

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Teologická fakulta

Katedra etiky, psychologie a charitativní práce

Bakalářská práce

System pomoci v hmotné nouzi a jeho motivační prvky

Vedoucí práce: Ing. Jaroslav Šetek, Ph.D

Autor práce: Martin Kozina

Studijní obor: Sociální a charitativní práce

Ročník: 3.

2016

Bakalářská práce v nezkrácené podobě

Prohlašuji, že svoji bakalářskou práci jsem vypracoval samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že, v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění, souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

25. 3. 2016

.....

Děkuji vedoucímu bakalářské práce Ing. Jaroslavu Šetkovi, Ph.D za cenné rady,
připomínky a metodické vedení práce.

Obsah

Úvod.....	6
1 Obecné informace	8
1.1 Chudoba	8
1.2 Měření chudoby	10
1.3 Hmotná nouze	10
1.4 Sociální zabezpečení	10
1.5 Systém pomoci v hmotné nouzi	11
1.6 Účel systému pomoci v hmotné nouzi	12
2 Posuzování stavu hmotné nouze	14
2.1 Životní a existenční minimum	14
2.2 Společně posuzované osoby.....	15
2.3 Částka živobytí.....	15
2.4 Zvýšení částky živobytí.....	16
2.5 Započítávané příjmy.....	16
2.6 Osoba v hmotné nouzi.....	17
2.7 Osoba, která není v hmotné nouzi.....	17
2.8 Prokazatelné neprojevení snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním	18
3 Dávky pomoci v hmotné nouzi	19
3.1 Příspěvek na živobytí	19
3.2 Doplatek na bydlení	19
3.3 Mimořádná okamžitá pomoc.....	20
4 Závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi.....	23
4.1 Závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi	23
4.2 Zdroje závislosti na sociálních dávkách.....	26
4.3 Past pracovní demotivace.....	27
5 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi.....	29
5.1 Motivační prvky	29
5.2 Hodnocení motivačních prvků systému pomoci v hmotné nouzi	30
5.3 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi v letech 2007 – 2011	31
5.3.1 Nezapočítávané příjmy	31

5.3.2 Bonifikace.....	31
5.3.3 Veřejná služba	33
5.4 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi od roku 2012.....	33
5.4.1 Nezapočítávané příjmy	33
5.4.2 Bonifikace.....	33
5.4.3 Veřejná služba	34
5.4.4 Omezená doba pobírání doplatku na bydlení	35
5.5 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi z pohledu modelů zdrojů závislosti na sociálních dávkách	35
5.5.1 Nezapočítávané příjmy	35
5.5.2 Bonifikace.....	37
5.5.3 Omezená doba pobírání doplatku na bydlení	38
Závěr	39
Seznam použitých zdrojů.....	42
Přílohy.....	45
Abstrakt.....	47
Abstract.....	48

Úvod

Má bakalářská práce se zabývá tématem z oblasti sociální politiky, jímž je systém pomoci v hmotné nouzi. Ten je důležitou součástí sociální pomoci, tedy jednoho ze tří pilířů sociálního zabezpečení České republiky¹, a jedním z nástrojů sociální politiky státu. Náklady na tento systém navíc tvoří nemalou část výdajů státního rozpočtu.

Hlavním impulzem pro výběr tématu pro mne byla odborná praxe absolvovaná v zimním semestru 2. ročníku. Absolvoval jsem ji na pobočce Úřadu práce v Jindřichově Hradci a to z velké části právě na oddělení hmotné nouze. Během ní jsem byl obeznámen jak s legislativou upravující pomoc osobám v hmotné nouzi, tak s každodenním chodem oddělení. Praxe ve mne však zanechala i řadu otázek ohledně toho, zda systém pomoci v hmotné nouzi nemůže sám o sobě být zdrojem nebo podporou některých problémů. Zejména pak problému pasivity a dlouhodobého, či dokonce trvalého, setrvávání v závislosti na sociálních dávkách a s tím související pasti pracovní demotivace.

Práce je proto zaměřena na motivační prvky tohoto systému. Právě ty by totiž měly zmíněné problémy řešit. Cílem práce je teoretické zhodnocení motivačních prvků systému pomoci v hmotné nouzi. Toto zhodnocení proběhne dvojím způsobem. Prvním bude porovnání motivačních prvků před rokem 2012 a po něm. Roku 2012 totiž vešly v platnost změny v systému pomoci v hmotné nouzi prosazené v rámci sociální reformy.² Tyto změny se přitom značně dotkly i motivačních prvků systému. Druhým způsobem zhodnocení bude ověření potenciálu současných motivačních prvků k odstraňování závislosti a to na základě porovnání s modely zdrojů závislosti na sociálních dávkách, které na počátku 21. století definoval Prof. Sirovátka.

V první části práce jsou stručně shrnuty určité obecné informace sloužící k uvedení do kontextu. Mimo jiné vysvětlení pojmů chudoba, hmotná nouze, systém pomoci v hmotné nouzi, dále jaké je jeho místo pomoci v hmotné nouzi v systému sociálního zabezpečení a jaké jsou jeho funkce. Další dvě části se již zabývají podrobnou analýzou systému pomoci v hmotné nouzi, která se týká způsobu posuzování stavu hmotné nouze a jednotlivých dávek pomoci v hmotné nouzi. V těchto dvou kapitolách se již objeví i jednotlivé motivační prvky, jejichž podrobný popis je důležitý pro jejich následné

¹ Srov. KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 5. vyd. 2010. str. 177.

² Srov. BECK, Petr, HACAPERKOVÁ, Dana, KRÁLOVÁ, Jarmila, NIEDERLE, Petr. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 16-17.

zhodnocení. Kapitola čtvrtá se věnuje závislosti na dávkách pomoci v hmotné nouzi a zmiňovanými modely zdrojů závislosti na sociálních dávkách. Poslední kapitola se pak již plně soustředí na samotné hodnocení motivačních prvků.

Zdroji pro tuto práci jsou především příslušné zákony, odborná literatura a informace a statistické údaje zveřejňované Ministerstvem práce a sociálních věcí a Úřadem práce ČR.

1 Obecné informace

1.1 Chudoba

Profesor Vojtěch Krebs ve své knize Sociální politika charakterizuje chudobu jako „stav, který je důsledkem nerovného přístupu k rozdělovanému bohatství společnosti, k jejím materiálním zdrojům, kdy životní podmínky a uspokojení základních potřeb není v potřebné míře zabezpečeno dostatečnými zdroji (příjmy, statky) a kdy tyto příjmy nelze z nějakých objektivních příčin zvýšit (stáří, invalidita, péče o dítě aj.) a kdy občan nedisponuje ani jinými zdroji či majetkem, který by mu umožnil získat prostředky ve výši uznanou společností jako minimální.“³

Jak ale sám autor této definice uvádí: „Chudoba je termín víceznačný“⁴. Její problematika je velmi rozsáhlá a i samotný pojem chudoba lze chápat různými způsoby a z různých úhlů pohledu. Existuje tak i celá řada jiných definic a konceptů nahlížení na chudobu, a díky tomu i mnoho způsobů dělení chudoby. Jakýmsi základním způsobem dělení chudoby, který se objevuje ve většině odborné literatury zabývající se touto problematikou, je dělení na chudobu absolutní a relativní.

1. **Absolutní chudoba** „se vyznačuje absencí jídla, pitné vody a předmětů základní potřeby, jako jsou zdravotní péče, přístřeší a vzdělání“⁵. Tento koncept tedy počítá s jakousi minimální životní úrovní zaručující pouze samotné fyziologické přežití a žít pod touto úrovní delší dobu je přímým ohrožením života.⁶
2. **Relativní chudoba** je „omezená spotřeba nejnižší příjmové skupiny společenské struktury“⁷. Tato chudoba „existuje v každé společnosti a je vyvolána sociálními nerovnostmi ve společnosti.“⁸ Není primárně stavem neuspokojení základních potřeb, ale spíše životem na dně určité společnosti. Chudoba se v tomto pojetí vymezuje porovnáním se standardy existujícími v dané společnosti.⁹

Chudobu můžeme dále dělit podle délky jejího trvání na chudobu dočasnou a chudobu dlouhodobou, která zpravidla trvá déle než jeden rok. Důležité je také rozlišení

³ KREBS. *Sociální politika*. 5. vyd. str. 119-120.

⁴ Tamtéž, str. 119.

⁵ TOMEŠ, Igor. *Sociální právo České republiky*. str. 227.

⁶ Srov. MAREŠ, Petr. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. str. 112.

⁷ TOMEŠ, *Sociální právo České republiky*. str. 227.

⁸ Tamtéž

⁹ Srov. MAREŠ, *Sociologie nerovnosti a chudoby*. str. 110-111.

chudoby objektivní, jež je zjistitelná a měřitelná určitou úrovní důstojného životního minima, a chudoby subjektivní, která se projevuje jako pocit člověka, že je chudý.¹⁰

Za důležité ale považují také rozlišení mezi chudobou v rozvojových zemích a chudobou v zemích průmyslově rozvinutých, mezi něž bezesporu spadá i Česká republika. V rozvojových zemích se totiž jedná o chudobu hromadnou, zatímco v rozvinutých zemích se jedná spíše o enklávy chudoby uprostřed bohatství. Chudoba ve vyspělých evropských zemích se tedy týká pouze určitých částí společnosti, je většinou méně drastická a méně na očích než v rozvojových zemích a je spojena s třídním statusem.¹¹ „Chudoba je v evropském prostoru především relativní“¹², zatímco v chudých rozvojových zemích je opodstatněný spíše koncept chudoby absolutní, protože je zde stále aktuální problém fyzického přežití a smrti hladem.¹³

Z výzkumů prováděných v řadě zemí vyplývá, že se mezi chudými nejčastěji vyskytují nekvalifikovaní pracovníci, děti a členové neúplných rodin, dlouhodobě nezaměstnaní, lidé nemocní či nezpůsobilí k práci a migranti. V České republice podle průzkumů pobírají v chudobě státní dávky především nezaměstnaní, dále pak nekvalifikovaní, mladí lidé, osamělé ženy s dětmi a v menší míře také osamělí důchodci.¹⁴

Hlavními skupinami příčin vzniku chudoby jsou:

- rozdíly ve vlastnictví bohatství,
- nízké výdělků plynoucí ze zaměstnání,
- nezaměstnanost.¹⁵

Tyto příčiny jsou spojovány se dvěma protikladnými stanovisky. První spojuje příčiny chudoby s uspořádáním společnosti, zejména s politickými a ekonomickými podmínkami. Druhé je spojuje s osobním zaviněním a problémy na straně lidí zasažených chudobou. Pro reálný postoj k chudobě ve vyspělých zemích ale musí být promítnuty oba tyto postoje, tedy jak odpovědnost společnosti za chudobu, tak i fakt možného zavinění jednotlivcem.¹⁶

¹⁰ Srov. TOMEŠ. *Sociální právo České republiky*. str. 228.

¹¹ Srov. MAREŠ. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. str. 12, 42, 44.

¹² Tamtéž, str. 42.

¹³ Srov. KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 3. vyd. 2005. str. 109.

¹⁴ Srov. KREBS. *Sociální politika*. 5. vyd. str. 123-124, 135.

