



Inštitút pre výskum
práce a rodiny



Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a prieskum dopadov zmien v poskytovaní príspevku na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi

Daniel Škobla • Gábor Csomor • Jarmila Filadelfiová

Bratislava, 2016



Inštitút pre výskum
práce a rodiny

Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a prieskum dopadov zmien v poskytovaní príspevku na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi

Daniel Škobla
Gábor Csomor
Jarmila Filadelfiová

Bratislava, 2016

©Inštitút pre výskum práce a rodiny

ISBN: 978-80-7138-155-6

Výskumná úloha

Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a prieskum dopadov zmien v poskytovaní príspevku na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi

Názov hlavnej úlohy

1. Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a ich vplyv na uplatnenie sa na trhu práce
2. Prieskum dopadov zmien v poskytovaní príspevku na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi

Zadávatel' úlohy

Sekcia sociálnej a rodinnej politiky, MPSVR SR

Autori

Ing. Mgr. Daniel Škobla, PhD., Gábor Csomor, M.A., Mgr. Jarmila Filadelfiová, PhD.

Recenzenti

Richard Filčák: Center of Social and Psychological Sciences (CSPS), Slovak Academy of Sciences

Mario Rodríguez Polo: Filozofická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc

Uloženie výstupu

Inštitút pre výskum práce a rodiny, Župné nám. 5-6, 812 41 Bratislava

Forma archivácie

Printová a elektronická

Počet výtlačkov

10

Obsah

Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a vplyv zmien poskytovania príspevku na bývanie od roku 2014 na Slovensku	6
Executive summary	8
Úvod	10
1. Kontext: politiky aktívneho začleňovania a boja proti chudobe	11
1.1. Kontext politík EÚ	11
1.2. Kontext politík na Slovensku: podpora sociálneho začlenenia a boj proti chudobe	12
1.3. Boj proti chudobe a Rómovia	13
1.4. Boj proti chudobe a koncept aktivácie	15
2. Štatistická analýza: zmeny v systéme PvHN vo svetle kvantitatívnych dát	17
2.1. Metodologická poznámka	17
2.2. Pomoc v hmotnej núdzi a aktivácia	17
2.3. Príspevok na bývanie	21
2.4. Aktivačný príspevok	22
2.5. Annex s grafmi	28
2.6. Závery kapitoly	33
3. Štatistická analýza: sociálna situácia obyvateľov vybraných okresov	34
3.1. Dávka v hmotnej núdzi	35
3.2. Príspevok na bývanie	40
3.3. Aktivačný príspevok	44
4. Terénny výskum: prax vykonávania pracovných činností poberateľov PvHN a pohľady aktérov	46
4.1. Metodologická poznámka	46
4.2. Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi z perspektívy aktérov	47
4.2.1. Aktivácia poberateľov dávky v hmotnej núdzi	47
4.2.2. Vnímanie významu a zmyslu zmien v zákone o hmotnej núdzi	52
4.2.3. Vnímanie „správania“ obcí zo strany úradov PSVR	53
4.2.4. Príspevok na bývanie v procese zmien	54
4.2.5. Koexistencia pomoci v HN s nástrojmi APTP a s národnými projektami	55
4.2.6. Prechod UoZ na trh práce	56
4.2.7. Vnímanie rómskych klientov a všeobecne Rómov	56
4.3. Zhrnutie a závery kapitoly	58
5. Príspevok na bývanie	59
5.1. Kontext	59
5.2. Podmienenosť príspevku na bývanie	59

5.2.1. Kritériá vo vzťahu ku kategórii poberateľov (alebo „Ste členom privilegovanej skupiny?“)	60
5.2.2. Kritériá vo vzťahu k životným okolnostiam (alebo „Ste dostatočne chudobný?“)	61
5.2.3. Kritériá vo vzťahu ku správaniu poberateľov (alebo „Správate sa správne?“)	61
5.3. Zahrnuté a vylúčené skupiny	62
5.4. Poznámka o poplatku za komunálny odpad a o „starých dlhoch“	65
5.5. Závery kapitoly	66
6. Závery štúdie	68
7. Odporúčania	71
7.1. Odporúčania vo vzťahu k štátnej správe	71
7.2. Odporúčania pre Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny – oddelenie štatistik	71
7.3. Odporúčania vo vzťahu ku príspevku na bývanie	72
Literatúra	73

Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a vplyv zmien poskytovania príspevku na bývanie od roku 2014 na Slovensku

Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi (PvHN) na Slovensku (január 2014) preukázala výraznú tendenciu smerom k „workfare“ typovým systémom dávok, v rámci ktorých musia poberatelia splniť určité požiadavky, aby ich mohli naďalej dostávať. Tieto požiadavky sú kombináciou aktivít, ktoré majú tak zlepšiť vyhliadky príjemcov na prácu (zlepšovaním zručností, motiváciou, atď.) ako aj vytvárať „čistý prínos“ (určitými službami a výkonmi) pre spoločnosť. Napriek výraznému poklesu počtu poberateľov pomoci v hmotnej núdzi (o 42 %) a súčasnému poklesu miery nezamestnanosti (o 31 %; v období od januára 2013 do mája 2016) sa na základe štatistických údajov nedá jednoznačne povedať, že existuje priama súvislosť medzi týmito trendmi a zmenami v systéme PvHN. Veľké zníženie počtu poberateľov PvHN nemusí automaticky znamenať, že si našli zamestnanie. Poznatky z hĺbkových rozhovorov so zainteresovanými aktérmi v okresoch naznačujú, že zaradenie poberateľov PvHN na oficiálny trh práce je pomerne zriedkavým javom. Navyše v dôsledku obrovských regionálnych rozdielov a rozdielov medzi rurálnym a urbánnym prostredím, môže pokles nezamestnanosti a zvýšenie zamestnanosti, o ktorých svedčia štatistické údaje, reflektovať situáciu v prosperujúcich mestách, ale nie vo vidieckych oblastiach a v rómskych osadách.

Terénny výskum tiež ukázal, že povinnosť odpracovať základnú dávku v hmotnej núdzi má určitý „represívny“ prvok a môže byť vnímaná ako prejav kontroly správania klientov (vrátane kontroly, či dávky nie sú „zneužívané“) zo strany obcí a štátu. Napriek formálnym možnostiam odmietnuť ponúkanú prácu podľa § 10 zákona č. 417/2013 Z. z., opatrenie v skutočnosti nie je založené na dobrovoľnej voľbe, pretože klienti sú sankcionovaní významným znížením celkovej výšky pomoci v hmotnej núdzi. Jednotlivci sú tak v zásade nútení zúčastňovať sa činností, ktoré majú prevažne charakter jednoduchých manuálnych prác na úpravách okolia. Niektorí autori v tejto súvislosti poukazujú na to, že samotná povinnosť odpracovať si dávku môže ťažko riešiť problém nezamestnanosti, keďže príčiny nezamestnanosti spočívajú predovšetkým v štrukturálnych problémoch a v štrukturálnych bariérach prístupu na trh práce.

Je tiež možné vysledovať dva rozdielne skupiny názorov na socializačné účinky aktivačných prác. Na jednej strane podporovatelia „workfare“ prístupov často zdôrazňujú, že aktivačné činnosti majú pozitívny efekt tým, že vytvárajú priestor (doslova fyzický priestor) pre socializáciu a interakciu izolovaných a dlhodobo nezamestnaných osôb. Na druhej strane, podľa niektorých autorov, priestor aktivačných prác dostatočne neposilňuje sociálny a symbolický kapitál nezamestnaných, keďže účastníci sú v kontakte iba navzájom a v uzavretom prostredí lokality, v ktorej žijú. Z tohto hľadiska účasť na aktivácii nielenže nezvyšuje spoločenský a symbolický kapitál účastníkov, ale naopak – do značnej miery ich stigmatizuje a pripisuje im označenie pasívnych jednotlivcov, ktorí nemôžu nájsť „normálnu“ prácu. „Workfare“ tak môže viesť k reprodukcii marginalizovaného postavenia nezamestnaných Rómov a ich stigmatizácie ako tých, ktorí sú opäť „závislí“ – tentoraz na aktivačných prácach.

V dôsledku reformy pomoci v hmotnej núdzi bol upravený tiež **príspevok na bývanie**, čoho dôsledkom je, že v súčasnosti sa lepšie využíva na svoj pôvodný účel – na čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním (a nie na doplnenie nízkych dôchodkov, ako to často bolo predtým). Napriek tejto pozitívnej skutočnosti, zostávajú v poskytovaní príspevku stále nedostatky, o čom svedčí nízka miera pokrytia domácností, ktoré sú v stave hmotnej núdze. V posledných troch rokoch poberala príspevok na bývanie iba menej ako polovica všetkých domácností v hmotnej núdzi.

Nízka miera pokrytia príspevkom na bývanie je primárne spôsobená existujúcimi kritériami podmienenosti, ktoré zahŕňajú, okrem iného, prísne požiadavky na testovanie príjmov a striktné požiadavky na majetkové vzťahy. Tieto dve podmienky vedú v kombinácii k paradoxnej situácii, kde oprávnenosť je väčšinou otvorená pre klientov, ktorí síce majú nízke príjmy, ale sú zároveň majiteľmi nehnuteľností alebo stále majú dostatočne vysoký príjem, aby boli schopní platiť nájomne. Takto nastavené podmienky ale vylučujú z oprávnenosti mnohé domácnosti, ktoré žijú napríklad v neformálnych chatrčiach alebo sú v hlbkej príjmovej chudobe. Dokonca aj medzi oprávnenými klientmi majú lepšie šance na udržanie príspevku tí privilegovanejší, ktorí vlastnia nehnuteľnosť, pretože podliehajú voľnejším pravidlám overovania než zraniteľnejší klienti. V schopnosti klientov udržať si príspevok zohrávajú kľúčovú úlohu aj obce – záleží totiž na nich, či podpíšu (alebo nie) potvrdenie o úhrade nákladov spojených s bývaním. Je riziko, že informovanosť najviac zraniteľných klientov o ich právach, ako aj ich schopnosť odvolať sa proti možným diskriminačným praktikám, sú značne obmedzené.

Terénny výskum tiež naznačil, že prekážky, ktoré bránia lepším výsledkom čo sa týka návratu dlhodobo nezamestnaných na trh práce, sú spôsobené „workfare-om“, ktorý je zameraný hlavne na pracovnú integráciu (posilnenie zručností, pracovných návykov a motivácie k práci). Takýto dizajn „workfare“ prístupu však nezohľadňuje dostatočne iné formy podpory sociálnej integrácie (viď napríklad nedostatočné pokrytie príspevkom na bývanie všetkých, ktorí sú v hmotnej núdzi). V tomto svetle sa ako nerealistické javia aj očakávania, že marginalizovaní Rómovia žijúci v neštandardných obydliach bez základnej sanitácie a vody, ktoré neposkytujú ani minimálny komfort, sa môžu zaradiť do štandardného pracovného procesu, napríklad v montážnych dielňach. Preto pracovná aktivácia musí byť nastavená v súčinnosti s politikami podporujúcimi sociálne bývanie a prístup k zdravotným a sociálnym službám.

Kľúčové slová: pomoc v hmotnej núdzi, dostupnosť bývania, aktivácia, práce aktivačné, integrácia na trh práce, Rómovia, Slovensko

Executive summary

Changes in the system of assistance in material need and the impact of changes in the provision of housing allowance since 2014 in Slovakia

The reform of the **assistance in material need** in Slovakia (January 2014) has demonstrated a marked tendency towards a more "workfare" type of benefit system. Under "workfare," recipients have to meet certain participation requirements to continue to receive their welfare benefits. These requirements are a combination of activities that are intended to improve the recipient's job prospects (by improving skills, motivations etc.) and to generate a "net contribution" to society from welfare recipients.

Despite a significant drop in the number of the assistance in material need recipients (42%) and a decline in unemployment rate (31%; in the period from January 2013 to May 2016), based on statistical data, we cannot conclude that there is a direct causality between these trends and changes in the system of the assistance. A large decrease in the recipients of the assistance may not automatically mean that they have found employment. Testimonies from in-depth interviews with stakeholders in districts indicate that the inclusion of recipients of assistance in material need in the labour market was only mildly successful. In addition, due to huge regional disparities, a decline in unemployment and increase in employment testified by data, which are broken down into 'district' administrative levels, may reflect the situation in more prosperous towns, but not in rural areas and Roma settlements.

Fieldwork has also shown that the obligation to work for the benefit in material need has a certain "punitive" element and may be a manifestation of control over the behaviour of participants (including checking whether the social assistance benefits are not "abused") from the side of both municipalities and the state. Despite formal possibilities to refuse the offered work, pursuant to § 10 of Act 417/2013 Coll., the measure is not in fact based on a voluntarily choice because clients are threatened of a significant deduction in the total amount of the basic social benefit. Thus, individuals are essentially forced to participate in the works, which have the character of simple manual jobs. In general, critics of the workfare approaches also point out an important fact: since the causes of unemployment are primarily structural problems and barriers in accessing the labour market, the obligation to serve the social benefits does not solve the problem of unemployment and practically serves only to "discipline" the poor at the local level.

It is also possible to trace two different views on the socializing effects of activation works: On the one hand, proponents of the workfare approaches often emphasize that activation works have a positive effect by creating a space (literally a physical space) for socialization and interaction of isolated and long-term unemployed individuals. On the other hand, some authors point to the fact that the space of activation works' does not strengthen the social and symbolic capital of the unemployed, as participants interact only with each other and in a closed environment of a locality in which they live. In this perspective, participation in activation activities not only does not increase the social and symbolic capitals of participants, but on the contrary, to a large extent it stigmatizes and attributes participants a label of passive individuals unable to find a "normal" job. Thus workfare can lead to a reproduction of marginalized status of unemployed Roma and their stigmatization as those who are again "dependent" - this time dependent on activation work.

As a result of the reform of the assistance in material need, **the housing allowance** has also been modified and come to be used more for what it had been originally designed for - namely, to

alleviate housing costs, rather than to supplement low pensions. Nevertheless, there still remain a number of shortages in the provision of the allowance, and this is most evident in its low coverage rate. In the past three years, only less than half of all households in material need received the allowance.

The low coverage rate for the housing allowance is primary due to existing conditionality criteria which, among others, include a tight means-test and strict property relation requirements. In combination these two conditions result in a paradoxical situation, whereby eligibility is mostly open to clients who have a low household income, but at the same time are also owner occupiers or are able to pay rent. This is arguably a difficult position to maintain for many households living, for instance, in shacks or deep poverty. Furthermore, even among the eligible, more privileged clients, have better chances of retaining the allowance because they are subject to looser rules than more vulnerable clients. The development of this unequal treatment seems to reflect the conveniences of bureaucratic routine in labour offices. Moreover, in clients' ability to retain the allowance, municipalities play a crucial role whether they (reject to) sign a resident's proof of payment for the right reasons. There is a risk that vulnerable clients' awareness about their rights as well as their ability to report discriminatory practices are limited.

The fieldwork also showed that the barriers and obstacles that prevented better results regarding the return of the long-term unemployed into the labour market were due to a workfare design that was focused only on work integration ("strengthening of skills, work habits and motivation to work"). The workfare design does not consistently incorporate other forms of social integration support (see for example, insufficient coverage by the housing allowance for all who need it). This is particularly transparent regarding the unrealistic expectations of the state that long-term unemployed Roma will participate in standard formal jobs (for example, in automotive assembly workshops). The reality in which many poor Roma live is based on absolutely substandard housing conditions, where families occupying overcrowded dwellings constructed from non-standard materials such as wood, plywood, metal, and often without water, bathroom and toilet, and with no insulation or heating, which do not allow even a very modest comfort. Thus activation policies cannot be designed separately without their integration with policies supporting social housing and access to health and social services.

Key words: assistance in material need, housing allowance, workfare, activations works, labour market integration, the Roma, Slovakia

Úvod

Predkladaný materiál je záverečná správa z dvoch výskumných úloh: „Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi“ a „Prieskum dopadov zmien v poskytovaní príspevku na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi“. Rozhodnutie spojiť dve výskumné úlohy do jedného celku vychádzalo z faktu, že príspevok na bývanie tvorí súčasť pomoci v hmotnej núdzi (PvHN) a nie je možné komplexne analyzovať jeho poskytovanie oddelene. Predkladaná správa teda poskytuje pohľad na zmeny v PvHN vo vzťahu k zákonu 417/2013 Z. z. a náčrt praktík v poskytovaní PvHN na základe terénneho výskumu. Výskumníkov zaujímali najmä zmeny zamerané na aktivizáciu a motiváciu osôb v systéme, ktoré boli prijaté v roku 2013 s deklarovaným cieľom lepšieho uplatnenia sa na trhu práce a zlepšenia príjmovej situácie. Medializované informácie ale aj diskusie odbornej verejnosti prinášajú rozporuplné názory na implementovanie zákona č. 417/2013 Z. z. na lokálnej úrovni. Doposiaľ však nebola pre tvorcov politík poskytnutá solídna spätná väzba vo forme poznatkov na základe nezávislého výskumu. Najmä o praktikách pri implementácii zákona sa na centrálnej úrovni vie pomerne málo. Táto správa sa preto snaží poskytnúť spätnú väzbu pre tvorcov politík vo vzťahu k celkovému procesu aktivizácie a motivácie osôb v tomto systéme. Riešenie výskumnej úlohy bolo založené na interdisciplinárnom prístupe a výskumný tím kombinoval dve skupiny metód – kvantitatívne a kvalitatívne.

1. Kontext: politiky aktívneho začleňovania a boja proti chudobe

1.1. Kontext politík EÚ

Boj s chudobou a politika aktívneho začleňovania na úrovni EÚ má svoju modernú históriu. V r. 2005 bola Lisabonská stratégia revidovaná pod názvom Stratégia rastu a zamestnanosti, resp. obnovená Lisabonská stratégia. Dôvodom boli neuspokojivé výsledky implementácie stratégie v predchádzajúcom období. V kontexte politík aktívneho začleňovania, v období, ktoré nasledovalo zdôraznime rok 2007, kedy bol prijatý samostatný dokument k téme *Modernizácia sociálnej ochrany na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti a hospodárskej súdržnosti: intenzívnejšie presadzovanie aktívneho začlenenia ľudí najviac vzdialených od trhu práce*.¹ V súvislosti s chudobou a sociálnym vylúčením extrémne či viacnásobne znevýhodnených skupín sa tu zdôraznila potreba „synergického prístupu“, pričom tento znamená adekvátnu podporu príjmu kombinovať s príležitosťami na trhu práce a s lepším prístupom ku kvalitným službám – trojkombinácia opatrení. Koncept aktívneho začleňovania vychádza z úzkej previazanosti sociálneho začlenenia s účasťou na trhu práce a v záujme udržateľného začlenenia znevýhodnených ľudí na trh práce dáva dôraz na potrebu prepájať poskytovanie primeraných zdrojov s individuálne prispôbeným zamestnaním a sociálnymi službami.

V októbri 2008 rámec pre politiku aktívneho začleňovania získal podobu špeciálneho odporúčania *Odporúčanie Komisie z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (2008/867/ES)*.² Prístup ku kvalitným službám sa tu členským štátom odporúča ako jeden z pilierov „integrovanej komplexnej stratégie aktívneho začleňovania osôb vylúčených z trhu práce“, spolu s primeranou podporou príjmu a inkluzívnym trhom práce. V tom istom roku sa zdôraznila opakovane potreba boja s detskou chudobou.³ *Spoločná správa o sociálnej ochrane a sociálnom začleňovaní* z roku 2008 konštatuje, že stratégie zlepšovania prístupu rodičov na trh práce a ich zotrvanie na trhu práce (napríklad i prostredníctvom podporných služieb a flexibilným pracovným časom), spolu s primeranou podporou ich príjmu, sú obzvlášť dôležitým prvkom v boji s detskou chudobou.

V r. 2010 Európska rada schválila stratégiu pre ďalšie obdobie, ktorá dostala názov stratégia *Európa 2020*. Podstatou stratégie je koordinácia hospodárskych politík a politík zamestnanosti s cieľom zabezpečovať rast a zamestnanosť. Stratégia z obsahového hľadiska zastrešuje cielený výber tém, rôznych iniciatív a sektorových stratégií z viacerých politík EÚ, hlavne výskumu, vzdelávania, zamestnanosti a sociálnych záležitostí, informačnej spoločnosti, podnikania a priemyslu, energetiky, životného prostredia. V prijatých usmerneniach pre politiky zamestnanosti pre členské štáty⁴

¹ *Modernizácia sociálnej ochrany na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti a hospodárskej súdržnosti: intenzívnejšie presadzovanie aktívneho začlenenia ľudí najviac vzdialených od trhu práce*. KOM(2007) 620. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu ekonomickému a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Brusel, 17. 10. 2007.

² *Odporúčanie Komisie z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (2008/867/ES)*. Úradný vestník Európskej únie L 307/11 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:SK:PDF>).

³ *Joint Report on Social Protection and Social Exclusion 2008*. Brusel, EK 2008. Detskej chudobe je venovaná prvá kapitola „Tackling and Preventing Child Poverty and Social Exclusion of Children“ (s. 7-37).

⁴ *Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States: Part II of the Europe 2020 Integrated Guideline*. Dokument Rady 10907/10, Brusel, 9.6.2010.

zdôraznila zvyšovanie zamestnanosti žien a mužov a podpora kvality pracovných miest (usmernenie č. 7). V usmernení pre politiky sociálnej inklúzie a boja s chudobou (č. 10) pripomína, že rozširovanie príležitostí zamestnania zostáva kľúčovým aspektom integrovaných stratégií členských štátov na prevenciu a znižovanie chudoby a podporu plnej účasti v spoločnosti a ekonomike, preto by sa úsilie členských štátov malo sústrediť na zabezpečenie rovných príležitostí vrátane prístupu všetkých ľudí ku kvalitným, dostupným a udržateľným službám, obzvlášť v sociálnej oblasti. Kľúčový cieľ pre EÚ do roku 2020 pre oblasť chudoby a sociálne vylúčenia bol stanovený ako: „Aspoň o 20 miliónov znížiť počet osôb, ktorým hrozí chudoba a sociálne vylúčenie“ (v porovnaní s východiskovým rokom 2008). Hoci sa všetky členské štáty zaviazali k stratégii Európa 2020, každá krajina v dôsledku odlišných ekonomických podmienok prijala svoje vlastné vnútroštátne ciele.

Z hľadiska presadzovania politík aktívneho začleňovania a boja s chudobou na úrovni Európskeho spoločenstva bol rok 2013 mimoriadne aktívny – obnovili a posilnili sa záväzky v tejto oblasti vo všetkých známych súvislostiach. V januári bola publikovaná správa o hodnotení implementácie odporúčania o aktívnej inklúzii v členských štátoch EÚ. Správa pre mnohé členské štáty konštatuje „nevyvážený prístup“ a nedostatok „integrovaného prístupu“ pri tvorbe a implementácii stratégie. Čo sa týka prístupu ku kvalitným službám, správa Slovensko priradila ku krajinám (spolu deväť), kde sa v období 2008 až 2012 sociálne služby v dôsledku krízy dokonca oslabili (Tamtiež..., s. 13). V odporúčaní vzhľadom na súčasnú situáciu a budúci vývoj sa preto zdôrazňuje nevyhnutnosť podpory sociálnych služieb v previazanosti na podporu dostatočného príjmu.

1.2. Kontext politík na Slovensku: podpora sociálneho začlenenia a boj proti chudobe

Slovenská republika vo svojom *Národnom programe reforiem (NPR)*⁵ - dokumente, ktorý vychádza zo Stratégie Európa 2020 a predstavuje národné politiky a opatrenia na udržanie rastu, zamestnanosti a dosiahnutia cieľov stratégie 2020 stanovila, že: „Vláda SR podporí sociálne začlenenie, najmä prostredníctvom znižovania chudoby so zámerom vymaniť najmenej 170 tisíc ľudí z rizika chudoby a vylúčenia.“⁶ V oblasti podpory udržateľnosti, kvality zamestnanosti a mobility pracovnej sily bola prijatá *Národná stratégia zamestnanosti Slovenskej republiky do roku 2020 (2014)*⁷ ako nadrezortný dokument, ktorý aj s príspevom sociálnych partnerov, samospráv a občianskej spoločnosti identifikoval mechanizmy podporujúce rozvoj zamestnanosti.

Bola tiež prijatá *Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe (2015)*⁸, ktorej cieľom je vytvoriť zastrešujúci strategický dokument pre politiky sociálneho začleňovania, ktorý má reflektovať ciele prijaté v rámci *Stratégie Európa 2020* v súlade s princípmi sociálneho začleňovania. Kľúčovými cieľmi Stratégie bolo podporiť sociálnu inklúziu a boj proti chudobe prostredníctvom vytvorenia NRS podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe a zabezpečiť senzibilizáciu verejnosti. Stratégia si zároveň dala za cieľ podporiť sociálnu inklúziu osôb ohrozených vylúčením alebo sociálne vylúčených prostredníctvom rozvoja služieb starostlivosti s

⁵ Schválený uznesením vlády SR č. 806/2010 dňa 17. novembra 2010. <http://www.eu2020.gov.sk/narodny-program-reforiem-sr/>

⁶ V porovnaní s východiskovým rokom 2008 sa miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia v SR znížila o 2,2 percentuálneho bodu a v absolútnych číslach o 148 000 ľudí (údaje za rok 2015). Slovenská republika teda podľa tohto ukazovateľa zaznamenáva pozitívny vývoj a má reálnu šancu na dosiahnutie cieľov stanovených v NPR SR.

⁷ Schválená uznesením vlády SR č. 665 zo 17. decembra 2014

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/narodna-strategia-zamestnanosti-slovenskej-republiky-do-roku-2020.pdf>

⁸ Schválená uznesením vlády SR č. 301 z 3. júna 2015 <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/narodna-ramcova-strategia-socialneho-zaclenenia-boja-proti-chudobe.pdf>

osobitným zreteľom na marginalizované rómske komunity. Ďalej bol ukončený národný projekt *Sieťovanie a rozvoj verejných služieb zamestnanosti* (2014)⁹ a vykonané boli rôzne školenia v tejto oblasti.

Boli tiež vypracované *Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 - 2015* na roky 2011 – 2015 (2011)¹⁰ a *Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020*¹¹ na ktorú nadviazali *Aktualizované akčné plány Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 na roky 2016 - 2018* pre oblasti: D.2.1 Oblasť vzdelávania, D.2.2 Oblasť zamestnanosti, D.2.3 Oblasť zdravia, D.2.4 Oblasť bývania a nový akčný plán pre oblasť D.2.5 Oblasť finančného začlenenia.¹²

V roku 2014 bol v spolupráci Rozvojového programu OSN (UNDP) s Ústavom rómskych štúdií Prešovskej univerzity, Úradom splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity a Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS) vypracovaný *Atlas rómskych komunít* s cieľom získať dostupné informácie a spracovať komplexnú databázu údajov pre efektívnu realizáciu politík smerujúcich k zlepšeniu postavenia Rómov. Projekt bol súčasťou spoločného programu UNDP a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, zameraného na monitorovanie životných podmienok rómskej populácie. Atlas poskytuje východisko pre verejnú správu, neziskový a súkromný sektor pri nastavovaní cielených verejných politík a programov zameraných na zlepšovanie životných podmienok a sociálnu inklúziu rómskej populácie a bol jedným z kľúčových zdrojov informácií pri nastavovaní priorít Operačného programu Ľudské zdroje.

1.3. Boj proti chudobe a Rómovia

Podľa výskumného demografického centra žije v súčasnosti na území SR približne 440 000 Rómov (8 % celkovej populácie), ktorí sú sústredení najviac v PSK, KSK a BBSK. Výskum pod názvom *Atlas rómskych komunít* odlišnou metodológiou odhaduje početnosť rómskej populácie na 412 000 osôb a identifikuje 804 rómskych osídlení (počet obyvateľov odhaduje približne na 200 000), v ktorých životné podmienky je možné označiť za nedôstojné a neprimerané. Táto časť rómskej populácie, pre ktorú sa ujal trochu technokratické označenie 'marginalizované rómske komunity' (MRK), žije prevažne vo vidieckom prostredí, v osídleniach charakterizovaných nízkou kvalitou obydľí, nedostatkom obytného priestoru a prehustenosťou. Rómske domácnosti sú zároveň často vo veľkej miere zadlžené, vylúčené z trhu práce a majú obmedzený prístup k sociálnym a zdravotným službám.

Marginalizácia Rómov na trhu práce je zapríčinená viacerými faktormi. Okrem nedostatočnej konkurencieschopnosti z dôvodu nízkej vzdelanostnej, kvalifikačnej úrovne a zručností sa na nej podpisujú aj ďalšie faktory ako je diskriminácia, stereotypy (Rómovia ako nespoľahliví pracovníci bez pracovnej morálky, disciplíny a motivácie), priestorová lokalizácia (koncentrácia Rómov v najmenej rozvinutých regiónoch) a celkové zlé životné podmienky. Podľa aktuálneho výskumu EU FRA z roku 2015, ktorý bol vykonaný unikátnou metodológiou umožňujúcou porovnať sociálno-ekonomické údaje o rómskej populácii s údajmi o všeobecnej populácii, 87 % Rómov na Slovensku žije pod hranicou miery rizika chudoby. Pre porovnanie, v rámci EÚ je najnižšia miera rizika chudoby rómskej

⁹ http://www.upsvar.sk/europsky-socialny-fond/narodne-projekty-v-programovom-obdobi-2007-2013/narodny-projekt-sietovanie-a-rozvoj-verejnych-sluzieb-zamestnanosti.html?page_id=504283

¹⁰ Schválené uznesením č. 522/2011

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19992>

¹¹ Schválená uznesením č. 1/2012

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20646>

¹² Schválená uznesením č. 87/2017

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26278>

populácie je v Českej republike (58 %); miera rizika chudoby rómskej populácie je Španielsku (98 %), v Grécku (96 %), Chorvátsku (93 %).

V rámci *Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020* boli v každej prioritnej oblasti zadefinované konkrétne merateľné ukazovatele a zároveň boli zadefinované postupy monitorovania a hodnotenia s očakávaným zapojením sa viacerých štátnych a iných inštitúcií do zberu dát potrebných pre sledovanie ukazovateľov. Ide napríklad o FSR, MPSVR SR, MŠVVŠ SR, NCZI, ŠÚ SR (EU-SILC), ÚIPŠ, UNDP, ÚPSVaR, samotný ÚSVRK, UVZ SR. Externé hodnotenie Stratégie¹³ (2015) sa zameralo na štandardné kritéria relevantnosti, účinnosti, dopadu a udržateľnosti prínosov Stratégie a skonštatovalo, že v Stratégii nie sú dostatočne špecifikované ciele tak, aby bolo možné sledovať ich plnenie, informovať o ňom verejnosť a používať ich na riadenie jednotlivých aktivít. Na základe tohto autori hodnotenia odporučili zrevidovať ciele a na nadväzujúce aktivity tak, aby mali všetky logickú súvislosť a nadväznosť (intervenčná logika), jasné merateľné ukazovatele a aby bolo zrejmé kto a v akej periodicite ich zbiera (monitoring) a vyhodnocuje (evalvácia). V roku 2016 boli vypracované *Aktualizované akčné plány stratégie na roky 2016-2018* pre oblasti vzdelávania, zamestnanosti, zdravia, bývania a nový Akčný plán pre oblasť Finančného začlenenia (schválené Vládou SR vo februári 2017). V rámci týchto AP boli zadefinované ciele a špecifické ciele, zadefinované indikátory pre monitorovanie a vyčíslené indikatívne sumy prostriedkov na jednotlivé opatrenia.

Podľa *Priebežnej správy pre vyhodnotenie pokroku pri vykonávaní Partnerskej dohody SR k 31.12.2016*¹⁴ pre sociálne začlenenie Rómov, boj proti chudobe a znižovanie rozdielov medzi marginalizovanými skupinami rómskej populácie a majoritou bude nevyhnutné uplatňovať integrovaný a komplexný prístup v lokalitách s prítomnosťou MRK, ktorý umožní zlepšiť prístup ku kvalitnému inkluzívnemu a desegregovanému vzdelávaniu, znížiť podiel v miere nezamestnanosti, podporiť prístup k fyzickej a sociálnej infraštruktúre, zdravotnej starostlivosti a k zvýšeniu štandardov bývania. Dve priority v rámci Operačného programu Ľudské zdroje (OP ĽZ) majú priame zameranie na MRK: Prioritná os č. 5 „Integrácia marginalizovaných rómskych komunít“ a Prioritná os č. 6: „Technická vybavenosť v obciach s prítomnosťou MRK“. Na tieto dve priority je alokovaných približne 450 miliónov euro. Aktivity, ktoré môžu priamo napomôcť integrácii Rómov je však možné financovať aj z iných operačných programov Európskych fondov. Priebežná správa upozorňuje, že nie je však možné dopredu vyčíslieť výšku prostriedkov, ktoré budú použité na integráciu MRK a že, podobne problematické bude kvantifikovať celú výšku prostriedkov z EISF, ktoré prispeli na integráciu Rómov pri spätnom pohľade na celé programovacie obdobie 2014-2020.

