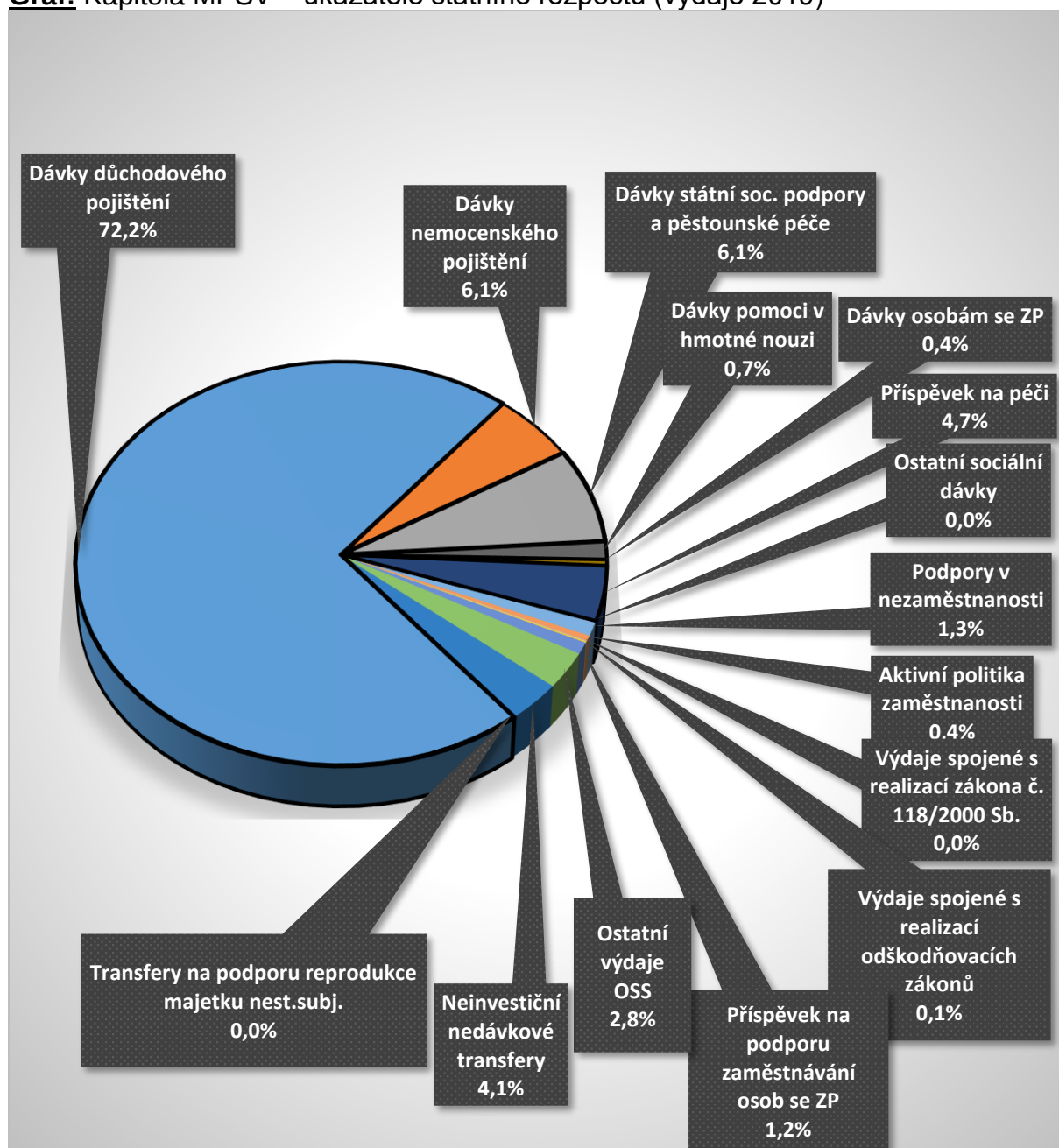


Analýza možného zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi a návrh opatření k zabránění zneužívání sociálních dávek

Úkol provést analýzu možného zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi byl zadán v rámci 179. usnesení výboru pro sociální politiku z 54. schůze konané dne 25. června 2020. Analýza vychází pouze z dat, které má Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) k dispozici, a také z podnětů od odborníků, kteří se v rámci MPSV a Generálního ředitelství Úřadu práce ČR problematice dávek pomoci v hmotné nouzi věnují. Nejdříve je potřeba si stručně představit jednotlivé dávky pomoci v hmotné nouzi a také prezentovat, jaký objem procentuálně tvoří dávky pomoci v hmotné nouzi v celkových výdajích MPSV.

Graf: Kapitola MPSV – ukazatele státního rozpočtu (výdaje 2019)



Z grafu je patrné, že výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi tvoří jednu z nejnižších položek (0, 7 %) státního rozpočtu v rámci celé kapitoly MPSV.

Systém dávek pomoci v hmotné nouzi

Systém pomoci v hmotné nouzi je prvkem záchytné sociální pomoci ze strany státu vůči jednotlivcům či rodinám nacházejícím se v tíživé životní situaci s nedostatečnými příjmy, majetkem a naplňuje Ústavou ČR dané právo občanů státu na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Nárok a výše dávek podle zákona č. 111/2006 Sb., pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPHN“), jsou proto nastaveny tak, aby pomohly potřebným osobám překonat aktuální finanční tíseň a aby zároveň motivovaly schopné dospělé občany k aktivitě a k zajištění si finančních prostředků vlastními silami. Zároveň taková aktivita není požadována u osob, které nemohou pracovat z objektivních důvodů (mají přiznán třetí stupeň invalidity, jsou poživateli druhého, třetího, či čtvrtého stupně příspěvku na péči, jsou v pracovní neschopnosti, senioři, matky na rodičovské dovolené apod.).

Dávkami pomoci v hmotné nouzi jsou:

- **Příspěvek na živobytí (dále jen „PnŽ“)**

Je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi. Pokrývá potřeby osoby na úrovni zabezpečující její základní životní podmínky. Především se jedná o zabezpečení stravy, ošacení, obuvi, základních hygienických potřeb apod. PnŽ je opakující se nárokovou dávkou za předpokladu, že jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro přiznání nároku na tuto dávku. Posuzují se celkové příjmové, sociální a majetkové poměry osoby i všech členů domácnosti.

- **Doplatek na bydlení (dále jen „DnB“)**

Je opakující se dávkou pomoci v hmotné nouzi, která řeší nedostatek příjmu k uhrazení nákladů na bydlení v případech, kde nestačí vlastní příjmy osoby či rodiny včetně příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory. DnB může čerpat vlastník bytu, který jej užívá, nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí, nebo jiného právního titulu a splňuje další zákonem stanovené podmínky nároku.

