



Česká republika

# Hodnocení situace v oblasti podpory minimálního příjmu

Studie státní politiky

**Tomáš Sirovátka**  
Masarykova univerzita

*Právní omezení: Tato zpráva představuje názory autorů, které nemusejí být stejné jako názory Evropské komise a členských států. Původní jazyk zprávy: angličtina.*

*Duben 2009*



On behalf of the  
**European Commission**  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



## Obsah

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Souhrn.....                                                                            | 3  |
| 1 Část 1: Základní podoba systému podpory minimálního příjmu .....                     | 5  |
| 1.1 Dědictví komunistického režimu .....                                               | 5  |
| 1.2 Reforma sociální politiky a nová záchranná sociální síť .....                      | 6  |
| 1.3 Změna systému záchranné sociální sítě v letech 2006–2008 .....                     | 8  |
| 1.4 Vazba dávek sociální pomoci (hmotné nouze) k ostatním sociálním dávkám .....       | 11 |
| 1.5 Některé aspekty správy systému dávek .....                                         | 12 |
| 2 Část 2: Hodnocení systému podpory minimálního příjmu .....                           | 14 |
| 2.1 Rozsah působnosti a příjemci.....                                                  | 14 |
| 2.2 Nečerpání dávek .....                                                              | 20 |
| 2.3 Přiměřenost systému podpory minimálního příjmu.....                                | 23 |
| 2.4 Účinnost systému podpory minimálního příjmu při eliminaci chudoby.....             | 26 |
| 3 Část 3: Služby .....                                                                 | 29 |
| 3.1 Osobní služby a kurzy pro nezaměstnané.....                                        | 29 |
| 3.1.1 Aktivace prostřednictvím pobídek k hledání práce.....                            | 29 |
| 3.1.2 Aktivace prostřednictvím podpory přístupu k zaměstnání a podpory schopností..... | 30 |
| 3.1.3 Individuální práce (akční plány) .....                                           | 31 |
| 3.2 Další služby .....                                                                 | 33 |
| 4 Zdroje informací .....                                                               | 35 |
| 5 Dodatek 1: Schémata a tabulky .....                                                  | 38 |

## Souhrn

Od začátku devadesátých let věnují vedoucí političtí představitelé v České republice velkou pozornost tvorbě schémat podpory minimálního příjmu, která mají zajistit sociální přijatelnost ekonomických a sociálních reforem. Základem koncepce sociální péče, která byla realizována v roce 1991, byla podrobná analýza, přezkoumání přiměřenosti a jednání se sociálními partnery. V důsledku toho byla úroveň standardů životního minima relativně vysoká (to bylo ale do velké míry dočasné vzhledem k prudkému poklesu mezd v letech 1991-1992, kdy se míra inflace zvyšovala). Koncepce majetkově testovaných dávek sociální pomoci (péče) byla doplněna o další doplňkové dávky (některé byly poskytovány ad hoc), které kompenzovaly snížení životního standardu a které se staly základem nového systému příjmově testovaných rodinných dávek (dětské přídatky, sociální příplatky, příspěvky na bydlení aj.). Tato koncepce (státní sociální podpora) byla realizována v roce 1995 a byla zaměřena na prevenci chudoby zejména v domácnostech s dětmi. Uvedená schémata hrála důležitější roli ve zmírňování chudoby než podpora v nezaměstnanosti, která pokrývá pouze část nezaměstnaných a je poskytována s nižším faktickým náhradovým poměrem (60-40 %, nízký strop) a krátkou dobou trvání (6 měsíců). I když se od konce devadesátých let postupně zlepšovala podpora v nezaměstnanosti pro osoby, které splňovaly podmínku výkonu zaměstnání po dostatečně dlouhou dobu, velkorysost náhradových poměrů dávek státní sociální podpory i majetkově testovaných dávek neustále klesala, protože jejich valorizace se opožďovala za růstem výdělků. Koordinace schémat minimálního příjmu pro populaci v aktivním věku není dostatečná: dávky v nezaměstnanosti a dávky státní sociální podpory jsou poskytovány místními úřady práce, které jsou podřízeny Ministerstvu práce a sociálních věcí, zatímco sociální péče je v kompetenci obecních úřadů. Spolupráce mezi nimi při výměně informací a řešení jednotlivých případů je minimální.

V průběhu let 2004–2008 byly do schémat sociální pomoci (péče) i do schémat ochrany nezaměstnaných začleněny nové „aktivační“ nástroje, které jsou relativně komplexní. Kladou důraz na zvýšenou podmíněnost dávek, omezují jejich velkorysost a věnují pozornost i pozitivním pobídkám. Systém sociální péče nevyklučuje apriori nároky žádných osob v nouzi, nicméně počty příjemců dávek nejsou příliš vysoké (jde asi o 3 % obyvatel). Počet příjemců dávek se v roce 2007 snížil, protože dospělé děti, které bydlí s rodiči, jsou posuzovány jako členové téže domácnosti. Ze srovnání údajů vyplývá, že dávky sociální pomoci/péče nejsou někdy čerpány v důsledku nedostatečné způsobilosti a informovanosti příjemců dávek. Přes klesající velkorysost náhradových poměrů dávek od devadesátých let se zdá (údaje z roku 2006), že přiměřenost dávek sociální pomoci lze srovnat s průměrnými standardy v zemích OECD a EU (v poměru k platům i k hranici chudoby v EU). Proto lze v případě pracující populace považovat efektivitu dávek sociální pomoci (zejména v kombinaci s dalšími příjmovými schématy) v eliminaci rizik chudoby za vynikající, ale v případě specifických skupin za méně uspokojivou: rizika chudoby jsou ve velké míře soustředěna na nezaměstnané, neúplné rodiny a na rodiny s více dětmi. Změny v schématu sociální pomoci přijaté během let 2006–2008 (které ještě nejsou v údajích o přiměřenosti a efektivnosti promítnuty), jako je například zavedení existenčního minima, zrušení záruky valorizace životního a existenčního minima a omezené nároky po 6 měsících (existenční minimum) v podmínkách rychle rostoucích nákladů na bydlení by pravděpodobně do určité míry snížily přiměřenost i efektivitu schématu minimálního příjmu. Služby poskytované příjemcům dávek sociální pomoci, jako jsou například rekvalifikační kurzy, cílená sociální práce a dosažitelnost bydlení, jsou spíše nevyhovující a nedostatečně koordinované se schématem minimálního příjmu (kromě nových opatření zaměřených na vylepšení pobídek pro hledání práce). Nedostatečné lidské a finanční zdroje jsou největší překážkou. Lze doporučit pečlivé posouzení přiměřenosti systému podpory minimálního příjmu, větší podporu lidského kapitálu a přístupu ohrožených skupin na pracovní trh, lépe rozvinuté služby, jako sociální práce a dosažitelnost bydlení (větší dotace nákladů na bydlení a sociálního bydlení).



# 1 Část 1: Základní podoba systému podpory minimálního příjmu

## 1.1 Dědictví komunistického režimu

V dobách komunistického režimu nebylo schéma podpory minimálního příjmu dostatečně rozpracováno. I když ochraně obyvatelstva před materiální chudobou bylo z ideologických důvodů věnováno značné úsilí (řadou opatření k zlepšování životních podmínek a záruky všeobecného sociálního zabezpečení), a to prostřednictvím ekonomické i sociální politiky, životní úroveň v České republice se od roku 1980 postupně opožďovala za životní úroveň ekonomicky vyvinutých zemí západní Evropy a kvalita poskytování sociálního zabezpečení také postupně upadala. Cílem tehdejší politiky bylo, aby se větší část obyvatelstva nedostala do pasti absolutní chudoby. Protože chudoba a bohatství byly pro rovnostářskou ideologii komunistických elit politicky nepřijatelné pojmy, nebylo možné chudobu a nedostatek příjmů definovat, měřit, natož je řešit pomocí státního systému dávek a služeb. Režim v České republice se usilovně snažil předcházet materiálnímu strádání především práceschopného obyvatelstva pomocí mnoha různých strategií založených na úplné (a nucené) zaměstnanosti, takže všem domácnostem garantoval určitou formu příjmu ze zaměstnání. Značné státní dotace proudily do těžkého průmyslu a zemědělství, které zaměstnávaly největší část nekvalifikovaných pracovních sil. Míra nivelizace příjmů zde byla nejvyšší ze ve všech zemích východního bloku s výjimkou Bulharska (Jackman a Rutkowski 1994: 129). Stát také poskytoval dotace k cenám na mnoho základních potravinářských výrobků, na náklady bydlení a určité zboží dlouhodobé spotřeby a větší část populace bydlela v dotovaných státních nebo podnikových bytech a využívala bezplatné veřejné služby, jako je například péče o děti, veřejné zdravotnictví, vzdělávání se systémem stipendií, slevy na veřejnou dopravu, které měly snižovat životní náklady.<sup>1</sup> I když systém sociálního zabezpečení nevypracoval žádné strategie na podporu osob s nízkými příjmy, byly přídavky na děti, které v rodinách se dvěma dětmi činily v 80. letech přibližně 20 % průměrného příjmu (Sipos 1994: 230),<sup>2</sup> univerzální a zvyšovaly se podle pořadí dětí. Mladé rodiny s dětmi tak byly chráněny před chudobou, do které by jinak nevyhnutelně upadly, jakmile ženy začaly pečovat o děti a byly ekonomicky neaktivní (přidavky na děti byly proto považovány za velmi důležité a do určité míry byly ekvivalentem dávek sociální pomoci). Státem provedená opatření na eliminaci chudoby měla však velmi mnoho nedostatků. Neuspokojovala potřeby velkých domácností, ve kterých žena nepracovala (demografická chudoba), a domácností, které žily z dávek sociálního pojištění, jimž nepředcházela dostatečně dlouhá pracovní historie. Nárok na penzi, invalidní důchod a nemocenské dávky byl navíc vysoce závislý na délce ekonomické aktivity a přidavky na děti byly vypláceny pouze osobám, které měly příjem ze zaměstnání nebo důchod. Příjmy „starodůchodců“ byly čím dál nižší, protože sociální dávky nereflektovaly cenový index. Díky výzkumné činnosti a návrhům Výzkumného ústavu životní úrovně byl v roce 1970 stanoven minimální starobní důchod pro samostatně žijící osoby a páry. Podle této definice byly v roce 1985 vypočítány nenárokové dávky, které doplňovaly nízký příjem chudých domácností podle nařízení vlády č. 149/1985 Sb. Ministerstva práce a sociálních věcí. Prováděním této agendy byly pověřeny místní úřady.

<sup>1</sup> Kramer (1997: 73) upozorňuje, že v roce 1989 činily státní subvence 16,6 % HDP, přičemž výdaje na sociální zabezpečení představovaly 17,5 % HDP.

<sup>2</sup> Pro srovnání: tento podíl činil ve Švédsku 9 %, v Německu 7 %, v Británii 8 % a v Itálii 5 %.

I když na konci 80. let připadalo značné části české populace, že se nachází v blízkosti hranice chudoby, celkový dopad dávek poskytovaných v rámci státní „péče“ znamenal, že počet chudých lidí zůstával relativně nízký (přibližně 3 % populace) jak podle evropské hranice chudoby, tak podle legislativní koncepce chudoby (poslední byla dána vyhláškou ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb.). Jako rizikové se jevily zejména tyto dvě demografické skupiny: jednočlenné domácnosti „starodůchdců“ a domácnosti s větším počtem (malých) dětí a ekonomicky neaktivní matkou.

## 1.2 Reforma sociální politiky a nová záchranná sociální síť

Sociální pomoc a podpora hrají význačnou roli ve všech modelech sociální politiky, zejména v kontextu „nových sociálních rizik“, pokud eliminace chudoby je obecně považována za „minimální cíl“ sociálního státu (např. Ringen 1987; Barr 1993). Opatření k omezení chudoby v postkomunistických zemích po roce 1989 byla dvojnásobně důležitá, protože se očekával rychlý růst sociálních rizik a nerovností v důsledku ekonomické transformace. Nové politické elity prokázaly vysoký stupeň oportunismu se zřetelem k možnému sociálnímu konfliktu a ve snaze zabránit protestům (Vanhuysse 2006). Vytvoření záchranné sociální sítě považovali všichni političtí a společenští aktéři v České republice za první pragmatický krok v systému nezbytných mimořádných opatření. Dokonce i vlivní neoliberální ekonomové, kteří řídili reformy, považovali tento druh opatření za slučitelný s dlouhodobou politikou „menšího“ (reziduálního) sociálního státu a oceňovali jeho politicky legitimizující roli. V souladu s touto linií vydala první vláda po listopadu 1989 dokument „Scénář ekonomické a sociální reformy.“ Vláda zde určila krátkodobé úkoly sociální politiky pro první dva roky, zejména vytvoření záchranné sociální sítě včetně klíčových prvků institucionálního systému pro nezaměstnané a mechanismu pro zmírnění dopadu transformace na nejvíce ohrožené kategorie obyvatelstva, tj. děti, osoby se zdravotním postižením a starší obyvatele. Tato mimořádná opatření sociální politiky, i když krátkodobá, byla navržena tak, aby byla kompatibilní s dlouhodobými opatřeními, která měla být součástí reorganizace celého systému sociální politiky.

V únoru 1991 přijala vláda dokument ministerstva práce a sociálních věcí týkající se záchranné sociální sítě. Obsahoval aktivní politiku zaměstnanosti a opatření, která měla přizpůsobit výdělky a sociální příjmy životním nákladům. V dubnu 1991 vláda představila federálnímu shromáždění zprávu o sociální politice. Jako záruku dostatečné sociální podpory během období transformace doporučovala kombinaci tří nástrojů: dotace příjmů všech rodin s dětmi speciální dávkou; efektivnější dotace příjmů rodin hodnoceným jako „sociálně slabé“ (v protikladu k hodnocení „chudé“); a záruku minimálního příjmu do úrovně životního minima (srovnej Dlouhý 1997). Byla přijata mimořádná opatření na zavedení nových nástrojů pro prevenci chudoby v reakci na pokles životního standardu způsobený zvýšenými životními náklady. Byla zavedena minimální mzda, stanovená přibližně na 55 % průměrné mzdy, ale byla jen zřídka upravována a později klesla pod úroveň životního minima.

Zákon o životním minimu<sup>3</sup> a úzce související zákon o sociální potřebnosti<sup>4</sup> byly předloženy v listopadu 1991. Zaručovaly sociální dávky v případě nedostatečného příjmu až do výše životního minima. Tyto dva zákony představily systém sociální pomoci, která velmi dobře odpovídala dopadům transformace a byl srovnatelný se systémy známými z jiných evropských zemí.

<sup>3</sup> Zákon o životním minimu (zákon č. 463/1991 Sb.).

<sup>4</sup> Zákon ČNR o sociální potřebnosti (zákon č. 482/1991 Sb.).

Během diskuse o návrhu zákona jmenovala vláda expertní skupinu, která měla za úkol posoudit a předem projednat tuto klíčovou koncepci se sociálními partnery. Koncept návrhu zákona byl před předložením parlamentu třikrát projednáván na schůzkách tripartity, protože české odbory požadovaly další důkazy o jeho přiměřenosti. Nakonec byl odsouhlasen. Výše životního minima byla vypočítána s ohledem na dříve platné úrovně sociální potřeby a počítala s ekonomickými dopady a přijatelností pro veřejnost. S ohledem na očekávaný růst inflace a životních nákladů v roce 1991 byla stanovena tak, aby skutečný pokles její hodnoty nepřekročil v období 1991-1992 10 % (reálné příjmy ale průměrně klesly o 30 %). Současně bylo zavedeno pravidlo pro indexaci této dávky (Dlouhý 1997). Tento systém, který byl prakticky (s malými úpravami) platný do roku 2007, je podrobněji popsán v **Schématu 1 v příloze**.

Systém sociální pomoci byl novou institucí zavedenou v roce 1991, ale odpovědnost za některé mimořádné sociální dávky byla v kompetenci obecních úřadů už dokonce před rokem 1991. Podobně jako v mnoha jiných zemích je tento systém spravován ministerstvem práce a sociálních věcí, ale dávky sociální pomoci/péče (a také sociální služby i další mimořádná opatření) poskytují sociální odbory obecních (městských) úřadů. Některé obecní úřady jsou odpovědné za poskytování dávek sociální péče pro jiné obce menší velikosti.

Pokrytí/rozsah působnosti těchto dávek zahrnovalo občany s trvalým pobytem v ČR, a také osoby, kterým byla pro poskytování sociální pomoci/péče v případě ohrožení zdraví nebo výchovy přiznána instituce „mimořádného případu“ přesto, že podmínka trvalého bydliště nebyla splněna. Pomoc byla podmíněna testováním potřeby: příjem musel být nižší než úroveň životního minima a současně nesměla existovat žádná možnost, jak příjem vlastním úsilím zvýšit (například prací nebo prodejem majetku). Podmínka placené práce nebyla vyžadována u důchodců a osob starších než 65 let, zdravotně postižených a rodičů pečujících o dítě do 4 let, či dítě starší, které nemohlo být zapsáno do předškolního zařízení a rodičů, kteří pečují alespoň o 3 děti.

Od roku 1991 byla základem systému sociální pomoci dávka poskytovaná ve výši rozdílu mezi příjmem domácnosti a výší životního minima domácnosti. Životní minimum se do roku skládalo ze dvou složek: První složkou byla částka na osobní potřeby, která náležela jednotlivým členům domácnosti v různé výši v závislosti na jejich věku. Takzvaný příspěvek na výživu dítěte byl poskytován podle stejných podmínek tehdy, když jeden z rodičů neplnil alimentární povinnosti. Druhou složkou byla částka na potřeby domácnosti (která zahrnovala hlavně náklady na bydlení) a její výše závisela na velikosti domácnosti (viz **Tabulka 1**).

**Tabulka 1: Životní minimum 1991- 2006**

**Částka nezbytná pro výživu a další základní osobní potřeby**

|                 | 11.1991 | 3.1993 | 2.1994 | 1.1995 | 1.1996 | 10.1996 | 7.1997 | 4.1998 | 4.2000 | 10.2000 | 1.2005 | 1.2006 |
|-----------------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|
|                 |         |        |        |        |        | 6       |        |        |        | 1       |        |        |
| Dítě < 6        | 900     | 1020   | 1120   | 1230   | 1320   | 1410    | 1480   | 1560   | 1600   | 1690    | 1720   | 1750   |
| Dítě 6-10       | 1000    | 1130   | 1240   | 1360   | 1460   | 1560    | 1640   | 1730   | 1780   | 1890    | 1920   | 1950   |
| 10 - 15         | 1200    | 1360   | 1500   | 1620   | 1730   | 1850    | 1940   | 2050   | 2110   | 2230    | 2270   | 2310   |
| 15 – 26         | 1300    | 1470   | 1620   | 1780   | 1900   | 2030    | 2130   | 2250   | 2310   | 2450    | 2490   | 2530   |
| (nezaopatřené)  |         |        |        |        |        |         |        |        |        |         |        |        |
| Další – dospělý | 1200    | 1360   | 1500   | 1680   | 1800   | 1920    | 2020   | 2130   | 2190   | 2320    | 2360   | 2400   |

**Částka nezbytná pro výdaje domácnosti**

| Domácnost     | 11.1991 | 3.1993 | 2.1994 | 1.1995 | 1.1996 | 10.1996 | 7.1997 | 4.1998 | 4.2000 | 10.2001 | 1.2005 | 1.2006 |
|---------------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|
| 1 osoba       | 500     | 600    | 660    | 760    | 860    | 970     | 1020   | 1300   | 1580   | 1780    | 1940   | 2020   |
| 2 osoby       | 650     | 780    | 860    | 1000   | 1130   | 1270    | 1330   | 1700   | 2060   | 2320    | 2530   | 2630   |
| 3 - 4 osoby   | 800     | 960    | 1060   | 1240   | 1400   | 1570    | 1650   | 2110   | 2560   | 2800    | 3140   | 3260   |
| 5 a více osob | 950     | 1140   | 1260   | 1400   | 1580   | 1770    | 1860   | 2370   | 2870   | 3230    | 3520   | 3660   |

Zdroj: MPSV

Výše obou složek životního minima byla dána zákonem. Částku bylo možné také zvýšit, zvláště složku pokrývající potřeby domácnosti s ohledem na skutečné náklady na bydlení. Zákony ponechávaly dostatečný prostor pro rozhodování sociálním odborům místních úřadů, v praxi však byla uplatňována určitá omezení. Dvojnásobek této částky byl považován za maximum, zatímco některé obecní úřady tuto částku zvyšovaly nejvýše o polovinu (zjištění autora z rozhovorů s pracovníky sociálních odborů).

Byly také použity některé nenárokové/fakultativní dávky, které pokrývaly zvláštní situace a byly použity ad hoc podle uvážení úřadů. Náklady na potřeby dětí byly prvotním zájmem, například jednorázové dávky vyplacené rodinám na nákup oblečení pro děti nebo příspěvky, které dětem umožňují účast ve volnočasových aktivitách pořádaných školou (školy v přírodě atp.). Podobně byly poměrně často poskytovány příspěvky na nákup zboží dlouhodobé spotřeby potřebné pro udržování domácnosti (např. lednička). Kromě toho byly do systému sociální pomoci zahrnuty některé kategorické dávky pro zvláštní případy (s ohledem na postižení a věk). Příspěvek byl v rámci tohoto systému poskytován mimo jiné osobám pečujícím o osobu starší než 80 let, která je na ně odkázána. Některé speciální dávky byly poskytovány osobám s těžkým postižením nebo starším osobám (nad 70 let) – viz **Schéma 1 v příloze**.

