



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

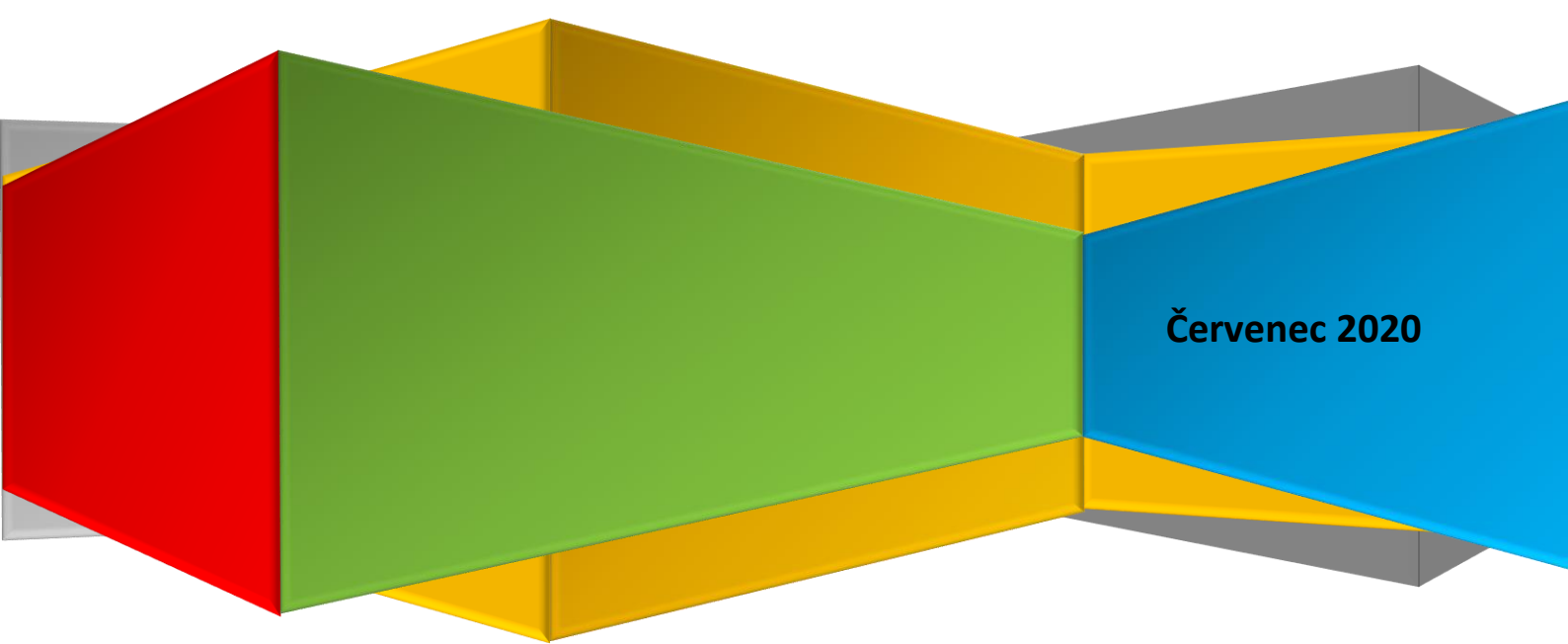
Úspěšnost dávek mimořádné okamžité pomoci na úhradu jistoty (kauce)

Zpracovali:

Roman Matoušek

Petr Lang

Samuel Galan



Červenec 2020

Tento materiál vznikl za finanční podpory ESF prostřednictvím OP Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/0000605.



Shrnutí

Úřad práce ČR může poskytovat dávku mimořádné okamžité pomoci (dále MOP) na úhradu jistoty (kauce) při uzavření nájemní smlouvy ke standardnímu bytu na volném trhu. Dávka MOP pomáhá domácnostem žijícím na ubytovnách nebo v pobytových sociálních službách překonat nedostatek finančních prostředků, který je jednou z bariér pro získání standardního bydlení.

V letech 2016–2019 bylo vyplaceno celkem 1800 dávek MOP na úhradu jistoty, odmítnuto bylo 941 žádostí. Napříč obdobím 2016 až 2019 byl zaznamenán značný a trvalý pokles přiznávaných MOP. Zatímco v roce 2016 bylo těchto dávek vyplaceno 545, v roce 2019 už jenom 359. Sice od roku 2016 poklesl také počet podávaných žádostí o MOP, nicméně v roce 2019 se v porovnání vůči předcházejícím rokům zásadně zvýšil podíl žádostí, které jsou ze strany Úřadu práce vyřízeny negativně – v roce 2016 bylo kladně vyřízeno 67 % žádostí, v roce 2019 už jen 57 %. Poměr přiznaných a odmítnutých dávek se velmi liší napříč jednotlivými kraji.

Data MPSV o příjemcích dávky na bydlení umožňují vyhodnotit úspěšnost této dávky při ukončování bezdomovectví, tedy zjistit, jaký podíl jejích příjemců bydlení si po poskytnutí dávky dlouhodobě udržel bydlení v bytě a srovnat tuto skupinu s ostatními domácnostmi, které s podporou doplatku na bydlení bydlí v ubytovnách nebo pobytových sociálních službách (zejména azylových domech).

Z analýzy vyplývá, že MOP na kauci je velmi účinným nástrojem pro řešení bytové situace domácností nacházejících se v substandardních typech bydlení. Po 12 měsících od přiznání dávky si standardní bydlení udrželo 85 % domácností. Po dalších 12 měsících tento podíl domácností sice poklesl, ovšem jen o 6 procentních bodů, takže po 24 měsících od přiznání dávky se podařilo vyřešit bezdomovectví u více jak tří čtvrtin domácností (79 %). Naopak u domácností příjemců doplatku na bydlení v ubytovacích zařízeních a pobytových sociálních službách, kteří dávku MOP nezískali, přetrvává bezdomovectví a vyloučení z bydlení minimálně v 60 % případů.

Z 1800 příjemců dávky tedy zhruba 1400 domácností bydlí v bytech po dobu alespoň dvou let. Tato dávka je efektivním a levným nástrojem pro ukončování bezdomovectví, je žádoucí, aby nedocházelo k dalšímu poklesu počtu přiznaných MOP, resp. aby se jejich počet v návaznosti na poptávku žadatelů navýšil. Stejně tak je potřebné se zaměřit na identifikované rozdíly v praxi poboček Úřadu práce při přiznávání dané MOP.

Ve vyhodnocování ukončování bezdomovectví je žádoucí pokračovat a ideálně jej rozšířit o kvalitativní výzkumné sondy mezi příjemci této MOP a mezi pracovníky ÚP (případně obcí či NNO, které jsou s žadateli a příjemci v kontaktu), a to jednak kvůli zevrubnějšímu zhodnocení účinnosti této dávky, jednak kvůli nastavení pravidel pro přiznávání MOP, které by její příznivý potenciál ještě navýšil.

Kontakty na zpracovatele

Roman Matoušek, odbor pro sociální začleňování MMR (roman.matousek@mmr.cz)

Petr Lang, odbor pro sociální začleňování MMR (petr.lang@mmr.cz)

Tento materiál vznikl za finanční podpory ESF prostřednictvím OP Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/000605.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Samuel Galan, *stážista v odboru pro sociální začleňování MMR / student University College London*

Tento materiál vznikl za finanční podpory ESF prostřednictvím OP Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/0000605.



Obsah

Shrnutí	2
1 Úvod	5
2 Dávky mimořádné okamžité pomoci a úhrada jistoty.....	6
3 Metodický postup vyhodnocení úspěšnosti.....	8
4 Úspěšnost příjemců dávky MOP při udržení si standardního bydlení.....	11
5 Trajektorie bydlení ostatních domácností bez bytu	15
6 Závěry a doporučení	20



1 Úvod

Bydlení je základní životní potřebou a vyloučení z bydlení (bezdomovectví) je obecně považováno za nejvíce závažnou formu sociálního vyloučení. Bydlení je také jednou z nutných podmínek pro dlouhodobé udržení si zaměstnání, rozvoj sociálních vztahů v rodině nebo s jinými lidmi, pro život ve zdraví apod. Vysoký počet osob v různých formách bezdomovectví a vyloučení z bydlení, jak je definuje ETHOS¹, je jednou z největších výzev pro sociální a bytové politiky v zemích Evropské unie i dalších ekonomicky rozvinutých státech. Jako osoby bez domova a vyloučené z bydlení jsou přitom chápány nejen lidé bez střechy (tedy žijící přímo na ulici), ale také lidé bez bytu žijící v různých ubytovacích zařízeních, nebytových prostorech, azylových domech apod. Součástí této skupiny jsou také osoby žijící v nejistém bydlení (např. bez smlouvy zajišťující právní vztah k bydlení) nebo v nevhodném bydlení (např. v extrémně přelidněných bytech nebo v bytech ve špatném stavebně-technickém stavu).