- **Mimořádná okamžitá pomoc (dále jen „MOP“)**

Je dávkou jednorázovou, na kterou vzniká nárok v okamžiku, kdy je osoba Úřadem práce ČR (dále jen „ÚP ČR“) uznána za osobu v hmotné nouzi, protože se dostala do některé ze sociálních situací demonstrativně uvedených v zákoně. Tato dávka se vždy váže ke konkrétní situaci spojené s výdajem, na který osoba nemá dostatek finančních prostředků. ZPHN rozlišuje 6 typů MOP:

1. MOP může být poskytnuta osobě s nedostatečnými finančními prostředky, které hrozí vážná újma na zdraví (týká se lidí, kteří nemají nárok na opakující se dávky hmotné nouze a kvůli nedostatku finančních prostředků (mají nižší příjem, než je existenční minimum) si nemohou dovolit ani základní potraviny.
2. MOP může být poskytnuta osobě, kterou postihne vážná mimořádná událost (např. povodeň, vichřice, požár).
3. MOP může být poskytnuta osobě, která nemá s ohledem na své příjmy a své celkové sociální a majetkové poměry, dostačující finanční prostředky na úhradu

nezbytného jednorázového výdaje (např. na správní poplatky při ztrátě osobních dokladů či dokladů nutných pro přijetí do zaměstnání).

4. MOP může být poskytnuta osobě, která nemá s ohledem na své příjmy a celkové sociální a majetkové poměry, dostačující finanční prostředky na úhradu nebo opravu nezbytného předmětu dlouhodobé potřeby (např. pračka, lednička).
5. MOP může být poskytnuta osobě, která nemá s ohledem na své příjmy a své celkové sociální a majetkové poměry, dostačující finanční prostředky na náklady související se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte a na úhradu nezbytného jednorázového výdaje související se sociálně právní ochranou dětí.
6. MOP může být poskytnuta osobě, které hrozí sociální vyloučení (např. v případě lidí propuštěných z výkonu trestu, dětí opouštějících dětský domov, lidí bez přístřeší).

Od roku 2015 se počet příjemců a objem finančních prostředků vynaložených na vyplacení dávek pomoci hmotné nouzi rapidně snižuje, což lze vidět v následujících tabulkách.

Tab. 1: Počet vyplacených jednotlivých dávek v letech 2015 - 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (leden – červen)
PnŽ (průměr/měsíc)	153 864	126 042	101 352	78 640	62 784	59 348
DnB (průměr/měsíc)	70 673	64 138	53 242	40 695	33 813	31 901
MOP (počet za rok)	64 425	51 768	31 090	28 471	23 621	11 194

Tab. 2: Počet nákladů za jednotlivé dávky v letech 2015 - 2020 (v mil.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (leden – červen)
PnŽ	7 240	6 221	4 850	3 395	2 750	1 439
DnB	3 136	2 917	2 423	1 894	1 606	773
MOP	142	117	91	64	53	37
Celkem	10 518	9 255	7 364	5 353	4 409	2 249

K poklesu dávek dochází především v důsledku nízké nezaměstnanosti a s tím spojeného ekonomického růstu v ČR v těchto letech. Dalším hlavním důvodem byla skutečnost, že se od roku 2012 nevalorizovaly částky životního a existenčního minima. K valorizaci těchto částek o cca 13 % došlo teprve od 1. dubna 2020. Menší vlivy na snížení objemu vyplacených dávek mohou mít také důsledky změn podmínek pro

nárok a výši dávek pomoci v hmotné nouzi, které byly v ZPHN od roku 2015 upraveny. Zejména se může jednat o znovuzavedení veřejné služby a dalších aktivit ve vztahu ke stanovení výše částky živobytí, zavedení opatření obecné povahy pro účely nároku na DnB, zavedení povinné výplaty PnŽ v poukázkách apod. O těchto skutečnostech bude více zmíněno dále v níže uvedeném textu této analýzy.

Dále je zapotřebí uvést, že celkový podíl výdajů na všechny nepojistné sociální dávky na HDP v ČR stabilně klesá a pohybuje se kolem 1, 4 %. Z tohoto objemu navíc dávek pomoci v hmotné nouzi představuje pouze cca 0, 1 %.

Tab. 3: Výdaje na systémy nepojistných sociálních dávek celkem

Výdaje (v mil. Kč)	Rok											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dávky státní sociální podpory	41 037	40 160	39 786	34 941	34 220	35 230	35 117	34 966	34 973	34 316	35 409	33 976
Dávky pěstounské péče	844	923	1 005	1 073	1 236	2 053	2 383	2 665	2 833	2 950	3 309	3 924
Příspěvek na péči	18 252	18 697	19 599	18 084	18 391	19 545	20 402	21 167	23 046	25 120	26 012	29 767
Dávky pro OZP	2 496	2 470	1 811	1 901	1 553	1 909	1 918	1 929	1 994	1 956	2 624	2 652
Dávky pomoci v hmotné nouzi	2 790	3 079	3 866	4 957	7 751	10 510	11 295	10 518	9 255	7 364	5 353	4 409
Celkem	65 419	65 329	66 067	60 956	63 151	69 247	71 115	71 245	72 101	71 706	72 707	74 728
HDP (v mil Kč)	4 024 117	3 930 409	3 962 464	4 033 755	4 059 912	4 098 128	4 313 789	4 595 783	4 767 990	5 047 267	5 313 248	5 748 668
Podíl na HDP (v %)	1,63	1,66	1,67	1,51	1,56	1,69	1,65	1,55	1,51	1,42	1,37	1,30

*HDP 2019 – předběžný údaj ČSÚ

Zneužívání nebo využívání dávek pomoci v hmotné nouzi

Potřeba provést analýzu vyvstala zejména v souvislosti s navrhovanými změnami ZPHN v rámci ST 652, jehož cílem je zamezit zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi. I když s některými odůvodněními, proč se změny v rámci ST 652 navrhují, lze souhlasit, samotný návrh je však technicky špatně napsán a je možné, že v některých případech bude mít opačné dopady, než je zamýšlený cíl, a dojde k tomu, že „zneužívání/nadužívání“ dávek bude naopak podpořeno.

Jelikož úkol provést analýzu byl uložen s ohledem na projednávání ST 652, je tato analýza zaměřena, jak na potenciální zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi, tak i na jejich nadužívání v souvislosti s navrhovanými změnami v ST 652.

Nicméně je potřeba si nejdříve definovat užívaný pojem „zneužívání dávek“ neboť problém, na jehož odstranění cílí ST 652 je spíše možný definovat jako nadužívání dávek pomoci v hmotné nouzi. Jedná se totiž o případy, kdy příjemci dávek nijak neporušují právní předpisy, ale v některých případech maximálně využívají (nadužívají) určitá platná opatření v ZPHN způsobem, jež může vzbuzovat určité pochybnosti, avšak **ve výsledku se přímo o zneužívání nejedná**. Jde např. o situaci, kdy lékař dlouhodobě potvrzuje příjemci dávek, že je osobou dočasně práce neschopnou, avšak tato dlouhodobost vzbuzuje u některých občanů podiv, a i podle návrhu by pak tito příjemci dávek neměli být osobami v hmotné nouzi. Otázkou ale zůstává, zda by se tento problém neměl primárně řešit u lékařů, kteří taková potvrzení vydávají, neboť ÚP ČR není tím, kdo tato odborná posouzení vydává, nýbrž pouze orgánem, jež příslušná potvrzení hodnotí jako závazný podklad pro účely nároku a výše dávek a ze své pozice rozhodně nemohou zpochybňovat věcný obsah dokladu od lékaře. Z tohoto důvodu nelze jednoduše dovozovat, že ti, kteří jsou dlouhodobě nemocní, podvádějí a jsou tedy zdraví, a následně je vyloučit z nároku na dávky.