¹⁵ Srov. Tamtéž

¹⁶ Srov. Tamtéž, str. 125.

1.2 Měření chudoby

Stejně tak jako existují různé definice a koncepty chudoby, existují také různé způsoby měření chudoby. Konečným cílem většiny měření ale je nejen počítání chudých v populaci, ale i určení jakési hranice chudoby, ať už absolutní či relativní. ¹⁷ „*Jde o stanovení hranice, pod níž je pro společnost chudoba jejich členů již nepřijatelná a nutí ji, aby na osud osob, které se pod úrovní této hranice ocitnou, v rámci své sociální politiky reagovala. Měření chudoby je tedy úzce spjato s určováním rozsahu osob oprávněných k nárokování sociální pomoci od společnosti.*“¹⁸

„V ČR je chudoba definována hranicí životního minima“¹⁹

1.3 Hmotná nouze

S pojmem životního minima pak již přímo souvisí pojem další a to hmotná nouze. Životní minimum totiž „*je společensky uznanou minimální hranicí příjmu, pod níž nastává stav hmotné nouze*“.²⁰

Prakticky sice není pojem hmotná nouze v českých právních normách výslovně definován, lze ale odvodit, že se jedná o stav osoby, popř. více osob, který je charakteristický nedostatkem prostředků, a to jak finančních, tak i ostatních předmětů či služeb, k uspokojování základních životních potřeb.²¹

1.4 Sociální zabezpečení

Péče o chudé byla dlouhou dobu záležitostí soukromých dobrovolných iniciativ, například církví, různých spolků, obcí a svobodných měst. V moderní společnosti na sebe tuto úlohu převzal stát, a předchozí chudinskou péči tak nahradilo sociální zabezpečení.²² To je často interpretováno odlišnými způsoby a má mnoho definic, ale obecně je možné je chápat jako souhrn opatření, zařízení a institucí, které předcházejí, zmírňují a odstraňují následky sociálních událostí občanů státu.²³

¹⁷ Srov. MAREŠ. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. str. 120.

¹⁸ Tamtéž

¹⁹ TOMEŠ. *Sociální právo České republiky*. 228.

²⁰ KREBS. *Sociální politika*. 5. vyd. str. 290.

²¹ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 17.

²² Srov. KAHOUN, Vilém. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 23.

²³ Srov. KREBS. *Sociální politika*. 5. vyd. str. 175.

V České republice se na začátku 90. let, v rámci transformace systému sociálního zabezpečení, začalo pracovat na vytvoření tří relativně samostatných ale na sebe navazujících systémů. Ty se od sebe odlišovaly především tím, jakou řeší sociální situaci, jak jsou financovány dávky v těchto systémech a jakým způsobem jsou organizačně zabezpečeny.

Konkrétně se jedná o systémy:

1. **Sociálního pojištění**, které řeší ty sociální události, na které se může člověk předem připravit, neboli pojistit. V této oblasti dnes fungují systémy sociálního a důchodového pojištění.
2. **Státní sociální podpory**, kde jsou řešeny sociální situace, kdy je účelná určitá podpora. Jedná se především o podporu rodiny s dětmi v případech narození dítěte, péče o děti v raném stádiu a v jejich výchově po dobu přípravy na povolání.
3. **Sociální pomoci**, která řeší situace, jež není občan schopen řešit sám ani s pomocí vlastní rodiny. Jedná se tedy o obtížné sociální situace stavu sociální a hmotné nouze.²⁴

1.5 Systém pomoci v hmotné nouzi

„Systém pomoci v hmotné nouzi je dávkový subsystém sociální pomoci, zavedený s účinností od 1. ledna 2007 zákonem č. 111/2006 Sb.“²⁵ Současná podoba systému je však značně ovlivněná novelizací provedenou v rámci tzv. sociální reformy. Tato novelizace nabyla účinnosti 1. ledna 2012, měla zjednodušit posuzování situace hmotné nouze a rozšířit prostor pro správní rozhodování. Zároveň díky ní došlo ke změně poskytovatele dávek pomoci v hmotné nouzi. Tím se stal Úřad práce ČR.²⁶ Předchůdcem systému pomoci v hmotné nouzi byly dávky sociální péče z důvodu sociální potřeby.²⁷

Systém pomoci v hmotné nouzi je jedním z opatření, kterými Česká republika bojuje proti sociálnímu vyloučení. Pomoc osobám v hmotné nouzi je v rámci tohoto systému řešena pomocí tří dávek:

²⁴ Srov. KREBS. *Sociální politika*. 5. vyd. str. 177-178.

²⁵ KAHOUN. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 349.

²⁶ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 16-17.

²⁷ Srov. KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. str. 36.

1. **příspěvku na živobytí,**
2. **doplatku na bydlení,**
3. **mimořádné okamžité pomoci.**²⁸

Nedílnou součástí systému je také sociální práce s klienty. Některé úkoly v rámci sociální práce ale kromě Úřadu práce České republiky vykonávají rovněž obecní úřady.²⁹

Ministerstvo práce a sociálních věcí na svých webových stránkách uvádí, že systém pomoci v hmotné nouzi je „*formou pomoci osobám s nedostatečnými příjmy, motivující tyto osoby k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb, za předpokladu, že každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá.*“³⁰

1.6 Účel systému pomoci v hmotné nouzi

Pro správné pochopení účelu systému pomoci v hmotné nouzi považuji za vhodné vyjasnit si nejprve účel jemu nadřazeného celku, tedy systému sociální pomoci. Ten lze dle Prof. Krebse shrnout do tří bodů, kterými je:

1. navrátit člověku potřebujícímu sociální pomoc co nejrychleji sociální suverenitu,
2. pomoci mu překonat přechodné stádium sociálně-ekonomických potíží,
3. řešit jeho trvalé sociálně svízelné postavení.³¹

Prof. Krebs dále dodává, že „*jedním ze základních cílů sociální pomoci je tedy zabránit propadu občana do trvalé sociální závislosti*“³². Účelem sociální pomoci proto rozhodně není jaksi absorbovat občany v sociální či hmotné nouzi a zajistit jim trvalé přežívání na určité hranici sociální politikou ještě uznané za důstojnou. Takovéto trvalé zajištění občanů je naopak až poslední možností, neboť primárním cílem je pomoci člověku co možná nejrychleji vyřešit obtížnou situaci a převzít za sebe plnou odpovědnost.

²⁸ Srov. *Pomoc v hmotné nouzi 2015: Systém pomoci v hmotné nouzi* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015 [cit. 2015-10-15]. Dostupné na WWW. <http://www.mpsv.cz/cs/5>.

²⁹ Srov. Tamtéž

³⁰ Tamtéž

³¹ Srov. KREBS. *Sociální politika*. 5. vyd. str. 286.

³² Tamtéž

Profesor Tomeš také uvádí, že sociální pomoc je nutné poskytovat tak, aby nekonzervovala nežádoucí stav, ale aby poskytovala trvalé motivační impulzy k aktivitě občana.³³ Forma a rozsah sociální pomoci by měly být voleny i s ohledem na spoluúčast a snahu občana danou situaci řešit.³⁴

Za hlavní účel systému pomoci v hmotné nouzi pak lze označit plnění článku 30 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje, že „každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“³⁵ Jedná se tedy o jakousi ochrannou funkci, zajišťující osobám s nedostatečnými příjmy pomoc od státu.

V souladu s účelem systému sociální pomoci má ale systém pomoci v hmotné nouzi kromě této ochranné funkce i funkci motivační. Již od roku 2007, kdy vstoupil v platnost zákon č. 111/2006 Sb., je podle doc. Kotýnkové pomoc v hmotné nouzi koncipována tak, aby kromě pomoci osobám s nedostatečnými příjmy zajišťovala i jejich motivaci a stimulaci k soběstačnosti a k odstranění jejich závislosti na sociálních dávkách.³⁶ Účelem systému pomoci v hmotné nouzi je tedy i motivace a stimulace k aktivnímu řešení své situace, k soběstačnosti a k odstranění závislosti na tomto systému.

³³ Srov. TOMEŠ. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. str. 166.

³⁴ Srov. Tamtéž

³⁵ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. čl. 30.

³⁶ Srov. KOTÝNKOVÁ. *Sociální ochrana chudých v České republice*. str. 81-94.

2 Posuzování stavu hmotné nouze

2.1 Životní a existenční minimum

Od roku 2007, kdy začal fungovat systém pomoci v hmotné nouzi, se v České republice změnila i dosavadní jednoúrovňová „oficiální“ hranice chudoby, tvořená životním minimem, na hranici dvouúrovňovou, která se skládá z minima životního a minima existenčního. Ta upravuje zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.³⁷

„**Existenční minimum** je minimální hranicí peněžních příjmů, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití.“³⁸ Částku existenčního minima tvoří 2 200 Kč. Existenční minimum nelze použít u osob starších 68 let, u poživatelů starobního důchodu, u osob se třetím stupněm invalidity a u nezaopatřených dětí.³⁹

„**Životní minimum** je minimální společensky uznaná hranice peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.“⁴⁰ „Životní minimum plní rozhodující úlohu při posuzování hmotné nouze“⁴¹.

Částky životního minima jsou uváděny v Kč za měsíc a jsou stanoveny takto:

- pro jednotlivce	3 410,-
- pro první dospělou osobu v domácnosti	3 140,-
- pro druhou a další dospělou osobu v domácnosti	2 830,-
- pro nezaopatřené dítě ve věku do 6 let	1 740,-
- pro nezaopatřené dítě ve věku 6 až 15 let	2 140,-
- pro nezaopatřené dítě ve věku 15 až 26 let	2 450,- ⁴²

Částky životního ani existenčního minima nezahrnují nezbytné náklady na bydlení. Ochranu v této oblasti zajišťuje v rámci systému státní sociální podpory poskytování příspěvku na bydlení a v rámci systému pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení.⁴³

³⁷ Srov. KOTÝNKOVÁ, *Sociální ochrana chudých v České republice*. str.82-83.

³⁸ *Příjmy a životní úroveň: Životní a existenční minimum* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, posl. aktualizace 4. 1. 2013 [cit. 2015-11-17]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/11852>.

³⁹ Srov. Tamtéž

⁴⁰ Tamtéž

⁴¹ Tamtéž

⁴² Srov. Tamtéž

⁴³ Srov. Tamtéž

2.2 Společně posuzované osoby

Pro posouzení stavu hmotné nouze je třeba posuzovat příjmy a sociální a majetkové poměry nejen u žadatele o dávky pomoci v hmotné nouzi, ale i u dalších osob. Jedná se o tzv. společně posuzované osoby, jejichž okruh vymezuje zákon č. 110/2006 Sb. Mezi tyto osoby patří:

- rodiče a nezletilé nezaopatřené děti,
- manželé nebo registrovaní partneři,
- rodiče a zletilé nebo nezletilé zaopatřené děti, pokud společně užívají byt,
- a další osoby za podmínky společného užívání bytu.⁴⁴

2.3 Částka živobytí

Jedná se o srovnávací částku ke zjištění stavu hmotné nouze a nároku na příspěvek na živobytí.⁴⁵ Částku živobytí jednotlivce podle zákona č. 111/2006 Sb. tvoří:

1. částka životního minima

- u nezaopatřeného dítěte

2. částka existenčního minima

- u osob vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání, kterým byl v posledních šesti měsících před podáním žádosti o dávku hmotné nouze skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení pracovněprávních povinností zvlášť hrubým způsobem
- u osob, které dluží na výživném pro nezletilé dítě částku vyšší než trojnásobek měsíční částky výživného
- u osob, jimž je poskytována zdravotní péče ve zdravotnickém zařízení po celý kalendářní měsíc

3. částka existenčního minima případně zvýšená o další částky

- u osob, které nejsou vyjmenovány v předchozích bodech⁴⁶

„Částka živobytí společně posuzovaných osob činí součet částek živobytí osob, které jsou osobami společně posuzovanými.“⁴⁷

⁴⁴ Srov. KAHOUN. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 349.