**1.3 Změna systému záchranné sociální sítě v letech 2006–2008**

I když během realizace zákona o sociální potřebnosti a životním minimu z roku 1991 bylo rozeznáno několik aspektů, které by měly být zdokonaleny, tento systém spolu s dalšími příjmově testovanými dávkami a kategorickými dávkami určenými pro populaci v produktivním věku poskytoval dostatečnou ochranu před chudobou (viz část 2). Proto byly v 90. letech reformy dávek zaměřeny spíše na rodinné dávky, které byly z hlediska celkového kontextu velmi důležité jednak proto, že byly cíleny hlavně na rodiny pracujících obyvatel, které představují většinu populace, a také proto, že namohly při ochraně dětí před chudobou.

Od konce devadesátých let probíhala mezi tvůrci politiky diskuse o potřebě přepracování tohoto systému. Bylo zjištěno, že systém sociální pomoci by měl lépe reagovat na rostoucí náklady na bydlení a měl by poskytovat příspěvky na bydlení podle skutečných nákladů na bydlení. Byla také zjištěna potřeba rozlišit hmotné a sociální příčiny chudoby a sociálního vyloučení a více uplatnit individuální sociální práci a zvýšit tak úspěšnost návratu na trh práce a do společnosti. Další důležitou otázkou bylo poskytování silnějších ekonomických pobídek pracujícím osobám, tj. rozlišení materiální pozice těch, kteří aktivně hledají práci nebo pracují za nízkou mzdu, od těch, kteří zůstávají závislí na sociálních dávkách a přestali vyvíjet jakoukoli iniciativu (srovnej Víšek 1998). Mezi tvůrci politiky neustále probíhala diskuse a Výzkumný ústav práce a sociálních věcí byl požádán, aby prověřil přiměřenost životního minima (úspory z rozsahu a možnosti jak efektivně přispívat na náklady na bydlení): doporučení bylo vypracováno v roce 2003 (Baštyř, Chomátová, Kotýnková 2003). Vstup do EU byl dalším katalyzátorem pro dokončení nového zákona. Nový návrh zákona byl předložen v roce 2006. Byl z jedné strany ovlivněn zkušenostmi s

předchozími opatřeními (a výše uvedenou zprávou odborníků z VÚPSV), z druhé strany potřebností sladit zákon se standardy EU a zkušenostmi získanými v jiných zemích EU. Výsledkem byl pokus o reflexi širšího kontextu sociálního vyloučení, poskytování záruk přiměřených minimálních standardů se současným zvyšováním pobídek, které mají „aktivovat“ příjemce dávek. Významným krokem bylo zahrnutí občanů EU do systému (srovnej zprávu ministerstva práce a sociálních věcí k návrhu nového zákona: Vládní 2005).

Nové zákony přijaté parlamentem v roce 2006 obsahovaly několik podstatných změn. Rozsah (osobní) působnosti byl v několika ohledech rozšířen. Za prvé, jde o trvale bydlící v ČR, občany EU na něž se přímo vztahuje legislativa EU, občany EU s trvalým pobytem nebo registrovaným pobytem na dobu nejméně 3 měsíců a jejich rodinné příslušníky, osoby se statutem uprchlíka nebo v zahrnuté v systému ochrany, osoby na něž se vztahuje ochrana podle mezinárodní dohody (Evropská sociální charta). Mimořádná okamžitá pomoc může být poskytnuta také osobám, jež se nacházejí v ČR legálně či dokonce nelegálně, pokud je ohroženo jejich zdraví. Dále jako osoby v hmotné nouzi neurčuje zákon pouze osoby, které nemají dostatečné příjmy a nevlastní hmotný majetek, ale také osoby, které nezvládají situaci z důvodů neuspokojivých sociálních poměrů a nedostatku finančních prostředků a jsou ohroženy sociálním vyloučením, zvláště tehdy, pokud jsou propuštěny z vězení, z psychiatrického nebo zdravotního zařízení po intenzivní léčbě závislostí různého druhu nebo psychického oslabení, odcházejí z ústavního školního zařízení ve věku 19 let (dospělosti), jsou bezdomovci nebo pokud jsou jejich práva ohrožena trestnou činností jiné osoby.

Zásadní změnou bylo, že životní minimum nyní zahrnuje pouze náklady na živobytí osob, které přitom byly navýšeny. Nové částky životního minima zohledňují úspory z rozsahu dávek. To znamená, že výše životního minima pro základní osobní potřeby samostatně žijící osoby byla zvýšena o 30 %, částka poskytovaná první dospělé osobě v domácnosti byla zvýšena o 20 %, částka pro druhou a další dospělé osoby byla zvýšena o 8 %, přičemž částky pro děti byly sníženy o 9-12 % v závislosti na jejich věku. Na základě zjištění rozdílu příjmů domácností a životního minima (příjmy domácností jsou přitom sníženy o 30%/35% v Praze, což je pokládáno za částku přiměřenou jako náklady na bydlení) je stanoven příspěvek na živobytí (dávka hmotné nouze v dikci legislativy, respektive sociální pomoci). Současně může být poskytnut doplatek na bydlení (závislý na skutečných, avšak odůvodněných nákladech na bydlení), viz dále.

Dospělé děti a rodiče, kteří spolu bydlí, jsou při hodnocení potřebnosti pro účel poskytnutí příspěvku na živobytí považováni za jednu domácnost, což v praxi mnohé z mladých vylučuje z nároku na dávky (viz část 2). Při hodnocení potřebnosti pro účel poskytnutí doplatku na bydlení jsou společně posuzovány osoby, které společně bydlí v jednom bytě. Konečně bylo zavedeno existenční minimum ve výši přibližně 2/3 životního minima pro samostatně žijící osobu. Používá se, pokud je vůle pracovat nebo spolupracovat při zvyšování příjmu považována za nedostatečnou. Cílem realizace těchto změn bylo zvýšit podmíněnost dávek a v některých případech současně omezit jejich dosažitelnost, hlavně v případě mladých lidí a dlouhodobě nezaměstnaných. Nejdůležitější změnou bylo přitom přenesení větší odpovědnosti na rodinu. Změněné částky životního a existenčního minima jsou uvedeny v **Tabulce 2**.

Tabulka 2: Životní a existenční minimum od roku 2007

|                    |                                                | 2007 | 2008 |
|--------------------|------------------------------------------------|------|------|
| Životní minimum    | Samostatně žijící osoba (přednosta domácnosti) | 3126 | 3126 |
|                    | Další dospělá osoba                            | 2880 | 2880 |
|                    | Třetí a další dospělá osoba                    | 2600 | 2600 |
|                    | Nezaopatřené dítě < 6                          | 1600 | 1600 |
|                    | Nezaopatřené dítě 6–15                         | 1960 | 1960 |
|                    | Nezaopatřené dítě 15–26                        | 2250 | 2250 |
| Existenční minimum | Na osobu                                       | 2020 | 2020 |

Pramen: MPSV ČR

Současně byly doplněny některé pozitivní pracovní pobídky: do výpočtu nákladů na živobytí se započítává pouze 70 % příjmu z pracovní činnosti a 80 % příjmu z dávek nemocenského pojištění a dávek v nezaměstnanosti. Zvyšují se tak dávky sociální pomoci osobám, které pracují. Je ale nutno poznamenat, že tato pobídka příliš dobře nefunguje, protože úroveň životního minima pro samostatně žijící osoby je po změnách provedených v roce 2006, kdy byl příspěvek na bydlení přesunut do kompetence místních úřadů, pouze kolem 10 % průměrné mzdy. Dokonce osoby s minimální mzdou (která činí téměř 40 % průměrné mzdy) včetně osob pracujících na zkrácený úvazek se dostávají nad úroveň životního minima a nemohou toto opatření využívat. A nakonec osoby, které aktivně hledají zaměstnání a prokazují zvýšené náklady na hledání práce, nemají již životní minimum nijakým způsobem navýšené.

Nový parlament vzešlý z voleb v roce 2006 přijal v roce 2007 novou důležitou změnu v rámci dalších opatření sociální reformy: automatická valorizace životního a existenčního minima je „zrušena“, respektive zůstává na uvážení vlády. V případech využití rozhodovací volnosti lze splaschnout věčné dávky nebo dávky „náhradnímu“ příjemci.

Jak již bylo zmíněno, hlavní změnu představuje posun od dvousložkového životního minima k jednosložkovému: životní minimum nyní zahrnuje pouze náklady na živobytí, které pokrývají potřeby osob. Ochrana životního standardu ve sféře bydlení byla řešena jak v systému státní sociální podpory přepracováním příspěvku na bydlení, tak zavedením doplatku na bydlení, který je do systému sociální péče dodáván na komunální úrovni (Zákon o hmotné nouzi z roku 2006). To znamená, že v systému státní sociální podpory je nejprve zvažován příspěvek na bydlení. Postupuje se takto: nejprve se prošetří, zda jsou náklady na bydlení vyšší než 30 % (v Praze 35 %) příjmů domácnosti. Pokud ano, potom je vyplacen rozdíl mezi 30, resp. 35 % příjmu a normativními náklady na bydlení ve formě příspěvku na bydlení. Normativní náklady na bydlení se opírají o zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře v pozdějších úpravách a jejich úroveň je pro účel stanovení příspěvku na bydlení každoročně upravena vyhláškou vlády. Reflektují obvyklou úroveň nájmu, energií a služeb souvisejících s bydlením v dané lokalitě. Nárok na doplatek na bydlení v rámci pomoci v hmotné nouzi může být posuzován teprve po uplatnění nároku na tuto dávku v systému státní sociální podpory. Prakticky se zkontroluje, zda po získání příspěvku na bydlení pokrývají příjmy domácnosti dostatečně skutečné náklady na bydlení (musí jít o odůvodněné náklady na bydlení) a zda by domácnost měla ještě k dispozici příjem alespoň ve výši životního minima, které pokrývá osobní potřeby členů domácnosti. Důvodem pro tuto změnu v pokrývání nákladů na bydlení v systému sociální péče/hmotné nouze byly lokálně stále více diferencované náklady na bydlení podle regionu a velikosti místa bydliště. Současně se předpokládalo, že by se obecní úřady měly zabývat řešením bytové situace obyvatel (Vládní 2005 – Zpráva k návrhu zákona o hmotné nouzi a zákona o životním a existenčním minimu). Lze také pokrývat skutečné náklady na bydlení v plné míře v případech, které vyžadují „zvláštní ohled“ – obvykle tehdy, když domácnosti používají jiné než standardní nájemní bydlení (např. dočasné ubytovny).

V září 2008 bylo přijato další důležité opatření, které vstoupilo v platnost od ledna 2009: po 6 měsících nezaměstnaní mají nárok pouze na existenční minimum namísto životního minima. Pouze v případě, že se zapojí do veřejně prospěšných prací v rozsahu 20–30 hodin měsíčně, udrží nárok na životní minimum. Pokud pracují více než 30 hodin, dostanou by bonus ve výši poloviny rozdílu mezi životním a existenčním minimem. Přehled změn v sociální pomoci přijatých v letech 2006–2008 je v **Schématu 2 v příloze**.

#### 1.4 Vazba dávek sociální pomoci (hmotné nouze) k ostatním sociálním dávkám

Dávky sociální pomoci v roce 1991 a později jen výjimečně zahrnovaly další typy dávek krom uvedených. Od časných devadesátých let byl však postupně přetvářen systém rodinných dávek, který nově obsahoval cílené příjmově testované dávky a některé kategorické dávky, které měly redistribuovat příjmy do rodin s nízkými příjmy. V roce 1990 bylo zavedeno mimořádné opatření ke kompenzaci poklesu reálných příjmů rodin: státní vyrovnávací příspěvek. V květnu 1991 vytvořilo ministerstvo dokument o zásadách nového návrhu zákona s názvem „Transformace státního systému podpory rodin s dětmi“. Tento dokument upozornil na pokles reálných výdělků a příjmů, vysoký stupeň závislosti na sociálních příjmech a dopad nízkých pracovních příjmů na pobídky k práci jako na důvody pro přikročení k účinnému cílení dávek. Jako východisko uvedl potřebu diferenciaci výdělků a příjmů tak, aby se zvýšila podpora ohrožených domácností, zachovala podpora rodin s průměrnými příjmy a omezila podpora rodin s vyššími než průměrnými příjmy. Návrh zákona předkládal krátkodobá opatření k zajištění dávek při kompenzaci příjmů a byl považován za více méně nesystematickou reakci na vývoj životních nákladů<sup>5</sup> a měl by být v budoucnu nahrazen dlouhodobějšími zásadami poskytování dávek, vycházejícími z hodnocení příjmů. Tyto zásady měly také předznamenat pokles výše podpory pro rodiny se sociálními příjmy, způsobený očekávaným růstem reálných mezd. Zásadní změnou byl zákon č. 117/1995 Sb., který změnil podobu dětských přídatků na příjmově testovanou dávku a zavedl nové příjmově testované dávky jako další okruh dávek: sociální příplatek, příspěvek na bydlení, příspěvek na dopravu a brzy poté také další, např. příspěvek na vytápění nebo příspěvek na nájemné. I když některé z těchto dávek byly později zrušeny, protože jejich dopad již byl minimální, a podobně relativní výše většiny rodinných dávek klesla ve srovnání s platy a klesl také počet rodin s nárokem na tyto dávky, hrají tyto dávky stále významnou roli při ochraně rodin před propadem pod hranici životního minima (viz část 2). A některé z nich plní tuto roli ještě významněji, protože byly nedávno zvyšovány, jako např. rodičovský příspěvek. Změny rodinných dávek naleznete ve **Schématu 3 v příloze**.

Pro kategorii nezaměstnaných, která v letech 1991–2008 představovala 3 až 10 % pracovní síly, znamenala podpora v nezaměstnanosti, na kterou mělo nárok přibližně 25–50 % z nich, další důležitý prvek sociální ochrany. Stejně jako v ostatních postkomunistických zemích byly po počáteční zkušenosti z let 1990–1991 podmínky pro příjem podpory v nezaměstnanosti po roce 1992 zpřísněny. Důvodem nebylo jen nebezpečí vysokých nákladů systému, ale i obavy, že nárok na tuto podporu by mohl mít negativní dopad na pracovní pobídky. Posun ve výši podpory v nezaměstnanosti směrem k sociální pomoci představoval spolu s nastavením nízkého stropu (1,5násobek minimální mzdy bez nastavení minimální výše podpory) zásadní obrat ve srovnání s dřívějším obdobím, ve kterém byly standardy běžné ve většině evropských zemí považovány za vzor, který má být následován. Preference krátkodobé podpory v nezaměstnanosti s nízkým náhradovým poměrem trvala až do roku 2004, kdy byla v případě starších nezaměstnaných prodloužena doba trvání podpory a náhradový poměr se mírně zvýšil (viz **Schéma 4 v příloze**).

<sup>5</sup> Například v srpnu 1993 byl domácnostem, jejichž příjmy dosahovaly až 1,25násobku životního minima na osobu, jednorázově vyplacen ekvivalent dávky sociální péče ve výši životního minima domácnosti.

Zákon o zaměstnanosti z roku 2004 přinesl také několik opatření, která přinesla zvýšenou podmíněnost dávek, omezenou dosažitelnost a snížení jejich výše a konečně obsahoval opatření k tomu aby se práce vyplácela, zaměřená na zlepšení pracovních pobídek. Pobídky pro hledání práce se zlepšily především zavedením přísnější definice „vhodného zaměstnání“. Tato definice uznává jako vhodné také dočasné zaměstnání na 80% úvazek, které trvá déle než 3 měsíce. V případě dlouhodobě nezaměstnaných osob smí zaměstnání trvat i kratší dobu, pokud odpovídá alespoň polovičnímu úvazku. Není nutné brát v úvahu kvalifikaci, schopnosti, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnost (musí být zvažován pouze zdravotní stav). Odmítne-li nezaměstnaná osoba zapojit se do dočasného zaměstnání (včetně subvencovaných zaměstnání, jako jsou veřejně prospěšné práce), podrobit se lékařskému vyšetření doporučenému úřadem práce nebo dodržet závazky individuálního akčního plánu, může být sankcionována (ztrátou nároku na dávku po dobu šesti měsíců). Zákon také nezaměstnaným umožňuje zachovat si nárok na podporu v nezaměstnanosti i po dobu krátkodobého zaměstnání na částečný úvazek, dokud jejich výdělek nepřekročí polovinu minimální mzdy. Absolventi škol již nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud nesplňují podmínku výkonu zaměstnání (tj. 12 měsíců v posledních třech letech).

V září 2008 parlament schválil návrh, že podpora v nezaměstnanosti bude osobám mladším než 50 let poskytována pouze 5 měsíců, osobám ve věku 50-55 let 8 měsíců a osobám starším než 55 let 11 měsíců (ve všech případech o 1 měsíc kratší), přičemž výše podpory byla první dva měsíce zvýšena na 65 % (místo 50 %), na 50 % v příštích dvou měsících a na 45 % ve zbývajících měsících. Za druhé: po 5 měsících nezaměstnanosti je úřad práce povinen vypracovat s nezaměstnaným individuální akční plán. Nesplní-li nezaměstnaná osoba závazky této individuální smlouvy, odmítne-li je nebo odmítne-li rekvalifikační kurz (bez udání závažného důvodu), bude vyřazena z registru a ztratí nárok na dávky sociální pomoci (hmotné nouze).

### 1.5 Některé aspekty správy systému dávek

Od začátku 90. let bylo zavádění systému sociální pomoci - podobně jako ve většině ostatních států - spravováno sociálními odbory obecních úřadů (v České republice je téměř 400 obecních/městských úřadů, které byly pověřeny správou systému pro své obyvatele i pro obyvatele jiných menších lokalit v okolí). Metodické vedení systému sociální péče ale zůstává v rukou ministerstva práce a sociálních věcí. Tento institucionální rámec se od roku 1991 příliš nezměnil – reorganizace veřejné správy v letech 2002-2003 (posun z dvouúrovňového systému veřejné správy na tříúrovňový) nepřinesl podstatné změny, i když se počet obecních úřadů, které byly pověřeny správou systému, snížil.

Podobně jako systém sociální pomoci byla správa systému dávek státní sociální podpory od roku 1996 přesunuta na obecní úřady (bylo to nutné, protože tento systém byl přepracován na systém spoléhající hlavně na příjmově testované dávky, které při určování nároků vyžadují specifické administrativní postupy).<sup>6</sup> Tento systém však nebyl integrován do systému sociální pomoci. Namísto toho byly zřízeny nové útvary státní sociální podpory na obecních úřadech. Systém dávek státní sociální podpory je též metodicky veden a kontrolován Ministerstvem práce a sociálních věcí (podobně jako systém sociální pomoci). Později (v době reformy veřejné správy) se tyto odbory sloučily s útvarem Veřejné služby zaměstnanosti – respektive s okresními úřady práce.<sup>7</sup> Veřejné služby zaměstnanosti představují specifický útvar Ministerstva práce a

<sup>6</sup> Dříve byly přídatky na děti a jiné kompenzace vypláceny zaměstnavateli, neaktivním příjemcům dávek místními úřady.

<sup>7</sup> V České republice je 77 úřadů práce, některé z nich mají také místní pobočky v jiných lokalitách.

sociálních věcí, který je od roku 1991 odpovědný za zprostředkování práce, aktivní politiku zaměstnanosti a správu podpor v nezaměstnanosti.

Institucionální rámec pro poskytování dávek zaměřených na podporu populace s nízkými příjmy v aktivním věku je integrován jen částečně. I když odbory měst a obcí, které spravovaly dávky státní sociální podpory, byly sloučeny s okresními úřady práce, stále představují samostatné odbory těchto útvarů. Při registraci žadatelů a prošetřování nároků používají vlastní formuláře a postupy, které jsou jiné než formuláře a postupy potřebné pro registraci nezaměstnaných a pro žádosti o podporu v nezaměstnanosti. A nakonec i sociální odbory obecních úřadů, které spravují dávky sociální pomoci (hmotné nouze), jsou odlišné administrativní útvary. Žadatelé o dávky sociální pomoci (hmotné nouze) jsou povinni žádat nejprve o všechny dosažitelné dávky státní sociální podpory nebo o podporu v nezaměstnanosti a teprve potom se mohou obracet na odbory/oddělení sociální péče obecních úřadů a tento postup je přísně kontrolován.

