Sociální dávky a jejich příjemci: na „sociální trampolíně“, nebo ve slepé uličce?*

TOMÁŠ SIROVÁTKA**
Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno

Welfare Benefits Recipients: on a “Social Springboard” or at the Dead End?

Abstract: The paper analysis the formation and factors of welfare dependency in the Czech Republic exhausting semi-structured interviews with welfare benefits recipients and with social administration staff, supplemented with other sources of information. The factors outlined by Ellwood [1994] as the rational, expectancy and cultural models interact in a specific manner. Wages when compared to social assistance benefits are not so fatally low. Among important factors determining long-term welfare dependency, barriers to access into the labour market, resignation on inaccessible chances, and several traits of the newly established social assistance system have been identified.

Sociologický časopis, 2000, Vol. 36 (No. 2: 181-199)

1. Problém závislosti na sociálních dávkách

Funkce příjmově a majetkově testovaných sociálních dávek

Základním cílem příjmově a majetkově testovaných sociálních dávek je poskytnout sociální ochranu, tedy garantovat příjem na úrovni společensky uznaného minima lidem, kteří nemají jiné dostatečné zdroje. Dávky by však na druhé straně neměly oslabit pracovní pobídky a způsobit závislost příjemců na dávkách. Vyřešit zcela uspokojivě oba uvedené požadavky současně se v žádném systému zatím nepodařilo. Poskytování dávek v závislosti na výši příjmu totiž vytváří „past“, neboť příjemce může brát v úvahu okolnost, že s růstem jeho příjmu nárok na dávku zaniká. Protože soudobé systémy sociální ochrany kladou stále větší důraz na dávky sociální péče[1] spojené s testováním příjmů a prostředků,[2] problém pracovních pobídek a vytváření pasti chudoby narůstá [k tomu srov. např. Eardley 1996]. Trvalá závislost byť omezených počtů příjemců na dávkách sociální péče (pomoci) sice na jedné straně značně vyčerpává sociální systémy, neposkytuje však naproti tomu příjemcům dávek v delším období dostatečnou ochranu proti sociální depri-

*) Tato stať vznikla díky podpoře Research Support Scheme, OSI/HESP v rámci grantu na výzkumný projekt č. 109/1997 a podpoře Grantové agentury ČR (projekt č. 403/98/1085).

**) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Doc. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc., Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Gorkého 7, 602 00 Brno, tel. (05) 4112 1151, e-mail sirovatk@fss.muni.cz

1) Tento termín je užit v české legislativě; bylo by možné užít též termín dávky sociální potřebnosti nebo – podle mezinárodně užívaného termínu dávky sociální pomoci („social assistance“, „Sozialhilfe“).

2) Tento trend byl už konstatován opakovaně; srovnej například Ploug a Kvist [1997], Ferge [1997] aj.

vaci a sociálnímu vyloučení, ani nezabraňuje vytváření stylu života, jenž je spojován s formováním tzv. podtřídy (*underclass*).[3]

Rostoucí závislost některých kategorií lidí na dávkách sociální pomoci má primární příčiny mimo systém sociální ochrany: spočívají hlavně v růstu dlouhodobé nezaměstnanosti a v procesech marginalizace na pracovním trhu. Má ale rovněž příčiny, jež vyplývají z komplexních účinků systému sociální ochrany a sociálních intervencí, které se zaměřují na chudobou ohrožené kategorie klientů. V kontextu sociální reformy v postkomunistických zemích je otázka po účincích záchranné sociální sítě a majetkově (příjmově) testovaných dávek obzvláště důležitá, neboť vytváření sociální závislosti stojí v protikladu k záměrům sociální transformace, k nimž patří mimo jiné i posilování individuální odpovědnosti a principu subsidiarity.

Problém rostoucí závislosti některých sociálních kategorií na sociálních dávkách[4] byl již v České republice reflektován pracovníky sociální administrativy a stal se předmětem výzkumného zájmu v souvislosti s nastavením a funkčností životního minima [Baštýř et al. 1997a, 1997b], marginalizací na pracovním trhu [Sirovátka 1997], a příjmovou situací klientů sociálních referátů [Vavrečková a Kotíková 1998]. Na konci roku 1998 bylo podle statistiky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR [*Základní…* 1999] registrováno 133 tisíc rodin[5] jako trvalých příjemců těchto dávek, což je 9 procent celkového počtu domácností s dětmi;[6] a jejich počet se – jak napovídají signály ze sociálních referátů – v posledním období s růstem nezaměstnanosti zvyšuje.

Hlavní příčiny narůstajících počtů příjemců sociálních dávek

Zpravidla je nárůst počtu lidí, kteří nemají dostatečné pracovní či jiné nahrazující je příjmy, a kteří se tak dostávají do dlouhodobější závislosti na sociálních dávkách a na sociální administrativě, spojován s některými důsledky probíhající sociální změny. K těm patří zejména měnící se formy a režimy zaměstnávání, měnící se vzorce rodinného života a měnící se povaha systému sociální ochrany [srov. zvl. Dean a Taylor-Gooby 1992, Jordan 1992]. Změna forem zaměstnávání zahrnuje nejen nezaměstnanost a dlouhodobou nezaměstnanost, ale i podzaměstnanost, nestabilní formy zaměstnávání a nelegální zaměstnanost – tedy různé projevy marginalizace na segmentovaném pracovním trhu, s nimiž souvisí i růst podílu nízkých příjmů. Od roku 1997 dochází v České republice k dynamickému nárůstu míry nezaměstnanosti a s tím i dlouhodobé nezaměstnanosti, která postihuje selektivně určité kategorie lidí: nekvalifikované, etnické Romy, ženy s dětmi, zdravotně handicapované, absolventy základních škol, učilišť, středních a někdy

[3]) Trvalejší závislost na dávkách je obvykle pokládána za jeden z charakteristických znaků underclass [srov. např. Runciman 1990: 388]; v této souvislosti je také používán termín „kultura závislosti“.

[4]) Přesněji na dávkách sociální péče (pomoci), kterými je doplňován podle zákona o sociální potřebnosti příjem domácností do úrovně životního minima v těch případech, kdy příjemci splňují zákonem předepsané podmínky.

[5]) Jedná se o domácnosti s dětmi, což ovšem nevyčerpává statistiku příjemců – k nim by bylo potřeba přidat ještě domácnosti jednotlivců, o nichž tato statistika neposkytuje údaje. Podle některých zjištění [Vavrečková a Kotíková 1998] představují tyto skoro polovinu příjemců dávek sociální péče.

[6]) Domácností s dětmi bylo podle údajů Mikrocensu v České republice v roce 1996 celkem 1,486 mil.

i vysokých škol. Provedené analýzy [Baštýř et al. 1997a, Vavrečková a Kotíková 1998] ukazují, že podíl nezaměstnaných mezi příjemci dávek sociální pomoci převyšuje osmdesát procent z celkového počtu příjemců těchto dávek. Jedná se přitom typicky o dlouhodobě nezaměstnané,[7] jejichž počet v polovině roku 1999 dosáhl podle Výběrových šetření pracovních sil [*Zaměstnanost…* 1999: 88] už 158 tisíc, tj. 37 procent nezaměstnaných při míře nezaměstnanosti 8,4 procenta.

Dalším faktorem ovlivňujícím rostoucí závislost na sociálních dávkách je změna vzorců rodinného života, vyplývající z oslabené funkčnosti a nestability rodin: projevuje se růstem rozvodovosti[8] a zvyšováním počtu dětí narozených mimo manželství. V důsledku toho dochází k relativnímu nárůstu počtu neúplných rodin s dětmi, kterých bylo v roce 1996 podle zjištění Mikrocensu v ČR přes 257 tisíc, tedy přes 6 procent z celkového počtu domácností, ovšem 17,5 procent z celkového počtu domácností s dětmi, což je více než v Itálii, Německu a Francii, a blíží se údaji uváděnému za Dánsko, Švédsko a Velkou Británii [George a Taylor Gooby 1996: 12]. Ochranná funkce rodiny v situaci ohrožení chudobou a sociálním vyloučením pak v řadě případů selhává.

V neposlední řadě závislost na sociálních dávkách ovlivňuje i nastavení systému sociální ochrany. Po roce 1989 došlo v České republice k postupnému snižování výše dávek ze sociálního pojištění nahrazujících příjem ze zaměstnání, jako jsou nemocenské dávky či invalidní a starobní důchody v jejich relaci ke mzdám; i dávky v nezaměstnanosti jsou nastaveny mimořádně nízko – průměrně vyplacená dávka se pohybovala v letech 1995-1998 na úrovni asi 30 procent průměrné čisté mzdy, i méně, a to při krátké době jejich poskytování (6 měsíců). Snižuje se v průměru i relativní výše dalších dávek určených rodinám s dětmi [srov. Sirovátka 1998]. U kategorií dlouhodoběji a opakovaně nezaměstnaných či u lidí v ekonomické neaktivitě, ale i u těch, kteří nacházejí příležitosti v šedé ekonomice, dochází postupně k oslabení či zániku nároků na dávky ze sociálního pojištění; to se často projeví při nemoci a při opakované nezaměstnanosti – a cesta k dávkám sociální pomoci je pak přímočará. Zmíněná okolnost je někdy chápána jako vyloučení z občanských sociálních práv [Field 1989][9] a označena jako jedna z příčin utváření underclass.