Podobné projevy či závěry o tom, že dávky jsou zneužívané, lze nalézt i v různých internetových vyjádřeních, kdy i na MPSV přicházejí desítky požadavků na stanovisko k takovým vyjádřením a vždy se tato vyjádření řadí do kategorie klamných zpráv, mystifikací. MPSV a ÚP ČR vydaly již k této tématice několik tiskových zpráv, které lze nalézt např. na internetových stránkách: http://portal.mpsv.cz/upcr/media/tz/2013/07/2013_07_31_tz_socialni_davky_jen_potrebny.pdf.

Rovněž se touto problematikou zabýval článek na IDNES.cz, ve kterém byl prezentován výzkum vládní Agentury pro sociální začleňování http://zpravy.idnes.cz/o-mensinach-mame-dostatek-informaci-rikaji-mladi-casto-ale-veri-nenavistnym-famam-gg0-/domaci.aspx?c=A141125_171614_domaci_zt).

Definice pojmu „zneužívání dávek“

Jestliže žadatelé o dávky nebo příjemci dávek uvedenou nesprávné informace nebo záměrně neuvedou všechny informace, lze tento stav definovat tak, že se v těchto případech dávky zneužívají, protože by jinak těmto osobám dávky nenáležely nebo by jim náležely v nižší výši. V tomto případě se jedná v podstatě o podvod, při kterém byla ze strany žadatele či příjemce o dávku úmyslně zneužita nevědomost ÚP ČR k jejich vlastnímu neoprávněnému prospěchu a obohacení. ÚP ČR stanovuje v takových případech přeplatek na dávce a jedná-li se o vyšší škodu, může tento čin

nahlásit orgánu činném v trestním řízení (ÚP ČR v roce 2019 podal v rámci nepojistných sociálních dávek 424 trestních oznámeních).

O zneužití je možné rovněž hovořit v případech nesprávného využití dávky, pokud dávka nebyla využita k účelu, ke kterému byla určena. I v tomto případě se u jedné z dávek, a to u MOP, stanovuje přeplatek. U opakujících se dávek (PnŽ, DnB) lze pak změnit formu jejich výplaty.

V kontextu této analýzy lze **zneužívání dávek** tedy definovat tak, že **jde o účelné jednání ze strany klienta, kdy vědomě porušuje zákonné podmínky**.

V takových případech dochází k odejmutí nebo ke snížení dávek a k vyčíslení přeplatku na dávce. V následující tabulce jsou uvedeny sumy vyčíslených přeplatků za jednotlivé měsíce roku 2019 a poloviny roku 2020.

Tab. 4: Suma přeplatků na PnŽ a DnB

Rok	Měsíc	Příspěvek na živobytí		Doplatek na bydlení	
		<i>suma srážek přeplatků</i>	<i>suma splátek přeplatků</i>	<i>suma srážek přeplatků</i>	<i>suma splátek přeplatků</i>
2020	červen	-3 317	-606 080	-2 694	-195 103
	květen	-3 004	-579 656	-3 308	-252 693
	duben	-6 733	-527 317	-1 781	-202 192
	březen	-2 199	-712 686	-3 522	-195 141
	únor	-1 283	-673 536	- 798	-251 261
	leden	- 525	-717 488	- 824	-199 457
2019	prosinec	- 798	-905 335	- 624	-273 927
	listopad	-1 868	-814 177	-2 500	-269 713
	říjen	-3 406	-890 379	-1 156	-281 520
	září	-5 777	-744 352	-2 426	-248 331
	srpen	-7 842	-864 391	-4 140	-263 554
	červenec	-8 915	-854 447	-2 453	-265 766
	červen	-2 047	-874 442	-2 812	-276 531
	květen	-2 384	-1022 366	- 746	-318 567
	duben	-6 581	-900 343	-2 210	-277 964
	březen	-2 549	-926 900	-1 969	-272 382
	únor	-9 941	-699 976	-4 579	-267 698
	leden	-6 559	-682 376	-1 930	-254 659

Z tabulky 4. je patrné, že suma srážených přeplatků přímo z opakujících se dávek pomoci v hmotné nouzi a suma splácená přímo klienty v rámci jednotlivých měsíců činí v průměru od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2020 u PnŽ cca 391 000 Kč a u DnB 128 000 Kč. Jedná se o případy, ve kterých bylo v rámci důsledného šetření ÚP ČR zneužití dávek zachyceno a následně došlo ke snížení dávky či vyčíslení přeplatku. Obdobně je tomu i u MOP, kde suma srážených přeplatků přímo z opakujících se dávek pomoci v hmotné nouzi a suma splácená přímo klienty v rámci jednotlivých měsíců u všech

situací MOP činí v průměru od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2020 cca 5 000 Kč (viz následující tabulka 5).

Tab. 5: Suma přeplatků na MOP

Rok	Měsíc	MOP - újma		MOP - událost		MOP - výdaj		MOP - předměty		MOP – soc .vyl.		MOP - děti	
		suma srážek přeplatků	suma splátek přeplatků	suma srážek přeplatků	suma splátek přeplatků	suma srážek přeplatků	suma splátek přeplatků	suma srážek přeplatků	suma splátek přeplatků	suma srážek přeplatků	suma splátek přeplatků	suma srážek přeplatků	suma splátek přeplatků
2020	červen	0	0	0	0	0	-8 442	- 300	-15 685	0	0	0	-28 699
	květen	0	0	0	0	0	-1 620	- 500	-16 717	0	0	0	-21 940
	duben	0	0	0	0	0	-6 364	- 500	-25 111	-1 000	0	0	-30 348
	březen	0	0	0	0	0	-6 311	- 210	-26 021	0	0	0	-16 881
	únor	0	0	0	0	-1 760	-4 705	0	-35 943	0	0	0	-21 219
	leden	0	0	0	0	-1 210	-7 506	- 10	-22 284	0	0	0	-12 508
2019	prosinec	0	0	0	-1 809	0	-15 704	- 10	-32 274	0	0	0	-21 983
	listopad	0	0	0	0	0	-8 914	- 10	-38 893	0	0	0	-14 583
	říjen	0	0	0	0	- 310	-31 333	- 10	-34 548	0	0	0	-12 398
	září	0	0	0	- 900	- 310	-7 855	- 10	-25 868	0	0	0	-6 098
	srpen	0	0	0	-8 184	- 310	-5 524	- 10	-39 495	0	0	0	-4 554
	červenec	0	0	0	-1 000	- 300	-9 858	- 10	-26 479	0	- 312	0	-12 037
	červen	0	0	0	-1 000	- 300	-12 274	- 108	-17 160	-1 000	0	0	-16 598
	květen	0	0	0	-1 000	- 10	-4 240	- 310	-34 285	0	0	0	-22 245
	duben	0	0	0	-1 000	- 418	-6 644	- 310	-34 935	0	0	0	-4 332
	březen	0	0	0	0	- 200	-15 382	- 310	-30 483	0	0	0	-21 264
	únor	0	0	0	-3 106	- 500	-14 512	- 310	-31 989	0	0	0	-17 260
	leden	0	0	0	0	- 500	-14 495	- 310	-21 465	0	0	0	-10 997

Opatření proti zneužívání dávek

V rámci ZPHN je zakotveno několik kontrolních mechanismů, které účinně zabraňují případnému zneužívání dávek pomoci v hmotné nouzi. Již nyní musí žadatelé o dávku vždy osvědčit a plnit zákonem dané skutečnosti, aby jim dávka vůbec mohla být přiznána a mohli ji čerpat. U předmětné kategorie dávek pomoci v hmotné nouzi je totiž zavedeno detailní zkoumání majetku, příjmů a pohledávek.