Sociální odbory obecních úřadů a místní úřady práce během posledních let spontánně zavedly některé formy spolupráce, jako např. výměnu informací o nezaměstnaných a žadatelích o sociální dávky, i když toto pravidlo nebylo v návrhu zákona výslovně uvedeno. Ministerstvo práce a sociálních věcí usiluje o prohloubení této spolupráce poskytováním pozitivních pobídek a vedení. Například v komentáři č. 3/2002 MPSV (čj. 21/39/2002) vysvětluje, že stávající návrh zákona umožňuje spolupráci, a uvádí, že by sociální odbory měly úřadům práce poskytovat informace o vhodných pracovních místech pro nezaměstnané, provádět s nezaměstnanými sociální práci, žádat úřady práce o pomoc a spolupracovat s nimi při organizování programů veřejných prací. Ale protože jsou sociální odbory a úřady práce podřízeny různým rezortům, byla spolupráce v těchto ohledech vzácná s výjimkou organizace veřejně prospěšných prací.

Od ledna 2007 je tato spolupráce lépe legislativně podporována: pozměňovací návrh zákona o zaměstnanosti zavazuje úřady práce, aby informovaly správu sociální péče obecních úřadů o nezaměstnaných žadatelích a jejich aktivitách při hledání práce. Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi ze září 2008 pak ukládá obecním úřadům povinnost poskytovat úřadům práce informace potřebné pro posouzení nároků na podporu v nezaměstnanosti. Zásadním problémem je však stále ta okolnost, že obecní úřady nemají žádné finanční pobídky, aby převzaly iniciativu na podporu aktivního začlenění a snižování dlouhodobé závislosti na dávkách.

## 2 Část 2: Hodnocení systému podpory minimálního příjmu

### 2.1 Rozsah působnosti a příjemci

Počet příjemců dávek sociální pomoci se od zavedení tohoto systému v roce 1991 zvyšoval až do roku 2000, protože podmínky nároku nevylučují a priori žádné kategorie obyvatelstva v nouzi. I když spolehlivé důkazy o jejich počtu a struktuře v dlouhodobé perspektivě neexistují, je nepřetržitý růst zřejmý z údajů o výdajích na sociální dávky. Výdaje se zvýšily v letech 1997–2000 (kdy míra nezaměstnanosti stoupla přibližně z 5 % téměř na 10 % a zůstala na této zvýšené úrovni až do roku 2005, kdy začala klesat). Přitom výdaje na dávky poskytované jednotlivým osobám se od roku 1994 do roku 2005 vzhledem k růstu nezaměstnanosti zvyšovaly více než proporcionálně – téměř desetkrát!

**Tabulka 3: Sociální dávky poskytované na základě hmotné nouze – výdaje v milionech Kč**

| Indikátor                      | 1992        | 1993        | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999  |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|
| <b>Rodiny s dětmi</b>          |             |             |             |             |             |             |             |       |
| Pravidelné dávky v hotovosti   | 596         | 922         | 1 233       | 1 590       | 1 189       | 1 389       | 2 083       | 2 758 |
| Příspěvek na výživu dítěte     | 81          | 67          | 49          | 51          | 37          | 40          | 54          | 71    |
| Jednorázové dávky              | 71          | 110         | 121         | 147         | 153         | 175         | 180         | 201   |
| <b>Samostatně žijící osoby</b> |             |             |             |             |             |             |             |       |
| Pravidelné dávky v hotovosti   | ..          | ..          | 515         | 586         | 644         | 930         | 1 840       | 3 462 |
| Jednorázové dávky              | ..          | ..          | 31          | 30          | 37          | 53          | 104         | 140   |
|                                | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> |       |
| <b>Rodiny s dětmi</b>          |             |             |             |             |             |             |             |       |
| Pravidelné dávky v hotovosti   | 3 427       | 3 665       | 3 870       | 3 651       | 3 718       | 3 320       | 3 190       |       |
| Příspěvek na výživu dítěte     | 88          | 95          | 101         | 110         | 106         | 101         | 93          |       |
| Jednorázové dávky              | 222         | 216         | 231         | 240         | 209         | 197         | 168         |       |
| <b>Samostatně žijící osoby</b> |             |             |             |             |             |             |             |       |
| Pravidelné dávky v hotovosti   | 4 353       | 4 362       | 4 712       | 5 083       | 5 496       | 5 463       | 4 923       |       |
| Jednorázové dávky              | 144         | 148         | 170         | 171         | 167         | 163         | 132         |       |

**Zdroj:** Základní indikátory z oblasti práce a sociálního zabezpečení (Ministerstvo práce a sociálních věcí, periodické publikace).

Údaje o průměrném počtu příjemců dávek (a výdajů) sledované Ministerstvem práce a sociálních věcí od roku 2003 dokládají, že v letech 2003–2006 počet příjemců dávek i výdaje nepatrně klesaly. Tento trend lze vysvětlit slabým poklesem míry nezaměstnanosti a růstem reálných příjmů. Počet příjemců dávek – jednotlivců byl ale nadále dvakrát vyšší než počet příjemců dávek – rodin s dětmi.

**Tabulka 4: Sociální dávky (dávky v hotovosti poskytované v případě hmotné nouze): průměrný počet příjemců dávek a nákladů na dávky měsíčně (v tisících Kč)**

| Indikátor                                             | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           |
|-------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Dávky pro staré osoby</b>                          |                |                |                |                |                |
| Pravidelné dávky v hotovosti                          |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrný počet příjemců dávek za měsíčně</b>     | <b>3 543</b>   | <b>3 800</b>   | <b>4 186</b>   | <b>4 653</b>   |                |
| - průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)             | 44 597         | 28 529         | 8 760          | 8 518          |                |
| Jednorázové dávky                                     |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrný počet příjemců dávek za měsíčně</b>     | <b>4 819</b>   | <b>4 299</b>   | <b>4 055</b>   | <b>3 484</b>   |                |
| - průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)             | 18 340         | 16 052         | 15 910         | 13 366         |                |
| <b>Rodiny s dětmi</b>                                 |                |                |                |                |                |
| Pravidelné dávky v hotovosti                          |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrný počet příjemců dávek měsíčně</b>        | <b>86 346</b>  | <b>93 749</b>  | <b>80 857</b>  | <b>72 396</b>  |                |
| - průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)             | 322 497        | 309 873        | 276 745        | 265 892        |                |
| Příspěvek na výživu dítěte                            |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrný počet příjemců dávek měsíčně</b>        | <b>13 132</b>  | <b>12 325</b>  | <b>11 622</b>  | <b>10 067</b>  |                |
| - průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)             | 9 188          | 8 860          | 8 455          | 7 738          |                |
| Jednorázové dávky                                     |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrný počet příjemců dávek měsíčně</b>        | <b>6 921</b>   | <b>6 043</b>   | <b>5 563</b>   | <b>4 546</b>   |                |
| - průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)             | 20 051         | 17 478         | 16 439         | 14 062         |                |
| <b>Samostatně žijící osoby (jednotlivci)</b>          |                |                |                |                |                |
| Pravidelné dávky v hotovosti                          |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrný počet příjemců dávek měsíčně</b>        | <b>150 715</b> | <b>149 923</b> | <b>134 646</b> | <b>140 596</b> |                |
| - průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)             | 423 607        | 457 995        | 455 268        | 410 358        |                |
| Jednorázové dávky                                     |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrný počet příjemců dávek měsíčně</b>        | <b>3 578</b>   | <b>3 350</b>   | <b>3 215</b>   | <b>2 809</b>   |                |
| - průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)             | 14 263         | 13 902         | 13 566         | 10 992         |                |
| <b>Pravidelné dávky celkem</b>                        |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)</b>      | <b>799 899</b> | <b>805 257</b> | <b>749 228</b> | <b>692 506</b> | <b>273 877</b> |
| <b>Jednorázové dávky celkem</b>                       |                |                |                |                |                |
| - <b>průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč)</b>      | <b>52 654</b>  | <b>47 423</b>  | <b>45 915</b>  | <b>32 096</b>  | <b>14 183</b>  |
| <b>Průměrné měsíční výdaje (v tisících Kč) celkem</b> | <b>852 553</b> | <b>852 689</b> | <b>795 143</b> | <b>724 602</b> | <b>288 070</b> |

**Zdroje:** Základní indikátory z oblasti práce a sociálního zabezpečení (Ministerstvo práce a sociálních věcí, upraveno, vlastní výpočty).

**Poznámka:** Pro rok 2007 jsou k dispozici pouze údaje o výdajích.

Ministerstvo práce a sociálních věcí začalo v roce 2005 shromažďovat některé základní informace o příjemcích dávek prostřednictvím speciálního monitorovacího nástroje – formuláře (tato činnost však byla v roce 2007 ukončena). Na základě těchto informací lze jako převažující část příjemců dávek rozpoznat domácnosti bez dětí (samostatně žijící osoby), přičemž většina z nich je nezaměstnaných (více než 60 % a více než 80 % mezi bezdětnými domácnostmi), přičemž celkem 70 % příjemců pobíralo dávky po dobu delší než 6 měsíců.

**Tabulka 5: Přehled o příjemcích sociálních dávek ke konci roku (údaje ministerstva práce a sociálních věcí)**

|                                                 | 2005                       |                                        | 2006                       |                                        |
|-------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------|
|                                                 | Absolutní počet domácností | Procento celkové populace (domácnosti) | Absolutní počet domácností | Procento celkové populace (domácnosti) |
| Příjemci sociálních dávek (domácnosti)          | 243 244                    | 5,7                                    | 170 292                    | 4,0                                    |
| - úplné domácnosti s dětmi                      | 29 372                     | 1,26                                   | 18 348                     | 0,78                                   |
| - neúplné domácnosti s dětmi                    | 54 232                     | 9,4                                    | 38,672                     | 6,71                                   |
| - domácnosti bez dětí                           | 157 098                    | 11,6                                   | 112 293                    | 8,25                                   |
|                                                 | Procento příjemců          |                                        | Procento příjemců          |                                        |
| Příjemci v evidenci déle než 6 měsíců           | 174 201                    | 71,6                                   | 119 468                    | 70,0                                   |
| Nezaměstnaní příjemci celkem                    | 150 032                    | 61,7                                   | 107,640                    | 63,2                                   |
| Nezaměstnaní příjemci mezi domácnostmi bez dětí | 129 682                    | 82,6                                   | 96,858                     | 86,3                                   |

Zdroj: Údaje podle ministerstva práce a sociálních věcí, výpočty Trbola (VÚPSV), upraveno.

Podrobnější analýza, kterou provedli Sirovátka, Kofroň a Trbola (2003) a která byla založena na vybraných údajích z několika sociálních odborů, umožňovala porovnat strukturu příjemců se studií Saracenové a kol. (2002).

Struktura příjemců sociálních dávek v České republice, v Německu a Švédsku byla v roce 2002 podobná (viz **Tabulka 6**), s vysokým podílem mladých, svobodných a nezaměstnaných osob. Příčinou je fakt, že na rozdíl od rodin s dětmi jsou pro ně jiné sociální dávky (například dávky státní sociální podpory a podpora v nezaměstnanosti) obtížněji dosažitelné a jsou podstatně nižší. Specifickým rysem struktury příjemců v České republice byl nižší podíl úplných rodin s dětmi a nepatrně vyšší podíl kategorie nejvyššího věku.

Tlak na aktivaci na pracovním trhu a podpora této aktivace nebyly do roku 2007 na rozdíl od švédského a německého systému dostatečné, a proto byla doba pobírání sociálních dávek obecně relativně dlouhá ve všech kategoriích příjemců – zatímco v jižní Evropě, kde také tomuto problému čelí, je to zjevné pouze u úplných rodin s dětmi.

Vycházíme-li z dostupných údajů, můžeme rozlišit čtyři převažující kategorie příjemců dávek v ČR:

- Lidé vytlačovaní na okraj společnosti, někteří z nich jsou označováni jak „hůře sociálně přizpůsobiví“. Domácnosti jiného typu než rodinné, nejčastěji samostatně žijící osoby všech věkových kategorií, spíše muži, nezaměstnaní, v některých případech zdravotně postižení, někdy závislí na alkoholu, trpící nedostatkem rodinných nebo přátelských vazeb, někdy bez domova, téměř úplně závislí na sociální pomoci.
- Mladí nezaměstnaní, často čerství absolventi škol, často žijící s rodiči, kteří systém využívají jen dočasně, někdy účelově (protože jejich rodiny mohou mít vyšší životní standard).
- Osamělí rodiče (téměř ve všech případech ženy) trpící nedostatkem lidského i sociálního kapitálu, někdy v pasti nezaměstnanosti, někdy žijící v nestabilním partnerství, přičemž je

velmi složité posoudit, zda systém zneužívají či ne (tvrzením, že nežijí ve společné domácnosti s partnerem).

- d) Úplné rodiny s dětmi, spíše s vyšším počtem dětí, částečně nezaměstnané, částečně s nízkými platy, často ohrožené pastí nezaměstnanosti.

**Tabulka 6: Struktura příjemců dávek sociální pomoci v České republice a mezinárodní srovnání (v % celkového počtu příjemců)**

| <i>Věková kategorie</i>       | <b>Milán<br/>Itálie</b> | <b>Barcelona<br/>Španělsko</b> | <b>Brémy<br/>Německo</b> | <b>Helsingborg<br/>Švédsko</b> | <b>Lisabon<br/>Portugalsko</b> | <b>Rennes<br/>Francie</b> | <b>CZ</b> |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|-----------|
| 18–29                         | 18,8                    | 15,4                           | 54,4                     | 59,0                           | 15,7                           | 43,0                      | 47,2      |
| 30–44                         | 43,4                    | 35,9                           | 33,2                     | 27,1                           | 36,4                           | 42,1                      | 30,9      |
| 45–64                         | 37,9                    | 48,7                           | 12,4                     | 13,9                           | 48,0                           | 14,9                      | 22,0      |
| <b>Počet členů domácnosti</b> |                         |                                |                          |                                |                                |                           |           |
| 1                             | 27,3                    | 45,1                           | 42,5                     | 61,5                           | 23,3                           | 47,5                      | 51,4      |
| 2                             | 21,2                    | 18,8                           | 19,9                     | 16,4                           | 20,2                           | 24,2                      | 17,1      |
| 3                             | 21,4                    | 14,4                           | 18,7                     | 13,5                           | 24,7                           | 14,7                      | 14,7      |
| 4 +                           | 30,1                    | 21,7                           | 18,9                     | 8,6                            | 31,8                           | 13,6                      | 16,8      |
| <b>Typ domácnosti</b>         |                         |                                |                          |                                |                                |                           |           |
| Samostatně žijící osoba       | 27,3                    | 45,3                           | 41,2                     | 59,8                           | 23,2                           | 47,4                      | 51,4      |
| Samostatně žijící osoba, děti | 15,4                    | 26,2                           | 10,6                     | 17,2                           | 23,7                           | n.d.                      | 16,4      |
| Dvojice, děti                 | 26,3                    | 14,5                           | 15,7                     | 16,0                           | 31,8                           | n.d.                      | 12,1      |
| Ostatní bez dětí              | 31,0                    | 14,0                           | 32,5                     | 7,0                            | 21,3                           | n.d.                      | 20,0      |
| <b>Délka pobírání dávek</b>   |                         |                                |                          |                                |                                |                           |           |
| - 6 měsíců                    | 57,3                    | 7,4                            | 46,1                     | 52,0                           | 14,6                           | n.d.                      | 29,4      |
| 7–12 měsíců                   | 19,1                    | 12,3                           | 15,7                     | 17,8                           | 10,1                           | n.d.                      | 18,9      |
| 13–24 měsíců                  | 16,3                    | 19,3                           | 18,0                     | 15,5                           | 17,2                           | n.d.                      | 19,4      |
| - 25 měsíců                   | 7,3                     | 61,0                           | 20,3                     | 7,8                            | 58,1                           | n.d.                      | 32,3      |
| medián ( v měsících)          | 4,93                    | 26,86                          | 5,57                     | 4,05                           | 33,50                          | n.d.                      | 13,0      |

Zdroj: Sirovátka, Kofroň, Trbola 2003, srovnání na základě zjištění Saracenové a kol. (2002) a údajů shromážděných o příjemcích sociálních dávek z 28 sociálních odborů obecních úřadů v polovině roku 2002 (n = 29 000 domácností pobírajících dávky sociální pomoci).

Je nutno dodat, že etnický rozměr je také velmi důležitý, protože podle odhadu pobírá přibližně polovina romské populace (která celkově představuje zhruba 2 % populace) dávky sociální pomoci (a představuje tedy přibližně čtvrtinu příjemců dávek) (Sirovátka a kol. 2006).

Můžeme dospět k závěru, že dávky sociální pomoci pokrývají všechny možné kategorie populace, i když některé z nich lze podezírat ze zneužívání systému. Z tohoto důvodu byly změny podmínek nároku na sociální pomoc zavedené v roce 2006 zaměřeny na eliminaci nepřiměřeně rostoucího počtu jednotlivců závislých na sociálních dávkách a na eliminaci dlouhodobé závislosti na sociální pomoci obecně. Následkem těchto změn se počet příjemců sociálních dávek ve všech typech domácností snížil, nejvýrazněji u jednotlivců, protože dospělé děti, které bydlí u rodičů, jsou nyní spolu s rodiči považovány za jednu domácnost a nemohou mít tedy nárok na dávky sociální pomoci.

Naneštěstí není k dispozici dostatek informací o počtech a struktuře příjemců v roce 2007 (a 2008) po zásadních legislativních změnách. Ministerstvo práce a sociálních věcí ukončilo v roce 2007 statistické monitorování příjemců dávek a elektronická databáze příjemců dávek, která byla sice sjednocena, není vhodně uspořádána pro analytické účely. Nedávná studie, kterou

vypracovali Jahoda, Kofroň a Šimíková (2009), využila agregovaná data z Ministerstva práce a sociálních věcí (a doplnila je o kvalitativní rozhovory na sociálních odborech obecních úřadů).

**Tabulka 7: Změna v počtu příjemců dávek sociální pomoci (hmotné nouze) v letech 2006 a 2007**

| Domácnosti                         | Dávka pomoci v<br>hmotné nouzi | Příspěvek na živobytí |       | Doplatek na<br>bydlení |
|------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|-------|------------------------|
|                                    | 12/2006                        | 11/2007               | INDEX | 11/2007                |
| <b>Celkem</b>                      | 169 313                        | 71 640                | 0,42  | 24 984                 |
| <b>Bez dětí</b>                    | 112 293                        | 44 402                | 0,40  | 14 563                 |
| <b>Samostatně žijící<br/>osoby</b> | 99 999                         | 36 775                | 0,37  | 12 118                 |
| Ostatní                            | 12 294                         | 7 627                 | 0,62  | 2 445                  |
| <b>S dětmi</b>                     | 57 020                         | 27 238                | 0,48  | 10 421                 |
| Úplné                              | 18 348                         | 12 561e               | 0,69e | 4 064e                 |
| Neúplné                            | 38 672                         | 14 677e               | 0,38e | 6 357e                 |
| <b>(3 a více dětí)</b>             | 10 928                         | 5 370                 | 0,49  | 1 877                  |

e – výpočty autorů na základě odhadů

Zdroj: Jahoda, Kofroň, Šimíková 2009

Údaje: Agregované výstupy z databáze „OKdávky“ Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, výpočty autorů.

Uvedené údaje ukazují, že v důsledku změny Zákona o pomoci v hmotné nouzi a Zákona o životním a existenčním minimu (2006) klesl celkový počet příjemců dávek přibližně o 58 %. V kategorii domácností samostatně žijících osob pak klesl dokonce o 63 %.

Nicméně samostatně žijící osoby stále představují více než jednu polovinu příjemců sociálních dávek, zatímco rodiny s dětmi představují přibližně 38 % a mezi nimi stále převažují neúplné rodiny. Co se týče věkové struktury příjemců dávek, převažují spíše kategorie středního věku: 8 % pod 25 let, 22 % v kategorii 26–35 let, 27 % v kategorii 36–45 let, 28 % v kategorii 45–55 let, 14 % v kategorii 56–65 let a pouze 1 % v kategorii nad 65 let. Momentálně nemáme žádné údaje o podílu nezaměstnaných, předpokládáme však, že jejich podíl se od roku 2006 příliš nezměnil a že tedy stále představují převažující kategorii mezi příjemci sociálních dávek. Citovaná studie prokázala, že koeficient korelace mezi relativním počtem příjemců (podíl v populaci) příspěvku na živobytí a mírou nezaměstnanosti v regionech České republiky měl v roce 2007 hodnotu 0,91.

Analýza přinesla další zajímavé zjištění: příjemci sociálních dávek většinou sice využívají nájemní bydlení, ale počet bezdomovců je značný (vyšší než 9 000, tj. 13 % příjemců dávek) a ti, kteří žijí v „nestandardních formách bydlení“, jako jsou např. ubytovny a podnájmy bez smlouvy představují dalších 23 %.