Dynamika formování závislosti na dávkách

Formování závislosti na dávkách sociální pomoci je ovšem důsledkem interakce strukturálních faktorů (nejvýznamnější z nich jsme zmínili výše) a současně i individuálních vlastností a kapacit lidí. Ekonomové (jejich pohled se běžně uplatňuje i v reálné sociální politice při koncipování systémů sociálních dávek) vycházejí z mikroekonomického racionálního *modelu hledání práce (job search)*, kdy je pro jednotlivce určující „poměr náhrady“ (výše sociální dávky ve vztahu k dřívější či aktuálně očekávané mzdě). Otevřenou otázkou ovšem zůstává, nakolik je tento model „relevantní“ – tedy nakolik jeho vliv překrývají jiné faktory. *„Kulturní hypotéza“* například zdůrazňuje roli (naučené) „rezignace“ na hodnotu práce a hledá pro ni vysvětlení: vedle působení kulturních vzorů a kul-

[7]) Doba trvání jejich nezaměstnanosti přesahuje jeden rok.

[8]) Je v České republice mimořádně vysoká a roste: dosáhla v roce 1996 úrovně 61 rozvodů na 100 sňatků [*Česká…* 1997: 8].

[9]) Občanská sociální práva zahrnují tradičně právě nároky vyplývající ze státem garantovaného sociálního pojištění, případně z dalších univerzálních či přesněji kategorických dávek (demograntů).

turního přenosu bere v úvahu zejména zkušenosti jednotlivců a hodnocení jejich životních šancí (tato hodnocení odrážejí mimo jiné i dané struktury sociálních vztahů). Mezi oběma hledisky jsou ovšem jasné souvislosti – vždyť koncept očekávané mzdy je nepochybně korigován na základě prožité zkušenosti na trhu práce, a také „kulturní adaptace" je chápána (alespoň v počáteční fázi) jako svého druhu racionální jednání dlouhodobě deprivovaného subjektu.

V tomto smyslu například Engbersen, Schuyt a Timmer [1990] k objasnění závislosti na dávkách použili koncept „kultury nezaměstnanosti" (jde o posun v cílech a hodnotách, které dlouhodobě nezaměstnaní lidé svým jednáním sledují) a současně identifikovali jako její základ vedle hodnotového posunu od etiky práce k požadavkům konzumu rovněž vliv sociálního prostředí. Jde konkrétně – vedle struktur trhu práce a vazeb v sociálních skupinách – zejména o vliv institucí sociálního státu. Ten vede k utváření nových typů závislosti, jež jsou „inovací" v tom smyslu, že racionálně „kalkulují" s „výhodností" této závislosti. Z jiného pohledu Paugam [1991] daný problém analyzoval v rámci konceptu prožité zkušenosti, a zdůraznil roli prožitku stigmatizace klientů při interakci s institucemi sociální administrativy a jejich sociálním okolím: sleduje dopad tohoto prožitku na jednání příjemců sociální pomoci od počáteční krize identity až ke strategii vytváření tolerantního kulturního zázemí. Návazně Ellwood [1994] rozlišil v přístupech k problému závislosti tři základní paradigmata, která proces formování závislosti vysvětlují: ta se opírají buď o racionální motivaci lidí (model racionální volby), nebo o jejich prožitou zkušenost a očekávání do budoucna (model očekávání), či konečně o zformování specifické subkultury chudoby – kultury underclass (kulturní model).

Ve všech těchto úvahách vystupuje systém sociálních dávek a intervencí jako významný faktor. Žádný z uvedených modelů sám o sobě přitom nevysvětluje beze zbytku proces vzniku a posilování závislosti na sociálních dávkách, v souhrnu však umožňují zhodnotit interakci strukturálních a individuálních faktorů, které ji ovlivňují. Zdá se nám vhodné chápat uvedená tři paradigmata jako klíč k dynamice závislosti: „kultura závislosti" je formována prostřednictvím prožité zkušenosti – v této se vedle racionálního kalkulu promítá více prvků situace příjemců dávek, včetně struktur pracovního trhu a vlivu institucí sociální pomoci.

Příjemci dávek sociální pomoci v České republice

Analýzy provedené v několika okresech ČR [Baštýř et al. 1997a, Vavrečková a Kotíková 1998) ukázaly, že i v transformujících se společnostech platí obecné trendy sociální změny, jež růst závislosti klientů na sociálních dávkách vyvolaly. Asi 80 procent příjemců dávek sociální pomoci představují domácnosti s nezaměstnaným členem (srovnej tabulku 1); ve 30 procentech úplných domácností příjemců dávek jsou dokonce oba partneři nezaměstnaní. Také se ukazuje, že 60 procent na dávkách závislých domácností s dětmi představují domácnosti neúplné (tvoří přitom 30 procent všech domácností přijímajících dávky sociální pomoci).[10] V důsledku nezaměstnanosti a rozpadu rodiny se do problémové situace dostávají nejčastěji domácnosti, jež už předtím měly nízký příjem, u nichž není dobrá vyhlídka na získání zaměstnání (polovinu z nich představují nekvalifikovaní lidé a podíl mladých lidí bez pracovní zkušenosti je rovněž vysoký), a které zaměstnavatelé dost

[10]) Údaje [Vavrečková a Kotíková 1998] jsou uvedeny podle šetření v registrech sociálně potřebných v roce 1998 z 10 okresů (tyto registry zahrnovaly 8 600 příjemců dávek sociální pomoci).

často a trvale diskriminují.[11] Negativní důsledky má také nedostatečné sociální zázemí a nedostatečná podpora ze strany užší či širší rodiny: vysoký je tudíž podíl domácností jednotlivců (představují asi 47 procent příjemců dávek, zatímco jejich podíl na domácnostech v ČR je necelých 30 procent). Vysoký je mezi příjemci sociální pomoci zejména podíl etnických Romů, není však spolehlivě zjištěn.[12]

Tabulka 1. Ekonomická aktivita příjemců dávek sociální pomoci podle pohlaví (podle Vavrečkové a Kotíkové [1998], upraveno)[13]

	muži	ženy	celkem
zaměstnán	1,8	4,5	3,5
nezaměstnán	97,9	70,0	80,8
mateřská dovolená		17,8	10,9
důchodce		5,1	3,1
jiná ekonomická aktivita	0,3	2,7	1,7
celkem	100,0	100,0	100,0

Závislost domácností s nezaměstnaným členem na dávkách sociální pomoci je určující formou závislosti. Pracovní příjmy nebo je nahrazující příjmy, včetně dávek v nezaměstnanosti představují přitom v průměru jen zanedbatelnou část čistých peněžních příjmů těchto domácností (asi 13 procent). V jejich případě klesá i rozsah poskytovaných dávek státní sociální podpory (ty představují asi 18 procent celkových příjmů těchto domácností). Dávky sociální pomoci představují pak skoro 70 procent jejich příjmů a tento podíl narostl za poslední dva roky o 13 procentních bodů.[14]

Zjišťujeme přitom důležitý paradox. Systém sociální pomoci je určen ke krátkodobé a přechodné výpomoci, a podle toho je také nastavena výše životního minima: nepočítá s úhradou předmětů dlouhodobé spotřeby, podle názorů pracovníků sociálních referátů, s nimiž jsme hovořili, nereagují ani dostatečně na růst nákladů na bydlení,[15] ani částky na osobní potřeby mnohdy nepostačují – například na ošacení vyrůstajících dětí. Reálné příjmy na osobu v domácnostech s dětmi s minimálními příjmy klesly podle statistiky rodinných účtů v roce 1998 na 68 % jejich hodnoty v roce 1989 [*Vývoj*... 1999, *Základní*... 1999]. Tyto okolnosti by podle modelu racionální volby měly působit jako dobrá pracovní pobídka. Přesto větší část klientů žije na sociálních dávkách dlouhodobě – déle

[11]) Do legálního zaměstnání je přijímají ve srovnání s jinými kategoriemi pracovníků jen v omezenější míře a za horších podmínek.

[12]) Autor hrubě odhaduje z poměru mezi zastoupením Romů v obyvatelstvu a v registrech nezaměstnaných či příjemců sociálních dávek, jež lze z některých údajů dříve vedených státní správou v některých městech provést, že podíl etnických Romů mezi příjemci sociálních dávek přinejmenším pětinásobně převyšuje jejich podíl v populaci. Úřady práce odhadly míru nezaměstnanosti Romů v roce 1998 asi čtyřnásobnou proti majoritní populaci [*Romové*... 1999: 369].

[13]) Zdrojem informace bylo v tomto případě dotazníkové šetření, které zahrnulo 589 respondentů (příjemců dávek sociální pomoci) v 10 okresech ČR. Soubor byl modelován kvótním výběrem tak, aby výběr odrážel skutečný stav registrů podle základních socio-demografických charakteristik příjemců dávek.