Aktuální diskuze o politikách v této oblasti lze shrnout jako přechod od „řízení“ nebo „zvládání“ bezdomovectví k jeho „ukončování“. „Zvládání bezdomovectví“ bylo založeno na zajištění základní pomoci lidem bez domova (např. možnosti stravování nebo osobní hygieny) a kapacity pro přechodné ubytování a zajištění podpory (např. noclehárny, azylové domy, hotelové či hostelové ubytování), současné politiky „ukončování bezdomovectví“ kladou důraz na návrat osob bez domova do standardního bydlení (bytu s jistotou právního vztahu k bydlení) a jeho udržení. Cílem těchto politik je ukončení bezdomovectví, za které je na individuální úrovni považována situace, kdy osoba původně bez domova žije ve standardním bydlení alespoň po dobu 12 měsíců, nicméně hodnoceno bývá i udržení si bydlení v delším časovém horizontu.

Posun od „zvládání“ k „ukončování“ bezdomovectví se objevuje také v cílech českých veřejných politik. Jedním z těchto dokumentů je Akční plán Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na roky 2016–2020², který obsahuje v části věnované bydlení strategický cíl 3.1. *Minimalizace dlouhodobého bydlení v substandardních formách (ubytovny, jiné k bydlení nevhodné prostory) nebo v pobytových sociálních službách (azylové domy, noclehárny)*. Ukončování bezdomovectví, tj. zajištění standardního bydlení pro osoby, které dlouhodobě žijí bez bytu, probíhá s využitím řady nástrojů, mezi které patří investice do výstavby, rekonstrukce nebo pořízení sociálních bytů, podpora sociální práce s lidmi bez domova při přechodu do standardního bydlení a také poskytování dávek mimořádné okamžité pomoci (dále MOP) na úhradu jistoty (kauce) při uzavření nájemní smlouvy ke standardnímu bytu na volném trhu s byty. Dávka MOP pomáhá domácnostem žijícím na ubytovnách nebo v pobytových sociálních službách překonat nedostatek finančních prostředků, který je jednou z bariér pro získání standardního bydlení.

Součástí uvedeného cíle je také úkol 3.1.1.5 *Zajistit průběžný monitoring a vyhodnocování účinnosti opatření a dosahování cíle*. Gestorem monitoringu je Ministerstvo pro místní rozvoj, konkrétně Odbor (Agentura) pro sociální začleňování (před rokem 2020 šlo o odbor Úřadu vlády). Agentura pro sociální začleňování (dále ASZ) proto vyhodnotila data Ministerstva práce a sociálních věcí

¹ Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení, dostupné z https://www.feantsa.org/download/cz_8621229557703714801.pdf

² Usnesení vlády č. 1067 ze dne 28. listopadu 2016.



o poskytování dávek MOP na úhradu kaucí těm domácnostem, které se stěhují z ubytoven do standardních bytů. Struktura těchto dat umožňuje vyhodnocení bytové situace daných domácností po 12 a 24 měsících od přiznání MOP na kauci – v principu se jedná o tzv. panelová data. Úhrada jistoty (kauce) při uzavření nájemní smlouvy ve standardním bytě je jedním z nástrojů, které stát může využívat při omezování dlouhodobého substandardního bydlení (zejména na ubytovnách).

Ve druhé části materiálu je popsán mechanismus poskytování dávek MOP na úhradu jistoty a jejich počet. Třetí část představuje metodiku vyhodnocení úspěšnosti této dávky při ukončování bezdomovectví na základě dostupných dat o vyplácených dávkách na bydlení. Výsledky analýzy – tedy situace bydlení příjemců dávek MOP po 12 a 24 měsících od jejího přiznání – jsou představeny ve čtvrté části materiálu. Pátá část představuje srovnání situace příjemců této dávky s trajektoriemi bydlení ostatních domácností, které s podporou dávky doplatku na bydlení žijí v ubytovacích zařízeních nebo v pobytových sociálních službách.

Zpracování materiálu by nebylo možné bez spolupráce Ministerstva práce a sociálních věcí, které poskytlo nadstandardní součinnost při získání dat pro tuto analýzu.

2 Dávky mimořádné okamžité pomoci a úhrada jistoty

Mimořádná okamžitá pomoc patří mezi dávky pomoci v hmotné nouzi. Tato dávka není nároková, to znamená, že ji Úřad práce může, ale nemusí poskytnout. Poskytnutí závisí na zhodnocení celkové sociální, příjmové a majetkové situace žadatele. Dávka je poskytována jednorázově, a to až do výše skutečného výdaje, avšak vždy se zohledňuje výše výdajů v nejmenší ekonomické náročnosti předmětů a služeb, které jsou na trhu běžně dostupné. Pro některé situace je dána maximální roční výše nebo výše jedné dávky MOP přímo zákonem. Jejím účelem je poskytnout pomoc bezprostředně, a to v situacích, které jsou demonstrativně specifikovány zákonem (o pomoci v hmotné nouzi, č. 111/2006 Sb.). Jedná se především o situace, kdy žadateli hrozí vážná újma na zdraví, případně se jedná o živelnou pohromu, nebo kuhrazení nezbytného jednorázového výdaje (např. právě kauce). Jednorázovost znamená, že na základě jedné žádosti se dávka poskytne vždy pouze jednou. K tomu, aby byla dávka poskytnuta znovu, je třeba podání nové žádosti (fyzická osoba může žádat opakovaně, u některých situací i v rámci jednoho kalendářního měsíce).

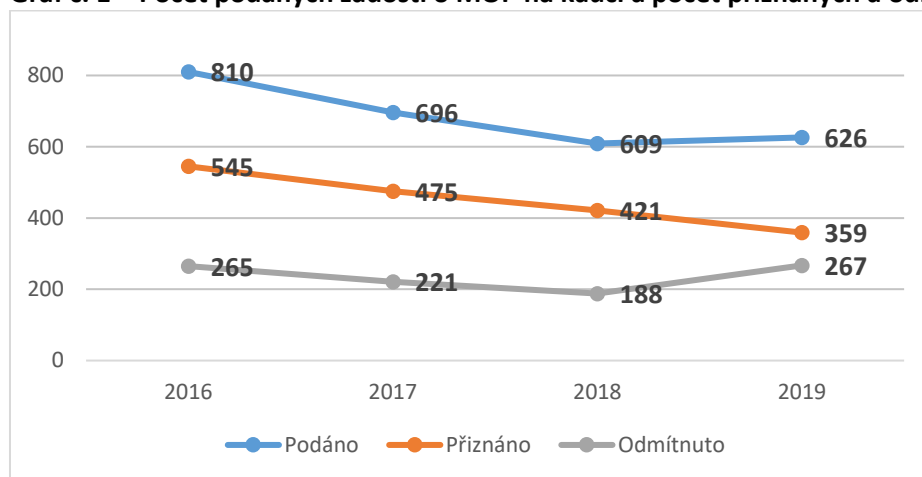
Uhrazení jistoty/kauce dávkou MOP umožňuje chudým domácnostem vstup do standardního bydlení, protože právě úhrada kaucí pronajímateli je pro celou řadu domácností významnou bariérou pro získání běžného bydlení, její výše je totiž většinou mimo finanční možnosti domácnosti v hmotné nouzi.³ Kauce jsou standardním požadavkem soukromých majitelů, kauci žádá rovněž řada obcí.

