

**SPP 102 Sociální politika**  
**- přednáška č. 6 (jaro 2007)**

(Mgr. Ondřej Hora)

**Sociální pomoc - cíle a používané nástroje. Pojem chudoby a její měření, životní minimum, sociální služby a jejich systém v ČR.**

## **Co to je chudoba a jak ji měřit?**

Stav, kdy uspokojení základních životních potřeb není v dostatečné míře zabezpečeno zdroji (tedy příjmy či statky). Hlavním faktorem vzniku chudoby je příjmová nerovnost (nerovný přístup k bohatství společnosti – tedy to, že i v bohatých zemích se vyskytuje mnoho relativní chudoby, která se odvíjí od bohatství země).

Neexistuje definice chudoby ani způsob měření, u nichž by se dosáhlo konsenzu:

Definice chudoby má 2 účely:

- 1) dovoluje měřit rozsah chudoby
- 2) určuje rozsah oprávnění chudých vůči státu

## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 6 (str. 3)

### 4 diskurzy chudoby:

- 1) byrokratický – jde o určení hranice chudoby (přímo/nepřímo) -> určuje, kdo je oprávněn pobírat dávky + počet chudých (absolutní, relativní chudoba)
- 2) moralistický – jaký je vztah chudých vůči vlastní chudobě
- 3) akademický – chudoba = důsledek společenských mechanismů (vztah chudých k občanské společnosti a otázka participace), založeno na pocitu bezmocnosti
- 4) samotných chudých – vlastní bezmoc a jak ji překonat, 3 dimenze:
  - sociální – nevýhodný přístup k produkci
  - chybějící politický vliv
  - psychologický - internalizace pocitu méněcennosti, podřízení autoritě

### **Příčiny chudoby a související teoretická vysvětlení (1/2)**

chudoba – je chápána jako problém redistribuce, někdy i tzv. chudí pracující (working poor), mnohočlenné rodiny, velmi často je spojena se specifickými situacemi (událostmi): s nezaměstnaností (80 procent příjemců dávek hmotné nouze), se situací osamělých rodičů

cyklus deprivace – poznatek, že významným faktorem chudoby je chudoba v dětství (též tzv. kultura chudoby, Lewis 1961), k zakonzervování chudoby dochází tím, že možnosti příjmu a spotřeby jsou určeny přístupy k vzdělání, bydlení, zaměstnání -> dále determinuje kvalitu bydlení -> zdraví atd.

## Příčiny chudoby a související teoretická vysvětlení (2/2)

Dnes je velmi často využíván pojem **sociální vyloučení** (sociální exkluze) – jedná se o znevýhodnění v přístupu k životním možnostem (k práci,...) a k sociálním institucím (vzdělávací systém, sociální pojištění, zdravot. systém...), které na normálních okolnostech zvětšují životní šance na plnohodnotnou participaci ve společnosti => vzniká problém vylučování (sociální participace na okraji společnosti), někdy zdůrazňován též aspekt „labelingu“ či dobrovolné exkluze.

### Past chudoby:

situace, v níž růst 1 zdroje příjmu v rodině vede k poklesu jiného zdroje, efekt příjmu je tak znehodnocen, takže nedochází k zlepšení situace rodiny. Např. malý růst příjmu ze zaměstnání vede k většímu poklesu příjmu z dávek sociální pomoci, což může demotivovat úsilí vymanit se z chudoby – nutné si uvědomit, že podmínky osob v úzkém pásmu nad oficiální hranicí chudoby se příliš neliší od podmínek těch, kteří mají příjmy pod touto hranicí

## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 6 (str. 6)

### **A) Absolutní versus relativní chudoba:**

- 1) relativní koncept – chudoba je poměřována vůči kvalitě života v dané zemi (sebeúcta, aspirace, očekávání lidí = relativní pozice vztahu ke společnosti); v průmyslových zemích -> být chudý = žít na dně profesních, vlastnických, konzumních vztahů = porovnávání životních standardů (způsobů života) chudých a bohatších – chudí jsou vyloučení ze životních zvyklostí, vyloučení ze sociálního života, ze spotřebitelského standardu – relativní chudoba je identifikována s příjmovou nerovností
- 2) absolutní koncept – nedostatek prostředků k uspokojení základních potřeb vedoucí k ohrožení života => minimální životní úroveň, její hranice se nemění se změnou standardu života, nutno definovat základní potřeby (stanovuje se koš základních potřeb) – je nutné zaměřit se i na zboží, které rozšiřuje způsobilost jedince – jeho nedostatek vede ke „zkušenosti hanby“  
Celkově typický pro politickou pravici – chudoba jako omezený problém