[14]) Údaje přepočteny podle Vavrečkové a Kotíkové [1998].

[15]) Podíl nákladů na bydlení na celkových výdajích domácností narostl u domácností s dětmi a s minimálními příjmy mezi lety 1991 a 1998 z 11,6 na 20,8 procent [*Vývoj*... 1999].

než rok asi 58 % příjemců: konkrétně 18 % jeden až dva roky, 23 % dva až čtyři roky, čtyři a více let 17 % z nich. U více než třiceti procent příjemců byla zjištěna opakovaná evidence [Vavrečková a Kotíková 1998].

Výzkumná hypotéza a respondenti

Formulovali jsme hypotézu o tom, že k závislosti na dávkách významným způsobem přispívá daný typ sociální intervence, tedy konkrétní systém dávek sociální pomoci. Jeho vliv na chování příjemců sociálních dávek jsme se pokusili sledovat v kontextu již charakterizovaných „modelů závislosti": tedy srovnáváním poměru náhrady (vztahem mezi výší sociálních dávek a očekávaných mezd), dále nás zajímala reflexe systému dávek příjemci dávek a jejich zkušenost s tímto systémem, a pokusili jsme se interpretovat význam hlavních charakteristik systému dávek pro snahu příjemců vymanit se ze závislosti na dávkách či naopak pro upevnění jejich závislosti na dávkách.[16]

Vedli jsme 110 polostandardizovaných rozhovorů s 98 příjemci dávek sociální pomoci, kteří projevili ochotu ke spolupráci (několik rozhovorů bylo vedeno po čase opakovaně se snahou ověřit další vývoj jejich situace), a dále 35 polostandardizovaných rozhovorů s „experty" – pracovnicemi sociálních odborů, které vyřizují agendu dávek. Soubor respondentů byl vytvořen záměrně tak, aby zahrnul v přibližně stejné proporci příjemce sociálních dávek ve velkém městě a ve venkovských obcích (částečně i v malém městě). V základních znacích byl výběrový soubor podobný základnímu souboru příjemců dávek (viz výše): skoro 40 procent respondentů byli muži, asi polovina nekvalifikovaní klienti. V souboru byli v zájmu možností typových srovnání mírně předimenzováni zaměstnaní příjemci dávek, a také byl předimenzován podíl dlouhodobějších poživatelů dávek (pokryli jsme vcelku rovnoměrně různou délku jejich závislosti na dávkách včetně dlouhodobých příjemců): asi tři čtvrtiny dotazovaných pobíraly dávky déle než rok, polovina z nich dokonce déle než tři roky. Složení vzorku bylo přitom ovlivněno samovýběrem ze strany respondentů – sledovali jsme při jeho tvorbě spíše reprezentativnost typovou, v menší míře už reprezentativnost statistickou. Dotazovali jsme totiž v soukromí jejich domácností a po předchozí dohodě ty respondenty, kteří sami na naši výzvu projevili ochotu ke spolupráci. Tento postup usiloval o navození rovnocenné a otevřené komunikace v zájmu zvýšení validity výpovědí o citlivém předmětu.

2. Strategie příjemců sociálních dávek

Vnitřní konflikt v základních funkcích dávek

Účelem majetkově a příjmově testovaného systému dávek je poskytnout dostatečnou sociální ochranu a působit přitom pozitivně na pracovní pobídky. První funkce předpokládá dostatečnou výši, vhodně volené a spravedlivé administrativní postupy, i úplné využití nároku na dávky příjemci (jejich dobrou dostupnost). Druhá funkce předpokládá eliminaci případného zneužití dávek, a zvláště pak podporu legálních pracovních aktivit i společensky žádoucího způsobu rodinného soužití.[17] Požadavek dostatečné výše a do-

[16]) S ohledem na delikátnost zjišťovaných otázek je většina závěrů interpretována ze souvislostí výpovědí respondentů o možnostech zaměstnání či o jiných alternativách zajištění příjmu a jejich výhodnosti v specifické životní situaci respondenta. Dále z popisu situací či událostí, s nimiž se setkávali a z jejich interpretace významu těchto událostí.

[17]) Uchování soudržnosti rodiny a její funkčnosti – především při péči o děti. Těmto kritériím odpovídají i stanovené podmínky poskytování dávek.

stupnosti dávek, a naproti tomu požadavek minimalizace možnosti jejich zneužití jsou vnitřně konfliktní. Zajímalo nás proto, jaké jsou důsledky vzájemné tenze těchto požadavků a jak jsou zvládnuty.

Podle zjištění z rozhovorů se sociálními pracovnicemi a s jejich klienty lze konstatovat dost zásadní rozpor: zatímco ochranná funkce se jeví v mnoha ohledech a v mnoha případech jako nedostatečná, dochází současně k značnému zneužívání dávek. V dané situaci je tradiční strategií sociální administrativy využití vysokého stupně rozhodovací volnosti, jenž je v systému sociální pomoci zakotven [srov. Lipsky 1980, Vos 1994]; znamená to rozlišit oprávněné a neoprávněné klienty, a podle toho vůči nim postupovat.[18]

I když jsou sociální pracovnice, s nimiž jsme hovořili, většinou přesvědčeny o své kompetenci odlišit neoprávněné klienty, nemohou jejich neoprávněnost s využitím stávající legislativy, jak samy udávají, nijak prokázat. *(„Štve nás posílat jim tisíce… Oni si o tom mezi kamarády v hospodě řeknou a smějí se nám za zády…“).* Individuální posouzení oprávněnosti nemá v jejich percepci valný význam, není-li prokazatelné a využitelné při přiznání či omezení nároku. Tato okolnost má negativní dopad na ochrannou funkci dávek. Nemůže-li být spravedlnost v přiznání nároku spolehlivě uplatněna, zneužívání a pasivita příjemců jsou sice z nutnosti trpěny, jsou ale také pádným argumentem, jenž hovoří ve prospěch omezování rozsahu sociální pomoci. V sociální administrativě vzniká nesouhlas s poskytováním fakultativních dávek, jež mají přispět k řešení situace potřebných při dlouhodobější závislosti na dávkách sociální pomoci, a dochází k omezování jejich četnosti a výše. Nabízejí se ještě jiná řešení: podle některých příjemců dávek sociální pracovnice neúplně a výběrově informují o nárocích nebo používají „vyhýbavé“ odpovědi. Takové strategie mají jisté výhody: nepředpokládají nutnost vysvětlovat, proč klientům v jejich konkrétním případě nebyla určitá dávka přiznána.

Úroveň životního minima od něhož se dávky sociální pomoci odvozují, klesla v letech 1992-1998 u jednotlivce z 66 % na 50 % a u čtyřčlenné rodiny z 47 % na 38 % v relaci k průměrným čistým peněžním příjmům na člena průměrné domácnosti zaměstnance [Sirovátka 1999] a také jejich reálná hodnota spíš poklesla. Příjemci dávek sociální pomoci si skutečně většinou stěžovali na nedostatečnost dávek (asi dvě třetiny hovořily o tom, že jim naprosto nepostačují ani na základní potřeby). I Vavrečková s Kotíkovou [1998: 33] uvádějí shodný podíl těch, kteří si stěžovali na nedostatečnost životního minima a podobně sociální pracovnice, s nimiž jsme hovořili, konstatovaly celkově nízkou úroveň životního minima a dávek sociální potřebnosti. Sociální pracovnice pak rozlišily i řadu specifických situací, kdy systém ochrany zcela selhává: především částka na bydlení je nízká, zatímco rychle rostou náklady na bydlení;[19] v některých případech je dodatečně

[18]) V našich podmínkách není rozsah rozhodovací volnosti zatím takový jako na Západě s ohledem na nižší úroveň profesionality v uplatnění metod sociální práce v sociálním systému. Vyšší důraz je pak kladen na přesné naplnění litery zákona. Přesto zůstává zjevně prostor pro rozhodovací volnost jednak při posuzování oprávněnosti na jednorázové „fakultativní“ dávky (jejich objem je potenciálně značný), jednak při informování příjemců dávek o jejich nárocích a bližších podmínkách.

[19]) Podle Vavrečkové a Kotíkové [1998] třicet procent dotázaných klientů sociální pomoci není s to uhradit nájemné, mj. i proto, že tempo deregulace nájemného a energií výrazně převyšuje tempo valorizace životního minima.

požadováno vracení části dávek sociální pomoci „neoprávněně“ vyplacených – například proto, že rozvedený manžel se neodhlásil z bytu.[20]

Alternativní zdroje příjmu, kombinace příjmů a „závislost“ příjemců dávek

Sociální pracovnice současně předpokládají relativně značný rozsah zneužívání dávek sociální pomoci. Vavrečková a Kotíková [1998: 47] uvádějí, že odhad podílu příjemců zneužívajících dávky provedený sociálními pracovnicemi se blížil 60 procentům příjemců, a podobné odhady vyslovily i některé pracovnice, s nimiž jsme hovořili. Současně uváděly celou řadu forem zneužívání dávek. Konečně i rozhovory, jež jsme vedli s klienty sociálních úřadů, potvrdily takto formulované předpoklady. Především asi polovina mužů žijících na dávkách sociální potřebnosti uvedla či naznačila jistou účast (byť většinou příležitostnou) v neformálních pracovních aktivitách.

