

Reforma nepojistných dávek

Analýza dopadů a návrhy úprav

Studie realizovaná na zakázku MPSV

/ Publikováno
15. 04. 2024

// Autoři
PAQ Research
Daniel Prokop, Michael Škvrňák, Samuel Galan

PAQ
RESEARCH

/ Autoři analýzy

Daniel Prokop (sociolog, PAQ Research)

Michael Škvrňák (sociolog, PAQ Research)

Samuel Galan (analytik, PAQ Research)

/ Kontakty pro média

Daniel Prokop

PAQ Research

daniel.prokop@paqresearch.cz

+420 608 333 902

Michael Škvrňák

PAQ Research

michael.skvrnak@paqresearch.cz

+420 735 026 021

Samuel Galan

PAQ Research

samuel.galan@paqresearch.cz

+420 722 633 157

/ Datum publikace

15. dubna 2024

/ Prohlášení

Studie „Reforma nepojistných dávek, Analýza dopadů a návrhy úprav“ byla realizována na zakázku Ministerstva práce a sociálních věcí.

Obsah

/ 1 Shrnutí	5
/ 2 Problémy systému a navrhovaná reforma	16
2.1 Současný systém nepojistných dávek	16
2.2 Problémy dnešního systému	17
2.3 Navrhovaná revize MPSV	20
2.4 Zahraniční řešení	23
2.5 Nedostatky zahraničních systémů	26
/ 3 Zhodnocení reformy a alternativních parametrických úprav	29
3.1 Motivace k legální práci	29
3.2 Nastavení normativů a výpočtu dávky na bydlení	39
3.3 Komponenta dítě	49
3.4 Majetkový test	53
3.5 Celkové srovnání modelů na více typech domácností	57
/ 4 Systémové úpravy	62
4.1 Navázání uznatelných nákladů na bydlení na reálné ceny nájmu	62
4.2 Reforma v oblasti oddlužení (výpočet z příjmu po srážkách a redukce srážek)	73
4.3 Omezení sankčních srážek dávky	77
4.4 Efektivnější vyplácení dávek	81
/ 5 Vyhodnocení fiskálních aj. dopadů	82
5.1 Metodika odhadu dopadů	82
5.2 Současný a očekávaný rozsah nečerpání	84
5.3 Odhadované rozpočtové náklady	87
5.4 Odhadované dopady na skupiny obyvatel	89
/ 6 Příloha	101
/ 7 Bibliografie	104

1 Shrnutí

Tato studie analyzuje dopady revize vybraných příjmově testovaných dávek státní sociální podpory (SSP) a pomoci v hmotné nouzi (HN) navrhované Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV). Revize nově zavádí jednu kombinovanou dávku státní sociální pomoci (DSSP). Studie reformu hodnotí z hlediska dopadu na žadatele a žadatelky o dávky, jejich příjmy, motivace pracovat, míry čerpání nové dávky a rovněž dopadů zavedení nového systému na státní rozpočet. Navrhuje zároveň možné parametrické úpravy.

Problémy dnešního dávkového systému:

/ 1 / Nedostatečně cílí podporu na zranitelné skupiny obyvatelstva

- * příliš široká skupina s nárokem na příspěvek na bydlení
- * nezohledňování majetku v dávkách SSP

/ 2 / Je administrativně náročný a komplikovaný pro uživatele a úřady práce

- * duplikace dávek z hlediska účelu a vykazování
- * nutnost podávání mnoha žádostí a jejich administrace

/ 3 / Nemotivuje domácnosti dostatečně k legální práci

- * velmi malý mezní užitek z práce, pokud osoba pobírá příspěvek na živobytí spolu s příspěvkem na bydlení
- * obsahuje body zlomu, kde zvýšení pracovního příjmu může vést ke snížení čistého příjmu (po započtení dávek)

Hlavní principy reformy MPSV

Navrhovaná revize MPSV reaguje na výše zmíněné nedostatky a navrhuje:

- * Nahrazení dnešních čtyř dávek – příspěvku na bydlení, přídavku na dítě, příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení jednou kombinovanou dávkou (viz Kapitola 2.3)
- * Nová dávka státní sociální pomoci (DSSP) se skládá ze čtyř komponent – komponenta živobytí, pracovní bonus, bydlení a dítě. Domácnost podává pouze jednu žádost o dávku.
- * Zavedení bonusu za pracovní aktivitu místo částečného zápočtu pracovních příjmů (viz Kapitola 3.1)

- * Zavedení degrese v oblasti komponenty bydlení – se zvyšujícím se příjmem stoupá podíl příjmu, který by měl žadatel vynaložit na bydlení, a tím se snižuje podpora (viz Kapitola 3.2)
- * Zavedení majetkového testu (viz Kapitola 3.4)
- * Automatizace zjišťování některých údajů nutných pro vyměření dávky – příjmů od ČSSZ a nákladů na energie od dodavatelů. Revize také navrhuje paušalizaci nákladů na energie u domácností s příjmem nad 1,43násobek životního minima.
- * Zavedení systému aktivizace nízkopříjmových (rozdílná výše komponenty na živobytí dle pracovní aktivity, ztráta komponenty dítě při neúčasti ve vzdělávání apod., viz Kapitoly 3.1 a 3.3)
- * Další parametrické úpravy jako změna definice nezaopatřenosti, kterou osoby ve věku 15–18 let splní, jen pokud se budou dále vzdělávat, nebo rozlišení výše normativů podle nové definice zranitelné domácnosti.

Výhody revize MPSV

- / 1 /** Propojení čtyř dávek do jedné by mělo přinést výrazné administrativní zjednodušení (snížení počtu žádostí a správních řízení), spolu s automatizací zjišťování a aktualizací údajů na straně žadatelů může výrazně snížit administrativní náklady, částečně zvýšit využívání oprávněnými (takzvaný take-up) a odstranit vnitřní non-take-up (čerpání pouze některých dávek, na které má domácnost nárok).
- / 2 /** Revize výrazně zvyšuje motivaci pracovat u nízkopříjmových. Díky zavedení 40% bonusu za pracovní aktivitu a částečnému započtení příjmu v rámci komponenty živobytí se mezní užitek z příjmu nízkopříjmových domácností zdvojnásobí oproti současnému příspěvku na živobytí. Ze současných 21 haléřů čistého příjmu z navíc vydělané koruny při souběhu příspěvku na živobytí (PNŽ) a příspěvku na bydlení (PNB) zůstane nově domácnosti cca 40 haléřů.
- / 3 /** Ze systému odstraňuje body zlomu, kdy domácnosti při zvýšení pracovních příjmů ztrácejí čistý příjem. K tomu dnes nastává v případě, že domácnost ztratí nárok na doplatek na bydlení nebo přídavek na dítě. Body zlomu mohou dnes motivovat domácnosti k zatajování příjmů tak, aby nárok na tyto dávky neztratily.
- / 4 /** Omezuje se rozsah nároku na podporu v bydlení u vysokopříjmových domácností, čímž dojde za jinak stejných podmínek ke **snížení fiskálních nákladů**. To může do velké míry vyrovnat nárůst využívání oprávněnými domácnostmi. Současný PNB umožňuje čerpat dávku i čtyřčlenným domácnostem s příjmem okolo 69 tisíc¹, reforma MPSV nárok omezuje do výše příjmu přibližně 52 tisíc.

¹ Čtyřčlenná domácnost (2 dospělí a 2 děti mezi 6 a 15 lety) žijící v Praze s životním minimem (ŽM) 14 610 Kč a náklady na bydlení ve výši normativu – 20 770 Kč – ztratí nárok na příspěvek na bydlení ve chvíli, kdy její příjem dosáhne 69 tisíc Kč.

- / 5 /** Revize zavádí majetkový test pro přiznání nároku na kombinovanou dávku. Tím dojde k rozšíření aplikace majetkové testu, neboť dnes se zohledňuje výše majetku pouze při žádosti o dávku HN. Majetkový test má smysl vzhledem k vysokým majetkovým a nižším příjmovým nerovnostem v Česku, přinese další dílčí úspory a vyšší zacílení. Dlouhodobě omezí potenciální využívání souběhu dávkového a důchodového systému (generování úspor vyvážáním se z průběžného důchodového systému s následným dorovnáním nízkých důchodů v dávkovém systému).
- / 6 /** Zavedení majetkového testu a omezení podpory v bydlení u vysokopříjmových domácností redukuje nárok na dávku u domácností v prvních dvou kvintilech podle příjmu domácnosti (tedy horních 40 %).
- / 7 /** Díky automatickému získávání některých rozhodných údajů dochází v novém systému k automatickému prodlužování nároku na dávku v případě, že se domácnosti nezmění výše nájmu. O jeho výši údaje dokládá sám žadatel. Tím může revize omezit výpadky ze systému domácností kvůli nedodáním aktualizovaných podkladů.
- / 8 /** Odhadujeme, že snížení administrativních a informačních bariér může **zvýšit využívání oprávněnými domácnostmi**, což ale bude silně záviset na komunikaci, práci úřadů práce a dalších vlivech. Zvýšení využívání oprávněnými může vyrovnat snížení nákladů dané omezením cílové skupiny.
- / 9 /** Revize stanovuje fikci příjmu pro OSVČ v 1. pásmu paušální daně na úroveň průměrné mzdy v národním hospodářství; pro ty v 2. pásmu na 1,5násobek průměrné mzdy a ve 3. pásmu na 2násobek. Dojde tak k omezení nároku vysokopříjmovým OSVČ, kteří doposud mohli v režimu paušální daně čerpat podporu kvůli fikci na úrovni jedné poloviny průměrné mzdy bez ohledu na jejich reálný příjem, který mohl dosahovat až 2 mil. Kč ročně². Nově pro OSVČ mimo paušální daň bude zaveden rozhodný příjem minimálně na úrovni průměrné mzdy.³

Zkoumané a navrhované parametrické úpravy návrhu MPSV posilující pozitivní motivace a stabilitu systému (návrhy PAQ)

Návrh revize MPSV představuje sám o sobě ve výše uvedených oblastech zlepšení vůči současnému dávkovému systému. Část návrhů MPSV zahrnulo do revize ve spolupráci s PAQ Research v rámci přípravy této analýzy (viz příloha A4). Ve studii představujeme další dílčí úpravy, které by dle našeho názoru posílily pozitivní prvky systému. Jde mimo jiné o:

² Čtyřčlenná domácnost žijící v Praze se dvěma příjmy ve výši poloviny průměrné mzdy v národním hospodářství, celkem 42 000 Kč, s ŽM 15 490 Kč a náklady na bydlení ve výši normativu 23 195 Kč má dnes nárok na 10 380 Kč (součet PND a PNB). Například domácnost dvou dospělých a dvou dětí tak mohla čerpat až 10 300 Kč.

³ Je třeba ověřit dopad zavedení minimálního příjmu zejména na nízkopříjmové OSVČ. I přesto, že jejich reálný příjem může být nižší než minimum, výrazně se jim zkrátí podpora.

Parametrické úpravy dále zvyšující motivaci k legální práci a přiznávání příjmů⁴

/ 1 / V oddlužení by nárok na dávku měl být vypočítán z příjmu po insolvenčních srážkách. Zároveň je žádoucí snížení srážky ze mzdy v insolvenční z 2/3 na 50 % příjmu nad nezabavitelné minimum. Tím se zamezí současnému nežádoucímu stavu, že celkový čistý příjem člověka v oddlužení může klesnout i při navýšení hrubé mzdy o 15 až 20 tisíc Kč (kvůli kombinaci srážek a ztráty nároku na dávky). Vylepšený systém by také motivoval ke vstupu z exekucí do oddlužení. Problematika je průřezová a například stanovení výše insolvenční srážky je v gesci Ministerstva spravedlnosti. Pro efektivní nastavení oddlužení je tak třeba mezirezortní spolupráce.

/ 2 / V návrhu MPSV správně figuruje systém, kdy od jistého příjmu domácnosti komponenty dávky rychleji klesají s rostoucím příjmem – aby došlo k lepšímu zacílení. Navrhujeme ale zvážit úpravy těchto tzv. degresí, které by zvýšily užitek z práce zejména domácnostem mezi 2-2,5násobkem životního minima (chudí nad hranicí hmotné nouze). Konkrétně navrhujeme systém nastavit tak, aby se tyto zrychlené poklesy jednotlivých komponent dávek co nejméně překrývaly a tím nevytvářely místa, kdy při navýšení příjmu výrazně klesne dávka jako celek. Jde například o:

- a. Pomalejší pokles komponenty pracovního bonusu po dosažení jeho maxima (od 1,5násobku ŽM)
- b. Posun hranice pro vyšší část příjmu vynakládanou na bydlení pro výpočet komponenty bydlení z 2násobku na 2,5násobek ŽM spojený se zvýšením části příjmu nad touto hranicí z 40 na 45 %
- c. Rychlejší pokles komponenty dítě až od 3,5násobku životního minima, (nikoli od 3násobku ŽM), ale zrychlení této degrese

Tento systém vede k pomalejšímu poklesu dávky a vyššímu užítku z navyšování pracovního příjmu u nízkopříjmových nad hranicí hmotné nouze (např. 2členná domácnost v Praze s pracovními příjmy 14–25 tisíc Kč čistého). Oblast rychlejšího poklesu dávky a snížení užítku práce se posouvá do nižších středních příjmů (25 a více tisíc Kč čistého u 2členné domácnosti v Praze), kde nemusí mít tak negativní účinky.

Nevýhodou tohoto návrhu je vyšší fiskální náročnost, která by musela být vyrovnána jinými úsporami (body 3, 4, 11, 14 tohoto shrnutí).

/ 3 / Návrh MPSV zvyšuje motivaci k prvnímu výdělku a začátku pracovní aktivity. Tu lze ale ještě výrazně posílit systémem zápočtu komponenty živobytí do rozhodného příjmu pro podporu v bydlení. V současném systému má domácnost s např. 10 tisíci Kč z podpory na živobytí a bez pracovních příjmů vyšší komponentu na bydlení, než

⁴ Úpravy v oblasti insolvenční diskutujeme v kapitole 4.1, parametrické nastavení komponent v kapitolách 3.1-3.3 a sankční srážky v kapitole 4.3.

pokud si 10 tisíc Kč vydělá. Pracovní příjem se totiž do rozhodného příjmu počítá, komponenta živobytí nikoli. Vzájemný zápočet by „penalizaci“ začátku práce v komponentě bydlení odstranil.

Zápočet je fiskálně pozitivní a zvyšuje dále mezní užitek z práce u zcela nízkopříjmových z 40 haléřů (návrh MPSV) na 61 haléřů z vydělané koruny. Motivuje tak k začátku pracovní aktivity.

Na druhé straně tento zápočet snižuje dávku u domácností s velmi malými příjmy. Tento systém by musel být aplikován jen u domácností, které nejsou zranitelné (lze od nich očekávat pracovní aktivitu). Vzájemný zápočet také může vést k větší složitosti systému.

/ 4 / Navrhujeme snížení komponenty pracovní bonus na polovinu (20 % místo 40 % bonifikace z vydělané koruny) u příjmů z podlimitních a odvody nezatížených dohod (DPP a DPČ). Systém by tak více reflektoval výrazně nižší i nulové daňově-odvodové zatížení dohod oproti HPP a nemotivoval k jejich nadužívání. I toto opatření ovšem zvyšuje složitost systému a nepřímo řeší problém rozdílného daňového zatížení různých typů práce, jehož reforma by měla ideálně proběhnout v rámci daňového systému (gesce Ministerstva Financí).

/ 5 / Navrhujeme omezit používání sankčních srážek dávky a používat je v rámci aktivizace až jako poslední možnost. Zahraniční evidence (Pattaro et al., 2022) ukazuje, že sankční srážky mohou vést k nestabilitě pracovního poměru, sníženým příjmům po ukončení žadatelovy nezaměstnanosti a rychlejšímu návratu zpět k pobírání dávek.

Krajní podobou sankcí je vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, při kterém podle návrh MPSV dojde ke ztrátě komponenty živobytí a jedinec je také vyřazen z podpory domácnosti v oblasti bydlení apod. Aby toto opatření nemělo negativní důsledky, je podle nás potřeba:

- a.** zkrátit dobu sankčního vyřazení z evidence uchazečů zaměstnání na 1 měsíc – aby nedocházelo k odebrání dávky na půl roku a člověk měl motivaci rychle napravit svoje pochybení (např. docházet na schůzky ÚP, účastnit se aktivizace)
- b.** ponechat žadateli nárok na komponentu živobytí
- c.** vyjasnit podmínky sankčního vyřazení z evidence, sjednotit postup napříč ÚP, před samotným vyřazením žadatele nejprve varovat a vyřazovat pouze ve správním řízení jako doposud

Aktivizace – na kterou je napojena výše komponenty živobytí – musí zahrnovat rekvalifikace a dokončování vzdělání (učilišť a středních škol) – nesmí se omezovat jen na veřejné práce. Doporučujeme sladit aktivizaci v rámci sjednocené dávky s aktivizací, která probíhá v rámci podpory v nezaměstnanosti (individuální akční plán), aby neexistovaly dva paralelní aktivizační systémy.

Úprava nastavení normativů na bydlení a podpory v bydlení⁵

- / 6 /** Vyššího navázání normativů na běžné ceny bydlení lze dosáhnout na základě cenové mapy rozdělující okresy na kategorie dle cen skutečných nájmů, popřípadě reportovaných výdajů žadatelů dávek. V návrhu PAQ doporučujeme mapu se čtyřmi cenovými kategoriemi okresů. Příliš podrobné mapy s úrovní městských částí apod. nepovažujeme za vhodné, protože konzervují ceny bydlení, demotivují od hledání přijatelného/levnějšího bydlení v rámci širší lokality a vedou k extrémně rozdílným dávkám pro srovnatelné žadatele z jiných regionů.
- / 7 /** Díky navázání normativů na běžné ceny dojde k omezení jejich cenotvorného efektu v chudších oblastech a bez nežádoucího velkého snížení podpory v oblastech s vyššími náklady na bydlení. Cenová mapa by měla nahradit současný systém velikostních kategorií obcí, který ceny nereflexuje, a také návrh MPSV, který umožňuje obcím stanovit hladinu normativu na 40. nebo 60. percentil žadatelů. Návrh MPSV umožní obcím stanovením vyšší hladiny nahradit zdroji ze státního rozpočtu vlastní investiční výdaje například do sociálních služeb nebo naopak stanovením nižší hladiny ze svého území vytlačovat domácnosti pobírající dávky.
- / 8 /** Doporučujeme za účelem omezení kolísání podpory rozšířit definici zranitelnosti o skupiny, které jsou jako zranitelné popisované v dalších částech českého sociálního a zdravotního systému a reálně mají omezenou schopnost navyšování příjmů a mobility na trhu s bydlením – například domácnosti samoživitelů s dvěma dětmi do 15 let, všechny držitele průkazu ZTP, příjemce dávek pěstouna atd.
- Současně navrhujeme považovat za zranitelné pro účel vyšší podpory v bydlení i osoby v insolvenčních, které nemohou díky srážkám libovolně navyšovat svůj příjem. Návrh zároveň bude pomocí vyšší podpory v bydlení motivovat ke vstupu z exekuce do oddlužení.
- Pro omezení volatility definice zranitelnosti lze zvážit i zařazení domácnosti s 80 a více % zranitelných členů mezi zranitelné (např. pracující otec, matka na rodičovské a 3 děti).
- / 9 /** MPSV správně navrhuje pro majoritu příjemců nedokladovat skutečné výdaje na energie a místo toho používat paušální částky vycházející z velikosti domácnosti, ale nejchudším domácnostem umožnit aplikovat skutečné vyšší výdaje. V současném návrhu je jejich výše omezena na 1,2násobek paušálních částek (např. 3600 Kč u domácnosti, která má energetický paušál 3000 Kč). To zřejmě nebude postihovat skutečný rozptyl výdajů na energie a navrhujeme strop uznatelných výdajů na energie pro nejchudší limitovat 1,5násobkem energetického paušálu.
- / 10 /** Návrh MPSV stanoví normativy (maximální uznatelné výdaje) na nájem z dat současných žadatelů na úřadech práce, a to využitím 50. percentilu respektive 75.

⁵ Komponentě bydlení a nastavení normativů se věnuje kapitola 3.2.

percentilu pro zranitelné domácnosti. Reálně ale tento systém bude mít zpoždění – např. určovat normativy pro rok 2024 z dat žadatelů 2022 apod. Navrhujeme tedy do tohoto výpočtu rovnou zavést valorizaci o inflaci mezi rokem zdroje dat a cílovým rokem dávky.

- / 11 /** Některé body výše (8, 9, 10) produkují zvýšené fiskální náklady. Ty by se naopak daly omezit institutem redukovaného životního minima pro výpočet některých parametrů v dávce. V dnešním systému může domácnost s 6–8 členy dosahovat velmi vysokého životního minima (přes 20 tisíc Kč), z kterého následně v systému MPSV vyplývá možnost velmi vysokého pracovního bonusu (přes 12 tisíc Kč) a velmi pozvolného poklesu podpory v bydlení (degrese je určena překročením hranice násobku životního minima). Toto navyšování podpory velkých domácností lze omezit tím, že se pro účely pracovního bonusu a degrese dávek bude vycházet z životního minima prvních 5 osob v domácnosti.

Spravedlivější a více motivující nastavení komponenty dítě⁶

- / 12 /** Doporučujeme zvážit úpravu komponenty dítě, aby nebyla nižší pro nízkopříjmové než pro lidi s příjmem nad 1,43násobek ŽM (nyní MPSV navrhuje dvě úrovně 500 Kč a 1000 Kč). Tento systém by byl snáze komunikovatelný, a navíc zvyšuje motivaci si tuto komponentu uchovat – například studovat střední školu (v novém systému bez studia není nestudující mladistvý ve věku 15–18 let považován za nezaopatřené dítě).

- / 13 /** Navrhujeme neodebírat komponentu dítě při uložení pokuty za přestupek zanedbání školní docházky ani jiné přestupky na straně rodiny. Sankce za absence již dnes existují a díky obtíženému prokazatelnosti nejsou příliš využívány. Dle zahraniční evidence navíc sama sankce, často velmi zpožděná, většinou nevede k posílení docházky (Campbell a Wright, 2005).

Pokud by sankce existovala, navrhujeme místo odebírání zjednodušit a používat systém převodu na zvláštního příjemce (na školu či další služby, NNO apod.). V něm by komponenta stále sloužila k podpoře dítěte.

Navrhujeme také systematizaci programů obědů zdarma (ve spolupráci s MŠMT), které k omezení absencí v zahraničí prokazatelně vedly a (ne)účast ve škole je v nich přirozeně honorována/penalizována.

Nastavení majetkového testu⁷ a jiná doporučení

- / 14 /** V majetkovém testu navrhujeme od určité výše úspor redukovat dávku tak, aby test neobsahoval ostrou hranici nároku na dávku. Tato úprava by byla fiskálně úspornější (dávka se snižuje lidem se střední výší úspor) a omezí případnou motivaci nezvyšovat či zatajovat úspory. Změna může mírně zvýšit administrativní

⁶ Nastavení komponenty dítě diskutujeme v kapitole 3.3

⁷ Majetkovému testu se věnuje kapitola 3.4

náročnost – případná aktualizace deklarované výše úspor tedy musí probíhat s malou frekvencí.

- / 15 /** Doporučujeme analyzovat propojení navrhované úpravy s dalšími částmi sociálního systému a legislativy, mezi které patří mimo jiné – diskutované úpravy v podporách v nezaměstnanosti a aktivní politice zaměstnanosti, nastavení nezabavitelného minima v exekucích a insolvenčních (vychází z normativů na bydlení), reforma využívání dohod o provedení práce či zavedení programů obědů zdarma pro děti z nízkopříjmových domácností.

Odhadované fiskální dopady revize MPSV

Celkový odhadovaný fiskální dopad revize MPSV je výsledkem kombinace několika změn⁸. K úspoře oproti současnosti povede:

- * zavedení majetkového testu
- * snížení normativů na bydlení pro většinu domácností
- * snížení srovnatelných nákladů na bydlení u vlastníků/družstevníků
- * započítávání 100 % všech nepracovních příjmů do rozhodného příjmu
- * postupné omezování komponenty bydlení se zvyšujícím se příjmem domácnosti
- * přísnější systém sankcí a omezení podpory nepracujícím mimo evidenci ÚP

Naopak mírné fiskální výdaje přináší:

- * omezení vnitřního non-take up, tedy omezení stavu, kdy domácnost s nárokem na příspěvek na bydlení a příspěvek na děti čerpá jen jednu z těchto dávek
- * zavedení pracovního bonusu do celého systému dávek (dosud aplikován jen částečný zápočet pracovního příjmu do dávek hmotné nouze)
- * zavedení nároku na komponentu dítě i pro domácnosti ve výši mezi 3,4násobkem a 4násobkem životního minima (výdaj je vybalancován postupným snižováním komponenty při překročení 3násobku životního minima)
- * ve výjimečných případech vyšší normativní náklady na bydlení oproti roku 2024 (platí pro zranitelné domácnosti v některých kombinacích typu a velikosti obcí)

Možné efekty na cílovou skupinu a fiskální náklady hrubě odhadujeme na modelování v reprezentativním výzkumu Život k nezaplacení.⁹ Odhadujeme, že fiskálně úsporná opatření vyváží ta, které vedou k nárůstu výdajů. Zároveň odhadujeme, že:

- * počet domácností s nárokem na sjednocenou dávku se kvůli přísnějším normativům, degresi komponenty bydlení a majetkovému testu sníží oproti

⁸ Vyhodnocení fiskálních a dalších dopadů se věnuje kapitola 5.

⁹ Výhodou sběru je aktuálnost (k lednu 2024) a zahrnutí i nebytových domácností. Nevýhodou menší vzorek (N=2000), online sběr (jeho efekty omezeny dovážením dat) a oproti výzkumům typu EU-SILC jednodušší způsob reportingu příjmů a výdajů.

současnému stavu (nárok na některou z dávek) o cca několik procentních bodů **na cca 32 %**

- * Rozpočtové náklady revize MPSV odhadujeme při využití nové dávky jen současnými příjemci na **22,8 mld Kč**. Tato kalkulace obsahuje navýšení výdajů zejména posílením vnitřního take-up, ale také omezení rozsahu dávek a cílové skupiny majetkovým testem, přísnějšími normativy na bydlení apod.
- * Pokud by došlo k předpokládanému zvýšení participace domácností, odhadujeme rozpočtové náklady systému na **24,1 mld. Kč** (čerpání cca 7,4 % domácností) ve variantě s nízkým čerpáním a na **33,4 mld. Kč** (čerpání cca 11,8 % domácností) ve variantě s vysokým čerpáním. **Posílení čerpání odhadujeme na individuální úrovni podle dnes deklarovaných bariér čerpání.**
- * Byť současné náklady modelované ve výběrovém šetření přibližně odpovídají reálným nákladům dávkového systému, **odhady fiskálních dopadů reformy jsou pouze přibližné**, protože vycházejí ze vzorku omezené velikosti, pracují se zjednodušenou aplikací majetkového testu a některých dalších parametrů, neodhadují efekt automatizovaného zjišťování dat a formy komunikace o dávkové reformě na take-up, a neobsahují behaviorální efekty (reakce na motivace, změny parametrů apod.). **Obsahují také pouze výdaje, nikoli pozitivní efekty vyšší motivace pracovat apod.**

Pro ověření fiskálních dopadů doporučujeme modelovat efekt revize na datech o žadatelích doplněné o eligible nežádající domácnosti z dalších výzkumů (EU-SILC, Život k nezaplacení).

Fiskální náklady změn navrhovaných PAQ Research

Změny navrhované PAQ Research obsahují opatření, která mají ve srovnání s revizí MPSV jak pozitivní, tak negativní fiskální efekt. K úspoře může vést:

- * přísnější majetkový test, který bude postupně snižovat dávku už od poloviny maximální hranice úspor navržené MPSV
- * zápočet komponenty živobytí do rozhodného příjmu pro výpočet komponenty bydlení u domácností, které nejsou zranitelné
- * redukce pracovního bonusu pro podlimitní dohody
- * institut redukováného životního minima (jen z prvních 5 členů) využívaný pro výpočet stropu pracovního bonusu a zrychlování poklesu komponenty bydlení apod.

Naopak fiskálně nákladnějším je:

- * případné rozšíření skupiny zranitelných domácností v podpoře v bydlení (variantu s cenovou mapou lze nastavit fiskálně neutrálně)

- * zvýšení maximálně uznatelných výdajů na energie u domácností do 1,43násobku životního minima
- * nastavení normativů na nájemy nikoli jen z 50. respektive 75. percentilu minulých žadatelů ÚP, ale z těchto částek valorizovaných o předpokládaný nárůst cen bydlení mezi rokem zdroje dat a cílovým rokem dávky (např. 2022->2024)
- * stejná výše komponenty dítě pro všechny domácnosti s příjmem do 3násobku životního minima

Navrhovaná úprava v oblasti insolvenčí (výpočet dávky po srážkách) může mít krátkodobě fiskálně negativní efekt (navýšení dávek), pokud není kombinována se snížením srážky v oddlužení z 2/3 na 50 % příjmu nad nezabavitelné minimum. Kombinace se snížením % srážky bezprostřední fiskální dopady redukuje. Systém ale zejména výrazně zvýší užitek z legální práce v oddlužení a bude motivovat ke vstupu z exekuce do oddlužení. Lze předpokládat dlouhodobé pozitivní dopady na omezení šedé ekonomiky, jejíž náklady v zatajování příjmů a snížení odvodů jsou i konzervativními odhady oceněny na cca 12 miliard ročně (NERV 2023).

Další možná opatření snižující fiskální náklady

Revizi dávek je možné učinit fiskálně úspornější pomocí snížení hranice plné výše pracovního bonusu, větší spoluúčasti vysokopříjmových domácností na nákladech bydlení a snížení rozdílu mezi energetickými paušály zranitelných a nezranitelných domácností.

- / 1 /** Hranici rozhodného příjmu domácnosti pro přiznání plné výše **pracovního bonusu lze snížit i na 1,43násobek ŽM** domácnosti. Od této hranice by se bonus snižoval podobně jako v návrhu MPSV, tedy o 30 % rozhodného příjmu domácnosti, který převyšuje tuto hranici. Návrh povede k mírně nižší dávce pro pracující domácnosti, jejichž rozhodný příjem překračuje stanovenou hranici, ale bude výdajově úspornější. Zároveň nebude docházet k prudkému nárůstu mezního užitku při překročení této hranice (viz kapitola 3.1)
- / 2 /** Je také možné zvýšit účast na nákladech bydlení pro vysokopříjmové domácnosti ještě rychlejším klesáním komponenty živobytí pomocí zavedení **třetí redukční hranice pro výpočet definované části příjmu na bydlení** (např. z příjmů nad 3,5násobek ŽM mohou domácnosti dávat na bydlení i 60 %)
- / 3 /** Snížení rozdílu mezi energetickými paušály (EP) zranitelných a nezranitelných domácností. Podle revize mají EP zranitelných domácností být nastaveny na úrovni 150 % EP nezranitelných domácností, což má smysl – EP hradí zranitelné domácnosti vyšší část nákladů, protože si je nemůže doplnit pracovními příjmy – ale jde stále o relativně vysoký rozdíl vzhledem k zhruba srovnatelným nákladům na energie.

Další doporučení

Kromě výše uvedených návrhů doporučujeme **dlouhodobou evaluaci reformy**, která by zhodnotila dopad na čerpání dávky mezi jednotlivými typy domácností, motivaci ke zvyšování pracovního příjmu, školní docházku a další prvky obsažené v reformě.

2 Problémy systému a navrhovaná reforma

2.1 Současný systém nepojistných dávek

Navrhovaná reforma se týká dvou dávek v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení) a dvou dávek státní sociální pomoci (příspěvek na bydlení a přídavek na dítě), které nahrazuje jednou dávkou s několika komponentami.

Příspěvek na živobytí je dávka v hmotné nouzi, jejímž účelem je zajistit dostatečné prostředky na úhradu základních životních potřeb. Její výše je určena rozdílem mezi částkou živobytí (životní nebo existenční minimum v závislosti na pracovní aktivitě, délce pobírání příspěvku atd.) a příjmem, od kterého se odečítají přiměřené náklady na bydlení. Motivace pracovat je kromě krácení částky živobytí na existenční minimum podporována částečným zápočtem příjmů ze zaměstnání ve výši 70 %. Při posuzování nároku na příspěvek na živobytí se bere v úvahu majetek žadatele.

Doplatek na bydlení slouží k úhradě nákladů na bydlení (spolu s příspěvkem na bydlení, pokud jde o bydlení v bytě) tak, aby domácnosti po uhrazení výdajů na bydlení zbyla alespoň částka živobytí. Nárok na doplatek mají domácnosti, které mají nárok na příspěvek na živobytí. Doplatek lze ale přiznat i osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, ale její příjem nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí. Stejně jako u příspěvku na živobytí je posuzován při žádosti majetek žadatele.

Příspěvek na bydlení je dávka přispívající domácnosti na úhradu nákladů souvisejících s bydlením. Nárok na příspěvek má vlastník bytu nebo domu, osoby v nájmu, podnájmu a osoby užívající byt na základě věcného břemena, jejichž uznatelné náklady na bydlení přesahují 30 % čistého příjmu domácnosti. Maximální možná výše uznatelných nákladů je stanovena pomocí normativních nákladů na bydlení, jejichž výše se liší podle počtu členů domácnosti a počtu obyvatel v dané obci.

Přídavek na dítě náleží domácnostem s nezaopatřenými dětmi, jejichž čistý příjem leží pod 3,4násobkem životního minima domácnosti. Výše přídavku záleží na věku dítěte a pracovním příjmu domácnosti. Pokud některá z osob v domácnosti má každý měsíc příjem ze závislé činnosti ve výši alespoň životního minima, ze samostatné činnosti, z nemocenské, dávek v nezaměstnanosti, příspěvku na péči, rodičovského příspěvku atd.,

náleží domácnosti přídavek ve zvýšené výměře. Pokud takového příjmu nikdo z domácnosti nedosahuje, domácnost má nárok na přídavek v základní výměře.

2.2 Problémy dnešního systému

Špatné zacílení příspěvku na bydlení

/ 1 / Normativní náklady na bydlení jsou určeny podle velikosti místa bydliště a nikoli reálnými cenami nájmu v obcích. Náklady na bydlení se ovšem ve stejně velkých obcích často výrazně liší.

*** Důsledek:**

Současný příspěvek poskytuje nedostatečnou podporu v malých obcích s vysokými nájmy. Naopak vysoký normativ vede k navyšování nájmu a podpoře obchodu s chudobou ve velkých chudých městech.