⁴⁵ Srov. Tamtéž, str. 351.

⁴⁶ Srov. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. § 24.

2.4 Zvýšení částky živobytí

Částka živobytí jednotlivce může být zvýšena o polovinu rozdílu mezi minimem životním a existenčním u osoby, která majetek:

- má a využívá jej ke zvýšení příjmu,
- má, ale není možné jej použít ke zvýšení příjmu,
- nemá.

Dále je možné částku živobytí zvýšit o polovinu rozdílu mezi životním a existenčním minimem osobě, která:

- své nároky a pohledávky uplatňuje,
- nemá nároky ani pohledávky.⁴⁸

Částka živobytí jednotlivce tedy může, při splnění podmínek k nároku na obě zvýšení, dosáhnout částky životního minima. Naopak pokud tyto podmínky splněny nejsou, tvoří částku živobytí jednotlivce minimum existenční.

2.5 Započítávané příjmy

Příjem je jeden z klíčových pojmů pro zjišťování stavu hmotné nouze. Porovnání příjmů osoby či společně posuzovaných osob s jejich částkou živobytí je totiž základním kritériem pro zjišťování nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi. Za příjem pro účely posuzování stavu hmotné nouze se považuje:

- 70 % čistých příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků a ze mzdových nároků vyplácených úřadem práce při platební neschopnosti zaměstnavatele,
- 80 % příjmů z dávek nemocenského pojištění a náhrady mzdy nebo platy v době pracovní neschopnosti,
- 80 % příjmů z podpory v nezaměstnanosti a z podpory při rekvalifikaci,
- 100 % ostatních započítatelných příjmů podle zákona č. 110/2006 Sb.⁴⁹

Při posuzování nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi je možno tyto příjmy snížit o odůvodněné náklady na bydlení, kterými se rozumí především částky

⁴⁷ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. § 24.

⁴⁸ Srov. Tamtéž, § 26-27.

⁴⁹ Srov. KAHOUN. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 349-350.

nájemného a pravidelných úhrad za služby spojené s užíváním bytu (např. vodné a stočné, elektřina, plyn či odvoz odpadu).⁵⁰

Nejvýše je však možné příjmy takto snížit o 30 % (resp. o 35 % v hlavním městě) příjmů osoby nebo společně posuzovaných osob. Tato částka, o niž je možné příjmy snížit, se nazývá *přiměřené náklady na bydlení*.⁵¹

2.6 Osoba v hmotné nouzi

Obecně lze říci, že osobou v hmotné nouzi je osoba nebo rodina, která nemá dostatečné příjmy a její celkové sociální a majetkové poměry jí neumožňují uspokojit své základní životní potřeby na společensky přijatelné úrovni a zároveň nemůže tuto nepříznivou situaci vyřešit vlastním přičiněním.⁵²

Zákon č. 111/2006 Sb. toto dále upřesňuje a uvádí hned několik situací, kdy se osoba nachází v hmotné nouzi, a situací, kdy ji orgán pomoci v hmotné nouzi za osobu v hmotné nouzi považovat může. Tyto konkrétní situace se již vztahují k jednotlivým dávkám pomoci v hmotné nouzi, proto se jim budu více věnovat až v další části své práce, kde budou jednotlivé dávky pomoci v hmotné nouzi popsány.

2.7 Osoba, která není v hmotné nouzi

Zákon stanovuje také případy, kdy fyzická osoba není v hmotné nouzi, resp. kdy není považována za osobu v hmotné nouzi i přesto, že pro to splňuje podmínky. Jedná se o osobu:

- která není v pracovním vztahu ani osobou samostatně výdělečně činnou a není ani vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání (s výjimkou osob starších 68 let, invalidních ve 3. stupni, poživatelů starobního důchodu, nezaopatřených dětí a dalších uvedených v zákoně č.111/2006 Sb.),
- která je uchazečem o zaměstnání a bez vážného důvodu odmítla vykonávat krátkodobé zaměstnání nebo se účastnit v cíleném programu k řešení zaměstnání,

⁵⁰ Srov. KAHOUN. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 351.

⁵¹ Srov. Tamtéž

⁵² Srov. *Pomoc v hmotné nouzi 2015: Osoba v hmotné nouzi* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015 [cit. 2015-10-15]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/5#sphn>.

- která je osobou samostatně výdělečně činnou a její příjem, po odečtení přiměřených nákladů na bydlení, nedosahuje částky živobytí proto, že se nepřihlásila k nemocenskému pojištění a nenáleží jí tudíž dávky nemocenského pojištění,
- která nemá nárok na dávku nemocenského pojištění nebo jí náleží ve snížené výši z důvodu, že si přivodila pracovní neschopnost úmyslně,
- které byla uložena sankce za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky,
- která nastoupila výkon zabezpečovací detence, vazby nebo trestu odnětí svobody,
- která prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu si zvýšit příjem vlastním přičiněním.⁵³

2.8 Prokazatelné neprojevení snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním

To, že osoba bez objektivních důvodů nejeví snahu své příjmy zvýšit a není tedy osobou v hmotné nouzi, považuje zákon č. 111/2006 jako prokazatelné pouze ve dvou případech.

Prvním z nich je, pokud do tří měsíců, za které osoba nebo společně posuzovaná osoba pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi, nedojde k využití majetku. Za takovéto využití se považuje prodej nebo jiné využití majetku, který takto využít lze, ke zvýšení svých příjmů.⁵⁴

Druhým případem je, pokud do tří měsíců, za které osoba nebo společně posuzovaná osoba pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi, nedojde k uplatnění některého z nároků a pohledávek. Mezi ty patří např. nárok na dávky státní sociální podpory, nárok na dávky nemocenského a důchodového pojištění nebo nárok na výživné.⁵⁵

⁵³ Srov. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, § 3.

⁵⁴ Srov. Tamtéž, § 11, 14, 26.

⁵⁵ Srov. Tamtéž, § 11, 13, 27.

3 Dávky pomoci v hmotné nouzi

3.1 Příspěvek na živobytí

„Příspěvek na živobytí je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi. Pokrývá potřeby osoby na úrovni zabezpečující její základní životní podmínky.“⁵⁶ Pro příspěvek na živobytí se osoba považuje za osobu v hmotné nouzi, pokud její příjem nebo příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje stanovené částky živobytí.⁵⁷

Výše příspěvku na živobytí je stanovena jako rozdíl mezi příjmy osoby, nebo společně posuzovaných osob, sníženými o přiměřené náklady na bydlení, a jejich částkou živobytí. Jedná se o opakující se dávku, vyplácenou v pravidelných měsíčních lhůtách, stanovených jeho plátcem, v kalendářním měsíci, za který náleží. Pokud je zřejmé, že příjemce nedokáže s větší finanční částkou dobře hospodařit, může být vyplácen v menších částkách týdně nebo i denně.⁵⁸

Příspěvek na živobytí může být vyplácen v peněžní nebo věcné formě, popř. v obou formách. O způsobu výplaty dávky rozhoduje její plátec. Ten může k věcné formě výplaty přistoupit v případech, kdy existuje důvodné podezření, že by dávka nebyla použita k účelu, ke kterému byla určena. V takovém případě může být určen i zvláštní příjemce dávky, který je povinen dávku použít ve prospěch osoby nebo společně posuzovaných osob, kterým byla dávka přiznána.⁵⁹

3.2 Doplatek na bydlení

Hlavní dávkou, která pomáhá osobám s nízkými příjmy hradit náklady spojené s bydlením, je příspěvek na bydlení poskytovaný systémem státní sociální podpory. Přesto obsahuje i systém pomoci v hmotné nouzi možnost další pomoci osobám, které ani přes poskytnutý příspěvek na bydlení nemají dostatek prostředků k úhradě nákladů spojených s bydlením, nebo které nárok na příspěvek nemají, ale jejich příjmy jsou tak

⁵⁶ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 96.

⁵⁷ Srov. Tamtéž, str. 95.

⁵⁸ Srov. KAHOUN. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 354.

⁵⁹ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 113, 116.

nízké, že by jim po úhradě nákladů na bydlení nezbývalo na živobytí. Touto možností je doplatek na bydlení.⁶⁰

Za osobu v hmotné nouzi pro doplatek na bydlení se považuje osoba, pokud po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení, snížených o příspěvek na bydlení, nedosahuje její příjem nebo příjem společně posuzovaných osob, zvýšený o příspěvek na živobytí, částky živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob.⁶¹

Výše doplatku na bydlení je určena jako rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení za aktuální měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení, a částky, o kterou příjem osoby nebo společně posuzovaných osob, zvýšený o příspěvek na živobytí, převyšuje částku živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob.⁶²

Doplatek na bydlení je opakující se dávkou vyplácenou v měsíci, za který náleží. Plátce může dávku, bez nutnosti souhlasu oprávněné osoby, posílat i přímo pronajímateli, resp. poskytovateli služeb k přímé úhradě nájemného nebo služeb spojených s bydlením. Délka pobírání této dávky je zákonem omezená maximálně na 84 měsíců během 10 kalendářních let. Toto omezení neplatí pro osoby starší 70 let.⁶³

3.3 Mimořádná okamžitá pomoc

Sám pojem mimořádná okamžitá pomoc částečně vyjadřuje účel této dávky, tj. řešit určité situace mimořádným způsobem a okamžitě. Tato dávka pomáhá osobám, jež se nachází ve specifické situaci, kterou právě bez mimořádné okamžité pomoci ze strany státu nejsou schopny samy vyřešit. Jedná se o dávku jednorázovou, která ovšem může být vyplacena vícekrát. Pro nárok na mimořádnou okamžitou pomoc nemusí být osoba ve stavu hmotné nouze pro příspěvek na živobytí nebo doplatek na bydlení. Rozhodující je to, aby ji orgán pomoci v hmotné nouzi uznal za osobu v hmotné nouzi proto, že se dostala do některé ze sociálních situací, které demonstrativně udává zákon č. 111/2006 Sb.⁶⁴

Za osobu v hmotné nouzi pro přiznání mimořádné okamžité pomoci tak může být uznána osoba, která nesplňuje nároky pro přiznání příspěvku na živobytí, ale vzhledem

⁶⁰ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 101.

⁶¹ Srov. Tamtéž

⁶² Srov. Tamtéž, str. 104.

⁶³ Srov. KAHOUN. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 354.