Tabulka 2. Účast v neformální ekonomice (N = 98)

	muži	ženy	celkem
1. ne	14	52	66
2. jen někdy	5	1	6
3. trvaleji, s příjmem asi do 3 000 Kč měsíčně	4	2	6
4. trvaleji, s příjmem nad 3 000 Kč měsíčně	2	0	2
5. sbírá šrot, ovoce	3	1	4
6. pracuje na poli, pěstuje zeleninu, ovoce	1	1	2
7. vypomáhá manželovi, rodině v podnikání	0	1	1
8. odmítl nabídku, bojí se o dávky	2	1	3
9. má jiné vedlejší příjmy	2	0	2
10. neuvedl	4	2	6
Celkem	37	61	98

Část příjemců – nejčastěji muži bez kvalifikace – jsou vázáni náborovými praktikami zaměstnavatelů pevně k nelegálnímu segmentu sekundárního pracovního trhu, jenž jim nabízí příjmy paralelní se sociálními dávkami jako jim nejlépe přístupnou alternativu. Příjemci sociálních dávek jsou vhodným cílem poptávky zaměstnavatelů na nelegálním trhu práce, protože i dobrým zdrojem úspory pracovních nákladů. Jde současně o kategorie pracovníků na legálním trhu práce marginalizované a opomíjené – jsou jimi zvláště Romové, mladí lidé bez pracovní zkušenosti, pracující důchodci či další.[21] Takto najímaní pracovníci si vnucenou roli na pracovním trhu osvojují a učí se využít její výhody. Vedle toho se vyskytuje ještě specifická kategorie samostatně podnikajících mužů (někdy jim pomáhají manželky), případně společníků jiného podnikatele, kteří programově vykazují minimální mzdy nebo ztráty[22] a k nim pobírají i sociální dávky.

Lidé, kteří jsou dlouhodobějšími příjemci sociálních dávek, svým jednáním většinou usilují o získání větší individuální nezávislosti. Dean a Taylor-Gooby [1992] i Jordan [1992] zdůrazňují u příjemců sociálních dávek snahu o dosažení individuální autonomie dostupnými způsoby.

[20]) Předpokládá se tedy, že se podílí na nákladech na bydlení rozvedené manželky.

[21]) Důchodové pojištění, a také část příjmu garantuje v případě nelegálního zaměstnání stále stát sociálními dávkami, a poskytuje tak nelegálnímu zaměstnavateli významnou dotaci ke mzdě.

[22]) V některých případech jsou však skutečně příjmy nestabilní či nízké a nejisté.

Při volbě mezi sociálními dávkami nebo nejistými a špatnými možnostmi pracovního příjmu je zkušenost života na sociálních dávkách učí strategii kombinace zdrojů příjmů: tedy pracovních příjmů, příjmů ze sociálních dávek, darů či půjček od svých blízkých, a konečně i naturálních příjmů. Nejistá místa na legálním trhu práce nejsou výhodná – těžko se získávají, jsou špatně placená a jsou spojena s nutností obnovovat nároky na sociální dávky při jejich ztrátě, anebo ani žádné zvýšení příjmu nepřinášejí.

Systém státní sociální podpory, jenž má být svými adresnými dávkami významnou prevencí před chudobou, reaguje na pokles příjmu a situace potřebnosti se zpožděním (přídavek na dítě je poskytován podle příjmu předchozího roku, další dávky podle předchozího čtvrtletí), a tedy často neadekvátně akutní potřebě, a tak dávky sociální pomoci se někdy jeví být jistější alternativou. Ženy (typicky „samoživitelky“) s malými dětmi na rodičovském příspěvku či nezaměstnané ženy volí dávky sociální pomoci jako lepší životní perspektivu v situacích nestabilního partnerského vztahu, špatných vyhlídek na stabilní a dobrý výdělek či v situaci, kdy se potřebují věnovat výchově dětí nebo domácnosti.

Nízké dávky sociální pomoci jsou doplňovány i s využitím sociálních sítí, tj. s pomocí rodiny, přátel, soužití s druhem. Nejvýznamnější možností je bydlení u příbuzných. Vedle toho především rodiče příjemců sociální pomoci nezřídka pomáhají nákupem oblečení pro děti či vybavení pro domácnost.[23] Poměrně časté je soužití samoživitelek s druhem. Druh se ovšem mnohdy nepodílí na výdajích domácnosti nebo se podílí jen malým příspěvkem či pouze vybranými nákupy. Dávky sociální pomoci jsou za těchto okolností pro jejich příjemce hlavním zdrojem stabilního, někdy také jediného příjmu. Zjišťovali jsme, že někteří z nich přijali skromný, někteří ale spíš omezený styl života, jenž umožňuje dlouhodobé přežívání na dávkách ve výši životního minima za cenu opomenutí některých důležitých potřeb, jako je zdravá výživa, dostatečné oblékání a hygiena (k tomu sociální pracovnice podotýkaly: *„Některým to stačí, potřebují málo…“*).

Pobídky k práci

Je značně obtížné nastavení výše dávek v zemích s nízkou produktivitou práce, a tedy i nízkými mzdami (taková je v srovnání se zeměmi EU česká ekonomika), když mzdy často umožňují jen velmi nízkou životní úroveň. Pak také u nás došlo k tomu, že dávky sociální pomoci převyšovaly v průběhu devadesátých let trvale úroveň minimálních mezd, byť nejsou nikterak štědré (spíše naopak).[24]

Konstrukce systému sociální ochrany k tomuto problému přihlíží a řeší jej tím, že kombinuje dávky sociální pomoci se systémem dávek státní sociální podpory: teprve po započtení dávek státní sociální podpory jsou prostředky scházející do úrovně životního minima dorovnávány dávkou sociální pomoci. Na druhé straně jsou dávky státní sociální podpory ponechány jako doplněk k pracovním příjmům, i když celkové příjmy pak přesahují životní minimum (jejich výše s růstem pracovního příjmu ovšem postupně klesá). Výše hrubého pracovního příjmu, nad kterou už dojde k zvýšení celkového příjmu (tedy po započtení dávek státní sociální podpory) v relaci k příjmu, který garantuje dávka sociální pomoci, je přitom dost hluboko pod úrovní životního minima: v polovině až necelých tří čtvrtinách jeho výše, a to v závislosti na typu domácnosti. Pouze do takovéto

[23]) „Jednorázová dávka od příbuzných“ je důležitá – zvláště když některé sociální úřady omezují četnost a výši fakultativních jednorázových dávek.

[24]) Srovnej analýzu role minimálních mezd [Baštýř et al. 1997a, 1997b].

(dost nízké) úrovně pracovního příjmu je mezní míra zdanění[25] stoprocentní, za touto hranicí je už jen asi dvanáctiprocentní. Úroveň výdělku, nad níž se začíná – z hlediska modelu racionální volby – pracovní příjem vyplácet, je tak skutečně dost nízká. Přijmeme-li modelově předpoklad, že v úplných domácnostech by byly dva pracovní příjmy, pak by jejich úroveň, jež slibuje zvýšení celkového příjmu (při ponechání dávek státní sociální podpory) bylo možno dosáhnout s výdělky zhruba na 35 až 50 procentech průměrného výdělku v České republice (srov. tabulku 3).

Tabulka 3. Model – hladina životního minima, jí odpovídající hrubé mzdy doplněné dávkami státní sociální podpory, efekt zvýšení hrubé mzdy nad životní minimum (stav v polovině roku 1998)

typ domácnosti	životní minimum (Kč)	potřebný hrubý výdělek k ŽM (Kč)	dávky státní sociální podpory (Kč)	% dávek SSP z celkového příjmu na úrovni ŽM	mezní daň při dalším zvýšení příjmu o 1000/500 (Kč)
1 dospělý	3 430	3 360	488	14,2	119/65
1 dospělý, 1 dítě (12 let)	5 560	4 435	1 998	34,0	120/68
1 dospělý, 2 děti (6, 12 let)	8 020	5 390	3 300	41,0	120/66
2 dospělí, 1 dítě (12 let)	8 420	7 300 (3 650/os.)	2 112	25,0	122/60
2 dospělí, 2 děti (6, 12 let)	10 150	8 060 (4 030/os.)	3 229	31,8	122/59
2 dospělí, 3 děti (6, 12, 17)	12 660	9 240 (4 620/os.)	4 778	37,7	128/65
2 dospělí, 4 děti (6, 12, 13, 17)	14 710	10 040 (5 020/os.)	6 101	41,5	127/65

Vysvětlivky: v tabulce je zachyceno životní minimum a celkový hrubý výdělek domácnosti (pokud jsou dvě dospělé osoby, předpokládá se u obou v rámci hypotézy „equal treatment“ stejný výdělek), jenž umožňuje po doplnění dávkami státní sociální podpory dosáhnout životní minimum domácnosti. Mezní míra zdanění je uvedena v Kč pro případ zvýšení příjmu přednosty domácnosti o 1 000 Kč (a o 500 Kč) nad dosaženou hranici příjmu na úrovni životního minima.