/ 2 / Příspěvek na bydlení doplácí rozdíl uznatelných nákladů na bydlení a 30 % příjmu domácnosti. Zároveň pokud domácnost vynakládá 30 % příjmu na uznatelné náklady, k celkovým příjmům domácnosti výpočet již nepřihlíží.

*** Důsledek:**

Příspěvek mohou získat i domácnosti, které mají velmi vysoký příjem po zaplacení nákladů na bydlení – například čtyřčlenná domácnost s čistým příjmem 70 tis. Kč v Praze.

Administrativní náročnost a komplikovanost systému

/ 3 / Příspěvek na bydlení, přídavek na dítě a dávky hmotné nouze sice teoreticky míří na odlišné situace, v praxi ovšem všechny dávky domácnostem zvyšují příjem, aby zabránily nejhorším projevům chudoby. Chudoba se promítá do problémů domácnosti s udržitelností výdajů na bydlení i výchovu dětí.

Navíc příspěvek na bydlení (PnB) je částečně duplicitní s doplatkem na bydlení (DnB). DnB cílí především na nebytové domácnosti, což ovšem lze zohlednit parametricky už v rámci PnB. Zároveň některé domácnosti mohou v současnosti čerpat PnB i DnB.

*** Důsledek:**

Jednotlivé dávky jsou duplicitní. Duplicita vytvářejí zbytečné administrativní náklady pro stát a zesložitují dávkový systém občanům.

/ 4 / Do příspěvku na bydlení se reportují příjmy, které jsou určující také pro přidavek na děti, o nějž ale domácnost musí žádat zvlášť.

*** Důsledek:**

Nutnost reportovat stejné údaje dvakrát zbytečně zahrnuje domácnosti, v důsledku čehož se systému neúčastní domácnosti, které by na dávku formálně nárok měly.

/ 5 / Dávky hmotné nouze a státní sociální podpory vytváří dva oddělené systémy, které jsou žadateli čerpány dohromady.

Komplikovaný je systém vzájemného započítávání dávek i vykazování výdajů a příjmů (PnB). I kvůli dvojkolejnosti systému je výpočet dávek pomoci v hmotné nouzi – zejména příspěvku na živobytí (PnŽ) – složitý a netransparentní.

*** Důsledek:**

Komplikovanost systému pro žadatele vede k nízkému čerpání dávek, zvláště mezi nejvíce znevýhodněnými žadateli, kteří pomoc obzvlášť potřebují.

Prvky systému dávek hmotné nouze, které motivují k navyšování pracovního příjmu jsou neefektivní, protože si jich žadatel často kvůli komplikovanosti systému není vědom.

Malý užitek z legální práce

/ 6 / Současné nastavení redukce dávek (PnŽ a PnB) při zvýšení příjmu domácnosti způsobuje v oblasti dávek hmotné nouze nízký užitek z práce – přibližně 0,21 Kč navýšení čistého příjmu při navýšení příjmu o 1 Kč.

K efektu dávek na mezní příjem je třeba připočítat vysoké danění nízkopříjmových zaměstnaneckých úvazků (průměrná daňově odvodová sazba přibližně 35 % z nákladů práce).

*** Důsledek:**

Nízký mezní užitek demotivuje domácnosti od zvyšování svých příjmů a zlepšení své situace. Naopak podporuje zatajování příjmů a práci na černo.

/ 7 / Nárok na obědy zdarma (program MPSV) mají jen děti, které jsou členy domácností v hmotné nouzi. Tuto podporu tak čerpá méně než 2 % dětí, což je výrazně menší skupina než počet dětí, kterým hrozí neúspěch ve vzdělávání (nedokončování 9. tříd ZŠ přibližně 4 %)¹⁰, mají vysoké absence či jejich rodiče deklarují nutnost omezovat výdaje do vzdělávání a rozvoje dětí (19 %)¹¹.

¹⁰ Viz [Mapa vzdělávání](#)

¹¹ Viz [PAQ Research \(2023\)](#)

*** Důsledek:**

Na navazující podporu ve vzdělávání nedosáhnou všechny domácnosti, které ji potřebují, protože je nárok omezen jen na domácnosti v hmotné nouzi, což je užší skupina.

Domácnostem v hmotné nouzi se dále snižuje užitek z navýšení příjmu, protože ztratí podporu ve formě obědů zdarma, pokud v důsledku navýšení příjmů přestanou být v hmotné nouzi. Tímto opatření motivuje k zatajování příjmů a práci na černo.

- / 8 /** Nárok na dávky státní sociální podpory je počítán z příjmu před exekucními a insolvenčními srážkami a dávky jsou (většinou) nezabavitelné.

*** Důsledek:**

Kombinace 66% insolvenční srážky a výpočtu dávek SSP z příjmu po srážkách vede k téměř nulovému užtku z práce v insolvencích. Osobě v oddlužení zůstanou zhruba 4 haléře čisté mzdy včetně dávek z navýšení hrubé mzdy o 1 korunu. Systém demotivuje od legální práce, což následně vede k redukci insolvenčních srážek a zvýšení výdajů státu na státní sociální podporu.

Další problémy dávkového systému – nezohlednění majetku a OSVČ

- / 9 /** Současný systém jen omezeně zohledňuje majetek. Důsledkem je zejména to, že PnB mohou při vhodné kombinaci tzv. fikce nájmu a vysokých výdajů na bydlení čerpat i lidé v lukrativním vlastnickém bydlení, případně nájemci pronajímající jinou, respektive menší nemovitost využitelnou k méně nákladnému bydlení. V budoucnosti bude problémem i to, že do rozhodných výdajů se u důchodců nezapočítává jednorázově vyplacený příjem z penzijního spoření, který by ale měl být rozložen do delší spotřeby.
- / 10 /** Na vysoký příspěvek na bydlení a další dávky mají nárok OSVČ v režimu paušální daně. Místo často vysokých příjmů (paušální daň se vyplatí u příjmů nad 700 tis. Kč ročně) se jim totiž do příjmů započítává fikce poloviny průměrné mzdy (přibližně 20 tis. Kč měsíčně).

2.3 Navrhovaná revize MPSV

Revize MPSV plánuje nahradit současný systém čtyř vzájemně započitatelných dávek jednou složenou dávkou státní sociální pomoci, která se bude skládat ze čtyř na sobě nezávislými komponentami – z **komponenty živobytí, bydlení, dítě a pracovního bonusu**.

Celková výše dávky státní sociální pomoci bude rovna součtu těchto čtyř komponent.

Komponenta živobytí

Podle návrhu MPSV domácnostem s příjmem nižším než **1,43násobek životního minima (ŽM)** vznikne nárok na **komponentu živobytí**.

Komponenta živobytí se vypočítá jako rozdíl mezi částkou životních potřeb domácnosti a příjmem domácnosti sníženým o 30 %, které představují částku na bydlení.

Výše částky životních potřeb je rovna součtu individuálních částek osob v domácnosti, které jsou navázány na plnění aktivizačního plánu osobami:

- * částka životních potřeb je rovna **částce životního minima** v případě nezaopatřených dětí, starobních důchodců, invalidních důchodců ve třetím stupni a osob starších 68 let
- * v případě ostatních osob je rovna částce **existenčního minima**, která se zvyšuje na úroveň **životního minima**, pokud osoba plní opatření tzv. podpůrného plánu, který se skládá z inkluzivních a aktivizačních opatření

Komponenta pracovní bonus

Druhou komponentou, kterou reforma zavádí, je pracovní bonus. Ten náleží domácnosti v případě, že má příjmy ze závislé činnosti, nebo je OSVČ.

Pokud má domácnost rozhodný příjem (tedy pracovní příjem a další příjmy z dávek nebo důchodů) **nižší než 1,5násobek ŽM**, náleží jí bonus v plné výši. Bonus pak tvoří 40 % pracovního příjmu domácnosti.

V případě, že má domácnost rozhodný příjem vyšší, než je **1,5násobek ŽM**, je jí bonus postupně snižován. Bonus se snižuje o 40 % rozdílu mezi 1,5násobkem ŽM a rozhodným příjmem domácnosti. S rostoucím příjmem domácnosti tak bonus klesá až dosáhne nuly.

Komponenta bydlení

Podpora v bydlení náleží domácnosti v případě, že uзнatelné náklady na bydlení přesáhnou definovanou část rozhodného příjmu domácnosti. Výše komponenty je rovna rozdílu mezi definovanou částí a uznatelnými náklady.

Uznatelné náklady na bydlení

Způsob výpočtu uznatelných nákladů na bydlení závisí na tom, zda domácnost svým příjmem spadá do tzv. adresné nebo paušální části. Domácnosti s příjmem nižším než 1,43násobek ŽM spadají do adresné části, zatímco domácnosti s příjmem vyšším než 1,43násobek ŽM spadají do paušální části.

V adresné části tvoří uznatelné náklady součet reálných nákladů na bydlení stropovaných nájemními normativy a reálných nákladů na energie stropovaných 1,2násobkem hodnoty energetického paušálu.

Paušální část je rozdílná v tom, že se nedokládají reálné náklady na energie. K stropovaným nákladům na bydlení se přičítá 1násobek hodnoty energetického paušálu.

Návrh MPSV stanovuje normativní nájem pro **bytové bydlení** na úroveň 50. percentilu nákladů na bydlení současných žadatelů. Zároveň návrh MPSV pracuje s možností obcí si také dobrovolně zvolit odlišnou hladinu normativních nákladů, podle kterých bude obyvatelům obce vypočítána výše komponenty bydlení, buď na 40., nebo 60. percentil.

Pokud je domácnost **zranitelná**, normativní náklady jsou stanoveny na 75. percentil namísto 50. percentilu. V případě energetického paušálu se u **zranitelných** domácností použijí zvýšené hodnoty odpovídající 150 % základní hodnoty energetického paušálu (která se používá u domácností, které nejsou zranitelné).

Domácnost je považována za zranitelnou v případě, že každý z jejích členů je zranitelnou osobou.

Žadatel o dávku je podle návrhu MPSV považován za zranitelného v případě, že nemůže z objektivních důvodů generovat pracovní příjem, díky kterému by získal nárok na komponentu pracovní bonus. Těmto žadatelům je tak třeba poskytnout vyšší ochranu v bydlení. Podle návrhu je osoba zranitelná, pokud je:

- * osobou starší 68 let
- * poživitelem starobního důchodu
- * osobou invalidní ve třetím stupni
- * osobou pobírající nemocenské dávky z důvodu těhotenství a mateřství
- * rodičem pobírající rodičovský příspěvek
- * osamělým rodičem s dítětem v předškolním věku
- * osobou pečující o dítě ve věku do 10 let závislé na pomoci v I stupni, nebo o jiné osoby závislé ve II-IV stupni
- * poživitelem příspěvku na péči v II-IV stupni
- * nezaopatřeným dítětem
- * osobou v dočasné pracovní neschopnosti

Návrh MPSV také mění definici nezaopatřenosti. Nově budou osoby po skončení povinné školní docházky považovány za nezaopatřené jen pokud se budou dále vzdělávat. Tedy pro osoby do 18 let již nebude postačovat vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Pro **nebytové bydlení** je výše normativu stanovena na úrovni 80 % normativu pro bytové bydlení. Při výpočtu uznatelných nákladů zůstává výše energetického paušálu stejná jako ve standardním bydlení (tj. na úrovni ku základní nebo zvýšené hodnoty v případě zranitelných domácností).

Definovaná část příjmu

Definovaná část rozhodného příjmu domácnosti je založená na degresi – se zvyšujícím se příjmem se zvyšuje účast domácnosti na nákladech na bydlení. Pro část příjmů domácnosti do **2násobku ŽM** tvoří definovanou část **30 %** části příjmů. Pro část nad **2násobkem ŽM** tvoří **40 %**.

Výpočet

Výši komponenty na bydlení pak tvoří rozdíl mezi definovanou částí příjmu a uznatelnými náklady na bydlení stropovanými normativy.

Se stoupajícím příjmem domácnosti se zvyšuje podíl definované části příjmu určené na uhrazení nákladů na bydlení (degrese), a tedy i výše definované části v absolutních částkách. Zvýšením podílu příjmu určené na bydlení při překročení hranice násobku ŽM dochází ke snížení výše komponenty na bydlení.

Komponenta dítě

Podle návrhu MPSV mají nárok na komponentu dítě domácnosti v případě, že jejich příjem nepřesahuje 4násobek životního minima. Výše komponenty závisí na výši příjmů, počtu nezaopatřených dětí a na tom, zda je domácnost zranitelná.

Pro domácnosti s příjmem do 1,43násobku životního minima komponenta dosahuje výše 500 Kč/dítě. Pokud je však domácnost s příjmem do 1,43násobku životního minima zranitelná, má nárok na komponentu ve výši 1000 Kč/dítě.

Domácnosti s příjmem mezi 1,43násobkem a 3násobkem životního minima mají nárok na 1000 Kč/dítě.

U domácností s příjmem mezi 3 a 4násobkem životního minima se výše komponenty redukuje pomocí koeficientu redukce, kterým se komponenta ve výši (1000 Kč/dítě) násobí. Koeficient redukce je roven rozdílem mezi číslem 4 a podílem rozhodného příjmu a ŽM.

Důsledkem je, že na komponentu dítě mají nárok domácnosti s výší příjmu do 4násobku ŽM. Když je příjem domácnosti roven 4násobku ŽM, je koeficient redukce, kterým se výše komponenty násobí, roven 0 (koeficient = $4 - 4\text{ŽM}/\text{ŽM} = 4 - 4 = 0$). Výsledná komponenta je tedy také rovna 0.

Sankční odebrání komponenty

Reforma MPSV zavádí sankci odebrání komponenty dítě v případě, že byl některému členu domácnosti uložen přestupek za neplnění povinné předškolní nebo školní docházky. Domácnosti se odebere ta část komponenty, kterou pobírá na dítě, jehož docházky se udělení přestupku týkalo. Komponenta nebo její část je pak odebrána na dobu tří měsíců.

Majetkový test

V současném systému nemá osoba nárok na dávku hmotné nouze (tedy PnŽ a DnB) v případě, že má možnost si zvýšit příjmy prodejem svého majetku. Naopak nárok na příspěvek na bydlení a přídavek na dítě výše majetku žadatele nijak neovlivňuje. Nově reforma MPSV počítá se zohledněním hodnoty majetku domácnosti při výpočtu dávky.

Reforma MPSV zohledňuje majetek tak, že stanovuje hranici maximálního množství úspor, kterou když hodnota majetku společně posuzovaných osob přesáhne, domácnost ztratí nárok na dávku státní sociální pomoci.

Hranice závisí na počtu osob v domácnosti. Ke 200 000 Kč za prvního člena domácnosti se přičítá 50 000 Kč za každého dalšího člena domácnosti až do maximální výše 400 000 Kč.

Z majetku, který nevstupuje do testu, je osvobozena nejen první nemovitost, kterou domácnost obývá, ale i druhá nemovitost po dobu 2–3 let v případě, že ji domácnost přiměřeně užívá k bydlení nebo rekreaci.

Zároveň MPSV navrhuje z testu osvobodit jedno vozidlo za každou zletilou osobu v domácnosti, maximálně však dvě vozidla pro danou domácnost.

2.4 Zahraniční řešení

Tato sekce představuje způsoby, kterými zahraniční dávkové systémy řeší některé problémy, které sužují český dávkový systém – komplikovanost, špatné zacílení podpory a malý užitek z práce.

Je mimo rámec této studie komplexně zhodnotit fungování zahraničních systémů sociální podpory, proto ani netvrdíme, že je některý ze zmíněných systémů optimální nebo doporučujeme jeho převzetí. Zároveň některé konkrétní prvky daného systému považujeme za inspirativní pro českou reformu, jakkoliv svým celkovým fungováním může být zahraniční systém v řadě ohledů nedokonalý.

Typickým příkladem je britský Universal Credit, který je díky řadě svých prvků (použití cenové mapy, majetkový test, částečné započítávání pracovního příjmu) inovativnější než český dávkový systém. Na druhé straně se ovšem stal terčem značné kritiky zejména kvůli celkově nízké výši podpory a velmi přísnému sankčnímu režimu. Přednosti i kritiku tohoto systému shrnujeme v další sekci.

Zjednodušení celkové struktury dávkového systému

Jednoduchost, respektive složitost daného dávkového systému z hlediska administrativních nákladů, které na žadatele o dávku klade, ovlivňuje především struktura systému – počet různých dávek a jejich diferenciací z hlediska účelu. Obecně platí, že čím více je systém složitý a uživatelsky nepřívětivý, tím méně domácností s nárokem na dávku se systému pomoci účastní (non take-up).

Pokud jde o strukturu dávkového systému, český systém je anomální kvůli existenci dvou dávek na bydlení a dvou dalších dávek sociální pomoci, které zohledňují životní situace domácností (nízký příjem a péči o děti) a omezují chudobu. Oproti tomu stojí řada evropských zemí, které se vydaly cestou slučování dávek.

Napříč evropskými zeměmi lze v zásadě rozlišit dva zjednodušující modely. V prvním existuje jedna samostatná dávka na bydlení, která ve své výměře zohledňuje zbylou dávku sociální pomoci nebo naopak sama vstupuje jako příjem do výpočtu jiné dávky sociální pomoci. Na tomto principu funguje například Rent Supplement v Irsku, pro jehož výpočet se rozhodný příjem domácnosti navyšuje o dávku sociální pomoci – Supplementary Welfare Allowance. Naproti tomu princip ve Finsku je opačný v tom smyslu, že dávka na bydlení (Yleinen asumistuk) se započítává jako příjem pro výpočet dávky sociální pomoci (Toimeentulotuki).

Druhou možností, jak evropské státy zjednodušují své dávkové systémy, je vytvoření jedné kombinované dávky sociální pomoci, která zohledňuje ve svém výpočtu také náklady na bydlení. Nejznámějším příkladem je britský Universal Credit, který v sobě zahrnuje základní dávku sociální pomoci, příspěvek na dítě, dávku pro osoby se zdravotním postižením, příspěvek na péči a dávku na bydlení (GOV.UK, 2012).

Podobně, i když ne v takové šíři, funguje estonská dávka na živobytí (Toimetulekutoetus), která kumuluje složku živobytí a bydlení v jedné dávce (OECD, 2022b).

Slovenská dávka hmotné nouze i přes řadu neduhů (podobně jako v Česku je nedostatečně zacílená, protože nebere v potaz reálné ceny nájmu v místě bydliště) zjednodušuje systém tím způsobem, že podobně jako Universal Credit je složena z řady komponent (bydlení je jedním z nich). Domácnost tedy žádá už jen o jednu dávku (MPSV SR, 2023).

Částečný zápočet příjmu domácností do rozhodného příjmu

Evropské státy zvyšují mezní užitek a motivaci domácností získat další legální příjmy tím, že do rozhodného příjmu pro výměr dávky započítávají jen část reálného příjmu domácnosti.

Například v Irsku se pro výpočet Rent Supplement nezapočítává příjem domácnosti pod hranicí Supplementary Welfare Allowance (hmotné nouze), dalších 75 € z týdenního příjmu

se také nezapočítává a zbylý příjem nad touto hranicí vstupuje do rozhodného příjmu jen ze 75 % (25 % se nezapočítává) (Citizensinformation.ie, 2023).

Podobně výše Universal Credit se snižuje o 55 % z příjmu domácnosti. Pokud jeden z členů domácnosti pečuje o dítě nebo trpí zdravotním postižením, kvůli kterému nemůže být výdělečně činný, domácnost získává nárok na takzvaný příspěvek k práci (Work Allowance). V takovém případě se výše Universal Credit snižuje o 55 % příjmu, který přesahuje částku Work Allowance (Department for Work and Pensions, 2016).

Analogicky pro výpočet slovenské pomoci v hmotné nouzi se za příjem nepovažuje 25 % příjmu ze závislé činnosti nebo jiných dávek (MPSV SR, 2023).

Estonská dávka na živobytí osvobozuje příjem, po určitou dobu od začátku práce žadatele, který byl předtím nezaměstnaný. V případě, že osoba, které byl vyplácen příspěvek na živobytí alespoň dva měsíce, začne vydělávat, po dobu následujících 2 měsíců se jí pro účel výpočtu dávky do rozhodného příjmu započítává 0 % z pracovního příjmu, po dobu dalších 4 měsíců se započítává jen 50 % z pracovního příjmu (OECD, 2022b). Po začátku práce se tak žadateli dávka vůbec nesnižuje, což má motivační efekt, protože nedochází k penalizaci začátku práce.

Naopak po skončení období šesti měsíců, se estonská dávka snižuje vzhledem k příjmu v poměru 1 ku 1 (plný zápočet). To vede k nulovému užítu při navýšení příjmů, což lze považovat za chybu v konstrukci této dávky.

Majetkový test

Jednou z možností zacílení podpory na zranitelné domácnosti je začlenit do dávkového systému majetkový test, tedy postupné snižování vyplácené dávky v závislosti na majetku domácnosti. Ten najdeme v řadě evropských systémů. Ve Spojeném království je tímto způsobem snižována výplata již zmíněného Universal Credit. Pokud majetek domácnosti nepřesahuje hranici 6 000 liber, dávka se nekrátí. Za každých 250 liber z hodnoty majetku spadající mezi hranici 6 000 liber a 16 000 liber se dávka krátí o 4,35 libry týdně. Pokud hodnota majetku domácnosti přesahuje hranici 16 000 liber, domácnost ztrácí nárok na Universal Credit (Nidirect.gov, 2020)

Zároveň britský majetkový test obsahuje položky, které se do hodnoty majetku nezapočítávají. Jde například o nemovitost, ve které žadatel bydlí, penzijní spoření nebo životní pojištění.

Britský majetkový test je velmi přísný v tom, že umožňuje, aby žadatel ztratil nárok na dávku jen na základě výše jeho majetku. Test pro irský Rent Supplement je podstatně velkorysejší. Hlavní rozdíl mezi britským a irským systémem je ten, že irský majetkový test nevede k přímým srážkám dávky, nýbrž se z hodnoty majetku vypočítá fikce týdenního příjmu domácnosti. Ten se poté přičítá k dalším příjmům domácnosti, ze kterého se teprve vypočítá výše samotné dávky. Benevolence tohoto přístupu spočívá v tom, že část příjmu domácnosti nevstupuje do rozhodného příjmu pro výpočet dávky.

Více shovívavý než britský systém je také výpočet fikce týdenního příjmu. Majetek do výše €5,000 je z testu osvobozen, z dalších €10,000 se za každých €1,000 počítá €1 jako týdenní příjem. Z následujících €25,000 majetku za každých €1,000 počítají €2 a za jakýkoliv majetek nad hranici €40,000 se za každých €1,000 počítají €4 jako fikce týdenního příjmu (Citizensinformation.ie, 2023). Zároveň je z majetkového testu osvobozena nemovitost, ve které žadatel žije.

Cenová mapa

Zahraniční dávkové systémy lépe cílí podporu na zranitelné domácnosti také díky využití cenové mapy nájemního bydlení pro kalkulaci dávek na bydlení.

Příkladem systému je britská dávka sociální pomoci Universal Credit. Komponenta bydlení této jednotné dávky využívá pro stropování uznatelných nákladů na bydlení tzv. Local Housing Allowance Rates. Ty se odvíjí od cen nájmu v určité oblasti pro danou kategorii bytu. Domácnost spadá do kategorie, kterou určuje velikost domácností a počet pokojů, které domácnost bude využívat. Cenový strop se pak odvíjí od třicátého percentilu na distribuci cen nájmu bytu dané kategorie v dané oblasti – Broad Rental Market Area (Valuation Office Agency, 2013).

Podobně funguje i dávka na bydlení ve Finsku (Toimeentulotuki). Při výpočtu pracuje s limitem na uznatelné náklady na bydlení. Limit je dán paušální částkou pro počet osob v domácnosti a kategorií municipality, ve které se nachází obydlí, pro jehož obývání je příspěvek žádán. Kategorie se odvíjí od lokálních cen bydlení (OECD, 2022a).

2.5 Nedostatky zahraničních systémů

Kritika Universal Credit

Britský systém sociální pomoci – Universal Credit – zaveden koaliční vládou v roce 2013 si kladl za cíl integrovat šest sociálních dávek, mimo jiné dávku na bydlení. Svým cílem sjednotit sociální podporu se Universal Credit podobá reformě MPSV. V porovnání s návrhem MPSV však Universal Credit navíc zahrnuje podporu v nezaměstnanosti a příspěvek na úhradu nákladů za mateřské školy. Parametry výpočtu výše dávky se Universal Credit poté od reformy MPSV podstatně liší.

Systém Universal Credit je však terčem kritiky v řadě oblastí. Zpráva výboru pro ekonomické záležitosti britské sněmovny lordů z šetření ekonomických dopadů Universal Credit shrnuje problémy systému do tří kategorií – dávka žadatelům neposkytuje dostatečnou míru podpory, neparametrické prvky designu systému neodpovídají životním situacím, ve kterých se žadatelé nacházejí a konečně zpráva kritizuje sankce za neplnění aktivizačních požadavků jako neefektivní a zbytečně přísné (Sněmovna lordů, 2020, s. 3–4).

Nedostatečná výše dávky

Universal Credit se skládá ze standardního příspěvku (standard allowance), který je přiznán každému žadateli s nárokem na dávku, a dalších příplatků, které závisí na konkrétní situaci žadajících domácností. Zpráva konstatuje, že výše standardního příspěvku nedostačuje na to, aby Universal Credit poskytl žadatelům dostatečný příjem na zajištění svých základních potřeb. Studie britského Institutu pro fiskální studia (IFS) dále ukázala, že skoro 40 % žadatelů se zavedením Universal Credit snížila podpora v porovnání s předchozím systémem několika dávek, a že největší míra snížení je v průměru koncentrována u žadatelů spadajících do nejnižšího příjmového decilu (IFS, 2019, citováno v Sněmovna lordů, 2020, s. 3–4).

Část dávky určená na úhradu bydlení je vypočítána pomocí normativních nákladů na bydlení (Local Housing Allowance) původně stanovených pomocí cenové mapy na 30. percentil obvyklých nájemních cen v oblasti (Broad Rental Market Area). Mezi lety 2016–2020 a 2021–2023 byla však výše normativů zmrazena a neodpovídala 30. percentilu, což vedlo ke snížení podpory na bydlení. Na 30. percentil byla znovu stanovena nejprve v roce 2020 v reakci na koronavirovou pandemii a v podzimním rozpočtu v roce 2023 byla oznámena nová aktualizace normativů na 30. percentil, nabývající účinnosti od dubna roku 2024 (GOV.UK, 2023).

Design systému

Pokud jde o neparametrické prvky systému, výše dávky Universal Credit je stanovena pro daný měsíc na základě příjmů a výdajů na bydlení domácnosti z předchozího měsíce. Pokud dojde kdykoliv ke změně okolností v měsíčním posuzovaném období (změně příjmů, nákladů na bydlení nebo počtu osob v domácnosti), změna se projeví ve výši příspěvku v následujícím měsíci. Tuto praxi zpráva kritizuje, protože může vést k nepředvídatelné výši Universal Credit z měsíce na měsíc, což způsobuje obtíže domácnostem při finančním plánování. Výbor doporučuje, aby byla výše dávky zafixována na tři měsíce s možností, aby mohli žadatelé reportovat nepříznivé změny okolností (jako například snížení příjmu nebo zvýšení nákladů na bydlení) a žádat o mimořádné vyměření dávky před uplynutím tří měsíců, aby systém na tyto okolnosti reagoval.

V současné době je systém nastaven tak, že po prvotní žádosti o Universal Credit a první platbou dávky uběhne přibližně pět týdnů. Čtyři týdny představují měsíční posuzované období – podle výše příjmů a výdajů domácnosti v tomto měsíci se vyměřuje dávka. Zároveň je dávka standardně vyplácena sedmý den po uplynutí posuzovaného období. Během této doby je buď žadatel bez příjmu, nebo si může zažádat o zálohu, kterou následně splácí srážkami z dávky v následujících měsících. Výbor konstatuje, že tato praxe může prohloubit chudobu žadatelů. Buď jsou žadatelé v prvních pěti týdnech bez příjmu z dávek a mohou být vehnáni do různých pastí chudoby, například kvůli nutnosti doplnit příjem nevýhodnými půjčkami. Nebo se jim snižuje výplata příspěvku, který už tak nedosahuje adekvátní výše. Zpráva doporučuje poskytnout zálohu všem žadatelům, která by se stala nevratnou, pokud je žádost shledána jako oprávněná.

Kritika sankcí

Konečně výbor kritizuje sankce uplatňované za nedodržení aktivizačních opatření jako přísné a neefektivní. V závislosti na daném aktivizačním režimu, jehož plnění je po žadateli vyžadováno (systém rozlišuje typy režimů pro různé skupiny podle jejich schopnosti pracovat, pracovat omezeně nebo pracovat v budoucnu), může při neplnění režimu následovat srážka ve výši 100 % nebo 40 % standardního příspěvku jednotlivce. Délka sankce je stanovena podle závažnosti porušení aktivizačního plánu a počtu předchozích porušení.

Například pro žadatele, kteří jsou plně schopni práce (nejsou pečujícími a nebrání jim v tom zdravotní problémy), bude tvořit sankce 100 % standardního příspěvku. V tomto režimu bude středně závažným porušením například nesplnění požadavků na hledání práce a velmi závažným porušením, pokud se žadatel nepřihlásí na určené pracovní místo. Za první středně závažné porušení mu bude standardní příspěvek odebrán na 28 dnů a za první závažné porušení na 91 dnů. Za druhé závažné porušení pak na 6 měsíců.

Výbor konstatuje, že dostupná evidence ukazuje na nepříznivé dopady sankcí na duševní zdraví. Například Williams (2019) ukazuje, že počet sankcí v municipalitách je pozitivně asociován s počtem lékařských předpisů antidepresiv při kontrole sociodemografického složení a ekonomických podmínek municipalit.

Zároveň Arni, Lalive a van Ours (2012) dokládají, že sankce (v rámci nastavení švýcarské podpory v nezaměstnanosti) sice zvyšují pravděpodobnost ukončení nezaměstnanosti, zároveň ale snižují žadatelovy příjmy po ukončení období nezaměstnanosti a délku, po kterou si žadatel zaměstnání udrží, přičemž tyto efekty přetrvávají až do dvou let po udělení sankce.

Ve světle této evidence zpráva výboru doporučuje mimo jiné před udělením sankce žadateli zhodnotit její negativní dopady, snížit maximální délku sankce na 3 měsíce a zavést systém psaných varování a udílet sankce jen jako poslední možnost.

3 Zhodnocení reformy a alternativních parametrických úprav

3.1 Motivace k legální práci

Dnešní systém

Nevýhodou současného systému příspěvku na živobytí je, že do rozhodných příjmů se počítá relativně vysoká část pracovních příjmů (70 %). Tento příspěvek aktuálně nevstupuje do rozhodného příjmu pro výpočet příspěvku na bydlení a neuplatňuje se fikce životního minima (minimální předpokládaný příjem v příspěvku na bydlení).

U nízkopříjmových domácností to způsobuje nízký mezní užitek z další vydělané koruny. Pro domácnosti pobírající příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení je užitek další vydělané koruny okolo 0,21 Kč, protože s každou další vydělanou korunou přichází o část příspěvku na živobytí (cca 0,49 Kč ztráta dávek při výdělku 1 Kč) i příspěvku na bydlení (cca 0,3 Kč ztráta při výdělku 1 Kč).

Souvisejícím problémem, který nelze řešit dávkovým systémem, je to, že již jedna dodatečně vydělaná koruna je u nízkopříjmových výrazně zdaněna (průměrná sazba daně u spodních 20 % pracujících je cca 35 % z nákladů práce). Ve výsledku se tak navýšení nákladů práce o 1000 Kč v hlavním pracovním poměru projevuje do zvýšení čistého příjmu jen o cca 140 Kč.

Dalším problémem současného systému je, že pro některé domácnosti je užitek z práce negativní – když si vydělají více peněz, mají nižší čistý příjem. To platí ve dvou případech:

- / 1 /** V případě, že domácnost čerpá doplatek na bydlení (v nebytovém bydlení či jako doplněk k příspěvku na bydlení), na nějž skokově ztratí nárok při dosažení částky živobytí (je vidět v Grafu 1 níže)¹².

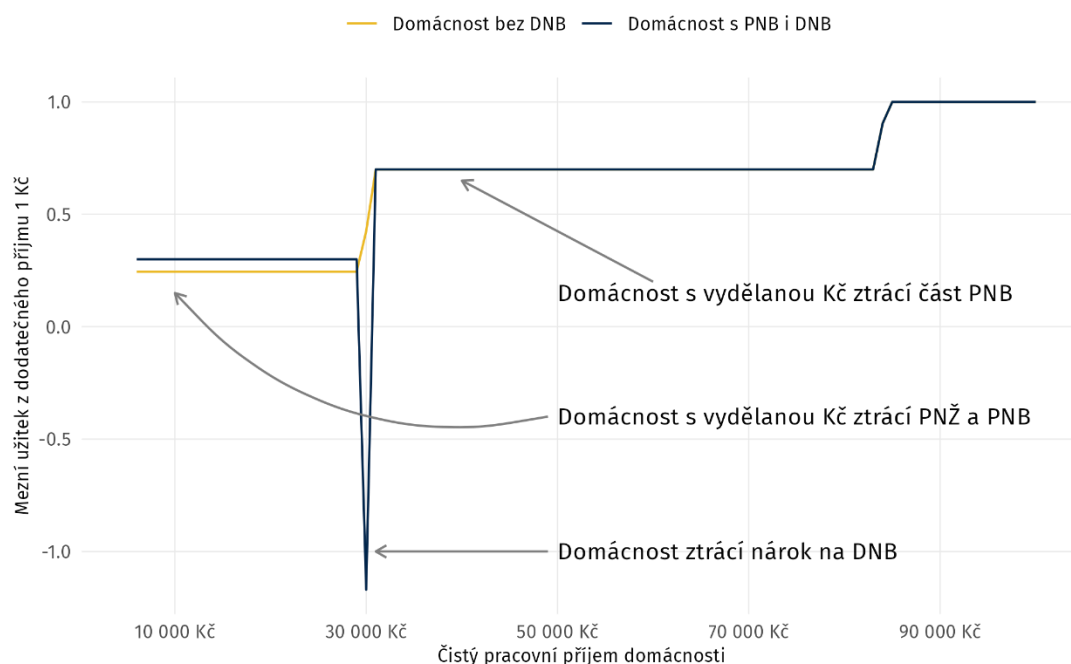
¹² Při kalkulaci počítáme s tím, že doplatek na bydlení je čerpán společně s příspěvkem na živobytí, a tedy lidé s příjmem mezi 1 a 1,3násobkem částky živobytí ho nedostávají.