Vzhľadom na priority OP, ktoré sú priamo cielené na Rómske komunity bolo spustených niekoľko projektov: Sú to Národný projekt Terénna sociálna práca v obciach I; Národný projekt Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni; Národný projekt terénna sociálna práca a terénna práca v obciach s prítomnosťou - MRK I; Národný projekt komunitné centrá v mestách a obciach s prítomnosťou MRK - I. fáza. V rámci OP ĽZ sa tiež v rámci dopytových projektov vyhlásili a pripravujú niektoré relevantné výzvy, ktoré sú cielené do „obcí s prítomnosťou MRK“ a mohli by v nasledujúcich rokoch pozitívne zmeniť situáciu. Napríklad bola vyhlásená Výzva zameraná na podporu prístupu k pitnej vode; Výzva zameraná na výstavbu a rekonštrukciu MŠ; Výzva zameraná na výstavbu a rekonštrukciu komunitných centier; Výzva zameraná na nakladanie s komunálnym odpadom a nelegálne skládky. Viacero iných národných ako aj dopytových projektov sa priamo a nepriamo dotýkať integrácie MRK medzi najvýznamnejšie pravdepodobne patria národné

¹³ Externé hodnotenie Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 bolo realizované v období od októbra 2013 do apríla 2014 mimovládnyimi organizáciami SGI - Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, o.z. a Škola dokorán, n.o. Hodnotenie podporil Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity v rámci dotačnej schémy v oblasti podpory tvorby strategických a rozvojových dokumentov.
http://www.minv.sk/?spravy_rk&sprava=externe-hodnotenie-strategie-2020

¹⁴ Úrad podpredsedu vlády SR, Február 2017, manuscript.

projekty ÚPSVR napríklad Cesta z kruhu nezamestnanosti, Šanca na zamestnanie, Úspešne na trhu práce, Praxou k zamestnaniu.

Negatívne trendy v životných podmienkach Rómov, ktoré determinujú ich integráciu, bude teda potrebné v nasledujúcom období zvrátiť implementáciou ďalších intervencií a aj ďalej detailnejšie prispôbovať zameranie jednotlivých výziev v rámci priorit jednotlivých OP na dosiahnutie cieľov, ktoré sú v súlade s *Aktualizovanými plánmi Národnej stratégie integrácie Rómov*. Dosiaľ nevyužitý potenciál pre podporu zamestnávania dlhodobo nezamestnaných MRK predstavuje oblasť sociálnej ekonomiky, t. j. takých ekonomických aktivít, ktoré prinášajú nefinančný spoločenský prospech, nižšiu úroveň zisku, než je komerčne akceptovaná. Medzi formy podpory sociálnej ekonomiky patrí i uplatňovanie sociálneho aspektu verejného obstarávania. Subjekty sociálnej ekonomiky sa javia ako veľmi vhodný nástroj podpory zamestnanosti MRK. Ich hlavným účelom nie je tvoriť zisk, ale prinášať netrhové spoločenské prínosy, akou je napr. rast zamestnanosti uchádzačov zo znevýhodnených skupín, integrácia marginalizovaných jedincov a komunít do širšej spoločnosti, rozvoj zaostalejších regiónov atď.

Okrem opatrení identifikovaných v Akčných plánoch je pri napĺňaní cieľov integrácie MRK potrebné vziať do úvahy aj tzv. špecifické odporúčania pre Slovensko (Country specific recommendations), ktoré stanovujú zlepšiť aktivačné opatrenia pre dlhodobo nezamestnané osoby a iné znevýhodnené skupiny, vrátane individualizovaných služieb a cielenej odbornej prípravy; uľahčiť zamestnávanie žien, a to najmä rozšírením poskytovania cenovo dostupnej a kvalitnej starostlivosti o deti; zlepšiť výsledky v oblasti vzdelávania zvyšovaním atraktívnosti učiteľského povolania a posilňovaním účasti rómskych detí od raného detstva v hlavnom prúde vzdelávania.

1.4. Boj proti chudobe a koncept aktivácie

Boj proti chudobe tradične spočíva na dvoch veľkých pilieroch, ktorými sú finančné dávky a sociálne služby.¹⁵ Tieto dva piliere sú však dopĺňané aktivitami smerom k vzdelávaciemu systému a k trhu práce s cieľom tvorby opatrení, ktoré pôsobia preventívne. Približne v poslednom desaťročí možno pozorovať určitú zmenu v charaktere sociálnych politík v oblasti boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu, ktorý sa dá nazvať ako príklon k aktivácii. Aktivácia predstavuje zmenu opatrení sociálnej ochrany a politík trhu práce smerom k intenzívnejšej zainteresovanosti klientov sociálnych politík na riešení ich vlastnej sociálnej situácie. Z toho vyplýva zároveň posun k zvýšeniu šancí klientov plnohodnotne participovať na trhu práce, ale aj na iných dimenziách života spoločnosti. „Aktívne“ politiky sú vnímané ako opozitum ku tzv. „pasívnym“ politikám, ktoré sú charakteristické poskytovaním transferov a služieb bez požiadavky reciprocity. Vo všeobecnosti sú aktivačnými stratégiami v rámci sociálnej politiky tieto programy: opatrenia podmieňujúce vyplatenie sociálnych dávok vykonávaním určitej aktivity (tzv. workfare prístup), opatrenia podporujúce prechod zo systému sociálnych dávok na trh práce (tzv. welfare-to-work prístup) a širší diapazón aktívnych politík trhu práce (Kildal 2000).

Aktívne politiky trhu práce v širšom slova zmysle sú zamerané na zvyšovanie kompetencií a predpokladov úspechu na trhu práce. Stratégie podpory prechodu z dávok k práci (welfare-to-work) sa orientujú na motivácie vytvárané systémom sociálnych dávok, daňovým systémom a charakteristikami trhu práce. Workfare programy predstavujú zase špecifickú formu politiky

¹⁵ Časť tejto kapitoly bola spracovaná na základe rozsiahlejšieho textu D. Gerberyho: Gerbery, D. 2007.

Aktuálne trendy v sociálnej politike zameranej na boj proti chudobe: úloha a spôsoby aktivácie. In: Gerbery, Daniel, Daniel Škobla, Ivan Lesay (eds.). *Kniha o chudobe. Spoločenské súvislosti a verejná politika*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

charakteristickú určitým inštitucionálnym dizajnom a organizáciou, a sú to programy alebo schémy, ktoré od ľudí vyžadujú, aby si odpracovali dávku sociálnej pomoci (Lodemel a Trickey). Workfare programy sú charakterizované prostredníctvom troch dôležitých prvkov:

- je tu prítomný povinný, nútiaci moment;
- vzťahujú sa predovšetkým k práci;
- sú zásadne späté s najnižšou, poslednou vrstvou systému sociálnej ochrany – so sociálnu pomocou.

Definujúcim momentom je tu cieľ „donútenia“, teda samotná práca. Týmto sa workfare programy odlišujú od aktivačných schém v tom najvšeobecnejšom význame, ktorých cieľom je vzdelávanie, tréningy, kurzy, kde však takisto môže dôjsť k nejakej forme vynútenia participácie. Zadefinovanie cieľa, charakteru a rozsahu pracovných aktivít, ktoré sú podmienkou ďalšieho poskytovania dávok, je pre celkovú charakteristiku tohto typu programu kľúčové. K často deklarovaným cieľom pritom patrí „udržanie pracovných návykov a zručností“.

Na Slovensku sa reformy sociálneho systému, ktoré sa dajú charakterizovať príklonom k workfare princípom, začali realizovať postupne od roku 2003, a to zákonom č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi. Ten oddelil finančnú pomoc ľuďom bez príjmu alebo s príjmom pod hranicou životného minima od systému pomoci v sociálnej núdzi. Nová dávka v hmotnej núdzi sa stala vnútorne štruktúrovanou a obsahovala viacero príspevkov, ktoré sledovali rôzne ciele. Dôležitým doplnkom základnej sumy sa stal aktivačný príspevok, ktorý mal: „motivovať občana v hmotnej núdzi, aby sa aktívne spolupodieľal na riešení sociálnej situácie seba a osôb s ním spoločne posudzovaných, čo znamená, aby si aktívne hľadal uplatnenie na trhu práce, zvyšoval si kvalifikáciu a zručnosti, vykonával práce v prospech obce alebo dobrovoľnícke práce.“ Étos workfare tu bol zreteľný najmä v rámci podmienenosti príspevku: aktivačný príspevok bol súčasťou systému poskytovania minimálneho príjmu, ale poskytoval sa len v prípade odpracovania určitej práce alebo zapojenia sa do iných nástrojov aktívnej politiky trhu práce. Úroveň základnej dávky bola nastavená tak (nízko), aby výška príspevku bola dostatočnou motiváciou na doplnenie príjmu aktivačným príspevkom. Tento charakter nastavenia systému PvHM pretrval a v súčasnosti môžeme pozorovať, najmä so zmenami v zákone 417/2013 Z. z., ďalšie posilňovanie étosu workfare najmä súvislosti s podmienenosťou nároku na základnú časť dávky v hmotnej núdzi povinnosťou zúčastniť sa v rozsahu 32 hodín mesačne prác, ktoré majú charakter verejnoprospešných prác. V nasledujúcich kapitolách sa pozrieme podrobnejšie na situácii v systéme hmotnej núdzi po roku 2014.

2. Štatistická analýza: zmeny v systéme PvHN vo svetle kvantitatívnych dát

Táto kapitola obsahuje prehľad o poskytovaní pomoci v hmotnej núdzi (PvHN) na Slovensku na základe štatistických dát. Zameriava sa na aktuálne trendy v počte poberateľov troch typov dávok: 1. dávky v hmotnej núdzi (DvHN); 2. príspevku na bývanie (PnB); a 3. aktivačného príspevku (AP). Zdrojom dát, ak nie je uvedené inak, sú verejne dostupné databázy Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Analýza pokrýva najmä tri a pol ročné obdobie od januára 2013 do mája 2016. Kapitola v niektorých častiach využíva aj analýzu regionálnych dát v prípadoch, keď sa podarilo zaznamenať nejaké pozoruhodné regionálne trendy.

2.1. Metodologická poznámka

Kvantitatívny výskum spočíval v analýze dostupných štatistických zdrojov z databáz ÚPSVaR a zameriaval sa na popísanie a analýzu trendov od roku 2014, kedy vstúpila nová zákonná úprava do platnosti. Využívali sme predovšetkým dva hlavné zdroje dát: štatistiky nezamestnanosti a štatistiky sociálnych vecí.¹⁶ V oboch prípadoch sa prednostne spracúvali mesačné štatistiky, ktoré majú oproti celoročným či štvrťročným tú výhodu, že umožňujú pozorovať aj sezónne zmeny a bezprostredný dopad implementovaných reforiem.¹⁷ Nakoľko výskumná úloha bola zameraná primárne na vplyv reformy 2014, pri analýzach sme sa zamerali na obdobie január 2013 až máj 2016. Takýto výsek z časového radu umožnil sledovať pohyby v počtoch poberateľov jednotlivých dávok a príspevkov v hmotnej núdzi tesne pred i po implementácii legislatívnych zmien.¹⁸

2.2. Pomoc v hmotnej núdzi a aktivácia

Pomoc v hmotnej núdzi je systém, ktorý je určený na zabezpečenie základných životných podmienok pre domácnosti, ktorých príjem nepresiahne životné minimum. Tento systém sa skladá zo siedmich rôznych príspevkov a dávok vrátane príspevku na bývanie a aktivačného príspevku, pričom každý z nich má špecifické podmienky.¹⁹ V súlade so všeobecným hospodárskym rastom vykazuje počet poberateľov, ktorí dostali aspoň jednu dávku alebo príspevok v systéme PvHN, v sledovanom období na Slovensku stály pokles. Počet poberateľov PvHN sa v období od januára 2013 do mája 2016 znížil o 42 % (zo 185 000 na 112 000).²⁰ Tento klesajúci trend koreluje s poklesom počtu nezamestnaných

¹⁶ Webové stránky ÚPSVaR: http://www.upsvar.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky.html?page_id=1254 ; http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826 .

¹⁷ Popri týchto dvoch hlavných zdrojoch dát sa pre kvantitatívnu analýzu na doplnenie využívali tiež databázy Štatistického úradu SR (išlo o databázu Slovstat a DataCube: <http://www.statistics.sk/pls/elisw/vbd>; https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/Databases/DATAcube_sk), v ojedinelých prípadoch aj údaje na vyžiadanie (MPSVR SR), ak sa požadované triedenie v dostupných štatistických výstupoch neuvádzalo.

¹⁸ Napriek kombinácii zdrojov dát niektoré informácie nebolo možné získať v požadovanej podobe či triedení (napríklad s ohľadom na odpracovanie dávky a pod.). Tejto záležitosti sme venovali v odporúčaniach v kapitole 8.2 Problémom v štatistikách sa podrobnejšie venuje pozornosť v odporúčaniach v kapitole 8.2.

¹⁹ Ďalšie dávky a príspevky v systéme PvHN sú: ochranný príspevok, príspevok na nezaopatrené deti, osobitný príspevok a jednorazová dávka.

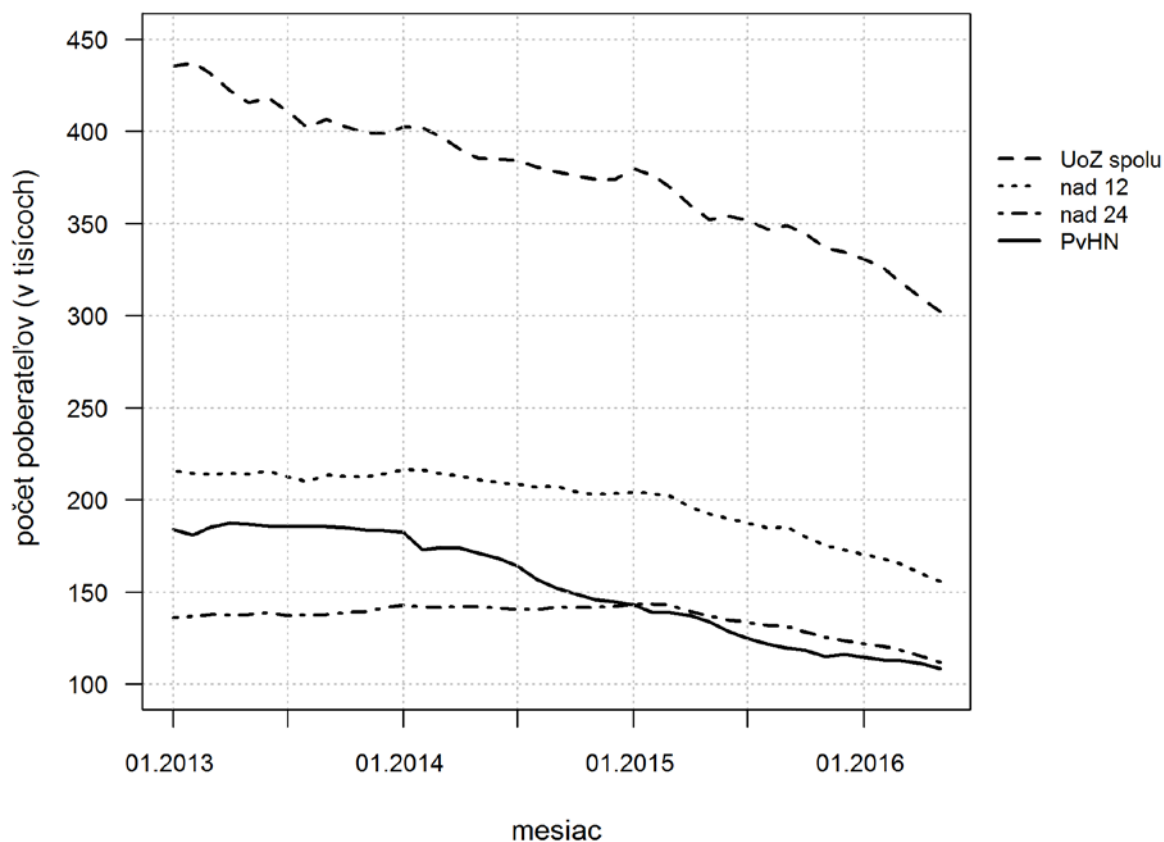
²⁰ Pokles v číslach PvHN by bol ešte výraznejší, ak by sme sú v nich zahŕňali iba aktívnu populáciu, t. j. poberateľov PvHN, ktorí sú tiež uchádzačmi o zamestnanie (UoZ).

hoci – najmä ak si všimneme dĺžku obdobia nezamestnanosti – nezamestnanosť klesá pomalším tempom. Konkrétne celkový počet nezamestnaných sa znížil o 31 %, počet dlhodobo nezamestnaných (nad 12 mesiacov) o 28 % a počet veľmi dlhodobo nezamestnaných (viac ako 24 mesiacov) len o 22 %.²¹ Jedným z dôvodov je to, že registrovaná nezamestnanosť zahŕňa širší okruh ľudí než populáciu v PvHN; teda v podstate každého, kto hľadá prácu, bez ohľadu na úroveň príjmov. Ďalším dôvodom je, že s rastúcou dĺžkou nezamestnanosti je uchádzačom o zamestnanie zvyčajne stále ťažšie vrátiť sa na trh práce. Stále menej strmé krivky počtu nezamestnaných triedené podľa dĺžky obdobia nezamestnanosti v grafe č. 2.2.1 demonštrujú tento dobre známy jav.

Kľúčovou novinkou reformy v roku 2014 bolo, že poberatelia dávky v hmotnej núdzi (DvHN) musia prijať ponúknutú účasť v menších obecných službách v rozsahu aspoň 32 hodín mesačne. Ak tak neurobia, teda ak odmietnu ponuku alebo neodpracujú stanovený počet hodín, čelia sankcii a dávka v HN sa im zníži (o 61,60 EUR). Hoci v súčasnosti nemáme vo verejne dostupných štatistikách k dispozícii údaje o celkovom počte poberateľov, ktorí si majú dávku odpracovať, máme ale informácie o počte poberateľov, ktorí dostali zníženú dávku. Podľa registra ÚPSVaR sankcie postihujú zhruba 4 000 poberateľov každý mesiac. Je potrebné poznamenať, že skutočný počet osôb, ktoré sa stávajú subjektom týchto sankcií, je pravdepodobne ešte vyšší, pretože v databáze ÚPSVaR stále zostávajú ľudia, ktorým sa vypláca nejaká dávka alebo príspevok v systéme PvHN aj po tom, čo im bola znížená základná DvHN. Naopak tí klienti, ktorí dostávali iba DvHN a prišli o ňu v dôsledku sankcie, nie sú naďalej vedení v evidencii a prestanú z pohľadu štátu existovať ako „klienti v hmotnej núdzi“.

²¹ Pre meranie nezamestnanosti používame údaje ÚPSVaR o počte UoZ a mierach nezamestnanosti. Pripomeňme, že tieto administratívne čísla sú o niečo nižšie (o 0,8 percentuálnych bodov v priemere), ale významne sa nelíšia od tých, ktoré boli pre dané obdobie pozorované vo výberovom zisťovaní pracovných síl (VZPS).

Graf č. 2.2.1: Počet poberateľov v systéme PvHN a počet UoZ podľa dĺžky trvania nezamestnanosti (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Poznámka: UoZ spolu = všetci UoZ vrátane tých, ktorých doba trvania nezamestnanosti je menej ako 12 mesiacov; Nad 12 = UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 12 mesiacov; Nad 24 = UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 24 mesiacov; PvHN = poberatelia Pomoci v hmotnej núdzi.

Tabuľka 2.2.1: Miera nezamestnanosti podľa rôznych zdrojov dát na Slovensku (2013 – 2015; v %)

	2013	2014	2015	Priemer
Evidovaná nezamestnanosť	13,5	12,3	10,6	12,13
Prieskum VZPS*	14,2	13,2	11,5	12,96
Rozdiel	0,7	0,9	0,9	0,83

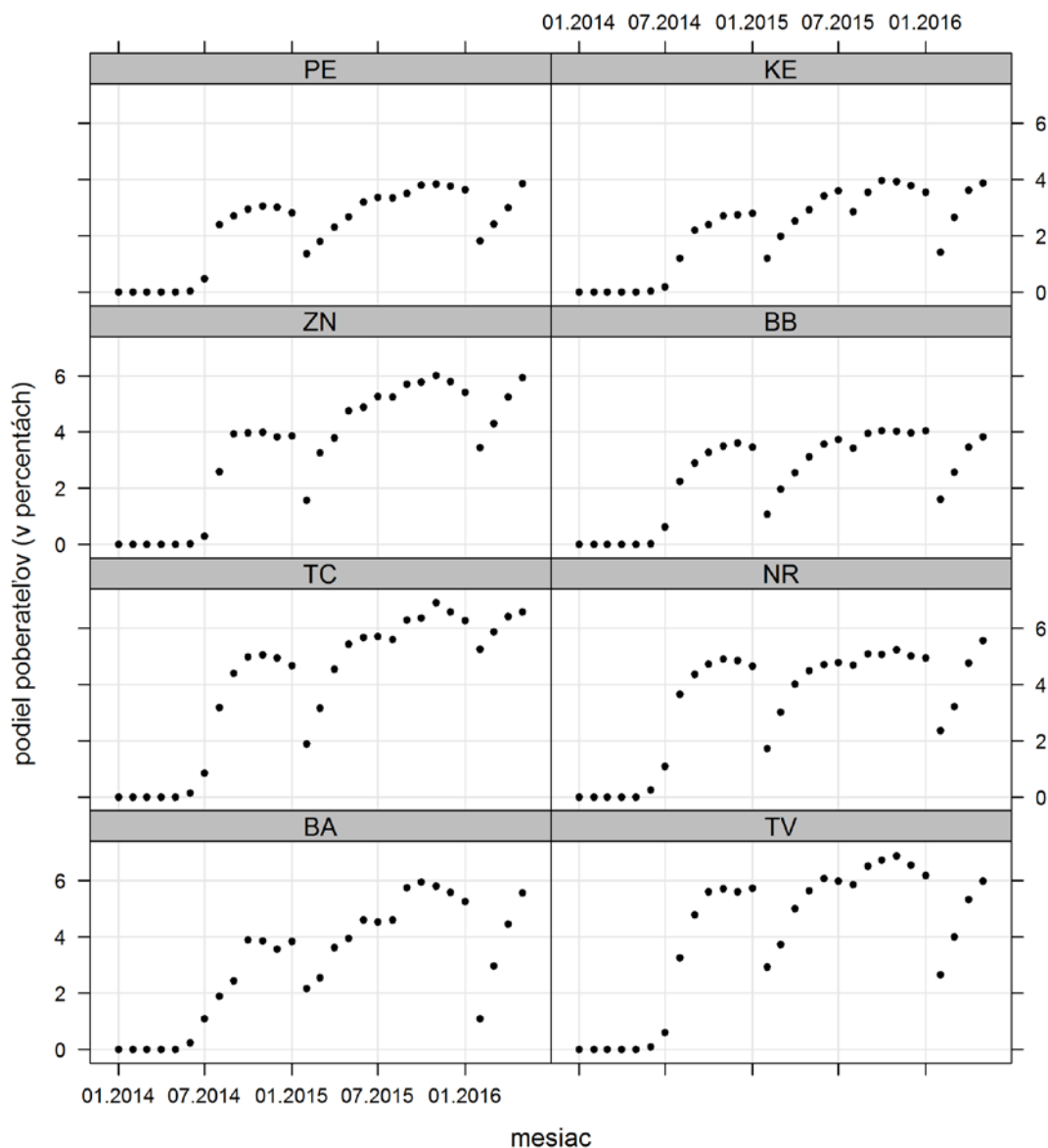
*Nezamestnanosť podľa výberového zisťovania pracovných síl.

Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826) a ŠÚSR, Datacube.sk (<http://datacube.statistics.sk/TM1WebSK/TM1WebLogin.aspx>).

Graf č. 2.2.2 ukazuje podiel poberateľov so zníženou dávkou v HN podľa regiónov. Za povšimnutie stoja šesťmesačné krivky, ktoré sa v porovnávaných regiónoch pravidelne opakujú. Krivky sa začínajú v januári 2014, keď bola požiadavka na odpracovanie zavedená, následne stúpali na vrchol a o šesť mesiacov neskôr, v auguste opäť klesli na počiatočnú úroveň. Potom opäť narastali a padli dolu vo februári. Ďalšia zaujímavá vec, ktorú ukazuje graf je, že podiel poberateľov so zníženou dávkou nikdy neprekročil 4 % v Košickom, Prešovskom a Banskobystrickom kraji (ďalej len „tri východné regióny“), kým v ostatných krajoch niekedy dosiahol aj 6 %. Inými slovami: zdá sa, že ľudia na západnom Slovensku vo väčšej miere odmietajú pracovnú ponuku ako ľudia na východe (približne v miere 4 ku 6). Dôvody môžu byť rôzne. Jedno možné vysvetlenie je, že poberatelia v prosperujúcejších západných regiónoch majú viac možností na zárobkovú činnosť v neformálnej

ekonomike než poberatelia na východe, preto si môžu viac dovoliť podrobiť sa sankciám zníženia dávky. Druhé možné vysvetlenie, ktoré je komplementárne a korešponduje aj zisteniami z terénneho výskumu spočíva v tom, že vo východoslovenských krajoch je vyšší počet osôb v systéme PvHN rómskej národnosti, a tí majú menej príležitostí na zárobkovú činnosť v neformálnej ekonomike, preto si nemôžu dovoliť odmietnuť ponuku na odpracovanie dávky. Ako píšeme aj na inom mieste: ak je tento predpoklad správny, tak z toho môže vyplývať, že napriek rozšíreným predstavám bol sociálny systém viac „zneužívaný“ Nerómami ako Rómami.²²

Graf č. 2.2.2: Podiel poberateľov so zníženou dávkou v HN v krajoch (01. 2013 – 05. 2016)**



Zdroj: MPSVR²³

**Zníženie dávky za 1 až 5 členov domácnosti.

²² Pojem „zneužívaný“ sa tu používa v tom zmysle, že ľudia napriek tomu, že sú v systéme PvHN, mali príjmy aj z neformálnej ekonomiky.

²³ Poberatelia zahrnutí v dátovom súbore boli ľudia, ktorým bola DvHN znížená, ale stále boli registrovaní v evidencii ÚPSVaR (t. j. poberali nejakú inú dávku alebo príspevok v hmotnej núdzi). Podľa viacerých konzultácií s kompetentnými osobami ÚPSVaR nezbera údaje o počte ľudí, ktorí vypadnú z evidencie HN v dôsledku toho, že im dávky boli úplne odňaté.

2.3. Príspevok na bývanie

Príspevok na bývanie predstavuje významnú časť nárokovateľného príjmu pre ľudí v hmotnej núdzi.²⁴ Príspevok je určený na zníženie nákladov spojených s bývaním a bol dlho kritizovaný za nízku mieru pokrytia.²⁵ Jeden dôležitý dôvod pre nízku mieru pokrytia, ako sa bude argumentovať aj v kapitole č. 6, sú rôzne obmedzujúce podmienky (ako napr. usporiadanie pozemkov, nájomná zmluva, alebo pravidelné uhrádzanie splátok či platieb), ktoré musia žiadatelia splniť okrem testu príjmov, ak chcú poberať príspevok. Kvôli absencii významnejších zmien v tomto ohľade sa miera pokrytia príspevku zlepšila v sledovanom období iba málo. Porovnanie podielu poberateľov PnB z celku poberateľov PvHN za roky 2013 – 2016 ukázalo mierny nárast (cca o 6 percentuálnych bodov), ale miera pokrytia je stále nižšia ako 50 %, čo znamená, že každá druhá domácnosť v hmotnej núdzi nemá prístup k príspevku na bývanie (Tabuľka 2.3.1). V roku 2015 napríklad tento problém ovplyvnil priemerne 65 tisíc domácností, čo je približne 135 tisíc spoločne posudzovaných osôb vrátane detí.²⁶

Tabuľka č. 2.3.1: Podiel poberateľov príspevku na bývanie na celkovom počte poberateľov pomoci v hmotnej núdzi (v %)

	2013	2014	2015	2016 (do mája)
Príspevok na bývanie	42,7	44,6	48,5	48,6

Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Čo sa týka vývoja miery poberania, počet poberateľov PnB v sledovanom období poklesol vo veľmi podobnej výške (o 41 %) ako počet poberateľov PvHN (o 42 %).²⁷ Graf 3.2.1 ukazuje vývoj za posledné štyri roky a vidieť z neho dve pozoruhodné veci v období reforiem PnB. Počas prvej reformy na začiatku roku 2013, ktorá obmedzila poskytnutie PnB pre viaceré domácnosti v jednom obydľí, môžeme vidieť prudký (cca 40 %) pokles medzi marcom a júnom; v nasledujúcom mesiaci nasledoval náhly návrat na predchádzajúcu úroveň (viac ako 80-tisíc) poberateľov PnB. To naznačuje, že reforma mohla spôsobiť nejaké dočasné turbulencie v prístupe k príspevku, pretože nevidíme zodpovedajúci posun v krivke poberateľov PvHN. Keďže sa nepodarilo získať jednoznačné dôkazy o tom, prečo takáto turbulencia nastala, dá sa iba predpokladať, že mohlo ísť napríklad o nedostatok kapacít pre adekvátnu implementáciu reformy, o manipuláciu kritériami nárokovateľnosti zo strany poberateľov alebo ešte o nejaký iný faktor vplyvu.

Druhá pozoruhodná udalosť, menej nápadná v grafe 2.3.1, sa stala na začiatku roka 2014, keď došlo k prijatiu komplexnej reformy systému PvHN (vrátane PnB). Mesiac po nadobudnutí platnosti reformy počet poberateľov PvHN klesol o 9 600 osôb (z 182 345 v januári až na 172 766 vo februári v roku 2014). Tento pokles sa dá pripísať viacerým faktorom uvádzaným čiastočne v kapitole č. 6 (o PnB a DvHN), ako napríklad redefinovanie zodpovednosti domácností, obmedzenie nenahliadnutých príjmových zdrojov alebo zrušenie výnimky pre dôchodcov (nie však povinnosť odpracovať dávku, pretože tá bola zavedená neskôr – až v júni 2014). Bez prístupu k presnejším údajom o poberateľoch PvHN môžeme povedať len to, že tieto zmeny mohli prispieť – samotné, ale aj v synergii – k zníženiu počtu poberateľov. To platí obzvlášť v prípade klientov, ktorí poberali dávky

²⁴ Výška príspevku na bývanie v roku 2016 bola 55,80 EUR mesačne pre domácnosť s jedným členom a 89,20 EUR pre viacčlennú domácnosť.

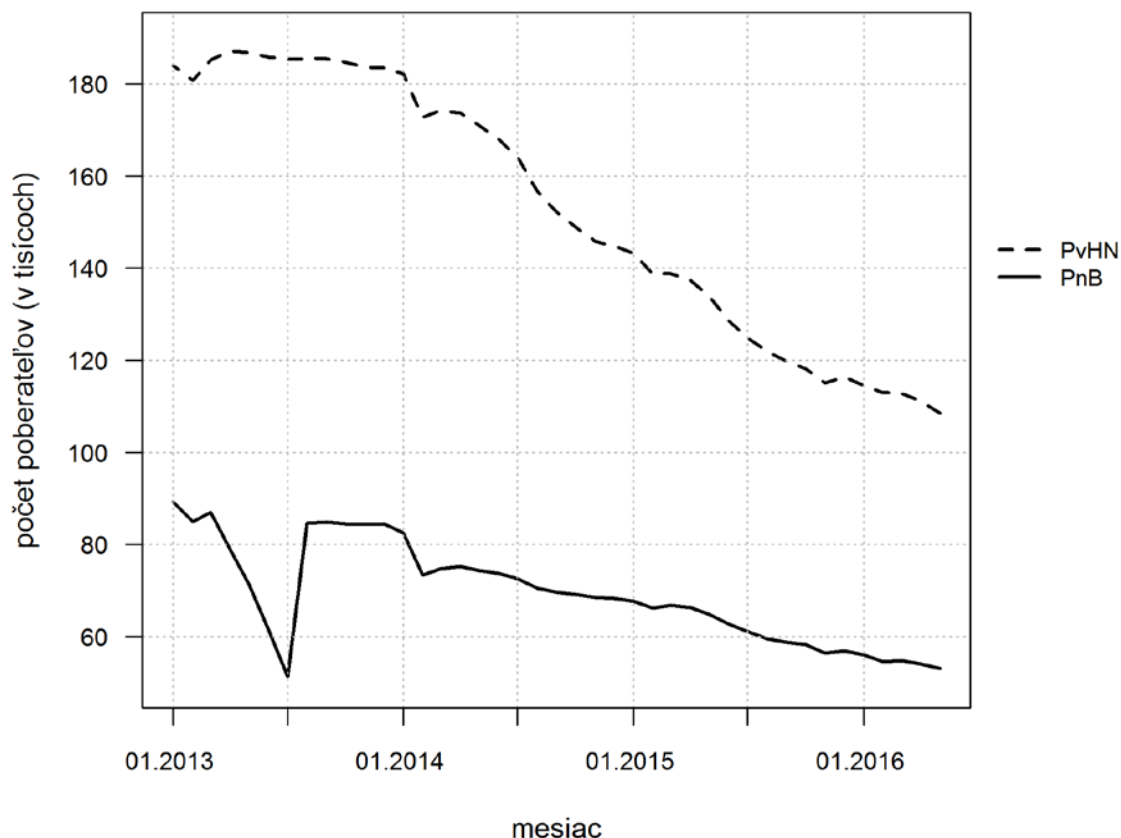
²⁵ Pozri napr.: Kusá 2014 alebo Kusá 2011.

²⁶ Opäť platí, že skutočný počet ľudí v núdzi bez PnB je pravdepodobne ešte vyšší, pretože zahŕňa ľudí, ktorí nie sú evidovaní na ÚP a preto nie sú zahrnutí v počte poberateľov PvHN.

²⁷ Údaj vypočítaný z celkového počtu poberateľov PvHN (184 039) a PnB (89 282) v januári 2013 a príslušných hodnôt (108 502 a 52 948) v máji 2016.

v nízkej výške, a preto mohli mať väčšiu motiváciu, aby znovu zvážili, či sa im oplatí pravidelne navštevovať úrad PSVR a správať sa podľa rôznych požiadaviek úradov.