Poznámka: čistý průměrný měsíční výdělek v ČR za rok 1998 byl 9 140 Kč, hrubý 11 688 Kč.

Dorovnání příjmů domácností dávkami sociální pomoci většinou připadá v úvahu jen tehdy, pokud je v (úplné) domácnosti jediný, a to podprůměrný pracovní příjem, dva pracovní příjmy takovou situaci téměř bezpečně vylučují. Dopad dávek státní sociální podpory stlačuje tak mzdy potřebné k dosažení hladiny životního minima hluboko pod průměrnou mzdu a dává předpoklad dobrých pracovních pobídek, i proto, že mezní míra zdanění je nad touto nízkou hranicí také nízká: dávky státní sociální podpory jsou nadále zachovány i při dalším růstu pracovního příjmu.

Aby podobný systém mohl pobídkově fungovat a nebyl nákladný, musí být však úroveň životního minima nastavena relativně nízko, protože i mzdy jsou v relaci k životním nákladům nízké. Tato okolnost podle názoru autora vedla k fixaci úrovně životního minima na životní náklady, s malým ohledem na růst celkových příjmů. Životní mini-

[25]) Mezní míra zdanění označuje podíl, o který je v důsledku daňového zatížení a ztráty nároku na sociální dávky kráceno další zvýšení pracovního příjmu.

mum ve vztahu k průměrné čisté mzdě tak pokleslo v letech 1991-1998 u čtyřčlenné domácnosti ze 181 na 115 procent, u jednotlivce z 55 na 37 procent. Tento vývoj se patrně odráží i v pocitech relativní deprivace u sociálně potřebných domácností, s nímž jsme se poměrně často u respondentů, jak již bylo uvedeno, setkávali. Přes nízkou úroveň životního minima se však – poněkud překvapivě – zdají být pracovní pobídky nedostatečně účinné. Vnímání výhodnosti finanční situace v případě zaměstnání je totiž na straně příjemců dávek sociální pomoci značně diferencované a model racionálně kalkulujícího příjemce dávek jen v některých případech adekvátně vystihuje jejich „definici situace“.

3. Zdroje závislosti: tři modely

Vyjdeme-li z odpovědí respondentů, srovnávání výše výdělku potřebného k dosažení vyššího příjmu než jaký poskytují sociální dávky prováděla jen asi polovina z nich, pro ostatní byly významné jiné symbolické či reálné prvky jejich životní situace. Krom toho, někteří z nich byli nedostatečně orientováni v systému dávek na to, aby mohli racionální kalkulaci provést. Jednak kalkulace s dávkami státní sociální podpory, jež zvyšují pracovní příjem, je dost složitá a mnozí respondenti – jak jsme zjistili při přímém dotazu – si neuvědomovali rozsah zachování nároku na ně v případě zvýšení příjmu domácnosti příjmem ze zaměstnání. Za druhé, časová zpoždění vyplývající v systému státní sociální podpory (roční a čtvrtletní zpoždění v návaznosti rozhodného příjmu pro posouzení nároku a přiznané dávky) činila pro ně tuto kalkulaci ještě složitější. Při perspektivě nejistého a nízce placeného zaměstnání pak jejich úvahy o tom, jak řešit situaci, postrádaly v mnoha ohledech pevné výchozí mantinely.

Tabulka 4. Kalkulace výší mezd oproti výši sociálních dávek a reflexe nedostatečnosti mezd oproti sociálním dávkám („past nezaměstnanosti“), absolutní četnosti

vliv „pasti nezaměstnanosti“/doba závislosti na dávkách	do 1 roku	1-5 let	5 a více let	celkem
1. vazba mzdy-dávky není reflektována, neuvažuje o ní, pokládá práci za samozřejmost	7	6	2	15
2. chce získat práci, ale z jiných motivů, než je vyšší příjem	1	6	1	8
3. je přesvědčen(a), že zaměstnání zaručí vyšší příjem	3	3	1	7
4. plně si uvědomuje nízkou mzdu, kalkuluje dávkou (dávka je pro něj/pro ni výhodnější)	3	8	7	18
5. jistota sociálních dávek je lepší než (nejisté) místo	1	3	3	7
6. částečně si uvědomuje nevýhodnost mezd, ale není mu/jí zcela jasný poměr náhrady (relace dávka-mzda)	2	6	3	11
7. nevěří už v možnost získání legálního zaměstnání, kalkulace výší mzdy je pouze okrajově významná	1	6	5	12
8. neodpověděl	2	9	9	20
Celkem	20	47	31	98

U těch, kteří srovnání očekávané mzdy se sociálními dávkami důsledně prováděli, výsledek skutečně vyzníval častěji ve prospěch sociálních dávek. Přesto – srovnání úrovně mezd a sociálních dávek nebylo zdaleka jediným faktorem vysvětlujícím závislost na dávkách. Především významnou část příjemců dávek sociální pomoci – šlo asi o třetinu respondentů (v tabulce 4 jim odpovídají varianty odpovědi 1, 2 a 3) jsme kvalifikovali jako nezávislé na dávkách. U nich totiž trvale pozitivně působí – podobně jako u „hlavního proudu společnosti“ – příklon k etice práce (jde o varianty odpovědi 1 a 2 v tabulce 4).

U jiných působí motivačně racionální kalkulace očekávanou mzdou a pozitivní očekávání vůči možnostem na trhu práce (varianta 3 odpovědi v tabulce 4).

V návaznosti na „modely závislosti" prezentované úvodem (model racionální volby, model očekávání a kulturní model) je však možné rozlišit také několik „typů" příjemců dávek sociální pomoci, u nichž se závislost či inklinace k životu na dávkách prokazatelně projevuje.[26] Pokud jsme akceptovanou (nikoliv nutně preferovanou) subjektivní závislost na sociálních dávkách zjistili, byla obvykle důsledkem dvou okolností, jež nebylo vždy možné jasně oddělit: důsledkem racionální kalkulace poměrem sociální dávka-mzda a/nebo důsledkem frustrace ve zkušenostech a očekáváních vůči příležitostem na pracovním trhu, stejně jako frustrace při orientaci v systému dávek a vnímání jeho štědrosti, spravedlnosti a přístupnosti. Obě uvedené okolnosti měly objektivní podmíněnost v pozici příjemců dávek na pracovním trhu a zkušenostech s ním stejně jako ve zkušenostech se systémem dávek. Vysvětlují formování závislosti zejména v rámci modelu racionálních voleb a modelu očekávání.

Model racionální volby[27]

První typ příjemců dávek, odpovídající racionálnímu modelu (je dost početný; v tabulce 4 mu odpovídá varianta 4), je možné označit jako „pečlivě kalkulující". Tito příjemci někdy střídají sociální dávky a zaměstnání, někdy jsou dlouhodoběji závislí na sociálních dávkách. Představitelé daného typu jsou typicky silně marginalizováni na legálním pracovním trhu. Zjevně kalkulují a srovnávají sociální dávky a vedle toho mzdy garantující životní minimum. Nejčastěji se jedná o nekvalifikované pracovníky a pracovnice, kteří měli v posledních letech nestabilní pracovní historii, charakterizovanou střídáním zaměstnání, nezaměstnanosti a neaktivity. Pokud pracují, pak pracují za nízké výdělky, blízko k úrovni životního minima. Často opouštějí zaměstnání kvůli nízkému výdělku, ale jejich zaměstnání je mnohdy nejisté, nestabilní a ztrácejí je – nikoliv vlastním rozhodnutím.

Hovoří někdy o tom, že přijetí nejistého a špatně placeného zaměstnání nestojí za riziko ztráty nároků na dávky. V neúplných i úplných rodinách – typicky v těch úplných rodinách, které nemají velký počet dětí – obvykle živitel či oba manželé usilují třeba o nízce placená zaměstnání. Je-li počet dětí vyšší, pak – zdá se – u nekvalifikovaných pracovníků klesá naděje na pracovní příjem převyšující sociální dávky. Přitom v úplných i neúplných domácnostech zjišťujeme, že při kalkulaci mzdy je obvykle zahrnuta přirážka asi dvacet až třicet procent nad úroveň mzdy umožňující po započtení dávek státní sociální podpory dosáhnout příjem na úrovni životního minima (což bylo asi tisíc až dva tisíce korun v případě samoživitelek, dva tisíce až tři tisíce v případě úplných rodin). V této

[26]) Zvolili jsme zde Ellwoodovu typologii jako interpretační schéma: z hlediska analyzovaného problému závislosti na dávkách umožňuje nahlédnout dynamiku formování závislosti, a přitom v zásadě zahrnuje hlavní prvky jiných koncepcí (k tomu viz výše); ve výpovědích respondentů na klíčovou otázku po výhodnosti dávek v porovnání s pracovními příležitostmi (srovnej tabulku 4) a na další otázky (zejména po vnímání spravedlnosti systému dávek a jeho administrativy, možnosti získání zaměstnání, pocitu stigmatizace aj.) jsme pak strukturu a hlavní dynamiku postojů respondentů odpovídající nabízeným „modelům" skutečně vysledovali.