⁶⁴ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 106.

k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům jí hrozí vážná újma na zdraví. Výše pomoci je v tomto případě stanovena jako doplnění příjmů do výše existenčního minima, v případě nezaopatřeného dítěte do výše minima životního.⁶⁵

Dále může být za osobu v hmotné nouzi uznána osoba, kterou postihla mimořádná událost a její celkové sociální a majetkové poměry jí neumožňují tuto nepříznivou situaci překonat vlastními silami. Mimořádnými událostmi se rozumí především živelní pohromy, požáry, průmyslové či ekologické havárie a jiné destruktivní události. V takovém případě může být, podle uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, poskytnuta finanční pomoc až do výše patnáctinásobku životního minima jednotlivce (při současné výši životního minima 51 150 Kč).⁶⁶

Osobou v hmotné nouzi může být uznána také osoba, která nemá dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se správními poplatky při ztrátě osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, dále k úhradě jízdného při ztrátě peněz a v případech nezbytné potřeby i k úhradě noclehu. Výše pomoci může být stanovena až do výše takového jednorázového výdaje.⁶⁷

Dalším případem, kdy může být osoba uznána za osobu v hmotné nouzi, může být, pokud tato osoba nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatek prostředků k pořízení nebo opravě nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby. Tímto předmětem dlouhodobé potřeby může být např. lednička, pračka nebo jiné předměty nezbytné pro zajištění základních životních potřeb. Orgán pomoci v hmotné nouzi může v takovém případě poskytnout finanční pomoc až do výše nákladů spojených s pořízením nebo opravou konkrétního předmětu dlouhodobé potřeby. V jednom kalendářním roce však součet takto poskytnutých dávek nesmí překročit desetinásobek životního minima jednotlivce (34 100 Kč).⁶⁸

Orgán pomoci v hmotné nouzi může také uznat stav hmotné nouze v případě, kdy fyzická osoba nemá vzhledem ke svým příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečně prostředky k úhradě nákladů spojených se vzděláváním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte a s nezbytnou činností spojenou se sociálně-právní ochranou dětí. Výše finanční pomoci může být stanovena až do celkové výše

⁶⁵ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 106 - 107.

⁶⁶ Srov. Tamtéž, str. 107 - 108.

⁶⁷ Srov. Tamtéž, str. 108.

⁶⁸ Srov. Tamtéž, str. 108 - 109.

těchto nákladů, ovšem součet takto poskytnutých dávek za jeden kalendářní rok opět nesmí překročit částku desetinásobku životního minima jednotlivce.⁶⁹

Posledním případem, kdy může být osoba uznána osobou v hmotné nouzi pro poskytnutí mimořádné okamžité pomoci, je situace, kdy tato osoba vzhledem k neuspokojivému sociálnímu zázemí a nedostatku financí není schopna úspěšně řešit svoji situaci a je ohrožena sociálním vyloučením. Jedná se zejména o osoby propuštěné z výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody, z psychiatrické léčebny nebo léčebny chorobných závislostí, ze zdravotnického zařízení, z ústavní nebo ochranné výchovy a z pěstounské péče, dále osoby bez přístřeší a osoby ohrožené trestnou činností jiných osob. Výše mimořádné okamžité pomoci může být stanovena do výše 1 000 Kč a součet takto poskytnuté pomoci za kalendářní rok nesmí překročit čtyřnásobek životního minima jednotlivce (13 640 Kč).⁷⁰

Z výše uvedeného vyplývá, že o přidělení mimořádné okamžité pomoci a o její výši rozhoduje vždy orgán pomoci v hmotné nouzi, tedy Úřad práce ČR, na základě posouzení potřeb a možností žadatele. Tento orgán může taktéž rozhodnout, zda bude dávka vyplacena v peněžní nebo věcné formě.⁷¹

⁶⁹ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 109 - 110.

⁷⁰ Srov. Tamtéž, str. 111.

⁷¹ Srov. KAHOUN. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. str. 356.

4 Závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi

4.1 Závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi

V první části své práce jsem psal, že jedním ze základních cílů sociální pomoci je zabránit propadu do trvalé sociální závislosti. Řada lidí však může být dlouhodobě, nebo i trvale, závislá právě na dávkách sociální pomoci. Vzhledem k povaze dávek pomoci v hmotné nouzi lze přitom považovat za závislé téměř všechny jejich příjemce. Pokud by totiž nedošlo k výplatě těchto dávek, jejich příjemci by se dostali do stavu, kdy by jejich příjmy nestačily k uspokojení jejich základních potřeb. Výjimkou by byly pouze osoby, které mají dostatečné příjmy, jež ale nepřiznávají, a dávky zneužívají. Takováto závislost je v případech hmotné nouze sice samozřejmá, problémem však je, pokud se tato závislost stane dlouhodobou. S rostoucí dobou závislosti se totiž mohou vyvíjet určité změny chování, či dokonce strategie chování, a zároveň se snižuje šance na odstranění této závislosti, což bude patrné z kapitol 4.2 a 4.3.

Problém rostoucí závislosti občanů na dávkách určených osobám v hmotné nouzi v České republice byl podle Prof. Sirovátky reflektován již na konci 90. let minulého století. I přes poměrně nízkou míru nezaměstnanosti bylo již v roce 1998 registrováno 133 000 rodin, které byly trvalými příjemci sociálních dávek, a jejich počet nadále rostl. Do tohoto počtu navíc nebyly zařazeny domácnosti jednotlivců.⁷² Tehdejší dávky sociální pomoci, určené ke krátkodobé a přechodné výpomoci, byly užívány dlouhodobě, tedy déle než rok, více než polovinou příjemců. V 17 % případů byly dokonce pobírány po dobu čtyř a více let.⁷³

S rostoucím počtem osob závislých na sociálních dávkách se samozřejmě zvyšovaly i výdaje na dávky sociální péče z důvodu sociální potřebnosti, předchůdce dávek pomoci v hmotné nouzi. Ty od zmiňovaného roku 1998 až do roku 2006, pouze s výjimkou roku 2005, neustále rostly.⁷⁴ Statistiky o počtu dlouhodobých uživatelů těchto dávek již bohužel MPSV ve svých výročních zprávách nezveřejňuje, ale lze předpokládat, že s rostoucími výdaji opravdu rostl i počet dlouhodobých příjemců.

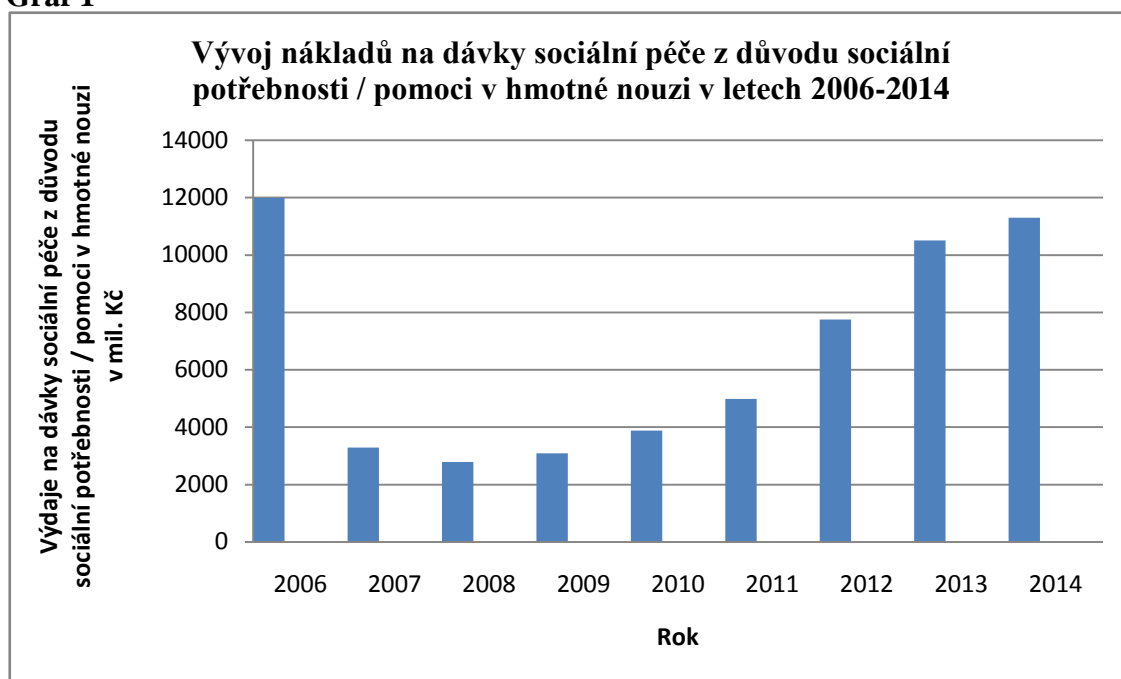
⁷² Srov. SIROVÁTKA, Tomáš. *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita*. str. 83-84.

⁷³ Srov. Tamtéž, str. 87.

⁷⁴ Srov. PRŮŠA, Ladislav, VÍŠEK, Petr a JAHODA, Robert. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. str. 263.

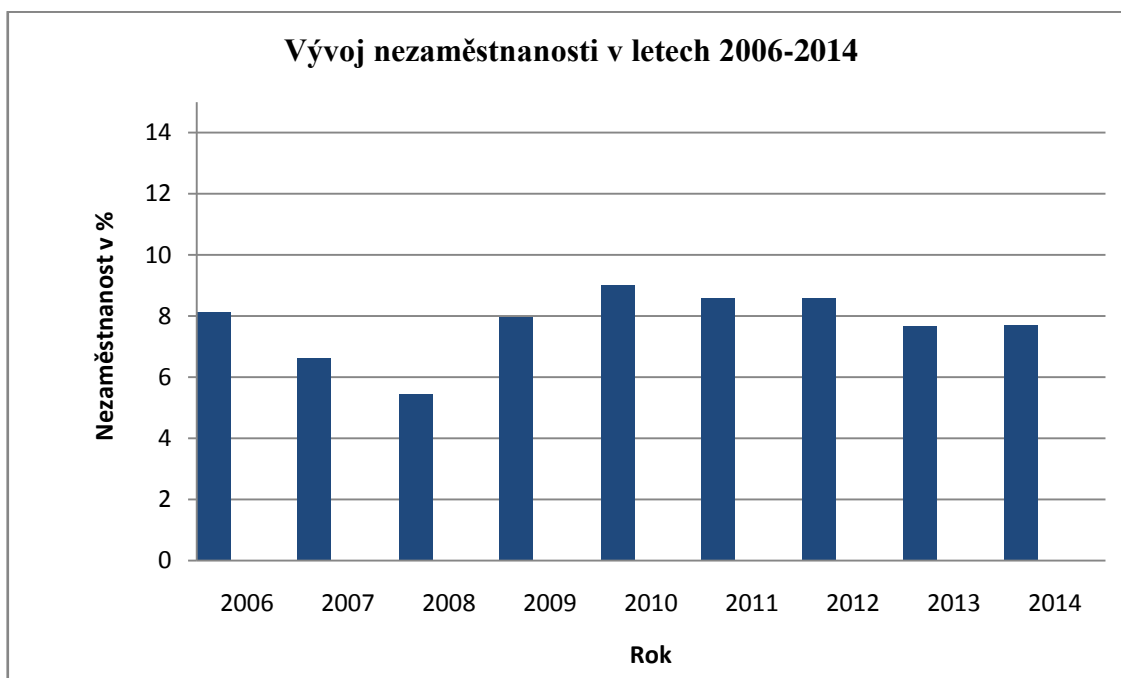
K zásadní změně došlo v roce 2007, kdy začaly platit zákony č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu a č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Po změnách životního minima a zavedení systému pomoci v hmotné nouzi se výdaje na tyto dávky rapidně snížily. V dalších letech se ale tyto náklady opět zvyšovaly, což lze dobře pozorovat z grafu 1.