Graf č 2.3.1: Poberatelia PvHN a poberatelia PnB na Slovensku (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

2.4. Aktivačný príspevok

Aktivačný príspevok predstavuje významný zdroj možných príjmov v systéme PvHN, hoci jeho podmienky sú mierne odlišné od iných príspevkov. Čo je najdôležitejšie: tento príspevok je dostupný iba pre ľudí v hmotnej núdzi, ktorí sú evidovaní ako uchádzači o zamestnanie, a ponuka rôznych aktivačných programov je obmedzená. Táto podkapitola sa zameriava na štyri typy aktivačných prác, v rámci ktorých sa dá poberať aktivačný príspevok. Sú to aktivačné práce vykonávané buď vo forme takzvaných „menších služieb“ pre obec, úrad práce alebo samosprávny kraj, alebo aktivačné práce vo forme tzv. „dobrovoľníckej činnosti.“ Je dôležité pripomenúť, že aktivačný príspevok sa dá poberať aj pri zapojení sa do celého radu ďalších aktivačných programov (napríklad do rekvalifikácie, vzdelávania, atď.), ale uvedené štyri typy aktivačných činností boli pre tento výskum vybrané preto, lebo (možno okrem niektorých druhov dobrovoľníckej činnosti²⁸) predstavujú rôzne podoby či formy

²⁸ Dobrovoľnícke práce sú zahrnuté preto, lebo predstavovali ďalšiu formu aktivácie, s ktorou sme sa v teréne stretávali. Typicky išlo podľa vyjadrení respondentov o práce s lepšou prestížou a odmenou, ako napríklad supervízia ľudí v aktivačných činnostiach, pomoc v sociálnych zariadeniach a podobne.

činnosti rovnakého druhu, ktoré vyžadujú nekvalifikovanú manuálnu prácu (zametanie ulíc, kosenie tráv, záhradníctvo a pestovanie plodín a zeleniny pre školskú jedáleň, údržba cintorína alebo mestského parku, prípadne umývanie či natieranie rôznych zariadení a pod.). Ako sa ukázalo, v súčasnej dobe predstavuje dominantnú formu aktivity na Slovensku. V nasledujúcom texte sa tento druh prác bude označovať ako "aktivačná činnosť."

Graf č. 2.4.1 ukazuje počet osôb poberaúcich aktivačný príspevok (AP) za uvedené štyri typy aktivačných činností na celoštátnej úrovni. Celkovo sa priemerný ročný počet účastníkov v týchto programoch znížil z 58 643 v roku 2013 na 51 118 v roku 2015, čo je 87 % (aj Tabuľka 3.3.1). Pozoruhodným rysom, ktorý graf názorne ukazuje, je zlom – rýchly pád – a následné oživenie v počte účastníkov v júli 2014, keď bola zavedená povinnosť odpracovať dávku. Kým, technicky povedané, „odpracovanie dávok“ je iný program než aktivačná činnosť za príspevok, zdá sa, že zavedenie tohto opatrenia mohlo ovplyvňovať aktivačnú činnosť. To neprekvapuje, ak vezmeme do úvahy, že povaha práce vykonávanej v rámci „odpracovania dávky“ a v rámci „aktivačnej činnosti“ sa v mnohých prípadoch v podstate neodlišuje. O tomto fenoméne pojednáva viac čast' záverečnej správy založená na kvalitatívnych postupoch a metódach.²⁹ Nie je jednoznačné, čo mohla byť pravá príčina zlomu vo vývoji, ale jedno z možných vysvetlení môžu predstavovať preťažené administratívne kapacity.

Tabuľka č. 2.4.1: Ročný priemer počtu účastníkov v štyroch vybratých aktivačných činnostiach spolu (2013 – máj 2016)

	2013	2014	2015	2016 (do mája)
Priemerný počet účastníkov ³⁰	58 643	56 681	51 118	44 309
Ako % z roku 2013	100	96,6	87,2	75,6

Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Graf č. 2.4.1 tiež ukazuje distribúciu účastníkov v štyroch aktivačných činnostiach. Drvivá väčšina účastníkov vykonávala túto prácu pre obec (82 %), významne menej účastníci pracovali pre úrady práce (17 %), a napokon podiel ľudí v dobrovoľníckych činnostiach a prácach pre kraj bol úplne marginálny: 1,2 % a 0,2 % (pozri aj Tabuľka 2.4.2).

Tabuľka č. 2.4.2: Účastníci aktivačných prác podľa vybraných programov – priemerné počty za celé obdobie január 2013 až máj 2016 a štruktúra v %

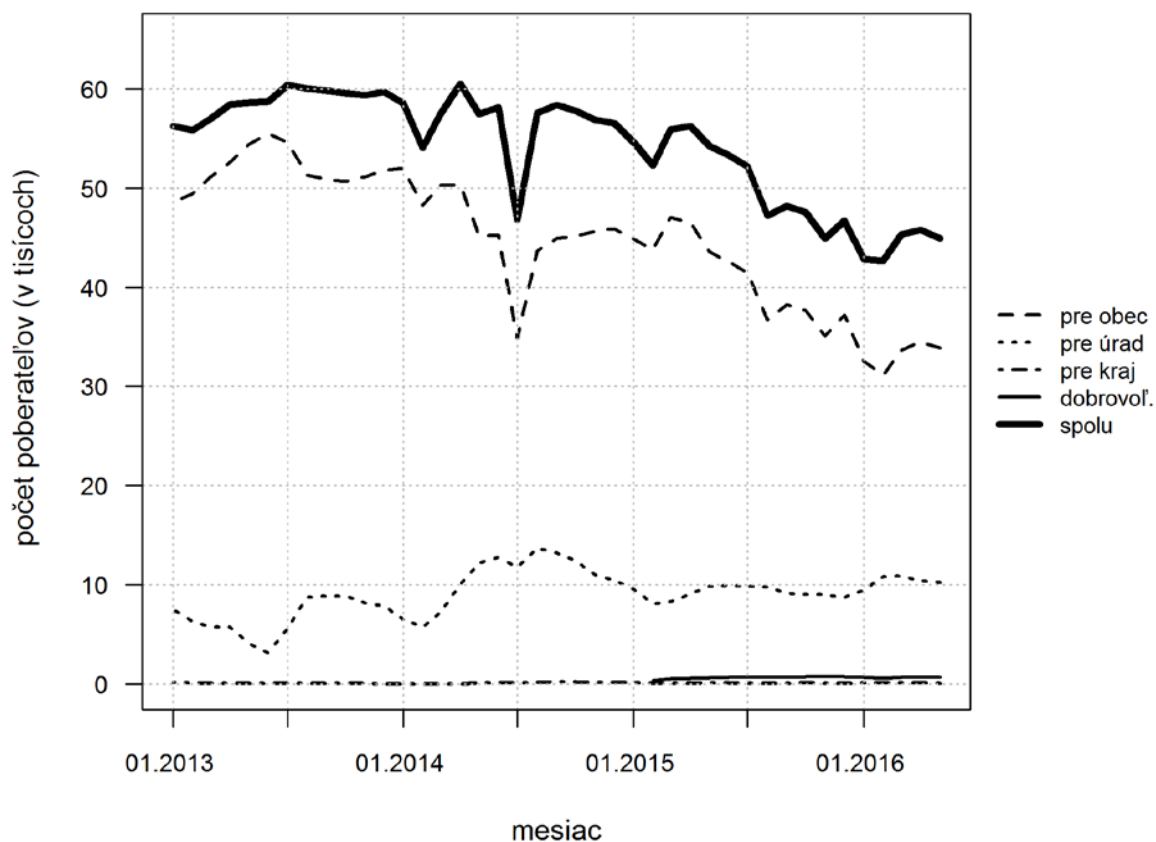
	Spolu	Pre obec	Pre úrad	Pre kraj	Dobrovoľn.
Priemerný počet účastníkov	54 118	44 721	9 036	103	661
Ako % zo všetkých účastníkov	100	82,6	16,7	0,2	1,2

Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

²⁹ V rozhovoroch viacerí respondenti potvrdili, že účastníci aktivačných činností majú ťažkosti rozlišovať medzi prácou na DvHN a aktivačnou prácou (AP). Jeden zo spôsobov ako ich rozlišovali bolo napríklad to, že kratšie týždne nazývali ako „práca zadarmo“ a dlhšie týždne ako „práca za 63 EUR“ (to bola aktuálna suma aktivačného príspevku).

³⁰ Na kalkuláciu priemeru bol tu a aj v nasledujúcej tabuľke používaný aritmetický priemer.

Graf č. 2.4.1.: Počty poberateľov aktivačného príspevku za vykonávanie menších obecných služieb a dobrovoľnícku činnosť na Slovensku (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Poznámka: “Pre obec” = aktivačný príspevok pre UoZ, ktorý sa zúčastňuje na menších obecných službách na základe dohody s obcou (tzv. § 12); “Pre úrad” = aktivačný príspevok pre UoZ, ktorý sa zúčastňuje na menších službách na základe dohody s úradom (tzv. § 52); “Pre kraj” = aktivačný príspevok pre UoZ, ktorý sa zúčastňuje na menších službách pre samosprávny kraj; “Dobrovoľ.” = aktivačný príspevok pre občana, ktorý vykonáva dobrovoľnícku činnosť; “Spolu” = všetky štyri aktivačné príspevky spolu.

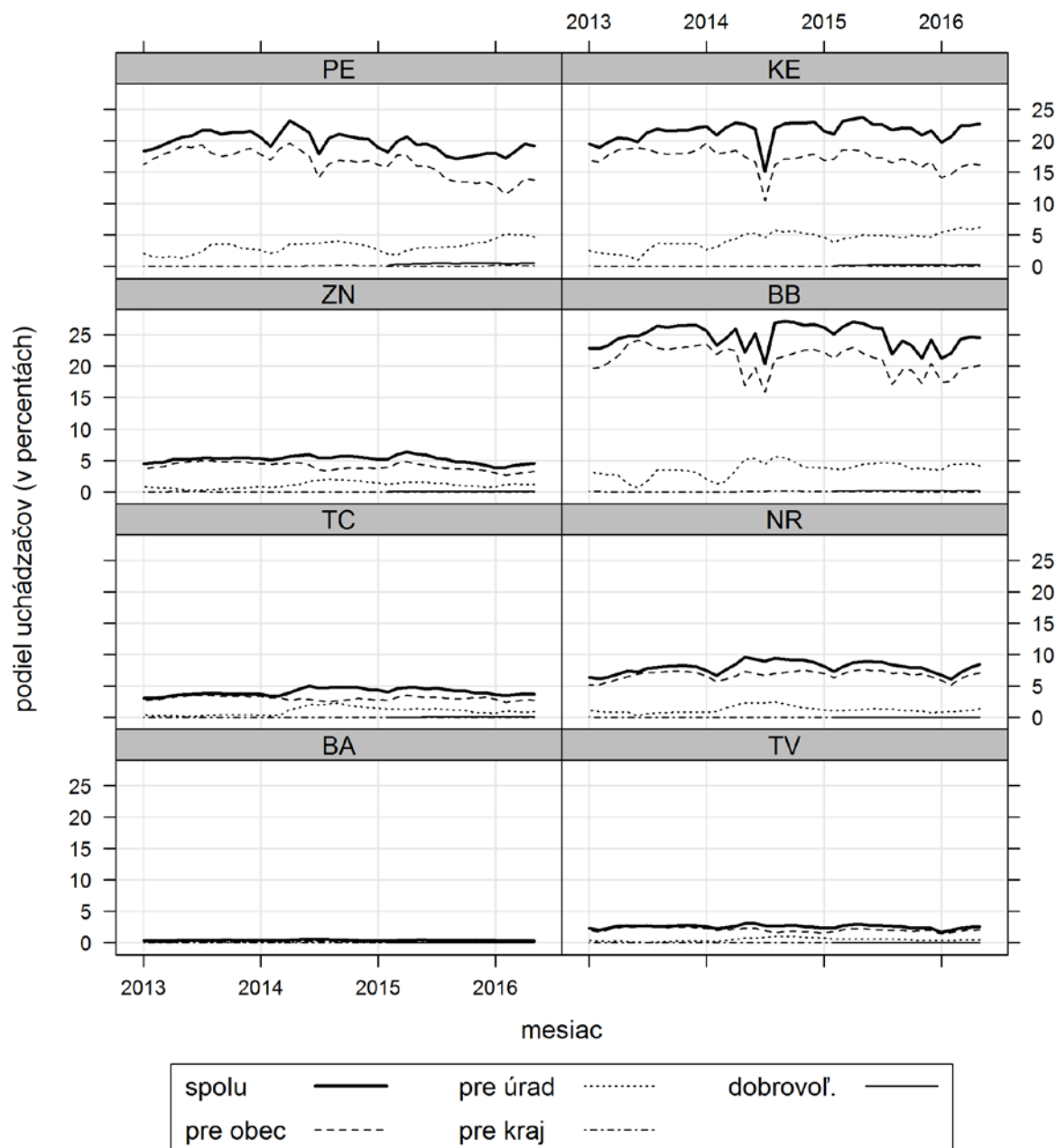
Keď sa z celoslovenskej posunieme na regionálnu úroveň, graf 2.4.2. nám približuje podiel poberateľov aktivačných príspevkov za štyri vybrane typy aktivačných činností na celku UoZ v jednotlivých krajoch Slovenska. Ak sa pozrieme na štyri analyzované typy aktivačných prác spolu (indikované riadkom „spolu“) môžeme rozlíšiť tri regionálne klastre:

- v jednom extrémne sú dva východoslovenské regióny a Banskobystrický kraj, kde poberal AP neúmerne vysoký podiel UoZ (priemerná hodnota za tieto kraje sa pohybovala medzi 22 % až 25 % z celkového počtu UoZ);
- na opačnom konci bol Bratislavský kraj, kde bol AP poskytnutý iba pre veľmi malý podiel nezamestnaných (priemerná hodnota tu bola nižšia ako 1 %);
- medzi týmito dvoma extrémnymi hodnotami boli všetky zostávajúce regióny Slovenska spolu štyri kraje), kde bol AP poskytnutý miernemu podielu UoZ (priemerná hodnota sa pohybovala medzi 3 % až 8 % z celku UoZ).

Dá sa teda konštatovať, že práca za aktivačný príspevok bola jednoznačne oveľa častejšou formou aktivácie na východe Slovenska a v Banskobystrickom kraji. A to nielen z dôvodu vysokej miery regionálnej nezamestnanosti v týchto oblastiach, ale aj preto, že obce tu poskytovali pre UoZ viac

možností na účasť v aktivačných činnostiach než v iných krajocho Slovenska. (Pre viac informácií pozri aj Tabuľku).

Graf č. 2.4.2: Podiel UoZ poberajúcich vybrané aktivačné príspevky v krajocho Slovenska (01.2013 – 05.2016; v %)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Poznámka: Boli vybrané iba tie druhy aktivačnej činnosti za príspevkov, ktoré sú poberané na základe účasti v tzv. „menších obecných službách“, t. j. majú charakter tzv. „verejných prác“. Sú to: paragraf 12 alebo menšie služby (MS) pre obec; paragraf 52 alebo MS pre úrad práce; MS pre samosprávny kraj; a dobrovoľná činnosť.

Tabuľka č. 2.4.3: Podiel poberateľov aktivačných príspevkov za štyri vybrané typy aktivačných činností na celku UoZ v krajoch Slovenska (01. 2013 – 05. 2016; v %)

	Priemer SR	BA	TV	TC	NR	ZN	BB	PE	KE
Priemerný podiel poberateľov	14,4	0,4	2,6	4,0	8,0	5,2	24,8	19,8	21,6
Minimálny podiel poberateľov	12,2	0,3	1,7	3,0	6,1	3,8	20,4	17,2	15,1
Maximálny podiel poberateľov	15,6	0,5	3,1	5,0	9,6	6,4	27,2	23,2	23,7

Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Významným ukazovateľom zachytávajúci situáciu vo vývoji počtu poberateľov aktivačných príspevkov za vybrané činnosti predstavuje podiel uchádzačov o zamestnanie, ktorí boli vyradení z evidencie UoZ za jednotlivé kraje. Podrobnejšie údaje sú uvedené v grafe 2.4.3. (vývoj za celé obdobie 2013 až 2016) a v tabuľke 2.4.4. (priemerný odtok poberateľov za celé vybrané obdobie).

Tabuľka č. 2.4.4: Priemerný odtok UoZ podľa krajov za celé obdobie 01.2013 až 05.2016 (v %)

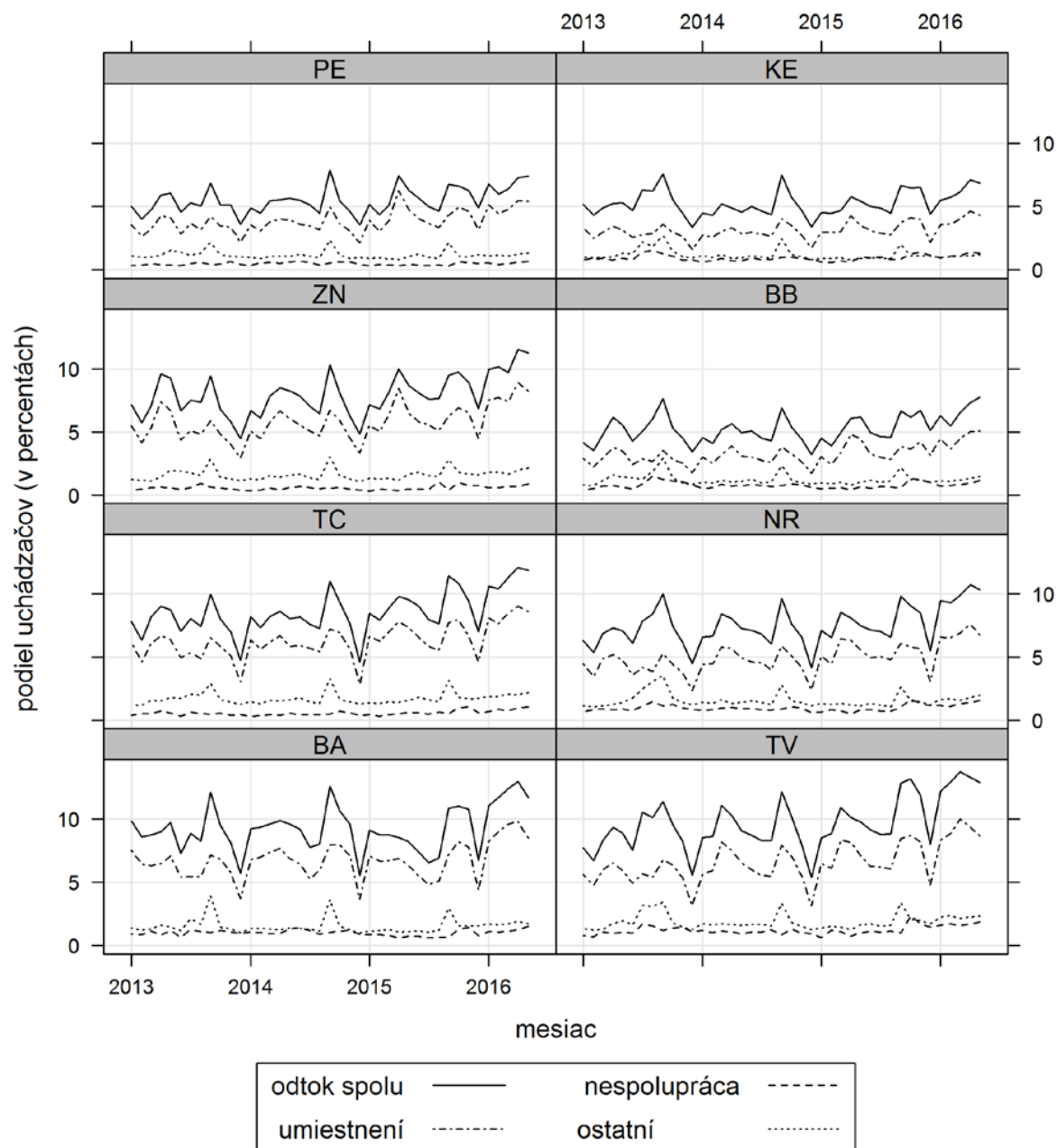
	Priemer SR	BA	TV	TC	NR	ZN	BB	PE	KE
Priemerný podiel poberateľov	6,7	9,3	9,7	8,6	7,6	8,0	5,3	5,5	5,3
Minimálny podiel poberateľov	4,0	5,6	5,4	4,6	4,1	4,5	3,2	3,5	3,3
Maximálny podiel poberateľov	9,1	13,0	13,8	12,1	10,8	11,5	7,7	7,9	7,6

Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Z porovnania krajov sa ukazuje, že v sledovanom období január 2013 až máj 2016 sa vyšší podiel vyradenia (krivka „odtok spolu“ v grafe 2.4.3.) vyskytol mimo východoslovenských krajov, kde získal priemernú hodnotu medzi 8 až 10 %, pričom v krajoch na východe Slovenska to bolo 5 až 6 %. Takéto zistenie má zmysuplné odôvodnenie, pretože vyradenie spomedzi uchádzačov bolo predovšetkým spôsobené umiestnením na trh práce, ktoré je podstatne častejšie na západnom a strednom Slovensku. Ďalšie dôvody vyradenia spomedzi UoZ ako „iný dôvod“ a „nespolupráca“ nasledovali až po dôvode „umiestnenie na trh práce – a to v každom regióne.

Pozoruhodným opakujúcim sa javom v kategórii „ostatní“ boli výrazné sezónne vrcholy v mesiaci september, ktoré by potencióálne mohli byť spôsobené vyradením študentov, ktorí pokračovali v dennom štúdiu na vyššom stupni, spomedzi UoZ.

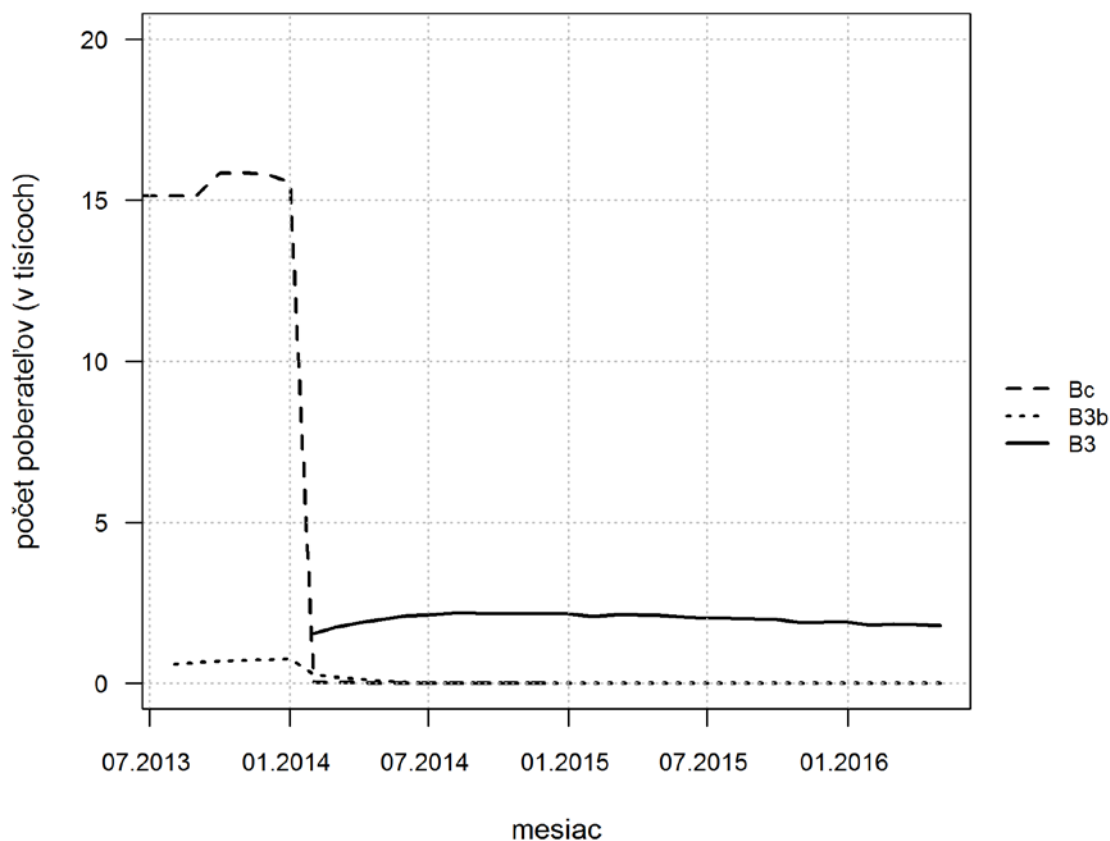
Graf č. 2.4.3: Podiel vyradených UoZ z celku UoZ podľa dôvodu vyradenia – porovnanie krajov (01.2013 – 05.2016; v %)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

2.5. Annex s grafmi

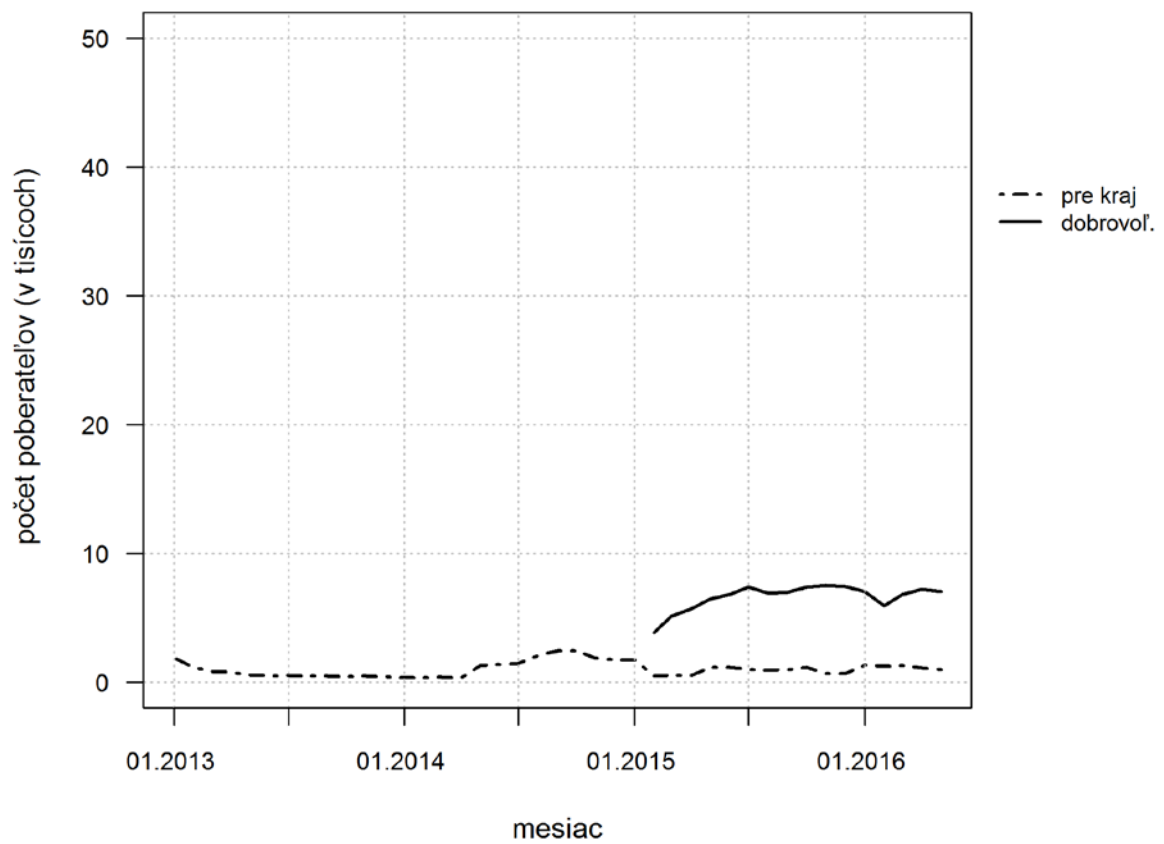
Graf č. 2.5.1: Dôchodcovia a osoby s doživotným právom užívania bytu medzi poberateľmi PnB na Slovensku (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

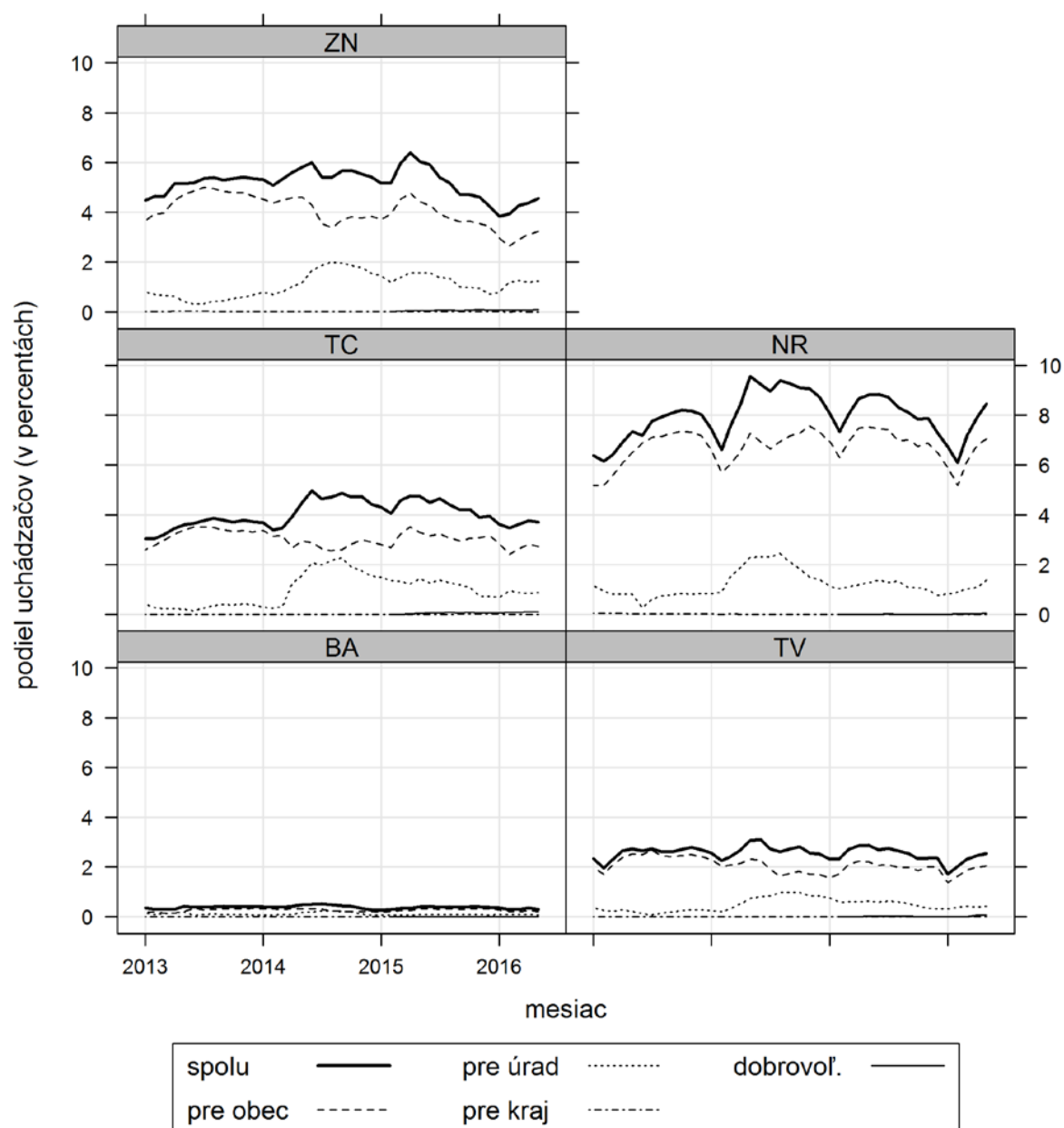
Poznámka: Bc = poberateľ dôchodkovej dávky, ktorý dovŕšil 62 rokov veku; B3 = posudzovaná osoba má doživotné právo užívania; B3b = posudzovaná osoba má doživotné právo užívania a súčasne uhrádza náklady spojené s bývaním.

Graf č. 2.5.2: Počet poberateľov aktivačných príspevkov za služby pre kraj a dobrovoľnícku činnosť na Slovensku (01. 2013 – 05. 2016; v tis.)