[27]) Jak již bylo uvedeno, tento model, jenž dominuje v ekonomii a v analýze veřejné politiky, předpokládá, že lidé racionálně kalkulují a srovnávají možnosti (zejména finanční), jež se jim v jejich situaci nabízejí.

přirážce jsou zahrnuty náklady na dojíždění do zaměstnání, ale obecně i náklady na oblékání, péči o děti a oběť volného času.

I v takových případech však „racionální volba“ zahrnuje více aspektů než pouhou kalkulaci životním minimem a očekávanou mzdou. Přijetí zaměstnání je totiž spojeno i s dalšími požadavky. Nejčastěji jde o možnost sladit práci s péčí o děti, tedy typicky o požadavek práce na jednu směnu, na upravenou či zkrácenou pracovní dobu, bez nutnosti dojíždět. Identifikovali jsme ale naopak i případy „pracujících chudých“, kdy byla přijata mzda nezaručující vyšší příjem, než je životní minimum, a kdy doplácení do životního minima trvalo i nadále po nástupu do zaměstnání. Pobídkou k zaměstnání byly zejména zájem o aktivitu a možnost být v kolektivu, a také snaha zbavit se stigmatu nezaměstnaného a/nebo dosažení nezávislosti (v tabulce 4 odpovídá této kategorii varianta 2). Takové pozitivní „kulturně podmíněné“ motivy měly však svůj racionální základ – působily zvláště tehdy, kdy se nabízela perspektiva stabilnějšího a „důstojného“ zaměstnání. I zaměstnání na zkrácený úvazek bylo v této souvislosti pro samoživitelky přitažlivé. Oproti tomu jsme však zjišťovali, že úřady vyvíjely tlak na přijetí pouze plného pracovního úvazku (cílem bylo omezit tak závislost na dávkách, neboť při zkráceném úvazku je výdělek obvykle ještě pod hranicí životního minima domácnosti). Paradoxně to vedlo k tomu, že nuceny si vybrat, samoživitelky preferovaly neaktivitu a plnou závislost na dávkách, neboť nemohly s placenou prací sladit další zmíněné požadavky.

Model očekávání

Tento model zdůrazňuje význam individuálního přesvědčení o možnostech reálně kontrolovat výsledky, které člověk svým jednáním zamýšlí docílit. K těm, u nichž dané přesvědčení sehrálo významnou roli, patřila dost velká část respondentů (skoro třetina). Prožitá zkušenost a z ní vyplývající očekávání vůči pracovnímu trhu (a vůči systému sociálních dávek) korigovaly v těchto případech racionální kalkulaci mzdou, což se projevilo v inklinaci k závislosti, kterou charakterizují varianty 5, 6 a 7 v tabulce 4. Varianty 5 a 6 jsou přitom „přechodné“ (smíšené) varianty, protože prezentovaný postoj je částečně i důsledkem racionální volby – tedy (možná) vyšších dávek či (možná) jistějšího zaměstnání.

Rozlišit lze pak z hlediska rozdílné intenzity zájmu o aktivitu na pracovním trhu dvě hlavní kategorie příjemců dávek. V případech, které je možno označit jako „přetrženou pracovní kariéru“, tedy v těch, kdy došlo – například v důsledku péče o děti u žen a v důsledku zhoršení zdravotního stavu u mužů – ke ztrátě zaměstnání, jež dříve bylo vcelku dobře placené a často i kvalifikované, přetrvává aspirace na podobné či dřívějšímu statusu přiměřené zaměstnání a přiměřenou mzdu s ním spojenou. Taková mzda je chápána jako „spravedlivá mzda“, odpovídající jak požadavkům daného místa, tak i potřebám a nárokům dotyčného a jeho rodiny. V těchto případech je kalkulace mzdy garantující úroveň životního minima irelevantní. Mzdové požadavky jsou totiž stabilně vyšší než takto kalkulovaná mzda a jsou také vyšší než životní minimum domácnosti. V některých případech přetrvává naštěstí i nadále perspektiva a vyhlídky žádané zaměstnání znovu získat (případně je získat po rekvalifikaci), a také k tomu dochází, v jiných případech je však tato perspektiva mizivá. Ani špatná perspektiva žádané místo získat však nepřiměřený mzdový požadavek alespoň po určitou dobu příliš neovlivňuje. Postupem času je tento neúspěšný typ stále více frustrován, současně se však adaptuje na život na sociálních dávkách (případně v kombinaci s příležitostným nelegálním příjmem).

V některých případech v důsledku zdravotního postižení nebo osamělosti dochází k úpadku aspirací a pasivitě.

Ve druhé kategorii jsou pak zahrnuti právě příjemci dávek, kteří prožili trvalejší frustraci a vnímají silně zablokovanost přístupu na legální pracovní trh, což u nich vede k postupné „adaptaci" na život na dávkách a k oslabení zájmu o legální pracovní trh.[28] V úplných domácnostech, kde je větší počet malých dětí a špatná vyhlídka obou partnerů získat legální stálé zaměstnání, dochází často k trvalé orientaci žen na ekonomickou neaktivitu. Jde o paralelní vliv životního cyklu (počtu a věku dětí), o účinek marginality na legálním pracovním trhu, ale v neposlední řadě také o nezáměrný účinek cílených dávek státní sociální podpory a sociální pomoci, které jsou jim alternativou legálních pracovních příjmů.[29] V těchto případech především nezaměstnání živitelé domácností sice uvažují o mzdě zaručující příjem nad úrovní sociální dávky, ale jen jako o výchozí hladině. Požadovaná mzda je většinou nastavena nad úroveň životní minimum „garantující mzdy" i nad úroveň životního minima. Náročnost pracovního výkonu a další pracovní oběti jsou totiž v těchto případech důležitým hlediskem; v úvahu je brán zvláště typ práce, jenž má být vykonáván. Tak se například mzda 8-9 tisíc korun považuje za přijatelnou v případě pomocných prací ve stavebnictví, zatímco za výkopové práce se vyžadují výrazně vyšší mzdy – až 15 tisíc korun.[30]

Také neformální ekonomika zvyšuje (byť mnohdy jen málo) životní standard domácnosti. Ve většině případů totiž živitelé na dávkách závislých rodin usilují, nemají-li možnost přijmout stálé zaměstnání,[31] o nějaké dílčí doplnění příjmu domácnosti. Někdy jde o příležitostnou práci, jindy třeba jen o sběr šrotu, což může přinést běžně příjem 1 až 2 tisíce korun měsíčně. V tom případě se příjem pětičlenné domácnosti takto doplněn může blížit až k 15 tis. korunám měsíčně čistého, a nelegální příležitostné práce jej mohou zvýšit ještě dále. Hladina sociálních dávek nemusí být tedy určující pro požadovanou mzdu, důležité je spíš porovnání příjmů ze sociálních dávek s možnostmi, které nabízí legální pracovní trh jiným srovnatelným pracovníkům, a ke kterým se snaží příjemci dávek jim dostupnými strategiemi kombinace příjmů přiblížit. To se jim někdy daří, a to při menší „pracovní oběti", než jakou pro ně představuje pracovní oběť na legálním trhu práce.

Kulturní model

Tento model předpokládá životu na sociálních dávkách adaptovaný typ, zejména dlouhodobě nezaměstnaného, jenž definitivně rezignuje na etiku práce a někdy i na etiku rodiny, často v důsledku dlouhého trvání nezaměstnanosti či v důsledku osamělosti a sociálního vyloučení, mnohdy též v důsledku života v prostředí, kde scházejí pozitivní vzory (efekt koncentrace) a/nebo v důsledku výchovy (cyklus deprivace).

Skutečně jsme mezi příjemci dávek identifikovali ty, kteří už dlouho, nebo dokonce vůbec nikdy nepracovali, přijali tento fakt, a které je možné popsat jako „pasivní" či

[28]) Anglosaská literatura nabízí termín „discouraged workers" (frustrovaní pracovníci).

[29]) Nezdá se na místě závěr o „kulturní" determinaci závislosti – převážná část těchto žen dříve stabilně pracovala.

[30]) Rozlišují přitom náročnost i podle typu zeminy.

[31]) Zaměstnavatelé nemají ve velké míře zájem najímat pracovníky na pomocné (výkopové, stavební) práce do stálého pracovního poměru a přisuzují jim roli pracovní síly najímané příležitostně, nejlépe na nelegálním pracovním trhu.

