

UPLATŇOVÁNÍ A PODOBY PŘÍMÉ FINANČNÍ POMOCI FYZICKÝM OSOBÁM NA ÚROVNI OBCÍ

Eva M. Hejzlarová

Fakulta sociálních věd UK v Praze, Katedra veřejné a sociální politiky

Abstract: *The paper focuses on the direct financial aid for individuals on the municipal level. Based on original research, it concludes that 12,5 % municipalities implement the tool and identifies three major types of aid: 1) natural catastrophes aid, 2) aid while bridging the gaps of the system of social help guaranteed by state and 3) aid to reduce the social impacts of deregulation of the lease.*

Keywords: *Social Policy, Municipality, Direct Financial Aid, Interest-Free Loans, Natural Catastrophe, Reduction of the Social Impacts of Deregulation of the Lease*

1. Úvod

Sociální politika na úrovni obcí bývá často redukována na aktivity obce v přenesené působnosti, případně na poskytování sociálních služeb a podporu organizací občanského sektoru zaměřených na sociální sféru. Za pozornost nicméně stojí i méně časté aktivity v samostatné působnosti obce (zák. č. 128/2000 Sb., § 35 odst. 2), např. přímá finanční pomoc fyzickým osobám.

Důvody jsou minimálně dva. Za prvé lze dnes pozorovat nepoměr mezi stoupajícím zájmem o globální úroveň sociální politiky a pozorností věnovanou sociální politice na lokální úrovni a v samosprávné působnosti obcí. „Obecní“ sociální politika není tematizována takřka vůbec, a to ani v učebnicích (srov. Kolibová 2007, 2008; Konopásková, Sýkorová 1998; Krebs 2010; Petrášek 2007; Potůček 1995; Tomeš 2001, 2010; Typovská 2001), ani v „manuálech“, které vytváří SMOČR pro zastupitele (srov. Pilát, Červinková, Sonntagová 2010). Příspěvek k zmapování této oblasti může být přínosem jak pro akademiky, tak pro veřejnou správu. Za druhé je pozornost věnovaná přímé finanční pomoci v samosprávné působnosti obcí důležitá z hlediska teorie sociální politiky, protože se zde znovu otevírají otázky nad adekvátností financování sociálních služeb, resp. vhodností dávky či otázky hranic sociální politiky jakožto souhrnu aktivit, který je typický svou formalizovaností v podobě přesných pravidel („nahodilá solidarita není sociální politikou“ (Tomeš 2010: 102). Přestože sociální politika obce zpravidla zahrnuje širokou škálu nástrojů a přestože je přímá finanční pomoc fyzickým osobám velmi specifickým nástrojem, může být jedním z indikátorů povahy sociální politiky na úrovni obcí.

Příspěvek bude prezentovat výsledky dotazníkového šetření mezi obcemi s přenesenou působností, které odpovědělo na otázky, jak moc je přímá pomoc fyzickým osobám v samostatné působnosti rozšířeným nástrojem a jaké má konkrétní podoby.

2. Metodologie a výzkumné otázky

Sběr dat probíhal v únoru a březnu 2011 formou dotazníkového šetření s využitím zákona o svobodném přístupu k informacím. Obsahem dotazníku¹ byla finanční pomoc fyzickým osobám v nouzi v roce 2010. Z 227 obcí (205 obcí s rozšířenou působností a 22 pražských městských částí), kterým byl dotazník rozeslán, odpovědělo 177 obcí (tj. 78 %). Vzhledem k původní formulaci dotazníků byly zahrnuty jen obce, u nichž je podmínkou žádost fyzické osoby (vyřazeny byly obce, které „plošně“ podporují např. pěstounské rodiny). Za pomoci těchto dat příspěvek odpoví na následující výzkumné otázky: 1) Jak moc je finanční pomoc obcí v jejich samosprávné působnosti určená fyzickým osobám rozšířeným nástrojem sociální politiky? 2) Jak je finanční pomoc obcí v jejich samosprávné působnosti určená fyzickým osobám koncipována?

3. Rozšířenost finanční pomoci

Finanční pomoc fyzickým osobám uplatnilo v loňském roce 23 ze 177 obcí, které v dotazníkovém šetření odpověděly. Zároveň však sedm obcí nad rámec výzkumu informovalo, že podobnou pomoc sice neposkytly v loňském roce, ale někdy v předchozích letech. Dvě obce uvedly, že mají v rozpočtu každoročně vyčleněno 10.000, resp. 50.000 Kč na „pomoc v naléhavých případech“, kterou nicméně v loňském roce nevyužily. Další obec rovněž příspěvek zatím nepřiznává, nicméně uvažuje o vzniku fondu, ze kterého by bylo hrazeno např. školné do ZUŠ nebo zájmové kroužky pro talentované děti ze sociálně slabých rodin.