## B) Přímý versus nepřímý přístup k chudobě (1/2)

- 1) nepřímý koncept – chudoba je odvozována od příjmu domácnosti (tzv. příjmová chudoba) – výhodou je, že je to jednoduché a umožňuje to srovnání. Někdy je ale zdůrazňováno, že samotné příjmy jsou nedostačujícím indikátorem chudoby, protože:
  - a) záleží na kupní síle peněz (co si mohu koupit) – ceny se mohou regionálně lišit (typicky u bydlení)
  - b) spotřeba není určována pouze příjmem, část spotřeby plyne i ze služeb sociálního státu
  - c) důležitý je koncept sekundární chudoby (tedy chudoby, která není způsobena nedostatečnými příjmy, ale špatným hospodařením s nimi)
  - d) mohou existovat další okolnosti, které vedou k dodatečnému snížení či vazání určité části příjmu na specifický účel (předchozí zadlužení, výživné na děti)
  - e) lidé často své příjmy ve výzkumech neuvedou nebo podhodnocují (citlivé téma)

## **B) Přímý versus nepřímý přístup k chudobě (2/2)**

2B) přímý koncept (někdy též koncept materiální deprivace) – založený na měření chudoby až po transformaci příjmů do spotřeby – měření v jednotlivých oblastech (kvalita bydlení, předměty dlouhodobé spotřeby, základní potraviny, možnosti sociální participace) – přímé pojetí se tedy snaží postihnout nejen míru adekvátnosti příjmu, ale je založené na spotřebě statků a kvalitě života (a případné materiální či sociální deprivaci). Někdy ale ani spotřeba nevyjadřuje reálnou situaci (preference, dobrovolná skromnost).

## **C) Subjektivní versus objektivní**

- 1) objektivní – vychází z příjmů nebo z výdajů – hranice je stanovena normativně (experty) tak, aby pro všechny lidi (kategorie lidí) byla shodná
- 2) subjektivní – chudoba je sociálně konstruovanou kategorií. Lidé jsou sami experty na vlastní životní situaci (vypovídají o svých pocitech). Někdo, kdo je (podle příjmu) chudší, se může cítit ale lépe než bohatší.



## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 6 (str. 9)

### Měření chudoby

Měříme tedy vždy pouze určitý koncept chudoby a ne chudobu jako takovou.

Volba konceptu chudoby záleží na účelu měření, co chceme zjistit – např. počet chudých, proč se lidé stávají chudými, určení hranice chudoby pro mezinárodní srovnání atd. Je důležité odlišit hranici chudoby (sociologický pojem) X (politické) existenční a sociální minimum -> založeno na min. peněžní částce -> odvozování nároků na sociální podporu

Konstrukce hranic chudoby (bez ohledu na koncept) se provádí na základě:

- 1) statistických údajů z různých zemí (chudoba ~ příjmová distance ve společnosti)
- 2) podle odhadu expertů – fyziologická potřeba kalorií nutných k životu a její peněžní vyjádření v dostupných potravinách (spotřební koš)
- 3) výzkumů veřejného mínění
- 4) měření výdajů / příjmu domácností v sociologickém šetření (např. v panelu)

**Měření chudoby - ad 1) měření chudoby v kontextu příjmů (1/2)**

- I) hranice chudoby ve vztahu k příjmovému rozložení ve společnosti (v tomto pojetí se jedná o relativní koncept)
- A) ve vztahu k průměrnému příjmu (chudoba = méně než 60% tohoto příjmu)
- B) vztah k mediánu příjmového rozložení ve společnosti – hranicí chudoby je podíl z mediánu příjmu (nejčastěji hranice 60% mediánu příjmu v dané zemi). Dále zde hraje roli tzv. ekvivalenční škála a její hodnoty: 1 – 1. dospělý, 0,7 – ostatní dospělí, 0,5 – děti), jsou tím zahrnuty úspory z množství (např. je levnější vařit pro více lidí) – v ČR se uvádí 8-10 %.
- C) vztah k nejnižšímu decilu (kvintilu) distribuce příjmu ve společnosti  
– chudí jsou ve spodním decilu.