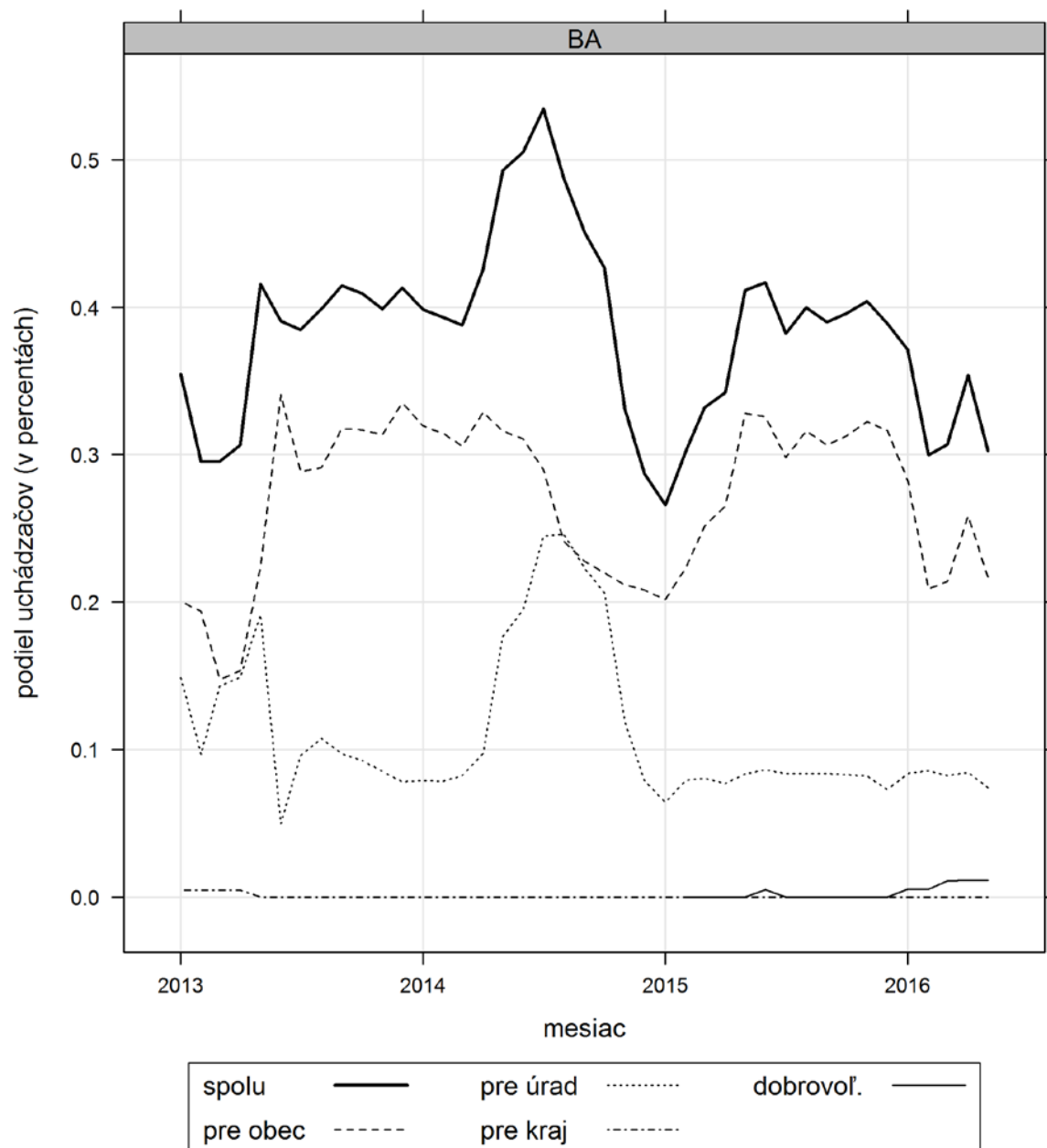
Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Graf č. 2.5.3: Podiel poberateľov aktivačných príspevkov za štyri vybrané typy aktivačných činností na celku UoZ – za kraje SR mimo východného Slovenska (01.2013 – 05.2016; v %)



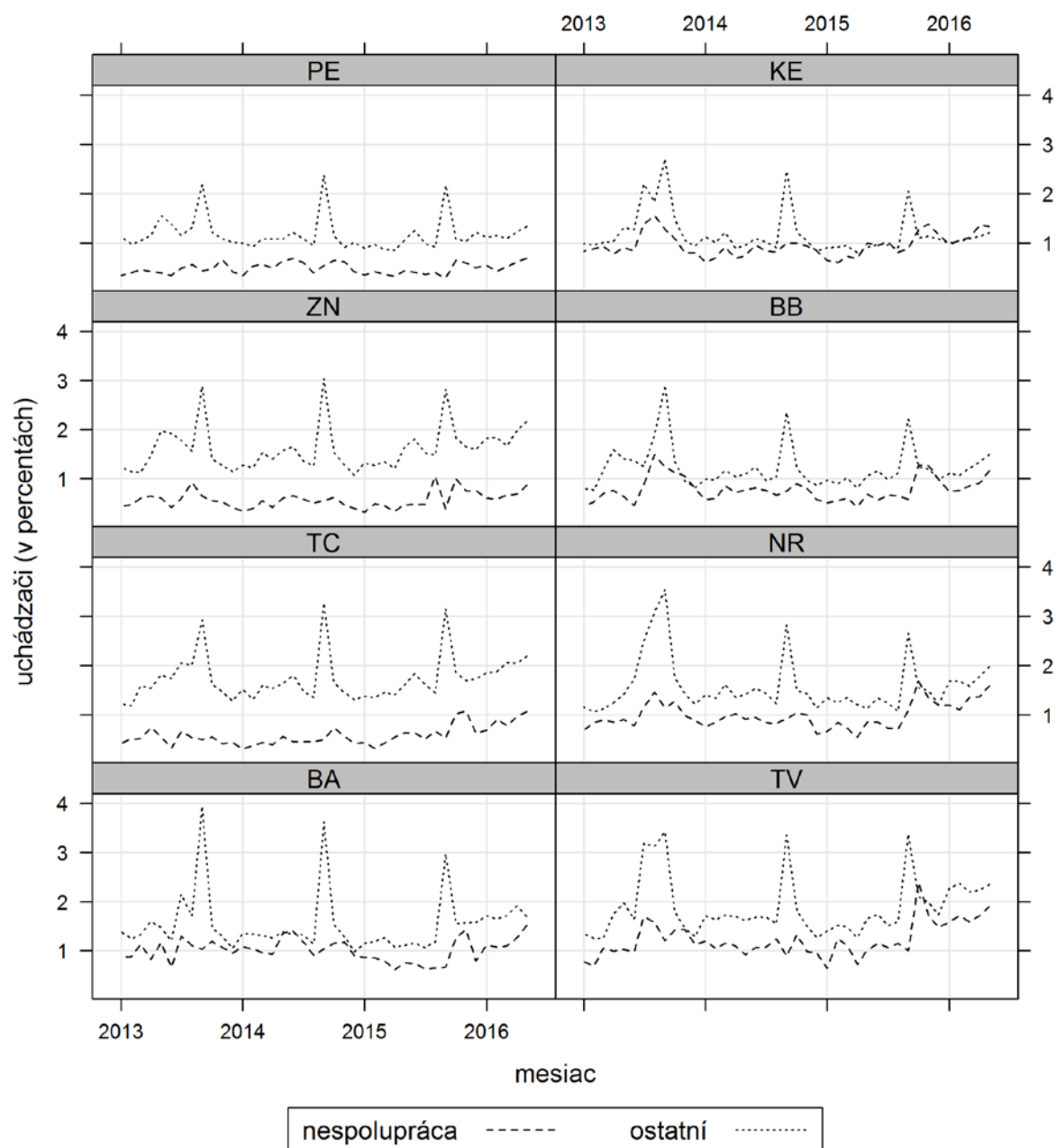
Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Graf č. 2.5.4: Podiel poberateľov aktivačných príspevkov za štyri vybrané typy aktivačných činností na celku UoZ – Bratislavskom kraji (01.2013-05.2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Graf č. 2.5.5: Podiel vyradených UoZ z celku uchádzačov podľa dôvodu vyradenia (iba „nespolupráca“ a „ostatní“) za jednotlivé kraje SR (01.2013 – 05.2016; v %)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

2.6. Závery kapitoly

Hlavnou novinkou reformy v roku 2014 bolo, že poberatelia dávky v hmotnej núdzi (DvHN) musia prijať ponúknutú účasť v menších obecných službách v rozsahu aspoň 32 hodín mesačne. Napriek výraznému poklesu počtu poberateľov PvHN (o 42 %) a poklesu celkovej nezamestnanosti (o 31 %), poklesu dlhodobej nezamestnanosti (o 28 %) a poklesu počtu veľmi dlhodobo nezamestnaných o 22 % (v období od januára 2013 do mája 2016) sa na základe štatistických dát nedá jednoznačne povedať, že existuje priama súvislosť medzi týmito trendami a zmenami v zákone o pomoci v HN. Veľký úbytok v poberateľoch dávky v HN nemusel automaticky znamenať, že si našli zamestnanie. Valídnejšie odpovede na potvrdenie či vyvrátenie takejto súvislosti neprinášajú dokonca ani údaje o miere zamestnanosti, nakoľko nárast zamestnanosti nemusí byť sýtený odchádzajúcimi zo systému pomoci v hmotnej núdzi. Navyše za typickej situácie obrovských regionálnych rozdielov na Slovensku, dokonca aj v rámci jedného okresu. Pokles nezamestnanosti a nárast zamestnanosti na úrovni okresu môže odrážať situáciu v okresnom meste, ale vo vylúčených osadách nemusí prísť k nijakému zlepšeniu.

Analýza dát ďalej ukázala, že poberatelia DvHN v západných krajoch Slovenska častejšie odmietli povinnosť odpracovať základnú dávku v HN, v porovnaní s poberateľmi vo východných krajoch Slovenska a v Banskobystrickom kraji. Jedným z možných vysvetlení tejto skutočnosti by mohlo byť, že poberatelia v prosperujúcejších západných regiónoch majú viac možností na zárobkovú činnosť v neformálnej ekonomike ako poberatelia na východe, a preto ľahšie môžu akceptovať zníženie dávky v HN. Pretože, vo východnejších krajoch Slovenska je v systéme PvHN vyšší počet osôb rómskej národnosti, dá sa uvažovať aj o nasledujúcej hypotéze: Rómovia ktorí majú menej príležitostí na zárobkovú činnosť v neformálnej ekonomike, si ťažko môžu dovoliť odmietnuť ponuku na odpracovanie dávky, ktorá je hlavným zdrojom príjmu domácnosti. Môže to indikovať aj to, že aj na neformálnom trhu práce je pre Rómov – v dôsledku diskriminácie alebo nekompatibility ich zručností s dopytom – problematickejšie zabezpečiť si pracovný príjem, čo aj nepravidelný. To by naznačovalo, že napriek vo verejnosti a médiách rozšíreným predstavám, je sociálny systém viac „zneužívaný“ Nerómami, ktorí častejšie popri dávkach v HN majú príjmy aj z neformálnej ekonomiky, (a nie Rómami, ktorí sú odkázaní výlučne iba na dávku v HN).

Analýza štatistických dát poukázala aj na fakt, že každé zmena podmienok a definícií nárokov v rámci systému pomoci v hmotnej núdzi korešponduje s určitými zlomami a turbulenciami v distribúcii dávok a príspevkov. To môže naznačovať, že úrady PSVR nemajú pri náhlých zmenách v podmienkach a nastavení systému dostatočné personálne kapacity, aby úplne a plynulo zvládli manažovať nové zmeny.

A napokon: analýza poukázala na to, že až každá druhá domácnosť v hmotnej núdzi nemá prístup k príspevku na bývanie. Týka sa to najmä poberateľov DvHN, ktorí bývajú v neformálnych typoch bývania a nespĺňajú formálne podmienky na to, aby sa kvalifikovali ako poberatelia PnB. To ale neznamená, že táto skupina poberateľov má nízke náklady na bývanie a nepotrebuje pomoc. Aj v neformálnych rómskych osadách, sú ľudia nútení znášať náklady spojené s vykurovaním, zabezpečením vody a elektrického prúdu. Navyše ide pravdepodobne o najchudobnejšiu vrstvu obyvateľov, ktorá vykazuje mimoriadnu potrebnosť pomoci, ale paradoxne nie je do nej v tomto prípade zahrnutá.

3. Štatistická analýza: sociálna situácia obyvateľov vybraných okresov

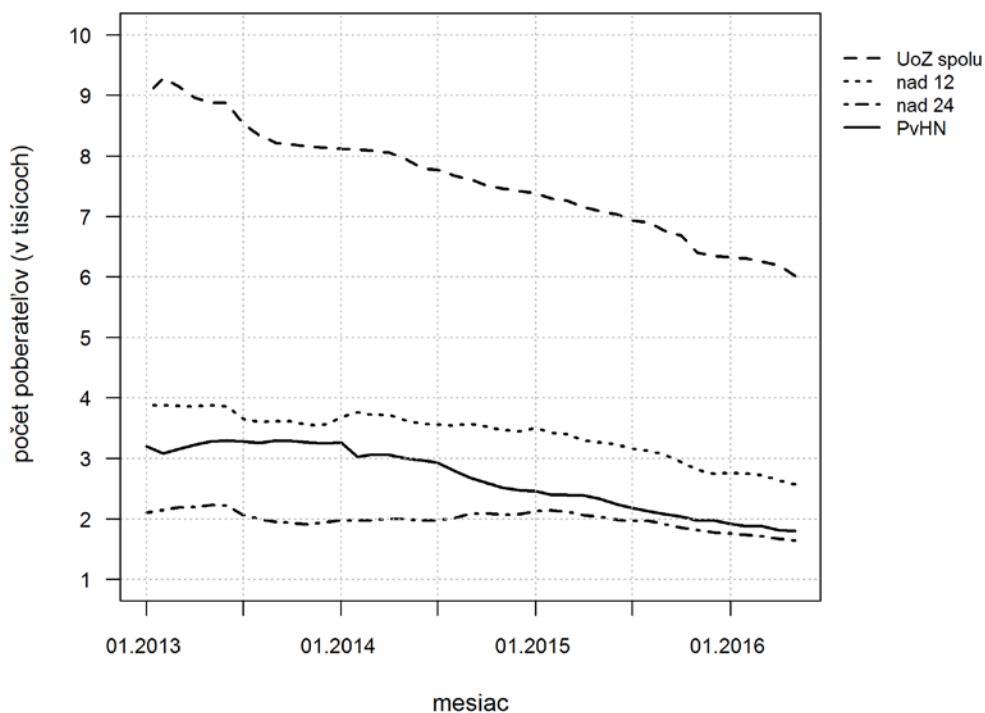
Okresy, ktoré sme navštívili v rámci terénneho výskumu, by sa dali charakterizovať ako znevýhodnené. Ekonomická reštrukturalizácia v 90. rokoch pôsobila s rôznou intenzitou na ekonomiku navštívených okresov. Už na začiatku transformácie sa do zložitej situácie dostali práve tie okresy, ktoré boli aj v minulosti produkčne a infraštruktúrne poddimenzované a pre zahraničný kapitál neboli v týchto okresoch vytvorené podmienky, z dôvodov ich dopravnej odľahlosti a nízkeho technického vybavenia.

Postup ekonomickej reformy sprevádzalo zhoršovanie sociálnej situácie najmä v dôsledku monoštruktúrneho zamerania výrobných základne. Ekonomický úpadok výrobných aktivít pretrváva v priebehu celého transformačného procesu. Hospodárska štruktúra navštívených okresov je v súčasnosti značne diferencovaná, pričom všetky majú nadpriemerné podiely nezamestnanosti, čo je tiež prejavom relatívne malého podielu sektora služieb.

Okresy, ktoré sme navštívili, sú tiež charakterizované koncentráciou väčších sociálnych rizík a v dvoch okresoch je prítomný aj významný počet príslušníkov a príslušníčok marginalizovaných rómskych komunít. V nasledujúcej kapitole prinášame vybrané štatistické dáta o sociálnej situácii obyvateľov z okresov, ktoré boli predmetom nášho kvalitatívneho výskumu.

3.1. Dávka v hmotnej núdzi

Graf 3.1.1.: Počet poberateľov v systéme PvHN a počet UoZ podľa dĺžky trvania nezamestnanosti v okrese Dunajská Streda (01. 2103 – 05. 2016)

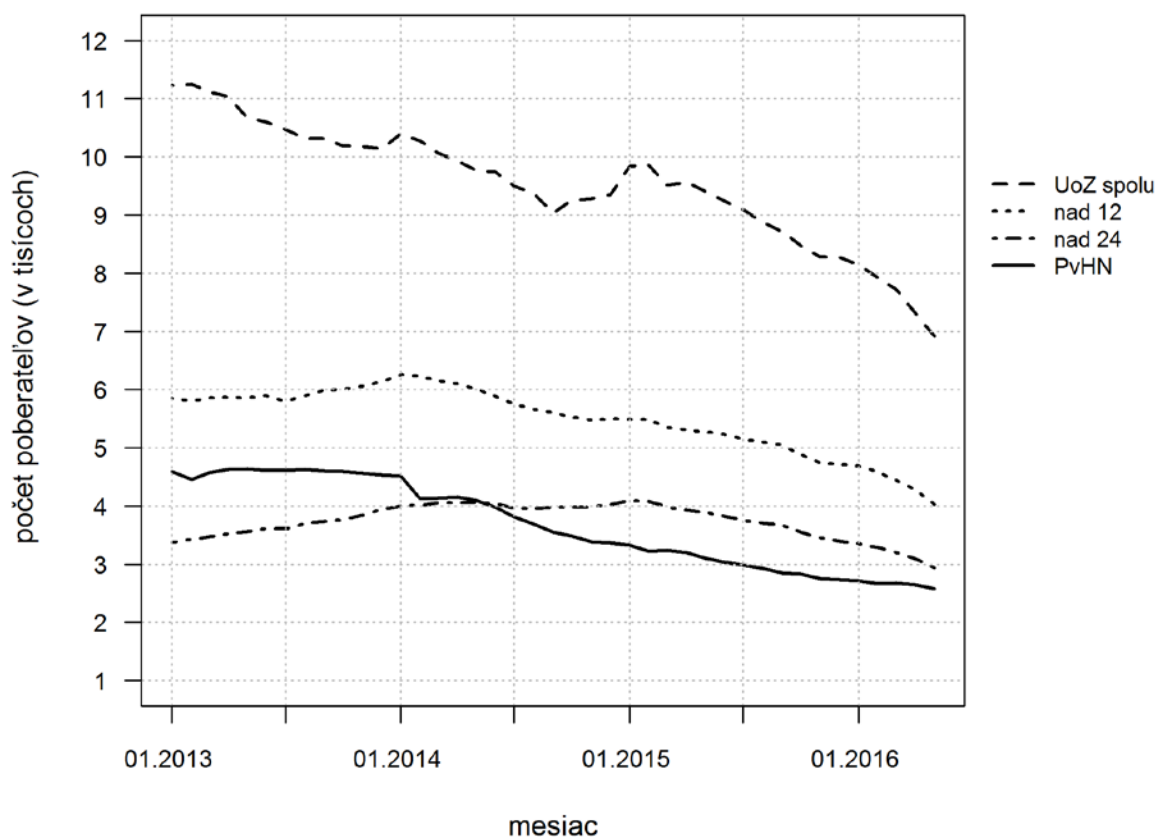


Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Poznámka: UoZ spolu: všetky UoZ, vrátane tých ktorých doba trvania nezamestnanosti je menej ako 12 mesiacov. Nad 12: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 12 mesiacov. Nad 24: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 24 mesiacov. PvHN: Pomoc v hmotnej núdzi.

Počet poberateľov PvHN v Dunajskej Strede sa v období od januára 2013 do mája 2016 znížil o 44 % (z 3 203 na 1 802), pričom celkový počet nezamestnaných sa znížil o 32 % (z 9 003 na 6 015).

Graf 3.1.2.: Počet poberateľov v systéme PvHN a počet UoZ podľa dĺžky trvania nezamestnanosti v okrese Komárno (01. 2103 – 05. 2016)

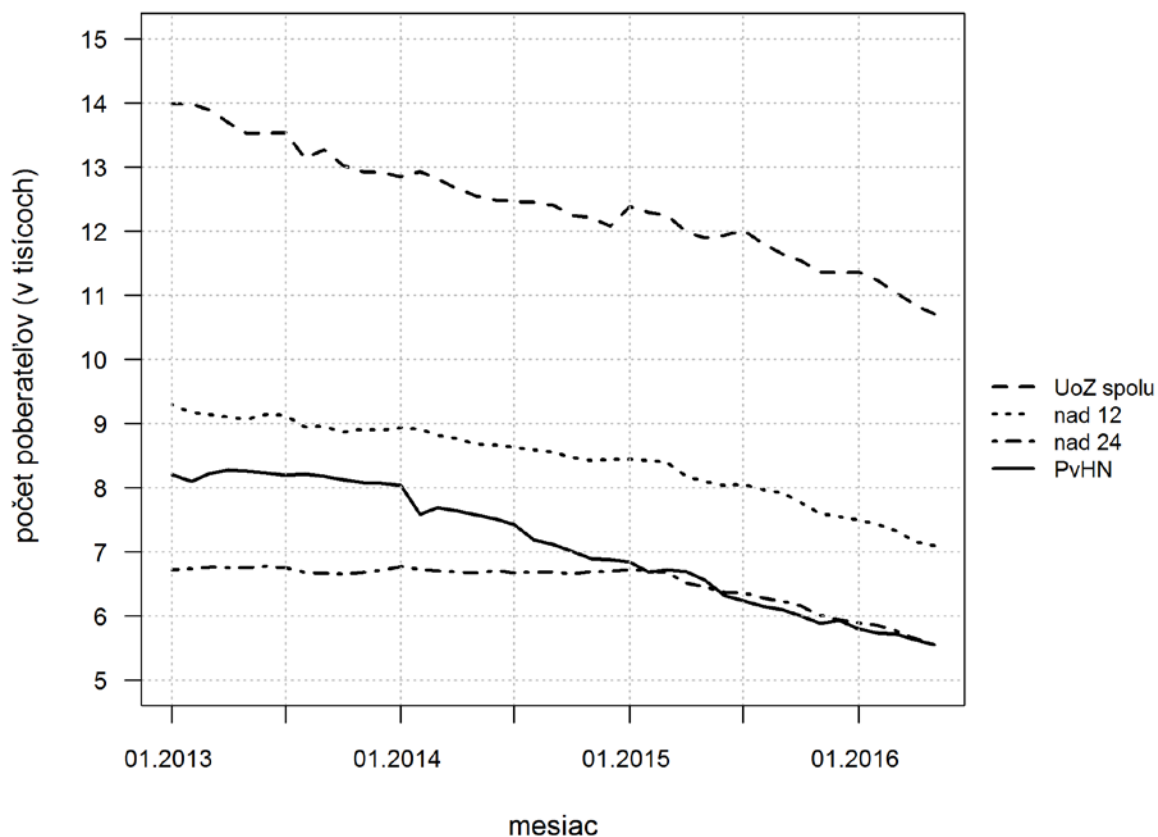


Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Poznámka: UoZ spolu: všetky UoZ, vrátane tých ktorých doba trvania nezamestnanosti je menej ako 12 mesiacov. Nad 12: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 12 mesiacov. Nad 24: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 24 mesiacov. PvHN: Pomoc v hmotnej núdzi.

Počet poberateľov PvHN v okrese Komárno sa v období od januára 2013 do mája 2016 znížil o 44 % (z 4 590 na 2 576), kým celkový počet nezamestnaných sa znížil o 38 % (z 11 225 na 6 914).

Graf č. 3.1.3.: Poberatelia PvHN a UoZ podľa dĺžky trvania nezamestnanosti v okrese Trebišov (01. 2013 – 05. 2016; v tis.)

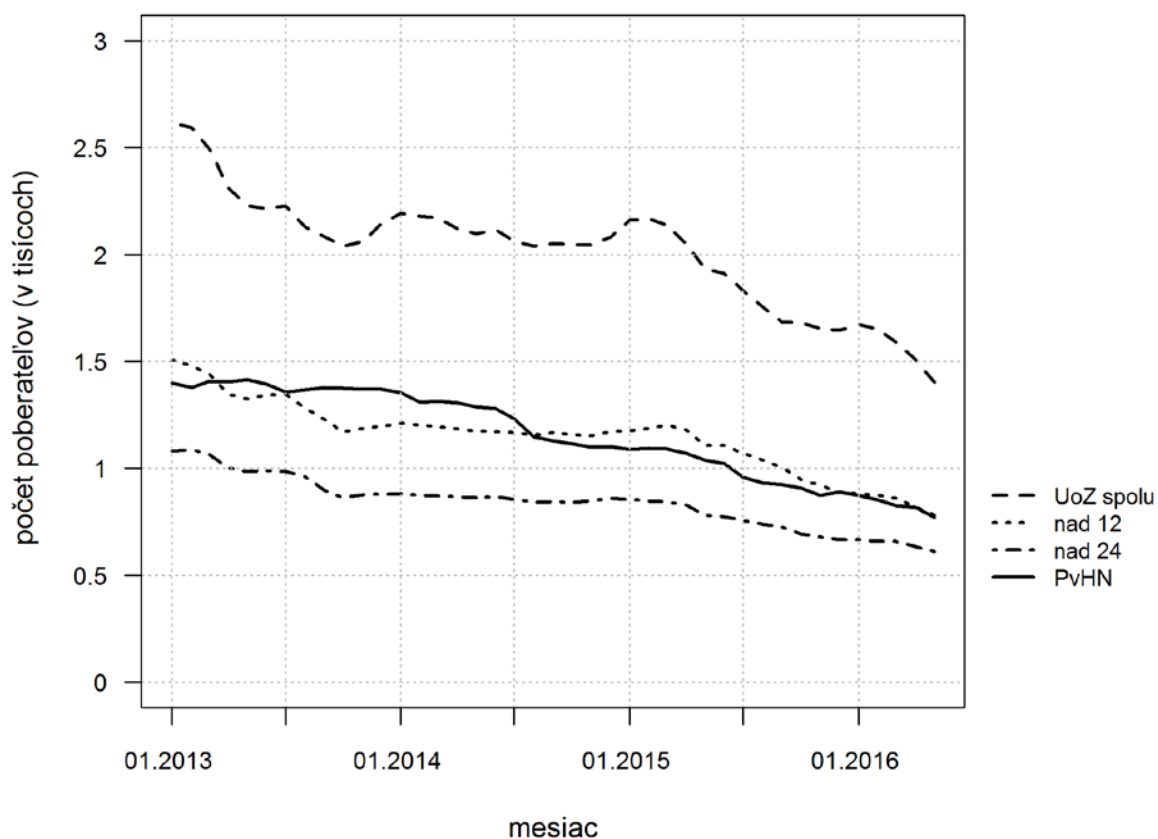


Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Poznámka: UoZ spolu: všetci UoZ vrátane tých, ktorých doba trvania nezamestnanosti je menej ako 12 mesiacov. Nad 12: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 12 mesiacov. Nad 24: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 24 mesiacov. PvHN: Pomoc v hmotnej núdzi.

Počet poberateľov PvHN v okrese Trebišov sa v období od januára 2013 do mája 2016 znížil o 32 % (z 8 202 na 5 547), kým celkový počet nezamestnaných sa znížil o 23 % (z 2 618 na 1 403).

Graf č. 3.1.4: Poberatelia PvHN a UoZ podľa dĺžky trvania nezamestnanosti v okrese Krupina (01. 2103 – 05. 2016; v tis.)

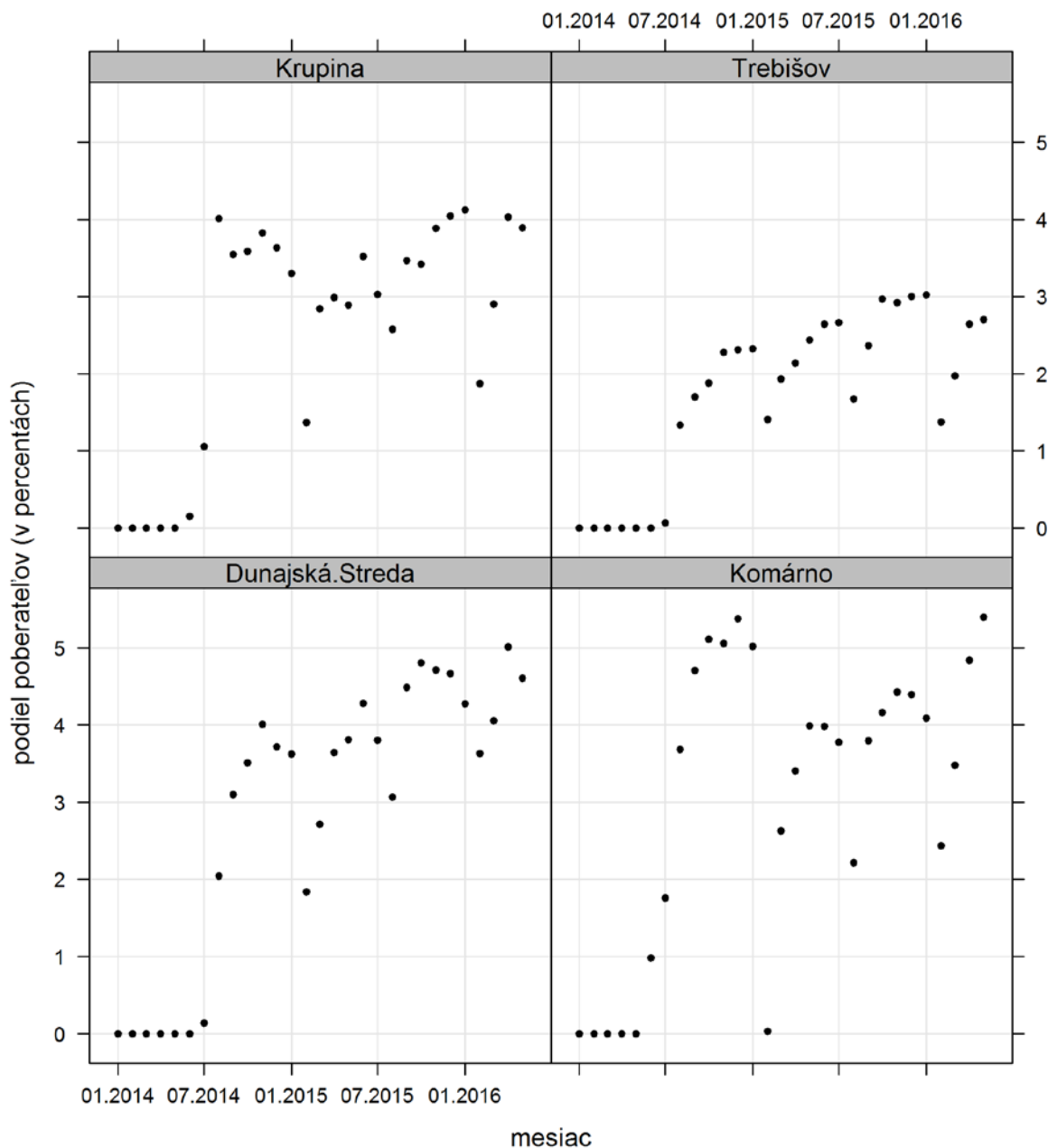


Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Poznámka: UoZ spolu: všetci UoZ vrátane tých, ktorých doba trvania nezamestnanosti je menej ako 12 mesiacov. Nad 12: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 12 mesiacov. Nad 24: UoZ, ktorých doba trvania nezamestnanosti je viac ako 24 mesiacov. PvHN: Pomoc v hmotnej núdzi.

Počet poberateľov PvHN v okrese Krupina sa v období od januára 2013 do mája 2016 znížil o 45 % (z 1 400 na 771), kým celkový počet nezamestnaných sa znížil o 46 % (z 13 979 na 10 707).

Graf č. 3.1.5.: Podiel poberateľov so zníženou dávkou v HN vo vybraných okresoch** (01. 2013 - 05. 2016)



Zdroj: MPSVR³¹

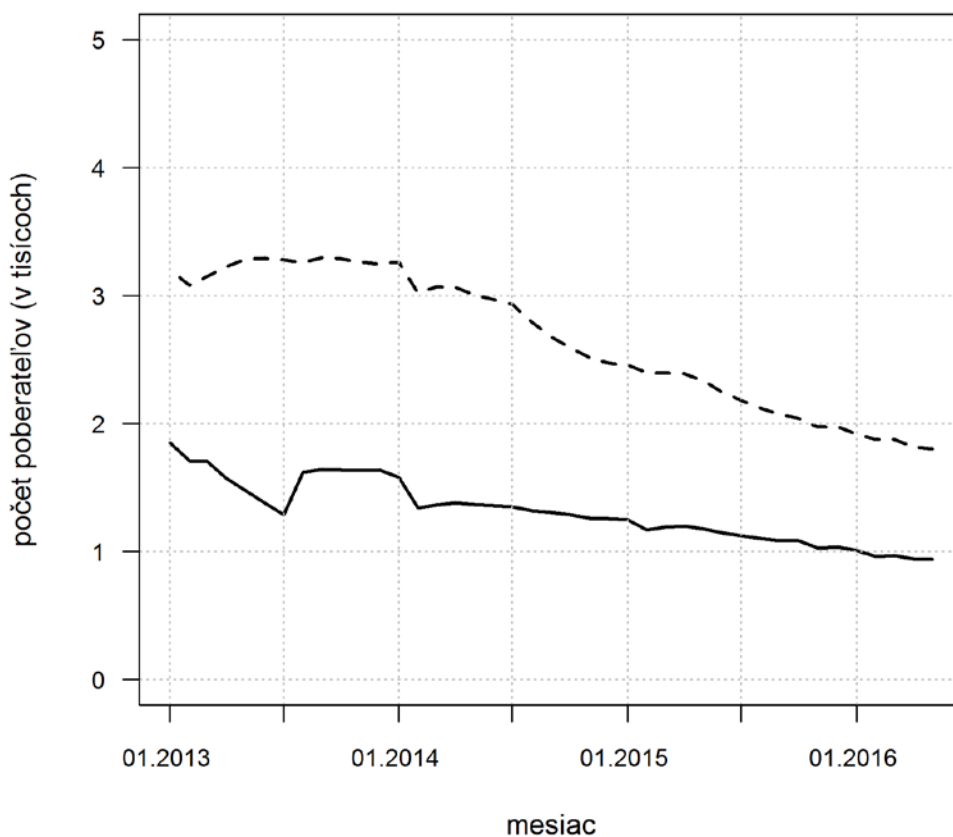
**Zníženie dávky za 1 až 5 členov domácnosti

³¹ Poberatelia zahrnutí v dátovom súbore boli ľudia, ktorým bola DvHN znížená, ale stále boli registrovaní v evidencii ÚPSVaR (t. j. poberali nejakú inú dávku alebo príspevok). Podľa našej vedomosti, ÚPSVaR nezberá údaje o počte ľudí, ktorí vypadnú z evidencie HN dôsledkom toho, že im dávky boli úplne odňaté.