³ Dle údajů Českého statistického úřadu (EU-SILC) si v roce neočekávaný výdaj ve výši 11 200,- korun nemohlo dovolit 24 % domácností (což je běžná výše kaucí představující jeden až dva měsíční nájem). Vzhledem k možnému ekonomickému propadu v důsledku pandemie COVID-19 je možné, že ekonomická situace domácností z hlediska jejich disponibilních finančních rezerv se dostane na úroveň roku 2012, kdy kulminovaly



V roce 2019 bylo v Česku podáno 626 žádostí o MOP, přičemž 359 dávek bylo přiznáno a 267 odmítnuto. Meziroční srovnání přiznaných a odmítnutých MOP od roku 2016 ukazuje (Graf. č. 1), že v roce 2019 bylo odmítnut nejvyšší podíl žádostí, konkrétně 43 %; v roce 2016 tvořil podíl odmítnutých dávek 33 %, v roce 2017 32 % a v roce 2018 31 %. K zamítnutí žádosti o MOP mohou být různé důvody, obecně úřady práce hodnotí, zda žadatel má předpoklady pro dlouhodobé bydlení (zda často nemění bydlení), zda bude mít na celou úhradu nákladů na bydlení (pokud bude pobírat dávky na bydlení, zda mu budou saturovat očekávané náklady) apod. Úřad práce se také snaží komunikovat s pronajímateli a nabízí jim i jiné možnosti, aby měli jistotu hrazení nákladů na bydlení a nepožadovali po nájemníkovi kauci (např. přímou úhradu, kdy je dávka na bydlení nebo její část vyplácena přímo na účet pronajímatele, nikoliv nájemci – tím se omezuje riziko využití dávky k jinému účelu, než je úhrada bydlení).

Graf č. 1 – Počet podaných žádostí o MOP na kauci a počet přiznaných a odmítnutých MOP



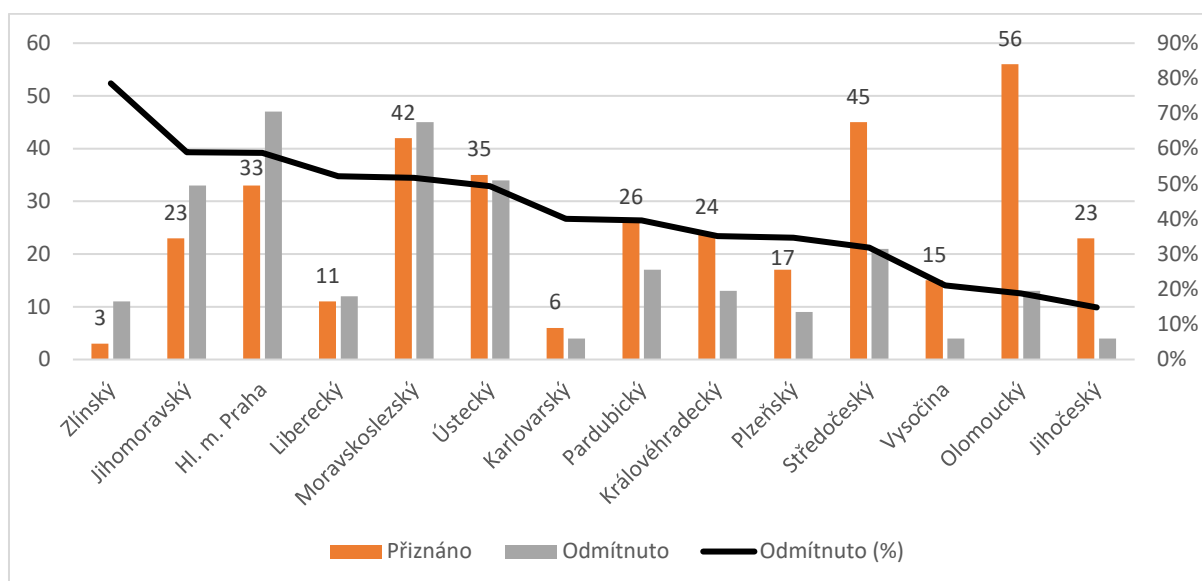
Zdroj dat: MPSV; zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

V roce 2019 bylo nejvíce MOP vyplaceno v Olomouckém kraji (56 MOP), ve Středočeském kraji (45 MOP) a Moravskoslezském kraji (42 MOP). Nejméně MOP bylo vyplaceno v krajích Zlínském (3 MOP), Karlovarském (6 MOP) a Libereckém (11 MOP). Nejvyšší podíl odmítnutých žádostí byl ve Zlínském kraji (79 %), Jihomoravském kraji a v Hl. m. Praze (shodně 59 %). Naopak nejmenší podíl odmítnutých žádostí (resp. nejvyšší podíl přiznaných žádostí) byl zaznamenán v Jihočeském kraji (15 %), Olomouckém kraji (19 %) a Kraji Vysočina (21 %). Celkově lze konstatovat, že situace z hlediska počtu vyplacených MOP a podílu odmítnutých žádostí napříč jednotlivými kraji značně varíuje (více viz Graf č. 2).

Graf č. 2 – Přiznané a odmítnuté MOP v roce 2019 dle jednotlivých krajů

dopady globální ekonomické krize – v roce 2012 si nemohlo dovolit ekvivalentní neočekávaný výdaj 44 % domácností (tedy dvojnásobek domácností oproti roku 2019). Od 28. 2. 2017 je kauce nejvýše trojnásobek měsíčního nájmu. Prostřednictvím MOP lze hradit maximálně kauci ve výši dvojnásobku v místě obvyklého nájemného.

Tento materiál vznikl za finanční podpory ESF prostřednictvím OP Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/0000605.



Zdroj dat: MPSV; zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

3 Metodický postup vyhodnocení úspěšnosti

Na základě jednoho z cílů Strategie boje proti sociálnímu vyloučení, kterým je Minimalizace dlouhodobého bydlení v tzv. substandardních formách (ubytovny, jiné k bydlení nevhodné prostory) nebo v pobytových sociálních službách (azylové domy, noclehárny), lze poskytnutí dávky MOP na úhradu jistoty považovat za úspěšné, pokud přispívá k ukončení bezdomovectví, tedy zajištění dlouhodobého bydlení ve standardních bytech. Vyhodnocení programů ukončování bezdomovectví v mezinárodním kontextu využívá klíčový indikátor podílu domácností zúčastněných v programu, které si po 12 měsících (případně po delším období) od přestěhování do bytu udrží standardní bydlení.

ASZ se na základě dat od MPSV věnovala situaci 1232 domácností, které se snažily o návrat do režimu standardního bydlení a využily tuto jednorázovou dávku k úhradě kauce od ledna 2016 do června 2018, a dále pak situaci 806 domácností, které využily MOP od ledna 2016 do června 2017. Zatímco prvním případě (1232 domácností) je situace domácností sledována po 12 měsících, v druhém případě (806 domácností) je jejich situace sledována po 24 měsících. **Klíčovou otázkou bylo, zda tato sociální dávka pomohla domácnostem udržet si dlouhodobě standardní nájemní bydlení, tedy po dobu jednoho roku anebo dvou let.** Situace domácnosti po 12 a 24 měsících od získání dávky MOP byla zjišťována na základě toho, zda domácnost příjemce dávky MOP pobírá příspěvek na bydlení a/nebo doplatek na bydlení. K vyhodnocení byla analyzována data za jednotlivá kontaktní pracoviště úřadu práce o počtu příjemců dávky MOP za sledovaná období, přičemž u daných příjemců lze po 12 či 24 měsících rozlišit, jestli se nacházejí v jedné z těchto situací:

- příjemce příspěvku na bydlení,
- společně posuzovaná osoba v domácnosti příjemce příspěvku na bydlení,
- příjemce doplatku na bydlení,
- společně posuzovaná osoba příjemce doplatku na bydlení,
- příjemce doplatku na bydlení na ubytovně,

Tento materiál vznikl za finanční podpory ESF prostřednictvím OP Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/0000605.