Tato míra nevyovídá nic o reálné úrovni života těch, kdo příjmem disponují – rozdíl potřeb, velikosti a struktury výdajů nebere v potaz.

**Měření chudoby - ad 1) měření chudoby v kontextu příjmů (2/2)**

2) hranice chudoby ve vztahu k minimálnímu standardu

- garantovaný minimální příjem sociální pomoci – určení chudoby tímto způsobem je normativní a může být ovlivněno politickými tlaky

A) pomocí příjmu poměřovaného úrovní sociální podpory

B) pomocí životního minima – násobky minima, které zakládají nárok na dávky

**Měření chudoby - ad 2) měření chudoby v kontextu spotřeby a výdajů**  
**(1/3)**

**I) absolutní míry**

Příjem není vždy nejpřesnějším indikátorem chudoby (viz strana 5)

- A) přístup k chudobě z hlediska základních potřeb – jsou ztotožňovány s materiálními potřebami, mohou sem však patřit i potřeby sociální, například pozvání na večeři nebo návštěva kina jako součást sociálních kontaktů a zvyklostí ve společnosti
- B) přes koš zboží – vytvoření seznamu minimálních potřeb pro domácnosti různé velikosti. Hranice chudoby zde není vyjádřena výčtem statků a služeb pro základní potřeby, ale kalkulací minimálních nákladů (odhad kalorií – věk, fyzická námaha, pohlaví...) – použití v USA, problém mezi názorem expertů a skutečným chováním konzumentů, proto pokusy vycházet z reálných výdajů domácností s nízkou spotřebou

**Měření chudoby - ad 2) měření chudoby v kontextu spotřeby a výdajů**  
**(2/3)**

C) podíl výdajů na stravu v celkových výdajích – interpretační problém: s růstem příjmu se mění struktura výdajů - čím nižší příjem, tím vyšší podíl výdajů za nezbytnosti – ale v určitém bodě s růstem příjmu neroste množství zboží, ale kvalita, proto podíl na stravu může sloužit k určení hranice chudoby (USA – 30% z celkového příjmu) – vliv typu domácnosti na výdaje (závislé děti..)

**II) relativní míry**

- vycházejí z pojetí deprivace životního stylu (vyloučení), indikátory deprivace (= chudoby) určují experti + deprivovaní

A) měření materiální, psychické i sociální deprivace - a) nedostatečná výživa, oblékání..., b) pokles pod akceptovaný životní standard (obvyklý), c) pokles pod to, co bylo standardem většiny při lepší distribuci

**Měření chudoby - ad 2) měření chudoby v kontextu spotřeby a výdajů**  
**(3/3)**

index deprivace (většina indikátorů souvisí s příjmem)

- např. materiální deprivace – strava (6 indikátorů), bydlení (8), oblékání (4)...
- sociální deprivace – sociální zábava, koníčky (2), soc. aktivity rodiny (4)

hranice chudoby je stanovena porovnáváním indexu deprivace s příjmem  
(násobek nároku na sociální podporu)

práh deprivace – bod, pod kterým deprivace neproporcionálně rychle roste  
(rychleji než klesá příjem)

(zjišťováno např. výběrovým šetřením, kde popisují respondenti míru nezbytnosti statků pro index deprivace)

### Měření chudoby - ad 3) Míry založené na subjektivních výpovědích

subjektivní chudoba – měření založené na dotazování, jak lidé vycházejí s příjmy..., zjišťuje se přes *sekundární chudobu* – vyplývá ze schopnosti zacházet s příjmy a výše životních nákladů – jde o názory lidí na potřebnou výši příjmu (lidé chudobu nejlépe posoudí, protože s ní mají zkušenost)

stanovuje se subjektivní hranice chudoby -> cílem je určit minimální množství peněz potřebné pro chod domácnosti pro uspokojení základních potřeb (může korigovat jiné způsoby určení chudoby – významné např. pro životní minimum (názor expertů – výzkum se může objektivizovat např. podle velikosti a struktury rodiny, regionu...))

např. otázka: Považujete svou příjmovou situaci za dobrou či špatnou?  
nebo sebezařazením na škále: (bohatý) 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 (chudý)  
Takto zjišťovaný počet chudých bývá vyšší než u objektivních hranic chudoby.