Tabulka 8: Příjemci příspěvku na živobytí v období 11/2007 podle formy bydlení

|                                                                         | Počet příjemců | V Kč        | Vyplacené dávky  |       | Průměrná výše příspěvku v Kč |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|------------------|-------|------------------------------|
|                                                                         |                |             | Počet příjemců % | V %   |                              |
| Vlastníci                                                               | 13 818         | 37 479 647  | 19 %             | 19 %  | 2 863                        |
| Nájemní bydlení                                                         | 32 027         | 91 432 922  | 45 %             | 46 %  | 3 022                        |
| Jiné nestandardní formy bydlení<br>(ubytovna, podnájem bez smlouvy aj.) | 16 399         | 43 652 749  | 23 %             | 22 %  | 2 843                        |
| Bezdomovci                                                              | 9 052          | 23 576 851  | 13 %             | 12 %  | 2 795                        |
| Odpověď neuvedena                                                       | 344            | 943 602     | 0 %              | 0 %   | 2 949                        |
| Celkem                                                                  | 71 640         | 197 085 771 | 100 %            | 100 % | 2 922                        |

**Zdroj:** Jahoda, Kofroň, Šimíková 2009, vlastní výpočty na základě statistických údajů ministerstva práce a sociálních věcí.

Tyto údaje ukazují, že s klesajícím počtem oprávněných žadatelů se zvýšil podíl domácností s dětmi a podobně podíl kategorií středního věku, a také podíl nezaměstnaných se pravděpodobně o něco zvýšil. Zvýšil se také počet osob, které lze považovat za případy s kumulovanými handicapy.

Je třeba si uvědomit, že nedostatečné příjmy nejsou podporovány pouze dávkami státní sociální pomoci, ale také dalšími příjmově testovanými dávkami. Nejdůležitější z nich je sociální příplatek, protože je dosažitelný nízkopříjmovým domácnostem s dětmi. Role sociálního příplatku byla také posuzována Jahodou, Kofroněm a Šimíkovou (2009), kteří využili administrativní data shromážděná v informačním systému „OKdávky“, ze kterého jsou dostupné některé agregované údaje. Jejich analýza ukázala, že i když absolutní údaje o prahových rozhodných příjmech pro nároky na tyto dávky se v letech 2005–2007 ve skutečnosti příliš nezměnily, počet příjemců sociálního příplatku se v posledních letech podstatně snížil. Příčinou byla pomalejší valorizace životního minima ve srovnání s růstem mezd (nároky na dávky vyplývají ze srovnání příjmu rodiny s životním minimem). Zvýšený rodičovský příspěvek (od roku 2006) hrál také pozitivní roli a rovněž klesající míra nezaměstnanosti eliminovala podíl populace v hmotné nouzi. Mezi lety 2005 a 2007 (listopad) se snížil podíl osob oprávněných k pobírání sociálního příplatku mezi úplnými rodinami s dětmi ze 16 % na 8 % rodin (90 000 rodin). Mezi neúplnými rodinami s dětmi se tento podíl snížil z 39 % na 29 % rodin (více než 100 000 rodin), srovnej Jahoda, Kofroň, Šimíková (2009). Ve srovnání sdávkami hmotné nouze jsou sociální příplatky stále široce využívány, prakticky jsou poskytovány hlavně pracujícím rodinám s dětmi. Členové domácností úplných rodin, kteří jsou jejich příjemci, jsou pouze v 33 % případů registrováni jako nezaměstnaní, u neúplných rodin s dětmi činí tento podíl 28 %. A zatímco před pobíráním sociálního příplatku se 53 % úplných rodin a 63 % neúplných rodin nacházelo pod hranicí životního minima, po jejího vyplacení získání je jich pouze 11 %, resp. 13 %.

Protože hranice životního minima (zákonná hranice chudoby) je nižší než statistická hranice ohrožení chudobou v EU (na úrovni 60 % pro samostatně žijící osoby a 80 % pro domácnosti s dětmi), je počet osob, které mají nárok na sociální dávky (a tedy příjemců těchto dávek), nižší než počet osob, které jsou ohroženy chudobou měřeno statistickým konceptem chudoby.

## 2.2 Nečerpání dávek

Studie, které by se zaměřovaly na problém nečerpání dávek a jeho důvodů, jsou v České republice poměrně vzácné (tvůrci politiky spíše široce diskutují o zneužívání dávek a tato diskuse byla motivací k reformám systému sociální pomoci a podpory v nezaměstnanosti). Sirovátka se pokoušel odhadnout nečerpání příjmově testovaných dávek státní sociální podpory (Sirovátka in Mareš 2001), které jsou velmi důležité pro doplnění příjmů nízkopříjmových rodin (viz část 1). Tento odhad ukazuje relativně významný rozsah nečerpání těchto dávek. Předpokládáme však, že v roce 1996 k němu docházelo výjimečně často, protože v tomto roce byl zaveden nový systém příjmově testovaných dávek. Osoby, které měly na tyto dávky nárok, se později naučily, jak mají o dávky žádat a jak se mají vypořádat se souvisejícími administrativními postupy.

**Tabulka 9: Odhad nečerpání dávek v roce 1996**

|                       | Počet<br>oprávněných<br>domácností | Dávky vyplacené<br>v prosinci 1996 | % uplatněných<br>nároků |
|-----------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| Přídavky na děti      | 2 337 740                          | 2 184 006                          | 91,9                    |
| Sociální příplatek    | 815 383                            | 514 514                            | 63,1                    |
| Příspěvek na bydlení* | 463 704                            | 183 498                            | 39,6 (50,0)             |

Zdroj: Odhad vypracovaný Sirovátkou, viz Mareš (2001).

Oprávněné domácnosti jsou zjišťovány z údajů o příjmech za rok 1996, šetření Microcensus (reprezentativní vzorek 23 000 domácností).

Výše vyplacených dávek dodána podle evidence ministerstva práce a sociálních věcí.

\* V případě příspěvku na bydlení je nárok určován podle příjmu, další podmínkou je buď vlastnictví bytu, nebo úředně ověřené nájemní bydlení a trvalý pobyt na dané adrese. Počet žadatelů, kteří tyto podmínky nesplnili a příspěvek na bydlení tedy nepobírají, není znám. Víme však, že počet domácností v České republice je o 10 % vyšší než počet bytů. S touto úpravou můžeme odhad nečerpaných příspěvků na bydlení opravit přibližně na 50 %.

Jediná existující studie o problému nečerpání dávek (Mareš 2001) založená na údajích z konce devadesátých let nemohla stanovit odhady rozsahu tohoto jevu, ale pomáhá nám při poznání jeho příčin. V případě České republiky je zajímavé, že stigmatizace oprávněných žadatelů a související administrativní postupy nehrají až tak důležitou roli, i když nejistota ohledně nároků na dávky a nedostatek způsobilosti při podávání žádostí mají zásadní význam.

**Tabulka 10: Příčiny nepodání žádosti o sociální dávky (respondenti s příjmy nižšími než životní minimum)**

| (údaje v procentech)                                | Souhlas | Spíše souhlas | Spíše nesouhlas | Nesouhlas |
|-----------------------------------------------------|---------|---------------|-----------------|-----------|
| Nepotřebuji je.                                     | 40      | 20            | 10              | 30        |
| Myslím, že na ně nemám nárok.                       | 60      | 20            | 10              | 10        |
| Příliš pozdě získané informace.                     | 0       | 30            | 0               | 70        |
| Hrdost mi nedovolila o ně žádat.                    | 10      | 0             | 10              | 80        |
| Nepřinesly by žádný užitek.                         | 10      | 0             | 10              | 80        |
| Nesnáším žebrání.                                   | 0       | 0             | 30              | 70        |
| Mám obavy z reakce ostatních lidí.                  | 0       | 0             | 10              | 90        |
| Lidé by neměli žít z dávek státní sociální podpory. | 0       | 10            | 60              | 30        |
| Nevěřím, že je dostanu.                             | 10      | 0             | 20              | 70        |
| Nevím, jak o ně požádat.                            | 10      | 20            | 0               | 70        |
| Nesnáším jednání na úřadech.                        | 0       | 20            | 10              | 70        |

Otázka: „Pokud jste nepodali žádost o sociální dávky (nebo pokud jste o tom nepřemýšleli), která z uvedených odpovědí byla příčinou?“

Údaje: Reprezentativní průzkum IVVM 1999 (1 000 respondentů).

Zdroj: Mareš 2001

Polovina respondentů s příjmem nižším než 1,6násobek životního minima se vyjádřila podobně, že vůbec nezná podmínky nároku na sociální podporu, podporu v nezaměstnanosti a příspěvek na bydlení nebo je zná jen povrchně. Téměř polovina respondentů se domnívala, že informace o sociálních dávkách jsou nesrozumitelné a dvě třetiny respondentů prohlásily, že úředníci, se kterými jednali, projevují jen minimální ochotu jim pomoci (Mareš 2001).

Nedávná studie Jahody, Kofroně a Šimíkové (2009) předpokládá, že nečerpání dávek sociální pomoci oprávněnými může být jedním z faktorů, které vysvětlují ostře klesající počty příjemců dávek v roce 2007, a že toto nečerpání může být způsobeno uplatňováním náročnějších administrativních postupů (testování příjmu a rozhodování o nárocích na dávky vyžaduje další informace a potvrzení od jiných úřadů).

Další příčinou je nedostatečná sociální práce s potenciálními nebo skutečnými klienty (viz část 3). Při analýze novější evidence o příjemcích sociálních dávek mezi obyvateli a nečerpání nároků na dávky sociální pomoci jsme použili údaje z šetření SILC (reprezentativní vzorek 17 830 jednotlivců). Podle těchto údajů bylo v České republice 4,2 % obyvatel, kteří měli před pobíráním dávek sociální pomoci (tedy po obdržení jiných dávek) nižší příjem než životní minimum, zatímco 6,5 % obyvatel získalo dávky sociální péče během roku. Tato zjištění mimochodem zhruba odpovídají evidenci Ministerstva práce a sociálních věcí (viz **Tabulka 11**). Zjistili jsme, že mezi obyvateli, kteří měli během roku průměrný příjem pod životním minimem, nepobíralo v tomto roce 1,6 % dávky sociální pomoci. Považujeme je za osoby, které nevyužívají systém (případy nečerpání dávek). Počet osob, které mají na dávky nárok, osob, které dávky pobírají, a osob, které nepobírají dávky, na něž mají nárok, je v jednotlivých kategoriích obyvatelstva zřejmý z Tabulky 11. Zjistili jsme také, že mezi obyvateli, kteří během roku neměli průměrný příjem pod životním minimem, pobíralo 2,3 % obyvatel v tomto roce sociální dávky. Pravděpodobně mezi ně

patří osoby, které sociální dávky zneužívají či nadužívají, ale musíme připustit, že i když byl jejich průměrný příjem během roku nad hranici životního minima, mohly se na kratší dobu dostat do situace, kdy byly v nouzi a měly nárok alespoň na jednorázové dávky.

**Tabulka 11: Nárok na dávky hmotné nouze, příjemci dávek a nevyužití (nečerpání) nároků, v procentech z jednotlivých kategorií – odhad na základě šetření SILC 2006, data z roku 2005**

|                                                         | Příjem domácnosti<br>pod životním<br>minimem bez dávek<br>hmotné nouze (příjem<br>jako roční průměr) | Pobírali během roku<br>sociální dávky hmotné<br>nouze | Nepobírali během roku<br>žádné sociální dávky<br>hmotné nouze, i když<br>příjem byl pod životním<br>minimem |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Celkem</b>                                           | 4,2                                                                                                  | 6,5                                                   | 1,6                                                                                                         |
| <b>Podle pohlaví</b>                                    | 4,2                                                                                                  | 6,8                                                   | 1,5                                                                                                         |
| Muži                                                    | 4,2                                                                                                  | 6,2                                                   | 1,8                                                                                                         |
| Ženy                                                    |                                                                                                      |                                                       |                                                                                                             |
| <b>Věk</b>                                              |                                                                                                      |                                                       |                                                                                                             |
| < 16                                                    | 8,6                                                                                                  | 8,4                                                   | 3,5                                                                                                         |
| 16–25                                                   | 5,7                                                                                                  | 10,1                                                  | 2,0                                                                                                         |
| 26–34                                                   | 4,1                                                                                                  | 4,8                                                   | 2,0                                                                                                         |
| 35–44                                                   | 5,4                                                                                                  | 7,8                                                   | 2,3                                                                                                         |
| 45–54                                                   | 3,7                                                                                                  | 7,6                                                   | 1,0                                                                                                         |
| 55–64                                                   | 0,9                                                                                                  | 3,6                                                   | 0,2                                                                                                         |
| >65                                                     | 0,3                                                                                                  | 3,3                                                   | 0,1                                                                                                         |
| <b>Typ domácnosti podle<br/>postavení na trhu práce</b> |                                                                                                      |                                                       |                                                                                                             |
| pracující - zaměstnaný                                  | 1,3                                                                                                  | 3,8                                                   | 0,9                                                                                                         |
| nepracující - nezaměstnaný                              | 50,4                                                                                                 | 55,5                                                  | 10,9                                                                                                        |
| nepracující důchodci                                    | 0,6                                                                                                  | 2,3                                                   | 0,5                                                                                                         |
| nepracující – jiní neaktivní                            | 44,9                                                                                                 | 12,7                                                  | 35,3                                                                                                        |
| <b>Typ domácnosti – typ EU</b>                          |                                                                                                      |                                                       |                                                                                                             |
| Samostatně žijící, pod 65<br>let                        | 6,8                                                                                                  | 12,2                                                  | 1,0                                                                                                         |
| Samostatně žijící, 65 let a<br>více                     | 3,3                                                                                                  | 5,7                                                   | 2,5                                                                                                         |
| Dvojice, oba pod 65 let                                 | 0,2                                                                                                  | 2,2                                                   | 0,1                                                                                                         |
| Dvojice, alespoň jeden<br>starší než 65 let             | 2,2                                                                                                  | 3,5                                                   | 1,0                                                                                                         |
| Ostatní domácnosti bez dětí                             | 0,2                                                                                                  | 3,2                                                   | 0,0                                                                                                         |
| Dvojice s 1 dítětem<br>(mladším než 18 let)             | 2,4                                                                                                  | 2,9                                                   | 1,6                                                                                                         |
| Dvojice se 2 dětmi                                      | 4,5                                                                                                  | 4,1                                                   | 2,0                                                                                                         |
| Dvojice se 3 a více dětmi                               | 18,6                                                                                                 | 13,2                                                  | 5,6                                                                                                         |
| Osamělý rodič s dítětem<br>(dětmi)                      | 22,3                                                                                                 | 18,7                                                  | 9,1                                                                                                         |
| Ostatní domácnosti s dětmi                              | 1,5                                                                                                  | 10,0                                                  | 0,1                                                                                                         |
| <b>Typ domácnosti podle<br/>vzdělání</b>                |                                                                                                      |                                                       |                                                                                                             |
| Nízká úroveň vzdělání –<br>oba základní vzdělání        | 14,6                                                                                                 | 21,4                                                  | 3,4                                                                                                         |
| Střední úroveň (alespoň<br>jeden)                       | 4,0                                                                                                  | 6,6                                                   | 1,7                                                                                                         |
| Vysoká úroveň (alespoň<br>jeden)                        | 0,8                                                                                                  | 0,3                                                   | 0,8                                                                                                         |

**Poznámky:**

**Domácnost podle postavení na trhu práce:** **Pracující:** alespoň jeden člen domácnosti je zaměstnan. **Nepracující – nezaměstnaný:** domácnost bez zaměstnaného člena, alespoň jeden člen je nezaměstnaný. **Nepracující důchodce:** domácnost bez zaměstnaného člena, bez nezaměstnaného člena, alespoň jeden člen je nepracující důchodce. **Nepracující – jiní neaktivní:** domácnost bez zaměstnaného člena, bez nezaměstnaného člena a bez důchodců.

**Nízká úroveň vzdělání:** oba partneři mají nižší než úplné středoškolské vzdělání. **Střední úroveň:** alespoň jeden z partnerů má úplné středoškolské vzdělání. **Vysoká úroveň:** alespoň jeden z partnerů má vysokoškolské vzdělání.

Lidé, kteří jsou svými příjmy pod zákonnou hranici chudoby (mají nárok na sociální pomoc), se mnohem více koncentrují mezi samostatně žijícími osobami, úplnými rodinami se 3 a více dětmi, samostatně žijícími osobami nad 65 let a ve věkové kategorii do 16 let, a jejich vysokou koncentraci pozorujeme i mezi domácnostmi nezaměstnaných a neaktivních.

Příjemci dávek se mnohem více koncentrují mezi osamělými rodiči, úplnými rodinami se 3 a více dětmi, samostatně žijícími osobami nad 65 let, věkovými kategoriemi do 26 let a jejich vysokou koncentraci pozorujeme mezi domácnostmi nezaměstnaných. Tento vzorek prakticky odpovídá vzorku koncentrace ohrožení chudobou podle podmínek pro hranici chudoby v EU. Ukazuje se, že počet osob, které nevyužily nárok na sociální péči, představuje jednu třetinu všech osob, které mají na dávky nárok.

Nečerpání dávek sociální péče se zřejmě vyskytuje častěji mezi neaktivními domácnostmi (více než jedna třetina!!) a také mezi domácnostmi osamělých rodičů a rodin s 3 a více dětmi. Kdežto údaje o potenciálním nadužívání sociální pomoci ukazují na vysokou míru čerpání dávek (mnohem vyšší, než jakou lze odhadnout na základě příjmu) u samostatně žijících osob, osob pod 25 let a nezaměstnaných. Ukazuje se, že počet osob, které nevyužily nárok na sociální péči, představuje jednu třetinu všech osob, které mají na dávky nárok.

### 2.3 Přiměřenost systému podpory minimálního příjmu

Jak bylo uvedeno v první části, politická reprezentace v České republice věnuje tradičně velkou pozornost zmírnění rizik ohrožení chudobou, která jsou spojena s procesem transformace. Tento pragmatický přístup podepřený existujícími odbornými znalostmi a zkušenostmi Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (představitelem je v této oblasti Miroslav Hiršl) umožnil vypracovat poměrně velkorysou koncepci minimálního příjmu, která byla adekvátní k zaměření na ochranu standardů pro životní minimum v situaci rychle rostoucích životních nákladů v letech 1991-1992.

Na začátku roku 1990 byla sestavena komise expertů, která měla vypracovat standardy pro životní minimum na základě předchozích i nových zkušeností (Hiršl 1989, INFOSTAT 1991, VÚPSV 1991). Při přípravě návrhu, který byl podrobně a několikrát diskutován na jednání tripartity, než byl parlamentem v říjnu 1991 přijat, byly využity normativní a statistické metody (Dlouhý 1997).

V době kdy reálné mzdy v letech 1991-1992 prudce klesly a poté, co byla minimální mzda stanovena na úroveň 26 % průměrné mzdy, byly kompenzace ve formě sociálních dávek na začátku devadesátých let nastaveny na poměrně vysokou úroveň, ale s rostoucími reálnými mzdami v devadesátých letech byly standardy životního minima valorizovány s určitým zpožděním a nereflektovaly růst mezd. Cílem tohoto přístupu bylo vylepšení pracovních pobídek, protože do roku 2000 byla úroveň životního minima samostatně žijících dospělých osob vyšší než minimální mzda. A také úroveň životního minima byla prakticky trvale vyšší než skutečně vyplácená podpora v nezaměstnanosti, což vysvětluje poměrně významnou roli dávek sociální

pomoci pro nezaměstnané (pouze část nezaměstnaných, která se měnila z 50 % zpočátku na pozdějších 25 %, měla nárok na podporu v nezaměstnanosti a pokud ano, byla tato podpora často nižší než životní minimum (a byla poskytována nejvýše 6 měsíců). Jakmile sociálně demokratická vláda sestavená v roce 1998 začala zvyšovat minimální mzdu, tento podíl se zvýšil (viz **Tabulka 1 v příloze**). V letech 2000–2006 neustále klesal náhradový poměr standardů životního minima v porovnání proti růstu mezd. V dlouhodobé perspektivě se tak snížila původní velkorysost opatření sociální pomoci, protože náhradový poměr v poslední dekádě značně klesl (viz **Tabulka 12**).

**Tabulka 12: Čistý náhradový poměr sociálních dávek pro dlouhodobě nezaměstnané - žadatele o sociální pomoc (v 60. měsíci pobírání dávek) v České republice**

|      | Samostatně žijící osoba | Dvojice | Samostatně žijící osoba, 2 děti | Dvojice, 2 děti | Průměr |
|------|-------------------------|---------|---------------------------------|-----------------|--------|
| 1995 | 45                      | 72      | 90                              | 99              | 76     |
| 1999 | 46                      | 71      | 83                              | 88              | 72     |
| 2001 | 45                      | 70      | 70                              | 83              | 67     |
| 2002 | 43                      | 67      | 69                              | 81              | 65     |
| 2003 | 41                      | 64      | 67                              | 78              | 63     |
| 2004 | 36                      | 60      | 64                              | 74              | 59     |
| 2005 | 39                      | 61      | 62                              | 70              | 58     |
| 2006 | 37                      | 58      | 62                              | 69              | 56     |

**Zdroj:** OECD 2008, 2007, 2006 a 2002 (Benefits and Wages: tax-benefit OECD model)

<http://www.oecd.org/dataoecd/16/42/39720461.xls>

Poznámka: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) uvádí údaj jako průměr poměrů náhrady pro osoby, které vydělávají průměrnou mzdu, a pro osoby, které vydělávají 67 % průměrné mzdy. Průměr podle OECD v roce 2007: 44, 52, 58, 64, 54.