4. Typologie finanční pomoci

Co do rámců finanční pomoci se ve vzorku vyskytly tři hlavní typy: 1) finanční pomoc při živelních katastrofách, 2) finanční pomoc jako „doplnění“ státního systému pomoci v hmotné nouzi a 3) jako formu zmírňování dopadů deregulace nájemného.

4.1. Pomoc při živelních katastrofách

Finanční pomoc obce jako výraz solidarity s oběťmi živelních pohrom je formou, již v minulém roce uplatnily dvě obce, počet podpořených osob je nízký, výše pomoci se řádově pohybuje mezi 15.000 a 40.000 Kč (viz tabulka č. 1).

¹ Dotazník obsahoval osm otázek tematizujících následující: 1) ne/existenci sociální/ho výboru/komise, 2) počet osob žádajících o finanční pomoc v mimořádné situaci výbor či komisi, 3) počet osob, kterým byla pomoc přiznána, 4) celkovou částku vyplacenou touto formou, 5) z toho částku vyplacenou prostřednictvím poukázek (voucherů), 6) počet osob v samoživitelské situaci, kterým byla pomoc přiznána, 7) kritéria poskytnutí pomoci, 8) institucionalizaci kritérií v nějakém dokumentu.

Tabulka č. 1: Obce poskytující pomoc při živelních pohromách a její aspekty

| <i>Obec</i> | <i>Počet podpoř. žadatelů</i> | <i>Celková výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Průměrná výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Rok</i> |
|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------|
| Bohumín | 1 | 30.000 | 30.000 | 2010 |
| Frýdlant n/Ostravicí | 1 | 20.000 | 20.000 | 2009 |
| Holešov | 1 | 15.000 | 15.000 | 2007 |
| Karlovy Vary ² | 4 | 175.600 | 43.900 | 2010 |

Zdroj: Autorka

4.2. Pomoc jako „doplnění“ státního systému pomoci v hmotné nouzi

Finanční pomoc obce jako „doplnění“ státního systému pomoci v hmotné nouzi je o něco rozšířenějším typem. V loňském roce jej uplatnilo 18 obcí (viz tabulka 2 a 3; v minulých letech pak další tři), pouze šest z nich má pravidla pro přiznání pomoci institucionalizována.

Tabulka č. 2: Obce poskytující pomoc jako „doplnění“ státního systému pomoci v hmotné nouzi a její aspekty (bez bezúročných půjček) a její aspekty

| <i>Obec</i> | <i>Počet podpoř. žadatelů</i> | <i>Celková výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Prům. výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Dokument³</i> |
|------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Aš | 1 | 20.000 | 20.000 | Ne |
| Český Brod | 52 | 44.216 | 850 | Ne |
| Dačice | 24 | 60.000 | 2.500 | Ne |
| Dvůr Králové n/L | 1 | 5.000 | 5.000 | Ne |
| Kuřim | 1 | 6.000 | 6.000 | Ne |
| Lysá nad Labem | 3 | 18.960 | 6.320 | Ano |
| Litomyšl | 1 | 49.713 | 49.713 | Ne |
| Mělník | 19 | 56.000 | 2.947 | Ano |
| Mnich. Hradiště | 2 | 7.391 (z toho 3.192 poukazy) | 3.696 | Ne |
| Most | 44 | 19.500 (vše poukazy) | 443 | Ne |
| Říčany | 1 | 15.000 | 15.000 | Ano |
| Praha 1 | 24 | 256.027 | 10.667 | Ne |
| Praha 2 | 10 | 36.200 | 3.620 | Ano |
| Praha 21 | 1 | 4.452 | 4.452 | Ne |

Zdroj: Autorka

Z přehledu je patrné, že finanční pomoc většiny obcí výrazně nepřekročí částku 10.000 Kč. Na druhé straně jsou tu obce, které poskytují pomoc ve výši 15.000, 23.000

² Podrobnosti viz Karlovy Vary (2004).

³ Dostupné dokumenty viz Lysá nad Labem (2007), Mělník (2007), Říčany (2008), Praha 2 (2008).

a 49.713 Kč. Pozoruhodné přitom je, že obce, které mají institucionalizovaná pravidla pro přiznávání pomoci, dávají na jednoho žadatele méně peněz než obce, které rozhodují bez předem daných kritérií a na základě posouzení konkrétní situace.