### Metodologické a interpretační problémy měření chudoby

- 1) Výsledek (jaký je v zemi rozsah chudoby) se může lišit vzhledem k různým pojetím příjmu, podle délky sledovaného období, různými měřicími škálami v jednotlivých zemích atd. – dnes je sice v Evropě poměrně standardizováno (např. Eurostat), ale stále je to často srovnávání rozdílného (např. problémy sběru dat)
- 2) Samotná definice chudoby je často určována vzhledem k ekonomickému stavu země, chudoba je také ovlivněna politickými rozhodnutími o redistribuci
- 3) Skrytá chudoba – týká se lidí, kteří nejsou zahrnutí do statistik, protože jsou výzkumně obtížně dostupní (např. bezdomovci)
- 4) Nevýhody různých pojetí – relativní pojetí je citlivé na rozložení příjmu (hladomor v banánové republice), minimalistické absolutní pojetí není příliš vhodné pro rozvinuté země (nutné brát ohled na aspekt potřeby sociální participace)



## Formy boje proti chudobě

Důraz je kladen na prevenci (humánnější, účinnější, levnější) – (největší role) adekvátní vzdělávací politika, politika sociálního zabezpečení a politika zaměstnanosti

Prioritou je také eliminace dětské chudoby, bývá problém, protože se často vyskytuje v rodinách s mnoha dětmi (pak je dětská chudoba vyšší než průměrná chudoba)

Nelze ale pominout řešení následků:

- stanovení negativní daně (daňové kredity) – dobré řešení pro pracující chudé
- stanovení minimálního příjmu (sociální, existenční minimum, veřejná sociální pomoc, minimální starobní důchod)

V ČR je v mezinárodním srovnání relativně účinný systém (dokáže významnou část chudoby eliminovat), kdyby neexistoval, byla by chudoba výrazně vyšší.

## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 6 (str. 18)

### Sociální pomoc

Reaguje na stav hmotné a sociální nouze – je určena pro uspokojení potřeb v základním rozsahu – sociální pomoc existuje od starověku, často jako církevní charita, 1. chudinský zákon – Velká Británie (1601) – chudí byli nuceni pracovat (těžké podmínky)

V současnosti se stále realizuje také pomocí charity, obcí, NGO, ale také stát zaručuje lidem (při splnění určitých podmínek) právo na sociální pomoc. Právo na sociální pomoc je zakotveno také v mezinárodních dokumentech.

Dnes je sociální pomoc často poskytována rezidentům. Není to ale chápáno jako automatický nárok, nýbrž dochází k posuzování potřebnosti a oprávněnosti nároku – trojí testování schopnosti zabezpečit se vlastními silami: a) testování příjmů, b) testování prostředků (majetku) a c) testování ochoty pracovat

### **Funkce sociální pomoci**

- 1) Základem má být prevence vzniku obtížných sociálních situací – vytváření příznivých podmínek pro vznik a fungování optimálních vztahů mezi lidmi i státem
- 2) Kompenzace (sociální ochrana) – je důležité skloubit koncipování podmínek nároků a vlastního nároku na základě odborných i individuálních posouzení životní situace klienta
- 3) Znovuzačlenění (restorace) – činnost vedoucí k obnovení suverenity klienta (např. poskytování informací o možnostech řešení obtížné sociální situace) – někdy je obnovení suverenity klienta možné jen postupně či v omezené míře

## Cíle sociální pomoci

Vycházejí z funkcí sociální pomoci – východiskem je, že každý občan nese primárně odpovědnost sám za sebe, ale přesto se může ocitnout v tíživé situaci -> cíle