Maximálny mesačný podiel poberateľov so zníženou dávkou počas sledovanom období z vybraných okresov bol najvyšší v Komárne (5,4 %) a najnižší v Trebišove (3 %). Tieto hodnoty v Dunajskej Strede a Krupine boli 5 % a 4,1 % respektíve.

3.2. Príspevok na bývanie

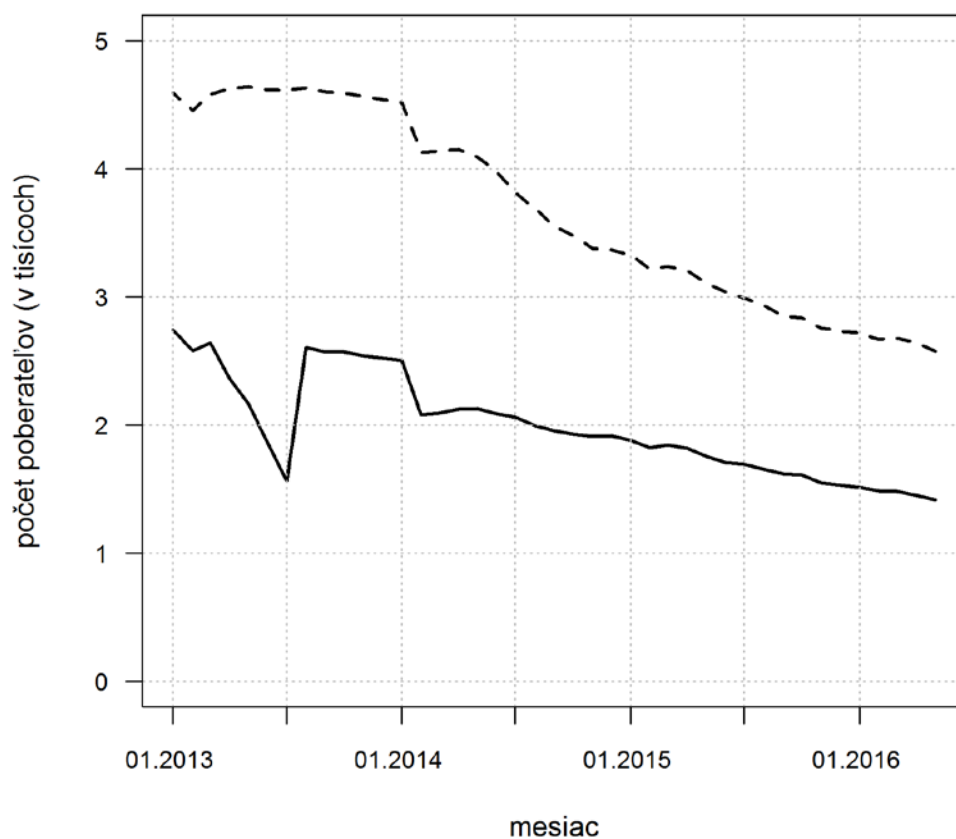
Graf 3.2.1.: Poberatelia PvHN a poberatelia PnB v okrese Dunajská Streda (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Počet poberateľov PnB v okrese Dunajská Streda v sledovanom období poklesol o 49 % (z 1 849 na 937). Miera pokrytia, teda podiel poberateľov príspevku na bývanie na celkovom počte poberateľov pomoci v hmotnej núdzi, v máji 2016 v okrese bol 52 %.

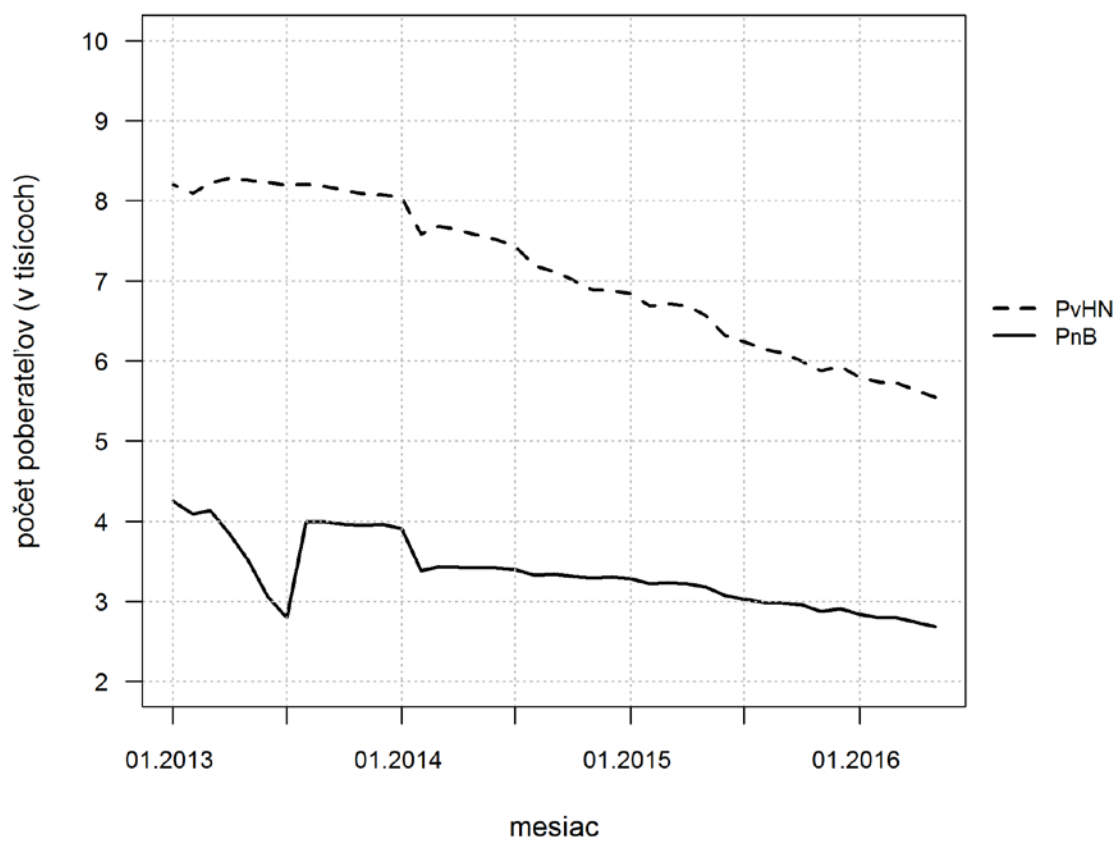
Graf 3.2.2.: Poberatelia PvHN a poberatelia PnB v okrese Komárno (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Počet poberateľov PnB v okrese Komárno v sledovanom období poklesol o 48 % (z 2 743 na 1 416). Miera pokrytia v máji 2016 v okrese bola 55 %.

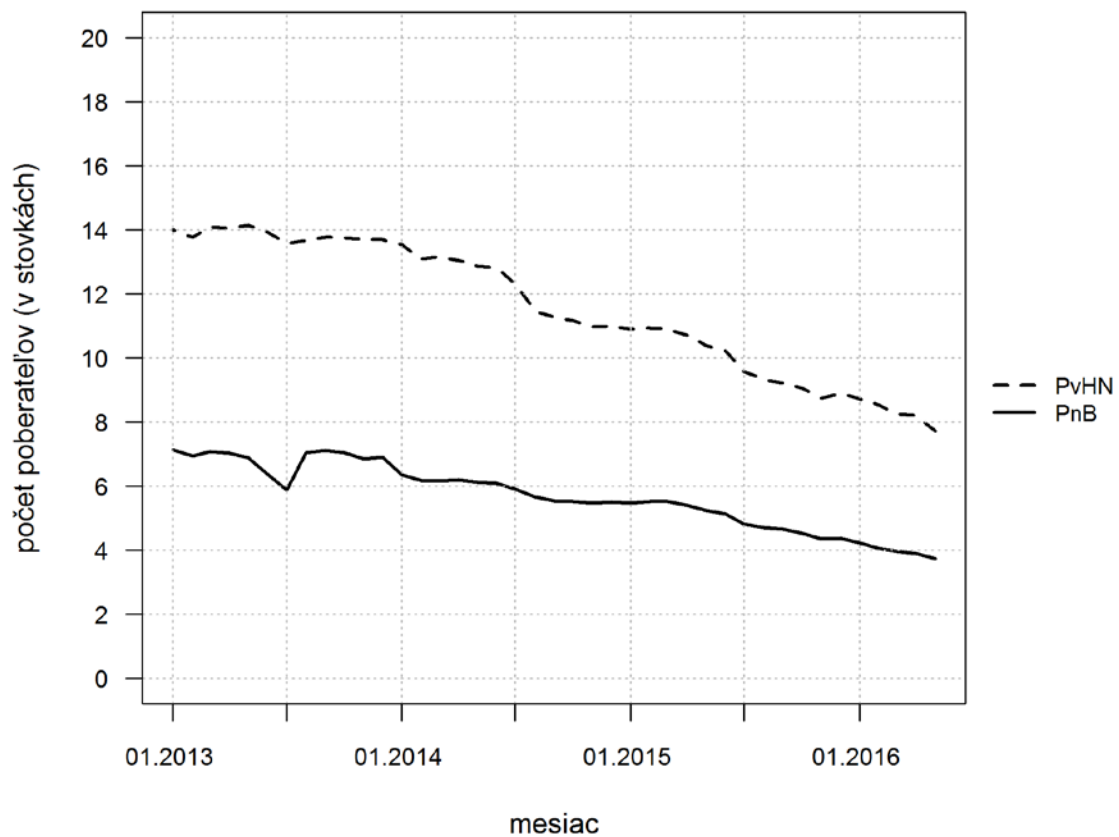
Graf č. 3.2.3.: Poberatelia PvHN a PnB v okrese Trebišov (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Počet poberateľov PnB v okrese Trebišov v sledovanom období poklesol o 37 % (z 4 255 na 2 680). Miera pokrytia v máji 2016 v okrese bola 48 %.

Graf č. 3.5.: Poberatelia PvHN a PnB v Krupine (01. 2013 – 05. 2016) (počet poberateľov je v stovkách)

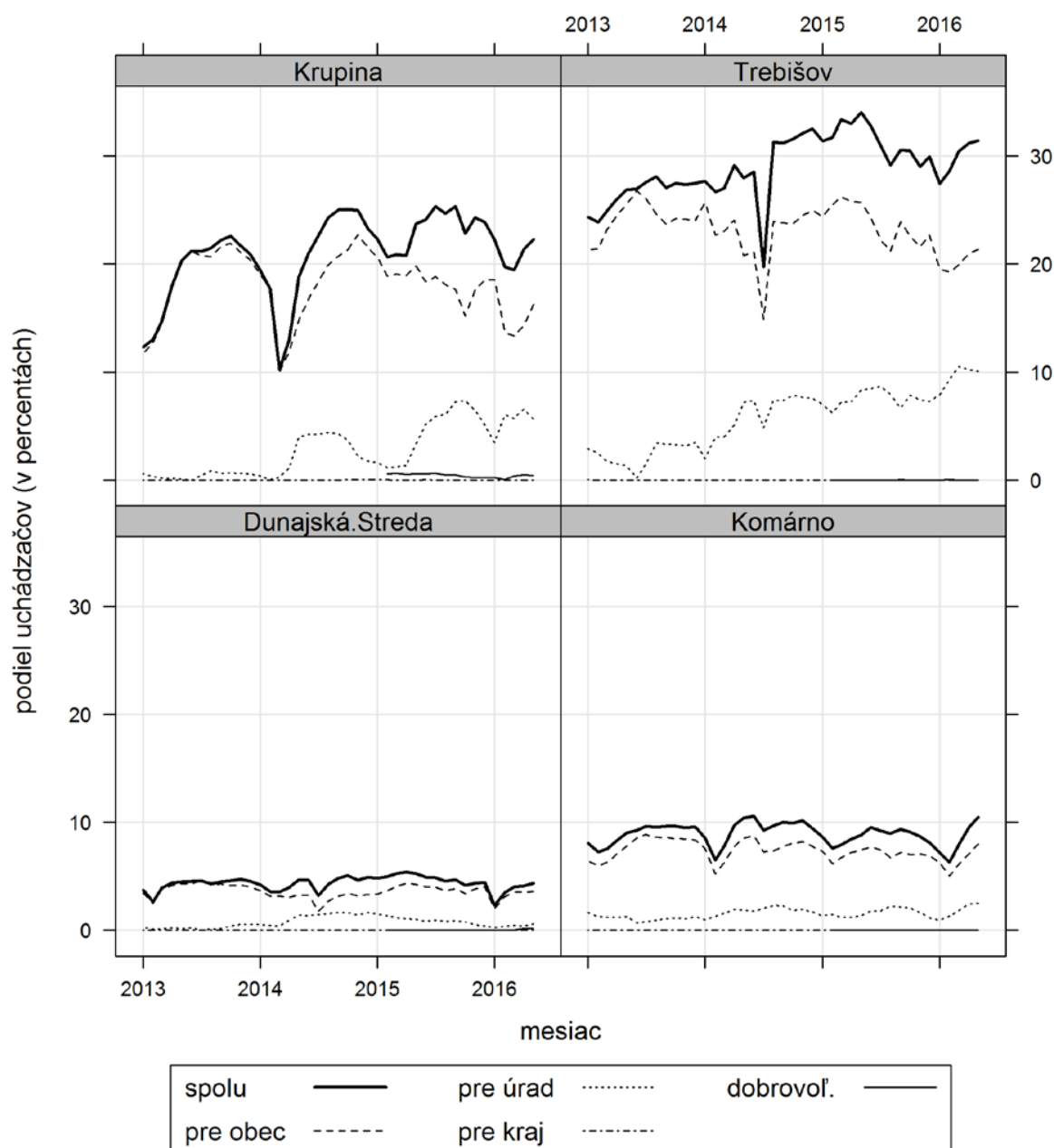


Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Počet poberateľov PnB v Krupine v sledovanom období poklesol o 48 % (z 714 na 373). Miera pokrytia v máji 2016 v okrese bola 48 %.

3.3. Aktivačný príspevok

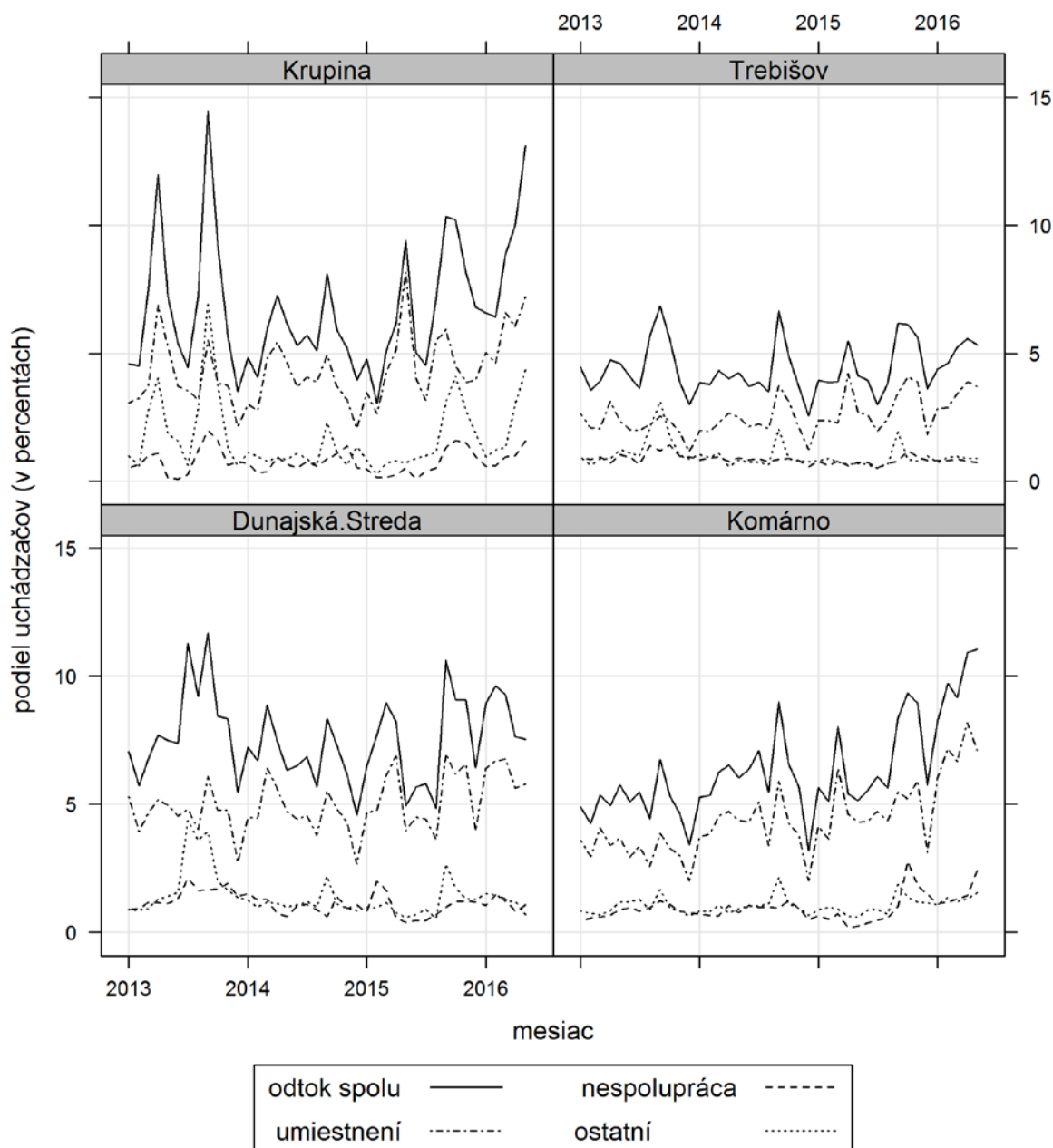
Graf 3.3.1.: Podiel UoZ poberačujúcich vybrané aktivačné príspevky vo vybraných okresoch (01.2013-05.2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Priemerný podiel poberačov aktivačného príspevku za štyri vybrané typy aktivačných činností na celku UoZ v sledovanom období bol v klesajúcom poradí posledný: 29 % v Trebišove, 21 % v Krupine, 9 % v Komárne a 4 % v Dunajskej Strede.

Graf 3.3.2.: Podiel UoZ podľa dôvodu vyradenia z evidencie UoZ vo vybraných okresoch (01.2013-05.2016)



Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky

Priemerný podiel uchádzačov o zamestnanie, ktorí boli vyradení z evidencie UoZ v sledovanom období bol v klesajúcom poradí nasledovný: 7,5 % v Dunajskej Strede, 6,8 % v Krupine, 6,3 % v Komárne a 4,4 % v Trebišove.

4. Terénny výskum: prax vykonávania pracovných činností poberateľov PvHN a pohľady aktérov

4.1. Metodologická poznámka

Kvalitatívny výskum bol nadizajnovaný tak, aby zodpovedal rozsahu výskumnej úlohy, ako aj prostriedkom a kapacitám výskumníkov. Terénny výskum nedokáže samozrejme zachytiť všetky okresy, mestá a obce Slovenska, preto výskumný tím aplikoval metodológiu, v rámci ktorej sa vytvorila vzorka okresov, ktoré bolo možné navštíviť. Podľa prijatých kritérií, ktoré spočívali v kombinácii vysokého podielu dlhodobu nezamestnaných a geografickej periférnosti na jednej strane a dopravnej dostupnosti na strane druhej, sa vytvorila vzorka šiestich okresov: Dunajská Streda, Komárno, Levice, Nové Zámky, Trebišov, Krupina. V týchto okresoch výskumný tím navštívil úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (PSVR), kde sa uskutočnili hĺbkové rozhovory s pracovníkmi a pracovníčkami – individuálne alebo skupinové. Okrem toho v rámci dvoch okresov (Trebišov a Krupina) výskumníci navštívili aj vzorku 10 obcí, kde sa rozprávali s rôzne situovanými aktérmi – s predstaviteľmi samospráv ako aj s bežnými obyvateľmi a poberateľmi pomoci v hmotnej núdzi. Výskumníci si v teréne metódou etnografického pozorovania všímali praktiky spojené s vykonávaním činností viazaných k pomoci v hmotnej núdzi, čo bolo užitočné pri kontextualizácii získaných poznatkov.

Výskum v teréne sa teda skladal z pološtruktúrovaných individuálnych rozhovorov, zo skupinových diskusií a etnografického pozorovania. Všetci členovia výskumného tímu mali predchádzajúce skúsenosti s problematikou sociálneho vylúčenia a rómskej marginalizácie, čo umožnilo analyticky nadväzovať aj na predchádzajúce poznatky. Rozhovory spravidla trvali jednu až dve hodiny. Počas jednotlivých rozhovorov alebo skupinových diskusií si výskumníci robili písomné poznámky. Pri rozhovoroch na verejných priestoroch (napríklad na ulici) sa rozhovor viedol bez robenia zápisu, ale bezprostredne po skončení sa v tíme rekonštruoval priebeh a následne zaznamenal do terénneho denníku. Súčasťou práce bola na konci pracovného dňa diskusia, ktorá slúžila na porovnanie individuálnych pozorovaní a názorov a umožnila konfrontovať rôznorodé perspektívy.

Jedným z metodologických problémov, s ktorým sme sa ako výskumníci museli vysporiadať spočíval v sociologickom poznatku: to, čo konkrétny respondent uvádza, nepredstavuje jednotný a monolitný naratív. Výpovede vo veľkej miere závisia od perspektívy jednotlivých aktérov, ktorá je na jednej strane rámcovaná pracovnou pozíciou respondenta/respondentky (napr. podľa toho či sú to predstavitelia samospráv alebo pracovníci štátnej správy), a na druhej strane ich sociálnou pozíciou (príslušnosť k triede a spoločenský status), profesionálnou históriou či trajektóriou, politickými orientáciami, etnicitou, vekom a rodom. V rámci široko koncipovaného výskumu s cieľom analyzovať fungovanie systému pomoci v HN nebolo možné detailne skúmať tieto všetky aspekty rôznych pozícií a pozadia našich respondentov. Preto sme sa pri spracovávaní textu výskumnej správy sústredili na tie názory, ktoré sa dajú zovšeobecniť a abstrahovali sme od postojov, ktoré diverzifikovali. Snáď najdôležitejšia diverzifikácia pohľadov v postojoch respondentov/respondentiek v našom výskume prebiehala po osi „predstavitelia samospráv vs. pracovníci štátnej správy“ a po osi „participantí vs. predstavitelia lokálnej/štátnej moci“.

V nasledujúcom texte sme sa priebežne vždy snažili jasne uviesť kto a z akej pozície vyslovuje svoj názor a zároveň sme sa snažili názory respondentov jasne odlíšiť od našich vlastných komentárov a záverov. Na niekoľkých miestach v texte sme štandardným spôsobom referovali k pozorovaniam a

záverom iných autorov a autoriek, ktorí etnografickým či sociologickým spôsobom skúmali podobné prostredie, s cieľom pevnejšie ukotviť naše vlastné konklúzie.

4.2. Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi z perspektívy aktérov

4.2.1. Aktivácia poberateľov dávky v hmotnej núdzi

Podmienky *Zákona o pomoci v hmotnej núdzi č. 417/2013* vo vzťahu k aktivácii platné od 1.1. 2014 podmienili výšku DvHN aktivitou plnoletého práceschopného člena domácnosti. Zákon stanovil, že občan, ktorý nie je v pracovnom alebo inom obdobnom pomere, získa nárok na dávku v HN alebo jej časť (u rodín s deťmi), len za podmienky, že bude 32 hodín mesačne vykonávať menšie obecné služby alebo dobrovoľnícku činnosť alebo sa zapojí do prác na predchádzanie mimoriadnej situácie. Základným predpokladom tejto podmienky však je, že mu bude konkrétna činnosť ponúknutá. Dávka v HN sa podľa § 10 znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý ponuku odmietne a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou alebo organizátorom dobrovoľníckej činnosti v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní verejných činností.³²

Postoj úradov PSVR: Vnímanie zmien vo vzťahu k aktivácii, ktoré sa realizovali v priebehu roku 2014, bolo zo strany pracovníkov a pracovníčok úradov PSVR vo všeobecnosti pozitívne. Podľa častých vyjadrení tejto skupiny respondentov, v prvých mesiacoch roku 2014, keď boli informácie o zmenách v systéme pomoci iba neúplné a sprostredkované médiami, obce neprejavovali záujem o spoluprácu. Preto úrady PSVR organizovali s obcami kolektívne stretnutia, v rámci ktorých vysvetľovali, o aké zmeny ide a ako sa majú implementovať. Následne sa drvivá väčšina obcí zapojila do spolupráce ohľadne nových podmienok poskytovania DvHN. Spomedzi okresov, ktoré sme navštívili v rámci terénneho výskumu, iba v dvoch indikovali, že sa v počiatočných mesiacoch nezapojovala do spolupráce. V prvom prípade v príslušnej obci nebola žiadna osoba v hmotnej núdzi; v druhom prípade starosta obce spoluprácu kategoricky a bez vysvetlenia odmietol. Podľa informácií, ktoré sme získali, sa v žiadnej zapojenej obci nestalo, aby počet poberateľov DvHN prekročil počet možných aktívnych „miest“.

Postoj obcí: V navštívených obciach sme sa zaujímali tiež o to, aké malo vedenie samosprávy i úrady skúsenosti so zmenami podľa nového zákona. Podľa vyjadrenia interviewovaných starostov a starostiek došlo k tomu, že: „niektorí občania prácu odmietli“. Prevládalo ale hodnotenie, ktoré jedna z oslovených starostiek vyjadrila nasledovne: „zo začiatku to malo negatívny ohlas“, čo sa však postupne zmenilo“. A ako nám opakovane potvrdili aj na úradoch práce: „väčšina ľudí akceptovala novú situáciu“. Ukázalo sa, že niektorí predstavitelia obcí vnímajú odpracovanie dávky ako krok k plnohodnotnejšej participácii nezamestnaných na riešení vlastnej situácie. „Naučili sa [nezamestnaní] aspoň to, že musia ráno vstať do práce“. Jedna starostka poznamenala: „Tlačíme ich [účastníkov prác] do toho, aby sa neuspokojili s 32 hodinami“.

Etnické rozdiely v akceptácii: Ako zaujímavá vyplynula z rozhovorov etnická dimenzia rozdielnych postojov k povinnosti „odpracovať“ si základnú dávku v HN. Podľa názoru starostov to boli najmä Nerómovia, ktorí odmietli ponuky aktivizovať sa. Je potrebné hlbšie skúmať, s čím môžu u

³² V prípade, že budú spĺňať podmienky nároku stanovené zákonom na ostatné príspevky, tie mu budú poskytnuté.

nerómskych poberateľov súvisieť tieto odmietnutia. Jedno možné vysvetlenie spočíva v tom, že to súvisí s (menším či väčším) stigmatizačným potenciálom aktivačných činností. Manuálne práce v otvorených priestoroch obcí sú veľmi viditeľné a niektorí obyvatelia, napríklad tí s vyššou kvalifikáciou, ktorí sa zhodou okolností ocitli v stave hmotnej núdze, sa nemusia cítiť dobre pri vykonávaní jednoduchých manuálnych činností. Iný predpoklad vychádza z toho, že je pravdepodobné, že práve nerómski poberatelia DvHN mohli vykonávať určité práce neoficiálne a práve povinnosť odpracovať 32 hodín sa stala reálnou prekážkou pri týchto pracovných povinnostiach, takže boli donútení urobiť rozhodnutie a vystúpiť zo systému. Ak je takéto vysvetlenie pravdivé, zároveň by to nepriamo poukazovalo na diskriminačný charakter aj neoficiálneho trhu práce, v rámci ktorého je viac príležitostí pre Nerómov ako pre Rómov. Tiež to ale môže znamenať, že napriek rozšíreným predstavám o rómskej „vynaliezavosti“ vo vzťahu k pomoci v hmotnej núdzi je zneužívanie sociálneho systému (v zmysle súbehu poberania DvHN a práce „na čierne“) častejšie zo strany majoritnej populácie ako zo strany Rómov.

Zmiešavanie programov: Keďže náplň prác podmieňujúcich poberanie základnej DvHN je identická ako v rámci aktivačných prác, klienti často nerozlišovali medzi „odpracovaním dávky“ a aktivačnou činnosťou, nezriedka považovali 32-hodinový záväzok súvisiaci s dávkou za „prácu zadarmo“. V tomto duchu to vyjadrila jedna pracovníčka úradu práce nasledovne:

„Mnohí klienti si myslia, hovoria o tom, že robia zadarmo“.

Podľa iných výskumov v prostredí MRK (Grill, 2014) sa samotní rómski klienti o aktivačných činnostiach, ktoré vykonávajú, zvyknú vyjadrovať v rómčine ako o „robote na miestnom výbore“. Tiež klienti jasne rozlišujú medzi tým čo považujú za „normálnu“ prácu za mzdu a aktivačnými prácami. Z tejto perspektívy sa im aktivačné práce nejavia ako „normálna“ práca. So zavedením povinnosti odpracovať dávku podľa § 10 však títo klienti začali hovoriť aj o menších obecných službách a aktivačných prácach ako o „práci za peniaze“.³³ Podľa výskumu ku ktorému referujeme, medzi rómskymi poberateľmi dávky bol zdieľaný určitý pocit nespravodlivosti, práve kvôli nejasným hraniciam medzi jednotlivými typmi aktivácie, v dôsledku čoho novú situáciu vnímali tak, že niektorí „robia za peniaze“ (MOS a aktivačné činnosti) a iní „robia zadarmo“ (práce podľa par. 10). Takéto vnímanie posilňuje aj logický fakt, že tých klientov, ktorí robia v rámci aktivačných prác, sa povinnosť odpracovať 32 hodín akoby netýkala. Podľa ďalších výskumov (napr. Filčák, Szilvasi, Škobla 2017) rómski klienti ale vnímajú ako nespravodlivosť aj to, že obyvateľom, ktorí majú dobré vzťahy so starostom alebo s koordinátorom aktivačných činností, sú (údajne) pridelené ľahšie práce - napríklad na úpravách okolia vlastného obydla a podobne.

Vyhýbanie sa aktivácii: V rozhovoroch sme sa zaujímali aj o to, ako úrady PSVR a obce vnímajú snahu o vyhýbanie sa odpracovaniu dávok zo strany klientov. V princípe ten, kto je vyzvaný na odpracovanie dávky a chce sa tomu vyhnúť, má dve možnosti: „Buď to odmietne a dávka je okamžite znížená; druhá možnosť je, že prijme ponuku, ale neodpracuje ju – v tomto prípade môže poberať dávku dva mesiace a potom mu bude dávka znížená.“ Ak by bol klient posudzovaný ako jednočlenná domácnosť a bol by poberateľom iba DvHN, vypadol by aj zo štatistík, pretože ÚPSVaR vedie údaje o výplate dávok a nie o stave hmotnej núdze. Ak ale jednotlivец poberá k DvHN ešte napríklad príspevok na bývanie (alebo nejaký iný príspevok), tak zostáva aj naďalej započítaný v štatistikách poberateľov PvHN.

³³ Pozri: Grill, J., (2014) *Butji pro výboris. Activation (works) without mobility, labour and structural vulnerability in neo-liberalising Slovakia*. UNDP Bratislava.

Práceschopnosť: Často tematizovaná otázka – tak na úradoch PSVR, ako aj na obciach – bola otázka práceschopnosti poberateľov. V jednom okresnom meste sa v čase našej návštevy napríklad zúčastňovalo na prácach podľa § 10 až 209 ľudí, z ktorých bolo v čase našej návštevy práceschopných 42 osôb a podľa vyjadrenia pracovníka mestského aktivačného strediska ďalších 37 bezdôvodne nechodilo do práce. Klientom s neospravedlnenou absenciou sa podľa zákona zníži základná dávka. Až potom, ako im úrad práce pošle novú ponuku, sa môžu stať opäť poberateľmi DvHN. Podľa našich respondentov na úrovni obcí bol najväčší problém dostať klientov do práce v období medzi 17. a 20. v mesiaci, keď sa vyplácajú dávky. Iný koordinátor v okresnom meste sa vyjadril nasledujúco: „Stále robíme so šesťdesiat percentami ľudí a nemám pocit, že sa zlepšuje dochádzka“. Ale dochádzka závisí aj od ročného obdobia. Podľa výpovede pracovníka istého mestského úradu: „v zime sa zvyšuje dochádzka na približne sedemdesiat percent“. Často sa napríklad stáva, že klient oslovený na výkon prác podľa § 10 ide bezprostredne k lekárovi a následne sa stáva práceschopným. Podľa vyjadrenia pracovníčky úradu: „častá je diagnóza skupiny M, chrbtica“. V takomto prípade, klient poberá tzv. ochranný príspevok (podľa § 11). Ochranný príspevok je oficiálne určený na zabezpečenie osobných výdavkov člena domácnosti, ktorý nemá možnosť zabezpečiť si príjem alebo zvýšiť si príjem vlastnou prácou. Podľa vyjadrenia respondentiek v skupinovej diskusii na úrade práce je tento príspevok „problémový a často sa zneužíva“.