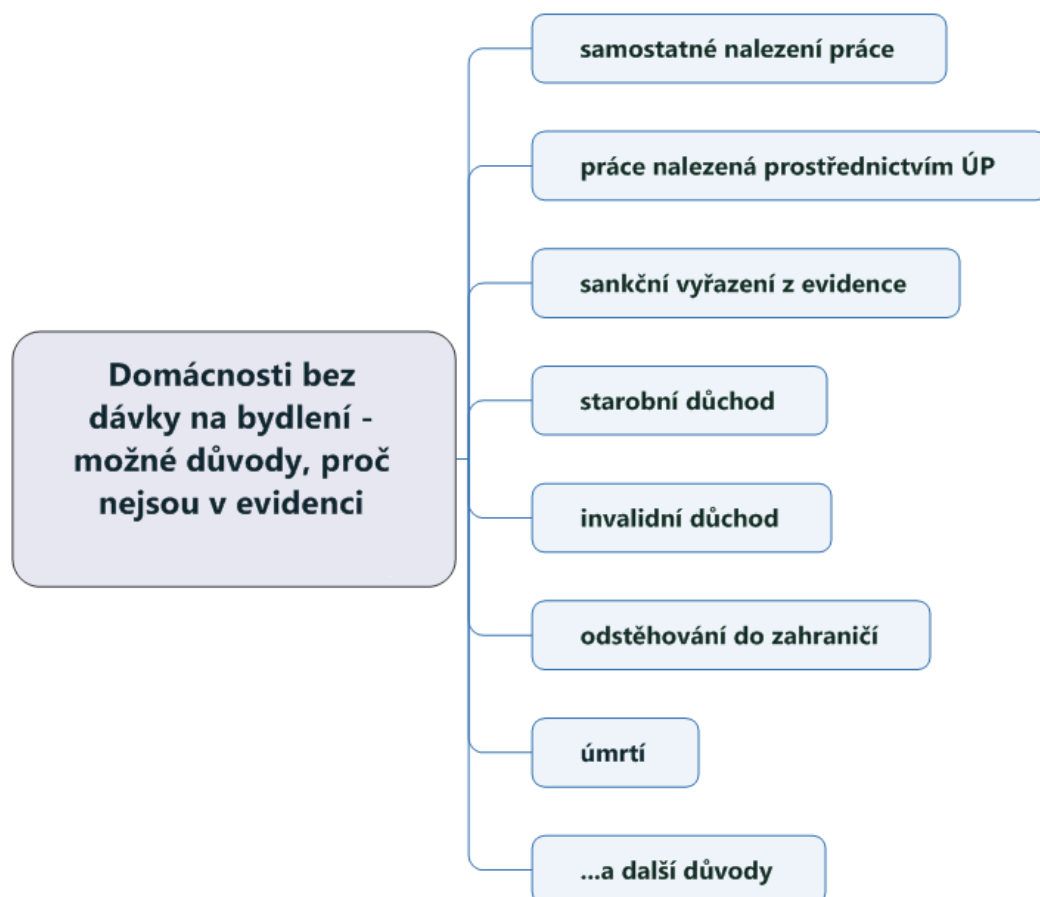
- společně posuzovaná osoba příjemce doplatku na bydlení na ubytovně,
- příjemce doplatku na bydlení v jiném než obytném prostoru,
- společně posuzovaná osoba příjemce doplatku na bydlení v jiném než obytném prostoru,
- příjemce doplatku na bydlení v sociální službě,
- společně posuzovaná osoba příjemce doplatku na bydlení v sociální službě,
- bez dávky na bydlení.

Jednotlivým situacím vyplácených dávek lze přiřadit typ bydlení nebo ubytování domácnosti. Pro úplné vyhodnocení účinnosti dávky MOP na úhradu jistoty bylo dále třeba nahlédnout i na situaci té části příjemců dávky MOP, která po 12 či 24 měsících nepobírá žádnou z dávek na bydlení, protože o bydlení těchto domácností nemá stát k dispozici datové zdroje. Vzhledem k tomu, že podmínkou pro přiznání dávky MOP na kaucí je mj. evidence příjemce mezi uchazeči o zaměstnání Úřadu práce⁴, byla pro kvalifikovaný odhad využita agregovaná data o důvodech vyřazení z této evidence (viz Obrázek č. 1).

⁴ Pokud se nejedná o osobu, od které není pracovní aktivita vyžadována, tedy např. studenta v denní formě studia, příjemce starobního důchodu apod.



Obrázek č. 1 – Možné důvody, proč domácnost, která byla příjemcem MOP na kauci, není příjemcem dávek na bydlení



Zdroj: Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

Důvody vyřazení z evidence Úřadu práce lze zjednodušeně rozdělit na: (i) nejčastější návrat do zaměstnání (nalezení zaměstnání vlastními silami uchazeče nebo zprostředkování zaměstnání Úřadem práce); (ii) vyřazení na vlastní žádost, kdy obvykle došlo k návratu na trh práce, odchodu do důchodu (ale uchazeč tuto změnu formálně nedoložil a sám požádal o vyřazení, protože se jedná o administrativně jednodušší úkon než opětovná návštěva úřadu s potřebnými dokumenty), přestěhování do zahraničí apod.; (iii) sankční vyřazení z důvodu porušení povinností uchazeče (např. odmítnutí nabízeného zaměstnání, nespolupráce při hledání zaměstnání, zjištěné nelegální práce apod.). Lze předpokládat, že zlepšení situace v oblasti práce a příjmů (návrat do zaměstnání) bude spojena také s udržení si standardního bydlení. Naopak v případě sankčního vyřazení, kdy dochází k odejmutí dávek a poklesu příjmů, lze předpokládat spíše neudržení si standardního bydlení.

Vedle zjištění situace bydlení příjemců dávek MOP je možné také s určitými omezeními sledovat, jak se (ne)měnilo bydlení domácností, které pobíraly dávku doplatku na bydlení v pobytové sociální službě

Tento materiál vznikl za finanční podpory ESF prostřednictvím OP Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/0000605.



nebo v ubytovacím zařízení (tj. byly ve stejné výchozí situaci v bydlení jako příjemci dávky MOP), ale dávku MOP nezískaly. Pokud nedošlo ke změně ve složení domácností (včetně sankčního vyřazení některého z jejich členů z evidence uchazečů o zaměstnání) či právním vztahu k prostoru využívaném k bydlení, ani k významnému zvýšení příjmů nad stanovené hranice, je domácnostem kontinuálně vyplácena dávka doplatku na bydlení. Domácnost, které je dávka kontinuálně vyplácena, tedy nezměnila místo svého bydliště. Pro účely vyhodnocení byla využita data o všech příjemcích dávky doplatku na bydlení v měsících leden 2016 a leden 2018, rozdělených podle typu prostoru k bydlení, a počtu dávek v následujících měsících, jejichž vyplácení bylo ukončeno (tj. došlo k některé z výše uvedených změn).

Domácnosti, kterým bylo vyplácení doplatku na bydlení na ubytovně nebo v pobytové sociální službě ukončeno, se mohly přestěhovat do standardního bytu, mohou dále bydlet na ubytovně bez dávek na bydlení (protože došlo ke zvýšení jejich příjmů), mohly se ocitnout mimo dávkový systém bez střechy nebo se mohly přestěhovat do jiné ubytovny či pobytové sociální služby, kde jim opět vznikne nárok na doplatek na bydlení. U dávek doplatku na bydlení na ubytovny a pobytové sociální služby, které byly ukončeny v roce 2016 a v roce 2018, bylo proto dohledáno, zda jejich příjemci po 6 měsících od ukončení vyplácení dávky nejsou opět příjemci či společně posuzovanými osobami doplatku na bydlení na ubytovně či v pobytové sociální službě. Kombinací výše uvedených dat lze zjistit, jaký podíl příjemců doplatku na bydlení dlouhodobě žije na ubytovně nebo v pobytové sociální službě a jaký podíl se do těchto typů bydlení opětovně vrací. Pro ostatní domácnosti informace o typu bydlení není k dispozici.

4 Úspěšnost příjemců dávky MOP při udržení si standardního bydlení

Na základě dostupných dat bylo **domácnosti možno rozdělit do pěti kategorií** z hlediska typu bydlení, ve kterém se v daném čase po získání dávky MOP nacházely. Tyto kategorie vycházejí z 11 situací domácností z hlediska pobírání dávek na bydlení, které je možné sledovat ve zdrojových administrativních datech.

Tabulka č. 1: Základní vyhodnocení situace příjemců dávky MOP po 12 a 24 měsících

Situace příjemců MOP po 12 měsících (dávka MOP přiznána od 01/2016 do 06/2018)		
Typ bydlení	Počet osob/domácností	Podíl
1. v bytě s příspěvkem na bydlení	341	27,7 %
2. v bytě s doplatkem na bydlení	347	28,2 %
3. v bytě s příspěvkem i doplatkem na bydlení	174	14,1 %
4. mimo byt – sociální služby, ubytovna, jiný než obytný prostor	65	5,3 %
5. bez dávky spojené s bydlením	305	24,8 %
CELKEM	1232	100 %
Situace příjemců MOP po 24 měsících (dávka MOP přiznána od 01/2016 do 06/2017)		
Typ bydlení	Počet osob/domácností	Podíl
1. v bytě s příspěvkem na bydlení	247	30,6 %
2. v bytě s doplatkem na bydlení	191	23,7 %
3. v bytě s příspěvkem i doplatkem na bydlení	55	6,8 %

Tento materiál vznikl za finanční podpory ESF prostřednictvím OP Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0./0.0/15_030/0000605.