Sociální/místní šetření

V systému pomoci v hmotné nouzi je nastaven kontrolní mechanismus v podobě možnosti provedení **šetření v místě/sociálního šetření**. Ověření skutečností (skutečného stavu věci) rozhodných pro nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi uvedených žadatelem dává ÚP ČR kompetenci zhodnotit, zda se osoba či rodina skutečně dostala do tíživé socioekonomické situace a zda je zapotřebí pomoci ze strany státu. Šetření v místě/sociální šetření se provádí především za účelem ověření sociálních a majetkových poměrů a pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob. Šetření se provádí opakovaně i v průběhu pobírání dávky nebo např. pro ověření využití dávky MOP. Zaměstnanci ÚP ČR jsou oprávněni v rámci

zjišťování skutečného stavu věci oslovovat i jiné osoby, např. sousedy, od kterých lze získat aktuální informace o rodinných poměrech žadatele/příjemce nebo společně posuzované osoby.

Asi nejproblematictější v této věci lze spatřovat práci načerno, kdy je nezbytné, aby ÚP ČR spolupracoval se Státním úřadem inspekce práce a zaměřil se zejména na důslednou kontrolu na pracovištích a postihování zaměstnavatelů nelegálních pracovníků.

Od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2020 ÚP ČR vykonal celkem **268 199** šetření (217 437 šetření v místě a 50 762 sociálních šetření), a to jak u PnŽ, DnB, tak i u MOP. Z celkového počtu těchto provedených šetření bylo negativních zjištění **76 844**, tzn., že z výsledku šetření vyvstaly „určité pochybnosti“. Po zjištění pochybností byl klient vyzván, aby ÚP ČR zjištěné pochybnosti objasnil, doložil nezbytné podklady apod. U **6 269** případů však ani po této výzvě k úplnému objasnění zjištěných pochybností nedošlo a ÚP ČR tak na základě skutečností zjištěných při šetření přistoupil k vydání rozhodnutí, kterým žádost nepřiznal, dávku snížil, odejmul, nebo na dávce stanovil přeplatek. Takto byla nepřiznána částka ve výši **25 263 605 Kč**. Za stejné období, tj. za období od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2020 bylo přitom na dávkách pomoci v hmotné nouzi vyplaceno cca **6,6 mld.** Kč. Také z těchto uvedených dat je patrné, že ve vztahu k celkovému objemu vyplacených dávek pomoci v hmotné nouzi představuje tato redukce ve formě nepřiznaných finančních prostředků, v případech, kdy bylo v rámci provedených opatření zneužití dávek zjištěno, nízké procento takových případů.

Způsob výplaty dávky

Dalším kontrolním mechanismem je možnost zvolit formu výplaty přiznaných dávek pomoci v hmotné nouzi.

✓ U PnŽ bylo poslaneckou iniciativou zakotveno, že kdo **pobírá PnŽ déle jak 6 měsíců** v posledních 12 měsících, je tato dávka vyplácena tak, že nejméně 35 % a nejvýše 65 % dávky **je vyplaceno poukázkami**. Avšak záhy bylo zjištěno, že toto opatření je příliš přísné a zbytečně doléhá na všechny příjemce, a proto bylo opět poslaneckou iniciativou zmírněno a okruh lidí povinně využívajících poukázky byl zúžen.

Tab. 6: Počet vyplacených poukázek na PnŽ

Měsíc/Rok	Počet - PnŽ poukázkou	% - Z celkového počtu vyplacených PnŽ	SUMA - Z celkového počtu vyplacených PnŽ	% - Z celkového objemu vyplacených PnŽ
I.19	52 199	78%	71 831 220 Kč	30%
II.19	44 353	66%	65 610 100 Kč	27%
III.19	43 012	63%	64 565 810 Kč	26%
IV.19	41 663	64%	62 580 445 Kč	26%
V.19	40 746	63%	61 408 900 Kč	26%

VI.19	38 670	63%	58 874 225 Kč	26%
VII.19	38 593	62%	57 742 240 Kč	26%
VIII.19	36 587	62%	55 107 360 Kč	26%
IX.19	36 552	62%	55 160 995 Kč	26%
X.19	35 442	60%	53 293 795 Kč	25%
XI.19	34 893	60%	52 976 435 Kč	25%
XII.19	35 736	59%	54 747 290 Kč	25%
I.20	33 595	59%	50 845 030 Kč	24%
II.20	33 392	59%	51 647 500 Kč	24%
III.20	18 280	31%	28 295 515 Kč	13%
IV.20	90	0%	149 965 Kč	0%
V.20	106	0%	176 075 Kč	0%
VI.20	7 136	12%	13 023 890 Kč	5%
VII.20	26 880	43%	48 094 430 Kč	18%

Podle tabulky je patrné, že výplata části PnŽ prostřednictvím poukázek neustále klesá (nelze však hledět na měsíce duben až červen 2020, kdy se výplata formou poukázek omezila kvůli pandemii COVID-19). Poukázky mají dostávat především příjemci PnŽ, u kterých je předpoklad, že neumí s dávkou hospodařit. Tudíž tito příjemci mají na dávku nárok, ale pro větší jistotu, aby jimi byla dávka využita k účelu, na který byla poskytnuta (ZPHN tento účel ale nijak nespecifikuje), jim je část dávky poskytnuta prostřednictvím poukázek. Z praxe je však známo, že někteří klienti s poukázkami „kšeftují“ a vyměňují je za nižší finanční obnos, než je nominální hodnota poukázky. Tato skutečnost je ale těžko prokazatelná a není žádný způsob, jak tomuto jevu účinně zabránit.

✓ **Poukázkami** lze poskytovat i **MOP**. ZPHN **dokonce** pro některé situace u MOP přímo stanoví ÚP ČR povinnost, aby byla výplata provedena **přímou úhradou**, tzn. aby byly konkrétní předmět nebo služba zakoupeny přímo ÚP ČR. Stanovením této povinnosti se tak přímo zakotvilo preventivní opatření k tomu, aby byla MOP využita ke svému účelu. Peníze v hotovosti může poskytnout ÚP ČR jen v případě, pokud nelze využít přímou úhradu či nehrozí zneužití dávky. ÚP ČR výplatu MOP ale pozorně zkoumá, i proto je na této dávce minimálně přeplatků (viz. tab. 5).