Při určování adekvátnosti systému podpory minimálního příjmu můžeme také použít jiné měřítko podle Evropského statistického úřadu (Eurostat): srovnání úrovně sociálních dávek s evropskou hranicí chudoby. V mezinárodním srovnání v kontextu zemí OECD se zdá, že náhradové poměry sociálních dávek jsou blízké průměrným standardům nebo nepatrně vyšší, zatímco náhradové poměry v případě samostatně žijících osob v České republice jsou spíše nízké (viz **Tabulka 13**). Srovnáme-li podobně příjem příjemců sociálních dávek v roce 2006 s hranicemi ohrožení chudobou pro různé typy domácností, povšimneme si, že Česká republika je zemí, ve které standardy minimálního příjmu odpovídají převládajícím standardům v celé EU, a jsou jen nepatrně nižší v případě domácností samostatně žijících dospělých osob.

**Tabulka 13: Čistý příjem příjemců sociálních dávek jako procento hranice ohrožení chudobou pro 3 typy domácností bez zaměstnání, 2006**

| Země                      | LT  | SK  | PT  | MT  | EE  | HU  | ES  | LV  | CZ  | BE  |
|---------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Samostatně žijící osoba   | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 |
| Osamělý rodič, 2 děti     | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 0,6 | 1,3 | 0,8 | 0,9 |
| Manželská dvojice, 2 děti | 0,7 | 0,5 | 0,8 | 0,3 | 0,5 | 0,9 | 0,4 | 1,1 | 0,8 | 0,6 |
| Země                      | PL  | LU  | CY  | FR  | SI  | AT  | DE  | FI  | SE  |     |
| Samostatně žijící osoba   | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,1 |     |
| Osamělý rodič, 2 děti     | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 0,9 | 1,2 | 0,9 | 0,9 |     |
| Manželská dvojice, 2 děti | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 1,1 | 0,9 | 0,8 |     |

**Zdroj:** Evropská komise (2009: data\_inclusion\_en; Kontext 9 a 10).

Neustále rostoucí náklady na bydlení byly vnímány jako problém dotýkající se přiměřenosti, neboť výše složky životního minima, která pokrývá společné náklady na domácnost, nebyla v posledních letech přiměřená skutečným nákladům na bydlení (viz **Tabulka 14**). Údaje šetření SILC 2006 například potvrzují, že skutečné náklady na bydlení byly vyšší než jejich podpora v hotovosti, na kterou měly domácnosti nárok. To znamená, že domácnosti pobírající sociální dávky, musely platit náklady na bydlení ze složky životního minima, která má pokrývat potřeby jednotlivých členů domácnosti.

**Tabulka 14: Domácnosti s menším příjmem než životní minimum: skutečné náklady na bydlení a podporované „společné náklady domácnosti“**

| Počet osob | Náklady na bydlení v průměru (Kč) | Podíl nákladů na bydlení a celkového příjmu (%) | Společné náklady na domácnost (složka životního minima) (Kč) | Počet případů |
|------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------|
| 1          | 2260                              | 73                                              | 2020                                                         | 23332         |
| 2          | 3937                              | 71                                              | 2630                                                         | 46590         |
| 3          | 4240                              | 58                                              | 3260                                                         | 57411         |
| 4          | 3702                              | 37                                              | 3260                                                         | 78596         |
| 5          | 4924                              | 44                                              | 3660                                                         | 53084         |
| 6          | 4195                              | 43                                              | 3660                                                         | 10688         |
| 7          | 5505                              | 37                                              | 3660                                                         | 24694         |
| 10         | 3687                              | 17                                              | 3660                                                         | 1000          |

**Zdroj:** Vlastní výpočty na základě šetření SILC 2006 (domácnosti s 8 a 9 členy nebyly ve vzorku nalezeny).

**Poznámka:** Příjem byl předpokládán na úrovni příspěvku na živobytí vypočítaný pro domácnosti s 1–2 dospělými osobami, se 3–7 osobami (z nichž 2 jsou dospělé a ostatní jsou děti - průměr pro čtyři úrovně příspěvku na živobytí pro děti), pro domácnosti s 10 osobami (příčemž i třetí osoba je dospělá).

Nevíme ovšem, jak často byla částka na bydlení navýšena (záleží to na rozhodnutí sociálních odborů). Skutečné náklady na bydlení nejenže byly v průměru vyšší proti částkám na jejich podporu stanoveným životním minimem, ale byly také rozlišeny podle formy bydlení, regionu a velikosti bytu. Ministerstvo práce a sociálních věcí proto připravovalo systémovou změnu standardů životního minima. Problému přiměřenosti podpory minimálního příjmu byla věnována velká pozornost a Výzkumný ústav práce a sociálních věcí byl požádán o vypracování studie týkající se přepracování obsahu a tvorby životního minima. Tato studie (Baštýř, Chomátová, Kotýnková 2003) se stala základem reformy systému podpory minimálního příjmu. Cílem této koncepce bylo poskytovat přiměřenější ochranu proti chudobě a současně vylepšovat pracovní pobídky v podmínkách klesajících náhradových poměrů sociálních dávek a rostoucích nákladů na bydlení. Studie Jahody, Kofroně a Šimíkové (2009) přinesla indikace o tom, že sociální dávky poskytované na pokrytí nákladů na bydlení se po přijetí nového zákona z roku 2006 ve většině případů zvýšily, existuje však také mnoho případů snížení a tento problém si zasluhuje další výzkum. Zásadní otázkou zůstává, do jaké míry by byl růst příspěvků na bydlení přiměřený vzhledem k růstu nákladů na bydlení, protože ceny energií rostou rychleji než ceny jiného zboží a služeb.

Kromě toho byla v oblasti bydlení velká část domácností až donedávna ochráněna, protože využívala bydlení s regulovaným nájemným (odhadem 650 000–750 000 domácností, tj. přibližně 15 % populace). Podle zákona č. 107/2006 Sb. je naplánována deregulace nájemného (přibližně

15–20% růst každý rok) tak, aby byly do roku 2010 vytvořeny podmínky pro trh s bydlením. V letech 2007–2008 ale nájemné v mnoha lokalitách rostlo dokonce rychleji, než se původně předpokládalo. Údaje Českého statistického úřadu (Statistika rodinných účtů)<sup>8</sup> ukazují, že podíl výdajů na náklady na bydlení se mezi posledním čtvrtletím roku 2005 a posledním čtvrtletím roku 2008 zvýšil u rodin s dětmi a nízkými příjmy (menšími než 1,4násobek existenčního minima) z 24,7 na 26,6 % celkových výdajů (zatímco průměrně to bylo z 18,7 na 19,4 %). Údaje podle SILC 2006 také dokládají, že mnoha domácnostem způsobují největší starosti především náklady na bydlení. 55 % respondentů v chudých domácnostech považuje náklady na bydlení za značnou zátěž. Navíc existuje spojitost mezi nezaměstnaností (která v současné finanční a ekonomické krizi roste) a zátěží, kterou náklady na bydlení představují. Náklady na bydlení představují velkou zátěž pro lidi, kteří žijí v bytech s tržním nájemným: 40 % osob žijících v bytech s tržním nájemným považuje náklady na bydlení za značnou zátěž, mezi osobami v podnájmu tento podíl roste na 49,3 % (Hora, Kofroň, Sirovátka 2008). Bereme-li v úvahu růst nákladů na bydlení a deregulaci nájemného ve spojení s rostoucí nezaměstnaností, můžeme předpokládat, že situace se v současné době dále zhoršuje.

V důsledku nových změn zákona o pomoci v hmotné nouzi se zvýšil počet příjemců - domácností s vyšším počtem členů, to znamená, že pokles počtů osob využívajících sociální pomoc pravděpodobně nebyl takový jako pokles počtu domácností. Některé typy domácností mohou být ohroženy chudobou, i když nemají nárok na sociální pomoc. Dokonce i tehdy, jsou-li rodiče důchodci, jsou dospělé děti bez příjmu považovány za závislé na jejich příjmu jako domácnost (pokud společně bydlí). Znamená to, že životní standard takových rodin může klesnout téměř na hranici životního minima a pod statistickou hranici ohrožení chudobou.

## 2.4 Účinnost systému podpory minimálního příjmu při eliminaci chudoby

Ačkoliv jsou studie účinnosti systému podpory minimálního příjmu relativně nepočetné, nízká úroveň rizika chudoby v devadesátých letech minulého století a pozdějším období ukazuje, že strategie kompenzace nízkých příjmů byla úspěšná. Česká republika patří dlouhodobě mezi země s nejnižší mírou rizika chudoby v Evropě, srovnatelnou s mírami rizika chudoby ve skandinávských zemích. Evropská komise (2008: 9) uvádí, že dopad sociálních dávek vyjma důchodů na snížení míry chudoby je v České republice vyšší než 50 %. Tento výsledek se blíží výsledkům předních skandinávských zemí, jako jsou Švédsko, Dánsko a Finsko<sup>9</sup>.

Od roku 1992 se však riziko chudoby zvýšilo, což je dokladem jistého snížení účinnosti podpory minimálního příjmu (pravděpodobně souvisí se snížením přiměřenosti dávek posuzované podle míry náhrady, viz **tabulka 15**).

**Tabulka 15: Osoby ohrožené chudobou podle podmínek pro hranici chudoby EU v letech 1988–2006 (procenta)**

|                        | 1988 | 1992 | 1996 | 2002 | 2006 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| Pod hranici chudoby EU | 7,5  | 4,1  | 6,4  | 8,3  | 9,8  |

Zdroj: Večerník 2005, Sirovátka, Hora, Kofroň 2008, údaje Microcensus 1988–2002 a SILC 2006.

<sup>8</sup> K dispozici na adrese: <http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/3005-08>. Datum návštěvy: 10. dubna 2009.

<sup>9</sup> Ačkoliv jsou výdaje na sociální ochranu ve srovnání se Švédskem (32%), Dánskem (30%) a Finskem (27%) mnohem nižší (přibližně 19 procent v roce 2005).

Na základě údajů z poloviny devadesátých let minulého století vyhodnotili Sainsbury a Morissens (2002) český systém sociálních dávek z hlediska vlivu na ohrožení chudobou jako jeden z neúspěšnějších v Evropě. Trbola a Sirovátka (2006) se pak s použitím údajů úřadu Microcensus z roku 2002 pokusili posoudit dopad různých sociálních dávek na eliminaci ohrožení chudobou. Jako měřítko použili zákonné životní minimum. Potvrdili úlohu dávek sociální pomoci v přesunu značné části osob pod hranici životního minima nad tuto hranici. Vezmeme-li však v úvahu další významné testované dávky s dopadem na příjem, domníváme se, že mají podobný význam. To platí zejména u rodin s dětmi, což je nejvíce zřejmé v případě těch se třemi a více dětmi a u rodin s osamělým rodičem. Avšak zatímco u pracujících rodin se tento efekt jeví jako vysoce uspokojivý, u nezaměstnaných rodin je stále poměrně málo účinný. Ačkoliv je účinnost systému podpory minimálního příjmu v zásadě uspokojivá, neposkytuje dostatečnou ochranu před vyšším stupněm ohrožení chudobou relativně velké části nejzranitelnějších kategorií, jako jsou nezaměstnaní, osamělí rodiče a rodiny s více dětmi (viz **tabulka 16**).

**Tabulka 16: Účinnost vybraných sociálních dávek při eliminaci chudoby (hranice - zákonné životní minimum) podle údajů Microcensus 2002 (údaje pro rok 2001)**

| Údaje v procentech                                  | Domácnosti s příjmem pod hranicí životního minima před získáním všech typů sociálních dávek (roční průměr) | Domácnosti s příjmem pod hranicí životního minima před získáním sociálního příspěvku a příspěvku na bydlení a po nich (roční příjem) | Domácnosti s příjmem pod hranicí životního minima bez dávek sociální pomoci (roční průměr) | Domácnosti s příjmem pod hranicí životního minima po získání dávek sociální pomoci |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Celkem</b>                                       | 31,9                                                                                                       | 8,9/6,4                                                                                                                              | 6,2                                                                                        | 3,6                                                                                |
| <16                                                 | 28,3                                                                                                       | 19,3/13,4                                                                                                                            | 4,6                                                                                        | 2,7                                                                                |
| <b>Typ domácnosti podle postavení na trhu práce</b> |                                                                                                            |                                                                                                                                      |                                                                                            |                                                                                    |
| Pracující – zaměstnaní                              | 13,6                                                                                                       | 4,9/2,4                                                                                                                              | 2,2                                                                                        | 1,6                                                                                |
| Nepracující – nezaměstnaní                          | 98,4                                                                                                       | 76,3/71,1                                                                                                                            | 71,1                                                                                       | 34,5                                                                               |
| Nepracující důchodci                                | 98,8                                                                                                       | 2,8/2,2                                                                                                                              | 1,9                                                                                        | 1,6                                                                                |
| Nepracující – jiní neaktivní                        | 75,9                                                                                                       | 72,5/63,1                                                                                                                            | 57,5                                                                                       | 42,8                                                                               |
| <b>Typ domácnosti – typ podle EU</b>                |                                                                                                            |                                                                                                                                      |                                                                                            |                                                                                    |
| Samostatně žijící, pod 65 let                       | 36,0                                                                                                       | 8,7/8,3                                                                                                                              | 8,3                                                                                        | 4,4                                                                                |
| Samostatně žijící, 65 a více let                    | 98,3                                                                                                       | 0,0                                                                                                                                  | ..                                                                                         | ..                                                                                 |
| Dvojice, oba pod 65 let                             | 24,8                                                                                                       | 1,4/1,4                                                                                                                              | 1,4                                                                                        | 0,6                                                                                |
| Dvojice, alespoň jeden starší než 65 let            | 95,5                                                                                                       | 0,0                                                                                                                                  | ..                                                                                         | ..                                                                                 |
| Ostatní domácnosti bez dětí                         | 25,5                                                                                                       | 6,2/4,1                                                                                                                              | 4,3                                                                                        | 1,8                                                                                |
| Dvojice s 1 dítětem (mladším než 18 let)            | 13,7                                                                                                       | 7,6/5,5                                                                                                                              | 5,2                                                                                        | 2,6                                                                                |
| Dvojice se 2 dětmi                                  | 12,7                                                                                                       | 6,5/5,3                                                                                                                              | 5,2                                                                                        | 3,6                                                                                |
| Dvojice se 3 a více dětmi                           | 41,3                                                                                                       | 29,2/15,8                                                                                                                            | 15,5                                                                                       | 11,8                                                                               |
| Osamělý rodič s dítětem (dětmi)                     | 50,8                                                                                                       | 41,8/30,1                                                                                                                            | 28,5                                                                                       | 16,1                                                                               |
| Ostatní domácnosti s dětmi                          | 25,5                                                                                                       | 13,0/10,4                                                                                                                            | 9,4                                                                                        | 6,8                                                                                |

Zdroj: Výpočty Českého statistického úřadu podle studie Trboly a Sirovátky (2006).

Údaje SILC 2006 potvrzují tato zjištění: podíl populace pod hranicí životního minima je opět relativně nízký, dokonce nepatrně nižší než v roce 2002 (musíme však zohlednit snižující se výši životního minima v porovnání se mzdami). Účinek dávek sociální pomoci je opět důležitý, zdá se však o něco méně důležitý než v roce 2002. Pod hranicí zákonného životního minima opět zůstává relativně velká část nejzranitelnějších skupin. Příčinou může být nečerpání (nebo neúplné využití) nároků. Při posuzování dopadu sociální pomoci na nejzranitelnější skupiny podle statistické hranice chudoby EU se zdají účinky znovu nedostatečné, ačkoliv jsou v celku populace uspokojivé. Vezmeme-li v úvahu obecně nízkou míru rizika chudoby (viz **tabulka 2 v příloze**), jsou především nezaměstnaní, rodiny s osamělými rodiči, rodiny se třemi a více dětmi a také děti obecně, až překvapivě často ohroženi. To platí obecně pro domácnosti, jejichž hlavní příjem tvoří sociální dávky.

Jako pozoruhodný se jeví také rozdíl v ohrožení chudobou podle podmínek zákonného životního minima na jedné straně a hranice chudoby EU na straně druhé. To je důsledkem zpoždění valorizace životního minima za zvyšujícími se mzdami. Přiměřenost sociální pomoci není v mezinárodním srovnání špatná, je však zřejmé, že se velký počet osob v určitých kategoriích ocitá blízko hranice zákonného životního minima, ačkoliv když jsou nepatrně nad ním.

Prozatím ještě nemáme k dispozici hodnocení dopadů změn složení životního minima zavedených v roce 2006. Mnoho domácností v hmotné nouzi pravděpodobně získává v novém systému lepší (vyšší) dávky, pokud vypočteme celkovou částku dávek sociální pomoci, která je jim poskytnuta. Tato skutečnost je částečně důsledkem zvyšujícího se životního minima na osobní potřeby a částečně novým pojetím doplatku (částky sociální pomoci) na bydlení, které lépe odpovídá reálným nákladům na bydlení (viz zjištění Jahody, Kofroně a Šimíkové, 2009).

K určitým potížím dochází v případech, kdy příjemci dávek sociální pomoci (hmotné nouze) bydlí v podnájmu, a to v důsledku deregulace nájmu, které se zvýšily zejména u příjemců, kteří nebydlí v bytech s regulovanými nájemy. Dochází k vážnému problému protože obce prodaly prakticky všechen bytový fond do rukou soukromých vlastníků a nemají k dispozici téměř žádný druh „sociálního bydlení“. V důsledku toho musí někteří příjemci dávek sociální pomoci přijmout dočasné nouzové bydlení, které je v soukromém vlastnictví a je pronajímáno za relativně vysoké ceny. V takovém případě odbory sociální péče obecních úřadů hradí tyto náklady na bydlení v plné výši (nájem a energie, případně další náklady) na základě principu tzv. zvláštního zřetele. Na druhé straně existují podobné případy, kdy náklady na bydlení nelze v souladu se zákonem podobnou částkou (až do jejich skutečné výše) uhradit jako odůvodněné. V těchto případech musí domácnosti hradit zbylou částku ze svého příspěvku na živobytí.

### 3 Část 3: Služby

U osob v ohrožení hmotnou nouzí mohou sehrát důležitou úlohu služby a nepeněžní dávky: podporou přístupu k placeným zaměstnáním a pomocí se zajištěním naléhavých potřeb jako je bydlení, zdravotní péče či péče o děti mohou těmto osobám pomoci uspokojením jejich potřeb a obnovením jejich nezávislosti. Zatímco systém sociálních dávek je poměrně vyspělý, ve službách nacházíme více nedostatků. Soulad systému sociální ochrany, politiky zaměstnanosti a sociálních služeb je i přes zlepšené pracovní pobídky (v důsledku aktivačních opatření přijatých v letech 2004–2008) stále nepřilíš uspokojivý.

#### 3.1 Osobní služby a kurzy pro nezaměstnané

##### 3.1.1 Aktivace prostřednictvím pobídek k hledání práce

Dlouhou dobu neexistovala žádná opatření zaměřená na integraci žadatelů o dávky sociální pomoci na trh práce. Zákon o pomoci v hmotné nouzi však od ledna 2007 zavedl nový institut akčních plánů, které musely být – jako jedno z opatření individuální sociální práce – použity za účelem zlepšení motivace a účinnosti hledání práce u příjemců sociální pomoci. Podle některých zjištění toto opatření nebylo až doposud v praxi využíváno z důvodu nedostatku pracovníků, odborných znalostí, nejasného rozdělení kompetencí a špatné koordinaci těchto aktivit s úřady práce. Pokud toto opatření bylo využito, tak spíše jako prostředek kontroly hledání práce (Jahoda, Kofroň, Šimíková, 2009). Podle změny Zákona o zaměstnanosti mají úřady práce od ledna 2009 povinnost vypracovávat individuální aktivační plány s nezaměstnanými po 5 měsících nezaměstnanosti (ve skutečnosti osobám mladším 50 let zaniká po 6 měsících nárok na dávky v nezaměstnanosti). Toto opatření lze vnímat jako úpravu týkající se kategorie příjemců dávek sociální pomoci, podobně jako byla jiná opatření zaměřena na dlouhodobě nezaměstnané osoby.