4. mimo byt – sociální služby, ubytovna, jiný než obytný prostor	49	6,1 %
5. bez dávky spojené s bydlením	264	32,8 %
CELKEM	806	100 %

Zdroj: data MPSV (OKsystem), zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

- Do první kategorie byly zařazeny domácnosti, které jsou po 12 měsících v bytě **příjemci příspěvku na bydlení**. U nich lze s jistotou říci, že žijí v běžném bytě, mají uzavřenu nájemní smlouvu a v bytě mají nahlášen trvalý pobyt. O této kategorii příjemců je možné jednoznačně říci, že jejich **bezdomovectví bylo ukončeno úspěšně**.
- O úspěšném ukončení bezdomovectví lze hovořit i u třetí kategorie, která nad rámec příspěvku pobírá i doplatek na bydlení. Tyto domácnosti mají vlastní příjmy nižší, než je 30 % (v Praze 35 %) nákladů na bydlení a k nim částku živobytí (na pokrytí minimálního rozsahu dalších potřeb).
- Druhou kategorií je **bydlení v bytě s doplatkem na bydlení**, tj. domácnost bydlí v nájemním bytě, ale buď v něm není přihlášen k trvalému pobytu nebo k němu má jen podnájemní nebo jinou smlouvu (popř. obě situace zároveň, tedy domácnost ani není hlášena k pobytu, ani nemá nájemní smlouvu, ale jen podnájemní apod.). Z hlediska ukončování bezdomovectví se jedná o **částečný úspěch**, protože domácnost bydlí ve standardním prostoru pro bydlení, ale je pro ni obtížné získat trvalý pobyt, a tím pádem i nárok na příspěvek na bydlení nebo stabilnější právní titul k bydlení, tedy nájemní smlouvu.
- Čtvrtou kategorií jsou domácnosti **mimo nájemní byt**, tj. situace, kdy se domácnost po kratším bydlení v bytě dostala opět do situace bezdomovectví (žije nyní na ubytovně, v azylovém domě či jiném než obytném prostoru). Z hlediska ukončování bezdomovectví se jedná o **neúspěch**.⁵ MOP jako taková byla úspěšná, žadatelé se dostali do standardního bydlení, ale bydlení si dlouhodobě neudrželi.
- Konečně pátou kategorií je situace, kdy příjemce dávky MOP po 12 či 24 měsících **není příjemcem vůbec žádné dávky na bydlení**. Situaci těchto domácností nemůžeme na základě dat o příjemcích dávek jednoznačně vyhodnotit, neboť ji neznáme.

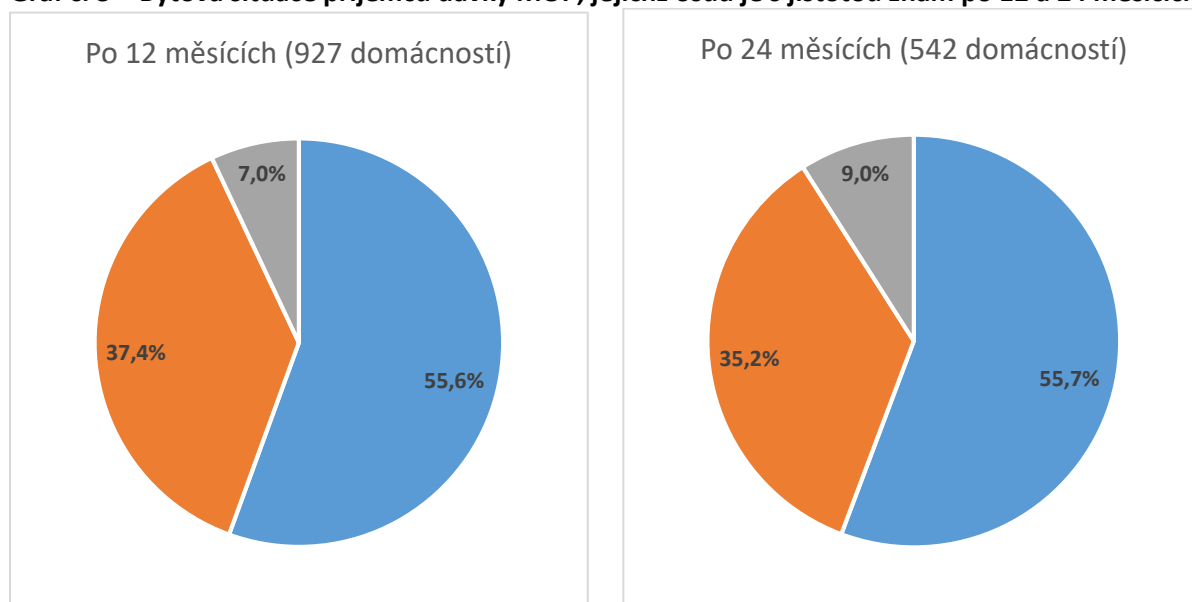
S jistotou můžeme popsat, jak se vyvíjela bytová situace domácností prvních čtyř výše zmíněných kategorií, viz Graf č. 3. U domácností po 12 měsících od přiznání MOP (N=927) se ve více jak polovině z nich (55,6 %) podařilo standardní bydlení udržet s podporou příspěvku na bydlení. Více jak třetina domácností (37,4 %) také bydlela v bytě, ovšem s doplatkem na bydlení, takže u těchto domácností lze hovořit o částečném ukončení bezdomovectví. U 7 % domácností pak byl zaznamenán neúspěch ve smyslu, že tyto domácnosti obývaly buď ubytovnu, zařízení sociálních služeb nebo jiný než obytný prostor. Situace domácností po dalších 12 měsících, tj. po 24 měsících od přiznání MOP (N=542), se výrazně nezměnila – o úspěšném ukončení bezdomovectví můžeme hovořit u 55,7 % domácností, o

⁵ Součástí této kategorie mohou být také osoby, které v pobytovém zařízení sociálních služeb žijí z důvodu zhoršení svého zdravotního stavu a nemožnosti zajistit odpovídající kvalitu života v domácím prostředí (např. v domově se zvláštním režimem nebo domově pro seniory), nikoliv tedy nutně z důvodu ztráty bydlení.



relativně úspěšném ukončení bezdomovectví u 35,2 % domácností a neúspěch z hlediska udržení si standardního bydlení se týkal 9 % domácností.

Graf č. 3 – Bytová situace příjemců dávky MOP, jejichž osud je s jistotou znám po 12 a 24 měsících



- Bydlení v bytě s příspěvkem na bydlení; úspěšné ukončení bezdomovectví
- Bydlení v bytě s doplatkem na bydlení (bez souběhu příspěvku na bydlení); relativně úspěšné ukončení bezdomovectví
- Neúspěch

Zdroj: data MPSV (OKsystem), zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

Kvalifikovaně lze odhadnout další vývoj osudu domácností, které nepobírají žádné dávky spojené s bydlením podle známé struktury důvodů vyřazení z evidence Úřadu práce. Z analýzy důvodů vyřazení dlouhodobě nezaměstnaných osob vyplývá, že část osob si sama najde práci, další získají práci zprostředkovanou Úřadem práce nebo se účastní pracovních aktivit v rámci aktivní politiky zaměstnanosti (např. veřejně prospěšné práce). U dalších osob souvisí ukončení jejich evidence u Úřadu práce se sankčním vyřazením a část osob ukončuje evidenci na vlastní žádost (např. odchody