Graf 1



Zdroj: PRŮŠA, Ladislav, VÍŠEK, Petr a JAHODA, Robert. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 276 s. ISBN 978-80-7478-528-3. str. 19.; *Informace o vyplacených dávkách v resortu MPSV ČR v prosinci 2014*. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/20290/davky_prosinec_2014.pdf. str. 6.; vlastní zpracování

Graf 2



Zdroj: *Statistická ročenka trhu práce v České republice 2014*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí - Odbor trhu práce, 2015. ISBN 978-80-7421-093-8. Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/20862/MPSV_rocenka_2014.pdf. str. 19.; vlastní zpracování

Graf 2 znázorňuje vývoj nezaměstnanosti v letech 2006 až 2014. Ta by totiž měla být hlavním korelačním vztahem k růstu nákladů na dávky pro osoby postižené chudobou.⁷⁵ Při srovnání obou grafů je však patrné, že vývoj nezaměstnanosti a vývoj nákladů na dávky pomoci v hmotné nouzi spolu příliš nekorrespondují. Zatímco nezaměstnanost po roce 2010 již spíše klesala, výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi stále stoupají. K nejvyššímu růstu výdajů pak došlo bezprostředně po novelizaci systému pomoci v hmotné nouzi v letech 2012 (o 55,6 %) a 2013 (o 35,6 %).

Současný počet dlouhodobých uživatelů dávek pomoci v hmotné nouzi je opět velmi znepokojivý. Zatímco v letech 2010 a 2011 činil podíl těch, kteří pobírali příspěvek na živobytí, tedy základní dávku pomoci v hmotné nouzi, déle než jeden rok 41 % respektive 46 %, v roce 2015 již tento podíl tvořil přibližně 64 % všech jeho příjemců. Informace o tomto podílu v letech 2012 – 2014 nemá MPSV z důvodů změn změny informačního systému k dispozici.⁷⁶

⁷⁵ Srov. PRŮŠA, VÍŠEK, JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. str. 181.

⁷⁶ Srov. Příloha 1

4.2 Zdroje závislosti na sociálních dávkách

Závislost na sociálních dávkách má samozřejmě své příčiny. Těmi primárními jsou především nezaměstnanost a marginalizace určitých skupin na pracovním trhu. Růst závislosti má ale i další příčiny, které vyplývají z komplexních účinků systému sociální pomoci a sociálních intervencí zaměřených na chudobou ohrožené skupiny.⁷⁷

Profesor Sirovátka charakterizuje tři modely zdrojů závislosti na sociálních dávkách. „Žádný z uvedených modelů sám o sobě přitom nevysvětluje beze zbytku proces vzniku a posilování závislosti na sociálních dávkách, v souhrnu však umožňují reflektovat interakci strukturálních a individuálních faktorů, které ji ovlivňují.“⁷⁸

Model racionální volby předpokládá, že lidé porovnávají možnosti, především finanční, které se jim nabízejí. Dochází tedy ke kalkulaci příjmů zajištěných sociálními dávkami a příjmů dosažitelných z pracovní činnosti. Předpokládaný příjem z pracovní činnosti se přitom pohybuje okolo minimální mzdy, protože se většinou jedná o nekvalifikované a marginalizované pracovníky. Do této kalkulace jsou navíc zahrnuty i náklady na dojíždění do práce, hlídání dětí, oblečení, ale i obět' volného času.⁷⁹

Model očekávání zdůrazňuje význam individuálního přesvědčení o možnostech kontrolovat výsledky svého jednání a ukazuje, že v určitých případech prožitá zkušenost, a z ní vyplývající očekávání vůči trhu práce, koriguje kalkulaci mzdou.⁸⁰

Z hlediska zájmu o aktivitu na pracovním trhu lze rozlišit dvě hlavní kategorie příjemců dávek. Tou první jsou osoby, u nichž došlo z určitého důvodu ke ztrátě dřívějšího, vcelku dobře placeného a často i kvalifikovaného zaměstnání. U těchto osob přetrvává aspirace na získání podobného zaměstnání. Model racionální volby je v těchto případech irelevantní, protože mzdové požadavky jsou stabilně vyšší než životní minimum domácnosti. Pokud je však tento člověk v hledání požadovaného zaměstnání neúspěšný, stoupá jeho frustrace a současně se adaptuje na život na sociálních dávkách. Dochází k úpadku aspirací a pasivitě.⁸¹

⁷⁷ Srov. SIROVÁTKA. *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita*. str. 83.

⁷⁸ Tamtéž, str. 86.

⁷⁹ Srov. Tamtéž, str. 97-98.

⁸⁰ Srov. Tamtéž, str. 98.

⁸¹ Srov. Tamtéž

Druhou kategorií jsou právě příjemci se zkušeností trvalejší frustrace a zablokovaného přístupu na trh práce, což vede k adaptaci na život na dávkách a k oslabení zájmu o legální pracovní trh.⁸²

Kulturní model předpokládá existenci typu lidí adaptovaných životu na sociálních dávkách, kteří definitivně rezignují na etiku práce a někdy i na etiku rodiny. Vzniká v důsledku dlouhodobé nezaměstnanosti, osamělosti a sociálního vyloučení, života v prostředí bez pozitivních vzorů nebo v důsledku výchovy. Jejich závislost lze vnímat jako kulturně podmíněnou, vznikla však typicky důsledkem dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách.⁸³

Tito lidé někdy ani nemají žádnou zkušenost s trhem práce a ztráta volného času a osobního pohodlí by pro ně byla značnou obětí.⁸⁴ „*Mimo to v jejich případě obvykle nepůsobí ani žádný tlak sociálně odpovědné role*“⁸⁵.

4.3 Past pracovní demotivace

Z předchozích dvou kapitol je patrné, že v České republice je, ve srovnání s lety po zavedení systému pomoci v hmotné nouzi, opět relativně velký počet osob závislých na sociálních dávkách, konkrétně na dávkách pomoci v hmotné nouzi, a že podíl jejich dlouhodobých příjemců je velmi vysoký. Patrné je také, že kromě nezaměstnanosti mají na tuto závislost vliv i další faktory, což by teoreticky mohlo vysvětlovat nesoulad ve vývoji nezaměstnanosti a růstem nákladů na dávky pomoci v hmotné nouzi.

Z předchozí kapitoly ale také vyplývá, že vlivem dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách může vzniknout určitá skupina příjemců adaptovaných životu na sociálních dávkách, kteří zcela ztrácejí zájem o zajištění svých příjmů prostřednictvím práce, a že jejímu vzniku může napomáhat i systém poskytovaných sociálních dávek. Takovýto stav označila v roce 2007 docentka Kotýnková jako past pracovní demotivace, nebo také sociální past chudoby. Ta se týká především osob s nízkou kvalifikací a větším počtem dětí a demotivuje tyto osoby od hledání, přijetí a udržení

⁸² Srov. SIROVÁTKA. *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita*. str. 98.

⁸³ Srov. Tamtéž, str. 99-100.

⁸⁴ Srov. Tamtéž, str. 100.

⁸⁵ Tamtéž

zaměstnání, protože dávky jsou snadno dosažitelné a mohou být i vyšší než reálně dosažitelné příjmy z pracovní činnosti.⁸⁶

U těchto osob se pak *„postupně začala projevovat určitá „strategie“ chování, spočívající v nezájmu o málo placenou práci a v účelovém chování, které umožnilo příjemci dávek setrvat v sociálním systému.“*⁸⁷

Jiní autoři o takovéto situaci hovoří jen jako o sociální pasti. Tu označují za celoevropský problém, jehož podstatou je *„problém konfliktu garance a motivace, kdy zákonem stanovené minimum nemůže být zabezpečeno prací, a je proto pro určitou skupinu osob výhodnější nepracovat.“*⁸⁸

⁸⁶ Srov. KOTÝNKOVÁ. *Sociální ochrana chudých v České republice*. str. 78.

⁸⁷ Tamtéž

⁸⁸ PRŮŠA, VÍŠEK, JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. str. 115.

5 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi

5.1 Motivační prvky

V kapitole 1.5 této práce je systém pomoci v hmotné nouzi charakterizován jako *dávkový subsystém sociální pomoci*. Poskytování sociální dávky přitom není bezvýhradně optimálním řešením problému. Sociální dávky vytvářejí závislost příjemců a jejich životní úrovně na státu, vytvářejí povinnost státu tuto oblast financovat a také deformují prvotní výsledky úspěšnosti na trhu práce.⁸⁹ Důležité je ale uvědomit si, že „*sociální dávka není jen transfer peněz, ale je nástrojem sociální politiky.*”⁹⁰

Sociální dávky jako nástroj sociální politiky tedy musí obsahovat i prvky mobilizace a motivace příjemce k práci a k hledání dalších možností, jak nebýt na sociálních dávkách závislým.⁹¹ „*Je to značně složitý, mimořádně významný problém, nicméně je nutné hledat cesty, jak modifikovat systémy sociálních dávek tak, aby byly „employment friendly“, tj. nejen neobsahovaly demotivační prvky k práci, ale motivovaly k přijetí zaměstnání například tak, že by zvýhodňovaly ty, kteří tak postupují.*”⁹²

I systém pomoci v hmotné nouzi proto obsahuje určité motivační prvky. Ty budou pro účely této práce definovány zjednodušeně jako prvky systému pomoci v hmotné nouzi, které mají za cíl motivovat příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi k získání či udržení placeného zaměstnání, neboť to je hlavním nástrojem odstraňování chudoby⁹³, a k další aktivní snaze o zlepšení své nepříznivé situace. Pro zjištění tohoto cíle budu využívat informace zveřejněné Ministerstvem práce a sociálních věcí a odbornou literaturu.

Jedná se především o tzv. bonifikace, neboli přičítání určitých navýšení, při stanovování částky živobytí, k částce životního minima v závislosti na snaze osoby v hmotné nouzi zlepšit si svou nepříznivou situaci,⁹⁴ a o nezapočtení části příjmů pracujícího člověka do kalkulace sociální dávky, což vede k tomu, že výsledný disponibilní příjem pracujícího příjemce dávky je vyšší než u nepracujícího.⁹⁵ Mezi

⁸⁹ Srov. PRŮŠA, VÍŠEK, JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. str. 161.

⁹⁰ Tamtéž, str. 115.

⁹¹ Srov. Tamtéž

⁹² Tamtéž

⁹³ Srov. KOTÝNKOVÁ. *Sociální ochrana chudých v České republice*. str. 6.

⁹⁴ Srov. Tamtéž, str. 111.