✓ **DnB** lze v případě, kdy hrozí, že by dávka nemusela být využita k jejímu účelu, použít (i bez souhlasu příjemce) **k přímé úhradě** nájemného nebo služeb spojených s bydlením (v praxi je DnB poukázán přímo pronajímateli nebo poskytovateli ubytovacích služeb či dodavateli energií) anebo lze stanovit **zvláštního příjemce** dávky.

ZPHN neumožňuje v případě, kdy DnB nebyl využit ke svému účelu, aby byl vyčíslen přeplatek či dávka byla odejmuta. V těchto situacích musí právě ÚP ČR změnit způsob vyplácení dávky a měl by buď sám či s pomocí sociálních pracovníků pověřeného obecního úřadu začít více intervenovat v rámci sociální práce s těmito příjemci DnB. Tento princip je v ZPHN zaveden již od samého počátku, neboť dávky pomoci v hmotné nouzi jsou posledním záchranným systémem, a byl vždy dáván důraz na to, aby se lidem spíše pomohlo, než je ihned sankcionovat, tj. jednoduše „vyhodit“ ze systému (odejmout dávku, vyčíslit přeplatek). Otázka je, zda by bylo v současné době vhodné toto nastavení podrobit změnám, pokud se vyžaduje přísnější přístup.

Definice pojmu „využívání (nadužívání)“ dávek

ZPHN umožňuje osobám, které byly ÚP ČR vyhodnoceny jako osoby v hmotné nouzi, poskytovat jednorázovou nebo opakující se dávky. V některých případech je ale na tyto osoby v hmotné nouzi z řad veřejnosti nahlíženo tak, že i když mají nárok na tyto dávky, tyto dávky si „nezaslouží“.

Nadužívání dávek pak lze definovat tak, že **jde o účelné jednání ze strany klienta k maximálnímu využití podmínek nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi v souladu s právními předpisy.**

V takových případech jsou pak ze strany politiků, a i veřejnosti vyžadovány změny (zprůsnění) podmínek nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi.

Opatření proti využívání (nadužívání) dávek

A) Existují již opatření, která byla do ZPHN zakotvena. Tato opatření budou nyní stručně popsána a také budou navržena jejich další možná zprůsnění, proto, aby se zamezení nadužívání dávek ještě více posílilo.

✓ Jedno z opatření proti nadužívání dávek bylo poslaneckou iniciativou upraveno u DnB, kdy tato dávka nemůže být poskytnuta v lokalitě, kde je z důvodu zvýšených sociálně nežádoucích jevů vyhlášeno opatření obecné povahy. Jde o opatření, aby se do této lokality nestěhovali další příjemci DnB a nebyl v této lokalitě mj. podporován obchod s chudobou. Od počátku této úpravy bylo diskutováno riziko možného zásahu do základních práv dle Listiny základních práv a svobod, a tedy její možné protiústavnosti. Dne 6. 12. 2017 podala skupina senátorů proti tomuto opatření ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Do současné chvíle Ústavní soud nevydal rozhodnutí ve věci. Do konce června 2020 bylo účinných 89 opatření obecné povahy a zamítnuto bylo kvůli jeho vyhlášení 500 DnB.

Toto opatření „pouze“ umožňuje neposkytnout DnB určitým osobám, avšak již neřeší, co se s těmito osobami dále stane, resp. kde by mohly bydlet a odsouvá tuto problematiku na jiné území. O korektnosti tohoto opatření a jeho souladu s Ústavou by měl brzy rozhodnout Ústavní soud.

✓ Dalším opatřením, které bylo znovu zavedeno od února 2017, je sledování aktivity u dlouhodobých příjemců PnŽ. Jde o princip, kdy se u příjemců pobírajících PnŽ déle než 6 měsíců, snižuje jejich částka živobytí na existenční minimum, pokud nejsou nějak aktivní. Mezi tyto aktivity patří např. výkon veřejné služby alespoň

na 20 hodin za měsíc, aktivní účast v projektech ÚP ČR zaměřených na získání zaměstnání, výdělečná činnost. Samozřejmě se tato aktivita nepožaduje u rizikové skupiny osob kvůli zdravotnímu stavu a věku (např. invalidé ve 2. a 3. stupni, osoby starší 68 let, pečující osoby o děti či zdravotně postižené, dočasně práce neschopní).

Tab. 7: Snížení PnŽ na existenční minimum po 6měsíčním pobírání

Měsíc/Rok	Počet snížených PnŽ na existenční minimum	% z celkem vyplacených PNŽ
I.19	9 893	14,77
II.19	10 938	16,25
III.19	11 883	17,44
IV.19	10 844	16,59
V.19	10 630	16,35
VI.19	9 883	16,10
VII.19	9 631	15,51
VIII.19	9 042	15,27
IX.19	9 035	15,38
X.19	9 444	16,06
XI.19	9 898	16,94
XII.19	10 725	17,84
I.20	10 390	18,10
II.20	11 082	19,49
III.20	12 269	20,98
IV.20	12 188	21,16
V.20	13 830	23,06
VI.20	14 812	24,14

Z tabulky 7 je patrné, že existují příjemci PnŽ, kteří ač mohou, nejsou aktivní, a proto jim je snížena částka živobytí na existenční minimum. Otázka je, zda ale mají vždy možnost v jejich blízkém okolí nějakou aktivitu vykonávat (zda tam je nějaká činnost nabízena) nebo záměrně aktivitu odmítají a jsou „spokojení“ s částkou existenčního minima. Z následující tabulky je zřejmé, že i když jsou vytvořena volná místa na veřejné službě, ne všechna jsou obsazena.

Tab. 8: Veřejná služba – volné a obsazené pozice v rámci ČR

	Volné pozice	Obsazené pozice
I.19	4 383	3 528
II.19	4 462	3 629
III.19	4 370	3 553
IV.19	4 292	3 365
V.19	4 190	3 162
VI.19	4 144	3 013
VII.19	3 845	2 505
VIII.19	4 012	2 284
IX.19	4 095	2 316

X.19	3 929	2 324
XI.19	3 912	2 376
XII.19	3 912	2 373
I.20	3 740	1 964
II.20	3 525	2 087
III.20	3 430	2 155
IV.20	3 329	2 026
V.20	3 346	2 040
VI.20	3 340	2 051
VII.20	3 280	2 026

V současné době je v rámci tohoto opatření zavedena spolupráce na ÚP ČR mezi útvary hmotné nouze a zaměstnanosti, kdy se pak s klienty důkladněji a důrazněji pracuje, aby byli zaměstnatelní. Důvody odmítnutí veřejné služby jsou uvedeny v následující tabulce. Z tabulky je také možné vyčíst, s kolika příjemci PnŽ byla započata spolupráce mezi útvary hmotné nouze a zaměstnanosti a u kolika příjemců PnŽ vedla tato spolupráce až k ukončení evidence na ÚP ČR.