- 1) navrátit občanu sociální suverenitu – problémy v sociálně-ekonomickém postavení občanů jsou často přechodného charakteru. Jde o to zabránit propadu do závislosti na péči společnosti, proto je nutné rychle vymanit člověka z této situace, aby opět převzal plnou odpovědnost sám za sebe.
- 2) zabezpečení sociální a hmotné nouze – důležité je individuální posouzení situace člověka přes legislativu (rozlišení hmotné a sociální nouze)
  - a) hmotná nouze – z důvodu nedostatečného příjmu chybí základní materiální prostředky
  - b) sociální nouze – situace, kdy nejsou zabezpečeny životní nebo sociální potřeby z důvodu věku, disfunkce rodiny
- 3) V širším pojetí je cílem eliminace chudoby a sociálního vyloučení – důležitá je jak sociální ochrana (i závislých osob), tak aspekt participace

## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 6 (str. 21)

### Nástroje sociální pomoci

- 1) informační n. (poradenství) - pomoc při řešení obtížných situací, do nichž se lidé dostávají, poradenství zahrnuje preventivní část (odstraňování příčin, nepříznivých podmínek), tak část nápravnou (řešení problémů, zmírnění důsledků), týká se všech oblastí života
- 2) sociálně-právní ochrana - nezletilým dětem a občanům bez způsobilosti k právním úkonům, zároveň aktivní vyhledávací činnost v rámci prevence sociálně-patologických jevů – předcházení rizikového vývoje dětí a mládeže
- 3) sociální služby - domovy důchodců, penziony pro důchodce, ústavy sociální péče pro dospělé a pro mládež, pečovatelská služba, azylová zařízení, atd.
- 4) dávky sociální pomoci (hmotné nouze) - příjemci jsou často neúplné rodiny, mladí nezaměstnaní, rodiny s nezaměstnaným členem, se zdravotním postižením => často se jedná o kumulaci 2 nebo více nepříznivých sociálních situací (zdravotní postižení s nezaměstnaností), sociální pomoc řeší individuální důsledky možných kumulací – významnou položkou jsou také další dávky pro zdravotně postižené – patří sem i věcné dávky

## **Dávky sociální pomoci**

- 1) Dávky zajišťující minimální příjem (pomoc v hmotné nouzi)
- 2) Mimořádná okamžitá pomoc (často jednorázové dávky – pokud hrozí újma zdraví, osobám bez přístřeší, na předměty dlouhodobé spotřeby (dětem), lidem po výkonu trestu)
- 5) Dávky sociální péče pro osoby se zdravotním postižením (na dopravu, zdravotní pomůcky, úprava bydlení atd.)
- 3) Dávky pro osiřelé děti a děti v pěstounské péči
- 4) Příspěvek na péči o blízkou či jinou osobu – mohou to být senioři i děti (péče je nutná z důvodu bezmocnosti či zdravotního postižení)

## Základní sledované charakteristiky dávek řešících hmotnou nouzi

Adresnost dávek – komu je dávka určena + způsob testování příjmu (jednotlivec X rodina X domácnost). Je-li pro přiznání dávky posuzován společný příjem nebo majetek rodiny, ochota pracovat. V některých zemích je základem domácnost namísto rodiny (Německo, Rakousko, Austrálie). Řada systémů odhlíží od určité výše příjmů ze zaměstnání, aby byli pracující motivováni (GB) x Skandinávie, již. Evropa neodhlízejí.

## Výše (štědrost) dávek

Určuje efektivnost systému při řešení chudoby pro různé kategorizace populace (staří lidé, handicapovaní, neúplné rodiny, nezaměstnaní, nová chudoba dětí). Je poměřována pomocí poměrů náhrady příjmu – převládá snaha zvýhodnit neúplnou rodinu, i když některé země toto začaly omezovat neboť je to často cílem podvodu. Poměr náhrady není vždy dobrým indikátorem příjmové situace – původní příjem mohl být nízký.