Podle dostupných údajů nejsou ani tato opatření v praxi využívána často a tato skupina (dlouhodobě nezaměstnaní/příjemci dávek sociální pomoci) není v opatřeních aktivní politiky trhu práce jako je individuální podpora při hledání práce nebo rekvalifikace a pracovní příprava, dostatečně zastoupena. Musíme však poznamenat, že opatření zaměřená na regulaci chování nezaměstnaných směrem k efektivnějšímu hledání práce je od roku 2004 poměrně komplexní. Jde o opatření, jako je snižování výše dávek (existenční minimum) a jejich zvýšená podmíněnost (viz definice přiměřeného zaměstnání), doplněná pozitivními pobídkami zvýšené dávky či bonusy za návrat do zaměstnání či aktivitu). Tato strategie zdánlivě přinesla výsledky v oblasti omezení závislosti na dávkách. Z **tabulky 17** vidíme, že (v podmínkách hospodářského růstu) po zavedených pobídkových opatřeních byl odliv osob z registrů v letech 2007 a 2008 tvořen více než ze čtvrtiny nezaměstnanými, kteří byli vyřazeni z důvodu zneužití dávek, zatímco v roce 2004 – 2006 (podobně jako v předchozích letech) tyto osoby tvořily pouze 11 procent. Tento podstatný podíl vysvětluje nižší podíl dlouhodobě nezaměstnaných v registrech úřadů práce v roce 2008 a může také částečně vysvětlit nižší počty příjemců dávek sociální pomoci. (Ačkoliv se však vyřazení uchazeči často po šesti měsících vracejí do registrů, nejsou již započítáváni jako dlouhodobě nezaměstnaní.) Zatímco podíl dlouhodobě nezaměstnaných (registrovaných) poklesl v roce 2008 z 39 % na 29 % (v předchozích letech byl stabilně 40–41 %), údaje LFS přesto dokládají vysoký podíl dlouhodobě nezaměstnaných – asi polovinu všech nezaměstnaných – s malým rozdílem: ve třetím čtvrtletí roku 2008 patřil podíl 48,4 % mezi nejvyšší v Evropě, přestože ve druhém čtvrtletí byl ještě vyšší – 51,2 % (oproti průměru 38,5 % v sedmadvacítce zemí EU).

**Tabulka 17: Nezaměstnaní vyřazení z registru z důvodu zneužití dávek (nedodržení pravidel spolupráce s veřejnými službami pro zaměstnanost)**

|                                                                      | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|----------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nezaměstnaní (tisíce)                                                | 541,7 | 510,4 | 448,5 | 354,9 | 352,2 |
| Odliv z registru (tisíce)                                            | 675,1 | 669,5 | 672,6 | 652,6 | 679,8 |
| Osoby vyřazené z registru (tisíce)                                   | 59,6  | 83,5  | 87,0  | 97,2  | 91,1  |
| <b>Podíl vyřazených osob na odlivu<br/>nezaměstnaných (procenta)</b> | 11,0  | 16,5  | 19,4  | 27,4  | 25,9  |

Poznámka: Údaje MPSV, vlastní výpočty.

### 3.1.2 Aktivace prostřednictvím podpory přístupu k zaměstnání a podpory schopností

V reakci na trojnásobný nárůst počtu nezaměstnaných na konci devadesátých let minulého století Česká republika nepatrně zvýšila výdaje na aktivní politiku v oblasti trhu práce, přibližně na 0,12–0,13 % HDP a tato úroveň se až doposud nezměnila. To je mnohem méně než v zemích se srovnatelnou mírou nezaměstnanosti (viz zpráva OECD 2007). Reforma veřejných financí provedená v roce 2003 snížila výdaje sociálního pojištění na politiku v oblasti trhu práce ze 3,6 % na 1,6 % ve prospěch deficitního penzijního fondu a tento jev odstranila.

Signál obratu v politice nastal s přijetím do EU: důležitým cílem Národního akčního plánu zaměstnanosti pro roky 2004–2006 bylo zlepšit nabídku opatření aktivní politiky zaměstnanosti zvýšením prostředků přidělených tomuto sektoru (MPSV, 2004a: 41). Počínaje rokem 2005 se pro aktivní politiku v oblasti trhu práce otevřely nové příležitosti prostřednictvím projektů Evropského sociálního fondu. Již v průběhu let 2006 a 2007 projekty Evropského sociálního fondu umožnily zvýšit relativní počty účastníků opatření aktivní politiky v oblasti trhu práce z 19 % na téměř 32 % a posléze 39 % z celkového počtu nezaměstnaných (což je více než dvojnásobek). Přesto se v roce 2008 trend obrátil směrem k předchozí úrovni (viz **tabulka 18**).

**Tabulka 18: Opatření aktivní politiky a nezaměstnanost (Česká republika), údaje veřejných služeb pro zaměstnanost**

|                                                                        | 2004    | 2005    | 2006               | 2007               | 2008               |
|------------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Nezaměstnaní                                                           | 541 700 | 510 416 | 448 545            | 354 878            | 352 250            |
| Celkový počet účastníků opatření aktivní politiky v oblasti trhu práce | 105 959 | 97 797  | 141 210            | 136 649            | 85 284             |
| Podíl ze všech nezaměstnaných (%)                                      | 19,6    | 19,2    | 31,5               | 38,5               | 24,2               |
| z toho z Evropského sociálního fondu (%)                               |         |         | 30,8               | 53,7               | 34,5               |
| Rekvalifikační kurzy<br>(z toho z Evropského sociálního fondu)         | 44,089  | 41,318  | 53,504<br>(16,306) | 57,031<br>(35,675) | 38,945<br>(12,901) |
| Z toho z Evropského sociálního fondu                                   | :       | :       | 1 277 664          | 2 100 512          | :                  |

Zdroj: MPSV 2004b, MPSV 2006, MPSV 2007, webový portál MPSV (data pro 2007 a 2008).

Údaje v **tabulce 18** ukazují, že ačkoliv se podíl účastníků opatření aktivní politiky v oblasti trhu práce na celkovém počtu nezaměstnaných celkově dále zvyšoval, počet účastníků financovaných z národních zdrojů zřetelně poklesl přibližně o třetinu a poklesl také celkový absolutní počet účastníků. V roce 2008 počty účastníků opatření aktivní politiky v oblasti trhu práce poklesl pod úroveň roku 2005, zatímco projekty financované Evropským sociálním fondem tvořily přibližně jednu třetinu programů.

Pokud se soustředíme na zaměření opatření ke zlepšení lidského kapitálu a zaměstnatelnosti (to je případ rekvalifikačních kurzů), vidíme (**tabulka 19**), že nedošlo pouze k poklesu počtu účastníků v roce 2008 pod úroveň z roku 2005, ale také k tomu, že nejzranitelnější skupiny, které opatření potřebují nejvíce, nejsou mezi účastníky stále v odpovídající míře zastoupeny.

**Tabulka 19: Zaměření/cílenost opatření formou rekvalifikačních kurzů na jednotlivé skupiny (údaje veřejných služeb pro zaměstnanost)**

|                           | 2005 |      |       | 2008 |      |       |
|---------------------------|------|------|-------|------|------|-------|
|                           | U    | P    | index | U    | P    | Index |
| <24                       | 18,9 | 23,4 | 1,24  | 17,2 | 15,9 | 0,92  |
| 50+                       | 25,2 | 12,0 | 0,48  | 29,3 | 20,2 | 0,69  |
| Základní vzdělání         | 32,5 | 11,5 | 0,35  | 30,2 | 16,5 | 0,55  |
| Zdravotně postižené osoby | 14,8 | 14,6 | 0,99  | 17,4 | 11,5 | 0,66  |
| 12+                       | 41,7 | 23,0 | 0,55  | 28,8 | 24,6 | 0,85  |
| 24+                       | 26,1 | 11,3 | 0,43  | 17,2 | 14,1 | 0,82  |

Poznámka: U – procentní podíl na nezaměstnanosti, P – procentní podíl z počtu účastníků, index = P/U.

Vidíme, že mezi dvěma porovnávanými roky 2005 a 2008, které měly podobný rozsah opatření, se cílenost opatření aktivní politiky v oblasti trhu práce mírně zvýšila u starších nezaměstnaných osob, osob s nízkým vzděláním a dlouhodobě nezaměstnaných, jejichž podíl se začal nepatrně zvyšovat. Kulhavý a Sirovátka (2008), kteří hodnotili zaměření opatření v roce 2006 s použitím databáze nezaměstnaných jednotlivců, dokládají na výsledcích logistické regrese zřetelný efekt výběru spíše lépe vybavených nezaměstnaných: je zřejmé, že vzdělání a celková doba nezaměstnanosti hrají významnou úlohu. Nejvíce znevýhodněné osoby jsou zastoupeny nejméně v programech rekvalifikačních kurzů, ale také v programech vytváření pracovních míst v soukromém sektoru a samostatné výdělečné činnosti.

### 3.1.3 Individuální práce (akční plány)

Od roku 2004 veřejné služby pro zaměstnanost zvýšily tlak na nezaměstnané, aby se aktivněji podíleli na hledání práce. Pochopily také, že podpora schopnosti hledat práci je důležitá zejména u mladých nezaměstnaných. Opatření k řešení výše uvedených problémů byly shrnuty ve směrnici 1, „Prevence a včasná aktivace“ Evropské strategie zaměstnanosti, která doporučila zavedení individuálních akčních plánů. Národní akční plán zaměstnanosti pro roky 2004–2006

stanovil, že počínaje rokem 2004 musí všechny úřady práce zavést individuální akční plány pro nezaměstnané osoby mladší 25 let (program „První příležitost“) s možností rozšíření nabídky na nezaměstnané osoby starší 25 let počínaje rokem 2006 (program „Nový začátek“)<sup>10</sup>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí tento nástroj zahrnuje do nového Zákona o zaměstnanosti (2004) a Národního akčního plánu zaměstnanosti a uložilo všem úřadům práce jeho zavedení formou nabídek individuálních akčních plánů všem nezaměstnaným mladším 25 let. Původním záměrem bylo zahrnout do individuálních akčních plánů vysoké počty nezaměstnaných. Z důvodu nedostatku zaměstnanců v přímém styku s klienty<sup>11</sup> však byl tento cíl pro úřady práce v místech s vysokou nezaměstnaností nesnadný. Úřady práce posunuly cíle individuálních akčních plánů a zúžením cílové skupiny soustředily individuální akční plány na ty nezaměstnané, kteří souhlasili s uzavřením smlouvy (v očekávání, že jim toto opatření pomůže zaručit lepší služby). Zjevně šlo nejen o osoby, které si uvědomovaly úskalí hledání práce, ale také lépe motivované osoby. Kromě změny cílové skupiny došlo tak k významnému poklesu počtu účastníků, kteří souhlasili se smlouvou o individuálním akčním plánu (viz **tabulka 20**)<sup>12</sup>.

**Tabulka 20: Individuální akční plány podepsané nezaměstnanými mladšími 25 let, údaje veřejných služeb pro zaměstnanost**

|                                                                                | 2004   | 2005   | 2006   |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| <b>Přiliv nezaměstnaných mladších 25 let</b>                                   | 39 449 | 45 839 | 39 229 |
| <b>Individuální akční plány</b>                                                | 19 477 | 14 909 | 7 064  |
| <b>Podíl individuálních akčních plánů na přílivu nezaměstnaných (procenta)</b> | 49,3   | 32,5   | 18,0   |

Poznámka: Údaje MPSV (2005, 2006, 2007), vlastní výpočty.

Cílový počet 25 000 individuálních akčních plánů Národního programu reforem 2005–2008 pro rok 2006 tedy nebyl splněn. Jak ukazují případové studie jejich zavedení (Sirovátka, Horák, Horáková 2008), mělo snížení počtu individuálních akčních plánů několik důvodů. Nejprve se některé úřady práce zaměřily na podporu hledání práce a schopnosti hledat práci a soustředily se na nezaměstnané v nouzi (s motivací), avšak v poněkud omezených počtech odpovídajících dostupným kapacitám. Naproti tomu na většině úřadů práce převládl spíše byrokratický způsob práce, protože zprostředkovatelé a poradci intenzivně vnímali nesoulad mezi původním cílem zmobilizovat pasivní uchazeče a principem dobrovolné účasti jako zpochybnění účelnosti individuálních akčních plánů.

V září 2008 parlament schválil návrh, podle kterého mají úřady práce po 5 měsících povinnost vypracovat s nezaměstnanými individuální akční plány. Nesplní-li nezaměstnaná osoba závazky této individuální smlouvy, odmítne-li je nebo odmítne-li rekvalifikační kurz (bez udání závažného důvodu), bude sankcionována vymazáním z registru a ztrátou nároku na dávky sociální pomoci

<sup>10</sup> Individuální akční plány byly nejprve během roku 2003 zavedeny jako pilotní projekt na 15 vybraných úřadech práce (z celkového počtu 77 úřadů práce v zemi)

<sup>11</sup> Obvyklá pracovní vytížení bylo 250 až 400 nezaměstnaných na jednoho zprostředkovatele nebo poradce. Přibližně čtvrtinu z tohoto počtu tvořili nezaměstnaní mladší 25 let a přibližně 40 % tvořili dlouhodobě nezaměstnaní (tyto skupiny měly být cílem individuálních akčních plánů).

<sup>12</sup> Zatímco Národní program reforem v letech 2005–2008 přislíbil uzavření 25 000 individuálních smluv v roce 2006, skutečný počet byl pouze 7000 (MPSV, 2008).

po dobu šesti měsíců. To znamená, že individuální akční plány se stávají od ledna 2009 povinnými pro nezaměstnané po 5 měsících a měly by být tedy zavedeny u velkých počtů nezaměstnaných. Shrnuto, sledujeme zvyšující se tlaky na hledání práce a současně menší úsilí v oblasti podpory zaměstnatelnosti dlouhodobě nezaměstnaných.

### 3.2 Další služby

V posledních letech stát reagoval na naléhavou potřebu rozvoje individuální, skupinové a komunitní sociální práce jak obecně, tak zejména v oblasti sociální pomoci. Prvním praktickým krokem bylo, že zákon o pomoci v hmotné nouzi z roku 2006 zdůraznil roli sociální práce při řešení problémů, jako je individuální práce v terénu, vyhledání klientů a poradenství. Jako jeden z klíčových principů sociální pomoci bylo zavedeno právo na profesionální poradenství. Ministerstvo práce a sociálních věcí si proto uvědomovalo potřebu důkladnějšího rozvoje individuální sociální práce s příjemci sociální pomoci a dalšími rizikovými skupinami. V tomto ohledu byly zjištěny určité nedostatky a zejména byl diskutován problém personální kapacity sociálních odborů. Metodický pokyn 1/2006 MPSV zdůraznil, že nedostatečný počet pracovníků a jejich nedostatečnou kvalifikaci zjistil jak I. Tomeš ve své zprávě z roku 2003, tak Nejvyšší kontrolní úřad v roce 2004 a že tento problém by měl být sociálními odbory řešen v zájmu zvýšení efektivity sociální pomoci.

I když je za přijatelný počet klientů na jednoho pracovníka (s ohledem na vykonávané úkoly) považováno 50 až 150 klientů, je skutečný průměrný počet podstatně vyšší. V roce 2003 byl počet klientů, kteří měli být obslouženi za den, 22 – 18 u odborů s méně než 250 klienty na pracovníka a 28 u odborů s více než 250 klienty na pracovníka (srovnej Metodický pokyn č. 1/2006 MPSV). Metodický pokyn č. 8/2007 MPSV opět zdůraznil potřebu zvýšení personální kapacity sociálních odborů, poukázal na nedostatečnou kvalifikaci pracovníků a kritizoval to, že některé obce při poklesu počtu příjemců sociální pomoci přesunují pracovníky na jiné pracovní pozice. To ztěžuje sociální práci zejména při nárůstu podílu náročnějších případů s více znevýhodněními a při prohlubování složitosti prováděných úkolů – mimo jiné byla zmíněna potřeba aktivně vyhledávat potřebné osoby. Nedostatečná kapacita personálu v přímém styku s klienty byla také hlavním důvodem, proč se individuální akční plány zavedené zákonem 111/2006 Sb. nerealizovaly v praxi a proč v roce 2008 došlo k jejich zrušení. Ve výše uvedených dokumentech se uvádí, že sociální práce se často omezuje pouze na ověření a doplnění informací potřebných pro rozhodování o nároku na dávky a že i pro tento základní úkol není v některých případech dostatečná personální kapacita. Nedostatečné podmínky brzdí efektivní přístup k prevenci a řešení životních situací příjemců sociální pomoci.

Měli bychom nicméně vzít v úvahu i další subjekty – nevládní organizace, které pracují v první linii s případy extrémního sociálního vyloučení a které hlavně poskytují služby v nouzových situacích a nepeněžní pomoc. Na jedné straně je jejich role usnadněna novým zákonem o sociálních službách (108/2006 Sb.), který zavazuje regionální samosprávy k vypracování plánů rozvoje sociálních služeb, a možností žádat o podporu z Evropského sociálního fondu. Na straně druhé se oproti roku 2008 v roce 2009 snížila finanční podpora nevládních organizací ze strany státu a tyto jsou v nejisté pozici. Ve velkých (krajských) městech nicméně zpravidla poskytují (s podporou státu) azyl pro osoby bez domova a provádějí s nimi sociální práci. Stejně tak realizují projekty terénní sociální práce s tzv. sociálně vyloučenými romskými komunitami.<sup>13</sup> Přístup romských dětí ke vzdělání podporuje program pedagogických školních romských asistentů a přípravné třídy na základních školách. Od roku 2008 koordinuje iniciativy (včetně

<sup>13</sup> Zároveň je sociální práce s romskými komunitami prováděna také jako vládní program.

sociálních služeb různých druhů a poradenství) zaměřené na eliminaci sociálního vyloučení v romských komunitách nová vládní agentura zřízená k tomuto účelu. Rozsah těchto iniciativ a zapojené lidské a finanční zdroje však stále zaostávají za potřebami. Tyto potřeby se mimo jiné projevují i vysokým výskytem zadluženosti části příjemců sociální pomoci, kteří obcím a městům či jiným majitelům neplatí nájemné a úhrady za energie.

Další problematickou oblastí je dostupnost bydlení. Protože obce (a města) v minulých letech prodaly většinu svého bytového fondu soukromým vlastníkům, nemají k dispozici sociální bydlení, kterým by mohly řešit problémy žadatelů o sociální pomoc. Místo toho musí platit (v některých případech značně vysoké) peněžité příspěvky na bydlení. Ministerstvo místního rozvoje v současnosti připravuje program investic do sociálního bydlení, který by v následujících třech letech mohl přinést 8500 nových bytů. Protože však vládní návrh zákona pro rok 2009 snižuje rozpočet Státního fondu rozvoje bydlení o jednu čtvrtinu, bude obtížné tohoto cíle dosáhnout.

Zdravotní péče je všeobecně dostupná. Zavedení regulačního poplatku ve zdravotnictví (ačkoli není vysoký) v roce 2008 mohlo do určité míry zkomplikovat přístup k péči pro skupiny s nejnižším příjmem. Od dubna 2009 je však pro děti a důchodce poplatek za návštěvu lékaře zrušen (platí pouze za pobyt v nemocnici) a byl pro ně nastaven nižší strop pro celkovou částku poplatků za rok (na 2500 Kč – asi 100 Eur, v porovnání s 5000 Kč pro populaci v produktivním věku). Česká republika se (podle údajů z roku 2005) řadí mezi země s relativně nízkým procentem subjektivně neuspokojené potřeby lékařského vyšetření – deklaruje ji pouze 1,4 % v rámci nejnižší z pěti příjmových skupin populace (Evropská komise 2008: 11).

Z pohledu příjemců sociální pomoci je určitou výhodou praxe ve státních předškolních zařízeních, kde tito příjemci za děti neplatí za docházku. Služby pro děti mladší 3 let jsou v České republice na druhé straně poskytovány ve velmi omezené míře obecně a vyskytují se pouze ve velkých městech (celkem pro asi 2 % dětí z příslušné věkové skupiny).

## 4 Zdroje informací

Bulletin č. 23: Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů ČR 1990 – 2007. Praha: VÚPSV ČR. K dispozici na adrese:

<http://www.vupsv.cz/index.php?p=bulletiny> (navštíveno 10. dubna 2009).

Barr N. 1993. *The Economics of the Welfare State*. (2. vydání) Londýn: Weidenfeld and Nicolson.

*Basic Indicators of Labour and Social Protection* (publikace vydávaná jednou ročně), Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Nejnovější publikace jsou k dispozici na adrese:

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/6050/casove\\_rady\\_en.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/6050/casove_rady_en.pdf) (navštíveno 10. dubna 2009).

Baštýř, I., Chomátová, L. a M. Kotýnková 2003. *Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního. Závěrečná zpráva, sv. 1*. Praha: VÚPSV ČR. K dispozici na adrese:

<http://www.vupsv.cz/index.php?p=publikace&klasif=&kateg=91&pracovnik=vse&rok=2003> (navštíveno 10. dubna 2009).

Dlouhý J. 1997. *Životní minimum*. Praha: Socioklub.

Evropská komise 2008. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*. COM (2008) 639 final. Brusel, 8. října 2008. K dispozici na adrese:

Evropská komise 2009. *Inclusion indicators*. Aktualizováno v červnu, částečně přepracováno v říjnu. K dispozici na adrese:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/common\\_indicators\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm) (navštíveno 25. března 2009).

Hiršl, M. 1989. *Současné problémy stanovení životního minima ve vyspělých zemích*. Praha: Pragokonzult.

INFOSTAT 1991. *Výpočet indexu životního minima a minimální spotřební koš sestavený normativní metodou*. Praha.

Hora, O. Kofroň, P., Sirovátka, T. 2008. *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice s důrazem na situaci dětí*. VÚPSV. K dispozici na adrese:

<http://www.vupsv.cz/index.php?p=publikace> (navštíveno 10. dubna 2009).

Jackman R., Rutkowski M. 1994. „Labour Markets: Wages and Employment.“ In: Barr N. (ed) *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. New York: Oxford University Press.