Tab. 9: Důvody odmítnutí veřejné služby

Klienti, kteří odmítli veřejnou službu								
	Počet klientů, kteří odmítli VS						Počet klientů předaných na ZAM	Počet UoZ s ukončenou evidencí
	Celkem	Důvod odmítnutí						
		Omezení zdravotního stavu	Volba jiné alternativy	Nezájem o zvýšení ČŽ	Péče o děti či jiného člena rodiny	Neuvedeno, jiný důvod		
I.19	220	39	16	107	7	51	199	75
II.19	374	78	9	203	15	69	354	59
III.19	365	54	13	178	12	108	401	51
IV.19	463	61	10	122	12	255	449	84
V.19	296	49	14	136	10	82	278	57
VI.19	222	34	11	107	10	60	221	60
VII.19	211	33	4	92	9	60	190	97
VIII.19	300	34	12	196	6	52	288	67
IX.19	264	45	11	132	8	68	249	95

X.19	207	40	11	90	8	58	198	69
XI.19	219	32	5	120	15	47	207	55
XII.19	206	11	8	140	7	40	198	39
I.20	215	15	9	141	7	43	207	39
II.20	216	15	9	141	7	44	206	39
III.20	99	11	6	54	5	26	99	17
IV.20	18	4	0	6	2	6	11	7
V.20	26	12	1	5	3	5	23	10
VI.20	67	19	2	33	2	11	51	10
VII.20	130	17	6	72	2	33	49	10

V rámci tohoto opatření je možné uvažovat o zpřísnění a jeho změně tak, že když by ÚP ČR nabídl určitou aktivitu příjemci dávky a tento příjemce by tuto aktivitu bez vážného důvodu odmítl, dávka by mohla být odejmuta (nejen snížena). Ale opět je tu (stejně jako u opatření obecné povahy) **otázka ústavnosti takového ustanovení**.

✓ U DnB je zavedeno opatření, které určuje, do jakých typů bydlení může být DnB poskytnut a také musí mít osoba vždy písemný právní titul k bydlení (nestačí čestné prohlášení). U jednotlivých typů bydlení se zkoumají jejich standardy kvality či jejich kolaudace a zda jde o případ hodný zvláštního zřetele (tj., zda má osoba s obcí, kde chce bydlet a pobírat DnB sepětí – např. děti tam chodily do školy, poskytuje se tam osobě zdravotní péče, má v obci svoji rodinu). DnB může být poskytnut do těchto typů bydlení:

1. Byt a v případech zvláštního zřetele i část bytu: musí se vždy jednat o zkolaudovaný byt.

2. Jiný než obytný prostor – musí být vyhodnocen jako případ hodný zvláštního zřetele; musí splňovat standardy kvality bydlení (kontroluje stavební úřad).

3. Ubytovací zařízení – je vymezeno podle zákona o ochraně veřejného zdraví následovně:

- musí se jednat o zařízení, které provozuje osoba provozující živnost ubytovací služby,

- zároveň je v tomto zařízení ubytování poskytováno na dobu delší než dva měsíce v období šesti měsíců po sobě jdoucích (tzn. dlouhodobé ubytování)

- a současně má toto zařízení krajskou hygienickou stanicí schválen provozní řád.

Také musí být vyhodnoceno jako případ hodný zvláštního zřetele.

4. Stavba pro individuální či rodinou rekreaci, užívá-li ji vlastník – musí se užívat k trvalému bydlení; musí splňovat standardy kvality bydlení (kontroluje stavební úřad).

5. Pobytové sociální služby – jsou vždy považovány za případ hodný zvláštního zřetele; musí být registrované podle zákona o sociálních službách.

Tab. 10: Počet vyplacených DnB podle typů bydlení

Typ bydlení	Počet vyplacených doplatků na bydlení za měsíc nároku					
	1/2020	2/2020	3/2020	4/2020	5/2020	6/2020
Byt	22 099	22 527	21 563	21 979	22 498	22 221
Ubytovací zařízení	5 532	5 563	5 558	5 624	5 723	5 748
Stavba pro rekreaci	13	12	13	13	13	14
Jiný než obytný prostor	491	510	504	521	529	502
Pobytové sociální služby	3 719	3 748	3 635	3 471	3 381	3 413
Nezjištěno	97	79	61	52	39	23
Celkem	31 951	32 439	31 334	31 660	32 183	31 921

Tab. 11: Suma vyplacených DnB podle typů bydlení

Typ bydlení	Suma* vyplacených doplatků na bydlení v kalendářním měsíci (v Kč)					
	1/2020	2/2020	3/2020	4/2020	5/2020	6/2020
Byt	83 856 265	85 485 359	86 412 165	82 572 190	89 169 309	90 970 651
Ubytovací zařízení	23 952 007	25 535 384	26 487 429	25 936 280	26 737 486	27 392 948
Stavba pro rekreaci	49 174	37 868	35 856	35 605	29 284	42 664
Jiný než obytný prostor	2 163 146	2 303 332	2 315 953	2 252 502	2 304 329	2 397 579
Pobytové sociální služby	14 099 176	13 183 194	15 378 412	13 974 030	13 279 355	13 038 512
Nezjištěno	398 400	313 227	214 787	262 871	150 432	203 681
Celkem	124 518 168	126 858 364	130 844 602	125 033 478	131 670 195	134 046 035

* bez vlivu doplatků, přeplatků, vratek

Nejvíce DnB je poskytováno příjemcům užívajícím byt. U bytů však postačí, aby byly zkolaudovány. Vyhodnocení technického stavu budovy z hlediska jejího určení k užívání, resp. kolaudace bytu je k dispozici pouze k datu tohoto úkonu (tzn. i mnoho let zpětně) a nemusí být aktuální v době podání žádosti či v době pobírání DnB. Možné řešení by bylo více akcentovat faktický aktuální stav bytu, bez ohledu na jeho (často historickou) kolaudaci a zavést tedy obdobné standardy jako jsou u jiných než obytných prostor či hygienické standardy u ubytovacích zařízení. Do ubytovacích zařízení je poskytováno necelých 6 000 DnB. Tato ubytovací zařízení musí mít krajskou hygienickou stanicí schválen provozní řád, tudíž musí splňovat podmínky pro vhodné a dlouhodobé bydlení. Ubytování příjemci DnB v těchto zařízeních těžko shání standardní bydlení v bytech a toto ubytování je pro ně mnohdy jedinou možností. Z tohoto důvodu by bylo ve vztahu k těmto příjemcům dávky zapotřebí posílit sociální práci s těmito lidmi a také podpořit větší nabídku sociálních bytů.