/ 2 / Při dosažení čistého příjmu ve výši 3,4násobku životního minima domácnost skokově ztratí nárok na přídavek na děti. Negativní užitek je ovšem v tomto případě omezený, protože přídavek činí malou část příjmů takové domácnosti.

Nízký užitek z legální práce, v některých případech doplněný prvním zmiňovaným bodem zlomu, může vést k motivaci nezvyšovat si pracovní aktivitu, nepřiznávat příjmy, případně mít jen příjmy s menší úrovní zdanění (DPP). Systém tak demotivuje od stabilizace nejchudších domácností na pracovním trhu.

Graf 1

/ Mezní užitek současného systému



Počet členů domácnosti: 4, typ regionu: 1 (Nejdražší),
paušální náklady na bydlení 24 946 Kč, životní minimum 13 470 Kč

Návrh MPSV

Podle návrhu MPSV je základní složka podpory v živobytí rovna rozdílu mezi částkou životních potřeb domácnosti a příjmem domácnosti sníženým o 30 %. Tento podíl představuje odpočet na bydlení. To je shodné se současným systémem hmotné nouze.

Reforma dále zavádí bonus z pracovního příjmu, který se přičítá k celkové dávce. Pokud má domácnost rozhodný příjem, tedy pracovní a další příjmy z dávek nebo důchodu, nižší než 1,5násobek ŽM, bonus tvoří 40 % pracovního příjmu domácnosti (ze závislé činnosti nebo příjmu OSVČ).

Při zvyšování pracovního příjmu až do chvíle, kdy je rozhodný příjem roven 1,5násobku ŽM, tedy pracovní bonus roste, což vyvažuje fakt, že domácnosti s růstem příjmu přichází o část dávek.

Pokud má domácnost rozhodný příjem vyšší než 1,5násobek ŽM, bonus se snižuje o 40 % rozdílu mezi rozhodným příjmem a 1,5násobkem ŽM. To vede k postupnému klesání bonusu až na 0.

Mezní užitek dále ovlivňuje nastavení degrese komponenty bydlení a komponenty dítě – tedy to, jak výše komponent klesá s rostoucím příjmem domácnosti. Čím vyšší je degrese, a tedy je rychlejší klesání komponenty, tím nižší je po dobu klesání komponenty užitek domácnosti z vydělané koruny, protože se větší část dodatečného příjmu krátí snížením dávek.

V komponentě bydlení MPSV navrhuje pro příjmy od 2násobku ŽM zvýšit definovanou část příjmu na bydlení ze 30 % na 40 % (viz také kapitola 2.3).

Komponentu dítě navrhuje MPSV postupně snižovat pro domácnosti jejichž rozhodný příjem je mezi 3násobkem a 4násobkem ŽM. Při příjmu domácnosti na úrovni 3násobku ŽM se vyplácí plná výše komponenty. Ve chvíli, kdy příjem dosáhne 4násobku ŽM domácnost nárok na komponentu ztratí.

Blíže se komponentám bydlení a dítě, včetně jejich efektu na příjmy domácností, budeme věnovat v kapitolách 3.2 a 3.3. V této kapitole analyzujeme jen jejich vliv na užitek z práce.

Alternativy PAQ Research

Alternativní návrh PAQ Research zavádí následující změny návrhu MSPV. Pro zjednodušení a lepší ilustraci navrhovaných efektů v následující sekci předpokládáme, že kromě těchto dvou změn se v ničem jiném neliší.

/ 1 / Navrhujeme, v případě domácností, které nejsou zranitelné a mají tak možnost zvyšovat si svůj příjem, přičíst komponentu živobytí k příjmu domácnosti a tento součet použít jako rozhodný příjem pro výpočet komponenty bydlení. Tato úprava zvýší užitek z legální práce a omezí motivaci k nepřiznávání příjmu. Na druhé straně sníží dávku u domácností s velmi malými příjmy. Je možné jej aplikovat jen na domácnosti, které nejsou zranitelné. Alternativou je tzv. fikce životního minima, kdy, pokud by byl příjem domácnosti nižší než částka ŽM, by se za výši rozhodného příjmu považovalo životní minimum.

/ 2 / V případě žadatelů pracujících na podlimitní dohody (DPP, DPČ) navrhujeme zvážit snížení pracovního bonusu na 20 % z příjmu žadatele. Snížení bonusu reflektuje podstatně nižší daňové zatížení dohod oproti hlavnímu pracovnímu poměru. Zatímco v případě HPP tvoří daně a odvody zhruba 43 % z nákladů práce, v případě dohod je to přibližně jen 15 %. Opatření mírně zvýší složitost systému a nepřímo řeší problém rozdílného daňového zatížení, který by měl být ideálně řešen v rámci daňového systému.

/ 3 / V návrhu MPSV správně figuruje systém degrese dávek, tedy že od jistého příjmu domácnosti komponenty dávky rychleji klesají s rostoucím příjmem což přinese lepší zacílení. Navrhujeme ale zvážit úpravy těchto tzv. degresí, které by zvýšily užitek z práce zejména domácnostem mezi 2-2,5násobkem životního minima (chudí nad hranicí hmotné nouze). Konkrétně systém nastavit tak, aby se tyto zrychlené poklesy jednotlivých komponent dávek co nejméně překrývaly a tím nevytvářely místa, kdy při navýšení příjmu výrazně klesne dávka jako celek:

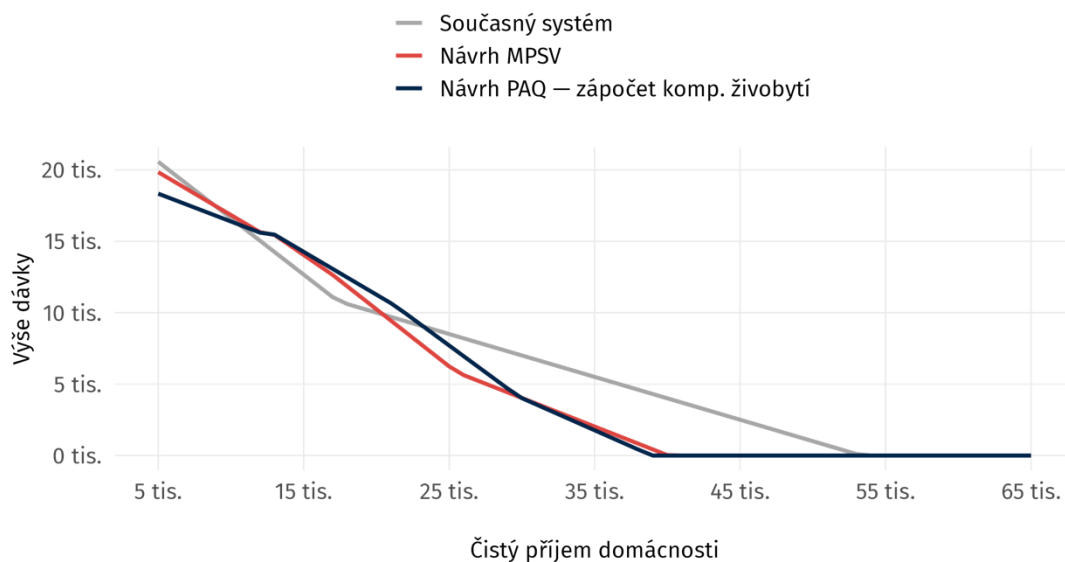
- a. Pomalejší ztráta pracovního bonusu** - navrhujeme snižovat bonus pro domácnosti s rozhodným příjmem nad 1,5násobek ŽM o 30 % rozdílu mezi rozhodným příjmem a 1,5násobkem ŽM, namísto 40 % rozdílu, které navrhuje MPSV.
- b. Pozdější, ale rychlejší degrese komponenty bydlení** - navrhujeme vypočítat definovanou část příjmu, která může maximálně jít na bydlení, jako 30 % příjmu pro příjmy do 2,5násobku ŽM a 45 % příjmu pro příjmy nad 2,5násobek ŽM (namísto 40 % od 2násobku ŽM v návrhu MPSV)
- c. Pozdější, ale rychlejší a přehlednější degrese komponenty dítě** - navrhujeme ji snižovat až pokud rozhodný příjem domácnosti přesáhne 3,5násobek ŽM, a to o 30 % rozdílu mezi rozhodným příjmem a 3,5násobkem ŽM. Tedy analogicky k pracovnímu bonusu a rychlostí, která není závislá na velikosti domácnosti.

Srovnání

Pro vyhodnocení motivace k legální práci srovnáváme výši celkové dávky v Grafu 2 a jejího mezního užítku v Grafu 3.

Graf 2

/ Srovnání celkové výše dávek (2členná domácnost v Praze, pracující)



Počet členů domácnosti: 2, typ regionu: Praha a Brno,
náklady na nájem 13 005 Kč, náklady na energie 3 000 Kč, životní minimum 8 510 Kč

Jak ukazuje Graf 2 výše, započítávání komponenty živobytí do příjmu při výpočtu komponenty bydlení v návrhu PAQ redukuje celkovou výši dávky pro nízkopříjmové nezranitelné domácnosti (v případě domácnosti v Grafu 2 do cca 13 tisíc) pobírající komponentu živobytí. Zápočet ale výrazně zvyšuje mezní užitek z pracovního příjmu u těchto nízkopříjmových domácností (z 40 haléřů na 61 haléřů).

Příklad

Žadatel s větší rodinou nemá pracovní příjem a má šanci si na HPP vydělat 10 000 Kč čistého. Při zvýšení příjmu o 10 tisíc domácnost získá pracovní bonus 4 000 Kč, ale komponenta živobytí klesne o 7 tisíc a komponenta bydlení o 3 000 Kč. Za nárůst příjmu je tak domácnost penalizována ve dvou komponentách dávky. Celkem při zvýšení pracovního příjmu o 10 tisíc, klesne výše dávky o 6 tisíc. V součtu čistý příjem domácnosti stoupne o 4 tisíce (40% užitek z práce).

V návrhu PAQ se při výpočtu komponenty bydlení započítává pracovní příjem i příjem z komponenty živobytí. To redukuje výši komponenty bydlení při nulovém pracovním příjmu, ale zároveň vede k nižšímu poklesu její výše při zvýšení výdělků. Při zvýšení pracovního příjmu o 10 tisíc tak komponenta bydlení klesá jen o 900 Kč. V návrhu PAQ tak žadatel ve stejné situaci při zvýšení výdělku o 10 000 Kč dostane navíc pracovní bonus 4 000 Kč a přijde o 7 000 v komponentě živobytí a 900 Kč v komponentě bydlení. V součtu výše vyplacené dávky klesne o 3 900 Kč, ale čistý příjem domácnosti stoupne o 6 100 Kč (61% užitek z práce). Vliv zápočtu komponenty na užitek z práce ukazuje Tabulka 1 níže.

Tabulka 1

/ Efekt zápočtu komponenty živobytí do rozhodného příjmu pro výpočet komponenty bydlení ve variantě PAQ na užitek z pracovního příjmu, 4členná domácnost v Praze (2 dospělí a 2 děti 6-15 let, nezranitelná)

	MPSV (bez zápočtu)		PAQ (zápočet komponenty živobytí)	
	Před zvýšením příjmu	Po zvýšení příjmu	Před zvýšením příjmu	Po zvýšení příjmů
Čistý pracovní příjem	0	10 000	0	10 000
Komponenta živobytí	14 610	7 610	14 610	7 610
Pracovní bonus	0	4 000	0	4 000
Rozhodný příjem pro komponentu bydlení	0	10 000	14 610	17 610
Komponenta bydlení	18 210	15 210	13 827	12 927
Celkem dávky	32 820	26 820	28 437	24 537
Příjem včetně dávek	32 820	36 820	28 437	34 537
Užitek z 1 Kč příjmu navíc	0,4 Kč		0,61 Kč	

Efekt zápočtu ukazuje i rozdíl mezi variantami MPSV a PAQ v Grafu 3. Ten ukazuje tzv. mezní užitek, tedy to, kolik haléřů z dodatečně vydělané koruny domácnosti zůstane poté, co vezmeme v úvahu, že jí po navýšení příjmu poklesne dávka. V případě, že by domácnosti byla vyplácena stále stejná částka bez ohledu na její příjem, mezní užitek by byl roven 1. Naopak, kdyby se dávka snížila o příjem domácnosti v poměru 1 ku 1, mezní užitek by byl roven 0.

U nízkopříjmových tedy i varianta MPSV zhruba zdvojnásobuje užitek z práce, ale úprava PAQ se vzájemným zápočtem či fikcí životního minima pro výpočet komponenty bydlení může užitek z prvních vydělaných Kč i ztrojnásobit (21 haléřů z vydělané Kč dnes / 40 haléřů po reformě MPSV / 61 haléřů po úpravě PAQ). Tento systém má ale smysl jen pro domácnosti, které si mohou navyšovat pracovní příjem (nejsou zranitelné).

Pokud příjem domácnosti překročí hranici 1,43 násobku ŽM, mezní užitek se v revidovaném systému MPSV skokově zvýší. Komponenta živobytí u tohoto příjmu totiž plynule doklesá na nulu, ale do příjmu 1,5 násobku ŽM je ještě člověk bonifikován za navyšování pracovního příjmu růstem pracovního bonusu. V systému navíc i u domácností žijících na ubytovnách mizí negativní motivace rizikem skokové ztráty doplatku na bydlení. Tyto prvky revize doporučujeme zachovat.

U domácností s nižšími středními příjmy (nad hranicí hmotné nouze) je ve srovnání s nízkopříjmovými užitek z práce mírně nižší, protože výpočet komponenty bydlení je založen na zvyšující se účasti domácností na nákladech na bydlení. V důsledku při zvyšování příjmu komponenta klesá rychleji a větší podíl dodatečného příjmu se redukuje v dávce. Zároveň začíná mezi 1,5násobkem a cca 3násobkem ŽM klesat pracovní bonus. A od 3násobku také klesá komponenta dítě.

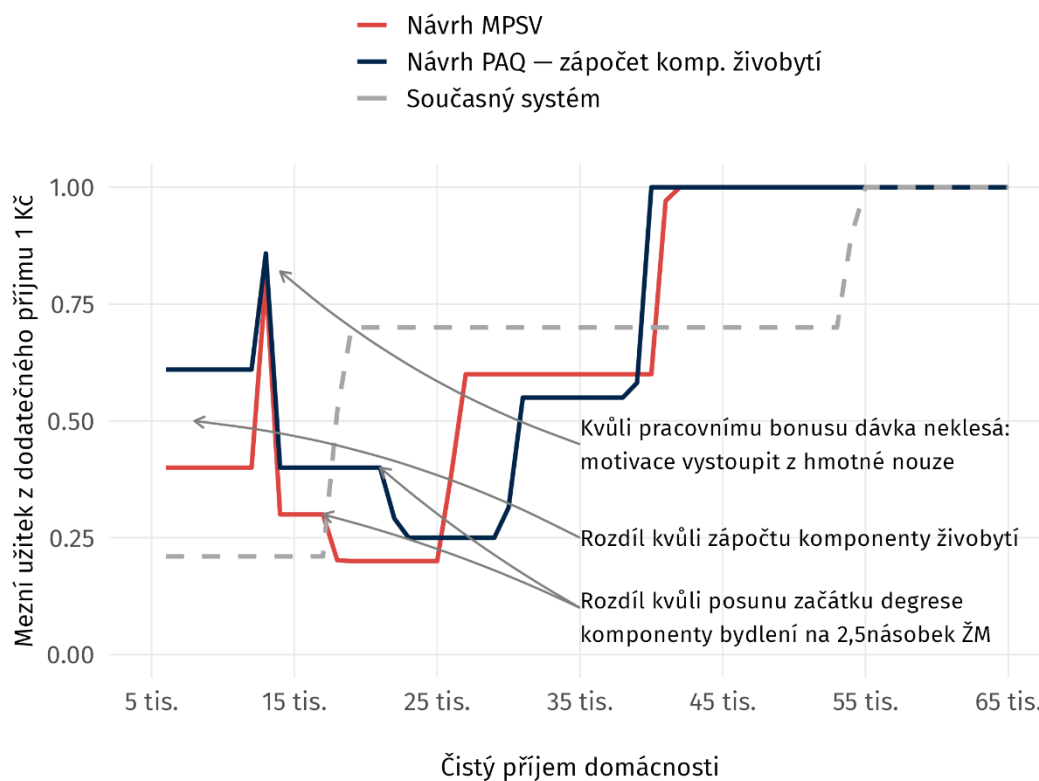
Změny, navrhované PAQ, mají za cíl, aby se poklesy jednotlivých komponent co nejméně překrývaly a nevytvářela se tak místa, ve kterých se v celkové dávce výrazně omezuje užitek z práce.

U domácností s nižšími příjmy (v případě dvoučlenné domácnosti v Praze s čistým příjmem cca 17-22 tisíc) změny PAQ v porovnání s variantou MPSV zdvojnásobují užitek z práce, zejména díky posunutí začátku degrese komponenty bydlení.

Oblast vyššího poklesu dávky se v návrhu PAQ posouvá až do domácností s nižšími středními příjmy (u modelové dvoučlenné domácnosti cca 25-30 tisíc Kč čistého), kde nemusí mít už tak negativní účinky, protože je u těchto domácností pravděpodobně menší potřeba aktivizace. Celkově je i v této oblasti užitek z práce ve variantě PAQ mírně vyšší než ve variantě MPSV, a to díky pomalejšímu poklesu pracovního bonusu (o 30 % rozdílu mezi 1,5 násobkem ŽM a příjmem domácnosti).

Graf 3

/ Užitek z práce – růst příjmu s každou vydělanou korunou (2členná domácnost v Praze, pracující)



Počet členů domácnosti: 2, typ regionu: Praha a Brno,
náklady na nájem 13 005 Kč, náklady na energie 3 000 Kč, životní minimum 8 510 Kč

Srovnání pracujících a nepracujících domácností

Kromě celkové výše dávek v modelové domácnosti můžeme srovnat výši dávek pro pracující a nepracující modelovou domácnost (složenou z ekonomicky aktivních členů, kteří ale nepracují a neplní aktivizační opatření).

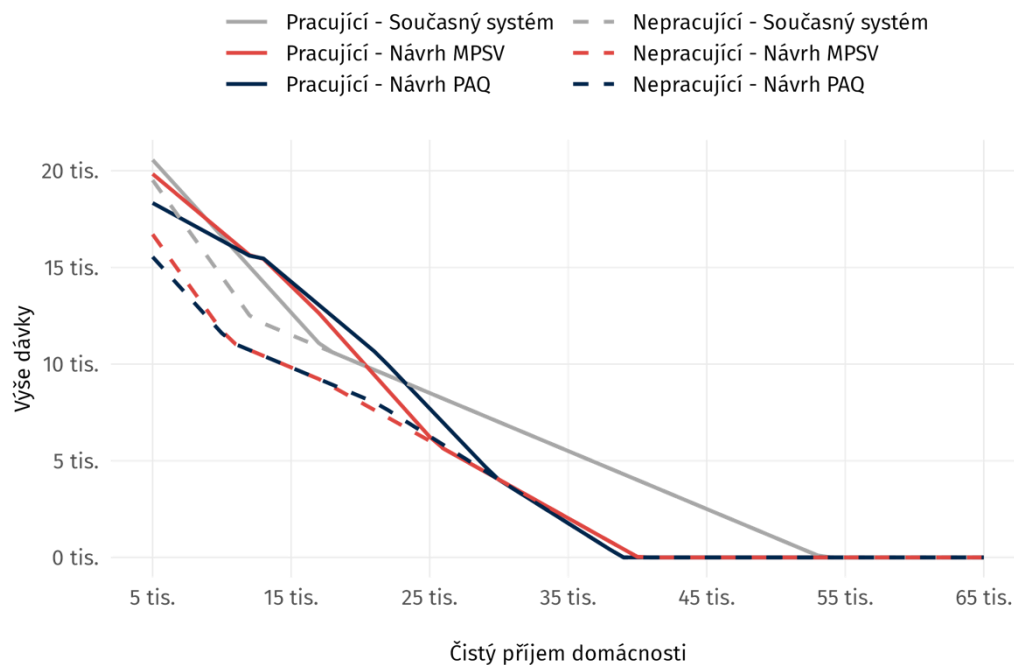
Rozdíl ve výši dávky oproti pracujícím je dán pracovním bonusem (40 % z pracovního příjmu) a také dorovnáváním příjmů komponentou živobytí pouze do hranice existenčního minima u nepracujících domácností (v důsledku neplnění aktivizačních opatření). To ukazuje Graf 4 níže.

Oproti současnému systému je rozdíl v celkové výši dávky u pracujících domácností vyšší v návrhu MPSV i PAQ. Varianty se zde v efektu příliš neliší, byť ve variantě PAQ dochází oproti variantě MPSV k mírnému snížení výše dávky u nízkopříjmových domácností v důsledku zápočtu komponenty živobytí do rozhodného příjmu při výpočtu komponenty bydlení.

V případě nepracujících domácností je v porovnání se současností ve variantě PAQ i variantě MPSV dávka mírně redukována u nízkopříjmových domácností.

Graf 4

/ Srovnání celkové výše dávek (2členná domácnost v Praze, pracující vs. nepracující)



Počet členů domácnosti: 2, typ regionu: Praha a Brno,
náklady na nájem 13 005 Kč, náklady na energie 3 000 Kč, životní minimum 8 510 Kč

Výhody a nevýhody

	Výhody	Nevýhody
Současný stav - Částečný zápočet (70 %) pracovního příjmu do rozhodného příjmu pro výpočet příspěvku na živobytí (tj. jen v dávkách hmotné nouze).		- složitost systému pro uživatele - nízký mezní užitek, pokud osoba pobírá PnŽ i PnB zároveň - nízký rozdíl mezi výší dávky u pracujících a nepracujících domácnosti se stejným příjmem
Revize MPSV - Částečný zápočet (70 %) příjmu v komponentě živobytí. - Zavedení 40% bonusu z pracovního příjmu napříč dávkovým systémem. Platí pro příjmy do 1,5násobku ŽM; poté je bonus snižován o 40 % rozdílu mezi rozhodným příjmem a 1,5násobkem ŽM. - Definovanou část na bydlení tvoří od 2násobku ŽM 40 % příjmu. - Komponenta dítě klesá mezi 3násobkem a 4 násobkem ŽM příjmu domácnosti	+ bonus zvyšuje dávku u pracujících domácností a platí v celé dávce, nejen selektivně v dávce hmotné nouze + bonus zvyšuje mezní užitek u nízkopříjmových domácností z 21 (současný systém) na 40 haléřů	- méně motivuje lidi do 1,43násobku ŽM k navyšování pracovního příjmu (oproti verzi PAQ) - vytváří relativně nízký užitek z legální práce pro lidi mezi 2-2,5násobkem ŽM, kde ještě může existovat velká motivace k práci na černo daná i absolutně nízkými příjmy a slabším postavením na trhu práce
Návrh PAQ (rozdíly oproti revizi) - Započtení komponenty živobytí do příjmů při výpočtu komponenty bydlení u domácností, které nejsou zranitelné. - Pracovní bonus se snižuje jen o 30 % rozdílu mezi rozhodným příjmem a 1,5násobkem ŽM. - Zvýšení definované části se posouvá na 2,5násobek ŽM a tvoří ji 45 % příjmu. - Komponenta dítě se snižuje od 3,5násobku ŽM o 30 % rozdílu mezi příjmem domácnosti a 3.5násobkem ŽM.	+ bonus zvyšuje dávku u pracujících domácností a platí v celé dávce, nejen selektivně v dávce hmotné nouze + vysoký mezní užitek u nízkopříjmových domácností – 61 haléřů – díky započtení komponenty živobytí do příjmů při výpočtu komponenty bydlení + posunutí oblasti nízkého mezního užitku až k domácnostem s menší potřebou aktivizace + klesání komponenty dítě je přehlednější a nepřekrývá se s poklesy ostatních komponent + dvě sazby bonusu reflektují podstatně nižší daňové zatížení podlimitních dohod oproti HPP	- zápočet zesložituje výpočet dávky - zápočet snižuje výši komponenty bydlení u domácností s velmi malými příjmy – je aplikovatelný jen u nezranitelných - fiskálně náročnější kvůli pomalejšímu poklesu pracovního bonusu a posunu vyššího pásma deprese v komponentě bydlení. To ale může být vyváжено úspory ze vzájemného zápočtu u nejchudších a vyšší motivací legálně pracovat (vyšší odvody)

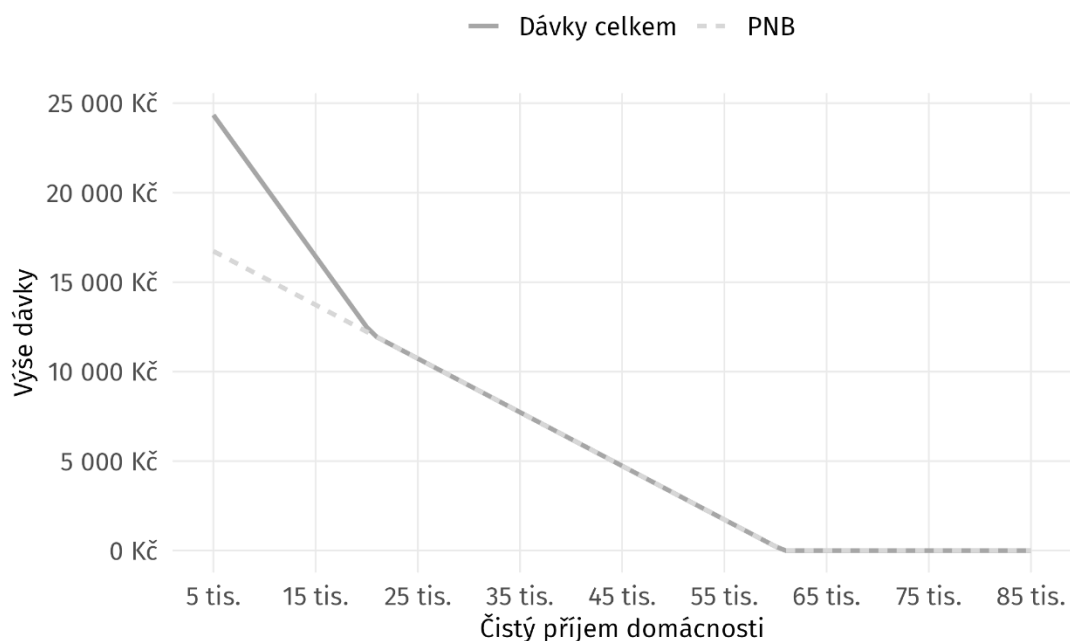
3.2 Nastavení normativů a výpočtu dávky na bydlení

Dnešní systém

Dnešní dávkový systém relativně špatně cílí podporu na zranitelné skupiny obyvatel. Následující Graf 5 ukazuje, že tříčlenná domácnost žijící v Praze s nájmem ve výši normativních nákladů 18 230 Kč má nárok na příspěvek na bydlení i při relativně vysokých příjmech okolo 60 tisíc Kč čistého měsíčně, což se dá považovat za jednu z nevýhod současného systému.

Graf 5

/ Současný systém



Počet členů domácnosti: 3, typ regionu: Praha a Brno, náklady na bydlení 18 230 Kč, životní minimum 10 990 Kč

Návrh MPSV

Návrh MPSV rozděluje domácnosti do tzv. adresné a paušální části. Do adresné spadají domácnosti s rozhodným příjmem do 1,43násobku ŽM a do paušální domácnosti s příjmem nad 1,43násobek.

V adresné části tvoří uznatelné náklady součet nákladů na bydlení stropovaných nájemním normativem a nákladů na energie stropovaných 1,2násobkem hodnoty energetického paušálu.

V paušální části se namísto reálných nákladů na energie připočte k stropovaným nákladům na bydlení hodnota energetického paušálu. Domácnosti tak nebudou reálné náklady dokládat.

Uznatelné náklady na bydlení

Návrh MPSV je založen na nastavení nájemních normativů na bydlení na úrovni 50. percentilu současných žadatelů pro bytové bydlení. Zároveň podle návrhu budou mít obce možnost si dobrovolně určit odlišnou hladinu normativních nákladů, podle kterých bude obyvatelům obce vypočítána výše komponenty bydlení, buď na 40., nebo 60. percentil.

Pokud je domácnost považována za zranitelnou (viz kapitola 2.3), tedy v případě, že všichni její členové jsou zranitelnými osobami, jsou normativní náklady stanoveny této domácnosti na úroveň 75. percentilu.

Podle zranitelnosti návrh také rozlišuje úroveň energetického paušálu. Ten v případě běžných domácností odpovídá 50. percentilu nákladů na energie současných klientů ÚP. V případě zranitelných domácností se úroveň paušálu zvyšuje na 150 % hodnoty běžných domácností.

V případě nebytového bydlení tvoří normativ 80 % normativu pro bytové bydlení. Energetický paušál však v nebytovém bydlení zůstává stejný.

Definovaná část příjmu a výpočet

Definovaná část rozhodného příjmu domácnosti je založená na degresi – se zvyšujícím se příjmem se zvyšuje účast domácnosti na nákladech na bydlení. Pro část příjmů do **2násobku ŽM** tvoří definovanou část **30 %** části příjmů. Pro část nad **2násobek ŽM** tvoří **40 %**.

Komponenta bydlení je rovna rozdílu mezi uznatelnými náklady na bydlení a definovanou částí příjmu.

Se stoupajícím příjmem domácnosti se zvyšuje podíl definované části vzhledem k příjmu (degrese) a tedy i výše definované části v absolutních částkách. Tímto dochází ke snižování rozdílu mezi definovanou částí uznatelnými náklady, a tedy i výší komponenty bydlení, která se se zvyšujícím se příjmem domácnosti klesá.

Výše normativů a energetických paušálů

Tabulka 2

/ Současná výše normativů (2024)

	1 člen	2 členové	3 členové	4 a více členů
Do 69 999 obyv.	13 737	13 737	15 299	18 477
Nad 70 tis. obyv.	14 197	14 197	15 900	19 202
Praha a Brno	16 729	16 729	19 212	23 195

Tabulka 3

/ Srovnání hodnot energetického paušálu v návrhu MPSV pro běžné a zranitelné domácnosti

	50. percentil (běžné domácnosti)	150 % 50. percentilu (zranitelné domácnosti)
1 člen	2 500	3 750
2 členové	3 000	4 500
3 členové	3 500	5 250
4 členové	4 000	6 000
5 a více členů	4 500	6 750

Tabulka 4

/ Návrh normativů MPSV (percentily současných příjemců, včetně energetického paušálu)

	1 člen	2 členové	3 členové	4 členové	5 a více členů
Nezranitelné domácnosti (50. percentil současných žadatelů, včetně energetického paušálu)					
Do 69 999 obyv.	7 837	10 240	12 100	13 210	13 820
Nad 70 tis. obyv.	9 380	11 740	13 600	14 298	14 750
Praha a Brno	10 980	14 327	17 100	18 210	18 801
Zranitelné domácnosti (75. percentil současných žadatelů, včetně energetického paušálu)					
Do 69 999 obyv.	11 060	14 253	16 480	18 360	19 260
Nad 70 tis. obyv.	12 810	15 870	18 330	19 413	20 096
Praha a Brno	15 060	18 977	21 980	23 470	25 038

Alternativy PAQ Research

Alternativní návrh PAQ modifikuje návrh MPSV v následujících bodech:

- / 1 / rozšířit zranitelné skupiny osob o skupiny, které jsou jako zranitelné popsány v dalších částech českého sociálního a zdravotního systému a reálně mají omezenou schopnost navyšování příjmů a mobility na trhu s bydlením – například samoživitelky s dvěma dětmi do 15 let apod.; zároveň navrhujeme stanovit, že za zranitelnou domácnost budou považovány ty, u kterých je alespoň 80 % členů zranitelných (nemusí být zranitelní všichni členové, jak nyní navrhuje MPSV)
- / 2 / v adresné části mohou být náklady stropovány 1,5násobkem energetického paušálu namísto 1,2násobku, které navrhuje MPSV (pokrývá větší část reálných a velmi rozdílných nákladů na energie u nejchudších)
- / 3 / v komponentě bydlení navrhujeme vypočítat definovanou část příjmu jako 30 % příjmu pro příjmy do 2,5násobku ŽM a 45 % příjmu pro příjmy nad 2,5násobek ŽM (viz také kapitola 3.1)
- / 4 / obce nemají možnost stanovit odlišné hladiny normativů pro své rezidenty
- / 5 / doporučujeme aktualizovat hodnoty normativů dle nových dat úřadu práce z roku 2024 a průběžně valorizovat například podle inflace, aby nedocházelo k jejich zastarávání

Srovnání variant

Definice zranitelnosti

Revize MPSV nově diferencuje výši podpory podle toho, zda domácnost splňuje definici zranitelnosti. Zranitelnou osobou je podle návrhu například starobní důchodce nebo rodič pobírající rodičovský příspěvek (úplný seznam osob uvádíme v kapitole 2.3). Podle návrhu se domácnost považuje za zranitelnou v případě, že všichni její členové jsou zranitelnými osobami. Pro tyto domácnosti dávka využívá vyšší hladinu nájemního normativu a energetického paušálu (viz Tabulky 3 a 4 výše), která zvyšuje dávku.

Diferencování podpory podle zranitelnosti ji umožňuje lépe cílit. Na druhé straně může vést ke kolísání podpory v případě, že domácnost přestane splňovat definici zranitelnosti, například protože již nesplní podmínku zranitelnosti všech osob. Graf 6 níže ukazuje výši dávky v návrhu MPSV pro domácnost rodiče samoživitele. Ta přestane být zranitelnou v případě, že dítě dosáhne školního věku. Pokud modelová domácnost rodiče a dítěte žijící v Praze (Graf 6) přestane splňovat definici zranitelnosti, tak se jí při příjmu 10 000 Kč sníží dávka o více než 3 tisíce Kč.