⁹⁵ Srov. PRŮŠA, VÍŠEK, JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. str. 116.

motivační prvky ale bude zahrnuta například i omezená doba pobírání doplatku na bydlení, která má, mimo jiné, zvýšit motivaci osob k řešení jejich bytové situace.⁹⁶

5.2 Hodnocení motivačních prvků systému pomoci v hmotné nouzi

Hodnocení motivačních prvků systému pomoci v hmotné nouzi zde bude realizováno dvojím způsobem. Nejprve porovnáám, jaké motivační prvky obsahoval systém pomoci v hmotné nouzi v letech 2007 až 2011 a jak se změnily od roku 2012. Již zmíněná novelizace, která nabyla platnosti právě začátkem roku 2012, se totiž značně dotkla i motivačních prvků. Poté bude zkoumán potenciál současných motivačních prvků odstraňovat závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi a tím i bránit dlouhodobé či trvalé závislosti. Tento potenciál bude ověřován prostřednictvím aplikace modelů zdrojů závislosti na sociálních dávkách na jednotlivé motivační prvky.

Protože většina motivačních prvků je založena na finančním zvýhodňování aktivních osob, bude největší prostor věnován působení motivačních prvků z pohledu modelu racionální volby. Přesto budou tyto prvky, pokud to bude možné, reflektovány i z pohledu zbylých dvou modelů.

Pro model racionální volby, který spočívá v kalkulaci možných příjmů, je ale nezbytně nutné jasné stanovení určitých částek, jež budou kalkulovány. Tou nejdůležitější je mzda, za kterou příjemci dávek pracují nebo by pracovat mohli. Ta se samozřejmě u jednotlivých osob liší. Sám autor modelů zdrojů závislosti na sociálních dávkách však uvádí, že osoby, pro které je důležitý model racionální volby, nejčastěji pracují za nízké výdělky blízko životního minima.⁹⁷ Proto zde bude počítáno s tzv. minimální mzdou. Ta v současnosti činí 9 900 Kč hrubého měsíčně.⁹⁸ Čistou minimální mzdu pak činí 8 810 Kč u jednotlivce, 9 927 Kč u osoby s jedním nezaopatřeným dítětem, 11 244 Kč u osoby se dvěma nezaopatřenými dětmi, 12 661 Kč u osoby se třemi nezaopatřenými dětmi a 13 835 Kč u osoby se čtyřmi a více nezaopatřenými dětmi.

Druhou důležitou částkou jsou odůvodněné náklady na bydlení. Ty se také mohou lišit. Pro určení alespoň orientační částky nákladů na bydlení jsem se rozhodl využít

⁹⁶ Srov. PRŮŠA, VÍŠEK, JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. str. 103.

⁹⁷ Srov. SIROVÁTKA. *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita*. str. 97.

⁹⁸ Srov. *Minimální mzda od 1. 1. 2016* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, posl. aktualizace 5. 10. 2015 [cit. 2016-02-22]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/22117>.

část tabulky normativních nákladů na bydlení na základě nájemní smlouvy uvedené zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Ta uvádí „ve střední „kategorii“ bydlení, podle velikosti obce, částky 5 858 Kč (1 osoba v domácnosti), 8 551 Kč (2 osoby), 11 762 (3 osoby) a 14 905 Kč (4 a více osob) za měsíc.⁹⁹

5.3 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi v letech 2007 – 2011

5.3.1 Nezapočítávané příjmy

V kapitole 2.5 jsem uvedl, že při zjišťování příjmů osoby a společně posuzovaných osob pro přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi je započítáváno pouze 70 % příjmů z pracovní činnosti a 80 % příjmů, které tyto příjmy nahrazují (podpora v nezaměstnanosti, dávky nemocenského pojištění atd.)

Tento motivační prvek je součástí systému pomoci v hmotné nouzi již od jeho zavedení v roce 2007 a motivuje osoby v hmotné nouzi, které pracují a jsou ochotny vykonávat i méně placenou práci.¹⁰⁰ Výsledný disponibilní příjem, po poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi, pracujících osob je totiž díky tomuto prvku vyšší než u osob, které nepracují.

Podobným způsobem funguje i snížení zjištěných příjmů o přiměřené náklady na bydlení. Díky němu bude opět výsledný disponibilní příjem vyšší u osob, které mají alespoň nějaké příjmy. Čím vyšší tyto příjmy jsou, tím se zvyšuje i disponibilní příjem.

5.3.2 Bonifikace

Dalším motivačním prvkem je hodnocení snahy zvýšení příjmů vlastním přičiněním. Tato snaha je odměňována pomocí tzv. bonifikací. Ty zvyšují částku živobytí osoby a tím i výslednou výši poskytnuté dávky osobám, které se prokazatelně snaží své příjmy zvýšit. Do roku 2012 se rozlišovalo mezi snahou o zvýšení příjmů vlastní prací, řádným uplatněním nároků a pohledávek a prodejem či jiným využitím majetku.¹⁰¹

K navýšení částky živobytí z důvodu snahy zvýšit si příjem docházelo ve dvou případech.

⁹⁹ Srov. Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, § 26.

¹⁰⁰ Srov. KOTÝNKOVÁ. *Sociální ochrana chudých v České republice*. str. 96.

¹⁰¹ Srov. Tamtéž, str. 111.

- U pracujících osob s vlastními příjmy byla částka živobytí, jejíž základ tvořilo existenční minimum, zvýšena o polovinu rozdílu mezi životním a existenčním minimem.
- U osob registrovaných na úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání byla částka živobytí zvýšena o 30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem. O dalších 20 % tohoto rozdílu mohla být zvýšena, pokud se tato osoba snažila o zvýšení příjmů dalšími aktivitami (např. využitím pracovních agentur, inzerce a pracovních nabídek na internetu, komunikací se zaměstnavateli apod.)¹⁰²

K dalšímu navýšení docházelo u osob, které prokazatelně uplatňují své nároky a pohledávky, čímž zvyšují své příjmy, nebo které nemají žádné nároky a pohledávky, které by mohli uplatnit a příjmy si tedy tímto způsobem zvyšovat nemohou. Částka živobytí u těchto osob byla zvýšena o 20 % rozdílu životního a existenčního minima.¹⁰³

Dále byla částka živobytí každé osoby po dobu prvních tří měsíců pobírání příspěvku na živobytí zvýšena o 30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem. Pro to, aby navýšení zůstalo zachováno i po uplynutí tří měsíců, musela osoba prokázat, že svůj majetek využívá ke zvýšení příjmů, nebo že žádný takto využitelný majetek nemá. Tímto způsobem byla bonifikována snaha zvýšit si příjem prodejem či jiným využitím majetku¹⁰⁴

Další možnou bonifikací bylo zvýšení částky živobytí o 300 Kč u osob, které měly zvýšené náklady spojené s hledáním zaměstnání.¹⁰⁵

„Na druhé straně došlo od 1. 1. 2008 k sankčnímu opatření vůči těm osobám, které pobírají dávky v hmotné nouzi déle než 12 měsíců.“¹⁰⁶ Částka živobytí byla v těchto případech snížena pouze na výši existenčního minima.¹⁰⁷ Později se dokonce doba, po níž částka živobytí klesla k existenčnímu minimu, snížila na 6 měsíců.¹⁰⁸

¹⁰² Srov. KOTÝNKOVÁ. *Sociální ochrana chudých v České republice*. str. 101.

¹⁰³ Srov. Tamtéž

¹⁰⁴ Srov. Tamtéž, str. 102.

¹⁰⁵ Srov. Tamtéž

¹⁰⁶ Tamtéž

¹⁰⁷ Srov. Tamtéž

¹⁰⁸ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 149.

5.3.3 Veřejná služba

Institut veřejné služby se stal součástí systému pomoci v hmotné nouzi od 1. 1. 2009 jako jedna z možností udržení pracovních schopností a dovedností osob.¹⁰⁹ „Cílem bylo podpořit vlastní aktivitu osob v hmotné nouzi při řešení své momentální životní situace.“¹¹⁰

U osob, které vykonávaly veřejné práce v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně, nedocházelo po uplynutí 6 měsíců k výše uvedenému snížení částky živobytí. Vykonávali-li je v rozsahu 30 a více hodin měsíčně, byla jejich částka živobytí navíc ještě navýšena o polovinu rozdílu životního a existenčního minima.¹¹¹

Praxe ukázala, že veřejná služba byla výhodná pro obce i občany. Byl sledován přínos veřejné služby k aktivizaci osob v hmotné nouzi, k získání nových sociálních vazeb, k udržení či znovuzískání pracovních návyků, zkušeností a dovedností, a tím i k zvýšení šance při hledání zaměstnání.¹¹²

5.4 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi od roku 2012

5.4.1 Nezapočítávané příjmy

Tento motivační prvek zůstal stejný i po novelizaci a ve stejné podobě, podrobně popsané v kapitole 2.5, zůstává i v současné době.

5.4.2 Bonifikace

V této oblasti došlo k zásadním změnám. Přestala totiž být posuzována snaha o zvýšení příjmů vlastní prací¹¹³. Některé bonifikace tak zcela zmizely, např. zvýšení částky živobytí pracujících osob a osob, které se snaží o získání zaměstnání dalšími aktivitami (např. pomocí agentur, inzerce a komunikace se zaměstnavateli). Další se změnilý na prvek donucovací. Tím se stala povinnost být registrován jako uchazeč o zaměstnání, bez níž přestává být osoba osobou v hmotné nouzi.¹¹⁴

¹⁰⁹ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 149.

¹¹⁰ Tamtéž

¹¹¹ Srov. Tamtéž

¹¹² Srov. Tamtéž, str. 149-150.

¹¹³ Srov. Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, čl. 1.

¹¹⁴ Srov. kapitola 2.7

Bonifikace osob snažících se o zvýšení svých příjmů uplatněním nároků a pohledávek a prodejem či jiným využitím majetku se pak změnila do podoby popsané v kapitole 2.4. Osobám, které pohledávky a nároky uplatňují či žádné nemají, je částka živobytí zvýšena o polovinu rozdílu mezi životní a existenčním minimem. O další polovinu tohoto rozdílu je částka živobytí zvýšená u osob, které prodaly nebo jinak využívají svůj majetek, nebo které žádný takto využitelný majetek nemají.

Přitom i tyto prvky lze chápat jako částečně donucovací. Kapitola 2.8 totiž ukazuje, že pokud osoba nedosáhne některého z těchto navýšení do uplynutí tří měsíců pobírání opakující se dávky pomoci v hmotné nouzi, přestane být považována za osobu v hmotné nouzi.

Zrušeno je také zvýšení částky živobytí o 300 Kč při zvýšených nákladech spojených s hledáním zaměstnání.

5.4.3 Veřejná služba

Velkými změnami prošel i institut veřejné služby. Jednak se rozšířil okruh osob, jimž mohla být veřejná služba nabídnuta, na všechny uchazeče o zaměstnání registrované úřadem práce.¹¹⁵ Hlavně ale došlo k přeměně na prvek donucovací. Pokud totiž *„uchazeč o zaměstnání vedený v evidenci Úřadu práce ČR nepřetržitě déle než dva měsíce odmítne bez vážného důvodu vykonávat veřejnou službu v rozsahu až do 20 hodin týdně, bude z evidence vyřazen, což znamená, že přijde o podporu v nezaměstnanosti a o dávky v hmotné nouzi.“*¹¹⁶ Za takto pojatou veřejnou službu navíc nenáleží žádná finanční odměna, ani nemá žádný vliv na výši dávek pomoci v hmotné nouzi¹¹⁷, čímž zcela ztrácí svou motivační funkci.

