulka č. 47 **Přítomnost v evidenci osob v hmotné nouzi v měsíci začátku programu a v následujících měsících (% a absolutní četnosti)**

	1. měsíc	2. měsíc	3. měsíc	4. měsíc	5. měsíc	6. měsíc	7. měsíc	8. měsíc	9. měsíc	10. měsíc
SÚPM NIP Vyhrazení (H)	83,9	74,1	39,5	20	18,9	17,5	16,4	17,6	20,9	22,2
	1 602	1 410	1 194	965	809	647	519	375	211	63
RK uchazeče (H)	89,4	89,2	82,4	77,2	78,7	76,9	73,2	70,7	65,1	66
	1 269	1 255	1 196	971	806	750	626	464	327	197
RK uchazeče LZZ (H)	89,1	89,3	83,6	77,1	76,3	71,9	69,8	67,9	62	59,9
	1 427	1 410	1 304	1 056	811	695	629	532	376	217
Zařazení do projektu ESF (H)	92,5	92,5	90,3	84,7	79,3	75	73	68,9	64	60,9
	5 555	4 856	3 801	2 678	1 741	1 497	1 285	973	567	258
VPP (H)	90,8	84,4	50,1	39,8	38,4	38,1	37,3	42,5	37,4	33,7
	576	565	555	535	489	454	370	301	211	83
VPP NIP (H)	90,4	84,6	45,1	37,6	35,5	35,9	36,4	39,5	43,1	38,1
	2 980	2 855	2 645	2 447	2 255	2 113	1 883	1 563	1 078	202
Poradenství (H)	94,2	94,1	92,2	89,6	86,4	84,1	81,1	80	79,4	78,3
	2 229	2 113	1 803	1 453	1 155	1 066	1 003	750	509	276
Aktivizační příležitost (H)	95,6	95	92,7	87,8	86,5	82,7	79,4	75,5	75	–
	593	579	534	425	342	289	189	94	28	–
V hmotné nouzi bez programu (S)	100	96,1	92,1	88,2	85	82,5	80,1	78,4	76,7	75,9
	kohorta březen 2014 – 164 664 osob									
V hmotné nouzi celkem (S)	100	96,1	92,2	88,2	84,8	82,2	79,8	78	76,3	75,3
	kohorta březen 2014 – 178 716 osob									

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Alternativním pohledem je sledování trvání a přechodů v jednotlivých časových bodech, které prezentujeme v tabulce č. 48 a v grafu č. 5.1. Přechody (tranzice) jsou změny mezi dvěma následujícími měsíci, kdy v předchozím měsíci (měsících) sledované osoby byly příjemci příspěvku na živobytí a v následujícím měsíci nebyly tyto osoby příjemci stejné dávky. Tedy např. první tranzice zobrazuje možnou změnu mezi prvním měsícem (kdy začal program) a následujícím měsícem. Takto uspořádaná data ukazují pouze první odchod osoby ze systému pomoci v hmotné nouzi a nepracují tedy (na rozdíl od předchozí tabulky) s případnými návraty do evidence. Procenta v prvním řádku u každého programu ukazují podíl osob, které odešly, ze všech osob, které bylo možné v daném období sledovat (tj. neodešly v předchozím období a nebyly cenzorovány²¹).