Dohody: Bežná prax je aj to, že určitý typ klientov prichádza na úrady PSVR s dohodami o vykonaní práce v rozsahu 32 hodín, čo im umožňuje vyhnúť sa prácam podľa § 10. Keď sa to v prípade konkrétneho klienta stáva opakovanne, úrad prípad zvyčajne postúpi na prešetrovanie inšpektorátu práce, pretože, podľa vyjadrenia pracovníčky úradu PSVR, u zamestnávateľa „by mohol byť rozpor s dobrými mravmi.“

„Točenie“ klientov: Inou rozšírenou praxou je, že klientov aktivačných činností mestá a obce postupne preradujú z menších obecných činností na aktivačné práce podľa § 52,³⁴ niektorých na dobrovoľnícke činnosti podľa § 52a alebo podľa § 54: „točíme ich“, „je to kolotoč“. Klienti robia cyklus od MOS v rámci „odpracovania“ dávky (§ 10), cez vlastné aktivačné činnosti s príspevkom (§ 12), ďalej cez dobrovoľnícke práce, až prípadne po národné projekty a odznova. Vyššie stupne aktivácie v tomto „kolotoči“ však nie sú pre každého klienta, ale len pre tých poberateľov DvHN, ktorých obec vníma ako „spoľahlivých“. Typicky dobrovoľnícke práce sú práce s lepšou prestížou a odmenou, ako je napríklad supervízia ľudí v aktivačných činnostiach, práca v sociálnych zariadeniach, neziskových organizáciách a pod. Problémom je však fakt, že pri dobrovoľníckej činnosti klient poberá odmenu 198 eur, čo znamená, že môže prísť o dávku v HN, alebo aj o príspevok na bývanie, pokiaľ je jeho poberateľom. Preto nie každý klient má záujem o takýto typ aktivačnej činnosti. Podobne v rámci národných projektov sa klient stáva na čas zamestnancom, v dôsledku čoho jeho plat môže podliehať prípadným exekúciám. Preto tieto typy činností nie sú pre každého poberateľa DvHN a niektorí klienti o nich nemajú záujem, aj keď technicky predstavujú vyššiu formu aktivácie.

Organizačné zabezpečenie: Práce podľa § 10 organizuje v rámci úradov PSVR novovytvorené oddelenie s názvom Aktivačné centrum.³⁵ Tieto oddelenia sú v rámci interného organizačného

³⁴ Viac o jednotlivých možnostiach pozri napríklad: § 10 ods. 3 a § 12 zákona č. 417/2013 o pomoci v hmotnej núdzi (<http://www.epi.sk/zz/2013-417>); § 52, § 52a a § 54 v zákone č. 5/2004 o službách zamestnanosti (<http://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-5>); alebo v úplnom znení tohto zákona ako č. 280/2013 Z. z. (<http://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/80496/1/2>).

³⁵ Podľa zákona je úlohou aktivačného centra (AC) „aktivácia a podpora udržiavania pracovných návykov občanov v hmotnej núdzi“. Konkrétne to znamená plniť nasledovné úlohy: a) Vyhľadávanie, kontaktovanie a komunikácia s inštitúciami, ktoré vykonávajú činnosti verejnoprospešného charakteru; b) Uzatváranie písomných dohôd medzi úradom a organizátorom; c) Výber vhodných občanov v hmotnej núdzi na

poriadku úradov PSVR (paradoxne) začlenené v rámci Odboru služieb zamestnanosti a nie v rámci Odboru sociálnych vecí a rodiny, hoci s ním veľmi úzko spolupracujú. Pracovníci a pracovníčky aktivačného centra sa na harmonograme výkonu prác a na zaradení jednotlivých poberateľov dávok v hmotnej núdzi dohadujú priamo s obcami: „Najprv ideme za starostom a na harmonograme prác sa dohodneme“. V prípade ak sa nedohodnú, má konečné slovo úrad: „Ak sa nedohodneme, rozhodne úrad“.³⁶

Fungovanie systému: Zaujímala nás aj každodenná organizácia a náplň prác podľa § 10 a ďalších foriem aktivačných činností priamo v teréne. V menších obciach, ktoré sme navštívili, bol spravidla zamestnaný jeden koordinátor aktivačných činností, nezriedka cez § 52 alebo 52a zákona č. 280/2013 Z. z. o službách zamestnanosti: „ako pracovník, ktorý koordinuje aktivačné“. Výkon prác podľa § 10 a vlastných aktivačných činností za príspevok je v praxi malých obcí spoločný a náplň týchto administratívne rozdielných činností nie je diverzifikovaná. Existujú však niektoré významné rozdiely, ktoré majú priamy dopad na kvalitu dostupnej aktivácie pre jednotlivých poberateľov. Na „klasické“ aktivačné činnosti sú účastníci poistení (aj keď, podľa vyjadrenia jedného starostu: „nedokonale“) cez komerčné poisťovne, pričom účastníka poisťuje obec a úrad PSVR obciam následne úrazové poistenie UoZ prepláti.

Koordinátori z aktivačného centra úradov PSVR, ktoré má zabezpečovať kontakt s obcami a organizátormi aktivačnej činnosti a dobrovoľníckych služieb, chodia do obce spravidla 2-3-krát za týždeň. Zúčastňujú sa tzv. „rozkazu“ (ako to nazvala respondentka - starostka), čo je ranné zhromaždenie účastníkov aktivačných prác (napríklad pred obecným úradom). Podľa slov starostky: „potom prídu hore do kancelárie obecného úradu, urobia evidenciu a pozrú, kam klienti išli, na ktorú ulicu.“

Ako sa ukázalo, organizácia aktivačných činností v teréne generovala svoje vlastné funkčné rituály. Jedným z nich je spomínaný „rozkaz“, kde sa ráno zhromažďujú všetci klienti. Tento rituál slúži na kontrolu prítomnosti jednotlivých pracovníkov. Ako uviedla naša respondentka starostka: „na rozkaze kričím meno, keď tam nie je, tak má áčko“. Na „rozkaz“ chodí neohlásená kontrola z úradu PSVR približne 2-3-krát týždenne.

Aj v okresných mestách je často koordinácia prác podľa § 10 a aktivačných činností spoločná. V istom okresnom meste, ktoré sme navštívili, sa prác v rámci § 10 zúčastnilo 209 ľudí, v rámci MOS 174 klientov, a v rámci aktivačných podľa § 52 ďalších 207 ľudí. Mestské aktivačné stredisko malo 16 zamestnancov, z toho 5 tvoril riadiaci aparát, ostatní boli koordinátori. Všetci títo zamestnanci pracovali na trvalý pracovný pomer. Podľa vyjadrenia riaditeľa Mestského aktivačného strediska je spolupráca s úradom PSVR a jeho AC dobrá. Mestské aktivačné stredisko má jedno pracovisko aj v

vykonávanie dohodnutých pracovných činností na základe charakteristiky činností uvedených v dohode s organizátorom a profilácia občana za účelom jeho efektívneho umiestnenia; d) Práca so všetkými občanmi v hmotnej núdzi; e) Príprava dohôd s UoZ; f) Zabezpečovanie výkonu dohodnutých činností občanov, odovzdanie ponuky, sledovanie realizácie, spracovanie dochádzky a podkladov pre výpočet DvHN (http://www.upsvar.sk/tn/sluzby-zamestnanosti/aktivacne-centrum.html?page_id=585477).

³⁶ Pripomeňme, že zriadenie AC na úradoch PSVR znamenalo vytvorenie množstva pracovných miest (v priemere na 1 AC pripadalo cca 10 pracovníkov; konkrétne sa počty pohybovali od 58 v Košiciach do 3 pracovníkov napr. v Pezinku), čo zároveň predstavuje nemalé finančné náklady na mzdy a odvody (popri nákladoch na vybavenie a fungovanie AC). Viac ako polovica pracovníkov aktivačných centier mali vysokú školu. Vytvorili sa tak stovky pracovných miest pre vzdelanú pracovnú silu po celom Slovensku, aby motivovali najchudobnejšiu skupinu obyvateľov k hľadaniu zamestnania a udržiavali ich pracovné návyky a aby organizovali a dozerali na to, nech nedostanú dávku v HN „zadarmo“. Ponúka sa otázka, aký je vzťah medzi finančnými nákladmi na vznik a prevádzku AC a nákladmi na dávky v HN, nehovoriac o administrácii celého procesu.

priamej blízkosti rómskej osady, čo je – podľa vyjadrenia pracovníkov – výhoda. Okrem mesta organizovala aktivačné činnosti v meste aj cirkev. Na aktivačné práce, podľa vyjadrenia pracovníkov Mestského aktivačného strediska: „teraz berú každého, pokiaľ má pracovnú morálku... niektorých ale nezobrali, lebo majú zlú morálku.“

Obsah aktivačnej činnosti: Náplň prác podľa § 10 v podstate nebola v absolútnej väčšine prípadov odlišná od aktivačných činností v rámci malých obecných služieb. Väčšinou spočívala v tom, že klienti: „kosia, kopú, natierajú“. Niektorí ale napríklad „dozorujú“ na cintoríne, niekedy majú v obci pridelené ulice na dohliadanie – podľa potreby. Niektoré činnosti sú zamerané „na udržanie životného prostredia“ čo znamená, že klienti „zametajú, hrabú a robia pomocné práce v parku“. Pracovné nasadenie a počty ľudí na takéto činnosti nie sú zanedbateľné. V jednom okresnom meste, ktoré sme navštívili na východe Slovenska: „skupina v mestskom parku máva 50 ľudí“. Niektorí klienti ale robia aj odborné práce, napr. náročnejšie murárske úkony alebo dokonca zavedenie elektroinštalácie, vody a podobne. V oficiálnych výkazoch sú takéto činnosti popísané ako: upratovanie, zber tuhého komunálneho odpadu, elektroinštalácia, stráženie verejného poriadku, opatrovanie, murárske práce.³⁷

Z rozhovorov v teréne sa potvrdilo, že vo všeobecnosti práce podľa § 10 a aj MOS na obciach nahrádzajú to, čo sa kedysi nazývalo komunálne alebo technické služby. Dá sa to ilustrovať aj výrokom jedného starostu: „tak to treba brať, že sú aj [poberatelia DvHN] nápomocní... kto by hrabal a kosil tie priekopy?“

Flexibilita: Z viacerých výpovedí vyplynulo, že časový harmonogram prác, ktorý navrhuje obec, je pre participantov relatívne flexibilný. Väčšinou je práca rozložená do dvoch týždňov v mesiaci, ale niekedy sa stáva, že je potrebné koncentrovať ju do kratšieho obdobia. Ako sa vyjadril jeden zo starostov: „v dome smútku je napríklad treba znížiť strop; urobia to za týždeň, potom majú voľno.“ Podobne je to napríklad s pomocou pri organizácii kultúrnych podujatí, ktoré môžu pripadnúť aj na sviatočné dni alebo na víkend. Účasť počas sviatkov potom obec vykompenzuje voľnými dňami v priebehu týždňa.

Poberatelia DvHN sú podľa § 10 povinní pracovať 32 hodín mesačne a aktivačné činnosti zostávajú ďalšou možnosťou zvýšenia základnej dávky v hmotnej núdzi. Ako sa vyjadrila respondentka – starostka: „Na menšie obecné služby a aktivačné berú každého, pokiaľ má dobrú pracovnú morálku... troch klientov som nezobrala, lebo majú zlú morálku, nepracovali.“

Administratívna náročnosť: Administratívna náročnosť je, podľa vyjadrenia pracovníkov a pracovníčok Odboru sociálnych vecí a rodiny, do ktorého pomoc v hmotnej núdzi patrí, pomerne veľká. Na jednu pracovníčku nezriedka pripadá v okrese okolo 400 spisov. Pracovná záťaž sa zvyšuje s množstvom úkonov, ktoré spočívajú v prepočítavaní výšky príjmu. Napríklad pri každej zmene výšky vyplatenej odmeny v dohode o vykonaní práce (napríklad predchádzajúci mesiac dostával 19 euro a teraz 21 euro) pracovníčky musia následne prepočítavať celý príjem klienta, čo znamená ďalšiu administratívnu záťaž. Ako uviedla jedna respondentka, úrad sa s tým snažil vysporiadať tak, že už netoleruje časté zmeny týchto príjmov a upozorňuje na to klientov.

³⁷ Viac pozri *Číselník oprávnených typov pracovných činností na účel § 10 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov – pracovné aktivity pre poberateľov DvHN na účel zachovania nároku na dávku v HN* (http://www.upsvar.sk/buxus/docs/urady/BB/paragrafy/aktivacne-centrum/informacie_k_AC.pdf), kde sa popisuje 22 hlavných typov pracovných činností – mnohé ešte ďalej členené na podkategórie. V drivej väčšine ide o nekvalifikované manuálne práce, ktoré sa v minulosti vykonávali v rámci technických služieb mesta či obce, kde nekvalifikovaná pracovná sila nachádzala pracovné uplatnenie.

4.2.2. Vnímanie významu a zmyslu zmien v zákone o hmotnej núdzi

Prevážilo pozitívne hodnotenie § 10: Zaujímali nás pohľad pracovníkov a pracovníčok úradov PSVR na význam a zmysel zmien v systéme pomoci v hmotnej núdzi. Ako sa už spomínalo vyššie, medzi pracovníčkami a pracovníkmi úradov PSVR prevažovalo pozitívne hodnotenie zmien v zmysle § 10 zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Niektorí respondenti na úrovni úradov sa vyjadrili pozitívne z toho dôvodu, že to: „zúži počet poberateľov“. Iní si myslia, že je to dobré opatrenie, lebo: „prispelo k aktivizácii, ale aj k získavaniu zručností a známostí; a keď niekto uvidí [poberateľov DvHN] ako pracujú, možno ich zamestná“. Podľa jednej respondentky, pri aktivácii klientov podľa § 10: „je väčší predpoklad zamestnateľnosti... pretože [klienti] získavajú sociálne zručnosti.“ Iná pracovníčka poznamenala: „trošku to pomáha udržiavať pracovné návyky.“

Vyhýbavé stratégie: Niektorí z respondentov a respondentiek vyjadrovali presvedčenie, že klienti sa postupne rôznymi trikmi vyhýbajú povinnosti „odpracovať“ si dávku a stanú sa opäť jej pasívnymi poberateľmi. Vyjadrené slovami pracovníčky úradu: „ale po čase... oni [klienti] si nájdu cestu“. Stretli sme sa aj s hodnotením, ktoré reflektovalo fenomén čiernej práce. Podľa jednej pracovníčky práce podľa § 10: „trošičku pomáhajú legalizovať dohodárov“.

Plusy osobitného príspevku: V rámci zmien zákona č. 417/2013 Z. z. bol jednoznačne pozitívne hodnotený nástroj osobitný príspevok. Osobitný príspevok patrí fyzickej osobe, ktorej vznikol pracovný pomer alebo obdobný pracovný vzťah. To znamená, že každý, kto bol dlhodobo nezamestnaný alebo aj dlhodobo neaktívny (t. j. nebol evidovaný ako nezamestnaný) a poskytovala sa mu pomoc v hmotnej núdzi, má nárok na osobitný príspevok bez ohľadu na to, či sa pomoc v hmotnej núdzi prestane poskytovať alebo sa bude naďalej poskytovať. Podmienkou je mať dohodnutý pracovný pomer minimálne na polovičný úväzok a príjem najmenej vo výške minimálnej mzdy, najviac však do 2-násoboku minimálnej mzdy, čo predstavuje sumu 760 eur. Osobitný príspevok sa poskytuje dvanásť mesiacov, a to vo výške 126,14 eur prvých 6 mesiacov zamestnania a ďalších 6 mesiacov vo výške 63,07 eur mesačne.³⁸ Jedna pracovníčka úradu PSVR sa k nemu vyjadrila nasledovne: „Je to dobrý nástroj. Aj prvá výplata [pri nástupe klienta do zamestnania, pričom musí ísť o trvalý pracovný pomer] je psychicky dobre odoberaná, lebo [klient] dostane nielen príspevok, ale aj poslednú dávku v hmotnej núdzi.“

Malý prínos pre zamestnanosť: V kontexte vnímania významu aktívnych politík trhu práce na celkovú nezamestnanosť by sa dalo považovať za zaujímavé relatívne skeptické vnímanie významu aktivačných prác zo strany oslovených respondentov. Oficiálne je aktivačný príspevok určený na podporu získania, udržiania, prehĺbenia alebo zvýšenia vedomostí, odborných zručností, praktických skúseností, pracovných návykov na účely zvýšenia pracovného uplatnenia na trhu práce“ (zákon č. 417/2013, § 12). Zdá sa, že pracovníčky a pracovníci úradov PSVR z perspektívy svojich dlhoročných skúseností umožňujúcich vidieť výsledky opatrení vo väčšom časovom období, boli pomerne skeptickí k deklarovanému účelu aktivačného príspevku. Jedna z respondentiek k tomu napríklad poznamenala: „Aktivačný príspevok nespĺňa svoj účel, lebo neaktivuje... Mnohí sú už 15 rokov na aktivačnom príspevku ... tento iba zvyšuje príjem domácností“. Podľa názoru inej respondentky: „sú to tí istí [klienti] čo sa točia v tom procese. Chronicky sedia v evidencii a na dávkach ... zamestnávateľ ich točí medzi paragrafmi, majú kolobeh“.

³⁸ Viac pozri na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/417/>.

4.2.3. Vnímanie „správania“ obcí zo strany úradov PSVR

Podľa Úradov obce „pomáhajú klientom“: V postojoch pracovníkov a pracovníčok PSVR voči obciam a ich konaniu je prítomná určitá ambivalentnosť. Vo všeobecnosti respondenti a respondentky zdôrazňovali, že obce sú veľmi ochotné, dobre sa s nimi komunikuje a spoluprácu s nimi hodnotili vo všeobecnosti ako dobrú. V priebehu dlhšieho rozhovoru sme však pozorovali vo vnímaní obcí viac nuáns. Na jednej strane vidia obec pozitívne ako inštitúciu, ktorá všetkými možnými spôsobmi, často na hrane zákona, pomáha svojim obyvateľom: „Aj nemožné robia pre nich“. Napríklad obec umožňujú zvýšiť základnú dávku v HN tak, že pre ľudí v HN organizuje menšie obecné služby (MOS), aj keď nie je reálna potreba týchto prác. Dá sa povedať, že pracovníčky úradov PSVR to vidia ako určitú manipuláciu v rámci možností, ktoré zákon umožňuje, zároveň však majú empatiu so situáciou dlhodobo nezamestnaných a sociálne vylúčených a konanie obce vnímajú ako pomoc pre ľudí, ktorí to potrebujú. Na druhej strane sa v niektorých rozhovoroch objavila kritika takéhoto vytvárania aktívnych miest nad rámec reálnych možností obce. Jedna z respondentiek vyjadrila presvedčenie, že: „obec by mala mať obmedzenie na počet aktívnych miest, proporcionálne k počtu obyvateľov.“

Zneužívanie inštitútu osobitného príjemcu zo strany obcí: Pracovníčky úradov upozorňovali na praktiky zo strany obcí, ktoré podľa ich názoru, nie sú plne v záujme klientov, a tiež nie sú plne v súlade so zákonom. Napríklad obce niekedy žiadajú o inštitút osobitného príjemcu pre svojich obyvateľov iba preto, aby si stiahli z dávky v HN poplatky za rôzne služby a dlhy. Stáva sa to údajne často najmä v situáciách, keď obec postaví sociálne byty a cez inštitút osobitného príjemcu si z DvHN strháva nájomné. Na to však nemajú podľa zákona právo a nesmú siahnuť na DvHN: „Ak tak konajú, porušujú zákon“. Podľa názoru pracovníčok, s ktorými sa na jednom úrade PSVR uskutočnil skupinový rozhovor, by pre obec malo byť v zákone taxatívne vymedzené: „čo smie a nesmie robiť osobitný príjemca“.

Prax z pohľadu obcí s inštitútom osobitného príjemcu bola rôzna. Jedna z oslovených starostiek ju vyjadrila nasledovne: Osobitného príjemcu na dávky v HN nemajú. (Raz mali jednu rodinu, ale tí im „chodili každý deň robiť bordel na úrad, tak sa na to vykašľali“.) Majú však osobitného príjemcu pre prídavky na deti – asi 10 prípadov – kvôli záškoláctvu. Dávky pre osobitného príjemcu prichádzajú na obec skôr ako v normálnom režime. Klienti to vedia a žiadajú o skoršie vyplatenie či nákupy. Niekedy sa starostka zaručí (na vlastné riziko) napríklad v lekárni, aby im dali na lieky.

Zriedkavé odstúpenie od dohody: Výkon prác podľa § 10 sa realizuje na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou alebo organizátorom aktívnych prác. Odsek 11 zákona 417/2013 stanovuje, že: „ak písomnú dohodu poruší obec, rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo organizátor dobrovoľníckej činnosti, úrad od dohody odstúpi; novú dohodu môže úrad uzatvoriť najskôr po uplynutí troch mesiacov od odstúpenia od predchádzajúcej dohody.“³⁹ Aj keď úrady PSVR vykonávajú tzv. kontroly na mieste, porušovanie § 10 (v zmysle nedostatkov v organizácii, administrácii atď.) je podľa vyjadrenia jedného z respondentov: „ťažko dokázateľné, ale nie nemožné“. Ako nám ale povedali na jednom okresnom úrade PSVR: „už sa stalo, že úrad PSVR už zrušil zmluvu s obcou, keď zistil nedostatky.“

³⁹ Podrobnejšie pozri: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/417/>.

4.2.4. Príspevok na bývanie v procese zmien

Príspevok na bývanie je podľa zákona určený na čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním.⁴⁰

Klady aj záporny: Čo sa týka zmien zákona platných od roku 2014, podľa väčšiny respondentov a respondentiek mali iba malý vplyv na poberanie príspevku na bývanie. Ako uviedla jedna respondentka: „S príspevkom na bývanie nie je problém“. Podľa pracovníčok ÚPSVR pozitívnu stránkou zmien bolo, že sa rozšíril okruh poberateľov príspevku. Niektoré respondentky tematizovali určité problémy, ktoré vznikli najmä v prvých mesiacoch uvedenia zákona do praxe: „Nevýhoda je, že teraz dôchodcovia musia dokazovať vzťah k bytu, ktorý im nepatrí a riešia to často právom na doživotné bývanie. Predtým to nemuseli dokazovať.“ Na druhej strane sa niektorí z respondentov vyjadrili, že: „s dokladovaním nie je problém. Oni sú vlastníci domov“. Podľa názoru jednej pracovníčky úradu by sa všetky administratívne komplikácie dali prekonať univerzálnym rozšírením kritérií oprávnenosti: „príspevok na bývanie by mali dostávať všetci klienti v hmotnej núdzi, každý z nich predsa nejako býva.“

Bez nároku na príspevok: Vo vzťahu k problému bezdomovectva treba podľa pracovníčok rozlišovať, či hovoríme o ľuďoch bez trvalého miesta pobytu s pobytom na obci alebo o ľuďoch bez strechy nad hlavou. Na rozdiel od veľkých miest, ľudí bez strechy nad hlavou je na vidieku málo, pretože tu funguje súdržnosť rozšírených rodín. Týka sa to najmä Rómov. Na vidieku bezdomovci v zmysle absencie akéhokoľvek prístrešia, prakticky nie sú. Pri spôsobilosti na príspevok na bývanie pomôže aj čiastočné vlastníctvo obydli, ak nie sú pozemky vysporiadané, netreba byť jediným vlastníkom. Problémy, s ktorými sa úradníci stretávajú najviac, sú tieto: A) Dom nie je skolaudovaný a tak nemajú list vlastníctva. Takáto situácia je ale podľa vyjadrenia respondentov zriedkavá. B) Ubytovne nie vždy dajú nájomnú zmluvu, ale poskytujú „zmluvu o ubytovaní“. Podľa nej však klient nemá nárok na príspevok na bývanie. C) V chatkách bývajúci bezdomovec môže poberať PnB, ak platí nájomne a „je tam nejaké číslo“ [uvedené v katastri].

Odmietnuté žiadosti: Podľa vyjadrení z úradov PSVR, spravidla odmietajú tak 10 percent žiadostí o PnB. Sú však mesiace, keď je počet odmietnutí nulový. Medzi najčastejšie chyby, ktoré robia klienti pri odovzdaní žiadosti, patrí nedoriešenie určitých súdnych záležitostí. Môže to byť výživné (od ďalšieho rodiča) alebo náhradné výživné (kým ďalší rodič neplatí alebo sa jeho pobyt neidentifikuje), aby rodina mohla poberať preddavkové poskytovanie PnB. Častá je situácia, že žiadateľ nepriloží potvrdenie o príjme; vtedy UPSVAR žiada zamestnávateľa, aby to poskytol.

Objavuje sa problém tzv. fiktívnej nájomnej zmluvy: Stáva sa to v takýchto prípadoch: A) Rodičia prenajmú byt svojim deťom. Na podnájom ale nechodí PnB, iba na prenájom. B) Nie je uvedená cena v zmluve, to znamená, že zmluva je neplatná. C) Nebýva tam žiadateľ fyzicky. Ak terénny pracovník nenájde žiadateľa doma a ani susedia ho nepoznajú, tak v očiach úradu PSVR sa žiadateľ už stane podozrivým. Po tretej neúspešnej návšteve zákon umožní odňatie PnB. D) Predá byt a neinformuje o tom úrad PSVR.

Dlhý a vlastníctvo obydli: Prax poskytovania príspevku na bývanie z úrovne obcí, je nezriedka tak trochu na hrane možností. Jedna starostka napríklad pomáha svojim občanom takým spôsobom, že potvrdí občanom, že majú vysporiadané podľžnosti a dohodne sa s nimi, že jej tento dlh splácajú, hoci len malou sumou. Na otázku, či sa na takúto dohodu dá spoľahnúť, odpovedala: „Niektorí to

⁴⁰ Výška príspevku je: a) 55,80 eura mesačne, ak ide o domácnosť s jedným členom domácnosti; b) 89,20 eura mesačne, ak ide o domácnosť s viacerými členmi domácnosti, alebo ak ide o nájom bytu viacerými nájomcami (zákon 417/2013 Z. z.; § 14).

robia, niektorí nie.“ Problémom sa ukazuje podmienka vlastníctva nehnuteľnosti. Stretli sme sa s tým, že napríklad v obci, ktorá má 840 obyvateľov, podľa vyjadrenia starostu iba traja z poberateľov DvHN majú list vlastníctva a „iba tí berú príspevok“.

4.2.5. Koexistencia pomoci v HN s nástrojmi APTP a s národnými projektami

V čase výskumu úrady práce realizovali šesť národných projektov na podporu zamestnanosti UoZ, najmä z rizikových kategórií, ktorými sú mladí do 29 rokov, dlhodobo nezamestnaní a ľudia nad 50 rokov veku. Uvedené národné projekty sa realizujú z Operačného programu Ľudské zdroje.

Prvý projekt pod názvom „Praxou k zamestnaniu“ ponúka mladým ľuďom prax u zamestnávateľa. Na základe podmienok projektu môžu zamestnávateľa, ktorí vytvoria pracovné miesto na polovičný pracovný úväzok pre mladého nezamestnaného, požiadať príslušný úrad práce o finančný príspevok na takzvané mentorované zapracovanie a prax. Ďalší projekt nazvaný „Absolventská prax štartuje zamestnanie“ umožňuje zamestnávateľovi, ktorý vytvorí pracovné miesto nezamestnanému, ktorý u neho predtým vykonával absolventskú prax, získať príspevok na uhradenie zdravotných a sociálnych odvodov. Absolventa však musí zamestnať na plný úväzok najmenej na deväť mesiacov, pričom príspevok mu úrad práce bude poskytovať najviac pol roka.

V rámci projektu „Šanca na zamestnanie“ môžu zamestnávateľa vytvoriť pracovné miesta pre znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie. Ide o podporu verejného zamestnávania prostredníctvom zamestnávateľov, ktorými môžu byť samosprávy, občianske združenia, nadácie alebo neziskové organizácie.⁴¹ Na podporu zamestnávania dlhodobo nezamestnaných sa zameriava piaty projekt pod názvom „Cesta z kruhu nezamestnanosti“. V rámci neho musí zamestnávateľ prijať dlhodobo nezamestnaného na plný alebo polovičný pracovný úväzok najmenej na 15 mesiacov. Príspevok na uhradenie časti celkovej ceny práce sa zamestnávateľovi v závislosti od dĺžky evidencie nezamestnaného⁴² vypláca najviac po dobu 12 alebo 15 mesiacov. Projekt „Chceme byť aktívni na trhu na trhu práce“ je orientovaný na vytváranie pracovných miest pre UoZ nad 50 rokov. Zamestnávateľovi, ktorý dokáže dať prácu nezamestnanému v tomto veku najmenej na jeden rok, uhradí úrad práce za tohto zamestnanca sociálne aj zdravotné odvody, maximálne však počas 12 mesiacov.⁴³

Exekúcie ako prekážka participácie v národných projektoch: Ako vyplynulo z realizovaných rozhovorov so starostami, na národné projekty vyberajú „tých šikovnejších“. Veľký problém pri zapojení klientov do národných projektov predstavujú exekúcie. Hrozba exekúcií má priamy dopad na implementáciu národných projektov ÚPSVR, pretože forma pracovného kontraktu (štandardná pracovná zmluva na dobu určitú či neurčitú), ktorá je požadovaná pri zapojení sa do týchto projektov, umožňuje zároveň exekútorovi siahnuť na časť príjmov UoZ. Preto sa mnohí klienti

⁴¹ Výška príspevku pre zamestnávateľa sa pohybovala na úrovni 95 % celkovej ceny práce zamestnanca, maximálne 513,76 EUR (http://www.upsvar.sk/tn/sluzby-zamestnanosti/narodne-projekty/np-sanca-na-zamestnanie.html?page_id=546098).

⁴² V roku 2016 maximálne 438,04 euro pri dobe nezamestnanosti medzi 12-24 mesiacov alebo 520,17 euro pri nezamestnanosti dlhšej ako 24 mesiacov. Viac pozri: http://www.upsvar.sk/tn/sluzby-zamestnanosti/narodne-projekty/np-cesta-z-kruhu-nezamestnanosti.html?page_id=574418.

⁴³ Výška príspevku predstavuje úhradu časti preddavku poistného na povinné verejné zdravotné poistenie, poistného na sociálne poistenie a povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie platených zamestnávateľom najviac vo výške 453,52 EUR pre rok 2016. Podrobnejšie na stránke: http://www.upsvar.sk/tn/sluzby-zamestnanosti/narodne-projekty/np-chceme-byt-aktivni-na-trhu-prace-50.html?page_id=574421.

odmietajú zapojiť do týchto projektov. Slovom jednej z respondentiek: „Keď prichádzajú [národné] projekty, je problém, ľudia sú nepoužiteľní... Keď začne exekútor konať, klienta môže čakať exekučné konanie. Výzvy nie sú dobre cielené... tiež exekútor im zoberie, keď sa zapoja do projektu“. Iným limitujúcim faktormi je, že firmy, ktoré majú nejaké podližnosti voči sociálnej či zdravotnej poisťovni a pod. sa do projektov nemôžu zapojiť.

4.2.6. Prechod UoZ na trh práce

Podľa hodnotenia pracovníkov úradov PSVR nie je prechod na trh práce bezproblémový. Ako opakovane uvádzali: „iba nízke percento sa zamestnalo ďalej.“ Mnohí z UoZ vypadávajú zo systému lebo sa zamestnávajú na rôzne sezónne práce alebo odídu do zahraničia, ale neskôr sa do systému opäť vracajú. Jednou zo stratégií nezamestnaných je aj zahraničná migrácia za prácou. Hlavnými cieľovými krajinami sú Čechy, Rakúsko, Taliansko alebo Nemecko. Podľa niektorých vyjadrení: „niektorí tam chodia na žobrotu.“ Migrácia za prácou do zahraničia však aktuálne nepredstavuje výrazný fenomén: „Migrácia – to obdobie už prešlo, teraz sa vrátili ... vracajú sa neúspešní“. Ak úrad PSVR zistí, že klienti sú „vonku“, a že to neoznámili, tak im späťne zoberú dávky.

Vo všeobecnej rovine rozhovory poukázali na to že problémy s uplatnením UoZ na trhu práce sú spôsobené aj automatizáciou a mechanizáciou, špecificky v segmente nízkokvalifikovanej pracovnej sily. Mechanizácia spôsobila zánik predovšetkým manuálnych pracovných miest. Slovom jedného respondenta: „Na výkopové práce, teraz použijú bager a nie človeka.“ Ako jediné firmy, ktoré robia organizované nábery pracovníkov na širšej škále, boli označené automobilové montážne závody.

4.2.7. Vnímanie rómskych klientov a všeobecne Rómov

- Úrady PSVR

Rómovia sú vnímaní ako problematická a špecifická skupina klientov: Medzi pracovníkmi a pracovníčkami úradov PSVR prevažovalo vnímanie rómskych klientov ako veľmi problematickej a špecifickej skupiny. Takéto vnímanie bolo často filtrované cez predchádzajúce skúsenosti pracovníkov/pracovníčok z praxe. Ale bolo podporené aj rozšírenými stereotypnými predstavami o Rómoch, ktoré prevládajú vo verejnom diskurze a v médiách. Tieto predstavy sú charakterizované tak negatívnymi stereotypmi ako aj esencionalizovaním správania Rómov. Esencionalizovanie znamená, že určité náhodné správanie jednotlivcov (napríklad hlučné rozhovory) sa vníma ako nemenná, hlboká kultúrna črta typická pre celé etnikum. Niektorí respondenti z úradov sa napríklad vyjadrovali negatívne o Rómoch kvôli ich (vnímanému) kriminálnemu správaniu: „Vidíme permanentne nárast priestupkov medzi nimi [Rómami]...“; „maloleté deti, šesťročné deti kradnú, poškodzujú autá...“. Iní zasa v rozhovoroch zdôrazňovali vnímanú špecifickosť Rómov a ich kultúry: „Sú tam špecifiká, ľudia žijú krátkodobo a zo dňa na deň“; „žijú stále na dlh“; „žijú pre dnešok“; „majú veľa detí“; „rodia deti aj za nás“; „veľká časť nie sú zvyknutí pracovať“; „sú zvyknutí nerobiť“; „sociálny systém ich učí nezodpovednosti“.