„závislé“. Jejich závislost je sice možné chápat jako „kulturně“ podmíněnou, byla však typicky důsledkem dlouhodobé závislosti na sociálních dávkách u těch, kteří ztratili důvěru v dobré možnosti na pracovním trhu (zejména varianta 7 v tabulce 4). Ostatně klasická „kulturní teorie“ [Lewis 1966] či Mertonova teorie anomického jednání [Merton 1957] vysvětluje změnu norem jednání jako svého druhu racionální odpověď na dlouhodobou deprivaci a blokaci při dosahování cílů. Obvykle tito lidé dříve buď neměli dobré zaměstnání, a/nebo předpoklady takové zaměstnání získat, a to po delší dobu (případně nikdy) a nedůvěřují si, pokud jde o možnost získání zaměstnání. Zvykají si na neaktivitu a ztráta volného času a osobního pohodlí by byla pro ně značnou obětí. Mimo to v jejich případě nepůsobí obvykle žádný tlak sociálně odpovědné role – bydlí mnohdy u rodičů a příbuzných a participují na jejich domácnosti. Nejčastěji jde o jednotlivce žijící bez partnera a dětí. Jimi požadovaná mzda překvapivě přesahuje (někdy až dvojnásobně) mzdu garantující životní minimum, současně však dodávají, že ji stejně reálně nedosáhnou. Někdy však omezili své potřeby a přizpůsobili styl života tak, že i s nízkými sociálními dávkami dlouhodobě přežívají – často ale jen díky pomoci svého sociálního okolí.

Druhý typ je možné také pokládat za kulturně vymezený, neboť porušuje normy práva a morálky a „programově zneužívá“ sociální dávky, ačkoliv má jiné možnosti a příjmy. Jeho několik málo reprezentantů patřilo k lidem „nezávislým“ a racionálním (varianta 3 v tabulce 4). Racionální ovšem je jejich strategie zvláště za předpokladu přijetí „polokriminální etiky“. Uvedený typ nepravé „závislosti“ je do jisté míry produktem nízké úrovně společenské kontroly a kultury „zisku za každou cenu“.[32] Tento typ jsme totiž identifikovali na případech drobných podnikatelů vykazujících minimální příjem či ztrátu a u zaměstnanců drobných podnikatelů, kteří vykazovali jen minimální mzdy. Skutečný příjem z podnikání v případech, na které jsme narazili, nebyl sice zvláště vysoký, převyšoval však až dvojnásobně životní minimum. Ochota změnit uvedené praktiky či přijmout legální zaměstnání byla spojena v takovém případě s představou příjmu minimálně na již dosahované úrovni, ovšem zaručeného stabilně a dlouhodobě.

Konečně bylo možné mezi příjemci sociálních dávek identifikovat ojedinělý a „kulturně vymezený“ typ, který můžeme pracovně označit jako „alternativní způsob života“, jako „dobrovolnou skromnost“ [srov. Librová 1994]. Nejednalo se v zásadě o odmítání práce. V některých případech se sice jednalo o záměrnou závislost na dávkách, jindy byl spojen takový způsob života s pracovní aktivitou: a byla přijata mzda pod úrovní mzdy garantující životní minimum, a příjem byl pak doplácen sociálními dávkami do úrovně životního minima. Narazili jsme například na venkovskou domácnost, kde středoškolsky kvalifikovaný muž s dobrými pracovními zkušenostmi preferoval zaměstnání hlídače za velmi nízkou mzdu s tím, že se bude ve volném čase věnovat rodině – i když hovořil o tom, že má možnost svou situaci změnit. Domácnost doplňovala příjmy pěstováním zeleniny, ale žila velmi skromně a úvahy o změně stylu života se vztahovaly k době *„až budou děti větší“*. Tuto poznámku jsme ostatně slýchali dost často od samoživitelek, jimž sociální dávky byly jistotou a lepší alternativou v obtížné životní fázi.

[32]) Ta však nemá kořeny v „gründerském“ étosu porevolučního českého kapitalismu. I za „reálného socialismu“ bylo běžné podnikání načerno a už tehdy se provázalo s četnými nelegálními praktikami i krádežemi.

4. Závěry

Nízké sociální dávky, stigmatizující procedura testování příjmu a majetku a nekompletní informovanost o nárocích ztěžují přístup k dávkám sociální pomoci. Přesto u dlouhodobějších příjemců dochází k adaptaci a k rozvinutí strategií, které závislost na dávkách upevňují. V rostoucí závislosti na dávkách se projevuje omezený účinek negativních pobídek, jenž souvisí s některými vnitřními rozpory v systému dávek, a také s absencí pozitivních pobídek k pracovní aktivitě.

Závislost na sociálních dávkách je pro příjemce dávek většinou krajním řešením při nejistotě zaměstnání a příjmu a není prvotně kulturně podmíněná (tedy spojená s preferencí sociálních dávek před zaměstnáním). Polovina příjemců dávek, s nimiž jsme vedli rozhovory, měla dříve (v posledních pěti letech) stabilní, často dlouhodobější zaměstnání, asi čtvrtina měla jen zaměstnání přechodná, přerušovaná nezaměstnaností a neaktivitou, čtvrtina ještě nepracovala.[33] Jejich závislost je pevná tehdy, jakmile je nejistota na pracovním trhu vnímána jako dlouhodobá perspektiva, a/nebo jakmile tato nejistota fakticky příliš dlouho trvá.

V přístupu klientů k systému sociálních dávek je určujícím motivem jejich jednání rozpor mezi možnostmi zajištění příjmu v této situaci nejistoty a snahou udržet si individuální a sociální identitu tváří v tvář administrativnímu a stigmatizujícímu postupu, jenž testuje příjem i majetek a kontroluje chování příjemců. V tomto kontextu úsilí příjemců sociální pomoci o kombinaci zdrojů příjmu včetně nelegálních příjmů a o manipulaci systémem není vedeno preferencí závislosti na dávkách, ale je spíš snahou o částečnou nezávislost na dávkách a o osobní autonomii v situaci kumulovaných životních nejistot. Typické pro příjemce sociální pomoci bylo jejich sebevymezení vůči jiným příjemcům, kteří dávky podle jejich názoru zneužívají a nezaslouží si je. Sami sebe totiž většinou popisovali jako lidi oprávněné na dávky, i když někdy připouštějí nelegální příjmy, někdy i skutečnost, že na hledání zaměstnání dočasně či trvaleji rezignovali. Možnosti dosažení cíle větší osobní jistoty a osobní nezávislosti na dávkách se ale příjemcům dávek, s nimiž jsme hovořili, na legálním trhu práce nabízejí jen ve velmi omezené míře. Je ovšem pro ně možné alespoň přechodně částečnou nezávislost a jistotu dosahovat i jinými způsoby, v neformální ekonomice a využitím podpory sociálních sítí. V situaci omezených možností na legálním trhu práce jsou to však řešení částečná a neúplná, a bohužel většinou vedou k upevnění závislosti na systému dávek, což si jejich příjemci jen málokdy uvědomují.

Systém sociálních dávek přitom jejich příjemci vnímají dost často jako nespravedlivý a reflektují současně svůj závislý a devalorizovaný status ve vztahu k němu.[34] Musí však přijmout pravidla systému, aby v jeho rámci uplatnili své nároky.[35] V zájmu dosažení tohoto důležitého cíle musí také nevyhnutelně prožít svou stigmatizující pozici a svou závislost na systému. Takto prožitá zkušenost implikuje jejich manipulativní strategie,

[33]) Přitom jsme se orientovali hlavně na dlouhodobě závislé příjemce dávek.

[34]) Různé prvky „nespravedlnosti“ systému dávek a jeho správy popisovala více než polovina respondentů, přitom celá třetina se k této otázce nevyjádřila. K „nespravedlnostem“ patřila v jejich očích nejčastěji okolnost, že nejvíce ze systému těží ti, kteří „*v tom umějí chodit*“ a systém zneužívají.

[35]) Mnozí dlouhodobí příjemci dávek deklarovali svou adaptovanost a zvládnutí tohoto problému: *„S dávkami nemáme problémy, bez obavy o jejich ztrátu. Dodržujeme pravidla.“*

které jsou částečně reakcí na morální degradaci. V očích klientů lhaní a podvádění není vůči sociální administrativě příliš velkým prohřeškem: nespravedlnost totiž většinou vnímají jako obecnější rys a normu systému jako celku. V situaci individuálního selhání na legálním pracovním trhu krom toho poukazují ještě na jiné své důležité sociální role: zejména výchova dětí zakládá v jejich očích nárok na dávky. Muži svou roli živitele rodiny někdy realizují na nelegálním pracovním trhu, nelze-li ji úspěšně realizovat jinde; i to považují za legitimní.