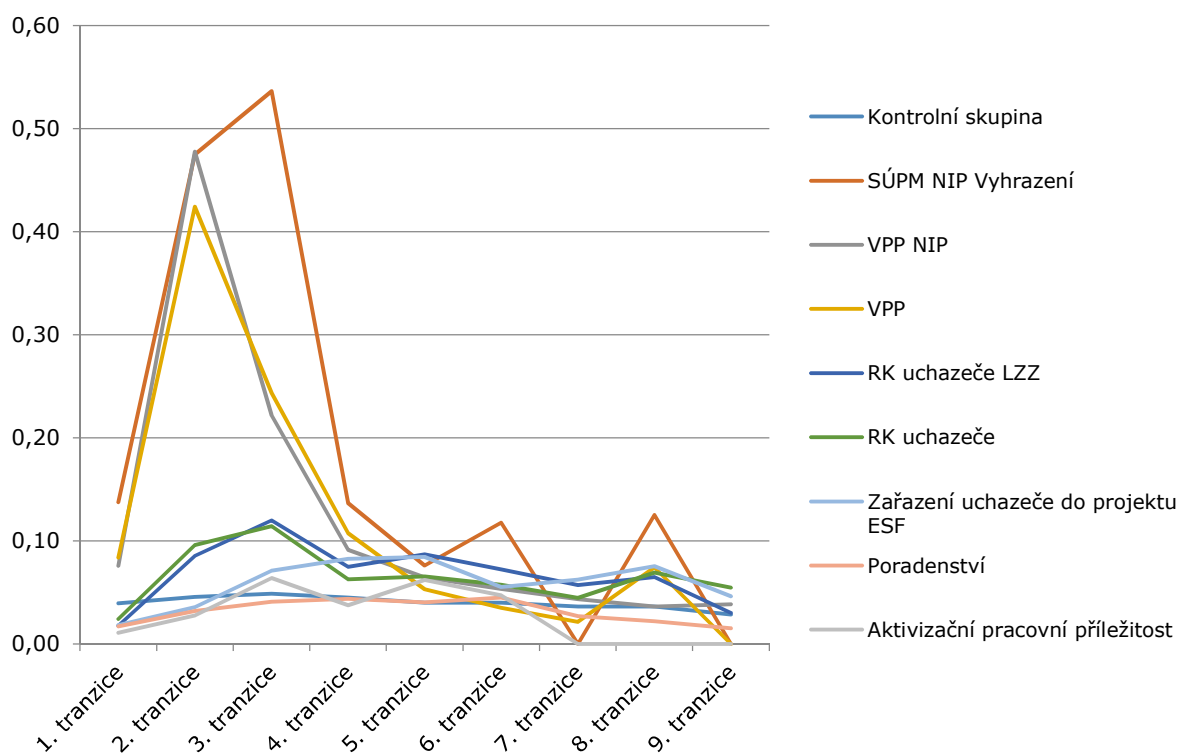
V tabulce č. 48 můžeme vidět, že programy tvorby míst (SÚPM, VPP) jsou schopny během druhé a třetí tranzice (tedy do tří měsíců po programu) zásadním způsobem snížit přítomnost osob mezi příjemci dávky příspěvek na živobytí. Rekvalifikační programy a projekty ESF vedou v jednotlivých obdobích v cca 6-9 procentech případů k přerušení pobírání příspěvku. Výsledky programů poradenství a

²¹ Cenzorování případů zde může ovlivnit výsledky, pokud by se výsledky účastníku v roce 2015 významně odlišovaly od výsledků účastníků v roce 2014.

5. Rozbor sociálně-reintegrační funkce

aktivizačních pracovních příležitostí ukazují obdobné nebo horší výsledky jako neúčast v programu. Dále jsme data vložili do modelu založeného na nespojitém čase (Discrete Time Hazard modelu). Poté jsme β koeficienty přepočítali na rizika (hazardy), které prezentujeme v grafu č. 1. Graf názorně ukazuje rizika nepobírání příspěvku na živobytí u jednotlivých programů. Riziko nepobírání příspěvku bez programu je velmi nízké po celé sledované období. V grafu je velmi dobře patrný silný „efekt“ programů tvorby míst na přerušení pobírání příspěvku na živobytí.

Graf č. 1 Hazardy na nepobírání příspěvku na živobytí po začátku programu



Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

Tabulka č. 48 **Trvání v hmotné nouzi a odchody ze systému (% a absolutní četnosti)**

	1. tranzice	2. tranzice	3. tranzice	4. tranzice	5. tranzice	6. tranzice	7. tranzice	8. tranzice	9. tranzice
SÚPM NIP	13,7	47,5	53,6	13,7	7,6	11,8	0	12,5	0
Vyhrazení	1 193	866	371	139	92	68	42	24	5
RK uchazeče	2,4	9,6	11,4	6,3	6,5	5,7	4,5	6,9	5,5
	1 120	1 042	761	558	489	384	268	188	110
RK uchazeče LZZ	1,8	8,5	12	7,5	8,7	7,2	5,7	6,5	3
	1 257	1137	835	561	438	359	280	185	100
Zařazení do projektu ESF	1,8	3,6	7,1	8,3	8,4	5,5	6,2	7,5	4,6
	4 471	3 402	2 280	1 344	1 054	835	594	319	130
VPP	8,4	42,4	24,3	10,7	5,3	3,5	2,2	7,4	0
	514	462	259	177	151	114	93	54	22
VPP NIP	7,6	47,8	22,2	9,1	6,5	5,3	4,3	3,6	3,8
	2 589	2 215	1 078	767	665	561	439	304	52
Poradenství	1,7	3,2	4,1	4,4	4	4,5	2,7	2,2	1,5
	1 988	1 660	1 294	985	868	781	554	364	199
Aktivizační příležitost	1,1	2,8	6,4	3,7	6,2	4,7	0	0	-
	553	506	391	294	242	149	69	20	-
V hmotné nouzi bez programu	3,9	4,6	4,9	4,5	4	4	3,6	3,6	2,9
	164 664	158 180	150 968	143 631	137 178	131 694	126 418	121 833	117 431