Pracovníci úradov však vnímajú aj štrukturálne podmienky, ktoré determinujú situáciu Rómov: Zaznamenali sme však aj empatiu vo vzťahu k Rómom. Niektorí respondenti a respondentky vnímali situáciu Rómov komplexne a takpovediac v štrukturálnych súvislostiach. Boli si napríklad vedomí, že mnohí z rómskych klientov sa ocitli v pasci zadlženosti a exekúcií nie úplne vlastnou vinou a upozorňovali na fenomén extrémnej zadlženosti a permanentnej hrozby exekúcií. Podľa

zaznamenaných vyjadrení, niektorí klienti Rómovia sami prichádzajú na úrad a žiadajú, aby im posielali dávku na obec: „lebo všetci sú dlhoch a na účet im hneď siahne exekútor“. Jedna respondentka kriticky poznamenala: „exekútori sa nabaľujú na tých chudákoch“. Niektorí pracovníci úradov napríklad upozorňovali aj na akútny nedostatok zodpovedajúcej ponuky práce pre nízkokvalifikovaných: „Veľa sa hovorí o zneužívaní dávok, ale je veľká skupina ľudí, čo majú záujem o prácu, ale práce niet a sú odkázaní na dávky.“

- Obce a mestá

Predsudky aj empatia: Na jednej strane, v rámci rozhovorov s vedením obcí, sme zaznamenali, že starostky a starostovia zaujímajú moralizujúce predsudky a nevnímajú rómskych obyvateľov neutrálne. Často opakovali: „Treba im [Rómom] disciplíny“; „treba ich trochu naučiť slušnosti“; „treba ich vychovávať, treba ich dať do normálu, že by mali rovnaké práva a povinnosti“; „o povinnosti mlčia, to nemajú radi“. Respondenti z vedenia obcí tiež často rozlišovali medzi „naší“ Rómovia a „cudzí“ Rómovia, pričom kategória „naši“ bola vnímaná s pozitívnym nábojom. „Niektoré rodiny žijú medzi bielymi, jedny rómske rodiny prišli z Košíc, nie sú s nimi problémy, snáď iba hlučná hudba“; „u nás drogy nemáme, iba trochu alkohol, ale naši [Rómovia] iba zopár dní v mesiaci pijú“.

Na druhej strane vedenie obcí často prejavovalo pozitívny záujem o širšiu integráciu svojich rómskych obyvateľov. Niektorí starostovia sa vyjadrili podporne o „sociálnej integrácii“ a negatívne o kultúrnej asimilácii Rómov. V okresoch východného Slovenska, ktoré sme navštívili, Rómovia hovoria slovenským nárečím. Jeden starosta na tú tému poznamenal: „Rómovia tu hovoria slovenským nárečím, snažia sa asimilovať ... snažia sa asimilovať v tomto... ale to je aj škoda, mohli by si udržať kultúrne to svoje a v inom, v sociálnom sa asimilovať“. Respondenti z vedenia obcí často reflektovali nedostatok pracovných príležitostí v obci a regióne, a často to dávali do kontrastu so situáciou pred rokom 1990: „Predtým Rómovia pracovali v družstve, chodili do (XY – názov konkrétnej firmy), robili v tehelni, pracovali v ČSAD, robili posunovačov na železnici, mali sme tu cestárov. Podmienky na bývanie boli v minulosti lepšie, domy si postavali. Dnes však v tejto lokalite nezískate prácu. Štyria Rómovia z dediny odišli do Čiech“. Iná starostka poznamenala: „Mínus je, že nemajú šancu sa zamestnať. Nemajú ani šancu dochádzať za prácou“.

Otázka bývania: Vo väčšine obcí, ktoré sme navštívili, situácia rómskych obydľí predstavovala mix foriem: obydlia sú na nevysporiadaných pozemkoch, na obecných pozemkoch a na súkromných pozemkoch. Jedna starostka nás informovala: „Rómovia aj kúpili domy od bielych, ale pozemky nie sú vysporiadané. Veľa je na pozemkoch zomrelých, bieli dedičia nedali pozemky do dedičského konania a potom nechcú obnovovať dedičské konanie (poplatky notárovi) kvôli tomu, aby Rómom predali. „Tak im to predajú bez pozemku a Rómovia sa dajú oklamať, namotať, nezáleží im“. „Nevysporiadané pozemky nemajú od koho kúpiť; aj keď domy kúpili, nekúpili pôdu“. Hovorili aj o otázkach zadlženosti vo vzťahu ku komunálnemu odpadu: „Dlžia za odpad, napr. 2,19 euro za rok na osobu, a aj to odmietajú zaplatiť. A za vodu. Za TKO zaplatia len tí, ktorí berú príspevok na bývanie, ktorí majú vysporiadané bývanie.“ V jednej obci predĺžili do rómskej časti obce obecný vodovod: „vodovod pomohol, úroveň života sa zlepšila ... pomohli sme im hygienicky“.

4.3. Zhrnutie a závery kapitoly

Rozhovory v teréne potvrdili, že po krátkom období počiatočnej nedôvery, ktorá sprevádzala implementáciu zmien v systéme PvHN v roku 2014, sa všetky obce zapojili do spolupráce s úradmi PSVR ohľadne nových podmienok pre poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Vedenie obcí a miest spravidla organizuje aktivačné činnosti takým spôsobom, že vytvorili dostatočnú ponuku tak pre odpracovanie dávky, ako aj pre aktivačné činnosti. Zároveň je potrebné poznamenať, že náplň prác podľa § 10 a aktivačných činností je identická. Spočíva v jednoduchých manuálnych činnostiach ako je kosenie, natieranie, zametanie, hrabanie a rôzne iné pomocné práce. Skôr ako výnimka, ktorá potvrdzuje pravidlo sa objavuje, že niektorí kvalifikovaní klienti robia aj náročnejšie odborné práce, napr. náročnejšie murárske úkony alebo dokonca zavedenie elektroinštalácie, vody a podobne. Až na spomenuté výnimky vykonávanie takýchto jednoduchých činností nemôže prispievať k zvyšovaniu pracovných zručností alebo k motivácii nájsť si zamestnanie. V dôsledku toho, že náplň prác podmienujúcich poberanie DvHN je identická v rámci menších obecných služieb alebo aktivačných prác, klienti nerozlišovali medzi „odpracovaním“ dávky a aktivačnou činnosťou a často považovali 32 hodinový záväzok za „prácu zadarmo“.

Podľa názoru starostov to boli najmä Nerómovia, ktorí odmietli ponuky aktivizovať sa. Jedno vysvetlenie spočíva v tom, že to súvisí (s menším či väčším) stigmatizačným potenciálom aktivačných činností. Iné vysvetlenie spočíva v tom, že je pravdepodobné, že práve nerómski poberatelia DvHN mohli vykonávať určité práce neoficiálne a práve povinnosť odpracovať 32 hodín sa stala reálnou prekážkou pri týchto povinnostiach, takže boli nútení urobiť rozhodnutie.

Rozšírenou praxou je, že klientov aktivačných činností mestá a obce postupne preradujú z menších obecných činností na aktivačné práce podľa § 52 a niektorých na dobrovoľnícke činnosti alebo pracovné miesta v rámci národných projektov ÚPSVR. Poberatelia dávky v HN teda neprechádzajú na otvorený trh práce, ale robia cyklus od MOS cez aktivačné činnosti, po dobrovoľnícke práce, až prípadne po národné projekty a znovu.

Podľa názoru respondentov z úradov PSVR, ako aj respondentov zo strany vedenia obcí, prechod ľudí v systéme PvHN na trh práce nie je jednoduchý a podarilo sa to iba malému počtu spomedzi nezamestnaných. Mnohí klienti vypadávajú zo systému preto, lebo sa zamestnajú na rôzne sezónne práce alebo odídu do zahraničia, ale potom sa opäť vracajú. Jednou zo stratégií nezamestnaných je aj zahraničná migrácia za prácou, pričom hlavnými cieľovými krajinami sú Čechy, Rakúsko, Taliansko či Nemecko. Podľa vyjadrenia pracovníkov však migrácia za prácou do zahraničia aktuálne nepredstavuje výrazný fenomén. Problémy s uplatnením na trhu práce spájali aj s automatizáciou a mechanizáciou; špecificky v segmente nízkokvalifikovanej pracovnej sily mechanizácia spôsobuje zánik pracovných miest.

5. Príspevok na bývanie

5.1. Kontext

Príspevok na bývanie je súčasťou systému pomoci v hmotnej núdzi (PvHN) od roku 2003 a je určený na čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním (zákon č 417/2013, bod 14 (1)). Maximálna nárokovateľná výška príspevku je stanovená na dvoch úrovniach: 55,80 EUR – ak ide o domácnosť s jedným členom; 89,20 EUR – ak ide o viacčlennú domácnosť. Ako taký predstavuje značný finančný príspevok k dávke v HN. Vzhľadom na nízku výšku dávky v hmotnej núdzi niektorí experti považujú príspevok na bývanie za zásadný pre zabezpečenie základných potrieb ako je bývanie a zabránenie zadlženosti vo vzťahu k bývaniu (Gerbery – Kusá, 2009).

Napriek dôležitej úlohe, ktorú príspevok na bývanie má v rámci systému PvHN, bol zriedka študovaný do hĺbky. Výrazná výnimka je analýza Z. Kusej, ktorá identifikovala dve hlavné prekážky prístupu k príspevku (2011, str. 81-82). Jednou z nich bola požiadavka preukázať zaplatenie nákladov na bývanie za posledných šesť mesiacov, čo bolo ťažko splniteľné pre niektoré skupiny, ako napríklad mladí ľudia opúšťajúci ústavnú výchovu alebo dospelé deti, ktoré sa chcú sťahovať za prácou z domu svojich nezamestnaných rodičov. Ďalšou identifikovanou prekážkou bola požiadavka vlastného alebo prenájatého obydľia za účelom trvalého bývania, čo je podmienka ťažko splniteľná pre najchudobnejších, ako sú marginalizované rómske rodiny žijúce v chatrčiach alebo v inej forme neformálneho bývania (pozri aj: WB 2012a; 2012b). Jedným z dôsledkov týchto prekážok je, že miera pokrytia príspevku je pomerne nízka. V rokoch 2005 až 2014 napríklad ročná priemerná miera príjemcov príspevku na bývanie nikdy nepresiahla 60 % celkového počtu príjemcov PvHN (Kusá, 2011; 2014). Existuje tiež dôkaz, že miera pokrytia v marginalizovaných rómskych komunitách sa líši podľa stupňa priestorovej integrácie domácností: je nižšia v segregovaných osadách ako v integrovaných osídleniach (UNDP 2005; 2010).⁴⁴

Táto kapitola sa zameriava na podmienky a dopady v poskytovaní príspevku na bývanie po reformách v roku 2014. Začína tým, že poskytuje všeobecný prehľad o kritériách podmienenosti, ako boli vytvorené zákonodarcom. Potom presunie pozornosť na analýzu dopadov podmienenosti na ľudí v hmotnej núdzi, ako to bolo pozorované pri výskume v teréne a v rozhovoroch s pracovníkmi úradov PSVR. Záverečná časť správy formuluje niektoré odporúčania pre MPSVR SR ohľadne poskytovania príspevku na bývanie.

5.2. Podmienenosť príspevku na bývanie

Clasen a Clegg (2007) rozlišujú tri úrovne podmienenosti v rámci príspevku na bývanie. Prvá z nich sa vzťahuje na kritériá prináležitosti do kategórie tých, ktorí majú nárok na podporu, alebo – inými slovami – určuje, kto môže alebo nemôže získať príspevok. Druhá úroveň sa vzťahuje ku kritériám posudzujúcim mieru núdze žiadateľov. Tretia úroveň sa vzťahuje k rôznym požiadavkám na správanie

⁴⁴ Hoci je pomerne veľká diskrepancia medzi výsledkami jednotlivých prieskumov (možno odlišné kritériá nároku platné v jednotlivých rokoch alebo iná metodika – podrobnejšie dopytovanie na príspevok na bývanie v opakovanom zisťovaní), rozdiel medzi prostrediami je trvalý. V prieskume z roku 2005 iba 15,7 % skúmaných rómskych domácnostiach dostalo príspevok (7,8 percent v segregovaných osadách), zatiaľ čo v prieskume v roku 2010 dosiahla táto miera 77 % (58 % v segregovaných osadách).

skupiny, ktorá má nárok na podporu. Nasledujúci text sa zameriava na kritériá podmienenosti príspevku na bývanie nie vyčerpávajúcim spôsobom, ale so zameraním na najdôležitejšie prvky ako boli účinné od januára 2014.

5.2.1. Kritériá vo vzťahu ku kategórii poberateľov (alebo „Ste členom privilegovanej skupiny?“)

Prvou a základnou podmienkou na získanie akejkoľvek dávky je príslušnosť k definovanej kategórii podpory. Kategória podpory je definovaná z hľadiska prístupu a rozdeľuje ľudí do identifikovaných (privilegovaných) a znevýhodnených skupín. Do prvej skupiny patria tí, ktorí môžu mať prístup k dávke, a do druhej tí, ktorí ho nemôžu mať, a to bez ohľadu na to, či sa kvalifikujú na iných úrovniach (napríklad podľa testu príjmov). Príspevok na bývanie je podmienený dvoma kritériami:

- Prvé z nich je trvalý pobyt, čo je pomerne inkluzívne kritérium. Zahŕňa nielen občanov Slovenskej republiky, ale aj utečencov a osoby pod inou formou medzinárodnej ochrany, ktorých počet je však na Slovensku pomerne nízky.⁴⁵ Takto nastavené kritérium pobytu nebolo zmenené od roku 2004.
- Druhé kritérium súvisí s majetkovými vzťahmi. V posledných rokoch bolo toto kritérium viackrát modifikované, ale v podstate iba v tom, že všeobecnejšie formulácie sa stali viac špecifické. Spočiatku do skupiny, ktorá mohla uplatniť nárok na príspevok, spadali iba vlastníci a nájomníci bytov a domov. Neskôr bola kategória postupne rozšírená aj na žiadateľov s právom doživotného užívania, spoluvlastníkov a klientov dlhodobých zariadení sociálnych služieb. Do týchto zariadení momentálne patria: útulky, domovy na polceste, krízové strediská, zariadenia podporovaného bývania, zariadenia pre seniorov a zariadenia núdzového bývania.

Medzi augustom 2006 a januárom 2014 existovala jedna sociálna skupina, ktorá bola oslobodená od splnenia podmienky majetkových vzťahov. V zmysle novely zákona o sociálnom poistení v roku 2006⁴⁶ poberatelia (starobných aj invalidných) dôchodkov, ktorí dosiahli vek 62 rokov, mali nárok na príspevok na bývanie bez toho, aby museli preukázať vlastníctvo, prenájom alebo akýkoľvek iný vzťah k majetku. Podľa respondenta z úradu PSVR vláda zaviedla túto zmenu z presvedčenia, že: „osoba, ktorá pracovala celý svoj život, si zaslúži vyšší príjem ako tí, čo nepracovali“. Ako ilustruje tento výrok, príspevok na bývanie bol vnímaný a fungoval aj ako príspevok k zvýšeniu príjmu dôchodcov, čo je do istej miery v rozpore s jeho pôvodným zámerom – úhrada nákladov spojených s bývaním. Takáto funkcia PnB bola zrušená zmenou zákona a od roku 2014 sú aj dôchodcovia povinní predložiť doklady o ich vzťahu k majetku (vlastníctvo, nájom alebo právo na doživotné užívanie), rovnako ako iní žiadatelia.

⁴⁵ Podiel cudzincov v roku 2015 predstavoval v celkovej populácii Slovenska 1,56 % (www.iom.sk); v rovnakom roku bol ročný priemerný podiel zahraničných osôb poberajúcich PnHN len 0,25 % (vlastný výpočet zo štatistík ÚPSVaR).

⁴⁶ Zákon z 21. apríla 2006, ktorý zmenil zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, bol v platnosti od augusta 2006 do januára 2014.

5.2.2. Kritériá vo vzťahu k životným okolnostiam (alebo „Ste dostatočne chudobný?“)

Ďalším krokom pre stanovenie členstva v kategórii poberateľov je posúdenie okolností žiadateľa. Toto prebieha dvoma spôsobmi. Jedno kritérium definuje, čo predstavuje domácnosť, vrátane jej veľkosti a rozsahu (rodičovskej) zodpovednosti. Druhé kritérium je test príjmov, ktorý posudzuje mieru núdze domácnosti tým, že definuje typ príjmov a ich hranicu. Pre žiadateľov na tejto úrovni sú tieto kritériá kľúčové, pretože v konečnom dôsledku určujú, na akú výšku príspevku budú mať nárok.

Čo sa týka veľkosti domácnosti, v minulých rokoch nastali určité zmeny. Dospelé deti do veku 25 rokov, ktoré nemajú príjem alebo zarábajú menej ako mesačná minimálna mzda a žijú so svojimi rodičmi, boli dlho posudzované spoločne s rodičmi ako jedna domácnosť. Ale pred rokom 2014 bolo možné oddeliť deti od rodičov, ak nežili doma a rodičia predložili na úrad PSVR čestné vyhlásenie. Posledná novela PvHN (zákon č. 417/2013) už neumožňuje prijatie takéhoto vyhlásenia ako dôkaz.⁴⁷ Zákon tiež stanovuje, že v prípade, ak sa dieťa odsťahuje od rodičov a žiada o pomoc v hmotnej núdzi, najprv musí ísť na súd vyriešiť výživné, a až potom môže mať nárok na DvHN a príspevok na bývanie. Ďalšie obmedzenie reformy 2014 je skutočnosť, že deti, ktoré sa pripravujú na budúce povolanie dennou formou štúdia (magisterské štúdium), sú považované za jednu domácnosť s rodičmi aj potom, keď dosiahli vek 25 rokov.⁴⁸

Je dôležité pripomenúť aj prípady tých domácností, keď viaceré žijú spolu v jednej nehnuteľnosti. Od januára 2013 sa v takýchto viacnásobných domácnostiach príspevok vypláca iba jednej z nich, a to bez ohľadu na to, či je byt vhodný pre spolunažívanie (a nie je napríklad preplnený). V roku 2015 sa toto ustanovenie uvoľnilo v tom zmysle, že z dvoch možných súm má podporovaná domácnosť automaticky nárok na vyššiu sumu (89,20 Eur).

Čo sa týka testu príjmov, v roku 2014 bolo tiež pár zmien v druhoch príjmov a majetku, ktoré sa berú do úvahy. Niektoré príspevky, ako napríklad osobitný príspevok pre dlhodobo nezamestnaných, ktorí si nájdu zamestnanie, a príspevok na starostlivosť pre náhradných rodičov, kým ich dieťa nedosiahne veku troch rokov, sa nepočítajú. Ďalšie uvoľnenie predstavuje fakt, že motorové vozidlo, ktoré je podľa technického preukazu staršie ako desať rokov, sa už tiež nepočíta ako majetok (predtým to bolo 20 rokov). Ale na druhej strane – napríklad 75 % príspevku na aktivačnú činnosť formou dobrovoľnej služby sa ako príjem počíta.⁴⁹

5.2.3. Kritériá vo vzťahu ku správaniu poberateľov (alebo „Správate sa správne?“)

Tretia úroveň podmienenosti – kritériá správania – nadobúdajú platnosť až potom, keď je nárok na dávku určený. Táto úroveň má funkciu regulovať pokračovanie poberania dávok. Tieto podmienky sa skladajú z rôznych opatrení, ktoré sprísňujú alebo uvoľňujú požiadavky správania rôznych druhov poberateľov prostredníctvom právnych predpisov a administratívnych usmernení. Pre poberateľov je táto úroveň dôležitá z hľadiska toho, či v budúcnosti môžu naďalej dávku dostávať.

⁴⁷ Zákon nedefinuje, čo predstavuje legitímny dôkaz pre ÚPSVaR, že dieťa medzi 18 a 25 žije v samostatnej domácnosti od svojich rodičov. Dá sa predpokladať, že je to pracovná a nájomná zmluva v byte odlišná od rodičov.

⁴⁸ Doktorandi sú od tohto obmedzenia oslobodení a už môžu byť posudzovaní ako samostatná domácnosť, pričom doktorandské štipendium sa započítava ako príjem (§ 4 ods. 2 zákona č. 417/2013).

⁴⁹ Testovanie príjmov pre PvHN sa vypočítava veľmi zložitým spôsobom. Pre celkový prehľad o zozname jednotlivých príjmových položiek, ktoré sú zohľadnené, a miera v akej sú započítané pozri napr. Kusá (2014) alebo zákon č. 417/2013 o PvHN (<http://www.epi.sk/zz/2013-417>).

V prípade príspevku na bývanie je hlavnou požiadavkou na správanie to, že poberateľ uhrádza náklady spojené s bývaním alebo v prípade nedoplatkov predloží dohodu o splátkach a potvrdenie o riadnom plnení splátkového kalendára. Táto podmienka bola súčasťou zákona o PvHN už v roku 2004 a v roku 2014 sa zmenila iba v tom ohľade, že jednotlivé druhy platobných položiek, tak isto ako majetkové vzťahy, boli špecifikované pre rôznych poberateľov. Vlastníci domov sú skúmaní za úhradu daní z nehnuteľnosti a poplatkov za komunálny odpad, vlastníci bytov sú skúmaní aj za úhradu iných služieb (napr. poplatky za správu a za vodu). Ďalšiu kategóriu tvoria nájomníci, ktorí – bez ohľadu na typ obydli – sú skúmaní za úhradu nájomného a za všetky služby spojené s bývaním podľa nájomných zmlúv. Z rozhovorov vieme, že je tu určitý priestor pre manévrovanie, pretože majitelia v nájomných zmluvách zahŕňajú rôzne položky. Všeobecná prax pracovníkov úradov PSVR však je, že berú do úvahy všetky položky, ktoré sú v nájomnej zmluve vymenované („všetko, na čo máme dohľad“).

Analýza sa pokúšala poukázať na to, že klienti v hmotnej núdzi musia spĺňať niekoľko kritérií pred tým, ako môžu mať prístup k príspevku na bývanie. V roku 2014 sa kritéria podmienenosti pre príspevok mierne zmenili. Klienti niektorých zariadení sa stali oprávnení na príspevok, zatiaľ čo niektoré oslobodenia pre dôchodcov boli zrušené, v dôsledku čoho sa zmenila aj funkcia príspevku. Z doplnku k dôchodku sa stal „skutočný“ príspevok na bývanie. V nasledujúcej podkapitole sa pozrieme na to, aký dopad majú kritériá podmienenosti na rôzne skupiny ľudí v systéme PvHN.

5.3. Zahrnuté a vylúčené skupiny

Vo vzťahu ku kritériám podmienenosti príspevku na bývanie je analyticky možné rozlíšiť tri typy domácností: 1) bezpečné skupiny, ktoré majú všetky formálne práva k majetku; 2) vylúčené skupiny, ktoré používajú formálne „nelegálny“ majetok; a 3) zraniteľné skupiny, ktoré sú ohrozené vylúčením.

Poberatelia v „bezpečnej skupine“ sú hierarchizovaní podľa podmienok kategórie. Dôchodcovia bývali tou „najprivilegovanejšou“ podskupinou, lebo mali nárok na príspevok na bývanie nielen bez ohľadu na uhrádzanie nákladov spojených s bývaním, ale aj bez toho, aby mali akékoľvek vlastnícke alebo iné formálne práva k nehnuteľnosti. Zákonodarca preukázal vysokú mieru odhodlania, aby zvýšil mieru prístupu k príspevku na bývanie u tejto podskupiny. Jeden respondent, ktorý pracoval na úrade PSVR v auguste 2006, keď bola zavedená výnimka pre dôchodcov, spomínal na to nasledujúcim spôsobom:

„Boli sme vtedy dosť zaťažení. Dokonca ministerstvo to bralo tak vážne, že dali zoznam pre pracovníkov úradu – vtedy ešte neboli ‘tereňáci’ – koho sme museli vyhľadávať a vyplniť s ním žiadosť. Aj keď oni niektorí [klienti] povedali, že to nepotrebnú.“

„Privilegovaná“ pozícia dôchodcov čiastočne prežila v kategórii práva doživotného užívania, kde žiadosť o príspevok musí byť podaná iba raz (nie sú opätovne prehodnocovaní) a uhrádzanie nákladov spojené s bývaním nie je v ich domácnostiach skúmané. Avšak len zlomok bývalých poberateľov v dôchodkovom veku bol schopný znovu žiadať príspevok na bývanie pod týmto titulom.

Trochu viac privilegované postavenie majú vlastníci domov v porovnaní s vlastníckmi bytov a nájomníkmi. U vlastníkov domov sa neskúma, či pravidelne uhrádzajú náklady na bývanie alebo splátky z nedoplatkov, a prehodnocujú sa o polovicu menej často ako nájomníci.

V celoročných zariadeniach sociálnych služieb sa zdalo, že prístup k príspevku sa veľmi líši v závislosti od typu klientskej skupiny a od podmienok prijatia do jednotlivých zariadení. Napríklad v

zariadeniach pre seniorov sa zabezpečenie príspevku na bývanie považovalo, na základe rozhovorov, za najmenej problematické (Box: Prístup k príspevku na bývanie v domove dôchodcov). Na druhej strane v útulkoch boli, podľa rozhovorov, klienti považovaní za najviac „prechodných“ – vypadávali a vracali sa viackrát zo/do systému, preto často prišli aj o príspevok na bývanie. Miera vypadávania v útulkoch sa tiež zvyšuje so sprísňovaním podmienenosti správania v zariadeniach, ako je kontrola triezvosti a obmedzovanie vstupného času a doby pobytu. Tiež sa môže zvyšovať s počtom požiadaviek na dokumentáciu, ako napríklad potvrdenie o evidencii uchádzačov o prácu, statusu bezdomovectva (poskytne mestský/ obecný úrad) a rôzne zdravotné prehliadky (napríklad potvrdenie o bezinfekčnosti, výter z rekta, RTG pľúc a podobne).

Tabuľka 5.3.1. Vplyv podmienenosti príspevku na bývanie na žiadateľov podľa ich statusu bývania a schematická reprezentácia posudzovacích kritérií pre „bezpečné skupiny“

Bezpečné skupiny				
Kategória	Prehodnotenie	Preukazovanie nákladov	Splátkový kalendár	TKO
Dôchodcovia	Nikdy	Žiadny dokaz nie je potrebný	Nie	Nie
Právo doživotného užívania	Nikdy	Žiadny dokaz nie je potrebný	Nie	Nie
Vlastníci domov	12 mesiacov	Daň z nehnuteľnosti	Nie	Áno
Vlastníci bytov	6 mesiacov	Daň z nehnuteľnosti + náklady na bývanie ⁵⁰	Áno	Áno
Nájomníci	6 mesiacov	Nájomné + náklady na bývanie podľa nájomnej zmluvy	Áno	Áno
Klienti v celoročných zariadeniach	12 alebo 6 mesiacov, v závislosti od nájomnej zmluvy	Náklady za služby	Nie	Nie
Zraniteľné skupiny				
• Poberatelia s nedoplatkami • Obyvatelia dvojdomov, spolunájomníci, viaceré domácnosti • Klienti v útulkoch • Mladí ľudia opúšťajúci ústavnú starostlivosť a bývalí väzni				
Vylúčené skupiny				
• Nájomníci, ktorí najímajú izbu • Klienti ubytovní • Klienti v týždenných zariadeniach • MRK v subštandardných obydliach • Bezdomovci v subštandardných obydliach/ ľudia, ktorí spia na ulici				

Poberatelia v „zraniteľných skupinách“ sú tí, ktorí poberajú príspevok na bývanie, ale hrozí im vylúčenie z dôvodu ich okolností a správania. Okrem klientov v útulkoch sa dajú identifikovať dve

⁵⁰ Náklady na bývanie pre vlastníkov bytov zvyčajne zahŕňajú náklady na vodu a ďalšie služby ako oprava, údržba a poplatky za správu. Ďalej môžu zahŕňať tzv. ďalšie náklady, napr. za výťah, upratovanie a poistenie bytu. Zdroj: <http://byvanie.pravda.sk/peniaze-a-paragrafy/clanok/20033-ako-si-skontrolovat-rocne-vyuctovanie/>. Pre nájomníkov, tento zoznam môže zahŕňať aj ďalšie služby, ako napríklad elektrina a plyn, ak tie sú rozpísané v nájomnej zmluve.

hlavné skupiny. Jednou z nich sú domácnosti žijúce v nejakej špecifickej forme bývania, ako je spolunájomníctvo alebo viaceré domácnosti v jednej nehnuteľnosti. V súlade s novelou zákona o pomoci v hmotnej núdzi príspevok môže byť vyplatený iba pre jednu domácnosť v jednom obydľí, aj keď viaceré domácnosti, ktoré žijú spolu, sú všetky v hmotnej núdzi. V praxi to znamená, že ak viac ako dve dospelé osoby žijú v takomto usporiadaní, tak v skutočnosti dostanú zníženú sumu príspevku v porovnaní so situáciou, keby žili oddelene. To isté platí aj pre obyvateľov bývajúcich v dvojdomoch, ktorí v podstate žijú v dvoch samostatných bytových jednotkách, ale ich domy majú iba jedno súpisné číslo a (niekedy) aj spoločné merače elektriny. V takýchto prípadoch sa príspevok na bývanie vypláca iba pre jednu domácnosť.

Box: Prístup k príspevku na bývanie v jednom dome seniorov navštívenom počas terénneho výskumu

Cena ubytovania a služby bola 300-400 EUR mesačne pre klientov, v závislosti od zdravotného stavu. Podľa sociálnej pracovníčky pracujúcej v zariadení klienti platili náklady za službu zo svojich dávok, rôznych (starobných, invalidných, atď.) dôchodkov, a čo je dôležitejšie, s pomocou ich detí.⁵¹ 25 % z pomoci v HN (cca 40 EUR), musí ostať u klienta, zariadenie im ho nemôže odobrať. V prípade nedoplatkov boli klienti chránení pred exekútorom, ktorý mohol odpočítať iba minimálnu sumu od klientov (cca 10 EUR), ak nemali žiadny majetok. Chudobní klienti, ktorých okolnosti sa zmenili (napr. stratili pomoc dieťaťa), údajne neboli vysťahovaní, ale obec "sa snažila prispieť" na nich. Celkovo sa dá povedať, že klienti mali relatívne vysokú úroveň finančnej ochrany a nezaznamenali problémy s poberaním príspevku na bývanie. Akonáhle bol chudobný klient prijatý do zariadenia, niekoľko kontrolných mechanizmov zaistilo, aby mohli naďalej poberať príspevok.

Druhou ohrozenou skupinou sú poberatelia v ťažkej finančnej situácii, čo – ako sa potvrdilo v terénnom výskume – bolo často spojené s dlhmi. Sem patria domácnosti, ktoré majú nedoplatky, a sotva sa im podarí platiť mesačné splátky. Ďalšiu príčinu ťažkej finančnej situácie sme zistili napríklad pri výskume v jednom okresnom meste, kde poplatky za komunálny odpad boli obzvlášť častý zdroj dlhu klientov v útulkoch predtým, kým sa nasťahovali do zariadenia. Jedna klientka napríklad uviedla, že sa zadlžila, pretože mesto za ňu započítalo poplatok počas doby, keď žila na ulici potom, čo opustila detský domov. Podobne inému klientovi sa nakumulovali dlhy počas doby, čo strávil vo väzení, pretože „poplatok za komunálny odpad treba uhradiť aj vtedy“ – ako mu bolo povedané. V čase rozhovoru obaja respondenti poberali príspevok na bývanie, lebo žili v útulku a riadne platili splátky. Avšak ich dlhodobé vyhliadky na stabilnejšie bývanie boli kvôli dlhom vážne ohrozené.

Ľudia v hmotnej núdzi, ktorí sú vylúčení z nároku na príspevok na bývanie, sú zložení z rôznych podskupín. Jedna časť zahŕňa ľudí žijúcich v obydliach, ktoré nezodpovedajú bežným technickým normám. Patrí sem pomerne veľká populácia, napríklad MRK na nevysporiadaných pozemkoch a žijúce v chatrčiach alebo v iných formách neskolaudovaného obydľia; ale tak isto bezdomovci žijúcich v záhradkárskejších oblastiach bez nájomnej zmluvy. Čo odlišuje týchto obyvateľov od tých, ktorí majú nárok na príspevok na bývanie je, že žijú v neformálnych obydliach. Avšak títo obyvatelia si tiež musia zabezpečiť (ako všetci ostatní) základné potreby, ako je voda a kúrenie. Okrem toho sú zvyčajne tiež povinní hradiť poplatok za komunálny odpad alebo riskovať akumulovanie dlhov a prísť o nárok na jednorazové dávky.⁵² V praxi teda nie sú náklady na bývanie pre obyvateľov v

⁵¹ Opytovaná sociálna pracovníčka zdôraznila, že zákon (presnejšie zákon o rodine č. 36/2005 Z. z.) predpisuje zodpovednosť jednotlivca starať sa nielen o svoje deti, ale aj o svojich rodičov, keď zostarnú.

⁵² Počas terénneho výskumu sme zaznamenali, že viaceré samosprávy podmienili nárok na jednorazovú dávku tomu, že žiadatelia nemohli mať žiadne nedoplatky voči obci.

neformálnych osadách pravdepodobne výrazne nižšie ako náklady poberateľov, ktorí sú vlastníkami domov. Jediný dodatočný náklad, ktorý z dôvodu neformálnosti (nezákonnosti) obydliia nemusia platiť, je daň z nehnuteľnosti.