✓ Náklady na bydlení, které může ÚP ČR uznat pro nárok a výši DnB, jsou zastropovány u všech typů bydlení výší v místě obvyklou (nájem, energie, služby). U ubytovacího zařízení a u jiného, než obytného prostoru je tato výše navíc limitována 80 % nájemních normativních nákladů na bydlení ze systému státní sociální podpory, u pobytových sociálních služeb je limit 100 % nájemních normativních nákladů na bydlení a u stavby pro individuální či rodinou rekreaci je limit 90 % vlastnických normativních nákladů na bydlení. Navíc se v případě, kdy např. na jednom pokoji v ubytovacím zařízení bydlí více osob, které nejsou společně posuzované, určují

náklady na bydlení podílem všech osob, které pokoj obývají. Tzn., že sice může být poskytnuto do jednoho pokoje více DnB, ale v součtu to je jeden DnB, jako by byly všechny osoby společně posuzované. Ochrana proti nadužívání výše DnB je v ZPHN tedy zakotvena. Otázka může být, zda je tato výše dostatečná či by měla být nižší. V praxi je často některými zástupci obcí (obzvláště z obcí, kde jsou vyloučené lokality) poukazováno na výši nákladů na bydlení u bytů, kdy se jim nelíbí, že ÚP ČR určuje u nájmu výši v místě obvyklou zvlášť pro byty tržní a zvlášť pro byty obecní. V tomto případě by se mohla změnit metodika a určovat tyto náklady dohromady, avšak s tím rizikem, že pokud by se nájem u tržních bytů nesnížily, lidé by se zadlužovali nebo by museli hradit náklady na bydlení z jiných dávek.

Další opatření by mohlo představovat vytvoření mapy nájemného ČR. Avšak data o obecních nájmech a tržních nájmech, která by se dala využít pro vytvoření mapy nájemného, k dispozici nejsou. Proto Ministerstvo pro místní rozvoj zadalo firmě Deloitte Advisory s.r.o. vytvořit Analýzu nájemného v České republice – hodnotovou mapu. Analýza obsahuje model tržního nájemného sestavený na datech o transakčních cenách nemovitostí v komparaci s agregovanými průměry nabídkového nájemného za obce nad 5 000 obyvatel získanými od Asociace realitních kanceláří. Výsledné modelované tržní nájemné (v Kč/m² plochy bytu) je vypočteno jako průměr, medián a první tři decily. Bohužel tento model není využitelný pro účely stanovení výše doplatku na bydlení. Ministerstvo pro místní rozvoj v současné době jedná s Českým statickým úřadem, aby byla shromažďována data o nájmech a mohla být vytvořena regulérní mapa nájemného.

V současné době činí průměrná výše DnB cca 3 800 Kč.

✓ ZPHN stanoví v případech, má-li rodič uložen správní trest za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky, že tento rodič není osobou v hmotné nouzi po dobu 3 měsíců. Znamená to, že se rodině sníží na dobu 3 měsíců PnŽ o částky za rodiče, dětem jsou částky zachovány a PnŽ dále vypláceno. DnB se tato sankce nedotkne z důvodu, aby se rodina nezadlužila kvůli nákladům na bydlení. Pokud by mělo dojít ke zpřísnění tohoto opatření, mohla by se sankce dotknout i výše DnB. Sankci je také možné rozšířit na neplnění povinné předškolní docházky.

Opatření má být motivující pro rodiny s dětmi, aby děti plnily povinnou školní docházku. Ročně je cca 200 rodičů tímto opatřením sankcionováno, což není až tak velký počet, tudíž lze tvrdit, že pro ostatní rodiny je opatření motivující. Je ale potřeba uvést, že určité množství případů ani neskončí správním trestem. Zde by tedy přicházela do úvahy úprava nastavení systému např. tak, že kontrola docházky bude prováděna přímo ÚP ČR a sankce bude určena počtem zameškaných hodin.

B) Opatření, která nejsou v ZPHN zakotvena, ale jsou politickou, odbornou i laickou veřejností zmiňována. Budou uvedena pouze opatření, která jsou zmiňována nejčastěji a mohou ovlivnit nadužívání dávek pomoci v hmotné nouzi.

✓ Nepodporovat osoby dočasně práce neschopné, které porušují léčebný režim, a vyloučit osoby z hmotné nouze v případě, jestliže byly tyto osoby sankčně vyřazeny z evidence uchazečů o zaměstnání právě z důvodu porušení léčebného režimu práce neschopného. Dále umožnit ÚP ČR v rámci agendy hmotné nouze provádět kontrolu

léčebného režimu obdobně, jako je tato možnost zakotvena pro pracovníky agentury zaměstnanosti.

✓ Vyloučit osobu vykazující dlouhodobou pracovní neschopnost z chráněné skupiny osob v případě, že bude např. kontrolou zdravotního stavu u smluvního lékaře ÚP ČR (nebo posudkovým lékařem) zjištěno, že její zdravotní stav jí umožňuje pracovat. Osoba by byla povinna podrobit se za účelem posouzení svého zdravotního stavu takového vyšetření.

Již v současné době ÚP ČR vyžaduje u osob, které vykazují, že jsou déle jak jeden rok práce neschopné, aby si uplatnily svoje nároky a požádaly o invalidní důchod. Pokud tak neučiní, je jim po dobu tří měsíců snížen PnŽ a poté přestanou být osobami v hmotné nouzi na 6 měsíců.

Na základě údajů z aplikačního programu hmotné nouze bylo zjištěno, že osob práce dočasně neschopných déle jak 530 dní je cca 4 500 a déle jak 730 dní je cca 2 700. Jedná se ale o osoby, které jsou regulérně v pracovní neschopnosti. Osoby práce neschopné déle jak 530 dní a déle jak 730 dní, které ale nejsou pojištěnci v rámci nemocenského pojištění (jsou v tzv. kvazi pracovní neschopnosti), tvoří v systému pomoci v hmotné nouzi marginální skupinu (cca 60 osob a cca 50 osob).

✓ Prodloužit sankci za opakovanou nespolupráci žadatele nebo příjemce dávky s ÚP ČR. V současné době se při nespolupráci s ÚP ČR opakující dávka odejímá a osoba není v hmotné nouzi po dobu dalších 3 měsíců. Je možné upravit prodloužení této doby při opakovaném odmítnutí spolupráce ze 3 na 6 měsíců a jasně specifikovat, že se tato sankce týká i situace, kdy byla žádost o dávku kvůli nespolupráci zamítnuta a kdy osoba neumožnila provedení sociálního šetření nebo šetření v místě.

✓ Více snížit PnŽ v situaci, kdy společně posuzované osoby nejsou v hmotné nouzi. V současné době se PnŽ v případě, že některá z osob společně posuzovaných není osobou v hmotné nouzi, snižuje jen o poměrnou část. Lze navrhnout snížení o celou částku živobytí, nejen o poměrnou část. Rozšířit sankci i na DnB a snížit ho. V současné době se situace, kdy některá z osob společně posuzovaných není osobou v hmotné nouzi, nedotýká výše DnB. Avšak toto opatření nese riziko zadlužení se osob na nákladech na bydlení, protože obdrží sníženou dávku.

✓ Zakotvit v ZPHN motivační opatření v situaci, kdy sice osoba má výdělečnou činnost, avšak jen na nižší úvazek za nízkou mzdu. Upravit opatření, aby se tato osoba nadále snažila nalézt si lépe placené místo nebo si zvýšila rozsah a intenzitu výdělečné činnosti. V současné době má tato osoba plnou částku živobytí, aniž by si musela hledat lépe placenou práci či zvyšovat její rozsah. Osobě by se tedy částka živobytí nenavýšila, jestliže by si dále nehledala lépe placené místo nebo by si nezvýšila rozsah a intenzitu výdělečné činnosti.