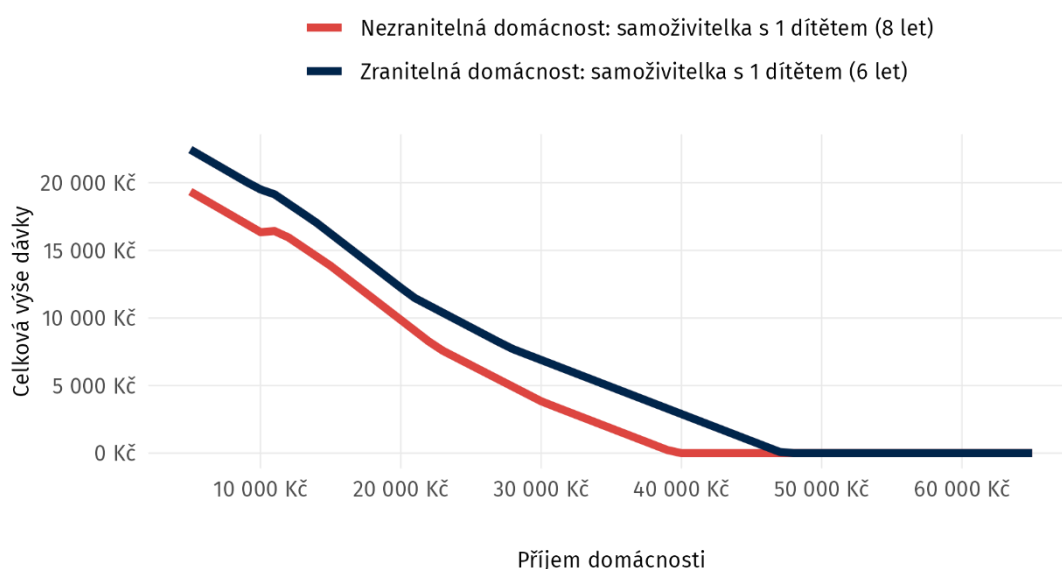
Za účelem snížení kolísání podpory **navrhujeme rozšířit definici zranitelné osoby o skupiny z dalších částí sociálního a zdravotního systému** tak, aby definice skutečně reflektovala omezenou schopnost některých osob navyšovat svůj příjem. Jedná se například o domácnosti samoživitelů s dvěma dětmi do 15 let, držitele průkazu ZTP, příjemce dávek pěstouna. Zároveň doporučujeme, aby se za zranitelné považovaly **i osoby v insolvencích**.

Ty jsou vzhledem k veřejné dostupnosti informace o procesu oddlužení často znevýhodněné na trhu s bydlením. Navíc návrh bude vyšší hladinou normativu motivovat ke vstupu do oddlužení.

Druhým návrhem, který snižuje kolísavost podpory, je zmírnění definice zranitelné domácnosti. Ta v návrhu vyžaduje zranitelnost všech členů domácnosti. Doporučujeme, aby postačovalo pro splnění definice, že je **alespoň 80 % členů domácností zranitelných**. Změna poskytne vyšší podporu některým domácnostem, které mají jen omezenou možnost generovat pracovní příjem a získat tak vyšší pracovní bonus – domácnost pracujícího otce, matky na rodičovské a tří dětí.

Graf 6

/ Srovnání celkové výše dávek (1 dospělý a 1 dítě v Praze, zranitelná vs. nezranitelná)



Poznámka: 2 členové domácnosti (1 dospělý + 1 dítě)

Region: Praha a Brno

Součet normativ + energetický paušál: 14 327 Kč (nezranitelná), 17 505 Kč (zranitelná d.)

Srovnání výše dávky

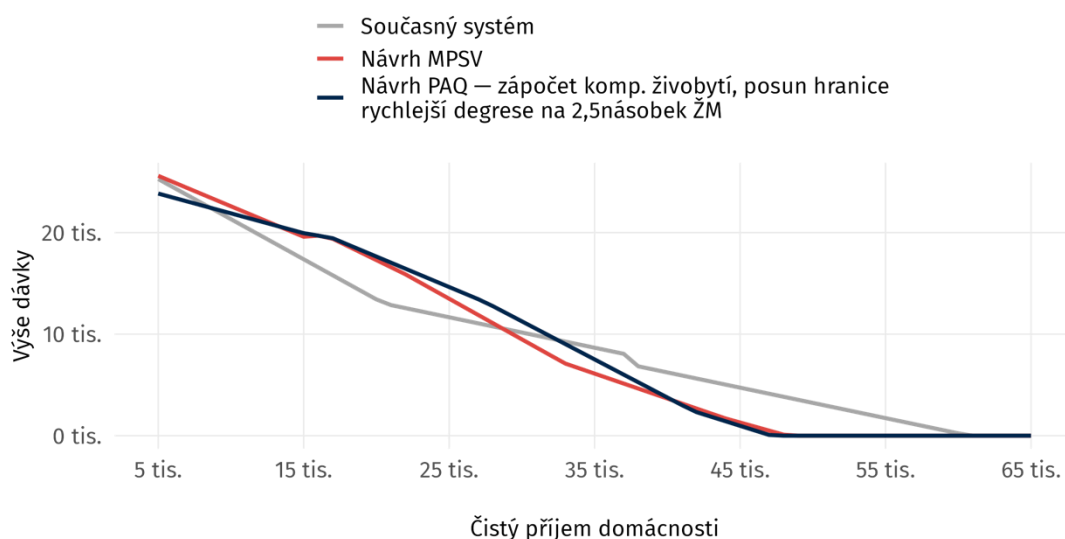
Návrh MPSV zvyšuje účast na nákladech bydlení pro vysokopříjmové domácnosti prostřednictvím stanovení vyššího podílu příjmů spadajících do definované části; pro příjmy nad 2násobek ŽM je to 40 %. Jak ukazuje Graf 7 spolu s efektem pracovního bonusu, tato degrese komponenty bydlení vede k tomu, že v porovnání se současným systémem se zvyšuje podpora u nižších středních příjmu, která pak rychle klesá u středněpříjmových domácností. Středněpříjmovým tak omezuje nárok na dávku a celkově přispívá k lepšímu cílení systému. Navíc u nízkopříjmových domácností dávka s příjmem klesá pomaleji než dnes (kteří tak mají vyšší užitek z práce viz 3.1). Oba tyto efekty jsou žádoucí změnou oproti

současnému systému, který funguje obráceně. Navržené změny v revizi tak odstraňují jeden z problémů současného systému, kterým je nedostatečné zacílení podpory.

PAQ navrhuje parametrické změny, zejména pak posunutí rychlejšího snižování komponenty bydlení na 2,5násobek ŽM, ale rychlejší degressi v tomto pásmu (45 %). Výhodou návrhu je, že zmiňované lepší cílení dávky neprobíhá na úkor nižší podpory středněpříjmovým domácnostem. Jak je vidět z Grafu 7, modelová domácnost s příjmem mezi zhruba 25 a 35 tisíci má ve variantě PAQ vyšší podporu než v návrhu MPSV. Zároveň oba návrhy stejně omezují nárok vysokopříjmovým domácnostem.

Graf 7

/ Srovnání celkové výše dávek (3členná domácnost v Praze)

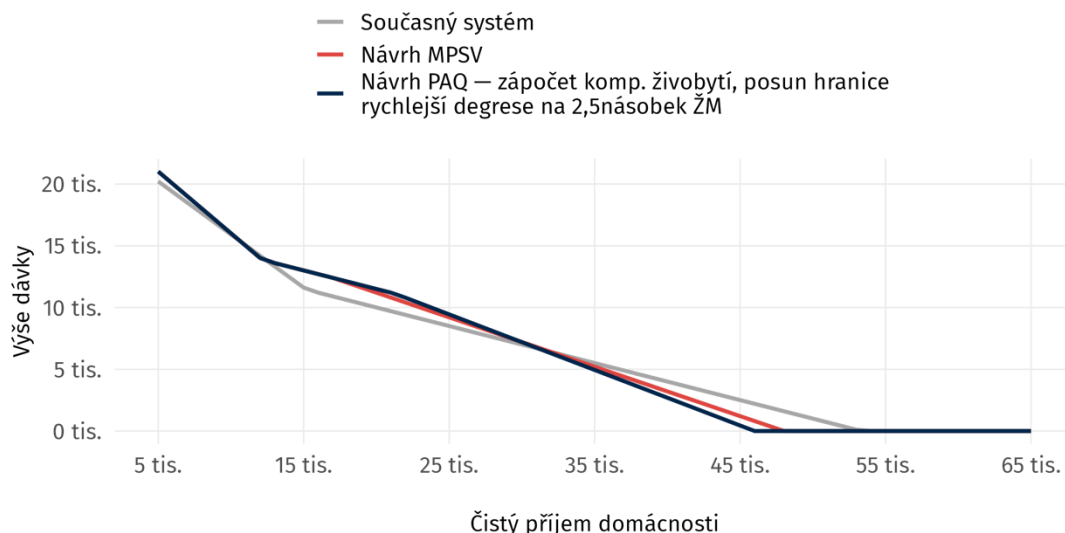


Počet členů domácnosti: 3, typ regionu: Praha a Brno, životní minimum 10 990 Kč, náklady na nájem 14 730 Kč, náklady na energie 3 500 Kč, normativy: 19 212 Kč (nyní), 13 600 Kč + energetický paušál 3 500 Kč (revize MPSV)

V Grafu 8 níže zobrazujeme vývoj dávky pro 2člennou domácnost starobních důchodců, která tak nemá nárok na pracovní bonus, ale je zranitelná, a tedy má vyšší hodnoty energetického paušálu a nájemní normativy. Graf 8 u této domácnosti ukazuje již popsané lepší cílení nové dávky, tedy zvýšení podpory domácnostem s nižšími středními příjmy a omezení nároku u vysokopříjmových. Zároveň se ukazuje vliv vyšší hladiny energetického paušálu a normativů u zranitelných domácností. I přestože domácnost nemá nárok na pracovní bonus (příjem z důchodu se nepovažuje za příjem z práce), dávka se jí oproti současnosti nesnižuje, protože jí výpadek bonusu kompenzuje právě vyšší paušál a normativ.

Graf 8

/ Srovnání celkové výše dávek (2členná zranitelná domácnost v Praze, příjem ze starobního důchodu)



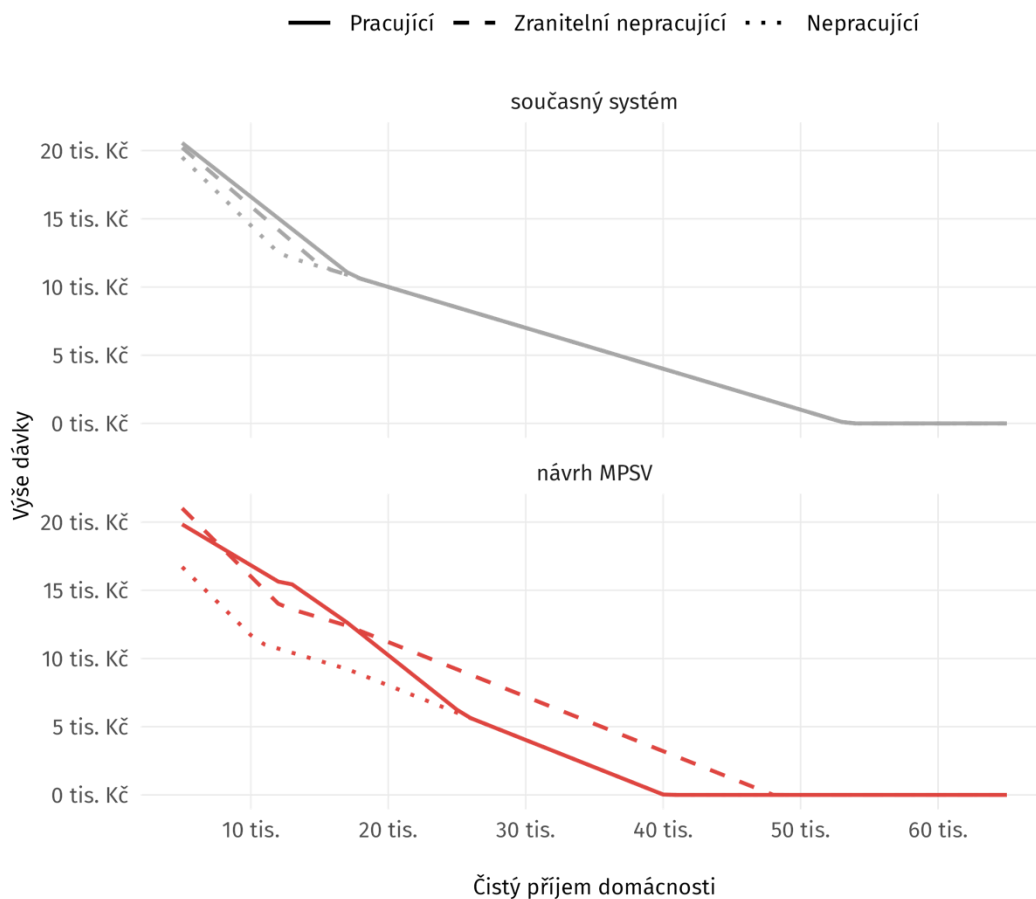
Počet členů domácnosti: 2, typ regionu: Praha a Brno,
životní minimum 8 510 Kč, náklady na nájem 13 005 Kč, náklady na energie 3 000 Kč,
normativy: 16 729 Kč (nyní), 14 477 Kč + energetický paušál 4 500 Kč (revize MPSV)

Srovnání mezi pracujícími, zranitelnými a nepracujícími domácnostmi ilustruje Graf 9 níže. V současném systému je rozdíl mezi pracujícími, zranitelnými (v tomto případě domácnost tvořená dvojicí starobních důchodců) a nepracujícími minimální. Je patrný pouze pro domácnosti pobírající příspěvek na živobytí, protože se při výpočtu příspěvku na živobytí dnes částečně započítávají pracovní příjmy a příjmy z důchodů.

Navrhovaná reforma rozdíl mezi pracujícími a nepracujícími domácnostmi zvyšuje díky zavedení pracovního bonusu, což lze vnímat jako pozitivum navrhované reformy zvyšující motivaci k práci. Zároveň vyšší normativní náklady na bydlení pro zranitelné domácnosti zvyšují celkovou výši dávek, pokud uznatelné náklady na bydlení překračují normativ platný pro nezranitelné domácnosti (jako v modelové domácnosti na grafu). Podporu zranitelným domácnostem oproti nezranitelným zvyšuje i vyšší hodnota energetického paušálu.

Graf 9

/ Srovnání celkové výše dávek pro pracující, zranitelné a nepracující domácnosti (2členná domácnost v Praze)



Počet členů domácnosti: 2, typ regionu: Praha a Brno,
 životní minimum 8 510 Kč, náklady na nájem 13 005 Kč, náklady na energie 3 000 Kč,
 normativy: 16 729 Kč (nyní), 14 327 Kč (revize MPSV, nezranitelní, normativ + energetický paušál),
 17 505 Kč (revize MPSV, zranitelní, normativ + energetický paušál)

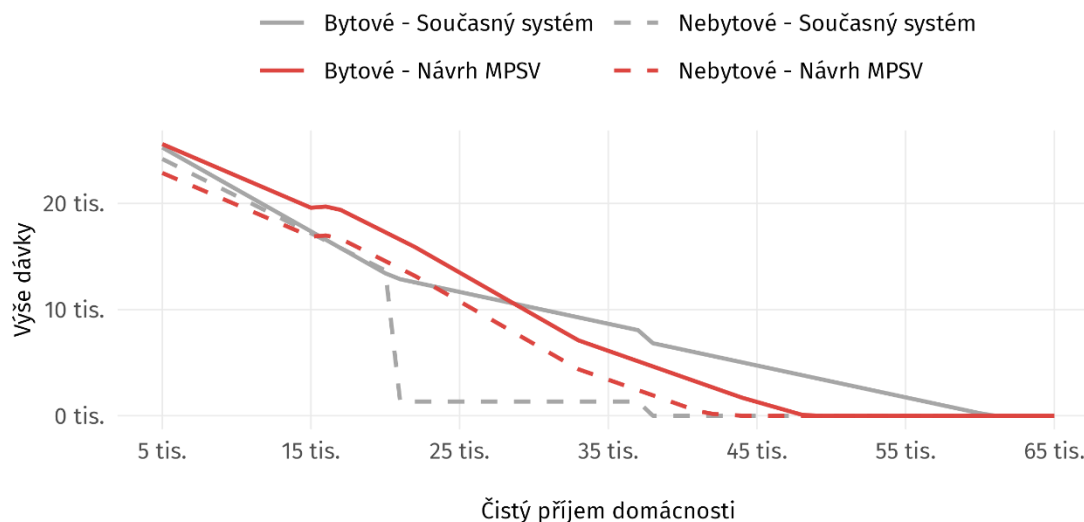
Nakonec v Grafu 10 srovnáváme výši dávky pro bytové a nebytové bydlení. Oproti současnosti revize MPSV zvyšuje rozdíl v celkové výši dávek mezi bytovým a nebytovým bydlením prostřednictvím stanovení normativu na nebytové bydlení na 80 % bytového.

Níže hladiny normativů pro nebytové bydlení jsou žádoucí, protože omezují možnost obchodníků s chudobou uměle navyšovat ceny bydlení, čímž snižují lukrativnost obchodu s chudobou.

Zároveň, jak je vidět z Grafu 10, v nebytovém bydlení v novém systému nedochází ke skokové ztrátě nároku na dávku na bydlení při zvýšení příjmů. Nedochází tak k demotivaci od navyšování příjmů a vystoupení z hmotné nouze.

Graf 10

/ Srovnání celkové výše dávek pro bytové vs. nebytové bydlení (3členná domácnost v Praze)



Počet členů domácnosti: 3, typ regionu: Praha a Brno,
životní minimum 10 990 Kč, náklady na nájem 14 730 Kč, náklady na energie 3 500 Kč,
normativy (bytové): 19 212 Kč (nyní), 13 600 Kč (MPSV)
normativy (nebytové): 15 370 Kč (nyní), 10 880 Kč (MPSV)

Další návrhy

Konečně **nedoporučujeme umožnit obcím stanovovat odlišné hladiny normativů pro své rezidenty**. Především není zřejmé, zda budou rozhodnutí obcí reflektovat ceny bydlení, návrh proto nenahrazuje potřebu použití cenové mapy pro stanovení normativů (viz kapitola 4.1).

Naopak návrh přináší riziko, že obce budou nastavovat úroveň normativů účelově. Buď mohou uměle nastavit normativ na 60. percentil, a tím nahrazovat vlastní investice do sociálních služeb či vzdělání prostředky ze státního rozpočtu vyplácené prostřednictvím dávek. Na druhé straně se mohou namísto řešení sociálních problémů snažit stanovením normativu na 40. percentil vytlačit ze svého území domácnosti pobírající dávky, a přenášet tím náklady na jiné obce apod. Systém také ztrácí transparentnost, protože v sousedních obcích může být pro stejnou domácnost velmi rozdílná podpora v bydlení (pokud využívají 40. a 60. percentil).

Zároveň pokud má návrh nabýt účinnosti k 1.1. 2025, je třeba **aktualizovat hodnoty normativů dle nových dat úřadu práce z roku 2024**, aby reflektovaly reálnou výši nákladů na bydlení. Popřípadě pracovat s projekcí nákladů z roku 2022/2023 navýšenou o inflaci. Normativy a energetické paušály by se měly také průběžně valorizovat (například podle inflace), aby nedocházelo k jejich zastarávání.

Výhody a nevýhody

	Výhody	Nevýhody
Současný stav		- umožňuje čerpat příspěvek na bydlení i vysokopříjmovým domácnostem - vysoké hodnoty PNB u domácností s vyššími středními příjmy
Revize MPSV - Normativ na úrovni 50. percentilu současných příjemců a 75. percentilu u zranitelných. - Dvě hladiny energetického paušálu podle zranitelnosti. Normativ pro nebytové bydlení tvoří 80 % normativu pro bytové bydlení. - Definovanou část na bydlení tvoří od 2násobku ŽM 40 % příjmu.	+ omezuje komponentu bydlení vysokopříjmovým domácnostem + dávka více svojí výší rozlišuje mezi pracujícími a nepracujícími domácnostmi + nedochází ke skokové ztrátě nároku při vystoupení z hmotné nouze	- podpora může kolísat podle definice zranitelnosti – zestárnutí dítěte či změna statusu jednoho z 5 členů mění dávku o několik tisíc Kč - obce mohou nastavovat hladinu normativů účelově
Návrh PAQ (rozdíly oproti revizi) - Rozšíření skupiny zranitelných osob o skupiny z dalších částí zdravotního a sociálního systému. Domácnost je zranitelná, pokud je tvořena alespoň z 80 % zranitelnými osobami. - Zvýšení definované části se posouvá na 2,5násobek ŽM a tvoří ji 45 % příjmu. - Obce nemají možnost nastavovat odlišné hladiny normativů.	+ omezuje komponentu bydlení vysokopříjmovým domácnostem + dávka více svojí výší rozlišuje mezi pracujícími a nepracujícími domácnostmi + nedochází ke skokové ztrátě nároku při vystoupení z hmotné nouze + dávka poskytuje vyšší podporu domácnostem s nižšími středními příjmy než varianta MPSV + snižuje kolísání podpory díky rozšíření skupin zranitelných osob a rozšíření definice + zamezuje možnosti účelového nastavení normativů obcemi	- potenciálně fiskálně náročnější kvůli rozšíření skupiny zranitelných domácností a pozdější degeneri v komponentě živobytí

3.3 Komponenta dítě

Dnešní systém

V současnosti na přídavek na dítě mají nárok domácnosti s nezaopatřeným dítětem a příjmem do 3,4násobku životního minima. Výše přídavku na dítě je odstupňována podle věku dítěte (přídavek je vyšší pro starší děti).

Kromě toho se výše přídavku dělí na základní a zvýšenou výměru, přičemž na zvýšenou výměru mají nárok domácnosti, ve kterých některá ze společně posuzovaných osob má v každém měsíci příjem ze závislé činnosti ve výši životního minima, ze samostatné činnosti, z dávek nemocenského pojištění, z dávek důchodového pojištění, z podpory v nezaměstnanosti, příspěvku na péči a z rodičovského příspěvku.

Návrh MPSV

Podle návrhu MPSV mají nárok na komponentu dítě domácnosti v případě, že jejich příjem nepřesahuje 4násobek životního minima. Výše komponenty závisí na výši příjmů a počtu nezaopatřených dětí.

Návrh MPSV také mění definici nezaopatřenosti. Nově budou osoby po skončení povinné školní docházky považovány za nezaopatřené jen pokud se budou dále vzdělávat. Tedy pro osoby do 18 let již nebude postačovat vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Pro domácnosti s příjmem do 1,43násobku životního minima komponenta dosahuje výše 500 Kč/dítě. Avšak pokud je tato domácnost zranitelná (viz kapitola 2.3 – komponenta bydlení), domácnosti náleží komponenta ve výši 1000 Kč/dítě.

Domácnosti s příjmem mezi 1,43násobkem a 3násobkem životního minima mají nárok na 1000 Kč/dítě.

U domácností s příjmem mezi 3 a 4násobkem životního minima se výše komponenty (1000 Kč/dítě) redukuje pomocí koeficientu redukce (rozdíl mezi číslem 4 a podílem rozhodného příjmu a částky ŽM).

Důsledkem redukce je, že se domácnostem s příjmem nad 3násobek ŽM postupně snižuje výše komponenty až do chvíle, kdy jejich příjem dosáhne 4násobku ŽM. Tehdy nárok na komponentu dítě ztratí úplně.

Ztráta komponenty dítě v případě zanedbání školní docházky

Reforma MPSV zavádí sankci odebrání komponenty dítě v případě, že některému členu domácnosti byla uložena pokuta za přestupek neplnění povinné předškolní nebo školní docházky. Domácnosti je v případě, že jeden z jejích členů spáchal tento přestupek,

odebrána ta část dávky, kterou dostává na dítě, jehož docházky se udělení přestupku týkalo. Komponenta nebo její část je pak odebrána na dobu tří měsíců.

Alternativa PAQ Research

Návrh PAQ Research modifikuje návrh MPSV tak, že stanovuje výši dávky pro domácnosti s příjmem do 1,43násobku životního minima na stejnou úroveň jako mají ostatní domácnosti, tedy 1000 Kč/dítě, a to bez ohledu na to, zda je domácnost zranitelná.

Hranici poklesu dávky návrh PAQ posouvá na 3,5násobek ŽM (oproti 3násobku v návrhu MPSV). Zároveň navrhuje dávku snižovat o 30 % rozdílu mezi rozhodným příjmem a 3,5násobkem ŽM – tedy analogicky k pracovnímu bonusu.

Pokud domácnost bude mít příjem o 1000 Kč vyšší, než je 3,5násobek ŽM, dávka se jí sníží o 300 Kč. Tento systém je jednodušejší pochopitelný než snižování pomocí redukčního koeficientu, které navrhuje MPSV, a navíc je rychlost snižování nezávislá na ŽM (na rozdíl od redukčního koeficientu) a tedy na velikosti domácnosti. Zároveň se komponenta snižuje až od 3,5násobku ŽM, čímž dojde k posunu pásma nižšího užítku z práce k vyšším příjmům (viz také kapitola 3.1).

Podle návrhu PAQ by se komponenta dítě neměla odebírat při uložení pokuty za přestupek zanedbání školní docházky, tak jak navrhuje MPSV. Odebírání dávek nevede ke zlepšení školní docházky (Campbell a Wright, 2005).

Pokud by přesto MPSV přistoupilo k zavedení sankčního odebrání, nemělo by dojít ke ztrátě komponenty, ale převodu na zvláštního příjemce. Navrhujeme zjednodušit systém převodu na zvláštního příjemce, tedy na školu, sociální či nízkoprahové služby či výdej vzdělávacích voucherů. Dále doporučujeme systematizaci programů obědů zdarma (ve spolupráci s MŠMT).

Domníváme se, že stejná výše komponenty (1000 Kč/dítě) i pro nízkopříjmové domácnosti je snáze komunikovatelná, protože reflektuje fakt, že náklady na výchovu dítěte nerostou s výší příjmu domácnosti a zároveň nedochází k přidělení vyšší podpory domácnostem s vyšším příjmem.

Na komponentu mají domácnosti nárok jen v případě, pokud jsou děti nezaopatřené. Ministerstvo zároveň mění definici nezaopatřenosti tak, že pro její splnění po skončení povinné školní docházky bude nutná účast na dalším vzdělávání (viz kapitola 2.3 – komponenta bydlení). V důsledku tedy podpora ve výši 1000 Kč/dítě i pro nízkopříjmové domácnosti může tyto domácnosti více motivovat k zajištění účasti dětí na středoškolském vzdělávání, aby komponenty neztratily po ukončení ZŠ.

Neodebírání komponenty dítě při zanedbání docházky

Reforma MPSV v nynější podobě předpokládá, že domácnosti, kterým je uložena pokuta za přestupek zanedbání povinné školní docházky, ztratí komponentu dítě, pro dítě, u kterého se problém s docházkou vyskytl. Sankce za nedocházení do škol však nyní již existuje právě

ve formě pokuty uložené v přestupkovém řízení. Ta ale kvůli obtíženě prokazatelnosti není příliš využívána. Vzhledem k tomu, že odebrání komponenty je navázáno právě na tento přestupek, splnění podmínek pro odebrání komponenty by bylo stejným způsobem obtížně prokazatelné. Navíc, zahraniční evidence ukazuje, že sankce ve formě odebrání dávky, často i kvůli velkému zpoždění, nevede ke zlepšení školní docházky (Campbell a Wright, 2005).

Namísto sankčního odebrání lze motivaci ke školní docházce lépe zajistit programy, jakými jsou například obědy zdarma, ve kterých je účast ve škole přirozeně odměňována (a neúčast penalizována). Právě u obědů zdarma zahraniční evidence ukazuje pozitivní efekt na omezení absencí ve školách. Navázání motivace na dávkový systém by bylo možné ve spolupráci s MŠMT docílit pomocí spojení nároku na obědy zdarma s nárokem na komponentu dítě.

V případě, že se přesto MPSV rozhodne komponentu odebírat, namísto ztráty komponenty by mělo dojít k převodu na zvláštního příjemce, například školy či sociální služby, aby bylo zajištěno využití prostředků na podporu dítěte. Doporučujeme proto také zjednodušit systém převodu, aby mohl být snáze realizovatelný.

Srovnání

Návrh MPSV motivuje k dalšímu studiu po skončení povinné školní docházky změnou v definici nezaopatřenosti. Nárok na komponentu mají pouze nezaopatřené děti. Nově pokud se po skončení povinné školní docházky nevzdělávají, přestanou být nezaopatřeny a nárok na komponentu ztratí.

Návrh PAQ v adresné části systému (u domácností s příjmem do 1,43násobku ŽM) zvyšuje rozdíl v celkové dávce mezi domácnostmi se studujícími a nestudujícími dětmi, protože stanovuje výši komponenty dítě na 1000 Kč/dítě, oproti 500 Kč v návrhu MPSV. Tímto návrh PAQ u domácností v adresné části zvyšuje motivaci ke vzdělávání dětí po skončení povinné školní docházky v porovnání s návrhem MPSV. Potenciální ztráta komponenty dítě, kvůli nepokračování ve studiu by totiž byla vyšší v návrhu PAQ.

Revize MPSV dále zavádí sankční odebrání komponenty dítě (nebo její části) v případě, že byla domácnosti uložena pokuta za přestupek zanedbání povinné školní docházky.

Návrh PAQ navrhuje komponentu při neplnění docházky neodebírat – sankce je obtížně vymahatelná a dle zahraniční evidence nevede ke zlepšení povinné školní docházky.

Pokud by mělo být odebírání komponenty, přesto zavedeno, návrh PAQ počítá namísto ztráty komponenty s převodem na zvláštního příjemce, například školy nebo sociální služby.

Návrh PAQ je navíc snáze komunikovatelný díky jednotné výši komponenty a jednoduššímu výpočtu jejího snižování.

Výhody a nevýhody

	Výhody	Nevýhody
Současný stav - Domácnosti mají nárok na přídavek na dítě, pokud mají příjem do 3,4násobku ŽM. - Není sankční odebrání dávky.		- bod zlomu při kompletní ztrátě nároku na dávku při překročení 3,4násobku ŽM.
Reforma MPSV - Pro domácnosti s příjmem do 1,43násobku ŽM je výše komponenty 500 Kč za nezaopatřené dítě, pro domácnosti s příjmem nad 1,43násobek 1000 Kč a pro všechny zranitelné domácnosti 1 000 Kč. - Komponenta klesá mezi 3násobkem a 4násobkem ŽM příjmu domácnosti - Zavádí se odebrání komponenty v případě neplnění povinné školní docházky. - Po skončení povinné školní docházky jsou děti nezaopatřené jen pokud se dále vzdělávají.	+ neobsahuje bod zlomu + motivace k účasti ve středním vzdělávání díky změně v definici nezaopatřenosti + vyšší motivace vystoupit z HN (zvýšení příspěvku na děti při přechodu 1,43násobku ŽM)	- menší motivace ke střednímu vzdělání v rodinách s příjmy do 1,43násobku ŽM (menší dávka) - těžká komunikovatelnost nižší podpory dětí u nízkopříjmových - ztráta dávky na dítě nevede k lepšímu vzdělávání (dle zahraniční zkušenosti malé efekty a není využita pro hrazení vzdělávání)
Návrh PAQ (rozdíly oproti revizi) - Výše komponenty je 1 000 Kč/dítě i pro domácnosti s příjmem do 1,43násobku ŽM. - Komponenta se snižuje od 3,5násobku ŽM o 30 % rozdílu mezi příjmem domácnosti a 3,5násobkem ŽM. - Při neúčasti na vzdělávání se komponenta neodebírání. Namísto odebrání se navrhuje posílení programů posilujících docházku do škol, jako jsou obědy zdarma.	+ neobsahuje bod zlomu + vyšší motivace k účasti ve středním vzdělávání u domácností s příjmy do 1,43 násobku ŽM (ztrácí vyšší podporu) + snazší komunikovatelnost díky jednotné výši podpory + klesání komponenty je přehlednější a nepřekrývá se s poklesy ostatních komponent + v případě zavedení sankce za absence se dávka neztrácí, ale je využita k vzdělávání dítěte díky převodu na zvláštního příjemce	- mírně vyšší fiskální náročnost, která ale bude dlouhodobě vyrovnaná pozitivnějším vlivem na vzdělávací úspěšnost (podpora vzdělávání dítěte, větší motivace ke studiu na SŠ) - dávka na dítě není využita k motivaci vystoupit z hmotné nouze (nezvyšuje se přechodem 1,43násobku) – k tomu však slouží jiné nástroje

3.4 Majetkový test

Cílem majetkového testu je zohlednit hodnotu majetku domácnosti ve výpočtu výše dávky. Systémy většinou buď podle hodnoty majetku přímo omezují nárok na dávku nebo její část, vypočítávají z hodnoty majetku srážku, o kterou dávku snižují, nebo započítávají část hodnoty majetku do rozhodného příjmu a jeho navýšením dojde ke snížení dávky.

Vedle zohlednění hodnoty majetku domácnosti hraje také roli, které položky majetku budou z testu vyňaty, tedy nebude se z nich počítat hodnota majetku domácnosti. Například hodnota nemovitosti, kterou žadatel obývá, je z testu osvobozena jak v Británii, tak Irsku.

Druhá nemovitost je v systému Universal Credit z testu osvobozena v případě, že jí užívá blízký příbuzný žadatele, který má omezenou schopnost pracovat nebo pobírá starobní důchod. Druhá nemovitost může být osvobozena i v případě, když je užívána bývalým partnerem žadatele, který je rodič samoživitel nebo s žadatelem nežije v důsledku nevyhnutelných okolností (například protože je žadateli poskytována dlouhodobá péče). Zatřetí systém Universal Credit osvobozuje druhou nemovitost, pokud se ji žadatel snaží prodat.

Dnešní systém

V současném systému osoba nemá nárok na dávku hmotné nouze (tedy PnŽ a DnB) v případě, že má možnost si zvýšit příjmy prodejem svého majetku.

Naopak nárok na příspěvek na bydlení a přídavek na dítě výše majetku žadatele nijak neovlivňuje. Tedy nárok na tyto dávky mají osoby v plné výši bez ohledu na to, zda mají nějaké úspory nebo další majetek, které by mohly využít pro řešení své tíživé situace.

Návrh MPSV

Reforma MPSV stanovuje hranici maximálního množství úspor, kterou když hodnota majetku společně posuzovaných osob přesáhne, domácnost ztratí nárok na dávku státní sociální pomoci.

Hranice závisí na počtu osob v domácnosti. Ke 200 000 Kč za prvního člena domácnosti se přičítá 50 000 Kč za každého dalšího člena domácnosti až do maximální výše 400 000 Kč. Tedy v případě pětičlenné domácnosti další člen už nenavýší hranici úspor.

Pokud hodnota majetku domácnosti tuto hranici přesáhne, domácnost ztratí nárok na dávku.