Zdroj: propojená data OKpráce a OKnouze

5.2 Závěr kapitoly

Z hlediska posouzení integrační funkce jsme zjistili následující výstupy a výsledky. Osoby v hmotné nouzi jsou zařazovány do různých opatření APZ v různé míře. Zdá se, že míra zařazení těchto osob do programů vychází z obecných kritérií zařazování osob do programů, a tedy, že se zde mohou projevat spíše i další hlediska, jako jsou především dosažené vzdělání, délka předchozí nezaměstnanosti a zájem zaměstnavatelů (u SÚPM). Silné zastoupení těchto osob je v programech VPP, poradenství a aktivizační pracovní příležitost.

Rok 2014 byl celkově rokem ekonomického oživení a poklesu nezaměstnanosti. Podle výsledků předchozích rozběrů (např. Hora a Sirovátka, 2012) můžeme usuzovat, že výsledky programů APZ by měly být zpravidla v konjunkturu příznivější než v období recese, neboť v konjunkturu se zvyšuje poptávka zaměstnavatelů po pracovní síle. Naopak, existují argumenty, proč by dopady programů mohly být v recesi lepší než v období konjunktury (viz např. Forslund et al., 2011). Různé skupiny nezaměstnaných mohou ovšem být při hledání zaměstnání během konjunktury různě úspěšné a též výsledky programů APZ jsou v tomto ohledu značně diferencované. Programy APZ v roce 2014 dosahovaly výrazně horších výsledků z hlediska opuštění evidence ÚP u osob, které jsou v hmotné nouzi, než u ostatních osob. Přesto se zpravidla jedná o lepší výsledky, než jakých dosahují osoby s cílové skupiny, které se těmto programům neúčastní. Povzbudivá je proto skutečnost, že řada uvedených programů (logicky

zvláště programy tvorby míst) vedla v krátkém období k odchodu zapojených osob ze systému pomoci v hmotné nouzi. Jedná se o výrazný výsledek, neboť bez programu je míra odchodu z evidence hmotné nouze i přes ekonomické oživení velmi nízká.

Je ovšem otázkou dalšího budoucího rozboru na datech za delší období, zda tyto efekty přetrvávají nebo jsou pouze dočasné (spjaté s obdobím realizace uvedených programů). Některé programy APZ tedy mají pravděpodobně (minimálně v krátkodobém horizontu) schopnost integrovat osoby v hmotné nouzi na trh práce.

Závěr

V úvodu této monografie byly položeny tři otázky vztahující se ke třem funkcím, ochranné, pobídkové a integrační, systému aktivní a pasivní politiky zaměstnanosti, potažmo systému hmotné nouze. První z těchto otázek se vztahovala k ochranné funkci:

Nakolik jsou osoby v hmotné nouzi chráněny z hlediska ohrožení příjmovou chudobou?

Porovnáváme-li jednotkové příjmy domácností pobírajících dávky v hmotné nouzi s hranicí 60 % mediánu ekvivalizovaného disponibilního příjmu za rok 2014, pak musíme konstatovat, že všechny tyto domácnosti jsou pod takto definovanou hranicí příjmové chudoby. Nad takto definovanou hranici chudoby se nedostávají ani domácnosti, které vedle příspěvku na živobytí pobírají také dávku na bydlení. V zásadě je to situace obdobná jako ve většině zemí EU.