V listopadu 2012 nakonec veřejná služba ztratila i svou novou donucovací funkci, když Ústavní soud shledal povinnost účastnit se nařízené a neplacené veřejné služby za protiústavní.¹¹⁸ Výkon neplacené veřejné služby se tak stal zcela dobrovolným.

¹¹⁵ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 150.

¹¹⁶ *K jakým změnám ve veřejné službě dojde od roku 2012?* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 2016-02-27]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/11719>.

¹¹⁷ Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 151.

¹¹⁸ Srov. *ÚS překreslil část reformních zákonů, jako celek je nechal v platnosti* [online]. Praha: Česká televize, 2. 12. 2012 [cit. 2016-02-27]. Dostupné na WWW: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1131123-verejna-sluzba-zustane-zmeni-se-jen-podminky>.

5.4.4 Omezená doba pobírání doplatku na bydlení

Od roku 2012 je doba poskytování doplatku na bydlení omezena na dobu 84 měsíců během deseti let.¹¹⁹ Toto omezení je zde přičítáno mezi motivační prvky, protože „*tato skutečnost má*“, mimo jiné, „*zvýšit motivaci osob v řešení jejich bytové situace*“¹²⁰. Doba vyplácení se ale počítá až od 1. 1. 2012¹²¹, účinek tohoto prvku tak bude možné vyhodnotit až po roce 2020.

5.5 Motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi z pohledu modelů zdrojů závislosti na sociálních dávkách

5.5.1 Nezapočítávané příjmy

Pro zhodnocení potenciálu tohoto motivačního prvku k odstraňování závislosti na sociálních dávkách je nejvíce relevantní model racionální volby. Proto je nutné zjistit, o kolik se díky nezapočtení části příjmů zvýší celkový příjem osoby v hmotné nouzi, pokud bude pracovat. To je pro lepší přehlednost znázorněno v tabulkách č. 1 a 2, které ukazují rozdíl mezi částkou živobytí nepracující osoby nebo společně posuzovaných osob, do které jsou příjmy dorovnány příspěvkem na živobytí, a částkou celkových příjmů těchto osob, pokud jedna z nich přijme placené zaměstnání. Tyto celkové příjmy tvoří součet čisté mzdy a příspěvku na živobytí, který může být, právě díky nezapočtení části příjmů, vyplácen i osobám, jejichž čistá mzda převyšuje jejich částku živobytí.

V tabulce nejsou zobrazeny příjmy z dávek příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Tyto příjmy jsou totiž určeny primárně k úhradě nákladů na bydlení a příjemci s nimi tedy nemohou volně disponovat. Pro zjednodušení celého porovnávání proto nejsou brány v potaz. Pro vypracování těchto tabulek jsem pracoval s postupy a částkami uvedenými ve 2. kapitole a částkami uvedenými v kapitole 5.2.

¹¹⁹ Srov. kapitola 3.2

¹²⁰ BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 103.

¹²¹ Srov. Tamtéž

Tabulka 1

Počet osob (dospělý + nezaopatřené děti)	1	1 + 1 (8 let)	1 + 2 (8 a 13 let)	1 + 3 (8,13 a 18 let)	1 + 4 (3, 8, 13 a 18 let)
Částka živobytí v Kč	3 410	5 280	7 420	9 870	11 610
Výsledný příjem při pracovní činnosti jedné osoby v Kč	Není v HN	10 343 (9 927 + 416)	13 154 (11 244 + 1 910)	16 337 (12 661 + 3 666)	18 666 (13 835 + 4 831)
Rozdíl v %	Není v HN	96%	77%	65%	61%

Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 2

Počet osob (dospělý + nezaopatřené děti)	2	2 + 1 (8 let)	2 + 2 (8 a 13 let)	2 + 3 (8,13 a 18 let)	2 + 4 (3, 8, 13 a 18 let)
Částka živobytí v Kč	5 970	8 110	10 250	12 700	14 440
Výsledný příjem při pracovní činnosti jedné osoby v Kč	10 463 (8 810 + 1 653)	13 173 (9 927 + 3 246)	15 984 (11 244 + 4 740)	19 157 (12 661 + 6 496)	21 496 (13 835 + 7 661)
Rozdíl v %	75%	62%	56%	51%	49%

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulek je viditelné, že v případě velkých rodin nemusí dosáhnout rozdíl v příjmech ani 50 %. Pokud budeme kalkulovat i s náklady na dojíždění do práce a s dalšími náklady spojenými s prací, což je součástí modelu racionální volby, může být rozdíl ještě mnohem nižší. Čím je ale společně posuzovaných osob, a tím spíše osob dospělých, méně, tím se rozdíl v příjmech zvyšuje, a to až na 96 % u jedné dospělé

osoby s jedním dítětem. V tomto případě ale paradoxně motivační prvek nezapočtení příjmů nemá příliš důležitou roli, protože příjem z příspěvku na živobytí je minimální a rozdíl v příjmech by tedy dosahoval téměř 90 % i bez něj.

Obecným závěrem ovšem je, že pokud nebereme v potaz možnost nelegálních příjmů a současného pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi, měla by se osobám v hmotné nouzi práce vždy finančně vyplatit. Nezapočítávání části příjmu z pracovní činnosti má tedy jako motivační prvek jistý potenciál k odstraňování závislosti na dávkách pomoci v hmotné nouzi. Procentuální rozdíl v příjmech pracujících a nepracujících osob, a tím i potenciál tohoto prvku, se ale výrazně snižuje se zvyšujícím se počtem společně posuzovaných osob. Důležitou otázkou, pro jejíž zodpovězení by však byl nutný empirický výzkum, pak je, nakolik motivující je u velkých rodin možnost zvýšení příjmu v řádu jen několika málo desítek procent, když by pro ně bylo nutné pracovní činnosti obětovat velkou část volného času.

Model očekávání je v případě tohoto motivačního prvku možné interpretovat tak, že případná zkušenost výrazného zvýšení příjmů pracovní činností zvyšuje očekávání a brání tak úpadku do pasivity, a tím i setrvávání v závislosti na dávkách pomoci v hmotné nouzi. Potenciál motivačního prvku se tedy z pohledu tohoto modelu, stejně tak jako u modelu předchozího, snižuje se zvyšujícím se počtem společně posuzovaných osob.

Z pohledu kulturního modelu, na který by nezapočtení příjmu jinak nemělo mít vliv, lze považovat za problematické, že potenciál tohoto prvku se snižuje právě u rodin s větším počtem dětí. Se zvyšujícím se počtem dětí u osoby závislé na sociálních dávkách se totiž zároveň zvyšuje i počet osob ohrožených vznikem kulturně podmíněné závislosti.

5.5.2 Bonifikace

Zvýšení částky živobytí v případě snahy o zvýšení příjmů využitím svého majetku nebo uplatňováním nároků a pohledávek je opět nejlépe hodnotitelné z pohledu modelu racionální volby. Pokud osoba v hmotné nouzi splňuje podmínky pro obě navýšení, je její částka živobytí zvýšena až o 1 210 Kč, tedy o 55 %. V případě více společně posuzovaných osob se sice procentuální rozdíl zmenšuje, zároveň ale zvyšování příjmů tímto způsobem není spojeno s takovou obětí volného času ani s náklady na dopravu, jako při zvyšování příjmů prací. Proto by mělo mít i takovéto navýšení částky živobytí,

a tedy i celý tento motivační prvek, potenciál motivovat osoby ke zvyšování svých příjmů, a tím i k odstraňování závislosti na sociálních dávkách.

Je ale nutné dodat, že tento potenciál odstraňovat závislost na sociálních dávkách se týká jen malé části osob v hmotné nouzi. Na zvýšení mají totiž nárok nejen osoby, které svůj majetek využívají ke zvyšování příjmů, ale i osoby, které žádný takto využitelný majetek nemají. To by přitom měl být případ většiny příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi, protože právě nevlastnění žádného využitelného majetku je jednou z charakteristik jak stavu hmotné nouze¹²², tak i úzce souvisejícího stavu chudoby¹²³.

Stejně to je i v případě zvýšení částky živobytí z důvodu uplatňování nároků a pohledávek. U nich je ale navíc důležitý i fakt, že většinu nároků a pohledávek tvoří další sociální dávky¹²⁴ a ani jejich uplatnění tedy neznamená odstranění závislosti.

5.5.3 Omezená doba pobírání doplatku na bydlení

Hodnocení tohoto prvku z pohledu modelů zdrojů závislosti na sociálních dávkách je velmi obtížné. Omezení doby pobírání nenabízí žádné zvýhodnění osobám, které aktivně svou situaci řeší, ani jim nezprostředkovává žádnou pozitivní zkušenost a z ní vycházející očekávání, které by podporovalo další aktivitu.

Alespoň částečně však lze aplikovat model kulturní. Osm let pobírání sociální dávky je totiž dlouhá doba. Pro srovnání, autor modelů zdrojů závislosti na sociálních dávkách sám označuje život na sociálních dávkách za dlouhodobý již po jednom roce.¹²⁵ Pokud je tedy osoba finančně závislá na doplatku na bydlení po dobu osmi let, lze již předpokládat velkou míru adaptace na tento příjem a s ním spojené pasivity. Tedy stav, který kulturní model označuje za výsledek dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách.

Domnívám se tudíž, že pokud aplikaci tohoto prvku nebude předcházet důsledná sociální práce, vyvolá ukončení výplaty doplatku na bydlení mnoho dalších problémů, jako je například bezdomovectví nebo zadlužování osob. Přitom právě sociální práce s osobami v hmotné nouzi byla v minulosti velkým nedostatkem úřadů práce.¹²⁶

¹²² Srov. BECK, HACAPERKOVÁ, KRÁLOVÁ, NIEDERLE. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. str. 17.

¹²³ Srov. KREBS. *Sociální politika*. 5. vyd. str. 119-120.

¹²⁴ Srov. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, § 13.

¹²⁵ Srov. SIROVÁTKA. *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita*. str. 87.

¹²⁶ Srov. PRŮŠA, VÍŠEK, JAHODA. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. str. 150-151.

Závěr

Náklady na dávky pomoci v hmotné nouzi se v posledních letech výrazně zvyšovaly, a to i navzdory ekonomickému růstu a klesající nezaměstnanosti. K jejich největšímu nárůstu došlo bezprostředně po novelizaci systému pomoci v hmotné nouzi v letech 2012 a 2013 a podíl osob dlouhodobě závislých na tomto systému v roce 2015 vzrostl až na 64 %. Závislost na sociálních dávkách, a především dlouhodobá závislost, je přitom velmi problematickou situací. S rostoucí dobou závislosti dochází ke změnám chování, k adaptaci na život na sociálních dávkách, k pasivitě a nezájmu o aktivní řešení situace. Tomuto stavu mohou přispívat i samotné dávkové systémy tím, že garantují jisté příjmy bez nutnosti oběti volného času, a tím, že příjemce sociálních dávek nedostatečně motivují.

V této práci jsem se proto rozhodl věnovat se právě motivačním prvkům systému pomoci v hmotné nouzi. Cílem práce bylo zaprvé zhodnotit, jak se motivační prvky změnily po novelizaci systému, a zadruhé zhodnotit, s pomocí modelů zdrojů závislosti na sociálních dávkách, jaký mají současné motivační prvky potenciál odstraňovat závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi, a tím i zabránit dlouhodobé závislosti.