Netestované položky

Z majetku, který nevstupuje do testu, je osvobozena nejen první nemovitost, ve které domácnost žije, ale i druhá nemovitost po dobu 2–3 let v případě, že ji domácnost přiměřeně užívá k bydlení nebo rekreaci.

Zároveň MPSV navrhuje z testu osvobodit jedno vozidlo za každou zletilou osobu z okruhu SPO, maximálně však dvě vozidla pro daný okruh SPO.

Alternativa PAQ Research

Alternativa PAQ vychází z hranice úspor navrhované MPSV, ale klade si za cíl výši dávky postupně snižovat, a tím odstranit ostrý přechod v podobě ztráty nároku na celou dávku.

V návrhu PAQ v případě, že domácnost hodnotou svého majetku překročí polovinu hranice úspor, se sníží dávka o čtvrtinu a v případě, že překročí tři čtvrtiny hranice úspor, se sníží dávka na 50 % původní výše. Pokud hodnota majetku domácnosti překročí celou hranici úspor, domácnost ztratí nárok na dávku.

Netestované položky

Pokud jde o vyřazení druhé nemovitosti z testu, které navrhuje MPSV, domníváme se, že by majetkový test měl zohlednit, zda je možné, aby žadatel druhou nemovitost poskytl k pronájmu.

Pokud takovou nemovitost žadatel pronajme, nemovitost by měla být z testu osvobozena, a příjem z pronájmu poté zohledněn při výpočtu výše dávky (tak jako pracovní příjem).

Pokud žadatel pronajatelnou nemovitost přiměřeně užívá nebo nelze předpokládat, že je možné nemovitost poskytnout k pronájmu, měla by být takováto nemovitost z testu osvobozena po omezenou dobu, tak jak navrhuje MPSV. Po uplynutí této doby by měla být zahrnuta do majetkového testu.

Motorová vozidla navrhujeme vůbec nepodrobovat majetkovému testu a osvobodit je úplně. Myslíme si, že je obtížné posoudit hodnotu vozidla, která v případě chudších domácností je spíše nižší, navíc domácností s více než dvěma vozidly bude minimum. Rozšíření testu na motorová vozidla se tedy výrazně nepromítne do výše dávky a možné fiskální úspory budou zanedbatelné. Naopak majetkový test na vozidla zbytečně zvýší administrativní náklady na straně úřadů práce, které budou muset hodnotu vozidel posuzovat.

Srovnání

Graf 11 ilustruje dopad varianty majetkových testů navrhovaných MPSV a PAQ na výši dávky vypočítanou dle návrhu MPSV. Příkladem je jednočlenná domácnost s příjmem 10 tis. Kč žijící v Praze.

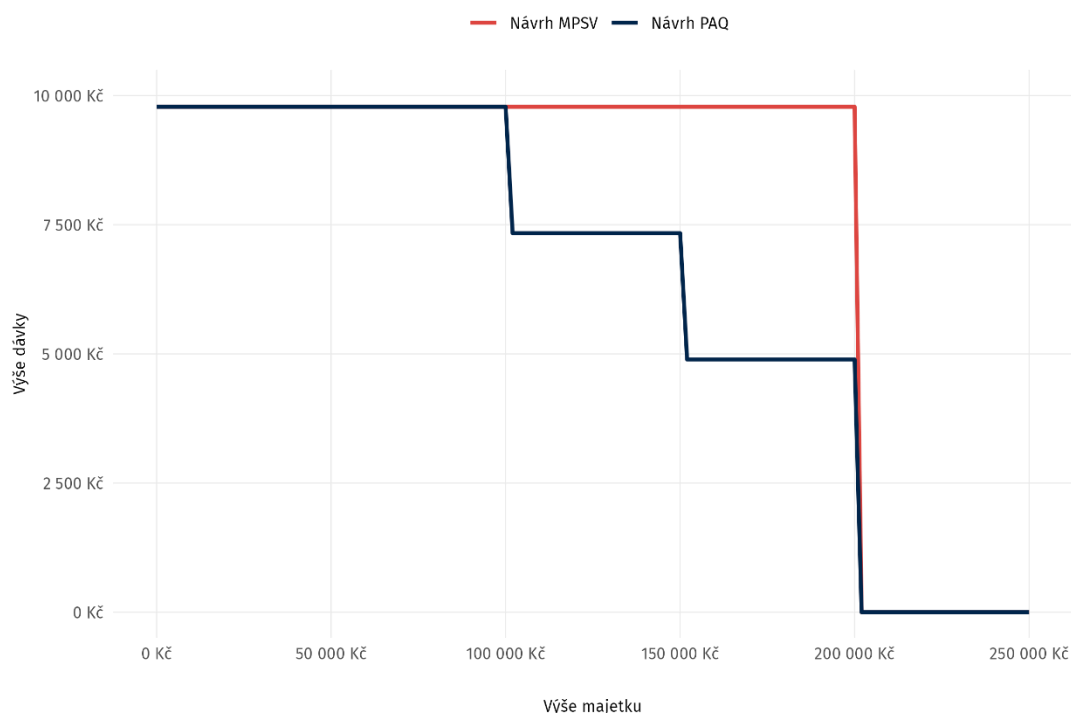
Pro modelovou domácnost hranice úspor majetku bude tvořit 200 tisíc Kč. V návrhu majetkového testu MPSV v případě, že úspory domácnosti překročí tuto hranici, domácnost ztratí nárok na dávku, která činila 9 784 Kč.

V návrhu PAQ, pokud hodnota majetku přesáhne polovinu z hranice úspor, tedy 100 000 Kč, se dávka domácnosti sníží o čtvrtinu – na 7 338 Kč. Pokud majetek přesáhne 150 000 Kč, sníží se na 4 892 Kč (na polovinu). Pokud překročí 200 000 Kč, domácnost na dávku ztratí nárok.

Celkově alternativa PAQ omezuje ostré hranice nároku přítomné v návrhu MPSV, a tak snižuje případnou motivaci nezvyšovat nebo zatajovat úspory. Návrh má potenciál být také fiskálně výhodnější, protože redukuje dávku domácnostem i se středně vysokými úsporami. Na druhé straně změna může zvýšit administrativní náročnost, protože vyžaduje průběžnou aktualizaci deklarované výše úspor, nejen ověřování výše při vstupu do dávkového systému. Průběžné aktualizace by tak musely probíhat s malou frekvencí a mohou být obtížně realizovatelné.

Graf 11

/ Dopad majetkového testu na výši dávky



Počet členů domácnosti: 1, typ regionu: Praha a Brno, příjem domácnosti: 10 000 Kč, normativní náklady na bydlení: 8 480 Kč, energetický paušál: 2 500 Kč

Výhody a nevýhody

	Výhody	Nevýhody
Současný stav - Bez majetkového testu		- domácnosti i s vysokým majetkem mají nárok na dávku
Reforma MPSV - Při hodnotě majetku nad hranici úspor (100 tis. za prvního člena domácnosti a 50 tis. za každého dalšího) domácnost ztrácí nárok na celou dávku.	+ omezuje podporu majetnějším domácnostem	- ostrá hranice nároku na dávku
Návrh PAQ - Při hodnotě majetku nad polovinu hranice úspor se domácnosti snižuje dávka o čtvrtinu, nad tři čtvrtiny hranice úspor se snižuje na 50 %, při hodnotě nad celou hranici úspor, domácnost ztrácí nárok na dávku.	+ omezuje podporu majetnějším domácnostem redukuje ostré hranice nároku na dávku + potenciálně fiskálně výhodnější – kromě ztráty nároku majetnějším domácnostem, redukuje výši dávky i lidem se středně vysokými úsporami	- mírně zesložituje výpočet dávky - průběžné aktualizace mohou zvýšit administrativní náročnost a mohou být obtížně realizovatelné

3.5 Celkové srovnání modelů na více typech domácností

Dopady reformy ukazujeme na modelových domácnostech – jedno, dvou, tři a čtyřčlenných domácnostech žijících ve třech typech regionů (Praha a Brno, obce nad 70 tisíc obyvatel a obce do 70 tisíc obyvatel) s různou ekonomickou aktivitou – pracující, nepracující a zranitelné domácnosti tvořené důchodci.

Grafy 12, 14 a 15 ukazují celkovou výši dávek pro jednotlivé domácnosti podle výše jejich čistého příjmu v současném dávkovém systému, po revizi navrhované MPSV a podle alternativního návrhu PAQ.

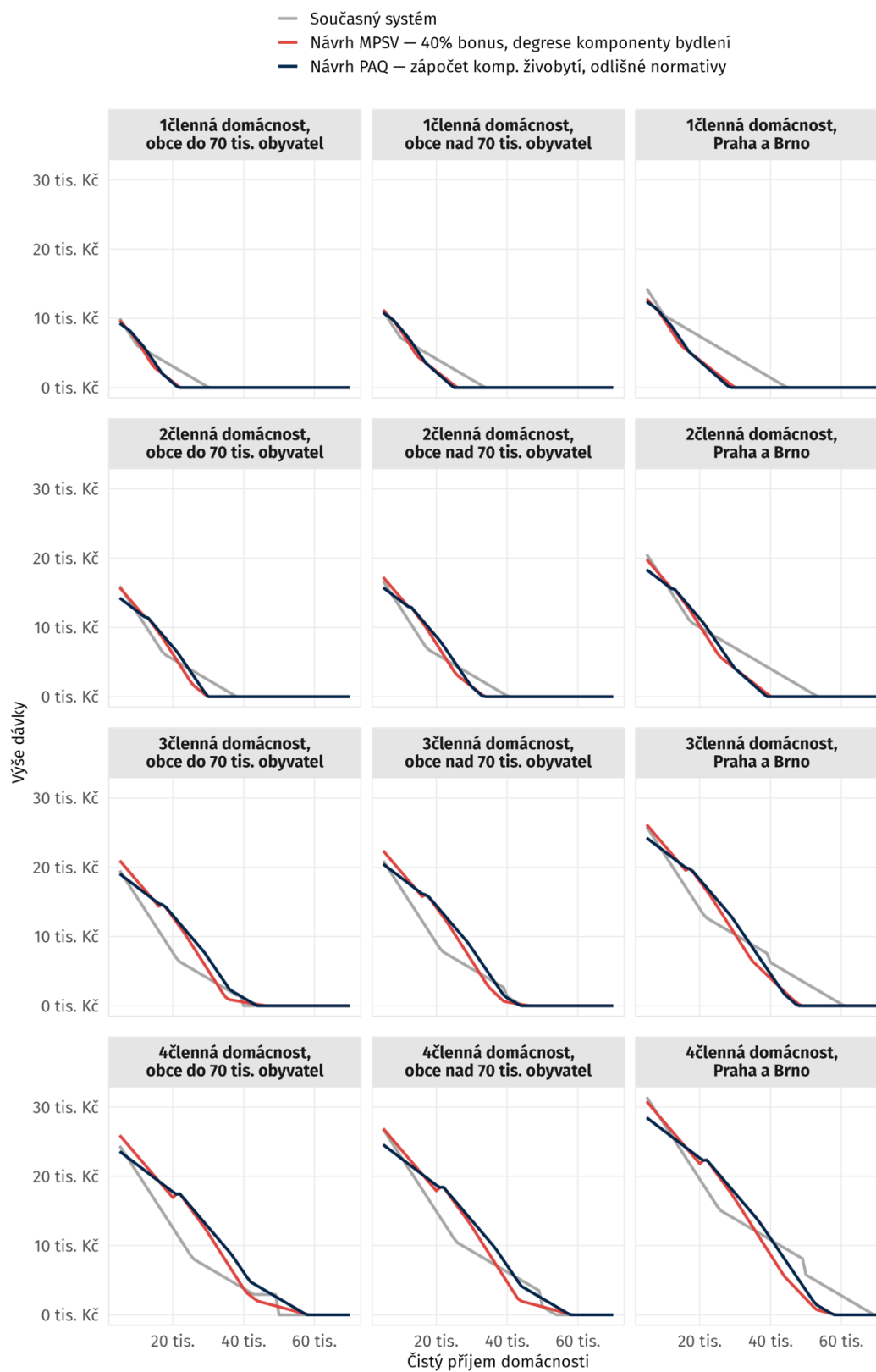
V případě současného systému můžeme vidět, že celková výše dávek se láme ve dvou bodech. První zlom je vidět u všech typů domácností při ztrátě nároku na příspěvek na živobytí při překročení příjmu ve výši 1,3násobku životního minima domácnosti. Druhý zlom se vyskytuje u domácností s nezaopatřenými dětmi při překročení příjmu ve výši 3,4násobku, při kterém domácnosti ztrácejí nárok na přídavek na dítě.

Návrhy MPSV a PAQ u pracujících domácností odstraňují zlomy a velké skoky v celkové výši dávek pomocí prostřednictvím postupného klesání komponenty dítě a pracovního bonusu. V návrhu MPSV u domácností s dětmi je přítomen skok nahoru ve výši dávek kvůli zvýšení komponenty dítě ze základní na zvýšenou sazbu při překročení příjmu ve výši 1,43násobku životního minima. U alternativy PAQ tento skok není přítomen kvůli nenavazování komponenty dítě na výši příjmu.

Grafy 13 a 16 pak ukazují mezní užitek z dodatečně vydělané koruny.

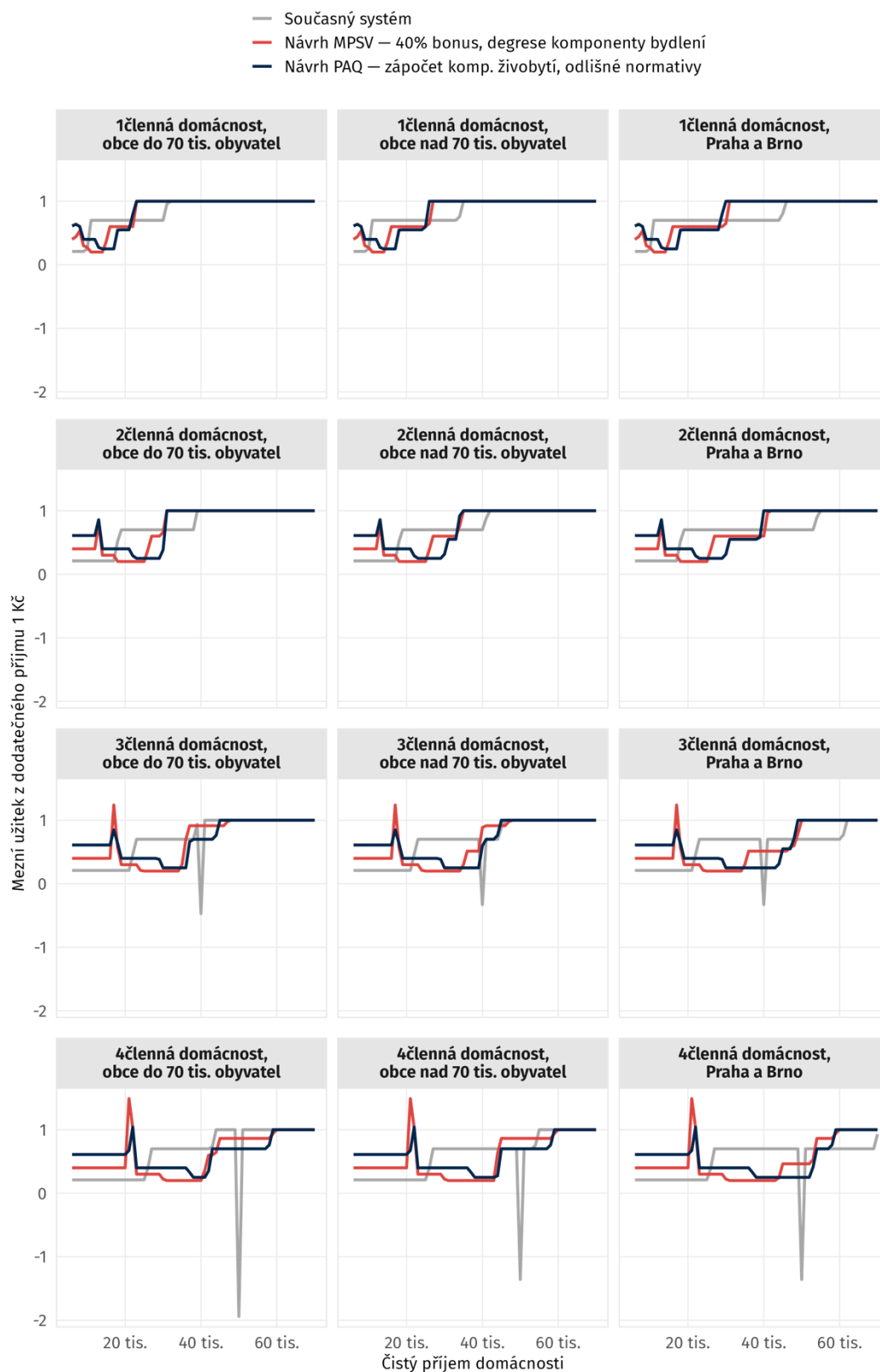
Graf 12

/ Srovnání celkové výše dávek, pracujících



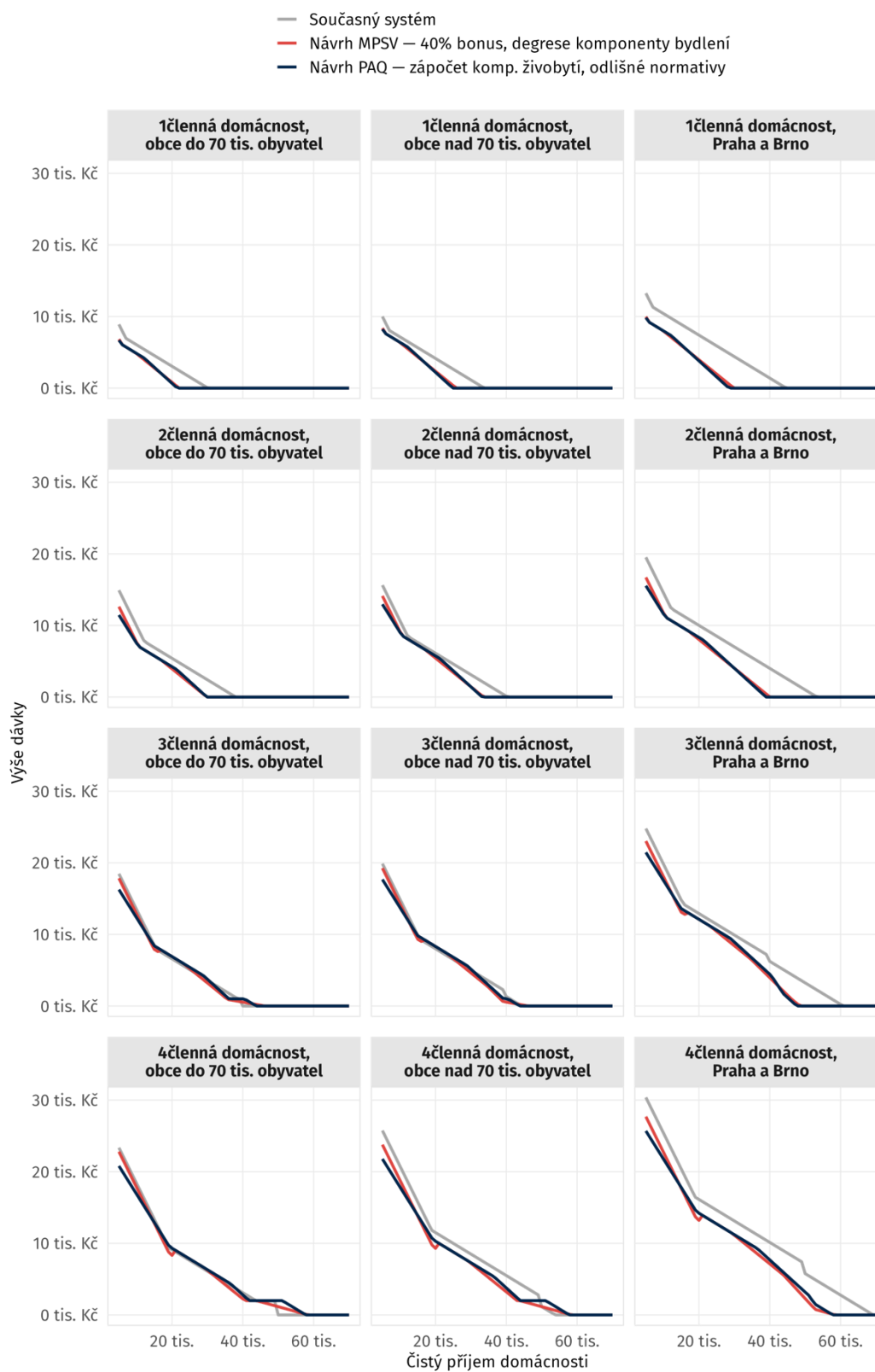
Graf 13

Srovnání mezního užítku, pracující



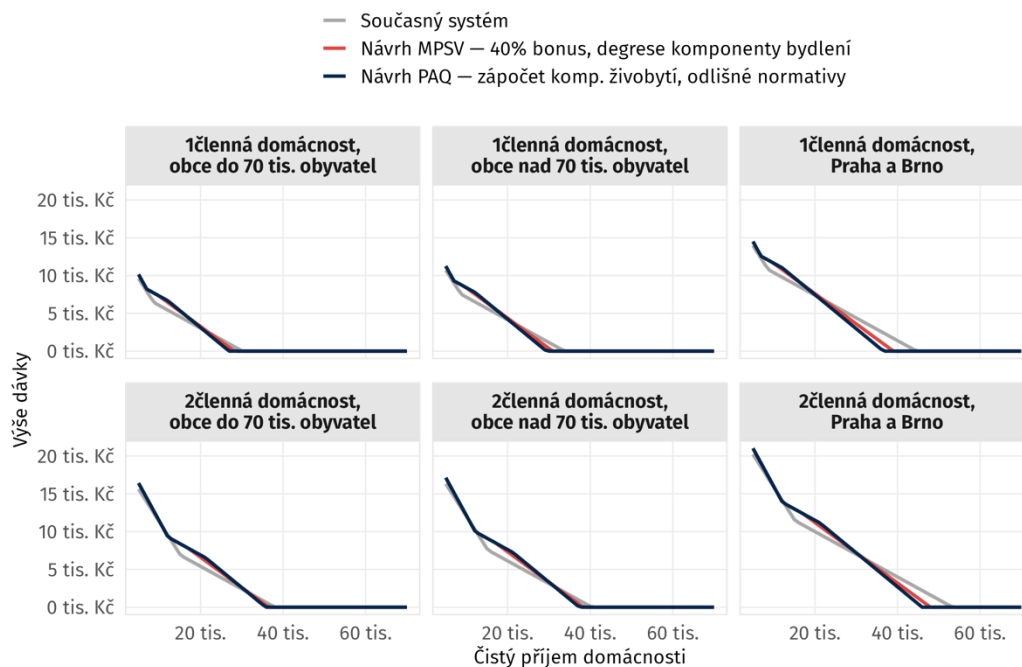
Graf 14

/ Srovnání výše dávek, nepracující



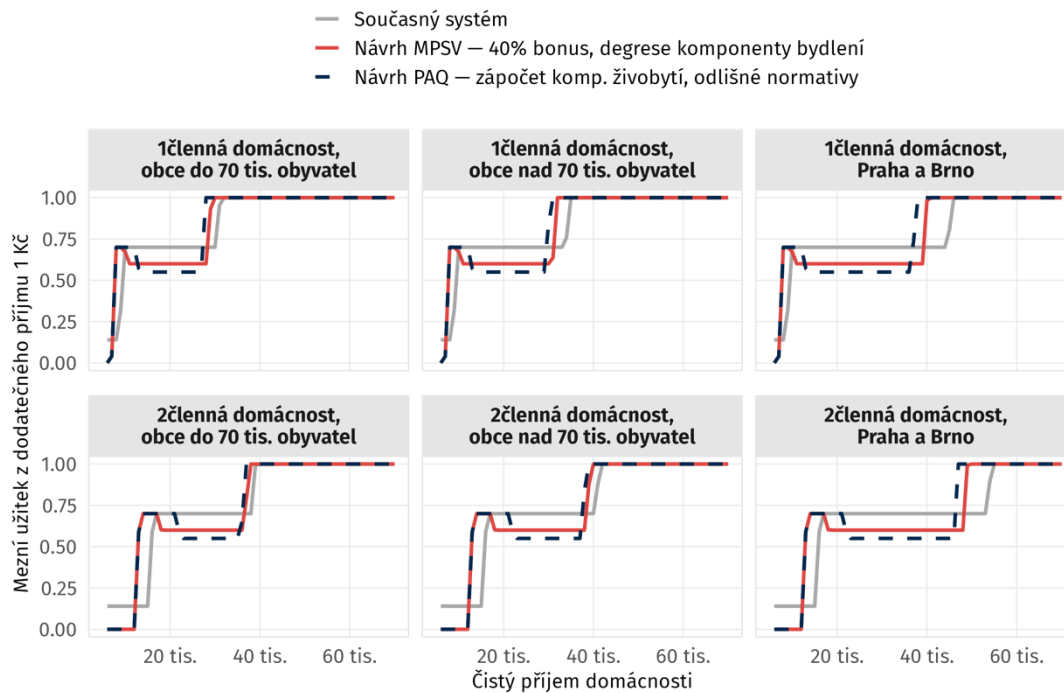
Graf 15

/ Srovnání výše dávek, důchodci



Graf 16

/ Mezní užitek, důchodci



4 Systémové úpravy

4.1 Navázání uznatelných nákladů na bydlení na reálné ceny nájmu

Současný systém normativů na bydlení (dále jen normativů), který návrh reformy MPSV přejímá, rozlišuje tři kategorie podle velikosti obce. Nejnížší normativy jsou v obcích do 70 tis. obyvatel, poté v obcích nad 70 tis. obyvatel a samostatnou kategorií tvoří Praha a Brno, kde jsou normativy nejvyšší. Normativy tak **nejsou navázány na reálné ceny nájmu v obci**.

Podpora v malých obcích s vysokými nájemnými je nedostatečná. Naopak v chudších velkých městech, kde jsou reálné nájemné nižší, vede vysoký normativ k navyšování nájemného a podpoře obchodu s chudobou.

Řešením je podle PAQ Research stanovit normativní náklady na bydlení podle reálných cen nájmu vyplývajících z **cenové mapy**. V návrhu PAQ budou každému žadateli uznány náklady na bydlení na základě velikosti jeho domácnosti a cenové kategorie okresu.

Zavedením normativních nákladů na základě cenové mapy se budou uznatelné náklady na bydlení odvíjet od reálných cen nájmu, což umožní lepší zacílení podpory v bydlení. Opatření má dvě klíčové výhody:

- / 1 /** V oblastech s vysokými nájemnými – zejména v Praze a bohatších malých obcích – dojde ke zvýšení podpory
- / 2 /** V oblastech s nízkými reálnými cenami ale vysokými normativy (zejména v chudších velkých městech) dojde ke snížení maximální výše podpory. To povede k omezení cenotvorného efektu normativů, který částečně podporuje obchod s chudobou možností navyšovat nájem až na hranici normativu.

Klasifikace území podle ceny nájmu

Pro stanovení adekvátních normativů na bydlení nejprve rozdělujeme území České republiky do několika kategorií podle nákladů na bydlení v daném místě. Pro rozdělení používáme dva druhy modelů založené na datech o nabídce nájmu na portálu sreality.cz a agregovaných datech o průměrné prodejní ceně bytů podle ČSÚ.

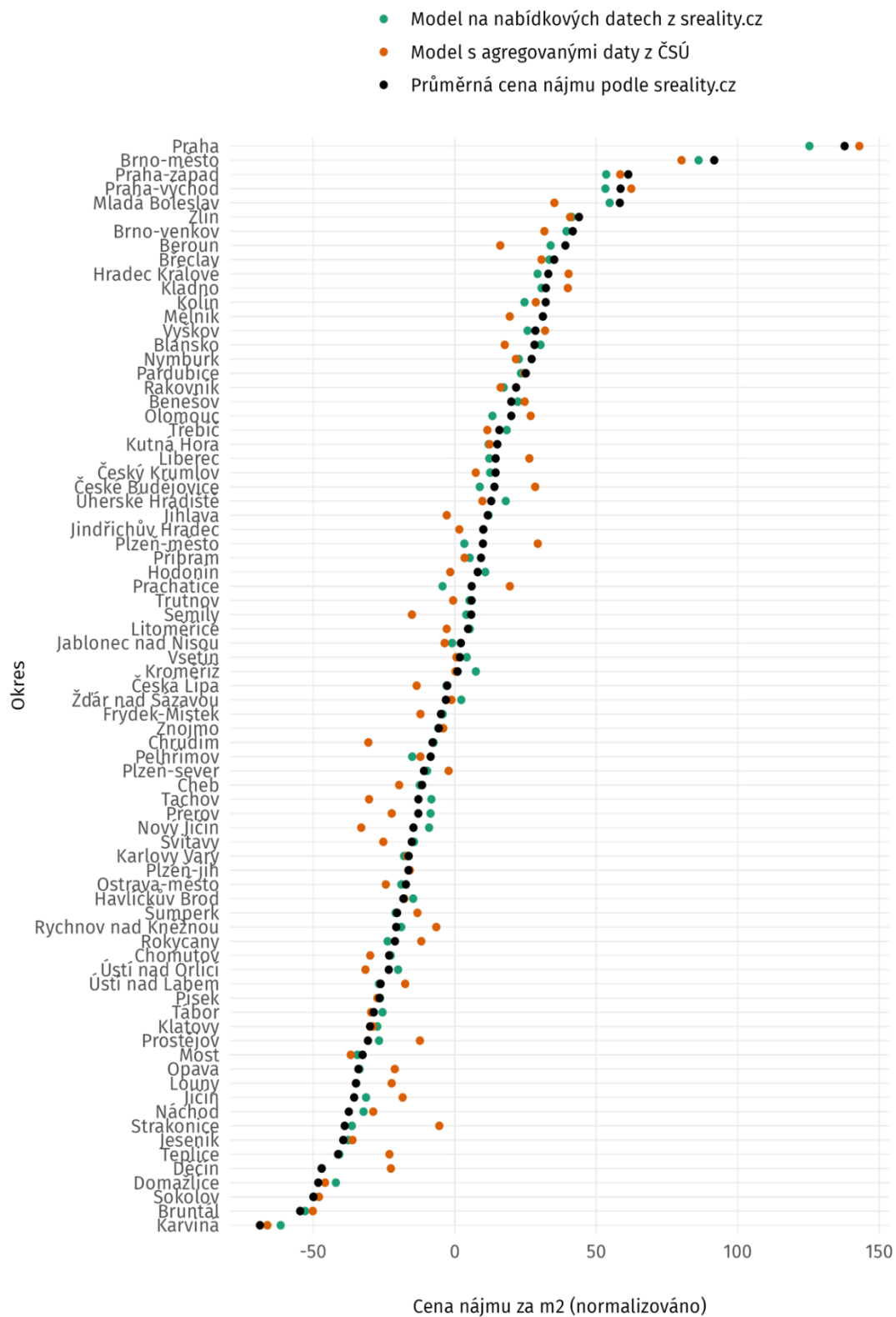
Cílem prvního modelu je odhadnout fixní efekty jednotlivých okresů v ČR (tj. cenovou hladinu v daném okrese na datech očišťujících efekt dispozice a vybavenosti daného bytu). Fixní efekty ukazuje Graf A1 v Příloze.

Druhý model založený na agregovaných datech o cenách bydlení využívá data o průměrné prodejní ceně podle ČSÚ a další sociodemografické charakteristiky daného okresu k vyhlazení cen. Tento model se tak snaží najít robustnější odhad pro okresy, pro něž nemáme velké množství nabídek (nabídka nájemních bytů na portálu sreality.cz obsahuje tisíce nabídek pro Prahu, ale pro okrajové okresy pouze desítky).

Srovnání cenových hladin v jednotlivých okresech podle obou modelů ukazuje Graf 17 níže. Cenové hladiny jednotlivých okresů z obou modelů pak kombinujeme a pomocí hierarchického shlukování klasifikujeme okresy do 4 kategorií, které ukazuje Mapa 1. Dendrogram a Seznam okresů se zařazením do kategorií pak dále uvádíme v Příloze.

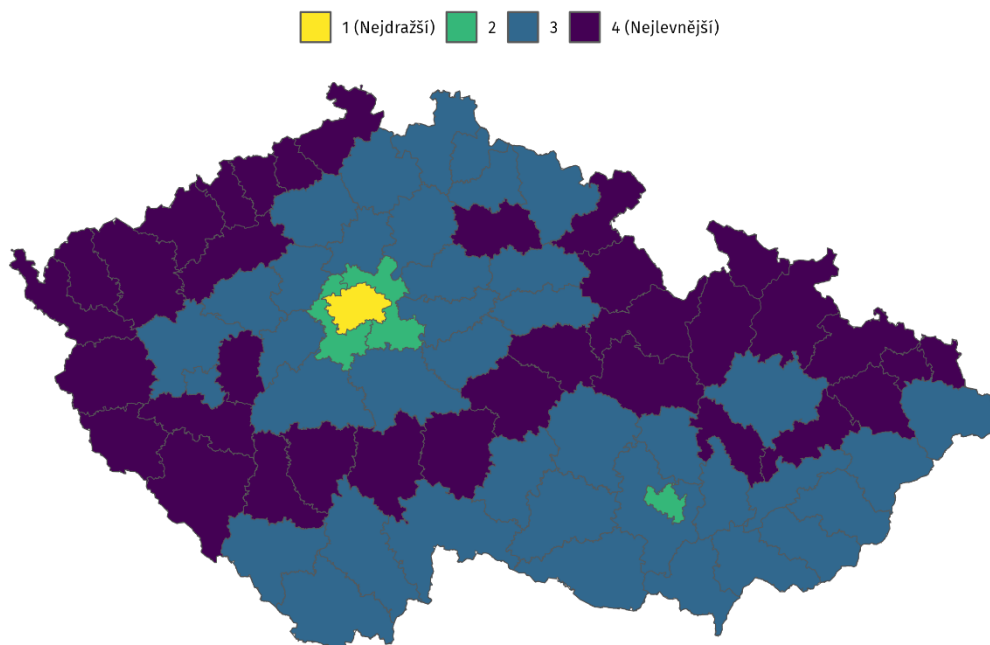
Graf 17

/ Srovnání cen nájmu podle modelů



Mapa 1

/ Rozdělení okresů do kategorií



Adekvátní velikost bytu pro různé domácnosti

Pro výpočet adekvátní velikosti bytu vycházíme z definice přelidnění používané Eurostatem.¹³ Podle této definice osoba žije v přelidněné domácnosti, pokud domácnost nemá k dispozici minimální počet místností odpovídající:

- * Jedné místnosti pro domácnost;
- * Jedné místnosti pro pár žijící v domácnosti;
- * Jedné místnosti pro každou nezadanou osobu starší 18 let;
- * Jedné místnosti na dvojici osob stejného pohlaví ve věku od 12 do 17 let;
- * Jedné místnosti na každou osobu ve věku od 12 do 17 let nespádající do předchozí kategorie;
- * Jedné místnosti na dvojici dětí mladších 12 let

Jako adekvátní bydlení proto počítáme byty s počtem místností, které odpovídají výše uvedené definici (tj. domácnost není přeplněná). Na základě této definice počítáme pro jedno a dvoučlennou domácnost jako adekvátní byty o dispozici 1+1 a 2+kk, pro tříčlennou domácnost byty 2+1 a 3+kk a pro čtyřčlennou domácnost 3+1 a 4+kk. Pro tyto velikosti bytů

¹³ Domácnosti, které mají k dispozici více pokojů, než odpovídá složení domácnosti podle této definice, pak Eurostat označuje za „neodstatečně obydlený byt“. Viz: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Under-occupied_dwelling a https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate

spočítáme průměrnou velikost bytu, kterou shrnuje Tabulka 5, pomocí aritmetického průměru a mediánu z nabídkových dat portálu sreality.cz.