Systém hmotné nouze plní svou funkci v tom ohledu, že umožňuje většině domácností dostat se svými příjmy nad hranici životního minima. Především pak v situaci, kdy příspěvek na živobytí (tedy bez dávky na bydlení) tvoří naprostou většinu všech příjmů domácností, které se ocitly v hmotné nouzi. Součet tržních a sociálních příjmů těchto domácností v průměru převyšuje jejich hranici životního minima. Současně však platí, že po odečtení nákladů na bydlení se reziduální příjmy především domácností, které nepobírají dávky na bydlení, propadají hluboko pod hranici životního minima.

Z rozboru souboru příjemců dávek v hmotné nouzi vyplývá, že se v tomto systému ocitají primárně domácnosti, ve kterých se vyskytuje nezaměstnanost (95 % domácností ve zkoumaném souboru). Z rozboru také vyplývá, že pokud se domácnost ocitne v hmotné nouzi, pak má tendenci setrvat v tomto systému dlouhodobě.

To znamená, že systém hmotné nouze poskytuje domácnostem příjmy na hranici životního minima, ale rozhodně ne na hranici příjmové chudoby. Tendence k dlouhodobějšímu setrvávání v tomto systému odkazuje k selhávání v oblasti pobídky.

Druhá z položených otázek se dotýkala právě pobídkové funkce:

Nakolik mohou být osoby v hmotné nouzi motivovány k odchodu z evidence pomoci v hmotné nouzi při kalkulaci ekonomického zlepšení své situace?

Z rozborů vyplývá, že existují objektivní důvody, které vedou k selhávání pobídkové funkce. Vedle jiných vlivů je tento stav zapříčiněn především dvěma faktory, které mají systémovou povahu. V první řadě je to relativně nízká mzdová hladina. Za situace, kdy není u řady pracovních pozic dosaženo dostatečně motivujícího rozdílu mezi příjmy sociálními a příjmy ze zaměstnání, není možné vytvářet prostředí dostatečně motivující k přijetí zaměstnání. Především pak u osob s nejnižším dosaženým vzděláním, kterých je v populaci nezaměstnaných největší podíl. Právě mezi těmito osobami byl největší podíl těch, kteří do sledované evidence vstupovali s nulovou výší rozhodného příjmu. Ani redukováný zápočet příjmů ze zaměstnání nevede u těchto osob vždy k eliminaci stavu, kdy výskyt příjmů ze zaměstnání vede k poklesu celkových příjmů, a tedy i tendenci preferovat sociální dávky před zaměstnáním s nízkou mzdou.

Druhým faktorem je rostoucí nesoulad mezi nabídkou a poptávkou na lokálních trzích práce, který může být interpretován částečně také jako důsledek slabé pobídky. Tento nesoulad zabraňuje redukci počtu nezaměstnaných za situace, kdy si zaměstnavatelé paradoxně současně stěžují na nedostatek pracovních sil. Důsledkem je řetězení evidencí značné části nezaměstnaných osob. Polovina nezaměstnaných ze studovaného souboru měla v pracovní anamnéze pět a více evidencí, které předcházely evidenci sledované.

Za této situace není překvapující relativně vysoká míra aplikace negativní formy pobídky ze strany ÚP. Institut sankčního vyřazení z evidence byl ve sledovaném období využit u 29,5 % všech případů, kdy došlo v průběhu roku 2014 k ukončení evidence.

Třetí z položených otázek se dotýkala integrační funkce:

Nakolik opatření aktivní politiky zaměstnanosti napomáhají integraci uchazečů o zaměstnání na trh práce a jejich odchodu ze systému pomoci v hmotné nouzi?

Podle výsledků našeho rozboru některé programy aktivní politiky zaměstnanosti pravděpodobně celkem dobře přispívají k integraci osob v hmotné nouzi na trh práce. Tato situace je silně (rozuměj ve značném podílu) a rychle (do několika měsíců) patrná především u programu Společensky účelných pracovních míst a Veřejně prospěšných prací, což se ukazuje jak při odchodu těchto osob z evidence uchazečů o zaměstnání, tak také při jejich odchodu ze systému pomoci v hmotné nouzi. Oba uvedené výsledky se jeví být v zásadě souběžné byť ne všichni, kdo odejdou z evidence úřadu práce se též vyřadí ze systému pomoci v hmotné nouzi. Výsledky také naznačují dvě další zásadní zjištění:

- a) že pravděpodobnost opuštění evidence pomoci v hmotné nouzi bez programu APZ je velmi malá (viz též výsledky výše),
- b) že programy APZ, jako jsou rekvalifikace, jsou výrazně méně úspěšné u osob v hmotné nouzi než u ostatních účastníků těchto programů. Je tedy z různých důvodů zjevně obtížnější dosáhnout výsledku „integrace na trh práce“ u této cílové skupiny.²²

Integrační schopnost programů APZ je možné využít a dále posílit. Zásadním kladem tohoto přístupu je, že osoby zapojené do programů APZ opouští systém pomoci v hmotné nouzi a získávají „reálná zaměstnání“ (v pojetí Levitas 2006), tj. z hlediska zapojení se, pracovních podmínek, mzdy, rozvoje dovedností atd. To může vést k řešení jejich bezprostředních finančních potíží, překonání pocitů skepse a odrazení, nárůstu sebevědomí atd. (viz např. Hora, 2008). Posiluje se tak šance, že se tito lidé do systému pomoci v hmotné nouzi (minimálně po nějakou dobu) nebudou muset vrátit. V tomto ohledu tyto programy představují veřejnou investici do integrace znevýhodněných osob na trh práce tak, jak o tom píše Levitas (2006).²³ Oproti tomu je třeba zvážit ekonomickou efektivitu těchto řešení, která s odchodem osob z hmotné nouze přímo nepracují nebo ji mohou dokonce skrytě posilovat. Dopadové hodnocení

²² Tedy z hlediska realizace budoucí APZ je především nutné reflektovat, že rozhodně nejsou všichni účastníci těchto programů stejní. I horší výsledek některých skupin může být proto z hlediska dosaženého dopadu a individuálního či společenského přínosu významný.

²³ V zahraniční odborné literatuře o hodnocení APZ se někdy objevuje diskuze dopadů programu tvorby míst založená na vynaložených veřejných finančních prostředcích (viz např. Wunsch a Lechner, 2007), kde nejsou subvencovaná místa považována za reálná zaměstnání. Je proto třeba zdůraznit, že silnou stránkou integračního přístupu by měla být (až na výjimečné případy) dočasnost veřejné podpory a určitá udržitelnost podpořených pracovních míst.

aktivní politiky zaměstnanosti a další specifické na konkrétní poptávce založené rozbory skupiny osob v hmotné nouzi by měly do budoucna podpořit rozhodování o využívání všech uvedených opatření sociální politiky.

Literatura

Bahle, T., Hubl, V. & Pfeifer, M. (2011). *The Last Safety Net. A handbook of minimum income protection in Europe*. Bristol: The Policy Press.

Baštýř, I., Vlach, J., & Severová, S. (2014). *Prověření věcné náplně a konstrukce životního minima a existenčního minima*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

Blázquez Cuesta, M. (2005). Youth labour market integration in Spain: Search time, job duration and skill mismatch. *Spanish Economic Review*. 7: 191-208.

Bonoli, G. (2007). „Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies.“ *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-520.

Bonoli, G. (2010). *The political economy of active labour market policy*. REC-WP 01/2010. RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre: Edinburgh.

Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2009). *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. IZA Discussion Paper No. 4002. IZA: Bonn.

Forslund, A., Frederiksson, P., Vinkström, J. (2011). *What active labor market policy works in a recession?* IFAU: Uppsala.

Hillmert, S. (2002). Labour market integration and institutions: an Anglo-German comparison. *Work, employment and society*, 16(4): 675-701.

Hora, O. (2008). *Strategie dlouhodobě nezaměstnaných*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

Hora, O., Sirovátka, T. (2012). *Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu (2007) a během první fáze krize (2009)*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

Hora, O., Suchanec, M. (2014). „Zhodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti realizovaných v České republice v období krize“. In: Sirovátka T., Horáková M., Horák P. (eds). *Česká politika zaměstnanosti v době krize a po krizi*. Brno / Boskovice: MUNIpress/Albert, str. 143-182.

Karamessini, M. (2010). *Transition Strategies and Labour Market Integration of Greek University Graduates*. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, č. 32. Hellenic Observatory: London.

Kluve (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. IZA Discussion Paper No. 2018. Bonn: IZA.

Krebs, V. a kol. (2002). *Sociální politika*. ASPI: Praha.

Levitas, R. (2006). *The inclusive society? Social Exclusion and the New Labour*. Macmillan Press LTD: Houndmills/London.