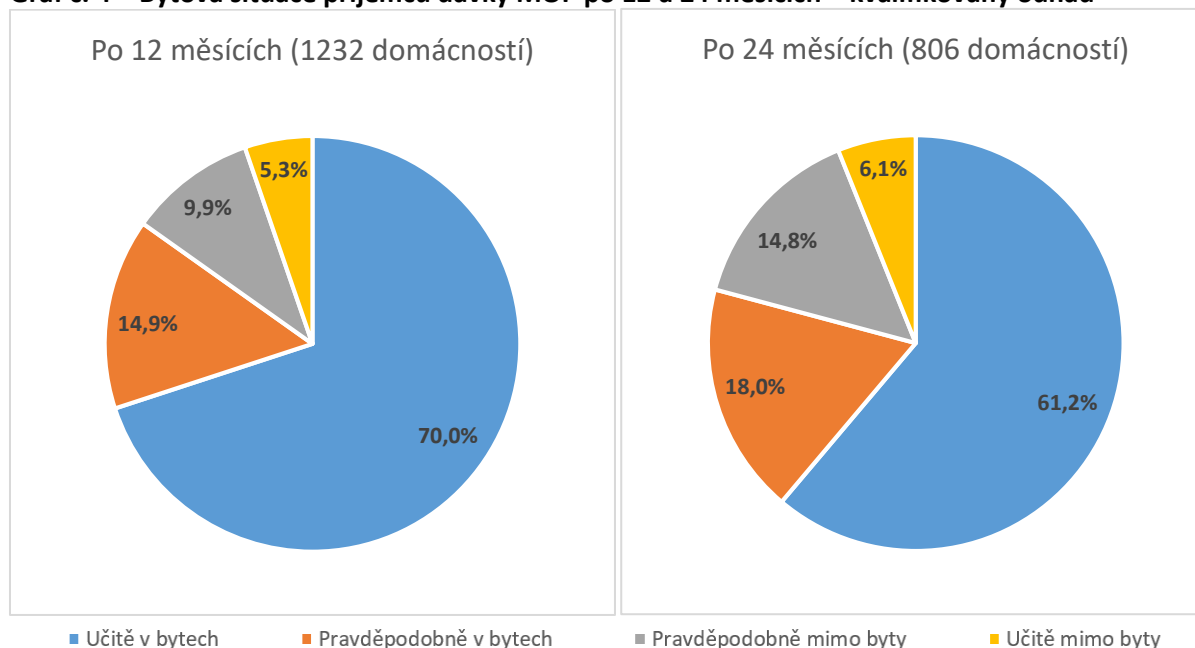
do starobního/invalidního důchodu, nalezení práce a nepředložení pracovní smlouvy ÚP, přestěhování se do zahraničí apod.). Nelze také vyloučit, že v jednotkách případů mohlo dojít k úmrtí příjemce dávky.

Důvodně lze předpokládat, že situace udržení si bydlení příjemců dávek MOP se vyvíjí podobným způsobem, jako je tomu při nalézání zaměstnání. Dále lze předpokládat, že ti, kdo získají práci, si s velkou pravděpodobností udrží i bydlení a naopak, ti, co byli sankčně vyřazeni, s vyšší pravděpodobností přicházejí i o bydlení. Také u osob, které z evidence odcházejí na vlastní žádost, lze předpokládat spíše udržení si bydlení. Na základě těchto předpokladů by bylo možno skupinu, o níž nejsou v evidenci Úřadu práce žádné informace, rozdělit v poměru 60:40 (udržení: ztráta bydlení v bytě) po 12 měsících a v poměru 55:45 po 24 měsících.

Na základě dat a kvalifikovaného odhadu je tedy dávka MOP na úhradu jistoty velmi účinným nástrojem při zajištění bydlení v bytech – po roce bydlí ve standardních bytech zhruba 85 % příjemců MOP a po dvou letech zhruba 79 % (po 12 měsících minimálně 70 %, po 24 měsících minimálně 61 %). Více viz Graf č. 4.



Graf č. 4 – Bytová situace příjemců dávky MOP po 12 a 24 měsících – kvalifikovaný odhad



Zdroj: data MPSV (OKsystem), zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

5 Trajektorie bydlení ostatních domácností bez bytu

Domácnosti, které nežadají o dávku MOP na úhradu jistoty, nebo ji nezískají, dále bydlí s podporou doplatku na bydlení v ubytovacích zařízeních nebo pobytových sociálních službách. Mají možnost získat bydlení v bytě díky jiným nástrojům veřejných politik (např. v obecním bytovém fondu, v sociálních bytech vznikajících díky investiční podpoře z Integrovaného regionálního operačního programu nebo státního rozpočtu nebo v rámci projektů sociálního bydlení podporovaných Operačním programem Zaměstnanost) nebo vlastními silami, s podporou své rodiny či jiných osob (např. ušetřením vlastních prostředků na úhradu jistoty, získáním bydlení u příbuzných). Data o pobíraných dávkách mohou popsat, jaká je pravděpodobnost získání bydlení v bytě bez přiznání dávky MOP.

Pro významnou část domácností je bydlení v ubytovacích zařízeních nebo pobytových sociálních službách dlouhodobou realitou jejich života. Graf č. 5 zachycuje vývoj podílu příjemců doplatku na bydlení, kteří jej kontinuálně pobírají od ledna 2016 do září 2019, a to s rozlišením jednotlivých typů prostor (tj. standardní byty, ubytovací zařízení, pobytové sociální služby a jiné než obytné prostory). Jako nejstabilnější se jeví bydlení v ubytovacích zařízeních. Více než polovina příjemců dávek (52,7 %) bydlela v ubytovacích zařízeních bez přerušení 12 měsíců, zatímco v pobytových sociálních službách takto dlouhodobě pobíralo dávku jen 35,5 % domácností a v bytech jen necelých 32,3 % domácností. Podíl dlouhodobých obyvatel jednotlivých typů bydlení se postupně v čase sblíží, tedy roste podíl domácností, u kterých došlo k situaci vedoucí k ukončení výplaty dávky.

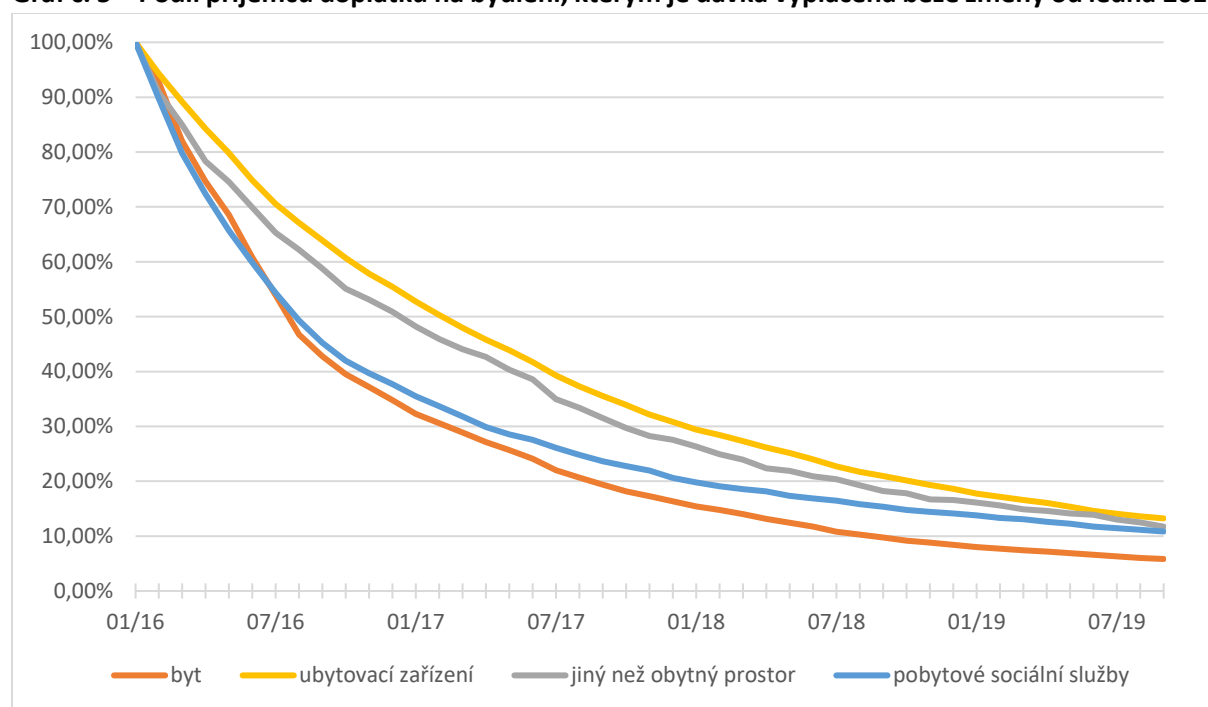
Jedním z důvodů ukončení výplaty dávky je přestěhování domácnosti do jiného prostoru sloužícího k bydlení. Vedle výše popsané možnosti získat standardní byt s podporou veřejných politik nebo



vlastními silami do této skupiny patří také případy přestěhování se mezi různými ubytovnami (medializováno bylo několik případů, kdy byla ubytovna uzavřena a její obyvatelé se přestěhovali do jiných ubytoven v okolí) nebo mezi různými azylovými domy poté, co domácnost v jednom azylovém domě překročí dobu maximální délky pobytu v této sociální službě.