Závěr

Data a fakta dokládají, že ve skutečnosti je zneužívání sociálních dávek v ČR marginální problém. Vyšší ochranu před zneužíváním, resp. nadužíváním dávek by mohlo představovat propojení ÚP ČR s různými registry (např. kvůli bankovním účtům, vlastnictví motorových vozidel, finanční správa). Vhodným opatřením, které

by mohlo pomoci řešit uvedenou problematiku, by mohlo být získávání informací o existenci bankovních účtů žadatelů o dávku z centrální evidence účtů. V praxi se stává, že klienti neuvedou, že vlastní bankovní účet. Případně neuvedou všechny svoje účty. Pro ÚP ČR je následně velmi složité získat informace, zda dané osoby vlastní bankovní účet/účty či nikoliv. Vše je závislé pouze na prohlášení těchto osob, které nelze ověřit. Tato informace je přitom důležitá, jelikož se jedná o rozhodnou skutečnost pro účely vyhodnocení nároku a výše dávek pomoci v hmotné nouzi.

Z hlediska dopadů na státní rozpočet je **nejpalčivějším fenoménem „práce načerno¹“**. Efektivní řešení, které problematizuje pravděpodobná vysoká akceptace tohoto jevu ve společnosti, se neobejde bez důsledné kontroly na pracovištích a následného postihu zaměstnavatelů nelegálních pracovníků. Tematizace tohoto problému je mnohdy populistická a bývá interpretována ve světle „nepřízřusobivých“ či tzv. „pobíračů sociálních dávek“. Avšak nelze bez dalšího souhlasit s generalizovanými tvrzeními, že všichni příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi tyto dávky zneužívají.

Zneužívání dávek v užším smyslu je **makroekonomicky bezvýznamné**, jde spíše o psychologický faktor, který je umocněn v oblastech se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.

Dle dostupných dat lze shrnout, že spíše než o zneužívání dávek, je **diskuze vedena o jejich nadužívání**. V analýze je zmíněno několik zpřísnujících opatření, která by nadužívání dávek mohla omezit. Před přijetím jakéhokoliv opatření je třeba si vždy uvědomit, že i když dávky nenadužívá většina jejich příjemců, **změny se dotknou všech příjemců a administrativně je** (bezdůvodně) **zatíží**. Větší testování skutečností rozhodných pro nárok na dávku s sebou nese rovněž větší administrativní zatížení ÚP ČR², možnou potřebu personálního posílení a v úhrnu zvýšené finanční náklady na rozpočet. Vždy je nutné pečlivě balancovat reálné přínosy a rizika opatření.

Reakce na kritizovaný fenomén zneužívání/nadužívání dávek³ může akcentovat (v různé míře prolnutí) **dva přístupy**. Za prvé **posílení sankčních prvků**, zde je třeba se vypořádat zejména s otázkou ústavnosti v případě odejímání dávek, resp. rozsahu tohoto odejímání⁴ a dále s faktickými dopady ve smyslu možného zhoršení sociálního napětí a zvýšení kriminality. Tento přístup bývá kritizován jako „krátkozraký“, nepřinášející požadovaný efekt, zpochybňující tradiční hodnoty sociálního modelu. Druhým přístupem je **zaměřit se na rozvoj a nabídku podpůrných opatření** ve smyslu rozšíření nabídky sociálních programů⁵, služeb, sociální práce a provázení klientů, síťování zdrojů. „Komplikací“ tohoto přístupu jsou „vstupní“ náklady na vybudování podpůrného systému opatření a dlouhodobý nástup efektu, který může být vnímán relativně.⁶

¹ Úplně nebo částečně ve smyslu „nepřiznání“ části mzdy.

² Potřebu dalšího proškolení zaměstnanců a úpravu aplikačního programu.

³ Přičemž tento fenomén je v rámci veřejné diskuse vztahován na rozpočtově méně významný okruh dávek pomoci v hmotné nouzi, případně na příspěvek na bydlení a přídavek na dítě v případě příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi.

⁴ Zda odejmout „jen“ příspěvek na živobytí nebo i dávky na bydlení, odejmutí dávky jen žadateli, dopad na okruh společně posuzovaných osob, dopady na postavení dětí v rodině ve smyslu rizika odejímání z rodin „ze sociálních důvodů“.

⁵ V širším smyslu i specifické pracovní nabídky, mimo klasický trh práce.

⁶ Ve smyslu sociálního začlenění nikoliv všech klientů systémů.

Před přijetím dalších úprav dávkového systému (platí pro oba přístupy) je vhodné najít alespoň částečnou shodu na formě řešení fenoménu nadužívání dávek a vypořádat se, případně být srozuměn, s možnými dopady.

Je rovněž nutné zmínit, že řada problémů je **důsledkem toho, že se porušují pravidla v jiných než dávkových oblastech**, avšak společnost se domnívá, že rozsáhlé sociální problémy lze řešit zejména skrz dávkový systém, což není pravda. Je bezpodmínečně nutné, aby se tyto problémy řešily systémově a vůle je řešit byla i v těch oblastech, kterých se prioritně dotýkají. **Situaci je potřeba řešit komplexně, nikoli jen skrze dávkový systém, který stojí až na konci celého koloběhu. Je nutné řešit příčiny** a k tomu je bezpodmínečně potřeba zapojení dalších resortů a maximální využití jejich nástrojů. Jedná se zejména o Ministerstvo pro místní rozvoj z pohledu dostupnosti bydlení a vytvoření mapy nájemného v ČR, Ministerstvo zdravotnictví z pohledu kvality bydlení, Ministerstvo spravedlnosti z pohledu exekucí a insolvenčí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy z pohledu plnění povinné školní docházky a obecné základní edukace v oblasti finanční gramotnosti, Ministerstvo financí z pohledu kontroly odvádění daní v případech pronajímání bytů a vyšší finanční podpory směřující obcím, kde jsou lokality se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. A je tedy potřeba zdůraznit, že **polemika o zneužívání či nadužívání dávek nemá primárně kořeny v nastavení dávkového systému, ale příčiny je potřeba hledat v komplexním a průřezovém měřítku.**

Je otázkou, do jaké míry přispívá k rozšířenosti vnímání, že „dávky jsou obecně zneužívány“, skutečnost, že část veřejnosti⁷ může mít pocit určité nespravedlnosti, dále umocněného fenoménem tzv. „levné práce“, případně vnímáním části domácností, že tyto se nenachází v centru zájmu podpůrných opatření veřejných politik. Je možné, že z tohoto pozadí vychází požadavek na vyvážení práv a povinností (aktivizace, školní docházka apod.), který se odráží v požadavcích na přijetí souvisejících adekvátních sankcí za „porušování pravidel“.

⁷ Domácnosti pracujících rodin nebo jednotlivců.