Liebig, T. (2007). *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, č. 47, OECD Publishing: Paris.

Mareš, P., Sirovátka, T. (2006). „Labour Market Marginalisation and Deprivation“. In. Sirovátka, T. et al. *The Challenge of Social Inclusion. Minorities and Marginalised Groups in Czech Society*. Barrister & Principal: Brno, str. 39-57.

Miková, M., Vašečka, I. (1998). „Srovnávací analýza systému sociální pomoci v České a Slovenské Republice po roce 1989“ In. Potůček, M., Radičová, I. *Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989*. Karolinum: Praha, str. 89-131.

Miller, P. (1997). „Úvodní slovo ministra Práce a sociálních věcí ČSFR k návrhu zákona o životním minimu“ In. Dlouhý, J. (ed.) *Životní minimum*. Socioklub: Praha, str. 36-39.

MPSV (2015). Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení ve vývojových řadách a grafech, 2014. Praha: MPSV.

Room, G. (1995). Poverty in Europe: Competing Paradigms of Analysis'. *Policy and Politics*, 23(2): 103–114.

Saar, E., Unt, M., Kogan, I. (2008). Transition from Educational System to Labour Market in the European Union: A Comparison between New and Old Members. *International Journal of Comparative Sociology*, 49(1): 31–59.

Schmitt, Ch. (2012). Labour market integration, occupational uncertainties, and fertility choices in Germany and the UK. *Demographic Research*, 26(a 12), 253-292.

Sirovátka, T. (1995). *Politika pracovního trhu*. Vydavatelství Masarykovy university: Brno.

Sirovátka, T. (2000). „Sociální dávky a jejich příjemci: Na sociální trampolíně nebo ve slepé uličce?“ In. Sirovátka, T. (ed.). *Česká sociální politika na prahu 21. století*. Masarykova Univerzita: Brno, s. 83-103.

Sirovátka, T. (2006). „The Policy of Labour Market and Social Inclusion“. In. Sirovátka, T. et al. *The Challenge of Social Inclusion: Minorities and Marginalised Groups in Czech Society*. Barrister & Principal: Brno, str. 185-205.

Sirovátka, T., Hora, O., & Kofroň, P. (2008). Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice. *FÓRUM sociální politiky*, 2(5), 2-8.

Sirovátka, T., Kofroňová, O., Kotíková, J., Winkler, J. a další (2003). *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti*. Souhrnná zpráva z výzkumné studie provedené v rámci programu Moderní společnost. Masarykova Univerzita, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí České republiky, Národní vzdělávací fond: Praha.

Smart, B. (2003). *Economy, Culture and Society. A Sociological Critique of Neo-liberalism*. Buckingham: Open University Press.

Stadelmann-Steffen, I. (2008). Women, Labour, and Public Policy: Female Labour Market Integration in OECD Countries. A Comparative Perspective. *Journal of Social Policy*, 37: 383-408.

Tomeš, I. (1996). *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. Socioklub: Praha.

Vašečka, I. (2004). „Konceptia Rómskej Integrácie – problémy a nové možnosti ich riešenia“. In. Šimíková, I., Vašečka, I. a kol. (2004). *Mechanismy sociálního vyčleňování Romských komunit na lokální úrovni a nástroje integrace*. Barrister & Principal: Brno, str. 149-165.

Večerník, J., & Mysíková, M. (2015). *Chudoba v České republice. Kritický pohled na evropské ukazatele*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

Večeřa, M. (1996). *Sociální stat: Východiska a přístupy*. Sociologické nakladatelství: Praha.

Walker, K. (2006). *What Works: Labour Market Integration Initiatives for Skilled Immigrants in Canada*. Human Resources and Skills Development Canada: Gatineau, Quebec, Canada.

Wulfgramm, M. & L. Fervers (2013). *Unemployment and subsequent employment stability: Does labour market policy matter?* Discussion Paper No. 7193. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Wunsch, C., Lechner, M. (2007). *What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes*. DP č. 2800. IZA: Bonn.

Zákon č. 111/2006 Sb. *O pomoci v hmotné nouzi*. Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 1063/0

Výtahy z oponentských posudků

Ing. Petr Víšek

Vynikající práce opírající se o adekvátní teoretická východiska.