K ukončení výplaty dávky mohlo dojít také z jiných důvodů, aniž by domácnost změnila místo svého bydlení. Mohlo dojít např. ke zvýšení příjmů domácnosti (a tím ztrátě nároku na dávky hmotné nouze) či změně počtu členů domácnosti (např. narozením dítěte nebo sankčním vyřazením některého z jejích členů z evidence nezaměstnaných). Dále je dávka ukončena také např. z důvodu změny vlastníka bytu (nebo jiného prostoru sloužícího k bydlení), se kterým domácnost musí uzavřít novou smlouvu (byť na pronájem stejného prostoru k bydlení). V těchto případech nedošlo ke změně místa faktického bydlení (domácnost stále bydlí v ubytovacím zařízení nebo pobytové sociální službě).

Graf č. 5 – Podíl příjemců doplatku na bydlení, kterým je dávka vyplácena beze změny od ledna 2016



Zdroj: data MPSV (OKsystem), zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

Jednotlivé výše nastíněné důvody ukončení výplaty dávky nejsou administrativně evidovány. U domácností, kterým byla výplata dávky ukončena, je však možné dohledat, zda jsou či nejsou po stanovené době od ukončení výplaty opět příjemci dávky doplatku na bydlení na (jakémoliv) ubytovně nebo pobytové sociální službě. Takto lze rozdělit domácnosti, které přestaly pobírat dávku doplatku na bydlení v ubytovacím zařízení nebo pobytové sociální službě, na dvě skupiny. **První skupina** je velmi heterogenní a zahrnuje domácnosti, které opětovně doplatek na bydlení po stanovené době nepobírají. V této skupině jsou jak domácnosti, které získaly a udržely si bydlení ve standardním bytě nebo jejichž příjmy se zvýšily a nedosáhnou již na dávky hmotné nouze (ale stále mohou bydlet na



ubytovně nebo v pobytové sociální službě), tak domácnosti, kde příjemce dávky zemřel nebo přišel o možnost pobírat dávku z jiných důvodů (např. sankčního vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání). **Druhou skupinu** představují domácnosti, které *prokazatelně* nadále bydlí v ubytovně nebo pobytové sociální službě, protože jsou opět příjemci doplatku na bydlení, a jsou tedy stále v situaci bezdomovectví (kategorii „bez bytu“). Jedná se jak o domácnosti, u nichž došlo k ukončení výplaty dávky spíše z formálního důvodu (např. změna smlouvy s pronajímatelem) tak o domácnosti, které se po kratším bydlení v bytě dostaly zpět na ubytovny nebo do pobytových sociálních služeb.

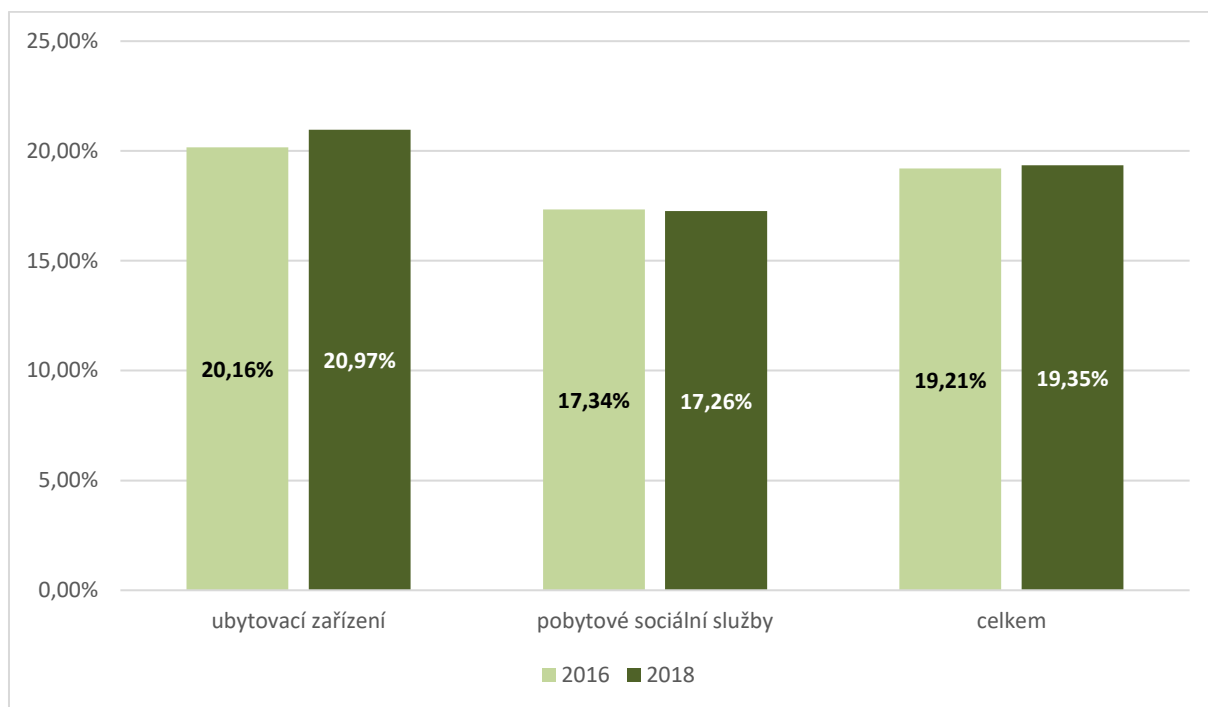
Zastoupení obou skupin bylo zjištěno na množině příjemců dávek doplatku na bydlení, kterým byla výplata této dávky ukončena v průběhu roku 2016 a roku 2018 (rok 2018 je poslední celý rok, kdy je možné posoudit trajektorii bydlení bez vlivu nouzového stavu v souvislosti s pandemií Covid-19). Pro sledování opětovného pobírání dávky doplatku na bydlení byla zvolena hranice 6 měsíců po ukončení její výplaty. Základní počty těchto případů uvádí Tabulka č. 2. Pokles počtu případů souvisí s celkovým trendem poklesu počtu příjemců dávek hmotné nouze v období ekonomického růstu a zvyšující se zaměstnanosti.

Tabulka č. 2 – Počet doplatků na bydlení, jejichž výplata byla ukončena v roce 2016 a 2018

Typ bydlení, kde byla výplata dávky ukončena	Počet ukončených dávek v roce 2016	Počet ukončených dávek v roce 2018
Ubytovací zařízení	10028	6472
Pobytové sociální služby	5138	5045
CELKEM	15166	11517

Zdroj: data MPSV (OKsystem), zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

Graf č. 6 – Podíl příjemců doplatků na bydlení v ubytovacích zařízeních nebo pobytových sociálních službách, kteří po 6 měsících od ukončení dávky danou dávku opětovně pobírají v ubytovacím zařízení nebo pobytové sociální službě