Existuje přitom řada různých modelů, jak obce svým obyvatelům pomáhají. Dačice např. koncipují příspěvek jako další pomoc osobám, které splňují podmínky zákona pro pomoc v hmotné nouzi. V Mělníku je pomoc určena nízkopříjmovým skupinám, ale „příspěvek se poskytuje pouze, pokud žadatel nemůže získat finanční pomoc z jiného dávkového systému nebo požádal-li si o sociální dávku a přiznaná dávka nevyřeší uspokojivě jeho sociální situaci“ (Mělník, 2007). Podobné zacílení má Most, kde se finanční pomoc vyplácí prostřednictvím poukázek na potraviny, a to těm osobám, které nesplňují podmínky pomoci v hmotné nouzi dle zákona, ale které přesto nemohou úspěšně řešit svoji situaci. O přidělení rozhoduje na rozdíl od jiných měst, kde je rozhodnutí na Radě města, vedoucí oddělení dávek ze systému hmotné nouze.

Další cílovou skupinou bývají zdravotně hendikepovaní či vážně nemocní; v některých obcích je pomoc designována pro konkrétní jednotlivce, nikoli skupiny.

Kromě finančních darů může být pomoc poskytována prostřednictvím voucherů (Mnichovo Hradiště, Most) či bezúročných půjček. Na rozdíl od ostatních nástrojů jsou půjčky „návrtné a jejich „sociální efekt“ z hlediska jedince či rodiny je dán výhodnějšími podmínkami jejich poskytování a samozřejmě jejich okamžitou dostupností“ (Krebs a kol. 2010: 69-70). V kontextu stávajícího zadlužení je dalším podstatným rozměrem to, že obec je při zachování bezúročnosti půjčky relativně „bezpečným“ věřitelem, který zadlužení a s ním související riziko sociálního vyloučení dále neprohlubuje. Obce poskytující bezúročné půjčky jsou zachyceny v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Obce poskytující pomoc prostřednictvím bezúročných půjček a její aspekty

| <i>Obec</i> | <i>Počet podpoř. žadatelů</i> | <i>Celková výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Prům. výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Dokument⁴</i> |
|---------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Kolín | 47 | 200.000 | 4.255 | Ne |
| Nové Město n/Moravě | 1 | 23.000 | 23.000 | Ne |
| Praha 7 | 42 | 193.200 | 4.600 | Ano |
| Sokolov | 1 | 10.000 | 10.000 | Ano |

Zdroj: Autorka

Praha 7 např. zřizuje Humanitní fond, ze kterého jdou mj. bezúročné půjčky a dary občanům, kteří se ocitli v obtížné životní situaci a nemohou ji překonat bez pomoci. Cílovou skupinou jsou domácnosti tvořené příjemci starobního nebo invalidního důchodu a domácnosti tvořené osamělým rodičem, který celodenně, osobně a řádně pečuje o dítě, které je dlouhodobě těžce zdravotně postižené a vyžaduje mimořádnou

⁴ Dostupné dokumenty viz Praha 7 (2010) a Sokolov (2006).

péči. Tyto cílové skupiny byly vytipovány s ohledem na zmírnění dopadů deregulace nájmu. Sokolov má rovněž Fond sociální podpory, který financuje jednak poskytování sociálních služeb, jednak podporu integrace zdravotně postižených, jednak poskytování půjček v mimořádných situacích. Ty jsou na dobu pěti let udělovány občanům města, kteří jsou zaměstnaní a nemají dluh u finančního úřadu. Půjčka je tedy relativně širokospektrální.

4.3. Pomoc jako forma zmírňování dopadů deregulace nájmu

Zmírnit problémy spojené s deregulací nájmu je cílem třetího typu pomoci. Řeší její části Praha (viz tabulka č. 4) a formou bezúročných půjček a darů také Praha 7 (viz výše).