## Životní minimum (obecné informace)

Definice: Zaručuje uspokojení potřeb uznaných za minimálně nezbytné, definuje práh chudoby – minimální hranice příjmu, pod níž nastává stav hmotné nouze, tvorí dno sociální sítě...výše životního minima se váže na společenské tradice -> výše sociálních dávek, nutnost zajistit reprodukční úroveň, ale i uspokojit výkonnost a zásluhovost (ať není demotivační), viz past chudoby (šedá ekonomika) a past nezaměstnanosti (podpory)

Obecně jsou rozlišovány 2 hladiny životního minima:

a) existenční minimum – jinak ohrožení života a zdraví (~ absolutní hranice chudoby) – cca 50% z celkových průměr. čistého příjmu na osobu a domácnost

b) sociální minimum – dolní hranice pásma všeobecně přijatého životního standardu (~ relativní pojetí chudoby) – uspokojení potřeb na min. společenské úrovni s minimálními náklady – cca 2/3 z průměrného příjmu



### **Metody stanovení životního minima**

- 1) metoda absolutní – životní minimum je staveno na základě definování životních potřeb a míry nutnosti jejich pokrytí (vychází z definování tzv. spotřebního koše)
- 2) metoda relativní – záleží na minimálním únosném standardu ve společnosti, vyjádření podílem z průměrné výše čistého příjmu na pracovníka, zohledňuje disponibilní společenského zdroje (únosnost života a sociální spravedlnost)

### **Funkce životního minima:**

- 1) posouzení příjmové nedostatečnosti pro potřeby sociální ochrany (pokud příjmy nedosahují životního minima, pomoc formou dávek pomoci v hmotné nouzi)
- 2) využívá se při zjišťování nároku na některé dávky státní sociální podpory a tvoří základ pro výpočet výše většiny dávek
- 3) využíváno u hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání (nelze-li doložit výši předchozího příjmu), v soudní praxi (pro stanovení výživného), v praxi peněžních institucí (pro poskytování hypotéky)

## **Novela zákona o životním minimu a zákon o hmotné nouzi v ČR (2007)**

Zásady novelizace zákona o životním minimu přinášejí zásadní konstrukční změnu. Z dvousložkového životního minima se přechází na jednosložkové s tím, že náklady spojené s bydlením občanů řeší zákon o státní sociální podpoře (příspěvek na bydlení) a nový zákon o pomoci v hmotné nouzi.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi zavádí institut existenčního minima. Lidé, kteří neprojeví snahu řešit svou nedostatečnou finanční situaci, ale úřady je přesto považují za osoby v hmotné nouzi, pobírají minimální částku na úrovni existenčního minima.

Zásadním způsobem se mění okruh společně posuzovaných osob.

**Konstrukce dávek pomoci v hmotné nouzi v ČR:**

(Nový zákon od 1.1. 2007)

1. část: příspěvek na živobytí – doplatek, pokud příjem nedosahuje součtu částek životního (existenčního) minima pro jednotlivce nebo rodiny

Je založeno na skladebním principu – celkové životní minimum je součtem všech částek potřebných jednotlivými členy domácnosti – jednotlivé částky jsou určeny podle věku a pořadí osoby v rámci domácnosti.

2. část : doplatek na bydlení – opět doplatek vzhledem k příjmu domácnosti a očekávaným nákladům na bydlení. Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávku energií) zůstala osobě/společně posuzovaným osobám částka živobytí.

## Řešení problému chudoby a sociálního vyloučení

- 1) Důraz je kladen na přirozené vazby rodiny, komunit, obce (1. instituce pomoci v nouzi), pak církve, dobrovolnické organizace (samostatné X podporované státem), obvykle mají pravomoc v sociální pomoci místní orgány. Dnes tyto složky spolupracují – vzniká tzv. „welfare mix“.
- 2) Dochází k odklonu od plošných dávek, zkoumání příjmu a majetkové situace – důraz na stanovení životního minima (důstojné podmínky pro nejchudší).
- 3) Princip „omezení rozsahu“ – situace osoby pobírající dávky sociální pomoci by měla být vždy méně výhodná než situace nejhůře placeného pracovníka . Významná je v této souvislosti minimální mzda – měla by působit pobídkově, ALE tato funkce je omezená vztahem minimální a průměrné mzdy. Snaha zabránit subvencování mezd sociálními dávkami (šedá ekonomika).