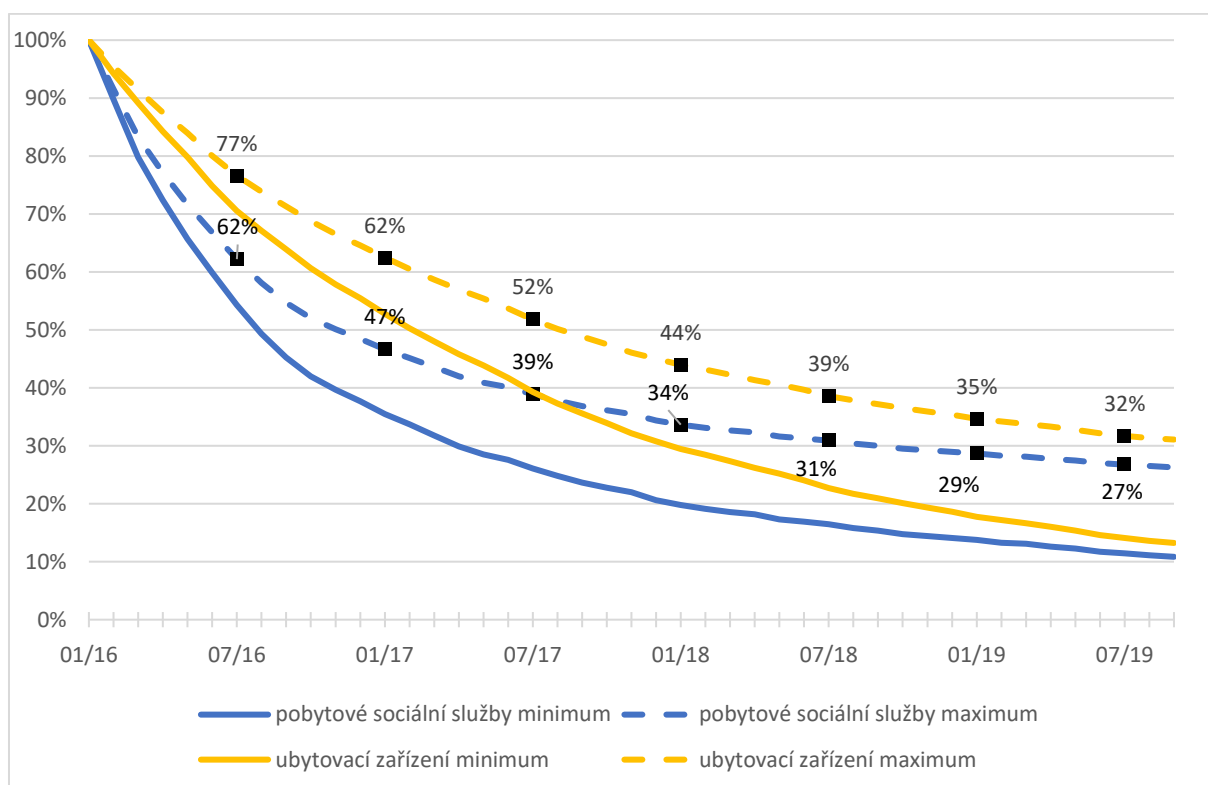


Zdroj: data MPSV (OKsystem), zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

Zastoupení obou skupin ukazuje Graf č. 6 – téměř pětina příjemců dávek doplatku na bydlení se do šesti měsíců vrátila zpět na ubytovací zařízení nebo do pobytové sociální služby. Podíl těchto domácností se mezi roky 2016 a 2018 v podstatě nezměnil a můžeme jej tedy využít pro odhad počtu domácností, které zůstávají v kategorii „bez bytu“ po celé sledované období 2016–2019; proto ho přičteme k těm příjemcům, o kterých s jistotou víme, že doplatek po toto období pobírali.

Podíl příjemců, kteří doplatek na bydlení začali opětovně pobírat, je v Grafu č. 7 zobrazen společně s křivkou příjemců, kteří jej pobírají bez přerušení. Přičtením příjemců, kteří začali doplatek opětovně pobírat k těm, kteří ho pobírají bez přerušení, vzniká křivka pravděpodobného maximálního podílu domácností příjemců doplatku na bydlení, které bydlí na ubytovnách a v azylových domech. Skutečný počet domácností žijících v těchto kategoriích bydlení bude zřejmě nižší, protože některým z domácností, které doplatek začaly opětovně pobírat, mohla být výplata opětovně ukončena. Přesto je tento odhad užitečný, protože nám umožní stanovit horní realistický interval, ve kterém se nachází skutečný počet domácností, které stále bydlí bez bytu.

Graf č. 7 – Podíl příjemců doplatku na bydlení v ubytovacích zařízeních a pobytových sociálních službách, kterým je dávka vyplacena beze změny od ledna 2016, a odhad podílu po započtení příjemců, kteří jsou po šesti měsících znovu v okruhu SPO jiné dávky doplatku na bydlení



Zdroj: data MPSV (OKsystem), zpracoval Odbor (Agentura) pro sociální začleňování MMR

Z těchto dat lze vyvodit, že po 12 měsících prokazatelně zůstalo nebo se opětovně vrátilo do situace bezdomovectví bez bytu mezi 53 % a 62 % příjemců doplatku na bydlení v ubytovacím zařízení. V případě pobytových sociálních služeb je tento interval nižší (mezi 35 % a 47 %). Dohromady je tedy prokazatelně minimálně 49 % a maximálně 59 % příjemců doplatku na bydlení po 12 měsících v situaci bezdomovectví (bez bytu). Uvedené hodnoty jsou „konzervativním“ odhadem. V situaci bezdomovectví bez bytu nebo v jiné formě bezdomovectví a vyloučení z bydlení se totiž může nacházet také neznámé procento domácností, které po 12 měsících dávku doplatku na bydlení opětovně nepobírají (viz výše).



6 Závěry a doporučení

Akční plán Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na roky 2016–2020 ukládá Odboru (Agentuře) pro sociální začleňování úkol spočívající v zajištění průběžného monitoringu a vyhodnocování účinnosti opatření a dosahování cíle při minimalizaci dlouhodobého bydlení v substandardních formách bydlení nebo pobytových sociálních službách (3.1.1.5 v Akčním plánu). Pro plnění tohoto úkolu ASZ vyhodnotila data MPSV k domácnostem, jimž byla přiznána dávka mimořádné okamžité pomoci na kauci (jistotu), přičemž byla sledována situace těchto domácností po 12 a 24 měsících od přiznání MOP.

Z výsledků analýzy vyplývá, že MOP na kauci je velmi účinným nástrojem pro řešení bytové situace domácností nacházejících se v substandardních typech bydlení. Po 12 měsících od přiznání dávky si standardní bydlení udrželo zhruba 85 % domácností. Po dalších 12 měsících tento podíl domácností sice poklesl, ovšem jen o 6 procentních bodů, takže po 24 měsících od přiznání dávky se podařilo vyřešit bezdomovectví u více jak tří čtvrtin domácností (79 %). Naopak u domácností příjemců doplatku na bydlení v ubytovacích zařízeních a pobytových sociálních službách, kteří dávku MOP nezískali, přetrvává bezdomovectví a vyloučení z bydlení minimálně v 60 % případů.

Vzhledem k tomu, že výše přiznané MOP může dosahovat maximálně dvojnásobku v místě obvyklého nájemného (a pronajímatel může žádat kauci maximálně ve výši trojnásobku měsíčního nájmu), je přiznávání tohoto typu MOP zároveň levným nástrojem v boji při ukončování bezdomovectví.

Napříč obdobím 2016 až 2019 byl zaznamenán značný a trvalý pokles přiznávaných MOP. Zatímco v roce 2016 bylo těchto dávek vyplaceno 545, v roce 2019 už jenom 359. Sice od roku 2016 poklesl také počet podávaných žádostí o MOP, nicméně v roce 2019 se v porovnání vůči předcházejícím rokům zásadně zvýšil podíl žádostí, které jsou ze strany Úřadu práce vyřízeny negativně – v roce 2016 bylo kladně vyřízeno 67 % žádostí, v roce 2019 už jen 57 %.

Porovnání podílu kladně vyřízených žádostí mezi jednotlivými kraji dále naznačuje, že praxe místních poboček Úřadu práce se očividně při přezkumu nároku dávky podstatně liší. V některých krajích se podíl přiznaných MOP pohybuje okolo 85 až 80 % (Jihočeský kraj, Olomoucký kraj), v jiných krajích se tento podíl pohybuje jen okolo 60 % (Jihomoravský kraj, Hl. m. Praha).

Jestliže bylo konstatováno, že MOP na kauci je efektivním a levným nástrojem pro ukončování bezdomovectví, je žádoucí, aby nedocházelo k dalšímu poklesu počtu přiznaných MOP, resp. aby se jejich počet v návaznosti na poptávku žadatelů navýšil. Stejně tak je potřebné se zaměřit na identifikované rozdíly v praxi poboček Úřadu práce při přiznávání dané MOP.

Ve vyhodnocování ukončování bezdomovectví je žádoucí pokračovat a ideálně jej rozšířit o kvalitativní výzkumné sondy mezi příjemci této MOP a mezi pracovníky ÚP (případně obcí či NNO, které jsou s žadateli a příjemci v kontaktu), a to jednak kvůli zevrubnějšímu zhodnocení účinnosti této dávky, jednak kvůli nastavení pravidel pro přiznávání MOP, které by její příznivý potenciál ještě navýšil.