Vysoké sociální dávky nemotivují k přijetí špatných zaměstnání, nízké dávky však také ne. Jako významný prvek určující trvalejší závislost na sociálních dávkách se projevují na jedné straně bariéry v přístupu na pracovní trh, špatné zkušenosti a rezignace na nedostupné možnosti. Na druhé straně jsme identifikovali několik rysů systému sociálních dávek, které v interakci s pracovním trhem závislost na dávkách upevňují. Úroveň mezd vůči sociálním dávkám není až tak fatálně nízká, jak je někdy zdůrazňováno – poměr je však často nevýhodný pro domácnosti s vyšším počtem dětí a pro samoživitelky. Důležitá v této souvislosti je ale ta okolnost, že jen menší část příjemců dávek sociální pomoci dokáže uvažovat jasně a reálně o pozitivní pobídce vyplývající z dávek státní sociální podpory. Většinou totiž vnímají své dávky i z jiného pohledu – a to jako větší jistotu v situacích existenčních a životních nejistot. Systém různých sociálních dávek je přitom pro ně dost složitý, pomalu reagující, a jsou také neúplně informováni o jeho celkových návaznostech. Rozvinutá neformální ekonomika jim nabízí jisté možnosti v situaci, kdy formální pracovní trh je blokován. Skutečnost, že dávky nejsou pro skutečně potřebné domácnosti dlouhodobě dostatečné, vazbu k neformálnímu pracovnímu trhu často upevňuje. Omezené možnosti voleb v oblasti zkrácených úvazků a dočasných výdělků v souběhu se sociálními dávkami působí spíše „protipobídkově“ než pobídkově. Zejména však v systému dávek zjevně scházejí odměny za pracovní aktivitu: za prvé systém státní sociální podpory reaguje na existenci pracovního příjmu domácnosti jen nepřímo a jen v rodinách, které mají děti, systém sociální pomoci však nenabízí žádné výhody za přijetí nízce placeného zaměstnání.[36] Za druhé je nápadná absence aktivních opatření a pozitivních pobídek určených těm, jejichž závislost se časem posiluje. Jen výjimečně jsme narazili na respondenty – příjemce dávek zařazené do programů aktivní politiky zaměstnanosti, a pokud tomu tak bylo, stalo se tak spíš se záměrem testovat jejich ochotu přijmout špatně placené zaměstnání. Jeden etnický Rom zařazený už dříve (a jen jednou) na veřejně prospěšné práce (od té doby se jim vyhýbá) vysvětloval, že dostával podstatně (skoro o polovinu) nižší mzdu na pomocných stavebních pracích než pracující důchodci (řekli mu prý na vysvětlení po jeho dotazu: *„Ti mají více zkušeností“*). Podobně samoživitelka vstupující na pracovní trh po mateřské dovolené pokládala ve své situaci za absurdní a pro ni nevhodný požadavek doložení příslibu zaměstnání při zařazování do tzv. cílených rekvalifikací[37] (*„Kdo vám v dnešní nejistotě dá takový příslib…“*).

Otevření cest k pracovnímu trhu je předpokladem změny nežádoucího chování, které se již začíná stávat i kulturním fenoménem, stává se naučenou závislostí na dávkách a normou. Je totiž adaptací na roli marginální síly v okrajové nebo šedé ekonomice a je

[36]) Takové pozitivní pobídky jsou v příjmově testovaných systémech postupně rozeznávány jako nezbytné [srov. Family Credit ve Velké Británii ei Earned Tax Credit ve Spojených státech).

[37]) Do rekvalifikace může být zařazen nezaměstnaný v takovém případě jen tehdy, pokud předloží písemný příslib zaměstnavatele, že ho přijme do pracovního poměru po ukončení rekvalifikace. Tento typ rekvalifikací v České republice zatím převažuje nad tzv. necílenými rekvalifikacemi.

projevem ztráty důvěry v působnost morálky práce. Je někdy též životní strategií pro období výchovy malých dětí po rozpadu rodiny, je v některých případech také podnikatelskou kalkulací a při ní zneužitím sociálních dávek. Je také důsledkem pasti nezaměstnanosti a snahy o relativní nezávislost a osobní identitu s využitím kombinace různých zdrojů příjmů. Stává se kulturou závislosti zejména v prostředí sociálně izolované komunity etnika Romů, zvláště tehdy, žijí-li trvaleji v prostorově koncentrovaných komunitách nezaměstnaných (*„no-hope-ghetto"*).[38]

Otevření cest k pracovnímu trhu může být dosaženo nejen tlaky, tj. požadavky a odpovědnostmi. Tyto musí být nesporně uplatněny, ale současně s aktivní podporou – ve více směrech. Za prvé, výrazně větším objemem a lepším zacílením aktivních politik trhu práce k závislým kategoriím příjemců dávek (tedy prioritně k dlouhodobě nezaměstnaným); je třeba definovat jasná kritéria selekce do aktivních programů a rozšířit specifické programy pro tyto kategorie. Za druhé, je třeba posílit jejich sebedůvěru, orientaci a motivaci, a to nejen finančními nástroji, ale především informační a poradenskou podporou, a v tomto rámci též zpřístupněním systému existujících pobídek a příležitostí na pracovním trhu. K tomu je zjevně zapotřebí i mnohem vyšší úrovně spolupráce mezi institucemi – zejména mezi úřady práce a referáty sociální péče, i dalšími. V neposlední řadě se nabízejí možnosti funkční rekonstrukce, respektive zpružnění systému sociálních dávek zvýhodněním pracovních aktivit příjemců dávek sociální pomoci, a to i v krátkodobých a částečných úvazcích.

TOMÁŠ SIROVÁTKA *je docentem na katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, kde učí kursy o sociální politice a o pracovním trhu. Výzkumně se zabývá nezaměstnaností a sociální politikou. Publikuje v* Sociologickém časopisu *a v* Politické ekonomii. *Vydal monografii* Marginalizace na pracovním trhu *(Brno, Masarykova univerzita 1997)*.

Literatura

Baštýř, I. et al. 1997a. „Sociálně ekonomická motivace na trhu práce k zaměstnávání osob z nízkopříjmových skupin obyvatelstva v produktivním věku" (Výtah ze studie, nepubl.). Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

Baštýř, I. et al. 1997b. *Životní minimum v zahraničí a v České republice.* Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Česká republika v číslech. 1997. Praha: Český statistický úřad.

Dean, H., P. Taylor-Gooby 1992. *Dependency Culture. The Explosion of a Myth.* New York: Harvester Wheatsheaf.

Eardley, T. 1996. „From Safety Nets to Springboards? Social Assistance and Work Incentives in the OECD Countries." *Social Policy Review* 8: 265-285.

Ellwood, D. T. 1994. „Understanding Dependency." Pp. 67-123 in *Welfare Realities*, ed. by M. J. Bane and D. T. Ellwood. Cambridge, MA, London: Harvard University Press.

Engbersen, G., K. Schuyt, J. Timmer 1990. „Cultures of Unemployment. Long-term Unemployment in Dutch Inner Cities." *Working Paper* No. 4, Dept. of Sociology, Leiden: University of Leiden.

Ferge, Z. 1997. „The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social." *Social Policy and Administration* 31: 20-43.

[38]) Takové sociálně izolované prostředí vzniká někde i programově při přidělování sociálních bytů, když jsou tzv. sociálně problémové domácnosti koncentrovány v jednom domě či bloku.

Field, F. 1989. *Losing Out: The Emergence of Britain's Underclass.* Oxford: Blackwell.

George, V., P. Taylor-Gooby 1996. *European Welfare Policy: Squarring a Welfare Circle?* London: Macmillan.

Jordan, B. 1992. *Trapped in Poverty? Labour Market Decisions in Low Income Households.* London: Routledge.

Lewis, O. 1996. *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty – San Juan and New York.* New York: Random House.

Librová, H. 1994. *Pestří a zelení.* Brno: Fortuna.

Lipsky, M. 1980. *Streat-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russel Sage Foundation.

Merton, R. K. 1957. *Social Theory and Social Structure.* Glencoe, IL: Free Press.

Paugam, S. 1991. *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté.* Paris: Presses Universitaires de France.

Ploug, N., J. Kvist (eds.) 1997. *Social security in Europe: development or dismantlement?* The Hague: Kluwer Law International.

Romové v České republice. 1999. (Sestavil kolektiv autorů). Praha: Socioklub.

Runciman, W. G. 1990. „How Many Classes Are There in Contemporary Brtitish Society?" *Sociology* 24: 377-396.

Sirovátka, T. 1997. *Marginalizace na pracovním trhu. Příčiny diskvalifikace a selhávání pracovní síly.* Brno: Masarykova univerzita.

Sirovátka, T. 1998. „Sociální transfery v období transformace a jejich účinky." *Politická ekonomie* 46: 525-538.

Sirovátka, T. 1999. „Efektivnost české sociální politiky." *Politická ekonomie* 47: 777-796.

Vavrečková, J., J. Kotíková 1998. „Nižší příjmové skupiny obyvatelstva a možné ovlivňování jejich příjmových zdrojů se zvláštním zřetelem na nejnižší úroveň mezd a příjmy z jednotlivých systémů zabezpečení. Část IV: Analýza výsledků terénního šetření sociálně potřebných domácností v České republice" (nepublikováno). Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

Vos, J. 1994. „Výkonné orgány sociálního státu." Pp. 149-169 in *Politologický sborník: Problémy sociálního státu*, ed. by J. Bohannes. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

Vývoj vybraných ukazatelů životní úrovně v České republice v letech 1990-1998. 1999. Praha: MPSV ČR, odbor příjmové politiky.

Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice. 1999. Praha: MPSV ČR.

Zaměstnanost a nezaměstnanost v České republice podle výsledků výběrového šetření pracovních sil (2. čtvrtletí). 1999. Praha: Český statistický úřad.