Jde snad o první úspěšný pokus využít souběžnou komparaci datových souborů ze sociální oblasti a oblasti zaměstnanosti. Naplnění dlouholeté snahy (již historické) při vzniku těchto systémů, aby se takovým způsobem postupovalo.

Jde o práci, která se zásadním a doloženým způsobem vyjadřuje k dvěma klíčovými oblastem sociální ochrany. Navazuje na dokumenty, které byly koncipovány po roce 1990 při zásadní reformě sociálního systému a tvorbě nového. A to v souvislosti s tvorbou posledního sociálního konceptu České republiky, kterým byl koncept záchranné sociální sítě. Měla by být základním podkladem pro diskusi nad dalším vývojem celého systému pomoci v hmotné nouzi (ev. státní sociální podpory) a podpory v nezaměstnanosti, jakož i vývojem minimální mzdy a mezd obecně. Jakkoliv jsem skeptický k absorpční roli resortu, pokud jde o invenci, považoval bych za přínosné svolat k této práci seminář nebo konferenci a prezentovat tam poznatky. Provést i určitou komparaci s doktrínou Záchranné sociální sítě - po 25 letech. Tehdy jsme použili také pojem "preventivní role" soc. politiky. Ve dnech kdy je konstatován v Česku evropsky nejmenší podíl lidí ohrožených chudobou a nejnižší nezaměstnanost.

doc. PhDr. Pavel Kuchař, CSc.

Monografie je založena na hlubokých znalostech dané problematiky. Autoři v dostatečné míře analyzují obecné souvislosti všech tří funkcí sociální politiky a na tomto základě formulují cíle monografie. Jde o konsistentní, hutný text. S tím také souvisí moje hlavní připomínka: nevím, pro jakého čtenáře je studie určena, ale někde je oné hutnosti až příliš. Pokud to autorům stanovený rozsah studie dovoluje, doporučil bych některá témata přece jen poněkud více vysvětlit (zejm. u části věnované příjmům). Autoři správně pod čarou vysvětlují některé pojmy, někde ale více spoléhají na znalost čtenáře.

Autoři v závěru odpovídají na otázky vytýčené v úvodu. V tomto směru monografie bezpochyby splnila vytýčené zadání. Možná by stálo za to připojit krátký nástin efektu současného ekonomického růstu, zejm. razantního poklesu nezaměstnanosti, na danou problematiku. Jistě autoři na základě provedené analýzy svůj názor mají a nebylo by naškodu se o něj podělit.

Osobně mohu slíbit, že uvedenou monografii určitě využiji při výuce sociální práce i ve vlastní vědecké práci. Přiozeně doporučuji ji publikovat. Jak jsem ovšem naznačil, bylo by vhodné, právě pro zvýšení možností její využitelnosti mezi širším okruhem čtenářů, poněkud více některá témata osvětlit, aby byla snáze pochopitelná nejen pro úzký okruh odborníků, ale též např. pro studenty či pracovníky v sociálních službách.

PhDr. Zuzana Kusá, CSc.

Teoretický rámec práce je dôkladne a zrozumiteľne priblížený a príkladne rozpracovaný do jej metodológie. Hutne sú predstavené tri diskurzy o funkciách sociálneho štátu a systému sociálnej ochrany, ktoré zdôvodňujú a prioritizujú rôzne funkcie sociálnej politiky a metodologicky sa zameriava na posúdenie sociálnej politiky zameranej na ľudí v núdzi podľa plnenia troch jej žiaducich funkcií - ochranej, stimulačnej a integračnej.

Autori pracujú s integrovanou databázou údajov o ľuďoch v hmotnej núdzi a evidovaných uchádzačoch o zamestnanie a vykonávajú niekoľko typov komparatívnych analýz, aby detailne opísali dotknutú populáciu a identifikovali činitele, ktoré ju diferencujú a podporujú rôzne efekty účasti na APZ. Vzhľadom na limitované údaje Analýza sociálno-integračnej funkcie využíva proxy indikácie výsledkov programu prostredníctvom odchodov účastníkov z evidencií

Závery sú dobre podložené vykonanou analýzou, jasne formulované a odpovedajú na položené otázky.

Výsledky môžu pomôcť kvalifikovanému rozhodovaniu o prioritných programoch APZ. Ďalej môžu byť využiteľné aj pri diskusiách/vyjednávaní o výške minimálnej mzdy...