Tabulka 5

/ Adekvátní plocha bytů – vypočítáno z nabídky nájemních bytů (sreality.cz) podle minimální dispozice pro rodinu

Velikost domácnosti	Adekvátní velikost bytu	
	Podle průměrné velikosti bytů s danou dispozicí (m2)	Podle mediánové velikosti bytů s danou dispozicí (m2)
1 a 2členná domácnost	52	47
3členná domácnost	69	62
4 a více členná domácnost	88	77

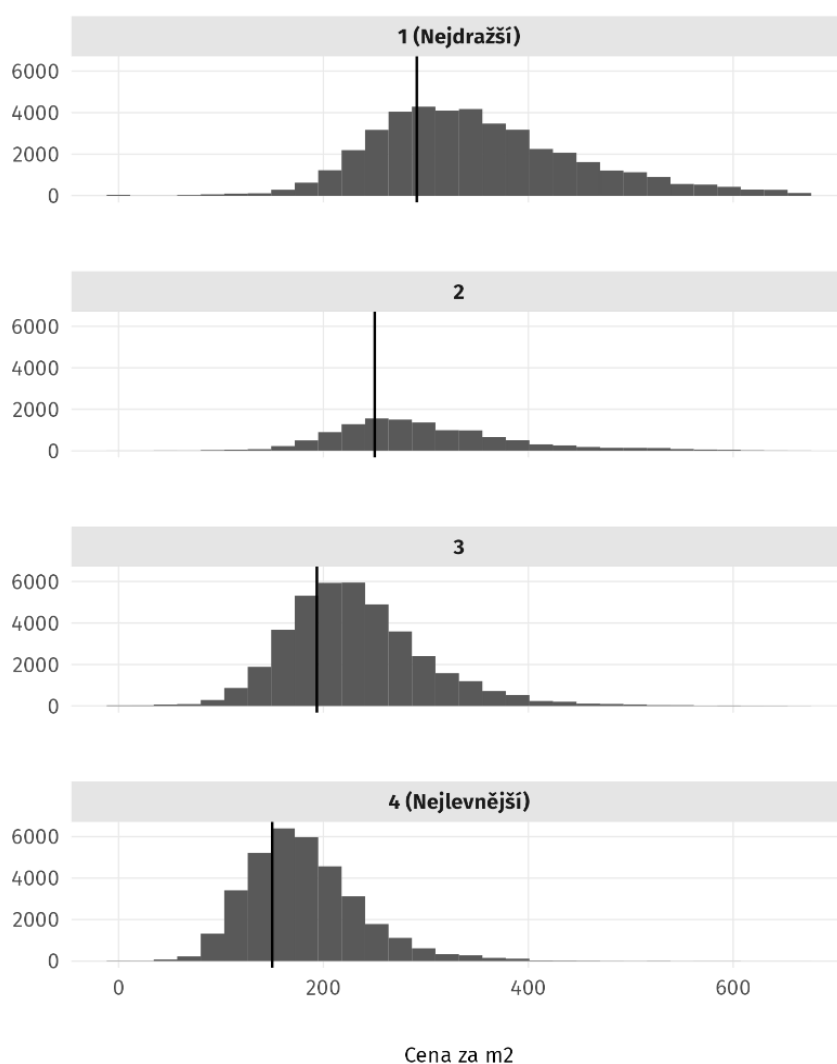
Výsledky výpočtu můžeme ověřit pomocí dat z panelového šetření Život k nezaplacení. Plocha velikosti bytu je založena na otázce na velikost vytápěné plochy. Podle těchto dat jsou výsledné velikosti bytů podobné – pro jednočlenné a dvoučlenné domácnosti 53 m², pro tříčlenné domácnosti 73 m² a pro vícečlenné domácnosti 82 m². Pohybují se tedy spíše blíže adekvátním velikostem spočítaným podle průměrné velikosti nabízených bytů. **Pro kalkulaci normativů budeme ale počítat s mediánovými byty minimální adekvátní dispozice.**

Normativní náklady na nájem

Pro stanovení normativních nákladů na nájem nejprve stanovujeme cenu za m² pro výpočet těchto nákladů na úrovni 25. percentilu nabídkových cen v dané kategorii okresu podle cen nájmu.

Graf 18

/ Distribuce ceny nájmu (Kč/m²) v kategoriích okresů



Zdroj: sreality.cz
Svislá čára ukazuje 30. percentil

Normativ na nájem pak odvozujeme vynásobením takto získané ceny za m² adekvátní velikostí bytu pro danou domácnost – 47 m² pro jednočlennou a dvoučlennou domácnost, 62 m² pro tříčlennou domácnost a 77 m² pro čtyřčlennou a vícečlennou domácnost. Výsledkem jsou normativní náklady za nájem pro danou velikost domácnosti v určité cenové kategorii okresu. Ty jsou uvedeny v Tabulce 6.

Tabulka 6

/ Normativní náklady na nájem

Počet členů domácnosti	4 (Nejlevnější)	3	2	1 (Nejdražší)
1-2 členové	6 714	8 729	11 254	13 160
3 členové	8 857	11 514	14 845	17 360
4 a více členů	11 000	14 300	18 437	21 560

Náklady na energie

Kromě nákladů na nájem domácnosti platí také výdaje za energie. Průměrné náklady na energie podle počtu členů domácnosti shrnuje Tabulka 7. Vychází z dat Život k nezaplacení (reportované měsíční výdaje leden 2023–květen 2023). Reálně návrh počítá s tím, že výdaje na energie budou do nákladů započítávány automaticky z dat od dodavatele energií v případě domácností s příjmem do 1,43násobku ŽM (v adresné části). V případě domácností s příjmem nad 1,43násobek (v paušální části) se k nákladům na bydlení přičtou hodnoty energetických paušálů (nedokládají se reálné náklady na energie). Tyto průměrné částky slouží k odhadu, jaké budou při sečtení paušálů na nájem a nákladů na energie celkové náklady bydlení.

Tabulka 7

/ Náklady na energie

Velikost domácnosti	Náklady na energie (medián)
1-2 členové	2621
3 členové	3006
4 a více členů	3386

Celkové náklady na bydlení pro danou velikost domácnosti a kategorii okresu ukazuje Tabulka 8 níže.

Tabulka 8

/ Odhadované celkové náklady

Velikost domácnosti	Kategorie okresu	Normativ na nájem	Náklady na energie	Celkové náklady
1-2 členové	4 (Nejlevnější)	6 714	2 621	9 335
1-2 členové	3	8 729	2 621	11 350
1-2 členové	2	11 254	2 621	13 875
1-2 členové	1 (Nejdražší)	13 160	2 621	15 781
3 členové	4 (Nejlevnější)	8 857	3 006	11 863
3 členové	3	11 514	3 006	14 520
3 členové	2	14 845	3 006	17 851
3 členové	1 (Nejdražší)	17 360	3 006	20 366
4 a více členů	4 (Nejlevnější)	11 000	3 386	14 386
4 a více členů	3	14 300	3 386	17 686
4 a více členů	2	18 437	3 386	21 823
4 a více členů	1 (Nejdražší)	21 560	3 386	24 946

Normativní náklady na nebytové bydlení

Specifickým typem bydlení je tzv. substandardní bydlení, kam patří např. ubytovny a nezkolaudované prostory. Na ten se nevztahuje příspěvek, ale doplatek na bydlení. Cílem je doplatek začlenit do nového systému. To se ale musí stát způsobem, který limituje uznatelné výdaje na nebytové bydlení a nepodporuje obchod s chudobou (navyšování cen ubytoven).

Normativy počítáme podobným způsobem jako normativy výše (násobek 25. percentilu ceny za m² krát adekvátní velikost bydlení), upravujeme pouze adekvátní plochu bydlení, která činí počet osob v domácnosti (2–4) vynásobený 8 m² (minimální adekvátní plocha pro osobu) plus 10 m² (na sdílené prostory)¹⁴ a k paušálním nákladům připočítáváme průměrné ceny energií podle velikosti domácnosti.

¹⁴ Podle normy ČSN 73 4301 je nejmenší plocha ložnice s jedním lůžkem 8 m², se dvěma lůžky pak 12 m².

Tabulka 9

/ Normativní náklady na substandardní bydlení

Velikost bytu	Kategorie okresu			
	4 (Nejlevnější)	3	2	1 (Nejdražší)
1–2 členové	6 335	7 450	8 846	9 901
3 členové	7 863	9 320	11 147	12 526
4 členové	9 386	11 186	13 442	15 146

Celkově se tedy uznatelné náklady na pobyt mimo bytové bydlení pohybují na 60–67 % uznatelných nákladů v nájemním bydlení pro domácnosti stejného typu ve stejném typu regionu.

Pro srovnání průměrné ceny neadekvátního bydlení podle Sčítání lidí v bytové nouzi z roku 2022¹⁵ byly následující:

Tabulka 10

/ Průměrné ceny neadekvátního bydlení

Počet členů domácnosti	Nevhodné bydlení		Ubytovny	
	Průměr	Medián	Průměr	Medián
1 člen	5 748	6 000	5 751	5 500
2 členové	8 002	9 000	9 118	9 000
3 členové	9 665	9 900	9 970	9 750
4 členové	9 930	10 700	11 352	11 000
5 členů	11 419	11 850	14 910	15 000

Srovnání normativních nákladů s návrhem normativů v reformě MPSV

Normativní náklady navrhované PAQ Research umožní lepší zacílení podpory zvýšením podpory oproti normativu v oblastech s vyššími cenami nájmu. Jde zejména o Prahu a poté bohaté obce do 70 000 obyvatel, jejichž normativ podhodnocuje reálnou cenu nájmu, a to kvůli odstupňování výše normativu podle velikosti obce.

¹⁵ Zdroj: http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Souhrnn_zvren_zprva.pdf

Tabulka 11

/ Srovnání normativu PAQ a normativu MPSV v Praze a bohatších obcích

Velikost domácnosti	Velikost obce	Kategorie PAQ	Normativ MPSV ¹⁶	Normativ PAQ ¹⁷	Rozdíl
Praha					
1 člen	Praha a Brno	1 (Nejdražší)	10 980	15 781	4 801
2 členové			14 327	15 781	1 454
3 členové			17 100	20 366	3 266
4 členové			18 210	24 946	6 736
Obce v okolí Prahy					
1 člen	Do 70 tis. obyvatel	2	7 837	13 875	6 038
2 členové			10 240	13 875	3 635
3 členové			12 100	17 851	5 751
4 členové			13 210	21 823	8 613
Obce v třetí kategorii PAQ, např. Kladno					
1 člen	Do 70 tis. obyvatel	3	7 837	11 350	3 513
2 členové			10 240	11 350	1 110
3 členové			12 100	14 520	2 420
4 členové			13 320	17 686	4 366

Naopak ve velkých chudších městech a obcích na periferii dojde ke snížení podpory. Tímto se omezí možnost uměle navyšovat nájem nad obvyklou tržní cenu. Obchod s chudobou se v těchto oblastech stane méně lukrativní.

¹⁶ Zahrnuje normativní náklady na bydlení, energetický paušál a poplatky.

¹⁷ Zahrnuje paušál na bydlení a paušál na energie.

Tabulka 12

/ Srovnání normativů ve velkých chudších městech a obcích na periferii

Velikost domácnosti	Velikost obce	Kategorie PAQ	Normativ MPSV ¹⁸	Normativ PAQ ¹⁹	Rozdíl
Ostrava, Ústí nad Labem a další					
1 člen	Alespoň 70 tis. obyvatel	4 (Nejlevnější)	9 380	9 335	-45
2 členové			11 740	9 335	-2 405
3 členové			13 600	11 863	-1 737
4 členové			14 298	14 386	88
Obce na periferiích					
1 člen	Do 70 tis. obyvatel	4 (Nejlevnější)	7 837	9 335	1 498
2 členové			10 240	9 335	-905
3 členové			12 100	11 863	-237
4 členové			13 320	14 386	1 066

Možnost obcí určovat hladinu normativních nákladů

Mimo stanovení hladiny normativu na 50. percentil současných žadatelů, návrh MPSV také počítá s možností obcí si dobrovolně zvolit odlišnou úroveň normativů buď na 40., nebo 60. percentil. Podle této úrovně by byla následně vypočítána výše komponenty bydlení obyvatelům obce. Tímto způsobem podle návrhu budou moci obce reflektovat obvyklé ceny nájemního bydlení.

Zavedení možnosti obcí si stanovovat normativy, podle kterých bude vyměřena dávka jejím obyvatelům, nedoporučujeme. Především není zřejmé, zda budou rozhodnutí obcí reflektovat ceny bydlení, návrh proto nenahrazuje potřebu použití cenové mapy pro stanovení normativů.

Naopak návrh přináší riziko, že obce budou nastavovat úroveň normativů účelově. Buď mohou uměle nastavit normativ na 60. percentil, a tím nahrazovat vlastní investice do sociálních služeb či vzdělání prostředky ze státního rozpočtu vyplácené prostřednictvím dávek. Na druhé straně se mohou namísto řešení sociálních problémů snažit stanovením normativu na 40. percentil vytlačit ze svého území domácnosti pobírající dávky.

¹⁸ Zahrnuje normativní náklady na bydlení, energetický paušál a poplatky.

¹⁹ Zahrnuje normativ na bydlení a paušál na energie.

4.2 Reforma v oblasti oddlužení (výpočet z příjmu po srážkách a redukce srážek)

V současné době se v oblasti oddlužení a exekucí nárok na dávku a její výše posuzuje podle příjmu žadatele před insolvenčními srážkami ze mzdy. Příjem před srážkami ovšem nereflektuje reálnou výši příjmu, který má žadatel k dispozici na úhradu svých životních potřeb a bydlení. Reálný příjem je podstatně nižší právě kvůli insolvenčním srážkám, jejichž nastavení je v gesci ministerstva spravedlnosti. Zároveň srážky v přednostní exekuci (dluhy státu a výživné) a v oddlužení jsou vysoké – sráží se 2/3 příjmu nad nezabavitelné minimum.

Užitek z příjmu se v oddlužení redukuje dvakrát. Nejprve prostřednictvím vysoké srážky, neboť výše srážky se zvyšuje s rostoucími pracovními příjmy. Poté také v dávce, jejíž výše klesá s rostoucími příjmy. Tento systém pro osoby mimo insolvenční postupně snižuje výši dávky se zvyšujícími se příjmy. Ale pro osoby v insolvenční exekuci vytváří past, protože výše dávky je odvozena od příjmů před srážkami, ne od reálného příjmu domácnosti (po srážkách). Jak ukazují příklady níže – při takovém nastavení může čistý příjem domácnosti v oddlužení i výrazně klesnout, pokud její pracující člen zvýší hrubou mzdu o 10–20 tisíc Kč. To má dva důsledky:

- / 1 /** Dnešní praxe ve výsledku penalizuje legální práci a motivuje žadatele zatajovat svůj příjem, protože vede k nízkému užtku z vydělaného příjmu.
- / 2 /** Žadatel je demotivován od vstupu do oddlužení, kde je na rozdíl od nepřednostní exekuce výrazně vyšší srážka vedoucí ke ztrátě příjmů.

Navrhujeme, aby se:

- a.** Výpočet dávky státní sociální pomoci prováděl na základě příjmu žadatele po insolvenčních srážkách.
- b.** Zároveň snížila srážka v insolvenčních na 50 % (střední hodnota mezi přednostní a nepřednostní exekucí).

Podpora bude adekvátně reflektovat reálnou výši příjmu žadatele a mechanismus výpočtu nebude demotivovat od legální práce a vstupu do oddlužení.

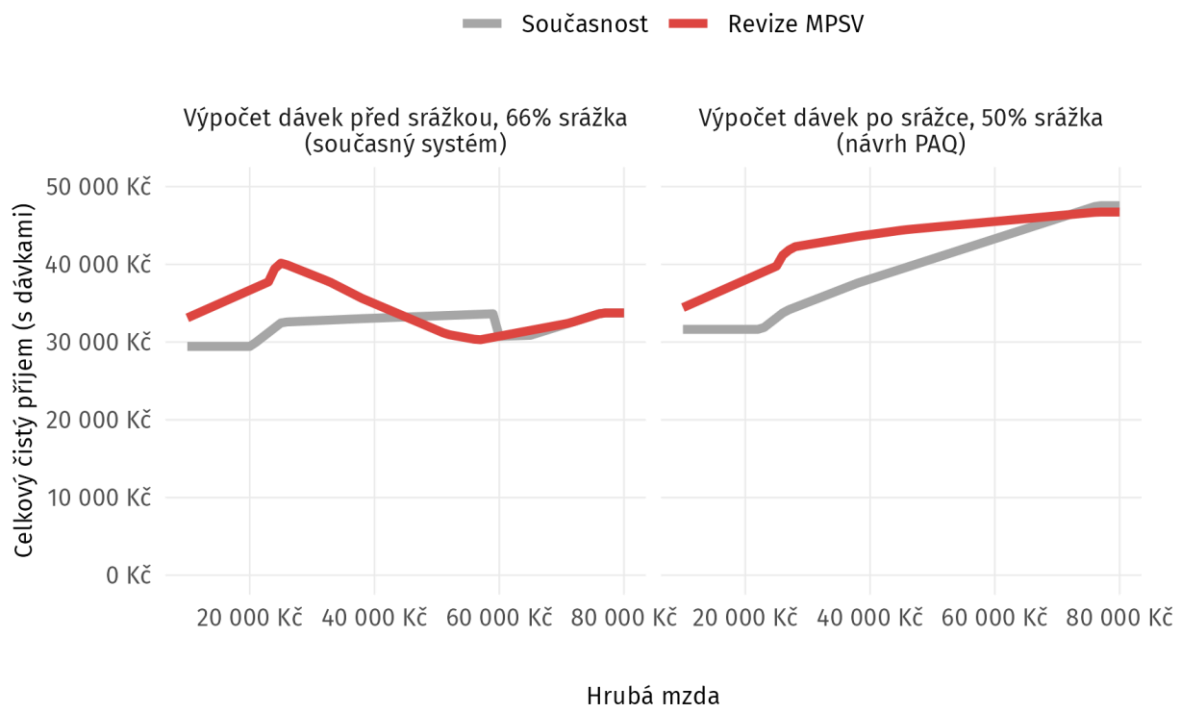
Graf 19 níže ukazuje výši celkového čistého příjmu (včetně dávek) pro modelovou domácnost dvou dospělých se dvěma dětmi v obci do 70 tisíc obyvatel. Část grafu vlevo ukazuje současný systém s výpočtem dávek před insolvenční srážkou ve výši 66 % a část vpravo výpočet dávek po insolvenční srážce ve výši 50 %.

Graf 19 ukazuje, že dnes u vícečlenných domácností neroste čistý příjem domácnosti se zvyšující se hrubou mzdou při výpočtu dávek před insolvenční srážkou. Ačkoliv postupné snižování výše dávky s rostoucími příjmy je žádoucí změna navrhovaná MPSV kvůli lepšímu zacílení podpory na potřebné domácnosti a omezení podpory domácností s vyššími příjmy, situace pro lidi oddlužení by po reformě byla ještě horší – v případě modelové domácnosti klesá celkový čistý příjem při hrubé mzdě od 26 do 60 tisíc Kč. Důvodem je navrhovaná

degrese komponenty bydlení a komponenty dítě. Člověk v insolvenci je zvýšením příjmu penalizován srážkami (2/3) a navíc rychlejším poklesem dávek počítaných z příjmu před srážkou.

Graf 19

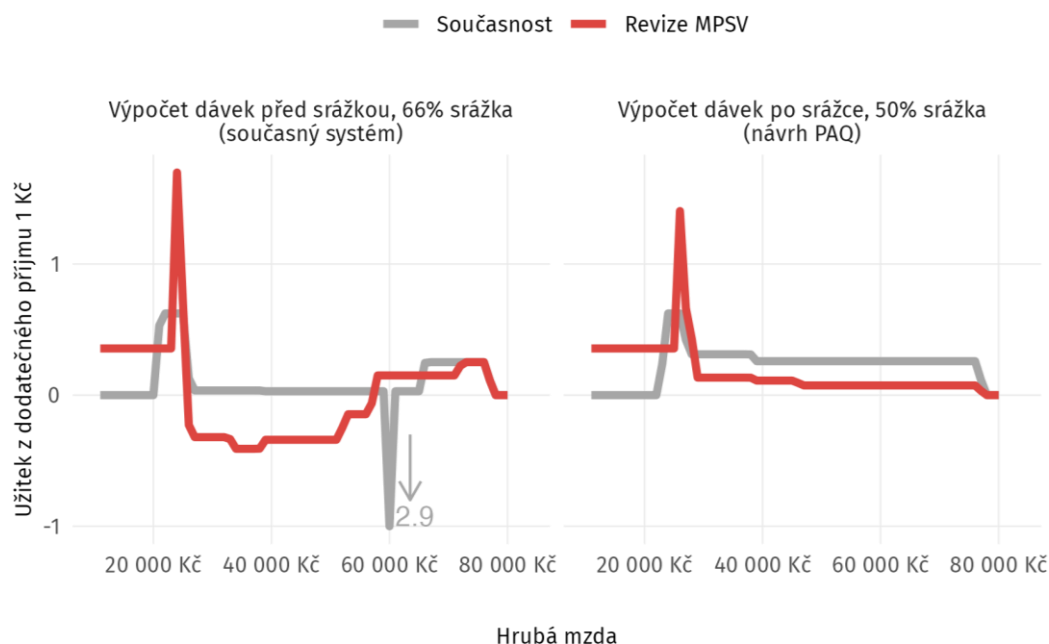
/ Celkový čistý příjem s dávkami – 4členná domácnost, obec do 70 tisíc obyvatel



Poznámka: 2 dospělí + 2 děti

Graf 20

/ Užitek z práce po insolvenčních srážkách



Poznámka: 2 dospělí + 2 děti

Tomu odpovídá i Graf 20 výše ukazující užitek z práce. Při výpočtu výše dávek před insolvenční srážkou je užitek z práce podle současného nastavení dávkového systému téměř nulový, což snižuje motivaci dlužníků zvyšovat svoje pracovní příjmy. Navrhovaná reforma podle parametrů MPSV užitek z dodatečného příjmu u vícečlenných domácností ještě snižuje, protože rychleji snižuje výši dávky s rostoucím příjmem. V kombinaci se srážkami ale vzniká výrazně negativní užitek z práce.

Naproti tomu při kombinaci výpočtu dávek po srážce a snížení srážky v insolvenci na 50 % celkové čisté příjmy domácnosti rostou (viz Graf 19). Užitek z práce je při 50 % srážce sice stále nižší než u člověka mimo insolvenci, ale je pořád pozitivní.

Graf 21 nakonec ukazuje saldo státu, tedy rozdíl mezi daňovými odvody z práce a vyplacenými dávkami. Při jinak stejné hrubé mzdě jsou dávky: a) navýšeny kvůli výpočtu z příjmu po srážce (dorovnávají nižší příjem), b) naopak redukovány omezením rozsahu srážky, které neredukují čistý příjem.

Hrubá mzda se ale může měnit, protože systém ovlivňuje motivaci lidí legálně pracovat. **Pokud systém motivuje k navyšování legálních příjmů, zvyšují se i daňově-odvodové příjmy a zlepšuje celkové saldo státu.** Pokud lidé optimalizují pracovní aktivitu a hrubou mzdu k dosažení co nejvyššího čistého příjmu, v případě zaměstnance ve čtyřčlenné domácnosti při zavedení dávkového systému MPSV se vyplatí:

- * V současném systému insolvence (2/3 srážka, výpočet dávky před srážkami) snížit hrubou mzdu na cca 25 tisíc Kč (s dalším navyšováním mzdy klesá čistý příjem).

Měsíční saldo státu při této mzdě činí cca minus 8,9 tisíce Kč (dávky jsou vyšší než odvody).

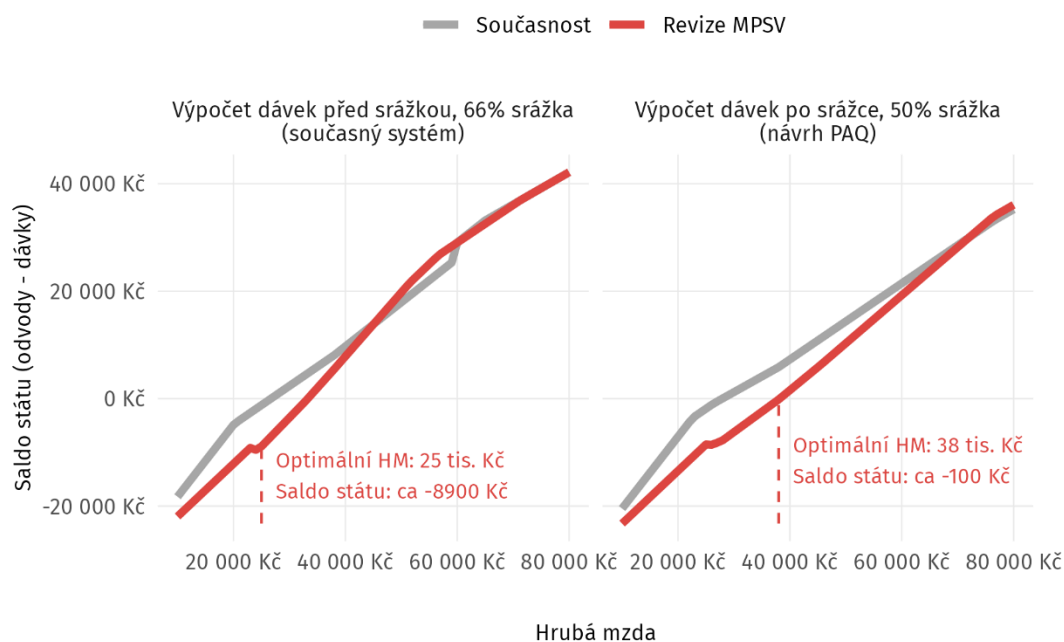
- * V upraveném systému (50 % srážka, výpočet dávky po srážkách) se stejnému zaměstnanci výrazně vyplatí navyšovat hrubou mzdu až do úrovně cca 38 tisíc Kč (pak klesá užitek z práce na cca 10 %). Při této mzdě saldo státu tvoří cca minus 100 Kč (dávky jsou vyšší než odvody).

Do tohoto systému samozřejmě vstupuje možnost lidí mít příjmy na černo, která by ale v insolvencích měla být v nových pravidlech redukována. Ta počítají se zavedením minimálního adekvátního příjmu podle věku, kvalifikace a místa bydliště osoby. Člověk s exekucemi by nově této výše příjmu musel dosáhnout, aby mohl do insolvence vstoupit, což omezuje jeho možnost nechávat si část příjmu vyplácet na černo.

Celkově lze předpokládat, že navýšení pozitivních motivací legálně pracovat spíše nezhorší celkové saldo státu ve výběru daní/odvodů a výplatě dávek.

Graf 21

/ **Saldo státu (rozdíl mezi daňovými odvody a vyplacenými dávkami)**



Poznámka: 2 dospělí + 2 děti

4.3 Omezení sankčních srážek dávky

Ztráta nároku při vyřazení z evidence ÚP

Návrh MPSV podmiňuje nárok na dávku státní sociální pomoci (DSSP), tím že žadatel je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání úřady práce v případě, že nepracuje déle než 30 h měsíčně, není OSVČ nebo nepatří do jedné ze skupin zranitelných osob.

V současnosti se vedením žadatele v evidenci podmiňuje (mimo podpory v nezaměstnanosti) jen nárok na dvě dávky hmotné nouze – příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Návrh MPSV tedy v důsledku rozšiřuje dávky, na které se vztahuje tato podmínka, o dávky SSP (příspěvek na bydlení a přídavek na dítě), které jsou v rámci DSSP nahrazeny komponentou bydlení a komponentou dítě.

Z evidence ÚP může být žadatel vyřazen na 3–6 měsíců při neplnění podmínek, a to podle závažnosti porušení. Žadatel má například povinnost pravidelně docházet na pobočku ÚP. Pokud se na pobočku nedostaví jen jednou bez vážného důvodu, bude z evidence uchazečů o zaměstnání vyřazen na 3 měsíce. Tímto ztratí nárok na celou DSSP, tedy všechny její komponenty, včetně komponent bydlení a dítě, na které měl v současnosti nárok (ve formě příspěvku na bydlení a přídavku na dítě).

Za porušení podmínek vedení v evidenci ÚP podle návrhu MPSV v případě jednočlenné domácnosti jednoho nepracujícího žadatele tedy následuje sankce ve výši 100 % DSSP na dobu mezi třemi a šesti měsíci.

Pokud osoba vyřazená z evidence žádá o dávky spolu s dalšími osobami v domácnosti, komponenta bydlení se krátí poměrně dle podílu osob mimo evidenci na celkovém počtu SPO. Tedy, v případě čtyřčlenné domácnosti, ve které je jedna osoba mimo evidenci ÚP se výše komponenty pro čtyřčlennou domácnost sníží o jednu čtvrtinu. Komponenta živobytí se pak krátí tím způsobem, že do výpočtu komponenty vstupují jen částky životního minima nevyřazených členů. Komponenta dítě, ani pracovní bonus ostatních členů domácnosti nejsou dotčeny.

Sankce za neplnění aktivizačního plánu

Návrh reformy v současné podobě u domácností s příjmem do 1,43násobku ŽM počítá se zavedením aktivizačního plánu. Úřady práce zpracují z okruhu společně posuzovaných osob plán pro každou zletilou osobu a nezletilé dítě, které je vedeno v evidenci uchazečů o zaměstnání po skončení povinné školní docházky. Plán se bude skládat ze dvou složek – aktivizačních a inkluzivních opatření, která musí osoby dodržovat. Deklarovaným cílem aktivizačních opatření je směřovat k uplatnění žadatele na trhu práce. Inkluzivní opatření by měla cílit na jeho začlenění, například pomocí řešení exekucí.

Pracovník ÚP bude plnění aktivizačních a inkluzivních opatření žadatelem vyhodnocovat. Za plnění aktivizačního plánu se žadateli navýší částka životních potřeb (na základě, které

se vypočítává komponenta živobytí) z existenčního na životní minimum. Pokud žadatel neplní opatření aktivizačního plánu, bude částka životních potřeb rovna **existenčnímu minimu**. V případě, že opatření, bude rovna **životnímu minimu**. Pro skupiny zranitelných osob (viz Kapitola 2.3) je částka životních potřeb automaticky rovna životnímu minimu.

Komponenta živobytí se následně vypočítá jako rozdíl mezi částkou životních potřeb domácnosti a příjmem domácnosti sníženým o 30 %.

Systém výpočtu částky životních potřeb a komponenty živobytí tedy vede k **sankčním srážkám** za neplnění opatření aktivizačního plánu. Ty v případě domácnosti dvou dospělých a dvou nezaopatřených dětí mohou činit **až 2 250 Kč měsíčně**.

Ze současného návrhu MPSV není jasné, jaká opatření bude aktivizační plán obsahovat, ani jaké jednání žadatele bude považováno za jeho porušení. Nevíme, zda sankce bude následovat při každém porušení plánu nebo jen pokud žadatel nebude plnit plán opakovaně. Zároveň není zřejmé, co bude sankcionovaný žadatel muset učinit pro to, aby mu částka životních potřeb byla navrácena zpět na úroveň životního minima.

Tyto podrobnosti o nastavení aktivizačního plánu by mělo ministerstvo před vydáním vyhlášky zveřejnit a upravit fungování plánu ve spolupráci s poskytovateli sociálních služeb a dalšími aktéry se zkušenostmi v oblasti péče o zranitelné žadatele.

Vzhledem k zahraničním zkušenostem musíme však varovat před příliš přísným aktivizačním režimem a četným udílením sankčních srážek. Zahraniční evidence totiž ukazuje na souvislost zahraničních sankcí s negativními důsledky pro žadatele i pro dávkový systém jako celek. Sankce mohou souviset se zhoršením duševního zdraví žadatelů (Williams, 2019), souviset se snížením čerpání dávky oprávněnými osobami (take-up) (Fox, Feng a Reynolds, 2022) nebo vést ke snížení příjmů a nestabilitě pracovního poměru po skončení období nezaměstnanosti (Arni, Lalive a van Ours, 2012).

Zahraniční evidence

Současné poznání ohledně dopadů sankčního odebrání především podpory v nezaměstnanosti, ale i dalších dávek podmíněných aktivizačními požadavky shrnuje v přehledové studii Pattaro et al. (2022). Autoři zkoumali závěry celkem 94 kvantitativních studií publikovaných mezi lety 1990 a 2019. Studie kategorizují podle toho, zda se zabývají výstupy v oblasti trhu práce – 59 studií – nebo v dalších oblastech – 26 studií. Zbýlých 9 zkoumaných studií reportovalo oba typy výstupů.

Pokud jde o trh práce, autoři konstatují, že metodologie zkoumaných studií umožňuje činit kauzální závěry a mluvit o přímém dopadu sankcí. Sankce sice zvyšují krátkodobou zaměstnanost, v dlouhodobém horizontu však mají sankce negativní vliv na kvalitu zaměstnání, stabilitu práce a příjmy žadatele. Zároveň sankce zvyšují míru návratu žadatele zpět do nezaměstnanosti a do dávkového systému po skončení zaměstnání.