Jahoda, R., Kofroň, P. a I. Šimíková 2009. *Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady (příjemci a dávky, aplikace nových institutů)*. Praha: VÚPSV – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. (připravovaná publikace)

Kramer M. 1997. „Social Protection and Safety Nets in East-Central Europe. Dilemmas of the Postcommunist Transformation.“ In: Kapstein E.B., Mandelbaum M. (eds.) *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. N. York: A Council on Foreign Relations Book: Brooking Institutions.

Mareš, P. 2001. *Problém nečerpání sociálních dávek*. Praha: VÚPSV ČR.

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (2004a) *Národní akční plán zaměstnanosti 2004 – 2006*. Praha: MPSV.

MPSV - Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (2004b) (2005) (2006) (2007) (2008). *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2005*. Praha: MPSV.

K dispozici na adrese: [http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh\\_prace](http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace) (navštíveno 25. března 2009).

MLSA/MPSV ČR (2006) *Metodický pokyn č. 1/2006 k § 60 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi*.

MLSA/MPSV ČR (2007) *Metodický pokyn č. 7/2008*.

OECD 2008, 2007b, 2006, 2004 a 2002. *Benefits and Wages: tax-benefit OECD model*. K dispozici na adrese: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/42/39720461.xls>, [www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives) (navštíveno 25. března 2009).

Ringen, S. 1987. *The Possibility of Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Saraceno, C. (ed.) 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.

Sainsbury, D., A. Morissens 2002. „Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits“, *Journal of European Social Policy* 12, 4: 307-327.

Sirovátka, T. 2006. Income Poverty and Social Assistance in the Czech Republic after 2000. In Sirovátka et al. *The Challenge of Social Inclusion*. Brno: Nakladatelství Masarykovy univerzity. Str. 59-76.

Sirovátka, T., Kofroň, P. a R. Trbola 2003. *Domácnosti s nízkými příjmy a sociální dávky*. Praha: VÚPSV ČR. K dispozici na adrese: <http://www.vupsv.cz/index.php?p=publikace&klasif=&kateg=91&pracovnik=vse&rok=2003> (navštíveno 10. dubna 2009).

Tomeš, I. 2003. *Závěrečná zpráva analýzy personální náročnosti agendy poskytování dávek sociální potřebnosti, dávek sociální péče a státních dávek sociální péče*. Praha: Elbona a MPSV.

Trbola, R., Sirovátka, T. 2006. *Efektivnost sociálních transferů při eliminaci chudoby v ČR*. Praha: VÚPSV. K dispozici na adrese: <http://www.vupsv.cz/index.php?p=publikace&klasif=&kateg=&pracovnik=vse&rok=2006> (navštíveno 10. dubna 2009).

Vanhuysse, P. 2006. *Divide and Pacify*. Budapešť: Central European University Press.

Víšek, P. 1998. Hmotná nouze. *Sociální politika* 24 (6): 4-5.

*Vládní návrh zákona o pomoci v hmotné nouzi* (online) 2005, poslední přepracování 31. 3. 2006 (navštíveno 8. ledna 2009). K dispozici na adrese: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14460>>

Večerník, J. 2005. Who is Poor in the Czech Republic? The Changing Structure and Faces of Poverty after 1989. *Sociologický časopis* 40 (6): 807-833.

VÚPSV 1991. *Chudoba a sociální příjmy*. Bratislava a Praha.

## 5 Dodatek 1: Schémata a tabulky

**Schéma 1: Klíčové vlastnosti systému sociální pomoci/péče zavedeného v roce 1991: zákon 463/1991 Sb. o životním minimu a zákon 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti**

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rozsah působnosti<br/>Kdo má nárok</b>       | Občané (mají-li trvalý pobyt, ve vážných případech existují výjimky).<br><br>Příjem je nižší než životní minimum a neexistuje možnost zvýšit si příjem prací, prodejem majetku atd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Osoby považované<br/>za členy domácnosti</b> | Rodiče a nezaopatřené děti (a jejich děti), manžel, manželka a partneři žijící v jedné domácnosti (pokud sdílejí životní náklady).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Nárok nemají</b>                             | Ti, kdo prokazatelně neusilují o zlepšení jejich situace vlastním přičiněním. Osoby, které nejsou zaměstnané či v podobném vztahu, ani sebezaaměstnávající, a přitom nejsou registrované na úřadu práce (s výjimkou osob nad 65 let, zdravotně postižených, rodičů s malými dětmi a pečujících osob o osobu bezmocnou atp.) - včetně těch kdo byli vyloučeni z evidence úřadu práce z důvodu nespolupráce či nepatřičného jednání.<br>Rodiče, kteří byli sankcionováni za nenaplnění závazku jakožto zákonného zástupce dítěte spojeného s výchovou dítěte (v době povinné školní docházky).<br>Zvláštní případy: osoby ve vězení či vazbě (celý kalendářní měsíc), osoby ve výkonu základní vojenské/civilní služby.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Typy dávek</b>                               | Obecná nároková sociální dávka: příjem je doplněn na úroveň životního minima na základě testování příjmu a majetku. Může být navýšena s ohledem na reálné náklady na bydlení.<br>Může být doplněna nenárokovou jednorázovou dávkou podle posouzení potřeb domácnosti.<br><br>Mimořádná sociální pomoc v případech naléhavé potřeby (okamžitá poskytovaná jednorázová dávka).<br><br>Speciální navýšení úrovně životního minima pro osoby, které potřebují dietní stravování (600 Kč), od novely 308/2003 Sb. z roku 2003 v závislosti na dietě 650 – 1800 Kč.<br>Příspěvek osobám, které pečují o zcela závislou osobu nebo osobu starší 80 let, která potřebuje osobní asistenci (dávka do výše minimálního důchodu).<br><br>Speciální dávky pro osoby s těžkým postižením nebo staré osoby (nad 70 let), mezi které patří: příspěvek na provoz telefonní stanice, příspěvek na úpravu bytu, příspěvek na speciální pomůcky pro tělesně postižené, příspěvek na nákup, opravu a provoz vozidla a příspěvek na individuální dopravu. |
| <b>Životní minimum</b>                          | Skládá se ze dvou částí (částek): částka na zajištění výživy a základních osobních potřeb jednotlivých členů domácnosti a částka na zajištění provozu domácnosti (a některé další zvláštní navýšení a příspěvky pro tělesně postižené, viz výše).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Délka poskytování<br/>sociální pomoci</b>    | Neomezená, pokud jsou splněny další podmínky.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Pravidla valorizace -<br/>indexace</b>       | Při každém zvýšení indexu spotřebitelských cen o více než 10 %.<br>Valorizace by měla odpovídat zvýšení čistých příjmů konkrétních typů domácností za poslední rok.<br><br>Podle úpravy platné od ledna 1996 do prosince 1997 se prováděla valorizace, pokaždé když index spotřebitelských cen vzrostl o více než 5 % (tj. s ohledem na reálnou hodnotu částky potřebné k živobytí).<br><br>Podle úpravy platné v roce 1998 se prováděla valorizace, vždy když index spotřebitelských cen vzrostl o více než 10 %.<br><br>Podle úpravy platné od ledna 1999 se prováděla valorizace, vždy když index spotřebitelských cen vzrostl o více než 5 % (s ohledem na reálnou hodnotu částky potřebné pro živobytí).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | Od roku 2001 (zákon 492/2000 Sb.) se valorizace provádí pravidelně 1. ledna, a to v závislosti na reálném růstu životních nákladů (spotřebitelských cen), nikoli však, pokud index spotřebitelských cen vzroste méně než o 2 %. Valorizace může být provedena dříve, pokud index spotřebitelských cen vzroste o více než 10 %. |
| <b>Podmíněná pravidla</b> | Příjemci si nemohou zvýšit příjem prací.<br>Této podmínce nepodléhají: poživatelé starobního a invalidního důchodu, občané starší 65 let, rodiče pečující o dítě mladší 3 let, které nemůže být zapsáno do zařízení pečující o děti, a rodiče pečující o 3 nebo více nezaopatřených dětí.                                      |
| <b>Zvláštní opatření</b>  | Ústavní sociální péče je poskytována bezplatně, pokud je příjem osoby nižší než životní minimum.                                                                                                                                                                                                                               |

**Koncepce 2: Změny zavedené zákonem 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu, zákonem 111/2006 o pomoci v hmotné nouzi, zákonem 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů a zákonem 382/2008 Sb. (změna zákona o zaměstnanosti a některých dalších zákonů)**

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rozsah působnosti</b>                    | Osoby s trvalým pobytem v České republice.<br>Osoby se statutem dlouhodobého pobytu v EU a jejich rodinní příslušníci.<br>Občané EU na něž se přímo vztahuje legislativa EU.<br>Občané EU s registrovaným pobytem v ČR nejméně na 3 měsíce a jejich rodinní příslušníci.<br><i>Pro občany EU platí při zjišťování, zda jsou pro systém „neúměrným břemenem“, zvláštní pravidla – v úvahu se bere délka pobytu, záznam o zaměstnání, účast na sociálním pojištění, kvalifikační kurzy a odborná příprava.</i><br>Držitelé statusu uprchlíka či se poživající ochrany na základě mezinárodní dohody (Evropská sociální charta).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Kdo má nárok</b>                         | Mimořádná okamžitá pomoc může být poskytnuta také osobám žijícím legálně v ČR a výjimečně i osobám žijícím zde nelegálně v případě, že hrozí ohrožení jejich zdraví (i když nesplňují shora uvedené podmínky).<br><br>Příjem je nižší než životní minimum a neexistuje možnost zvýšit si příjem prací, prodejem majetku, ačkoliv je vyvíjeno dostatečné úsilí.<br><br>Osoby, které neumějí zvládnout svoji situaci v důsledku neuspokojivých sociálních podmínek a nedostatku finančních prostředků, a osoby ohrožené sociálním vyloučením, zejména osoby v těchto situacích: propuštěné z vězení, propuštěné z psychiatrického nebo zdravotního zařízení po intenzivní léčbě závislosti různého druhu nebo psychické poruchy, odcházející z ústavního školního zařízení ve věku 19 let (dospělosti), osoby s nesplněnými potřebami z důvodu bezdomovectví a osoby, jejichž práva jsou ohrožena trestnou činností jiné osoby.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Osoby považované za členy domácnosti</b> | Rodiče a nezaopatřené děti (případně děti nezaopatřených dětí), manžel, manželka a partneři žijící v jedné domácnosti, pokud sdílejí životní náklady (mají-li být posuzováni samostatně, je třeba negativní prohlášení) – v případě posouzení nároku na příspěvek na životbyti.<br><br>Rodiče a dospělé děti a další osoby sdílející bydlení (bydlící v jednom bytě), bez ohledu na to, zda sdílejí domácnost – v případě doplatku na bydlení.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Nárok nemají</b>                         | Ti, kdo prokazatelně nutilují o zlepšení jejich situace vlastním přičiněním. Osoby, které nejsou zaměstnané či v podobném vztahu, ani sebezaměstnávající, a přitom nejsou registrované na úřadu práce (s výjimkou osob nad 65 let, zdravotně postižených, rodičů s malými dětmi a pečujících osob, atp.) - včetně těch kdo byli vyloučeni z evidence úřadu práce z důvodu nespokojenosti či nepatřičného jednání.<br>Osoby, které jsou registrovány jako uchazeči o zaměstnání déle než 12 měsíců a odmítli přijmout zaměstnání či dočasný pracovní úvazek či účast v lokálním programu aktivní politiky zaměstnanosti (aniž by měli vážný důvod).<br>Ti, kdo byli sankcionováni za nenaplnění závazku jakožto zákonného zástupce dítěte spojeného s výchovou dítěte (v době povinné školní docházky).<br><br>Zvláštní případy: osoby ve vězení (celý kalendářní měsíc), v ústavech včetně domovů pro zdravotně postižené a staré osoby, v chráněném a podporovaném bydlení, osoby dočasně nepřítomné v domácnosti z důvodu odborného výcviku atd. (déle než 3 měsíce).<br>Osoby samostatně výdělečně činné, které nemají příjem z důvodu neúčasti na nemocenském pojištění (účast je pro osoby samostatně výdělečně činné dobrovolná) |

|                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Typy dávek</b></p>                                                                        | <p>Obecná pomoc (jediná složka): příspěvek na živobytí: ( kryje osobní potřeby do výše životního minima, případně navýšeného životního minima).</p> <p>Bylo zavedeno existenční minimum, jedná se asi o 2/3 životního minima jednotlivce a používá se v níže popsaných případech.</p> <p>Doplatek na bydlení: závisí na skutečných nákladech na bydlení. Pokrývá rozdíl mezi příjmem domácnosti nutným k zajištění osobních potřeb (životní minimum) a skutečnými náklady na bydlení, do výše odůvodněných nákladů na bydlení.</p> <p>Navýšené životní minimum (bonus):<br/>osoby, které potřebují dietní stravování: od novely 308/2003 Sb. v závislosti na dietě 650 – 1800 Kč.<br/>Osoby hledající práci déle než 1 rok, pokud podle posouzení úřadu práce potřebují zvláštní pomoc s hledáním práce (600 Kč).</p> <p>Osoby hledající práci, které prokázaly zvýšené náklady na hledání práce (300 Kč).</p> <p>Mimořádná pomoc v případech naléhavé potřeby (pomoc v podobě okamžitě poskytované jednorázové částky).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p><b>Životní minimum</b></p>                                                                   | <p>Částka životního minima (příspěvek na živobytí) pokrývá pouze osobní potřeby.</p> <p>Doplatek na bydlení vyňat z částky životního minima (viz výše).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>Délka poskytování</b></p>                                                                 | <p>Neomezená v závislosti na splnění dalších podmínek – viz níže.</p> <p><u>Od ledna 2009</u><br/>Životní minimum 6 měsíců – po 6 měsících pouze existenční minimum, ve zvláštních případech existují výjimky a zvýšené dávky (viz níže).<br/>Existenční minimum – doba neomezená, pokud jsou splněny další podmínky.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><b>Pravidla valorizace</b></p> <p>Zákon 261/2007 Sb. ze září 2007 (účinný od ledna 2008)</p> | <p>Podle úpravy platné od ledna 2007 se provádí valorizace, vždy když index spotřebitelských cen vzroste o více než 5 % (s ohledem na reálnou hodnotu částky na živobytí).</p> <p>Mechanismus automatické valorizace byl zrušen, valorizace závisí na rozhodnutí vlády.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>Podmínky nároku</b></p> <p><b>Zákon 261/2006 Sb.</b></p> <p><b>Zákon 382/2008 Sb.</b></p> | <p>Viz výše.</p> <p>V případech nedostatku vůle ke spolupráci se sociálním odborem v zájmu zlepšení vlastních příjmů prací (nebo jinými možnostmi) se místo životního používá existenční minimum. Z tohoto pravidla jsou vyjmuti důchodci a rodiče pečující o děti mladší 4 let, závislou osobu nebo osobu starší 80 let.</p> <p>Navýšení životního minima (bonusy) pro osoby hledající práci byly zrušeny.</p> <p>V případech zneužití nebo zvýšeného rizika zneužití se mohou nepeněžní a peněžní dávky poskytovat „náhradnímu“ příjemci.</p> <p>Pro osoby závislé na sociální pomoci déle než 6 měsíců má být vypracován akční plán (a pro osoby, jejichž situace vyžaduje okamžitou pomoc, plán individuální motivace).</p> <p>Od ledna 2009 mají příjemci po delším než 6měsíčním pobírání dávek sociální podpory nárok pouze na pomoc do výše existenčního minima (v případě částky na živobytí).</p> <p>V případě zapojení do programu veřejně prospěšných prací v rozsahu alespoň 20 – 30 hodin měsíčně mají tyto osoby nárok na pomoc (příspěvek na živobytí) do výše životního minima. Pokud by pracovali více než 30 hodin, získají bonus (navýšení životního minima) ve výši poloviny rozdílu mezi životním a existenčním minimem.</p> <p>Tento bonus získají rovněž ty osoby, které jsou zaměstnané a mají nízký plat.</p> <p>Pro osoby, které hledají práci a jsou registrované na úřadu práce, se existenční minimum zvyšuje o 30 % rozdílu mezi životním a existenčním minimem.</p> |

|                             |                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | Akční plány byly jakožto nástroj sociálních odborů obcí zrušeny, místo nich mají pracovní úřady vypracovat akční plány pro všechny osoby nezaměstnané déle než 5 měsíců.           |
| <b>Zvláštní opatření</b>    | Ústavní sociální péče je poskytována bezplatně, pokud je příjem osoby nižší než životní minimum.<br><br>V případě naléhavé potřeby se nevyžaduje splnění podmínky trvalého pobytu. |
| <b>K čemu se nepřihlíží</b> | Při testování prostředků na živobytí se bere v úvahu pouze 70 % příjmu ze zaměstnání a 80 % příjmu z nemocenských dávek a dávek pro nezaměstnané.                                  |

**Schéma 3: Přehled příslušných dávek sociální podpory pro rodiny****Přídavky na děti**

|                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>V roce 1990</b>                                  | 1 dítě – 200 Kč<br>2 děti – 650 Kč<br>3 děti – 1 210 Kč<br>4 děti – 1 720 Kč, 350 Kč na každé další dítě                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1993<br>(listopad)                                  | Dítě 0 – 6 let: 340 Kč, dítě 6 – 10 let: 380 Kč, dítě 10 – 15 let: 450 Kč, dítě 15 a více let: 490 Kč<br>(a přídavek na dlouhodobě nemocné dítě 500 a 700 Kč, od roku 1994 600 a 800 Kč)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Zákon 117/1995 Sb.</b><br>(účinný od října)      | Nárok vychází z testování příjmu a výše dávky je určena příjmem rodiny.<br>V závislosti na příjmu rodiny a věku dítěte existují tři výše dávek (nejvyšší je v případě nejnižšího příjmu): - Příjem rodiny je 1,8 – 3násobek životního minima: výše dávky je 0,14násobek životního minima dítěte.<br>- Příjem rodiny je 1,1 – 1,8násobek životního minima: výše dávky je 0,28násobek životního minima dítěte.<br>- Příjem rodiny je nižší než 1,1násobek životního minima: výše dávky je 0,32násobek životního minima dítěte.        |
| Říjen 1997 – prosinec 1998<br>(„úsporný balíček“)   | Příjem rodiny je 1,8 – 2,2násobek životního minima: výše dávky je 0,14násobek životního minima dítěte.<br>Příjem rodiny je nižší než 1,8násobek životního minima: výše dávky je 0,27násobek životního minima dítěte.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Zákon 112/2006 Sb.</b><br>(od ledna 2007)        | Nárok mají pouze rodiny s příjmem nižším než 4násobek životního minima:<br>- Příjem rodiny je 2,4 – 4násobek životního minima: výše dávky je 0,16násobek životního minima dítěte.<br>- Příjem rodiny je 1,5 – 2,4násobek životního minima: výše dávky je 0,31násobek životního minima dítěte.<br>Příjem rodiny je nižší než 1,5násobek životního minima: výše dávky je 0,36násobek životního minima dítěte.<br>(V důsledku nižší úrovně životního minima zvyšuje tato úprava koeficienty tak, aby neznehodnocovaly nároky a dávky.) |
| <b>Zákon 261/2007 Sb.</b><br>(účinný od ledna 2008) | Nárok mají pouze rodiny s příjmem nižším než 2,4násobek životního minima.<br>Výše dávek závisí pouze na věku dítěte: 500 Kč (0–6), 610 Kč (6–15) a 700 Kč (15–26).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