Tabulka č. 4: Obce poskytující pomoc zmírňující dopady deregulace nájmu a její aspekty

| <i>Obec</i> | <i>Počet podpoř. žadatelů</i> | <i>Celková výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Prům. výše pomoci (v Kč)</i> | <i>Dokument⁵</i> |
|-------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Praha 2 | 13 | 45.600 | 3.507 | Ano |
| Praha 6 | 122 | 898.186 | 7.362 | Ano |

Zdroj: Autorka

Praha 6 poskytuje příspěvek dvěma cílovým skupinám - seniorům čelícím dopadům postupně deregulovaného nájmu a mladým, ekonomicky slabým rodinám, které mohou získat příspěvek na pobyt dětí v jeselských zařízeních (v loňském roce nicméně na příspěvek dosáhli jen senioři). S nájmem souvisí i pomoc města Sokolov, které v roce 2010 projednalo 14 žádostí o prominutí penále, jež vzniklo neuhrazením nájmu a služeb s ním souvisejících. Penále jim bylo prominuto buď zcela, nebo z 50 % (údaj v tabulce chybí, neboť přesnou výši prominutého penále se nepodařilo zjistit).

5. Závěr a diskuze

Výzkum ukázal, že finanční pomoc obcí v jejich samosprávné působnosti určená fyzickým osobám není v Česku úplně běžným nástrojem – v loňském roce jej uplatnilo 23 obcí s přenesenou působností (tj. 12,5 %), dalších deset pak uvedlo, že jej uplatnily v minulosti nebo jej plánují implementovat, případně že mají připravena pravidla, nicméně zatím nebyla příležitost je využít. Celkem má tedy „v zorném poli“ tento nástroj sociální politiky téměř 15 % obcí s přenesenou působností.

Typově lze uplatňovanou přímou finanční pomoc rozdělit do tří skupin. První je pomoc při živelních pohromách, prostřednictvím které bylo v loňském roce vyplaceno 205.600 Kč pěti žadatelům ve dvou obcích. Druhou je pomoc koncipovaná jako

⁵ Dostupné dokumenty viz Praha 2 (2009) a Praha 6 (2009).

„doplňk“ systému pomoci v hmotné nouzi. Tato forma pomoci je nejrozšířenější co do počtu obcí, které ji v roce 2010 praktikovaly (14; nejsou započítány bezúročné půjčky) – adresována byla 184 žadatelům a její celkový objem byl 598.459 Kč. Třetím typem je pomoc se snahou zmírnit dopady deregulace (v loňském roce bylo vyplaceno 943.786 Kč celkem 135 žadatelům). Tato forma je nejvýraznější co do celkového objemu prostředků, nicméně poskytují ji jen části Prahy (2, 6 a 7; bylo by možné sem rovněž zařadit Sokolov). Krom těchto typů existuje řada méně systémově pojatých příspěvků. Co do formy se v roce 2010 uplatnily přímá výplata (17 obcí), poukazy na potraviny (dvě obce) a bezúročné půjčky (čtyři obce). Pozoruhodné rovněž je, že obce, které mají pro poskytování pomoci oporu v nějakém dokumentu, vyplácejí podpořenému žadateli nižší částky než obce, kde se posuzuje individuálně a komplexněji. Vysvětlením, které by nicméně musel podpořit další výzkum, by mohlo být to, že „tváří v tvář“ funguje solidarita silněji, než když se předem stanoví pravidla a přidělí určitý balík peněz.

Kromě praktického dopadu (možný přenos dobré praxe mezi obcemi) má prezentovaný výzkum také zajímavé teoretické souvislosti. Ukazuje totiž, že jen menšina obcí má formalizovaný postup, jak s přímou finanční pomocí nakládat, což rozostřuje vymezení sociální politiky jako výsostně systematické činnosti a posouvá tento nástroj na pomezí sociální politiky a sociální práce. Do budoucna by si další zkoumání zasloužila i otázka, v jakých obcích je tento nástroj typicky uplatňován (ze stávajícího vzorku žádnou jednotící charakteristiku vystopovat nelze). Pozoruhodné by pak rovněž bylo pokusit se situovat obce v rámci různých pojetí sociální politiky. Stávající typologie reflektují státní systémy, nicméně do určité míry by jejich rysy bylo možné aplikovat i na úrovni obcí (při vědomí limitů toho, že zde hodnotíme pouze jeden nástroj, a ne celý jejich komplex). Aktuálně poskytované dávky jsou spíše skromné a testované a přicházejí na řadu až ve chvíli, kdy selhává stát, případně a rodina (jako instituce, které by jedinci mohly potenciálně pomoci). Další zkoumání – ať už ve výše popsaných nebo i jiných směrech – je více než žádoucí. Význam obcí v oblasti sociální politiky bude totiž pravděpodobně s plánovanými vládními škrty vzrůstat.

Tento příspěvek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2011 Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze "Analýza trendů sociálního vývoje a veřejných a sociálních politik v ČR v globálním kontextu".