V oblasti dalších výstupů autoři konstatují, že metodologie zkoumaných studií neumožňují hovořit o kauzalitě, ale o souvislostech sankcí se zkoumanými ukazateli. Uložení sankce

ve zkoumaných studiích souviselo především se zvýšením finanční a potravinové nouze žadatelů nebo zhoršením jejich fyzického a psychického zdraví.

Fungování sankcí mimo pracovní trh zkoumal i Williams (2019) na příkladu sankčního odebrání komponenty standardní příspěvek (standard allowance) v rámci britské dávky sociální pomoci Universal Credit mezi lety 2010 a 2015. Režim Universal Credit v tomto období umožňoval sankčně odebrat část této dávky při neplnění aktivizačních požadavků. Williams ve své studii dochází k závěru, že na úrovni anglických municipalit je počet sankčních odebrání tohoto komponentu pozitivně asociován s počtem lékařských předpisů antidepresiv. To vše při kontrole sociodemografického složení municipalit a ekonomických podmínek. Williamsovy závěry indukují, že častější sankční odebrání dávek v dané obci souvisí s vyšším výskytem problémů v oblasti duševního zdraví.

Psychologické dopady na žadatele vyplývající z jejich participace v dávkovém systému literatura popisuje konceptem administrativního břemene.

Moynhian, Herd a Harvey (2014) definují administrativní břemeno jako náklady, které občané nesou během svých interakcí se státem. Součástí konceptu mimo jiné rozlišují **psychologické náklady** (psychological costs) zahrnující stresory, které participace v systému pro žadatele představuje, **náklady splnění podmínek** (compliance costs), pod které spadá nejen nutnost podání žádosti o veřejnou službu, ale také náklady na vyhovění dodatečným požadavkům úřadů, a **náklady učení** (learning costs) představující informační bariéry, které musí žadatelé překonat.

Pokud bude aktivizační režim navrhovaný MPSV příliš zatěžující a založený jen na plnění povinností vymáhaných sankcemi, může představovat administrativní břemeno jak v oblasti psychologických nákladů, tak nákladů na splnění podmínek. Williams ukazuje, že udílení sankcí může představovat významný stresor a plnění povinností spojených s aktivizačními a inkluzivními opatřeními může ztěžovat participaci v dávkovém systému.

Jak ukazuje Fox, Feng a Reynolds (2022), náklady přítomné při špatném nastavení aktivizačního režimu mohou omezovat čerpání dávky oprávněnými osobami. Autorky zkonstruovaly indexy administrativního břemene pro tři americké programy: Medicaid (veřejné financování zdravotního pojištění pro nízkopříjmové osoby), TANF (program sociální pomoci pro rodiny s dětmi) a SNAP (program potravinových poukázek).

Jejich model ukazuje signifikantní pozitivní souvislost mezi snížením **nákladů splnění podmínek** pro žadatele a zvýšením míry využívání u programu Medicaid; signifikantní pozitivní souvislost mezi snížením **nákladů učení** a zvýšením míry využívání u programu SNAP a signifikantní pozitivní souvislost mezi snížením **všech třech typů nákladů** a zvýšením míry využívání u programu TANF. To vše při kontrole výše dávek, příjmových pravidel, která určovala nárok na program, a socio-demografickém složení amerických států.

Pokud jde o zařazení sankcionovaných žadatelů na trh práce, evidence ukazuje na smíšené efekty sankcí. Arni, Lalive a van Ours (2012) ukazují na příkladu švýcarské podpory v nezaměstnanosti, že u sankcionovaných žadatelů se sice zvyšuje pravděpodobnost

ukončení nezaměstnanosti, zároveň ale sankce snižuje žadatelovy příjmy po ukončení období nezaměstnanosti a délku po kterou si žadatel zaměstnání udrží. Tyto efekty také přetrvávají až do dvou let po udělení sankce.

Studie upozorňuje na to, že zkoumaná sankce v rámci švýcarského systému spočívá v úplném odebrání podpory v nezaměstnanosti. V tomto se podobá systému navrhovanému MPSV, který spočívá v 100% odebrání DSSP v případě vyřazení z evidence ÚP. Studie připouští, že v případě nižší sankce může být sledovaný efekt spíše omezený.

Doporučení PAQ

Reforma sankčního vyřazení z evidence ÚP

Přiznáním nároku na DSSP (nově včetně komponenty bydlení a komponenty dítě), jen těm nepracujícím žadatelům, kteří jsou vedeni v evidenci ÚP se v návrhu MPSV z vyřazení z evidence stala velmi závažná sankce. V případě vyřazení se nepracujícím žadateli na dlouhou dobu (3–6 měsíců) zavírá možnost čerpat podstatnou část státní podpory. Domníváme se, že této skutečnosti je nutno přizpůsobit podmínky a fungování sankčního vyřazení.

V současné podobě je možné žadatele vyřadit už při prvním porušení povinností uchazeče o zaměstnání. Zároveň minimální délka vyřazení jsou tři měsíce bez ohledu na závažnost nebo počet předchozích porušení.

Je třeba přesně definovat podmínky sankčního vyřazení, aby nebylo na libovůli úřadů práce – je například současnou praxí, že žadatel je vyřazen poté, co je mu nabídnut časově nerealizovatelný termín schůzky na pracovišti ÚP. Žadatelé by měli být vyřazováni pouze ve správním řízení, tak, jak je tomu doposud.

Zároveň vzhledem k závažnosti sankce a evidenci o možných negativních důsledcích, je nezbytné zavést systém varování a sankce používat jako poslední možnost, až poté co žadatel neplní své povinnosti opakovaně.

Je třeba zmírnit přísné nastavení vyřazení (a tedy odebrání DSSP). **Zákon o zaměstnanosti by se měl reformovat** tak, aby se snížila maximální délka sankčního vyřazení **na 1 měsíc a** nedocházelo k odebrání podpory **na půl roku**. Je možné například délku vyřazení zvyšovat progresivně podle počtu předchozích porušení.

V délce doby vyřazení je také třeba zohledňovat závažnost prohřešku – dnes je za bagatelní nedostavení se na schůzku na pracovišti ÚP žadatel vyřazen z evidence na **6 měsíců**, protože dle §31 Zákona o zaměstnanosti maří součinnosti s krajskou pobočkou ÚP. Za prohřešek takto malé závažnosti by měla následovat nízká sankce jen při opakovaném porušení a konkrétně v případě návštěvy ÚP by měla být akceptována návštěva **s využitím audiovizuální techniky**.

Zároveň poté, co je žadatel sankčně vyřazen, by měl **mít možnost se do evidence vrátit** před vypršením lhůty vyřazení, při splnění podmínek a nápravě nedostatků, za které byl vyřazen.

Pokud jde o výši sankce, krátit by se měla jenom část kombinované dávky a nemělo by dojít **ke kompletnímu odebrání**, které návrh MPSV v současné podobě umožňuje. Navrhujeme zachovat princip proporčního krácení v komponentě bydlení, ale **zachovat vyřazeným osobám nárok na komponentu živobytí**, například ve snížené podobě se započítáním existenčního namísto životního minima.

Nastavení aktivizačního plánu

Aby se předešlo riziku, že fungování aktivizačního plánu nebude odpovídat sociální situaci a možnostem žadatelů, považujeme za nezbytné, aby podrobnosti o nastavení aktivizačního plánu ministerstvo před vydáním vyhlášky zveřejnilo. Je nutné zajistit, aby byl plán přizpůsoben potřebám žadatelů, mohl pružně reagovat na jejich měnící se situaci, podmínky byly pro žadatele splnitelné a aktivizace se neomezovala pouze na povinnosti žadatelů vymáhaných sankcemi. **Plán musí zahrnovat rekvalifikace a dokončování vzdělání** (učilišť a středních škol) a nesmí se omezovat jen na veřejné práce.

Zavedení aktivizačního plánu by také mělo být provedeno ve spolupráci s poskytovateli sociálních služeb a dalšími aktéry se zkušenostmi v oblasti péče o zranitelné žadatele.

Je také třeba sladit aktivizaci v rámci sjednocené dávky s aktivizací, která probíhá v rámci podpory v nezaměstnanosti (individuální akční plán), aby neexistovaly dva paralelní aktivizační systémy.

Ve světle uvedené evidence dále doporučujeme omezit používání srážek dávky při neplnění aktivizačního plánu. Při neplnění povinností by sankci měla předcházet zvýšená sociální práce s žadatelem. Žadatel by neměl být posouzen jako neplnící své povinnosti v případě, že mu ještě práce nebo jiná výdělečná činnost nebyla ÚP nabídnuta. Žadatel by měl být také na neplnění povinností nejdříve upozorněn a sankce by se měla uplatnit až jako poslední možnost při opakovaném neplnění povinností.

4.4 Efektivnější vyplácení dávek

Změna rozhodných skutečností

Doporučujeme do revize MPSV zahrnout princip z §10 Zákona o pomoci v hmotné nouzi, který umožňuje do rozhodného období pro výpočet výše dávek zahrnout aktuální kalendářní měsíc v případě, že v něm došlo k podstatnému poklesu příjmu alespoň u jedné z osob v domácnosti. Zároveň doporučujeme, aby jej bylo možné ustanovení aplikovat nejen při poklesu příjmu osob, ale také náhlému zvýšení nákladů na bydlení. Zahrnutí tohoto opatření do revize povede k lepší reflexi změny životních okolností domácnosti v dávce, a tak lepšímu zacílení podpory.

5 Vyhodnocení fiskálních aj. dopadů

5.1 Metodika odhadu dopadů

Fiskální dopady reformy modelujeme na základě dat z panelového dotazníkového šetření Život k nezaplacení (ŽKN). V rámci tohoto šetření byly opakovaně dotazovány stejné domácnosti od května 2022 do ledna 2024. Dotazování probíhá online na Českém národním panelu a data sbírala agentura NMS. Výzkum je reprezentativní pro populaci ČR, ale kvůli metodice se ho mohou účastnit jen respondenti s připojením k internetu. Pro modelování dopadů revize dávkového systému využíváme data sebraná od ledna 2023 do ledna 2024.

Výsledný data set čítá zhruba 1800 respondentů. Vzorek kopíruje složení populace 18+ z hlediska: kraje a velikosti obce bydliště, pohlaví, vzdělání, věku respondenta, pracovního statusu (před začátkem pandemie), křížení věku × pohlaví, věku × vzdělání a zdrojů topení u domácností. Dále byla data dovážena, aby struktura vzorku odpovídala typu užívání bydlení a pobírání dávek.

Deklarované čerpání dávek zhruba odpovídá skutečnosti – např. u čerpání příspěvku na bydlení jeho čerpání deklaruje okolo 7 % domácností (což odpovídá zhruba 330 tisícům domácností).

Pro kontrolu relevance dat ŽKN pro modelování fiskálních efektů revize dávkového systému nejprve modelujeme fiskální náklady současného dávkového systému pro rok 2023, u kterého fiskální náklady známe. Tyto fiskální náklady modelujeme na základě odpovědí respondentů na čerpání příspěvku na bydlení, přídavku na děti a dávek pomoci v hmotné nouzi během roku 2023 a na deklarované příjmy a náklady na bydlení v témže roce. Náklady respondentů poté projektujeme na celou populaci.

Celkové náklady dávkového systému pro rok 2023 projektované ze vzorku vychází na 31 miliard Kč (což přibližně odpovídá reálným nákladům za 2023, které činily 29.5 mld. Kč). Rozklad do jednotlivých dávek ve srovnání se skutečnými náklady ukazuje tabulka níže. Simulované roční náklady nezohledňují fakt, že výplata dávek v prvním kvartálu roku je založena na základě výdajů žadatelů v předchozím kvartálu, což může nadhodnocovat simulované výdaje oproti skutečným výdajům. Proto přepočítáváme simulované náklady

na rok 2023 použitím součtu skutečných výdajů pro první kvartál roku 2023 a 3/4 simulovaných nákladů.

Tabulka 13

/ Srovnání simulovaných a skutečných nákladů dávkového systému pro rok 2023

Dávka	PnB	PnD	DnB	PnŽ	Celkem
Simulované roční náklady	21,5	4,2	2,2	4,5	32,4
Přepočet na 2023	20,0	4,5	2,1	4,4	31,0
Skutečné náklady	17,9	5,9	1,7	4,0	29,5

Celkové náklady dávkového systému přepočítané na rok 2023 odpovídají skutečným nákladům (31 vs. 29,5 miliard Kč). Přes dovážení jsou rozdíly v nákladech na dílčí dávky, které mohou způsobovat nepřesnosti v měření výše pobíraných dávek (resp. parametrů, ze kterých výši dávek v daném roce odhadujeme jako příjmy domácnosti, náklady na bydlení atp.).

Data na vzorku populace ukazují, že zranitelných domácností je 28 %, mezi domácnostmi pobírajícími v současnosti alespoň jednu dávku jejich podíl činí 33 %.

Srovnání s EU-SILC

Jiné analýzy (např. od VAÚ) používají pro vyhodnocení dopadů jiná data, konkrétně EU-SILC (Výběrové šetření Životní podmínky), proto v této podkapitole shrnujeme rozdíly mezi daty z Života k nezaplacení a EU-SILC. Vzhledem k charakteristikám dat z EU-SILC a Život k nezaplacení lze očekávat rozdíly mezi představovanými dopady revize dávkového systému. Rozdíly mohou být způsobeny následujícími faktory:

/ 1 / Odlišná populace

SILC a ŽKN pokrývají mírně odlišné populace. Hlavní rozdíl je ve vyřazení ubytoven, azylových domů, vyloučených lokalit a dalšího nebytového bydlení ze sběru dat (výběr domácností zařazených do sběru dat je v SILCu učiněn na základě náhodného výběru bytových jednotek z náhodně vybraných sčítacích obvodů). U ŽKN k vyřazení nebytového bydlení nedochází. Na druhé straně šetření Život k nezaplacení probíhá pouze online, takže má zhoršený zásah do populace bez připojení k internetu (alespoň jedna osoba v domácnosti musí být online).

/ 2 / Rozdělování domácností do více hospodařících domácností

Jednotkou zjišťování v šetření SILC je hospodařící domácnost jejíž definice je v souladu s metodikou ČSÚ, obdobně jako v SLDB, založena na prohlášení spolu bydlících osob, že společně hradí výdaje domácnosti. Hospodařící domácnost tak nemusí vždy odpovídat bytové domácnosti - souboru osob žijících společně v jednom bytě. Ten může zahrnovat i více hospodařících domácností. Šetření Život k nezaplacení domácnosti žijící v jednom bytě cíleně nerozděluje (pokud obyvatelé aspoň trochu sdílí rozpočet a společné činnosti

jsou bráni jako jedna domácnost) a tím se více blíží definici domácnosti tak jak jí pojmají úřady práce (snaha zabránit účelovému dělení domácností pro účely dávek).

/ 3 / Odlišný čas sběru dat

Pro simulaci nároku domácností na dávky vycházíme z dat sbíraných od září 2023 do ledna 2024 (při chybějící odpovědi z ledna 2024 používáme poslední odpověď z období mezi zářím 2023 a lednem 2024). Oproti tomu poslední dostupná data ze šetření SILC pochází z roku 2022, u kterých je nutné příjmy domácností, náklady na bydlení a další proměnné projektovat do současnosti na základě inflace atd. To může vést k odlišným výsledkům.

/ 4 / Detailnost reportování příjmů a nákladů

Výzkum EU-SILC má výrazně detailnější reportování příjmů – typů různých příjmů, možnost reportovat přes hrubé či čisté příjmy a dopočet apod. V tom je přesnější než výzkum Život k nezaplacení. Z analýzy však vyplývá, že příjmová struktura se v jednotlivých šetřeních příliš neliší. Výhodou výzkumu Život k nezaplacení je měsíční průběžný reporting příjmů a relativně detailní reporting výdajů na bydlení (možnost vycházet z půlročních průměrů u respondenta apod.)

/ 5 / Náhodná chyba a chyba v měření

Další rozdíly mezi modely mohou být způsobeny výběrovou chybou a chybami v měření (nepřesné reportování některých odpovědí respondenty atp.). Náhodná chyba měření je vyšší u výzkumu Život k nezaplacení, kvůli menšímu vzorku ($N < 2000$ domácností).

5.2 Současný a očekávaný rozsah nečerpání

Abychom mohli dopady odhadnout, musíme nejprve určit rozsah čerpání dávek po reformě. Rozsah čerpání odhadujeme pomocí dvou modelů – baseline modelu a modelu o bariérách čerpání. Všechny uvedené odhady pracují s parametry navrhovanými MPSV.

Při modelování nároku na dávky jsme limitováni dostupností dat, která neobsahují všechny prvky určující nárok. Konkrétně využíváme data z panelového šetření Život k nezaplacení.²⁰ Omezení nároku na dávku kvůli zavedení majetkového testu modelujeme na základě otázky na výši úspor, kterými domácnosti disponují.²¹ Při posuzování nároku tedy

²⁰ Využíváme data o příjmu z vlny 51 sbírané online v listopadu 2023. Pokud se respondent neúčastnil vlny 51, imputujeme jeho data z předešlých vln. Data jsou dovažována, aby zastoupení respondentů odpovídalo jejich zastoupení v populaci.

²¹ Konkrétně jde o otázku: „V případě, že by ve Vaší domácnosti došlo k úplnému výpadku příjmu, jak dlouho odhadujete, že by Vám vystačily Vaše úspory?“ Z odpovědí na tuto otázku („méně než 1 týden“, „1 týden“, „2 týdny“, „3 týdny“, „1 měsíc“, „2 měsíce“, „3 měsíce“, „zhruba půl roku“, „déle než půl roku“) a příjmu domácnosti odhadujeme výši úspor držených domácností.

opomíjíme vlastnictví dalších nemovitostí a majetku, což jsou parametry, které také vstupují do majetkového testu.

Základní srovnání pro odhad čerpání dávek po reformě představuje Tabulka 14 níže. Ukazuje čerpání dávek v současném systému (čerpání příspěvku na bydlení, přídavku na děti, dávky hmotné nouze) respondenty šetření Život k nezaplacení podle jejich nároku na dávky po reformě. Pokud by celkovou dávku čerpaly domácnosti, které jsou oprávněné pro novou dávku a čerpaly některou ze starších dávek, může dávku čerpat okolo 7 % domácností. To znamená cca 330 000 domácností. Dalších cca 1,4 % (70 000 domácností) tvoří lidé, kteří některou ze čtyř dávek čerpali, ale v novém systému nebudou oprávněni pro celkovou dávku, a to díky majetkovému testu, omezení nákladů na bydlení novými normativy či degressí dávek u středních příjmů.

Tabulka 14

/ Srovnání čerpání a nároku na dávky

Dnes čerpá alespoň 1 dávku (PNB, PND, PNŽ, DNB)	Má nárok na alespoň 1 komponentu v novém systému	n	%
Ano	Ano	110	6,1
Ano	Ne	22	1,2
Ne	Ano	472	26,1
Ne	Ne	1201	66,6

Přes 26 % naopak bude oprávněných, ale žádnou ze čtyř dávek dosud nečerpali. Z těchto cca 1,2 milionu lidí se mohou rekrutovat noví žadatelé o dávku a navýšit celkové využívání oprávněnými. Jejich možný se počet se pokusíme odhadnout v druhém modelu.

Tabulka 15

/ Bariéry čerpání příspěvku na bydlení v současném systému (% z domácností s nárokem)

Bariéry pobírání příspěvku na bydlení	n	%	Průměrná výše nároku po revizi
Pobírá PNB	118	19,7	4 345
Nepobírá PNB kvůli administrativním překážkám	22	3,6	3 000
Nepobírá PNB kvůli nedostatku informací	38	6,3	3 359
Nepobírá PNB kvůli administrativním překážkám a nedostatku informací	18	2,9	2 143
Nepobírá PNB, protože si myslí, že nemá nárok	157	26,1	2 423
Nepobírá PNB, protože ho nepotřebuje	96	15,9	1 787
Nepobírá PNB kvůli jiným překážkám (stigma, kombinace více důvodů)	153	25,5	3 583

Respondenti odpovídali na otázky ohledně bariér čerpání příspěvku na bydlení, využívání některé z existujících dávek, které jsou předmětem reformy, a jejich nároku na dávky po reformě. Můžeme proto odhadovat podíl osob, které budou žádat o dávky po reformě.

Odhad shrnuje Tabulka 16, která představuje dva scénáře založené na expertním odhadu – scénář s nízkým a vysokým využíváním oprávněnými. Předpokládáme, že různé bariéry pocítované domácnostmi při čerpání dávek jsou spojené s rozdílnou pravděpodobností využití dávkového systému po reformě. Konkrétně předpokládáme, že největší pravděpodobnost využití dávkového systému po reformě mají domácnosti již využívající systém, a dále domácnosti, které deklarují administrativní překážky, které se reforma snaží snižovat. Naopak nižší pravděpodobnost očekáváme u domácností, které pocítují kombinaci více překážek a/nebo stigma.

U scénáře s nízkým využíváním oprávněnými předpokládáme, že 85 % současných příjemců bude žádat a čerpat dávky po reformě, 40 % lidí s nárokem a administrativními a informačními bariérami bude žádat a 5 % lidí s jinými bariérami bude žádat nově o dávky. U domácností, které deklarují, že nepotřebují dávky, předpokládáme 0% take-up. Celkem scénář s nízkým využíváním oprávněnými předpokládá, že dávku bude čerpat okolo 8 % domácností.

Scénář s vysokým využíváním oprávněnými předpokládá, že 95 % současných žadatelů s nárokem na dávky je bude čerpat, 60 % domácností s administrativními a informačními bariérami a 20 % domácností s jinými bariérami. Výsledný předpokládaný podíl odhadujeme podle scénáře s vysokým využíváním oprávněnými na přibližně 11 % domácností.

Tabulka 16

/ Odhad čerpání při odstranění bariér

Bariéry pobírání příspěvku na bydlení	Celkový podíl (%)	Scénář 1 – nízký take-up	Scénář 2 – vysoký take-up
Přejdou do nového systému (teď pobírají aspoň 1 dávku)	6,1	5,2	5,8
Začnou pobírat při odstranění admin. překážek	0,8	0,3	0,5
Začnou pobírat při dostatku informací	1,6	0,6	0,9
Začnou pobírat při odstranění admin. překážek a dostatku informací	0,8	0,3	0,5
Mají nárok, brání jim jiné bariéry	20,3	1,0	4,1
Mají nárok, ale nepotřebují	2,6	0	0
Celková suma čerpajících		7,4	11,8
Nezačnou pobírat, mají nárok	0	24,8	20,4
Nezačnou pobírat, nemají nárok	67,8	67,8	67,8

5.3 Odhadované rozpočtové náklady

Na základě odhadu využívání dávek oprávněnými po reformě můžeme odhadovat rozpočtové náklady (součet výplat všech dávek pro domácnosti, u kterých předpokládáme, že si zažádají a dostanou dávky). Rozpočtové náklady byly odhadnuty na základě dat o domácnostech a jejich příjmech, výdajích na bydlení a úsporách získaných z dotazníkového šetření Život k nezaplacení. V rámci majetku jsou dostupná pouze data o finančních úsporách, které používáme pro odhad toho, zda by daná domácnost prošla majetkovým testem. Ostatní typy majetku zanedbáváme.

Rozpočtové náklady reformy ukazujeme ve variantě navrhované MPSV podle několika scénářů – scénář využití pouze současnými příjemci dávek, kterým zůstane nárok na dávky po reformě, a dvou scénářů využívání oprávněnými představenými výše. Fiskální dopady reformy srovnáváme s fiskálními náklady současného systému.

Náklady současného systému pro rok 2024 vytvořené na základě dat z panelového dotazníkového šetření Život k nezaplacení odhadujeme na 24,6 mld. Kč ročně. Tato částka se liší od výdajů reportovaných MPSV na čtyři dávky, které jsou součástí revize, jež činí za rok 2023 zhruba 29 miliard Kč. Rozdíl může být způsoben mimo jiné poklesem normativních nákladů na bydlení pro rok 2024, případně i podreportováním některých dávek v hmotné nouzi v dotazníkovém šetření.

Tabulka 17

/ Odhad rozpočtových nákladů

Scénář	Odhadované náklady
Současnost 2024 (odhad)	27,6 mld.
Revize	
Využití jen současnými příjemci	22,8 mld.
Scénář 1 – nízký take-up	24,1 mld.
Scénář 2 – vysoký take-up	33,4 mld.

Při čerpání dávek současnými příjemci, kterým zůstane nárok, odhadujeme roční náklady dávkového systému na zhruba 23 miliard Kč ročně. Další scénáře pracují s vyšším využitím dávkového systému než v současnosti. Kromě (většiny) současných příjemců předpokládají využití i domácnostmi, které nyní dávky nečerpají. Scénáře pracují s odhadem výše take-up podle deklarovaných bariér při čerpání popsaných v předchozí kapitole. Při scénáři s nízkým dodatečným využíváním oprávněnými odhadujeme rozpočtové náklady na přibližně 24 miliard Kč ročně, zatímco při scénáři s vysokým využíváním oprávněnými na zhruba 33 miliard Kč ročně. Nicméně tyto odhady obsahují velkou míru nejistoty kvůli odhadování reakce potenciálních žadatelů na změny v čerpání dávek.

Fiskální náklady změn navrhovaných PAQ Research

Změny navrhované PAQ Research obsahují opatření, které mají ve srovnání s revizí MPSV jak pozitivní, tak negativní fiskální efekt. K úspoře může vést:

- * přísnější majetkový test, který bude postupně snižovat dávku už od poloviny maximální hranice úspor navržené MPSV
- * zápočet komponenty živobytí do rozhodného příjmu pro výpočet komponenty bydlení u domácností, které nejsou zranitelné
- * redukce pracovního bonusu pro podlimitní dohody
- * institut redukovaného životního minima (jen z prvních 5 členů) využívaný pro výpočet stropu pracovního bonusu a zrychlování poklesu dávek v bydlení apod.

Naopak fiskální nákladnějším je:

- * případné rozšíření skupiny zranitelných domácností v podpoře v bydlení (variantu s cenovou mapou lze nastavit fiskálně neutrálně)
- * zvýšení maximálně uznatelných výdajů na energie u domácností do 1,43násobku životního minima

- * nastavení normativů na nájemy nikoli jen z 50. respektive 75. percentilu minulých žadatelů ÚP, ale z těchto částek valorizovaných o předpokládaný nárůst cen bydlení mezi rokem zdroje dat a cílovým rokem dávky (např. 2022->2024)
- * stejná výše komponenty dítě pro všechny domácnosti s příjmem do 3násobku životního minima

Navrhovaná úprava v oblasti insolvenční (výpočet dávky po srážkách) může mít krátkodobě fiskálně negativní efekt (navýšení dávek), pokud není kombinována se snížením srážky v oddlužení z 2/3 na 50 % příjmu nad nezabavitelné minimum. Kombinace se snížením % srážky bezprostřední fiskální dopady redukuje. Systém ale zejména výrazně zvýší užitek z legální práce v oddlužení a bude motivovat ke vstupu z exekuce do oddlužení. Lze předpokládat dlouhodobé pozitivní dopady na omezení šedé ekonomiky, jejíž náklady v zatajování příjmů a snížení odvodů jsou i konzervativními odhady oceněny na cca 12 miliard ročně (NERV 2023).

Další možná opatření snižující fiskální náklady

Fiskální náklady je možné v rámci navrhované dávky dále snížit třemi parametrickými změnami, které jsme popsali v úvodu studie:

- / 1 /** Hranici rozhodného příjmu domácnosti pro přiznání plné výše **pracovního bonusu lze snížit i na 1,43násobek ŽM** domácnosti. Od této hranice by se bonus snižoval podobně jako v návrhu MPSV, tedy o 30 % rozhodného příjmu domácnosti, který převyšuje tuto hranici. Návrh povede k mírně nižší dávce pro pracující domácnosti, jejichž rozhodný příjem překračuje stanovenou hranici, ale bude výdajově úspornější. Zároveň nebude docházet k prudkému nárůstu mezního užítu při překročení této hranice (viz kapitola 3.1)
- / 2 /** Je také možné zvýšit účast na nákladech bydlení pro vysokopříjmové domácnosti ještě rychlejším klesáním komponenty živobytí pomocí zavedení **třetí redukční hranice pro výpočet definované části příjmu na bydlení** (např. z příjmů nad 3,5násobek ŽM mohou domácnosti dávat na bydlení i 60 %)
- / 3 /** Snížení rozdílu mezi energetickými paušály (EP) zranitelných a nezranitelných domácností. Podle revize mají EP zranitelných domácností být nastaveny na úrovni 150 % EP nezranitelných domácností, což má smysl – EP hradí zranitelné domácnosti vyšší část nákladů, protože si je nemůže doplnit pracovními příjmy – ale jde stále o relativně vysoký rozdíl vzhledem k zhruba srovnatelným nákladům na energie.

5.4 Odhadované dopady na skupiny obyvatel

V této kapitole shrnujeme dopady revize na vybrané skupiny domácností podle jejich příjmu, pracovního statusu, typu bydlení, velikosti finančních úspor a velikosti domácnosti (resp. počtu dětí v domácnosti). V tabulkách uvedených níže srovnáváme situaci před a po reformě z hlediska nároku a výše dávky v jednotlivých skupinách.

Změny v nároku a výši dávky způsobuje kombinace několika změn navrhovaných reformou. Zaprvé, zavedení majetkového testu vyřazuje domácnosti překračující stanovenou výši úspor a dalšího majetku z nároku na dávku. Zadruhé, změny ve výpočtu některých komponent ovlivňují nárok a/nebo jeho výši. Nově budou mít nárok na komponentu dítě domácnosti s dětmi a příjmem mezi 3,4 a 4násobkem životního minima, pokud dříve neměly nárok na jiné dávky. Zároveň zvyšující se podíl výdajů na bydlení se zvyšujícím se příjmem snižuje výši komponenty bydlení. Dále zavedení pracovního bonusu zvyšuje výši dávky pro nízkopříjmové domácnosti s pracovními příjmy. Nakonec vyšší normativní náklady na bydlení pro zranitelné domácnosti mohou zvýšit výši komponenty bydlení oproti současnému stavu, pokud výdaje na bydlení takové domácnosti překračují současné normativní náklady, které nezohledňují zranitelnost.

Tabulky rozlišují podíl domácností s nárokem na alespoň jednu ze čtyř slučovaných dávek, respektive s nárokem na dávku po revizi. Dále podíl čerpajících domácností v celé populaci, který v situaci po revizi předpokládá, že všechny domácnosti, které dnes pobírají jednu z dávek, budou nadále čerpat sloučenou dávku, pokud na ni mají nárok. Konečně tabulka ukazuje průměrnou výši nároku v celé populaci (včetně domácností s nulovým nárokem) a průměrnou výši nároku mezi současnými příjemci.

Tabulka 18

/ Nárok a čerpání dávek podle příjmu domácnosti

Současný systém					
Příjem domácnosti	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Do 2násobku ŽM	96,8	26,5	9 766,4	16 518,3	85
Do 4násobku ŽM	59,1	12,1	2 220,8	4 694,1	466
Nad 4násobek ŽM	18,2	1,8	510,8	4 753,2	1 253
<i>Celkem</i>	36,8	6,8	1 718,0	7 997,5	1 816
Po reformě					
	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Do 2násobku ŽM	95,4	26,5	8 563,8	13 089,9	85
Do 4násobku ŽM	59,8	11,4	1 399,0	2 871,7	466
Nad 4násobek ŽM	11,0	0,9	249,1	1 962,5	1 253
<i>Celkem</i>	32,2	6,0	1 201,6	5 572,1	1 816

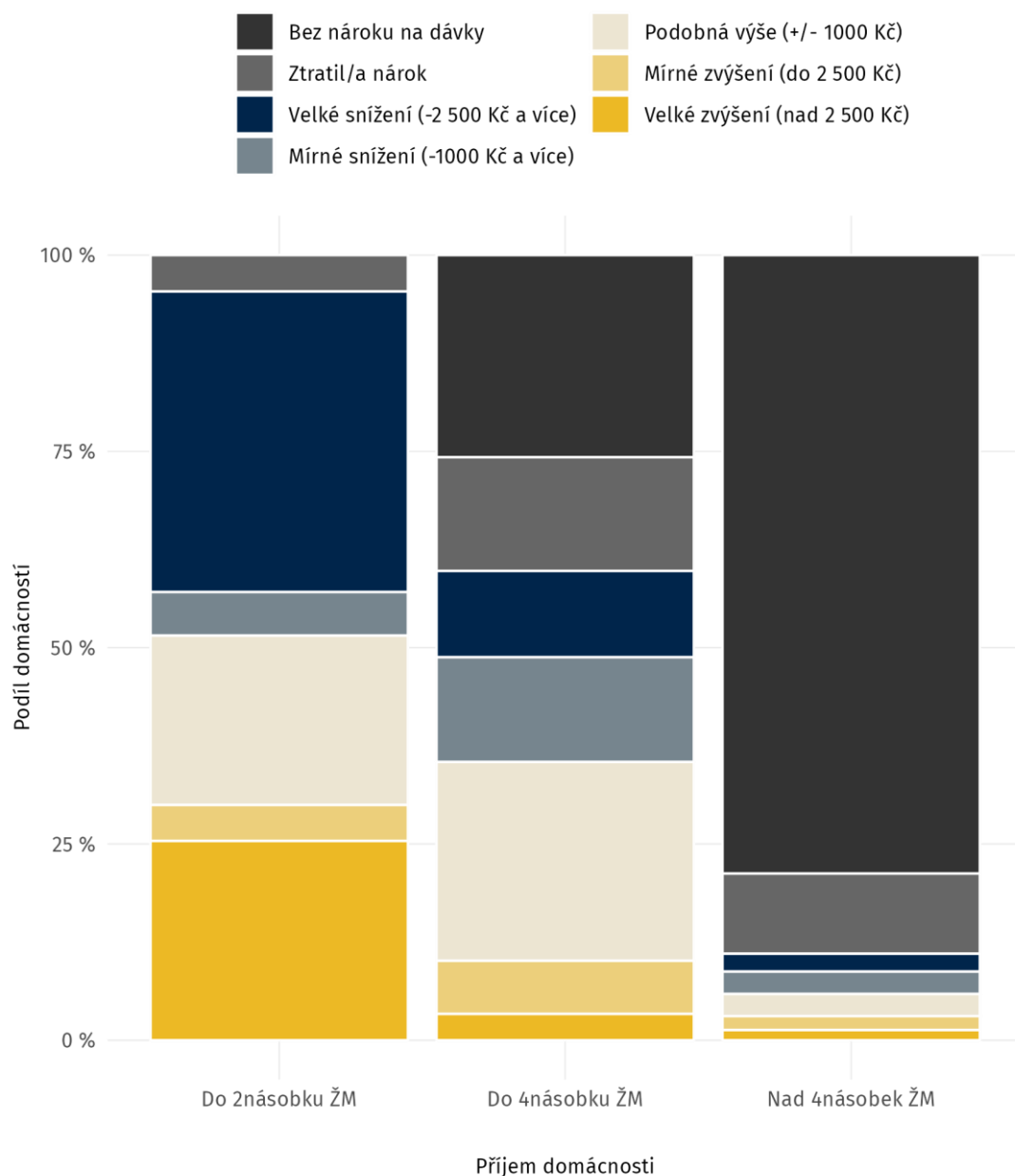
Z Tabulky 18 výše vyplývá, že u nízkopříjmových domácností zůstává podíl domácností i výše jejich nároku na podobné úrovni, ačkoliv Graf 22 ukazuje různorodé dopady napříč domácnostmi v této kategorii. Skupina nízkopříjmových, u které dochází k poklesu výše nároku jsou domácnosti ekonomicky aktivních vlastníků, které nejsou zranitelné, obvykle s dětmi, u kterých dochází k poklesu komponenty bydlení (ve srovnání s výší PnB) a komponenty dítě (ve srovnání s výší PnD). U domácností s příjmy do 4násobku životního minima podíl domácností také zůstává podobný, ale průměrná výše nároku klesá, zatímco u domácností s příjmem nad 4násobek životního minima dochází k redukci podílu domácností s nárokem na polovinu a zároveň k redukci výše nároku.