**Další dávky**

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| V roce 1990                                  | <u>Státní vyrovnávací příspěvek</u> (jeho zavedením se sledovalo vyrovnání úrovně reálných příjmů v podmínkách cenové liberalizace)<br>Částka: 140 Kč na měsíc a osobu (nárok měli všichni občané), v roce 1991 byla pro důchodce a děti zvýšena na 220 Kč.<br>V roce 1992 měly nárok pouze ekonomicky neaktivní osoby.                                                                   |
| <b>Zákon 117/1995 Sb.</b><br>(od října 1995) | <u>Sociální příplatek</u><br>Státní vyrovnávací příspěvek byl transformován na sociální příplatek.<br>Jedná se o příplatek k dávce na dítě („druhá dávka na dítě“) poskytovaný pouze nízkopříjmovým domácnostem s dětmi. Jeho přiznávání bylo založeno na testování příjmu.<br>Byl poskytován domácnostem s příjmem nižším než 1,6násobek životního minima.<br>Částka se vypočetla takto: |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                   | <p>Sociální příplatek = <math>\dot{Z}M - [(\dot{Z}M \text{ dítěte} \times \text{příjem rodiny}) / (1,6 \times \dot{Z}M \text{ rodiny})]</math>, kde <math>\dot{Z}M</math> = životní minimum.</p> <p><u>Příspěvek na bydlení</u> – příspěvek na náklady na bydlení</p> <p>Příspěvek na bydlení = <math>\dot{Z}M - [(\text{minimální částka k vyrovnání nákladů na bydlení rodiny} \times \text{příjem rodiny}) / (1,4 \times \dot{Z}M \text{ rodiny})]</math>. Výše dávky je přibližně polovina sociálního příplatku.</p> <p>Poskytován vlastníkem domů či bytů nebo osobám s trvalým pobytem.</p> <p><u>Příspěvek na dopravu</u></p> <p>Nárok mají nezaopatřené děti, pokud dojíždějí do základní, střední nebo vyšší školy.</p> |
| Říjen 1997 – prosinec 1998                        | Příspěvek na bydlení byl poskytován domácnostem s příjmem nižším než 1,6násobek životního minima („úsporný balíček“)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Zákon 75/1997 Sb.</b><br>(účinný 1997 – 2000)  | <p><u>Příspěvek na teplo</u> (zaveden k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie)</p> <p>Vzorec pro výpočet příspěvku je podobný jako u příspěvku na bydlení, ale výše částky je podstatně nižší.</p> <p>Nárok měly osoby s příjmem nižším než 1,6násobek životního minima.</p> <p>Příspěvek na teplo = <math>\dot{Z}M - [(1/2 \text{ minimální částky k vyrovnání nákladů na bydlení rodiny} \times \text{příjem rodiny}) / (1,6 \times \dot{Z}M \text{ rodiny})]</math>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Zákon 132/1997 Sb.</b><br>(účinný 1997 – 2000) | <p><u>Příspěvek na nájemné</u> (zaveden k vyrovnání zvýšení nájemného)</p> <p>Nárok měly osoby, které platily nájem za bydlení a jejichž příjem byl nižší než 1,6násobek životního minima.</p> <p>Vzorec pro výpočet příspěvku je podobný jako u příspěvku na bydlení, ale výše částky je podstatně nižší. Byla různá úroveň pro jednotlivé regiony.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Zákon 112/2006 Sb.</b>                         | <p>Z důvodu přepracování částky živobytí (která je nyní nižší, protože se do ní nezahrnují náklady na bydlení) byl od ledna 2007 koeficient pro nárok (a úroveň sociálního příplatku) stanoven na 2,2. Úroveň dávky je podobná předchozí dávce.</p> <p>Příspěvek na bydlení je poskytován s ohledem na skutečné náklady na bydlení. Měl by garantovat, že rodiny nebudou na náklady na bydlení vynakládat více než 30 % (v Praze 35 %) svého příjmu. Rodinám se vyplácí rozdíl mezi skutečnými náklady (do výše normativních nákladů) a 30 % (resp. 35 %) příjmu rodiny.</p>                                                                                                                                                     |
| (leden 2008)<br><b>Zákon 261/2007 Sb.</b>         | Od ledna 2008 byl koeficient pro nárok (a úroveň sociálního příplatku) stanoven na 2násobek životního minima.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

### Rodičovský příspěvek

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Zákon 382/1990 Sb.</b> | <p>Zaveden rodičovský příspěvek, poskytován po peněžité pomoci v mateřství (28 týdnů) až do věku 3 let dítěte.</p> <p>Částka: 900 Kč, duben 1992: 1 200 Kč, květen 1993: 1 360 Kč, únor 1994: 1 500 Kč, říjen 1994: 1 740 Kč, říjen 1995: 1 848 Kč</p> <p>Za podmínky maximálně 2 hodin práce denně nesměl být měsíční výdělek vyšší než 1 800 Kč (1994), tato podmínka se netýkala situace, kdy rodič byl jen jeden.</p>                                                                                                                                                     |
| <b>Zákon 117/1995 Sb.</b> | <p>Částka rodičovského příspěvku na osobní potřeby rodiče byla 1,1násobek životního minima. Byl poskytován do 4 let věku dítěte.</p> <p>Omezení práce: 2 hodiny denně.</p> <p>Podmínky: celodenní péče o dítě (povolen zápis do zařízení pro děti na maximálně 4 hodiny týdně).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2005                      | U rodičovského příspěvku byla zrušena podmínka omezení výdělku.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2006                      | Od února 2006 může dítě (starší 3 let) ve státním zařízení pro děti strávit až 4 hodiny denně.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Zákon 112/2006 Sb.</b> | Od roku 2007 se rodičovský příspěvek téměř zdvojnásobil na 40 % průměrné mzdy ve státním sektoru (7 582 Kč).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Zákon 261/2007 Sb.</b> | <p>K dispozici jsou tři možnosti (rodič se mezi nimi rozhoduje ve věku 18 měsíců dítěte):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- příspěvek ve zvýšené výměře 11 400 Kč do věku 24 měsíců dítěte,</li> <li>- příspěvek v základní výměře 7 600 Kč do věku 36 měsíců dítěte,</li> <li>- příspěvek ve snížené výměře 7 600 Kč do věku 21 měsíců dítěte a pak 3 800 Kč do věku 48 měsíců dítěte.</li> </ul> <p>Pobírání příspěvku ve zvýšené výměře je dostupné za podmínky, že denní peněžitá pomoc v mateřství (placená ze sociálního pojištění) byla alespoň 380 Kč.</p> |

|                 |  |
|-----------------|--|
| Od roku<br>2008 |  |
|-----------------|--|

**Schéma 4: Podpora v nezaměstnanosti (vládní nařízení 195/1990, zákon 1/1991 Sb. o zaměstnanosti, zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti a další)**

|                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rozsah působnosti</b>                                          | Občané (s trvalým pobytem), od roku 2002 občané cizích zemí s pracovním povolením, od roku 2004 občané EU registrovaní na úřadu práce jako osoby hledající práci.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Podmínky nároku<br/>Zákon 1/1991 Sb. o zaměstnanosti</b>       | Podmínka: zaměstnání 12 měsíců za poslední 3 roky (rovněž uznáno studium na vysoké škole, péče o děti mladší 3 let nebo o osoby starší 80 let, které potřebují pomoc).<br>Podmínka: s osobou nebyl posledním zaměstnavatelem skončen pracovně právní vztah z důvodu vážného porušení povinností.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1999<br>(zákon 167/1999 Sb.)                                      | V případě opakované ztráty zaměstnání mají nový nárok na podporu v nezaměstnanosti pouze osoby, které po skončení předchozího nároku pracovaly alespoň 6 měsíců.<br><br>Pokud zaměstnání po předchozím období bez zaměstnání netrvalo 6 měsíců a podpora nebyla během tohoto předchozího období poskytována po celých 6 měsíců, může být podpora v nezaměstnanosti (v případě dalšího období bez zaměstnání) poskytována po zbytek nároku, který měla osoba v prvním období.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2004<br>(zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti)<br><b>Výše dávky</b> | Absolventi škol již nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud ovšem nesplňují podmínku záznamu o zaměstnání (tj. 12 měsíců zaměstnání v posledních třech letech).<br><br><u>Vyhláška Federálního ministerstva práce a sociálních věcí 195/1989 Sb.</u><br>60 % předchozího výdělku (12 měsíců), 90 % v případě propuštění v souvislosti s organizačními změnami (prvních 6 měsíců), minimálně 1 000 Kč (1 200 od srpna 1990).<br><u>Zákon 1/1991 Sb. o zaměstnanosti (únor):</u> po první 3 měsíce 60 % předchozí mzdy, po další 3 měsíce 50 %, v případě účasti v rekvalifikačním programu 70 %, maximálně 1,5násobek fiktivního výdělku, 1,8 násobek v případě rekvalifikace, žádná minimální hranice (v případě osob bez předchozích výdělků se dávky vypočítávají z fiktivních výdělků stanovených jako minimální důchod jednotlivce).<br><u>Vyhláška MPSV ČR 20/1991 Sb.:</u> 65 % předchozího výdělku v případě propuštění v souvislosti s organizačními změnami (6 měsíců), 60 % dalších 6 měsíců (v účinnosti pouze v roce 1991).<br><u>Zákon 272/1992 Sb.</u> (od června) fiktivní výdělek stanoven ve výši minimální mzdy, maximálně na 1,5násobek minimální mzdy.<br><u>1996 (leden)</u> maximálně 1,5násobek životního minima jednotlivce, v případě rekvalifikace 1,8násobek (zavedeno se změnou zákona o státní sociální podpoře).<br><u>1998 (leden):</u> po první 3 měsíce 50 % předchozí mzdy, po další 3 měsíce 40 %, v případě účasti v rekvalifikačním programu 60 %.<br><u>1999:</u> maximálně 2,5násobek životního minima jednotlivce, v případě účasti v rekvalifikačním programu 2,8násobek.<br><u>2004, zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti (září):</u> první 3 měsíce 50 % předchozí mzdy, po zbytek období 45 %.<br><u>2007 (leden): zákon 112/2006 Sb.</u><br>Maximálně 0,58násobek průměrné mzdy, v případě účasti v rekvalifikačním programu 0,65násobek, pro osoby bez předchozího výdělku 0,12násobek po první 3 měsíce a pak 0,11násobek, v případě účasti v rekvalifikačním programu 0,14násobek.<br><u>2009 (leden): zákon 382/2008 Sb.</u><br>po první 2 měsíce 65 % předchozí mzdy, po další 2 měsíce 50 % a po zbytek období 45 %. |
| <b>Doba poskytování dávek</b>                                     | <u>1990:</u> 12 měsíců<br><u>1991 (leden): zákon 1/1991 Sb. o zaměstnanosti</u><br>6 měsíců, v případě propuštění v souvislosti s organizačními změnami 12 měsíců (pouze                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                           | <p>v roce 1991).</p> <p><u>2004 (září): zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti</u><br/>6 měsíců (mladší 50 let), 9 měsíců (50 – 55 let), 12 měsíců (starší 55 let).</p> <p><u>2009 (leden): zákon 382/2008 Sb.</u><br/>5 měsíců (mladší 50 let), 8 měsíců (50 – 55 let), 11 měsíců (starší 55 let).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Důvody vyloučení z nároku na dávky</b> | <p><u>1991 – zákon 1/1991 Sb. o zaměstnanosti</u>: při odmítnutí vhodného zaměstnání, jehož definice bere v úvahu zdravotní stav, kvalifikaci a zkušenosti, věk, délku předchozího zaměstnání, možnosti ubytování a rodinné okolnosti (péče o dítě mladší 3 let nebo osobu starší 80 let, zápis dítěte do předškolního zařízení nebo do školy).</p> <p><u>2004 – zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti</u><br/>Přísnější definice vhodného zaměstnání: bere v úvahu kvalifikaci a zkušenosti, věk, délku předchozího zaměstnání, možnosti ubytování, je-li to možné.<br/>Definice zahrnuje dočasná zaměstnání s délkou alespoň 3 měsíce a v rozsahu 80 % zaměstnání na plný úvazek. V případě dlouhodobě nezaměstnaných osob smí zaměstnání trvat i kratší dobu než 3 měsíce, pokud odpovídá alespoň polovičnímu úvazku.</p> |
| <b>Podmínky-požadavky na chování</b>      | <p><u>1991 – zákon 1/1991 Sb. o zaměstnanosti</u><br/>Spolupráce s úřadem práce, neodmítání vhodného zaměstnání.</p> <p><u>2004 – zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti</u><br/>Neodmítání vhodného zaměstnání ani v případě dočasných zaměstnání (včetně dotovaných zaměstnání, jako jsou veřejně prospěšné práce), neodmítání podstoupení lékařského vyšetření organizovaného úřadem práce, plnění závazků individuálního akčního plánu (podepsání tohoto plánu je dobrovolné).</p> <p><u>2009 – zákon 382/2008 Sb.:</u> neodmítání individuálního akčního plánu (tento plán je povinný) neodmítání účasti v rekvalifikačním programu.</p>                                                                                                                                                                                 |
| <b>Sankce</b>                             | <p><u>1991 – zákon 1/1991 Sb. o zaměstnanosti</u><br/>Vyřazení z evidence na 3 měsíce, úplná ztráta nároku na dávky.</p> <p><u>2004 – zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti</u><br/>Vyřazení z evidence na 6 měsíců, úplná ztráta nároku na dávky.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>K čemu se nepřihlíží</b>               | <p><u>2004 (září): zákon 435/2004 Sb. o zaměstnanosti</u><br/>Polovina minimální mzdy v dočasném zaměstnání.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

**Tabulka 1: Výše mezd a dávek (v Kč měsíčně a jako procentní podíl průměrné mzdy), minimální mzda a životní minimum - údaje ke konci roku, průměrná mzda a dávka v nezaměstnanosti – roční průměry**

**Absolutní částky:**

| Indikátor                             | 1991 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998  | 2000  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007              |
|---------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Hrubá průměrná mzda                   | 3792 | 4644 | 7004 | 9852 | 11806 | 13614 | 15866 | 16917 | 18041 | 18992 | 20219 | 21694             |
| Čistá průměrná mzda                   | 3087 | 3715 | 5484 | 7654 | 9228  | 10660 | 12432 | 13212 | 14036 | 14377 | 15620 | 17115             |
| Minimální mzda                        | 2000 | 2200 | 2200 | 2500 | 2650  | 4500  | 5700  | 6200  | 6700  | 7185  | 7955  | 8000              |
| Čistá minimální mzda                  | 1600 | 1802 | 1878 | 2187 | 2318  | 3772  | 4702  | 5080  | 5457  | 5806  | 6720  | 6760              |
| Podpora v nezaměstnanosti             | 1562 | 1351 | 1804 | 2275 | 2320  | 2781  | 3164  | 3324  | 3562  | 4215  | 4491  | 4830              |
| Životní minimum dospělého jednotlivce | 1700 | 1700 | 2160 | 2890 | 3430  | 3770  | 4100  | 4100  | 4100  | 4300  | 4420  | 3126 <sup>x</sup> |
| Životní minimum dvou osob             | 3050 | 3050 | 3860 | 5110 | 5960  | 6440  | 6960  | 6960  | 6960  | 7250  | 7430  | 5480 <sup>x</sup> |
| Životní minimum 4členné rodiny *      | 5600 | 5600 | 7060 | 9110 | 10470 | 11160 | 11980 | 11980 | 11980 | 12400 | 12680 | 9400 <sup>x</sup> |

**Procentní sazby/poměry náhrad**

|                                                                                  |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Minimální mzda (procentní podíl průměrné mzdy)                                   | 52  | 47  | 31  | 25  | 23  | 33  | 36  | 37  | 37  | 38  | 38  | 37  |
| Podpora v nezaměstnanosti (procentní podíl průměrné mzdy)                        | 51  | 36  | 33  | 30  | 25  | 26  | 26  | 25  | 25  | 29  | 29  | 28  |
| Životní minimum dospělého jednotlivce (procentní podíl průměrné mzdy)            | 55  | 46  | 39  | 38  | 37  | 35  | 33  | 31  | 29  | 30  | 28  | 18  |
| Životní minimum dvou osob (procentní podíl průměrné mzdy)                        | 99  | 82  | 70  | 67  | 65  | 60  | 56  | 53  | 50  | 50  | 48  | 32  |
| Životní minimum 4členné rodiny (procentní podíl průměrné mzdy)                   | 181 | 151 | 129 | 119 | 114 | 105 | 96  | 91  | 85  | 86  | 81  | 55  |
| Čistá minimální mzda jako procentní podíl životního minima dospělého jednotlivce | 94  | 106 | 87  | 76  | 68  | 100 | 115 | 124 | 133 | 135 | 152 | 216 |

*Zdroje: Základní indikátory pracovní a sociální ochrany (publikace vydávaná jednou ročně), Ministerstvo práce a sociálních věcí, Bulletin č. 23, VÚPSV 2008. Průměrná dávka v nezaměstnanosti – data poskytnuta MPSV.*

\* Dva dospělí a dvě děti ve věku 10 – 15 let.

<sup>x</sup> Neobsahuje doplatek na bydlení.

**Tabulka 2: Účinnost sociální pomoci při odstraňování rizika chudoby podle SILC 2006, údaje z roku 2005**

|                                                         | Domácnosti s příjmem<br>pod hranicí životního<br>minima bez všech<br>sociálních dávek (roční<br>průměr) | Domácnosti s příjmem<br>pod hranicí životního<br>minima bez dávek<br>sociální pomoci (roční<br>průměr) | Domácnosti s příjmem<br>pod hranicí životního<br>minima po získání<br>dávek sociální pomoci | Příjem nižší než<br>hranice chudoby EU<br>(60 % středního<br>příjmu) po získání<br>dávek sociální pomoci |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Celkem</b>                                           | 29,4                                                                                                    | 4,2                                                                                                    | 2,9                                                                                         | 9,8                                                                                                      |
| <b>Podle pohlaví</b>                                    | 26,7                                                                                                    | 4,2                                                                                                    | 2,9                                                                                         | 8,9                                                                                                      |
| Muži                                                    | 32,1                                                                                                    | 4,2                                                                                                    | 2,9                                                                                         | 10,7                                                                                                     |
| Ženy                                                    |                                                                                                         |                                                                                                        |                                                                                             |                                                                                                          |
| <b>Věk</b>                                              |                                                                                                         |                                                                                                        |                                                                                             |                                                                                                          |
| < 16                                                    | 22,1                                                                                                    | 8,6                                                                                                    | 6,0                                                                                         | 17,8                                                                                                     |
| 16 – 25                                                 | 14,9                                                                                                    | 5,7                                                                                                    | 4,1                                                                                         | 11,5                                                                                                     |
| 26 – 34                                                 | 14,5                                                                                                    | 4,1                                                                                                    | 2,6                                                                                         | 9,0                                                                                                      |
| 35 – 44                                                 | 15,2                                                                                                    | 5,4                                                                                                    | 4,2                                                                                         | 9,2                                                                                                      |
| 45 – 54                                                 | 13,9                                                                                                    | 3,7                                                                                                    | 2,5                                                                                         | 7,0                                                                                                      |
| 55 – 64                                                 | 43,5                                                                                                    | 0,9                                                                                                    | 0,5                                                                                         | 5,1                                                                                                      |
| > 65                                                    | 84,8                                                                                                    | 0,3                                                                                                    | 0,1                                                                                         | 5,8                                                                                                      |
| <b>Typ domácnosti podle<br/>postavení na trhu práce</b> |                                                                                                         |                                                                                                        |                                                                                             |                                                                                                          |
| Pracující - zaměstnaní                                  | 10,0                                                                                                    | 1,3                                                                                                    | 1,0                                                                                         | 3,5                                                                                                      |
| Nepracující – nezaměstnaní                              | 96,4                                                                                                    | 50,4                                                                                                   | 31,9                                                                                        | 43,7                                                                                                     |
| Nepracující důchodci                                    | 98,8                                                                                                    | 0,6                                                                                                    | 0,5                                                                                         | 6,7                                                                                                      |
| Nepracující – jiní neaktivní                            | 78,1                                                                                                    | 44,9                                                                                                   | 39,5                                                                                        | 14,5                                                                                                     |
| <b>Typ domácnosti – typ<br/>podle EU</b>                |                                                                                                         |                                                                                                        |                                                                                             |                                                                                                          |
| Samostatně žijící, pod 65<br>let                        | 33,7                                                                                                    | 6,8                                                                                                    | 4,4                                                                                         | 16,8                                                                                                     |
| Samostatně žijící, 65 a více<br>let                     | 97,8                                                                                                    | 3,3                                                                                                    | 0,2                                                                                         | 14,4                                                                                                     |
| Dvojice, oba pod 65 let                                 | 23,0                                                                                                    | 2,2                                                                                                    | 1,7                                                                                         | 4,9                                                                                                      |
| Dvojice, alespoň jeden<br>starší než 65 let             | 85,9                                                                                                    | 0,2                                                                                                    | 0,0                                                                                         | 2,5                                                                                                      |
| Ostatní domácnosti bez dětí                             | 20,2                                                                                                    | 1,3                                                                                                    | 0,6                                                                                         | 2,7                                                                                                      |
| Dvojice s 1 dítětem<br>(mladším 18 let)                 | 10,2                                                                                                    | 2,4                                                                                                    | 1,7                                                                                         | 7,8                                                                                                      |
| Dvojice se 2 dětmi                                      | 12,3                                                                                                    | 4,5                                                                                                    | 3,2                                                                                         | 9,8                                                                                                      |
| Dvojice se 3 a více dětmi                               | 38,2                                                                                                    | 18,6                                                                                                   | 16,0                                                                                        | 28,7                                                                                                     |
| Osamělý rodič s dítětem<br>(dětmi)                      | 46,7                                                                                                    | 22,3                                                                                                   | 14,9                                                                                        | 40,4                                                                                                     |
| Ostatní domácnosti s dětmi                              | 16,1                                                                                                    | 3,3                                                                                                    | 1,5                                                                                         | 9,2                                                                                                      |
| <b>Typ domácnosti podle<br/>vzdělání</b>                |                                                                                                         |                                                                                                        |                                                                                             |                                                                                                          |
| Nízká úroveň vzdělání –<br>oba základní vzdělání        | 79,1                                                                                                    | 14,6                                                                                                   | 8,5                                                                                         | 26,5                                                                                                     |
| Středoškolská úroveň<br>(alespoň jeden)                 | 28,7                                                                                                    | 4,0                                                                                                    | 2,9                                                                                         | 7,8                                                                                                      |
| Vysokoškolská úroveň<br>(alespoň jeden)                 | 13,0                                                                                                    | 0,8                                                                                                    | 0,8                                                                                         | 2,0                                                                                                      |

Zdroj: vlastní výpočty.