Z analýzy systému pomoci v hmotné nouzi, a následného hodnocení jeho motivačních prvků vyplývá jednak to, že se změny spojené s novelizací systému značně dotkly i jeho motivačních prvků, zejména tzv. bonifikací. Některé bonifikace se změnily na prvky donucovací, např. nutnost být registrován jako uchazeč o zaměstnání, některé zmizely zcela, některé přestaly být po dalších zásazích aktivní a ve výsledku zbyly pouze bonifikace za využívání majetku a uplatňování nároků a pohledávek ke zvýšení svých příjmů. Osobně přitom považuji za nevhodné především zrušení bonifikace osob, které se snaží získat zaměstnání i jiným způsobem než evidencí na úřadu práce, např. pomocí pracovních agentur a dotazováním zaměstnanců. Úřad práce ČR totiž dokázal v minulých letech obstarat práci při nejlepším jen zhruba 1% uchazečů, přitom počet uchazečů, kteří si práci sehnali jiným způsobem, byl několikanásobně vyšší.¹²⁷ Za nevhodné pak považuji i zrušení bonifikace osob vykonávajících veřejnou službu, protože ta měla na její vykonavatele pozitivní vliv v podobě aktivizace, rozvoje sociálních vazeb a udržování či získávání pracovních návyků.

¹²⁷ Srov. *Statistická ročenka trhu práce v České republice 2014*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí - Odbor trhu práce, 2015. ISBN 978-80-7421-093-8. Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/20862/MPSV_rocenka_2014.pdf. str. 19.

Po novelizaci systému ale i jeden nový prvek, který by měl motivovat osoby v hmotné nouzi k řešení své situace, přibyl. Tímto prvkem je omezená doba pobírání doplatku na bydlení.

Druhým výsledkem hodnocení motivačních prvků je zjištění, že největší potenciál k odstraňování závislosti na dávkách pomoci v hmotné nouzi má prvek nezapočítání části příjmu z pracovní činnosti. Ten je mimochodem součástí systému v nezměněné podobě již od roku 2007. Aplikace modelu racionální volby ukázala, že se, pokud nebereme v úvahu možnost nelegální práce, díky tomuto motivačnímu prvku osobám v hmotné nouzi téměř vždy finančně vyplatí pracovat, a to i v případě práce za minimální mzdu. Podíl, o který se zvýší příjmy při pracovní činnosti osoby v hmotné nouzi, se ale snižuje se zvyšujícím se počtem společně posuzovaných osob, a tím se snižuje i potenciál k odstraňování závislosti.

Stejný závěr přináší i aplikace modelu očekávání. Z pohledu kulturního modelu se ale ukazuje jako negativum, že potenciál tohoto motivačního prvku se snižuje právě v případě rodin s velkým počtem dětí, což může vézt ke vzniku kulturně podmíněné závislosti těchto dětí.

Současné bonifikace také mají určitý potenciál motivovat osoby v hmotné nouzi k aktivnímu řešení své situace, a tím i k odstraňování jejich závislosti, a to zejména z pohledu modelu racionální volby. Tento potenciál ale působí jen na menší část osob v hmotné nouzi, které mají majetek nebo nevyřízené nároky a pohledávky v takové hodnotě, aby jejich využitím, resp. uplatněním, došlo k odstranění stavu závislosti na sociálních dávkách.

Omezená doba pobírání doplatku na bydlení pak nemá jako motivační prvek žádný potenciál při aplikaci modelu racionální volby ani modelu očekávání. Nijak totiž neodměňuje snahu o zlepšení své situace a ani samotné ukončení výplaty dávky osoby nezbaví jejich závislosti, nýbrž pouze ještě zhorší jejich situaci. Při zohlednění kulturního modelu lze navíc po uplynutí osmi let pobírání sociální dávky očekávat vysokou míru adaptace na tento příjem a pasivity. Proto očekávám, že po prvním uplatnění tohoto prvku v roce 2020 se situace řady osob v hmotné nouzi ještě zhorší a vzniknou u nich další problémy, např. ve formě bezdomovectví a zadlužování se. Osobně bych proto upřednostňoval, tedy pokud by tento prvek neměl být zcela zrušen, zkrácení doby pobírání tak, aby byla ukončena ještě před vznikem kulturně podmíněné

závislosti, i doby nevyplácení dávky, aby problémy s tím spojené byly řešitelné, např. na deset měsíců během jednoho roku.

Věřím, že má práce splnila stanovený cíl a že by mohla být i podnětem pro širší diskuzi na toto téma, případně pro další odborné práce. Vzhledem k tomu, že zhodnocení motivačních prvků v této práci bylo pouze teoretické, považuji za vhodné navázání provedení empirického výzkumu, který by ukázal, jak uvedené motivační prvky působí v praxi a jak je vnímají samotní příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura:

BECK, Petr, HACAPERKOVÁ, Dana, KRÁLOVÁ Jarmila a NIEDERLE, Petr. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2012. ISBN 974-80-7263-744-7.

KAHOUN, Vilém. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Triton, 2013, 466 s. ISBN 978-80-7387-733-0.

KOTÝNKOVÁ, Magdalena. *Sociální ochrana chudých v České republice*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2007, 132 s. ISBN 978-80-245-1302-7.

KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 502 s. ISBN 8073570505.

KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 5., přeprac. a aktual. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 542 s. ISBN 978-80-7357-585-4.

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

PRŮŠA, Ladislav, VÍŠEK, Petr a JAHODA, Robert. *Alchymie nepojistných sociálních dávek*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 276 s. ISBN 978-80-7478-528-3.

SIROVÁTKA, Tomáš. *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2000, 236 s. ISBN 80-210-2307-4.

TOMEŠ, Igor. *Sociální právo České republiky*. Vyd. 1. Praha: Linde Praha, 2014, 319 s. ISBN 9788072019380.

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

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

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

Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Statistické publikace:

Informace o vyplacených dávkách v resortu MPSV ČR v prosinci 2014. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné na WWW:

http://www.mpsv.cz/files/clanky/20290/davky_prosinec_2014.pdf.

Statistická ročenka trhu práce v České republice 2014. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí - Odbor trhu práce, 2015. ISBN 978-80-7421-093-8. Dostupné na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/20862/MPSV_rocenka_2014.pdf. str. 19.

Internetové odkazy:

K jakým změnám ve veřejné službě dojde od roku 2012? [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 2016-02-27]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/11719>.

Minimální mzda od 1. 1. 2016 [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, posl. aktualizace 5. 10. 2015 [cit. 2016-02-22]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/22117>.

Pomoc v hmotné nouzi 2015: Osoba v hmotné nouzi [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015 [cit. 2015-10-15]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/5#sphn>.

Pomoc v hmotné nouzi 2015: Systém pomoci v hmotné nouzi [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015 [cit. 2015-10-15]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/5>.

Příjmy a životní úroveň: Životní a existenční minimum [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, posl. aktualizace 4. 1. 2013 [cit. 2015-11-17]. Dostupné na WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/11852>.

ÚS překreslil část reformních zákonů, jako celek je nechal v platnosti [online]. Praha: Česká televize, 2. 12. 2012 [cit. 2016-02-27]. Dostupné na WWW: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1131123-verejna-sluzba-zustane-zmeni-se-jen-podminky>.

Přílohy

Příloha 1

Dopis od MPSV, odpověď na žádost o poskytnutí informace



Mgr. Michaela Marksová
ministrka práce a sociálních věcí

V Praze dne 13. 4. 2016
Č. j.: 2016/807-193/1

Vážený pane Kozino,

na základě Vaší žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, doručené Ministerstvu práce a sociálních věcí dne 4. ledna 2016, a doplněné dne 6. ledna 2016, ve věci poskytnutí informací o statistických údajích týkajících se dávky příspěvek na živobytí, sděluji následující:

K dotazu č. 1

Dávka - příspěvek na živobytí	Rok					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Průměrný měsíční počet příjemců (v tis.)	78,3	91,3	107,7	142,2	161,0	147,6
Průměrný měsíční počet společně posuzovaných osob (v tis.)	169,4	208,0	251,4	318,8	345,0	324,0

* předb.

K dotazu č. 2

Podíl příjemců příspěvku na živobytí posuzovaných déle než 1 rok činil v roce 2010 cca 41%, v roce 2011 se jednalo o cca 46%. Za roky 2012 a 2013, kdy byl příslušný IS provozován jiným dodavatelem, nejsou požadovaná data dostupná. Po změně dodavatele (návratu k OKsystemu, a.s.) na začátku roku 2014 lze příslušný podíl stanovit až od počátku minulého roku (za rok 2015 činil cca 64 %). S ohledem



Ministerstvo práce a sociálních věcí
Na Poříčnickém právu 1/376, 128 01 Praha 2
tel: +420 221 921 111, fax: +420 224 919 391
e-mail: posta@mpsv.cz, www.mpsv.cz

na doposud uvedené skutečnosti nejsou údaje pro výpočet varianty „déle než 5 let
nebo déle“ k dispozici.

S pozdravem



Vážený pan
Martin Kozina
Vrchlického 936
379 01 Třeboň



Abstrakt

KOZINA, M. *Systém pomoci v hmotné nouzi a jeho motivační prvky*. České Budějovice 2016. Bakalářská práce. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích. Teologická fakulta. Katedra etiky, psychologie a charitativní práce. Vedoucí práce Ing. J. Šetek, Ph.D.

Klíčová slova:

hmotná nouze, sociální pomoc, systém pomoci v hmotné nouzi, sociální dávky, závislost na sociálních dávkách, motivační prvky

Práce je zaměřena na systém pomoci v hmotné nouzi a na motivační prvky, které tento systém obsahuje. Nejprve seznamuje s pojmy, jako je chudoba, hmotná nouze, sociální zabezpečení a systém pomoci v hmotné nouzi a informuje o účelu tohoto systému.

Následně analyzuje způsob posuzování stavu hmotné nouze a jednotlivé dávky systému pomoci v hmotné nouzi. Při této analýze jsou již popsány prvky, které jsou následně označovány za motivační. Dále je popsána závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi a zdroje závislosti na sociálních dávkách.

V poslední části jsou motivační prvky systému pomoci v hmotné nouzi zhodnoceny prostřednictvím porovnání jejich stavu před rokem 2012 a po něm a prostřednictvím porovnání současných motivačních prvků s modely zdrojů závislosti na sociálních dávkách.

Abstract

System of assistance in material need and its motivational elements

Key words:

material need, social assistance, system of assistance in material need, welfare benefits, welfare dependency, motivational elements

The thesis is focused on the system of assistance in material need and on the motivational elements of that system. The first part of the thesis defines basic concepts like poverty, material need, social security and system of assistance in material need and it informs about purpose of that system.

The thesis then analyzes the method of assessing the state of material need and the individual benefits from the system of assistance in material need. In the analysis the elements further marked as motivational elements are described. Subsequently the thesis explains the addiction to benefits of assistance in material need and the sources of dependence on welfare benefits.

In conclusion motivation elements of system of assistance in material need are demonstrated by comparing their stance before year 2012 with the year after and by comparing present motivation elements with sources of social welfare models.