Celkově odhadujeme, že podíl domácností s nárokem klesne z 37 % domácností na 32 %, přičemž se sníží průměrná výše nároku o cca 500 Kč.

Změny ve výši nároku zobrazuje i graf níže, který mj. ukazuje diverzitu v dopadech v jednotlivých příjmových skupinách.

Graf 22

/ Dopad revize na domácnosti podle příjmu



Jak je zřejmé z tabulky níže, reforma redukuje nárok u bezdětných domácností, zatímco u domácností s dětmi podíl domácností s nárokem stoupá. Je ale nutné podotknout, že údaje pro domácnosti se třemi a více dětmi jsou spíše indikativní kvůli nízkému počtu domácností. Na druhou stranu v průměru dochází k redukcí výše nároku u všech typů domácností.

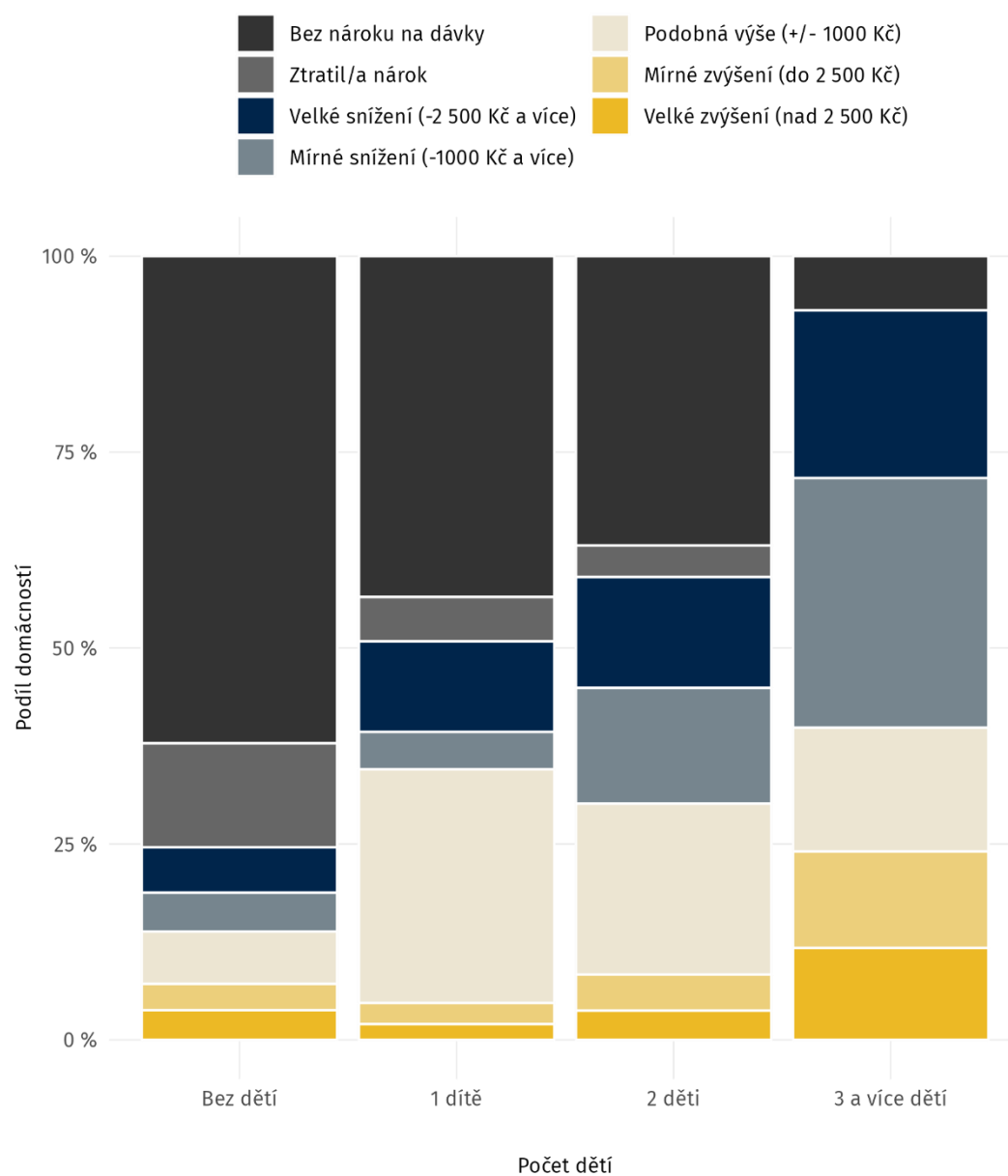
Tabulka 19

/ Nárok a čerpání dávek podle počtu dětí

Současný systém					
Počet dětí	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Bez dětí	32,9	5,3	1 333,2	6 893,3	1 444
1 dítě	44,9	8,7	2 184,1	10 823,0	198
2 děti	48,9	14,0	3 350,6	9 433,1	149
3 a více dětí	78,6	17,3	5 808,3	5 715,2	25
Po reformě					
	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Bez dětí	24,4	4,3	901,1	4 299,1	1 444
1 dítě	50,9	8,7	1 512,4	8 879,4	198
2 děti	58,1	13,6	2 442,9	7 002,5	149
3 a více dětí	93,1	17,3	4 988,3	3 820,8	25

Graf 23

/ Efekt revize na domácnosti podle počtu dětí



Dopad reformy na domácnosti podle typu užívání bytu se projevuje zejména v redukci podílů nájemníků a podnájemníků s nárokem na dávku, který klesá z 66 % na 51 %. Tento pokles způsobuje zejména pokles eligibility u nájemníků s příjmem nad 4násobek životního minima. S poklesem v eligibility je spojen i pokles v průměrné výši nároku. Oproti tomu podíl domácností ve vlastnickém nebo družstevním bydlení s nárokem ani průměrná výše nároku se takřka nemění. Nakonec u kategorie jiného typu bydlení stoupá podíl domácností s nárokem i průměrná výše nároku.

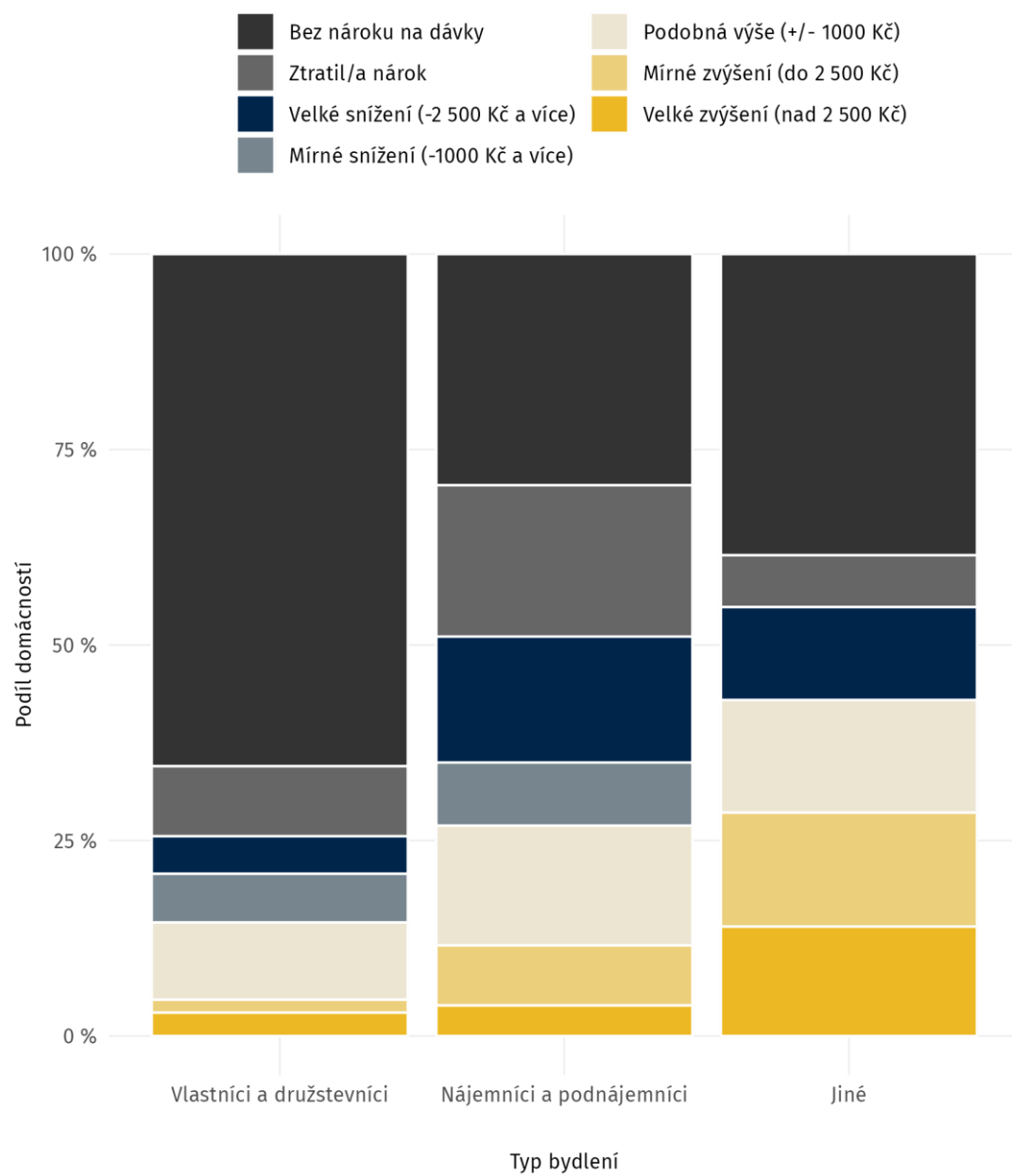
Tabulka 20

/ Nárok a čerpání dávek podle typu bydlení

Současný systém					
Typ bydlení	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Vlastníci a družstevníci	28,0	3,9	1 092,7	6 501,7	1 276
Nájemníci a podnájemníci	66,3	15,9	3 730,5	9 122,3	513
Jiné	33,6	4,5	1 796,2	9 641,3	85
Po reformě					
	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Vlastníci a družstevníci	25,3	3,8	729,9	3 692,4	1 276
Nájemníci a podnájemníci	51,0	12,7	2 559,2	6 808,5	513
Jiné	54,9	4,5	2 286,9	10 480,5	85

Graf 24

/ Efekt revize na domácnosti podle typu bydlení



Podle tabulky níže revize způsobuje redukci nároku a jeho výše u pracujících domácností i u důchodců – podíl domácností s nárokem klesá zhruba o sedm procentních bodů, výše nároku klesá o zhruba 600 Kč u pracujících domácností, u domácností důchodců klesá výše nároku o cca 150 Kč. U ostatních typů domácností mírně roste podíl domácností s nárokem, zatímco průměrná výše nároku klesá o cca 350 Kč.

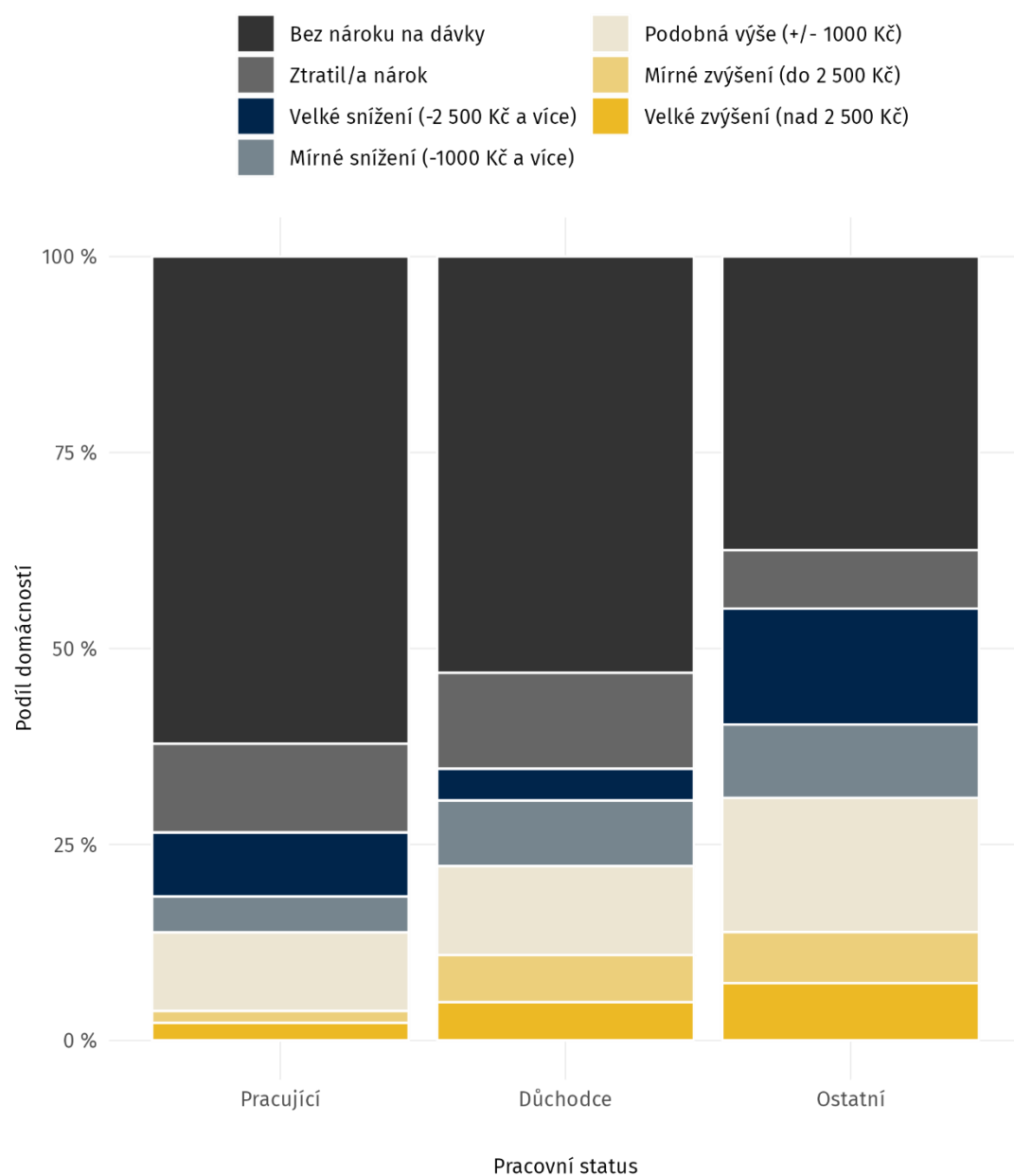
Tabulka 21

/ Nárok a čerpání dávek podle ekonomické aktivity

Současný systém					
Ekonomická aktivita	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Pracující	32,6	4,0	1 613,9	9 397,7	970
Důchodce	39,1	8,4	1 305,5	4 513,9	695
Ostatní	50,1	16,1	3 330,6	11 247,6	151
Po reformě					
	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Pracující	26,2	3,3	959,0	5 912,9	970
Důchodce	34,6	7,1	1 070,8	3 346,2	695
Ostatní	54,7	15,9	2 709,9	8 296,6	151

Graf 25

/ Efekt revize na domácnosti podle pracovního statusu



Tabulka níže ukazuje, že zavedení majetkového testu vynuluje nárok a výši dávky u domácností, které ho nesplní. Nicméně ve skupině nesplňující majetkový test má podle současného nastavení dávkového systému nárok na nějakou ze čtyř dávek pouze 12 % domácností, z nichž nějakou dávku čerpá pouze necelé procento domácností.

V celkovém dopadu má majetkový test nižší dopad než ztráta nároku u domácností splňujících majetkový test, které přicházejí o nárok kvůli zvyšujícímu se podílu příjmů vydávaných na bydlení pro přiznání komponenty bydlení. Na základě dat odhadujeme, že z celkového počtu domácností zhruba 4 % ztrácí nárok kvůli majetkovému testu a 8 % ztrácí nárok kvůli výpočtu komponenty bydlení (a na jiné komponenty nemají nárok), zatímco 32 % domácností má nárok po revizi a 56 % nemělo nárok před reformou ani po ní.

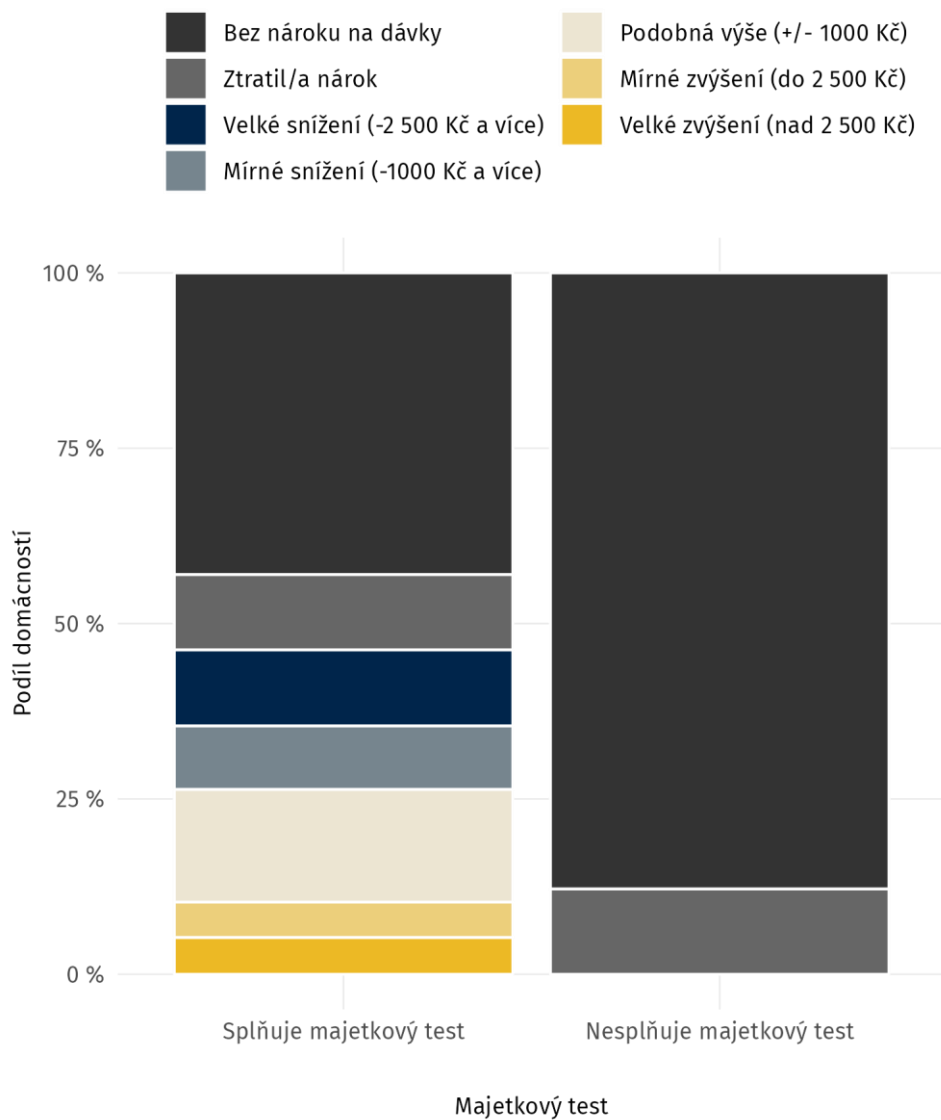
Tabulka 22

/ Nárok a čerpání dávek podle majetkového testu

Současný systém					
Majetkový test	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Splňuje majetkový test	47,2	9,5	2 313,4	8 065,4	1 176
Nesplňuje majetkový test	12,2	0,5	308,8	4 761,0	640
Po reformě					
	% s nárokem	% čerpajících	průměrná výše nároku	průměrná výše nároku mezi současnými příjemci	N
Splňuje majetkový test	46,2	8,6	1 723,3	5 688,9	1 176
Nesplňuje majetkový test	0,0	0,0	0,0	0,0	640

Graf 26

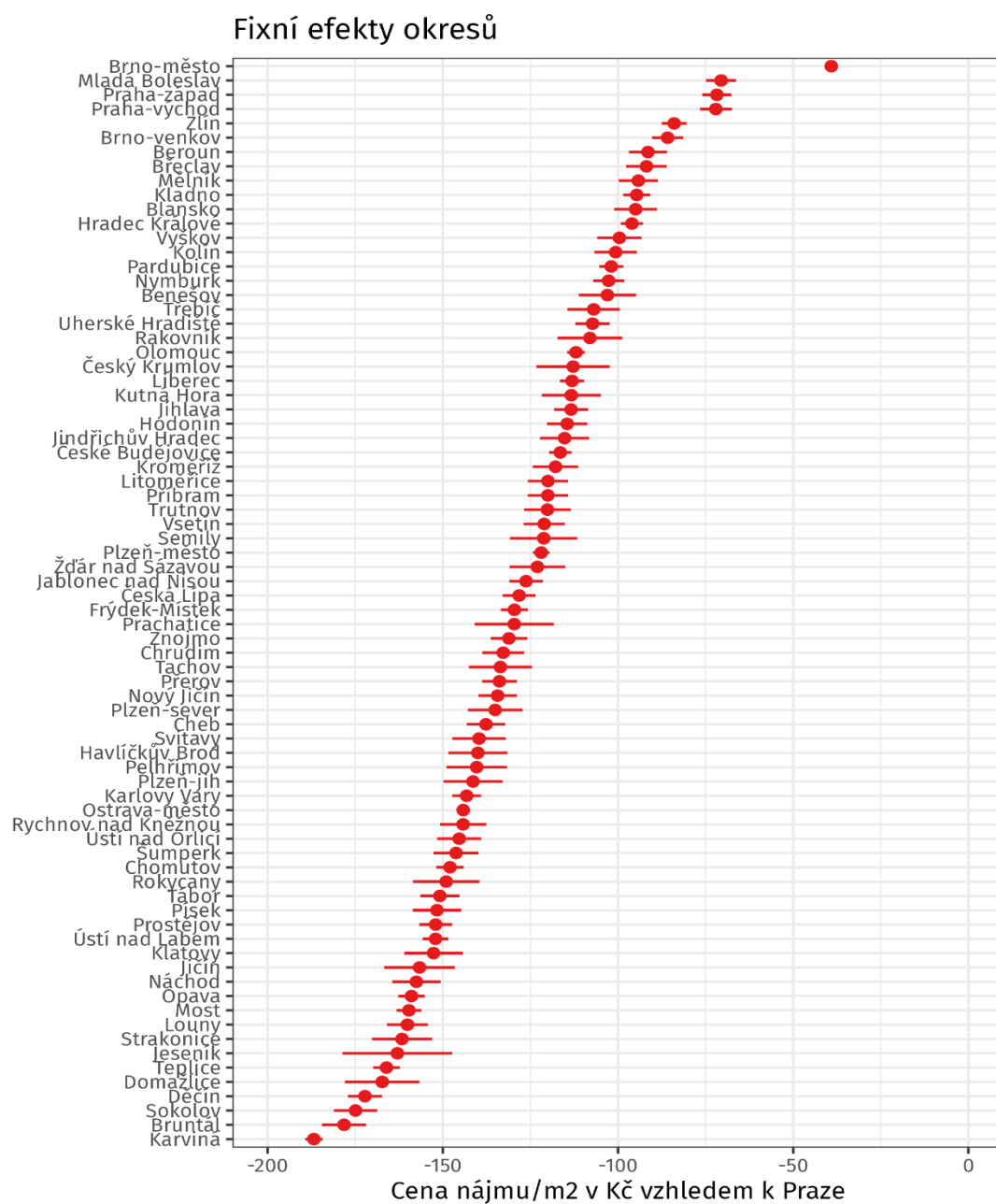
/ Efekt revize na domácnosti podle majetkového testu



6 Příloha

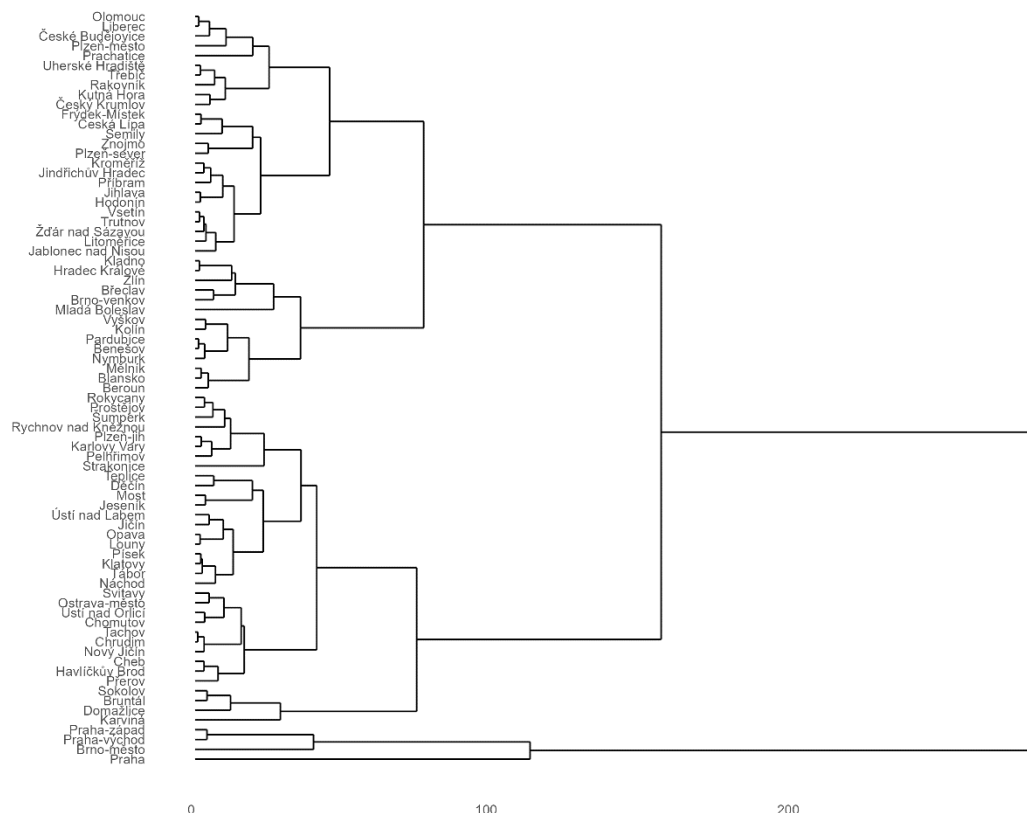
Graf A1

/ Fixní efekty okresů z modelu na nabídkových datech



Graf A2

/ Shluky okresů podle cen nájmu



Tabulka A3

/ Rozdělení okresů podle cen nájmu

Okres	Kategorie okresu
Praha	1 (Nejdražší)
Brno-město, Praha-východ, Praha-západ	2
Benešov, Beroun, Blansko, Brno-venkov, Břeclav, Česká Lípa, České Budějovice, Český Krumlov, Frýdek-Místek, Hodonín, Hradec Králové, Jablonec nad Nisou, Jihlava, Jindřichův Hradec, Kladno, Kolín, Kroměříž, Kutná Hora, Liberec, Litoměřice, Mladá Boleslav, Mělník, Nymburk, Olomouc, Pardubice, Plzeň-město, Plzeň-sever, Prachovice, Příbram, Rakovník, Semily, Trutnov, Třebíč, Uherské Hradiště, Vsetín, Vyškov, Zlín, Znojmo, Žďár nad Sázavou	3
Bruntál, Cheb, Chomutov, Chrudim, Domažlice, Děčín, Havlíčkův Brod, Jeseník, Jičín, Karlovy Vary, Karviná, Klatovy, Louny, Most, Nový Jičín, Náchod, Opava, Ostrava-město, Pelhřimov, Plzeň-jih, Prostějov, Písek, Přerov, Rokycany, Rychnov nad Kněžnou, Sokolov, Strakonice, Svitavy, Šumperk, Tachov, Teplice, Tábora, Ústí nad Labem, Ústí nad Orlicí	4 (Nejlevnější)

Příloha A4

/ Seznam změn v revizi dávek navržených po konzultacích s PAQ Research

- / 1 /** Zavedení postupného poklesu dávky. Původně byla navrhována ztráta nároku na dávku pro všechny domácnosti po překročení 3,4násobku životního minima.
- / 2 /** Zvýšení pracovního bonusu z původně zamýšlených 20 % na 40 % pracovního příjmu, které zajišťují dostatečný užitek z navyšování příjmu.
- / 3 /** Posunutí hranice plné výše pracovního bonusu (z navrhovaného 1,3násobku ŽM), čímž došlo k odstranění náhlého poklesu dávky při zvýšení čistého příjmu domácnosti.
- / 4 /** Odstranění původně zamýšlené hranice úspor majetkového testu při jejímž překročení by domácnosti ztratily nárok na komponentu živobytí. Hranice byla nastavena na hodnotu majetku ve výši 3násobku ŽM, tedy v například v případě jednočlenné domácnosti 14 580 Kč). Domácnosti s vyšší hodnotou úspor by na tuto komponentu ztratili nárok.
- / 5 /** Zpřísnění pravidla pro paušální OSVČ ve fikci příjmů.
- / 6 /** Zavedení vyšších stropů uznatelných nákladů pro zranitelné osoby.

7 Bibliografie

Arni, P., Lalive, R. and Van Ours, J.C. (2012). HOW EFFECTIVE ARE UNEMPLOYMENT BENEFIT SANCTIONS? LOOKING BEYOND UNEMPLOYMENT EXIT. *Journal of Applied Econometrics*, 28(7), pp.1153–1178. doi:<https://doi.org/10.1002/jae.2289>.

Campbell, D. and Wright, J. (2005). Rethinking Welfare School-Attendance Policies. *Social Service Review*, 79(1), pp.2–28. doi:<https://doi.org/10.1086/426716>.

Citizensinformation.ie (2023). *Calculating Rent Supplement*. [online] [www.citizensinformation.ie](https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/social-welfare-payments/supplementary-welfare-schemes/calculating-rent-supplement/). Available at: <https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/social-welfare-payments/supplementary-welfare-schemes/calculating-rent-supplement/> [Accessed 10 Oct. 2023].

Department for Work and Pensions (2016). *Universal Credit Work Allowances*. [online] GOV.UK. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-work-allowances/universal-credit-work-allowances>.

Fox, A., Feng, W. and Reynolds, M. (2022). The Effect of Administrative Burden on State Safety-Net Participation: Evidence from SNAP, TANF and Medicaid. *Public Administration Review*. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.13497>.

GOV.UK (2012). Universal Credit. [online] GOV.UK. Available at: <https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get> [Accessed 24 Nov. 2023].

GOV.UK (2023). Autumn Statement Ushers in New Era of Welfare Reform. [online] GOV.UK. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/autumn-statement-ushers-in-new-era-of-welfare-reform>.

Harris, J, Treanor, M & Sharma, N 2009, Below the Breadline: A year in the life of families in poverty. Barnardos, Ilford. http://www.barnardos.org.uk/below_the_breadline.pdf

Hartfree, Y. (2014). Universal Credit: the Impact of Monthly Payments on Low Income Households. *Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1), pp.15–26. doi:<https://doi.org/10.1332/175982714x13875307250087>.

House of Lords (2020). Universal Credit isn't working: Proposals for Reform. [online] Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/ld5801/ldselect/ldconaf/105/105.pdf>.

Irvine, A., Kemp, PA, Nice, K., 2007, Direct payment of Housing Benefit: What do claimants think?, York: Joseph Rowntree Foundation

Moynihan, D., Herd, P. and Harvey, H. (2014). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), pp.43–69. doi:<https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>.

MPSV SR (2023). *Pomoc v Hmotnej Núdzi - MPSVR SR*. [online] www.employment.gov.sk. Available at: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/hmotna-nudza/>.

Nidirect.gov (2020). What Will Affect Your Universal Credit Payments. [online] Nidirect. Available at: <https://www.nidirect.gov.uk/articles/what-will-affect-your-universal-credit-payments> [Accessed 24 Nov. 2023].

OECD (2022a). *THE OECD TAX-BENEFIT DATABASE: Description of Policy Rules for Finland 2022*. [online] oecd.org. Available at: <https://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/TaxBEN-Finland-latest.pdf> [Accessed 10 Oct. 2023].

OECD (2022b). *THE OECD TAX-BENEFIT DATABASE: Description of Policy Rules for Estonia 2022*. [online] oecd.org. Available at: <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Estonia-latest.pdf> [Accessed 10 Oct. 2023].

Pattaro, S., Bailey, N., Williams, E., Gibson, M., Wells, V., Tranmer, M. and Dibben, C. (2022). The Impacts of Benefit Sanctions: a Scoping Review of the Quantitative Research Evidence. *Journal of Social Policy*, 51(3), pp.1–43. doi:<https://doi.org/10.1017/s0047279421001069>.

Valuation Office Agency (2013). Understanding Local Housing Allowances rates and broad rental market areas. [online] GOV.UK. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/understanding-local-housing-allowances-rates-broad-rental-market-areas>.

Williams, E. (2019). Unemployment, Sanctions and Mental health: the Relationship between Benefit Sanctions and Antidepressant Prescribing. *Journal of Social Policy*, 50(1), pp.1–20. doi: <https://doi.org/10.1017/s0047279419000783>.