Použitá literatura:

- [1] KOLIBOVÁ, Helena. Sociální politika 1: studijní materiály pro kombinované studium Veřejná správa a regionální politika. Opava: Optys, 2007. 131 s.
- [2] KOLIBOVÁ, Helena. Sociální politika 2: studijní materiály pro kombinované studium Veřejná správa a regionální politika. Opava: Optys, 2008. 137 s.
- [3] KONOPÁSKOVÁ, Helena; SÝKOROVÁ, Jaroslava. Sociální politika. Praha: Institut pro místní správu, 1998. 31 s.

- [4] KREBS, Vojtěch, et al. Sociální politika. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 538 s.
- [5] PETRÁŠEK, Josef. Sociální politika. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2007. 120 s.
- [6] PILÁT, Miroslav; ČERVINKOVÁ, Iva; SONNTAGOVÁ, Irena. Sociální politika obce. In Svaz měst a obcí ČR. Příručka pro člena zastupitelstva obce. Praha: SMOČR, 2010. s. 89-98. Dostupné z WWW: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/data/fileBank/d8e46d1b-4a41-4cc4-be21-65a0c8e92946.pdf>.
- [7] POTŮČEK, Martin. Sociální politika. Praha: SLON, 1995. 142 s.
- [8] TOMEŠ, Igor. Sociální politika: Teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub, 2001. 262 s.
- [9] TOMEŠ, Igor. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010. 440 s.
- [10] TYPOVSKÁ, Ludmila. Sociální politika: Studijní texty pro distanční studium. Olomouc: Filosofická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, 2001. 76 s.

Použité zdroje:

- [1] Karlovy Vary. Fond finanční pomoci občanům v krizových situacích: Statut fondu. 2004. Dostupné z WWW: <http://www.mmkv.cz/viewfile.asp?file=27794>.
- [2] Lysá nad Labem. Statut: Charitativní fond města Lysá nad Labem. 2007.
- [3] Mělník. Pravidla pro poskytování příspěvků občanům z rozpočtu města Mělníka: Příloha č. 1. 2007. Dostupné z WWW: http://www.melnik.cz/user_data/zpravodajstvi/obrazky/File/pravidla%20prispevky%20obcanum.pdf.
- [4] Říčany. Směrnice města Říčany č. 5/2008: Humanitární fond města. 2008. Dostupné z WWW: <http://info.ricany.cz/prilohyarchiv/7499/2008-5%20Sm%C4%9Brnice%20m%C4%9Bsta%20%C5%98%C3%AD%C4%8Dan y%20-%20humanit%C3%A1rn%C3%AD%20fond%20m%C4%9Bsta.pdf>.
- [5] Praha 2. Příloha k usnesení RMČ č. 625 ze dne 18. 11. 2008: Pravidla pro výběr klientů služby tísňové péče „Areion“. 2008. Dostupné z WWW: <http://urad.praha2.cz/files/=30618/6 Pravidla vyber klientu Areion.pdf>.
- [6] Praha 2. Příloha k usnesení RMČ č. 341 ze dne 9.6.2009: Pravidla sociálního bydlení. Dostupné z WWW: <http://urad.praha2.cz/Povinne-zverejnovane-informace/Vybrana-usneseni-RMC-pravidla/V-oblasti-humanitni>.
- [7] Praha 6. Poskytování výpomoci sociálně potřebným občanům MČ Praha 6. 2009. Dostupné z WWW: <http://www.sestka.cz/index.php?clanek=2266&String=z%El sady+poskytov%E1n%ED+pen%EC%9En%ED+v%FDpomoci>.
- [8] Praha 7. Sociální opatření k řešení důsledků jednostranného zvyšování nájemného z bytů v roce 2010 na území Městské části Praha 7. 2010. Dostupné z WWW: <http://www.praha7.cz/usneseni-rady-a-zastupitelstva?id=15452>.

- [9] Sokolov. Pravidla pro poskytování bezúročných půjček občanům města, kteří se ocitli v tíživé situaci. 2006. Dostupné z WWW:
<http://www.sokolov.cz/assets/uredni/prispevkymesta/Pravidla_Fondu_soci_In_c_h_podpory_-_ob_an.pdf>.
- [10] Česká republika. Předpis č. 128/2000 Sb.: Zákon o obcích. In Sbírka zákonů. 2000.

Kontaktní adresa:

Mgr. Eva M. Hejzlarová
Katedra veřejné a sociální politiky FSV UK v Praze
U Kříže 8, 158 00 Praha 5 - Jinonice
e-mail: eva.hejzlar@gmail.com
tel. č.: 608 222 627