Zatiaľ čo na jednej strane je bývanie v neformálnych obydliach dôvodom z vylúčenia nároku na príspevok, na strane druhej formalita vlastníckych vzťahov nie je jediným kritériom nároku na príspevok na bývanie. Kľúčové je, či má žiadateľ formálny vzťah k právnomu typu nehnuteľnosti uznávaného zákonom. Napríklad ľudia, ktorí najímajú izbu, nemajú nárok na príspevok na bývanie, aj keď majú nájomnú zmluvu, lebo zákon uznáva iba nájomcov bytu a domu ako oprávnenú kategóriu. Ďalším typom neuznaného zmluvného vzťahu je ubytovanie v krátkodobom zariadení sociálnych služieb, ako je napríklad nocľaháreň, kde sa klienti do značnej miery prekrývajú s tými v útulkoch, a ako sa točia v systéme sociálnych zariadení pre bezdomovcov získajú alebo stratia nárok na príspevok. Podobne klienti ubytovní, ktorí zvyčajne dostanú zmluvu o ubytovaní namiesto nájomnej zmluvy, sú tiež vylúčení z oprávnenosti, lebo nie sú v správnom type zmluvného vzťahu. A napriek tomu, že sa predpokladá, že klienti týchto ubytovní sú hlavne krátkodobí obyvatelia, ktorí používajú tento typ bývania len dočasne, výskumy naznačujú, že pravdepodobne opak je pravdou. V jednej z hlavných ubytovní skúmaných v Bratislave bola napríklad priemerná dĺžka pobytu klientov viac ako päť rokov (IVPR 2016: Sčítanie bezdomovcov).

Analýza v tejto podkapitole sa zamerala na vplyv podmienenosti na rôzne skupiny ľudí. Kým úloha týchto podmieneností je kľúčom k pochopeniu, kto má a kto nemá prístup k príspevku na bývanie, nemali by sme zabudnúť, že existujú ďalšie nástroje, ktoré silne ovplyvňujú jeho efektivitu. Na Slovensku sú dostupné rôzne granty a pôžičky, najmä prostredníctvom Štátneho fondu rozvoja bývania (SFBR), ktoré sú zamerané na zvýšenie bytového fondu. Pritom krajina je známa pre extrémne nízky podiel bytov na obyvateľov v EÚ⁵³ a dokonca aj za pokles podielu verejných výdavkov na bývanie (Pittin, 2015). Výsledkom je, že mnohí ľudia musia bývať v preľudnených obydliach, pretože nemajú kde ísť. Ak iné nástroje bytovej politiky, najmä na strane ponuky, nebudú lepšie využité, ťažko možno očakávať, že príspevok na bývanie bude sám schopný vyriešiť situáciu ohľadne bývania.

5.4. Poznámka o poplatku za komunálny odpad a o „starých dlhoch“

Dlhy za komunálny odpad sú problémom nielen pre klientov v útulkoch, ale tiež pre príslušníkov a príslušníčky marginalizovaných rómskych komunit. V okresnom meste mestský úrad, v dôsledku masového zadĺženia obyvateľov z „rómskej osady“, nezabezpečoval v tejto časti mesta štandardný odvoz odpadu (s pomocou kontajnerov, „kuka“ nádob, popolníc) a podľa nášho názoru, ani nezohľadňoval realisticky potrebu odvozu odpadu. Pre približne štyri tisíc obyvateľov slúžili štyri veľkorozmerné kontajnery na zmiešaný odpad, ktoré boli vyvážané iba raz za týždeň. Ako výskumníci, ktorí navštívili osadu, sme sa na vlastné oči mohli presvedčiť, že kontajner už na druhý deň po jeho vyprázdnení, bol preplnený až nad okraj. Všadeprítomný neporiadok v okolí hlavnej prístupovej cesty k osade vytváral dojem, že miestni obyvatelia sú nedbanliví ohľadne čistoty. Keď sa však zamyslíme nad systémom odpadového manažmentu v osade prideme k záveru, že udržať čistotu prakticky ani nie je možné, pretože obyvatelia osady nemajú prístup k adekvátnemu množstvu zberných nádob. Tento fakt sa dá vnímať aj ako diskriminačná prax samosprávy voči

⁵³ Iba s 370 bytmi na 1 000 obyvateľov malo Slovensko druhý najnižší podiel bytov v EÚ v roku 2014. Rovnaký ukazovateľ bol napríklad 445 bytov v Maďarsku; 469 v Českej Republike; a 555 v Rakúsku (Pittin, 2015).

miestnym Rómom a neprimeraný trest za dlhy. Prax, ktorú mesto uplatňuje voči dlžníkom mimo „rómskej osady“ je taká, že neznižuje úroveň služieb a nie sú trestaní kolektívne, ale individuálne úrokmi z omeškania. Okrem toho, kolektívny „trest“ znížením úrovni služieb pre celú obytnú štvrť môže pôsobiť diskriminačne a domotivujúco aj voči tým domácnostiam, ktoré nemajú podlžnosti, ale majú prostriedky aj záujem si riadne uhradiť dlhy a začať s čistým štítom.⁵⁴

Ďalšou problematickou otázkou, ktorá sa ukázala na základe výskumu v teréne, boli „staré dlhy.“ V kontexte príspevku na bývanie sa ako „staré dlhy“ označujú akékoľvek nedoplatky, ktoré klient má voči obci, ale ktoré zároveň vznikli mimo obdobia, ktoré úrady PSVR skúmajú v rámci posúdenia nároku. Keď klient prvý krát odovzdá žiadosť, jeho platobná história sa spravidla skúma iba za predchádzajúci mesiac. Počas opätovného prehodnocovania žiadosti sa platobná história skúma za posledných šesť alebo dvanásť mesiacov (v závislosti na kategórii klienta). Ako nám vysvetlila jedna pracovníčka úradu: „Staršie dlhy za nájomné alebo komunálny odpad, keď možno ten človek ani nebol v hmotnej núdzi, nás nezaujímajú“.

K problému starých dlhov a dlhov za komunálny odpad vo vzťahu k príspevku na bývanie môže obec pristúpiť dvoma spôsobmi, ktoré vo veľkej miere záležia na vzájomných vzťahoch v obci a osobných predpokladoch starostu alebo vedenia. Na jednej strane môže zabrániť klientom v prístupe k príspevku na bývanie kvôli predchádzajúcim nedoplatkom. Jedna pracovníčka úradu práce kritizovala tieto praktiky nasledujúcim spôsobom:

„Príspevok, podľa zákona, neslúži na úhradu dlhov, ale na prístrešok... na dlhy by mal slúžiť osobitný príjemca, ale niektoré samosprávy to nemajú radi, lebo sú to ďalšie starosti pre nich...“

Predpokladáme, že takéto praktiky môžu mať nepriaznivý vplyv najmä na zraniteľné skupiny, ktoré sú menej uvedomelé a schopné presadzovať svoje sociálne práva.

Na druhej strane sa obec môže dohodnúť s klientom v prípade, že má „staré dlhy“ alebo dlhy za posledných šesť mesiacov. Pri prehodnocovaní nároku na príspevok mu zástupca obce podpíše potvrdenie o úhrade nákladov na bývanie a dohodne sa s ním na nejakej forme splátkového kalendára. Interakcie medzi klientami a vedením obce majú celý diapazón podôb a generujú množstvo neformálnych praktík, ktoré ovplyvňujú konkrétnu životnú situáciu ľudí v HN.

5.5. Závery kapitoly

Z analýzy vyplýva, že v dôsledku poslednej reformy sa príspevok na bývanie stal takpovediac „skutočným“ príspevkom na bývanie. To znamená, že sa používa na to, na čo bol pôvodne určený. Stále však má svoje nedostatky: príspevok pomáha hlavne tým obyvateľom, ktorí sú chudobní (podľa testovania príjmov), ale zároveň majú ešte nejaké prostriedky, lebo sú schopní platiť nájomné. Toto sú však v praxi dve ťažko súčasne dosiahnuteľné podmienky pre značnú časť ľudí žijúcich v hlboké chudobe, špecificky pre domácnosti v rómskych osadách.

Je tiež zrejmé, že úrady PSVR majú rôzne spôsoby „dohľadu“ pre rôzne kategórie poberateľov. Preto skúmanie správania poberateľov, či „uhrádzajú náklady na bývanie,“ môže znamenať rôzne veci v závislosti na konkrétnej situácii. V praxi pracovníci a pracovníčky úradov PSVR skúmajú klientov na

⁵⁴ Problém s dlhmi za komunálny odpad a rôzne diskriminačné stratégie samospráv voči rómskym obyvateľom, ktorí boli v dlhoch za odvoz odpadu je popísaná aj v iných štúdiách o MRK. Pozri napr.: Filčák, R. - Szilvasi, M. - Škobla, D. (2017).

základe typov položiek, ktoré sú im zrejme (napr. podľa toho, aké položky sú „rozpísané v zmluvách“), alebo na základe frekvencie obdobia, v ktorom klient má platiť účty (napr. vlastníci domov uhrádzajú daň z nehnuteľnosti a poplatok za TKO raz ročne, preto je ich prehodnocovanie tiež plánované ročne). Zatiaľ čo tieto praktiky môžu mať odôvodnenie kvôli administratívnej logike, je potrebné pamätať, že môžu ovplyvniť prístup klientov k dávkam. Predpokladáme, že klienti, ktorí podliehajú častejšiemu alebo detailnejšiemu posudzovaniu kvôli kategórii do ktorej patria (alebo v dôsledku toho, či bývajú v rodinnom dome alebo bytovom dome), môžu mať väčšie problémy udržať si príspevok dlhodobejšie. Ďalší výskum by mohol bližšie preskúmať v rámci jednotlivých skupín poberateľov práve tieto aspekty príspevku na bývanie. Naša analýza tiež poukázala na niektoré možné diskriminačné praktiky voči (potencionálnym) poberateľom príspevku na bývanie zo strany obcí a miest, ktoré sú spojené s otázkou „starých dlhov“ a dlhov za odvoz komunálneho odpadu.

6. Závěry štúdie

Systém pomoci v hmotnej núdzi na Slovensku vrátane tých zmien, ktoré sa uskutočnili so zmenou zákona platnou od januára 2014, vykazuje z teoretického hľadiska výraznejší príklon k „workfare“. Je to špecifická forma politiky charakteristická určitým inštitucionálnym dizajnom a organizáciou založenou na takých programoch alebo schémach, ktoré od ľudí vyžadujú, aby si „odpracovali“ dávku v systéme sociálnej pomoci. (V klasifikácii Lodemela a Trickeyho kombinuje tri prvky: má nútiaci moment, viaže sa na prácu a je prepojená so sociálnu pomocou.)

Prax ukázala, že hoci je aktuálny systém pomoci v hmotnej núdzi ukotvený v širšej štrukturálnej politike zacielenej na boj proti chudobe, povinnosť odpracovať si základnú dávku v hmotnej núdzi má určitý „trestajúci“ náboj a je prejavom istej kontroly nad správaním sa klientov (napríklad vrátane kontroly toho, či sa dávky v hmotnej núdzi nezneužívajú). Napriek formálnej možnosti odmietnuť ponuku prác podľa § 10 zákona 417/2013 Z. z., opatrenie nie je *de facto* založené na dobrovoľnosti (pretože klientom hrozí zníženie základnej dávky) a jednotlivci sú v podstate nútení participovať v prácach, ktoré majú charakter verejno-prospešných prác. Aj keď opatrenie formálne (a v deklaratívnej rovine) poskytuje príležitosť zlepšiť šance pri nájdení práce a podporuje motiváciu nájsť si prácu, obsahuje zároveň aj sankcie pre tých, ktorí odmietnu ponuku. Toto opatrenie, ale aj iné atribúty workfare prístupu sú inšpirované presvedčením, že sociálne dávky väčšinou vedú k ich zneužívaniu a k závislosti na nich, preto je potrebné klientov „kontrolovať“ a „vychovávať“. To, že atribúty workfare a konkrétne opatrenie podľa § 10 zákona o pomoci v hmotnej núdzi sú takto výchovne vnímané zo strany úradov PSVR i obcí a miest, sa potvrdilo aj v realizovanom terénnom výskume.

Napriek výraznému poklesu počtu poberateľov PvhN (o 42 %) a poklesu nezamestnanosti (o 31 %), v období od januára 2013 do mája 2016, na základe štatistických dát sa nedá jednoznačne povedať, že existuje priama kauzalita medzi týmito trendami a zmenami v zákone o pomoci v HN (napr. čo sa týka „odpracovania“ dávky v HN). Nemáme dostatok dát takého typu, aby sme vedeli povedať, že veľký úbytok v poberateľoch PvhN musí automaticky znamenať, že si našli zamestnanie. Výpovede z hĺbkových rozhovorov so zainteresovanými aktérmi vo vybraných okresoch indikujú iba minimum úspešných zaradení poberateľov pomoci v hmotnej núdzi na trh práce. Poväčšine prípad úspešného prechodu respondenti nepoznali vôbec a hovorili skôr o „zacyklení“ v existujúcom systéme aktivácie. Validnejšie odpovede na potvrdenie či vyvrátenie takejto súvislosti neprinášajú ani údaje o miere zamestnanosti, nakoľko jej nárast nemusí byť sýtený odchádzajúcimi zo systému pomoci v hmotnej núdzi. Navyše za typickej situácie obrovských regionálnych rozdielov na Slovensku, dokonca aj v rámci jedného okresu, pokles nezamestnanosti a nárast zamestnanosti môže odrážať situáciu v okresnom meste, ale v prostredí vylúčených MRK nemusí prísť k nijakému zlepšeniu.

Kritici workfare prístupov upozorňujú v tejto súvislosti na dôležitý fakt: keďže príčinou nezamestnanosti sú predovšetkým štrukturálne problémy a bariéry v prístupe k trhu práce, povinnosť odpracovať si sociálne dávky nerieši problém nezamestnanosti a slúži prakticky len na „disciplinovanie“ chudobných na miestnej úrovni.⁵⁵ Je možné vysledovať dva odlišné pohľady aj na socializačné efekty samotných aktivačných činností. Na jednej strane zástancovia aktivácie a workfare prístupov často zdôrazňujú, že aktivačné práce pozitívne pôsobia tým, že vytvárajú priestor (doslova fyzický priestor) pre socializáciu a vzájomné kontakty izolovaných, dlhodobo nezamestnaných jednotlivcov. Na druhej strane iní autori upozorňujú na to, že priestor aktivačných

⁵⁵ Pozri napríklad nedávnu štúdiu Lajčáková, J. (ed.) 2017.

prác neposilňuje sociálny a symbolický kapitál dlhodobo nezamestnaných, pretože participant takýchto pracovných činností sú v interakcii iba vzájomne medzi sebou a v uzavretom prostredí lokality, v ktorej bývajú. Podľa týchto autorov, účasť v aktivačných činnostiach nielenže nezvyšuje sociálny a symbolický kapitál participantov, ale naopak, do veľkej miery ich môže stigmatizovať v očiach potenciálnych zamestnávateľov a prisúdiť im nálepku pasívnych a neschopných nájsť si „normálnu“ prácu. Takto koncipovaný workfare môže viesť k reprodukcii marginalizovaného postavenia dlhodobo nezamestnaných a Rómov a k ich stigmatizovaniu ako tých, ktorí sú opäť „závislí“ – tentoraz na aktivačných činnostiach.⁵⁶

Čo sa týka príspevku na bývanie, ktorý je jedným z nástrojov PvHN, ten podľa jeho súčasného nastavenia pomáha predovšetkým tým obyvateľom, ktorí sú síce chudobní (podľa testovania príjmov), ale zároveň majú ešte nejaké finančné prostriedky, pretože sú schopní platiť nájomné. Toto sú však v praxi pre značnú časť ľudí žijúcich v hlbokkej chudobe, špecificky pre domácnosti v marginalizovaných rómskych komunitách, dve ťažko súčasne dosiahnuteľné podmienky. Preto množstvo domácností, ktoré by pomoc v podobe príspevku na bývanie potrebovali, k nej v súčasnosti nemá prístup.

V teréne sa tiež ukázalo, že bariéry a prekážky, ktoré bránia lepším výsledkom pri prechode dlhodobo nezamestnaných na trh práce, sú spojené s tým, že prvok aktivácie v systéme PvHN je orientovaný iba na pracovnú integráciu (deklarované posilnenie zručností, pracovných návykov a motivácie pracovať). V systéme nie sú zároveň dôsledne aplikované prvky iných foriem podpory sociálnej integrácie (viď napríklad nedostatočný prístup k príspevku na bývanie pre všetkých v stave hmotnej núdze). Toto je transparentné najmä na pozadí nerealistických očakávaní štátu, že dlhodobo nezamestnaní príslušníci MRK budú participovať na štandardnom pracovnom procese (napríklad v montážnych dielnach automobiliek), ktorý je charakterizovaný určitým denným rytmom. Pre participáciu v takomto štandardnom pracovnom procese je však nevyhnutný určitý pocit životného komfortu a rovnováha medzi súkromným a pracovným životom (ranné vstávanie, teplé raňajky, dostupnosť miesta práce verejnou dopravou alebo autom, návrat domov, venovanie sa rodine, návšteva kultúrneho alebo športového podujatia, teplá večera...). Realita, v ktorej mnohí chudobní Rómovia žijú, je založená na absolútne subštandardných podmienkach bývania, v malých preľudnených obydliach postavených z materiálov ako drevo, preglejka, plech; v obydliach, ktoré sú hygienicky nevyhovujúce, často bez vody, kúpeľne, záchoda, bez izolácie a kúrenia, a ktoré neumožňujú ani veľmi skromný komfort pre jednotlivca a rodinu. Preto nie je možné vnímať a dizajnováť politiky zamestnanosti (a aplikovať prvky pracovnej aktivácie a motivácie) oddelene bez ich integrácie s politikami podpory sociálneho bývania a podpory prístupu k zdravotným a sociálnym službám.

Zo širšieho ľudsko-právneho pohľadu výskum naznačil, že súčasné nastavenie systému pomoci v hmotnej núdzi vytvára nerovnaké podmienky pre jednotlivých poberateľov. Napriek univerzálnosti je príliš závislý od lokálnych podmienok ako napríklad intenzita koncentrácie chudoby v lokalite, prístup starostu či vedenia mesta alebo obce, manažérska zručnosť koordinátorov pre vytváranie možností a podoby pracovnej aktivácie, celková marginalizácia regiónu či lokality a jeho vzdialenosť od pólov ekonomického rastu, história a kvalita inter-etnických vzťahov, a pod. Obyvatelia s rovnakým nárokom na pomoc v hmotnej núdzi a vyhovujúci rovnakým kritériám nároku sú v realite vystavovaní značne odlišným situáciám a sú na nich uplatňované odlišné nároky, čo má v sebe značný diskriminačný potenciál pre mnohých z nich. Systém zavádza nerovnakosť v podmienkach a preto môže spôsobovať nerovnaké výsledky.

⁵⁶ Pozri napr. Grill 2014.

Pri pohľade z inej perspektívy, súčasné nastavenie systému nerešpektuje a dostatočne nezohľadňuje rôznorodosť klientov. Životná situácia, okolnosti či ľudský potenciál poberateľov sociálnej pomoci sú rôzne, čo si nezriedka vyžaduje špecifický prístup. Nie na každého má to isté opatrenie aj rovnaký pozitívny efekt: niekoho môže aktivačná činnosť istého typu skutočne pracovne motivovať a napomôcť jeho širšej integrácii, u iného môže mať úplne opačný efekt – posilniť stigmy a rezignáciu na zapojenie sa na trh práce a viesť k prehĺbeniu sociálnej izolácie.

Ako už viaceré výskumy v predchádzajúcich rokoch, aj tento výskum poukázal na rozdielnosť vo vnímaní a prístupe k jednotlivým skupinám klientov. Výrazné predovšetkým bolo vnímanie rómskych klientov ako veľmi problematickej a špecifickej skupiny. Nezriedka bolo zdôvodňované predchádzajúcimi skúsenosťami, ale sýtli ho aj stále pomerne rozšírené stereotypné predstavy o Rómoch a *esencializovanie* (zovšeobecňovanie) ich správania.

V kontexte hlavných cieľov výskumu sa prejavilo pomerne skeptické vnímanie významu aktivačných prác a ich malý prínos pre zamestnanosť zo strany všetkých hlavných aktérov (úrady, obce a mestá a samotní participanti). Hoci oficiálne je aktivačný príspevok určený na podporu získania, udržania, prehĺbenia alebo zvýšenia vedomostí, odborných zručností, praktických skúseností, pracovných návykov na účely zvýšenia pracovného uplatnenia na trhu práce, dlhoročné skúsenosti pracovníkov úradov PSVR a obcí vyznievali skepticky. Mnohí klienti sú na aktivačnom príspevku roky a kolujú medzi jednotlivými programami, ale štandardné pracovné miesto nedokážu získať. Podľa absolútnej väčšiny oslovených sú to skôr výnimky z pravidla, obzvlášť v regiónoch alebo obciach s vysokou koncentráciou nezamestnanosti, chudoby a sociálnej odkázanosti.

A napokon: výskumné rozhovory a pozorovania vo vybraných regiónoch ukázali, že súčasné nastavenie systému pomoci v hmotnej núdzi do značnej miery supluje štandardné pracovné miesta na obciach, zväčša práve pre nízko kvalifikovanú pracovnú silu. Obce s pomocou tohto systému šetria výdavky na udržiavanie čistoty a úpravu verejných priestorov, čo by v štandardom režime znamenalo viacero plnohodnotných pracovných miest pre svojich obyvateľov. Mohli by odísť zo systému sociálnej pomoci, získať sociálne zabezpečenie aj pre dôchodkový vek či chorobu a vymaniť sa zo závislosti na dávkach. Na druhej strane je paradoxné, že so zavedením systému vznikli stovky nových pracovných miest na úradoch a na obciach, ale takmer výlučne pre vysoko kvalifikovanú pracovnú silu (aktivačné centrá a pod.), ktorá predstavuje inú cieľovú skupinu ako je tá, pre ktorú sú opatrenia určené.

Pre budúci výskum vzťahu medzi odkázanosťou na pomoc v hmotnej núdzi a zamestnanosťou, prípadne efektívnosti aktivácie možno odporúčať podrobnejšie prípadové štúdie lokalít či geografických priestorov.

7. Odporúčania

7.1. Odporúčania vo vzťahu k štátnej správe

- Systém pomoci v hmotnej núdzi a nadväzujúcich aktivačných činností je veľmi komplikovaný, a to tak pre obce a mestá, ako aj pre jednotlivých klientov. Bolo by vhodné začať reálne uvažovať nad možnosťami jeho zjednodušenia.
- Systém poistenia klientov pri jednotlivých formách aktivácie nie je štandardne zabezpečený, bolo by potrebné ho zosúladiť.
- Terénny výskum poukázal na to, že by bolo potrebné, v rámci ďalšej profesionalizácie verejnej správy, zabezpečiť tréningy pre pracovníkov a pracovníčky úradov PSVR, ktorí pracujú vo zvýšenej miere s klientami z marginalizovaných rómskych komunít. Tieto tréningy by mohli zahŕňať rôzne pre prax potrebné témy – napríklad:
 - Odbúranie „exotických“ predstáv o klientoch (chudobní Rómovia sú často nesprávne vnímaní ako tajuplná, exotická skupina, ktorá je kultúrne vzdialená svetu majority),
 - Tréning proti stereotypom a predsudkom,
 - Tréning v oblasti ľudsko-právnych záležitostí vrátane základov ľudsko-právnej agendy a antidiskriminačnej legislatívy.
- Vzhľadom na zistenú variabilitu narábania s inštitútom osobitného príjemcu zo strany obcí, pre obec by malo byť v zákone taxatívne vymedzené, čo smie a nesmie robiť osobitný príjemca.
- Bolo by potrebné zvážiť transformáciu mnohých aktivačných činností na stabilné a štandardné (verejnoprospešné) práce – so sociálnou ochranou.
- K skvalitneniu programu by mohlo dôjsť explicitným zavedením podmienky zvyšovania kvalifikácie prostredníctvom aktivačných prác, čo by mohlo viesť k zvyšovaniu zamestnateľnosti účastníkov.
- Workfare programy by mali umožniť chudobným nezamestnaným rozvíjať sa. Takýto program by mal mať rozvojový potenciál, napríklad vo forme rekvalifikácie dovzdelávania s víziou možnosti získať riadnu prácu – či už na medzitrhu práce, v obecných firmách alebo v sociálnych podnikoch.

7.2. Odporúčania pre Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny – oddelenie štatistik

- O odpracovaní dávok nie sú verejne dostupné žiadne dáta v mesačných štatistikách. Za rozsiahlu analýzu bolo by dobre vedieť (mesačne a podľa oblasti): koľko ľudí dostal ponuku, koľko odpracoval, ako aj dôvody a počty vyradenia (a nie iba počty zníženia). Náklady za organizácie odpracovania by tiež mohli byť zverejnené, tak isto ako sú náklady všetkých iných vyplácaných dávok, aby sa umožnilo objektívne vyhodnotenie tohto opatrenia, napr. aj v zmysle jeho „cost-effectivity.“
- V mesačných štatistikách uvádzať poberateľov PvHN a DvHN oddelene tak, aby bol známy aj celkový počet poberateľov DvHN (už nie je pravda, že sú rovnaké, pretože klient, ktorý odmietne odpracovanie dávky podľa § 10 môže stále poberať iné príspevky).
- Uvádzať viac kategórií pri dôvode vyradenia, ktoré sú pod súhrnnou kategóriou pre "ostatní".

7.3. Odporúčania vo vzťahu ku príspevku na bývanie

- Samosprávy by mali mať povinnosť poskytovať odvoz komunálneho odpadu rovnakým spôsobom pre všetky skupiny obyvateľov, bez ohľadu na etnickú príslušnosť, sociálne postavenie, príjem alebo obytnú zónu. Mali by byť uplatnené primerané mechanizmy, aby táto povinnosť obcí bola dodržaná a mohla byť monitorovaná. (Např. štatistiky o počte a druhu odpadových nádob umiestnených a vyprázdnených v každej obytnej štvrti by mohli byť zverejnené na internetovej stránke samospráv a pod.)
- Pracovníci oddelenia služieb pre občana (OSO), resp. úradu PSVR by mali mať povinnosť, aby dostatočne informovali občanov o podmienkach dávok a prídavkov, o ktoré klienti môžu potenciálne žiadať. Například pracovníci by mali zdôrazniť, že klienti majú nárok na príspevok na bývanie v prípade, že uhradili náklady na bývanie v požadovaných mesiacoch (jeden pri nových žiadostiach, šesť pri prehodnocovaní). OSO by mal mať tiež možnosti na odvolávanie sa a postup proti potenciálnym diskriminačným praktikám obcí.
- Približne polovica ľudí v hmotnej núdzi je kategoricky vylúčená z nároku na príspevok na bývanie. V prípade, že by vláda chcela riešiť tento problém, mohla by tak urobiť niekoľkými spôsobmi. Uvádžame dve možné zásady na zmenu, jeden spôsob by sa dal nazvať „cielený prístup“ a druhý ako „univerzálny prístup“:
- V rámci cieľového prístupu by vláda mohla na jednej strane zvážiť rozšírenie nároku na príspevok pre tie vylúčené podskupiny, ktoré sú vo formálnom zmluvnom vzťahu. Tieto by mohli zahŕňať nájomcov, ktorí si najímajú izby a klientov ubytovní. Na druhej strane by obyvateľom v krátkodobých sociálnych zariadeniach a v rómskych osadách mohla byť poskytnutá špeciálna dávka (suma) na pokrytie základných potrieb ako je voda, kúrenie, ale napríklad aj odvoz tuhého komunálneho odpadu. Alternatívne, odvoz tuhého komunálneho odpadu by mohla byť pokrytá pre nízkopríjmové skupiny mimo systému PvHN samostatne štátom, rovnako ako aj zdravotné poistenie je pokryté pre všetky osoby v hmotnej núdzi alebo UoZ. To by mohlo zabrániť veľkému zadlženiu a pasci zadlženia do budúcnosti.
- V rámci univerzálného prístupu by príspevok na bývanie mohol byť odpojený od podmienok kategórie a najmä od majetkových vzťahov. V praxi by to znamenalo, že ľudia v hmotnej núdzi by automaticky mali nárok na príspevok na bývanie rovnako ako na základnú dávku v hmotnej núdzi. Vzhľadom na to, že vlastníci domov, čo je najpočetnejšia kategória poberateľov príspevku, musia ako členovia vylúčených skupín uhradiť len okrajovo vyššie náklady, takáto zmena sa nezdá úplne ako neopodstatnená. Tento druhý prístup by bol pravdepodobne drahší než prvý, aj keď univerzálnosť je vždy jednoduchšia v zmysle nákladov na administráciu. Najdôležitejšie však je, že obe intervencie by značne znížili chudobu, pričom by zároveň mali aj toľko žiadaný finančno-výchovný efekt na vylúčené skupiny: „Ak začneš hradiť svoje nedoplatky, dostaneš nejakú finančnú pomoc“. Rozdiel medzi dvoma prístupmi je miera ich možného dosahu. Ich postupné zavedenie, najprv iba v niekoľkých náhodne vybraných obciach (v rámci takzvaného "prirodzeného experimentu"), by nám umožnili presne pozorovať a porovnať takéto dopady.

Literatúra

Aktualizované akčné plány Stratégie Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020 na roky 2016 - 2018 pre oblasti: D.2.1 Oblasť vzdelávania, D.2.2 Oblasť zamestnanosti, D.2.3 Oblasť zdravia, D.2.4 Oblasť bývania a nový akčný plán pre oblasť D.2.5 Oblasť finančného začlenenia. Schválená uznesením č. 87/2017

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26278>

Clasen J. & Clegg, D (2007) Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States. In: Clasen J, Siegel NA (ed.). *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 166-197.

http://www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0013/9022/08_CLASEN_CHAP_08.pdf

“Číselník oprávnených typov pracovných činností na účel § 10 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov – pracovné aktivity pre poberateľov DvHN na účel zachovania nároku na dávku v HN”

http://www.upsvar.sk/buxus/docs/urady/BB/paragrafy/aktivacne-centrum/informacie_k_AC.pdf

“Domáci poriadok” OSS – Organizácia sociálnej starostlivosti, Sala.

<http://www.oss.sala.sk/cms/clanok/26/utulok-pre-bezdomovcov/>

Externé hodnotenie Stratégie 2020. MINV. http://www.minv.sk/?spravy_rk&sprava=externe-hodnotenie-strategie-2020

Gerbery, D. & Kusá, Z. (2009) Slovakia. Minimum Income Schemes – A study of National Policies. EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Gerbery, D. (2007) Aktuálne trendy v sociálnej politike zameranej na boj proti chudobe: úloha a spôsoby aktivácie. In: Gerbery, Daniel, Daniel Škobla, Ivan Lesay (eds.). *Kniha o chudobe. Spoločenské súvislosti a verejné politiky*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

Grill, J., (2014) Butji pro výboris. Activation (works) without mobility, labour and structural vulnerability in neo-liberalising Slovakia. UNDP Bratislava.

Handzová, Z. (2010, máj 28) Ako si skontrolovať ročné vyúčtovanie. *byvanie.pravda.sk*.

<http://byvanie.pravda.sk/peniaze-a-paragrafy/clanok/20033-ako-si-skontrolovat-rocne-vyuctovanie/>

Joint Report on Social Protection and Social Exclusion 2008. Brusel, EK 2008. Detskej chudobe je venovaná prvá kapitola „Tackling and Preventing Child Poverty and Social Exclusion of Children“ (s. 7-37)

Lajčáková J. E. Gallová-Kriglerová J. Kadlečíková Z. Balážová A. Chudžíková, (2017) Riešenie nezamestnanosti Rómov Od mýtu k praxi a späť. CVEK Bratislava http://cvek.sk/wp-content/uploads/2017/04/Nezamestnanost-Romov_studia.indd .pdf

Filadelfiová, J. & Gerbery, D. (2012) Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku 2010. Bratislava: UNDP a MPSVR

Filadelfiová, J., Gerbery, D. & Škobla, D. (2006) Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku. Bratislava: UNDP a FES

Filčák, R., Szilvasi, M., Škobla, D. (2017) No Water for the Poor: The Roma minority and local governance in Slovakia. Ethnic and Racial Studies. Taylor & Francis.

KOM(2007) 620. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu ekonomickému a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Brusel, 17. 10. 2007.

Kusá, Z. (2014) Slovak Republic – Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. European Minimum Income Network country report. EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Kusá, Z. (2011) Bytová politika a dostupnosť bývania na Slovensku. In Gerbery, D. et al. (ed.) (2011) Potrebujeme sociálny štát? Úvahy (nielen) o verejnej politike. Friedrich Ebert Stiftung.

Mýtna Kureková, L., A. Salner and M. Farenzerová, Implementation of Activation Works in Slovakia: Evaluation and Recommendations for Policy Change, Final Report (Slovak Governance Institute, 2013) dostupné tu: http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION_WORKS_REPORT_SGI.pdf

Národný program reforim SR. Schválený uznesením vlády SR č. 806/2010 dňa 17. novembra 2010. <http://www.eu2020.gov.sk/narodny-program-reforim-sr/>

Národná stratégia zamestnanosti SR do roku 2020. Schválená uznesením vlády SR č. 665 zo 17. decembra 2014 <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/narodna-strategia-zamestnanosti-slovenskej-republiky-do-roku-2020.pdf>

Národná rámcová stratégia podpory sociálneho začlenenia a boja proti chudobe. Schválená uznesením vlády SR č. 301 z 3. júna 2015 <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/narodna-ramcova-strategia-socialneho-zaclenenia-boja-proti-chudobe.pdf>

Národný projekt Sieťovanie a rozvoj verejných služieb zamestnanosti. http://www.upsvar.sk/europsky-socialny-fond/narodne-projekty-v-programovom-obdobi-2007-2013/narodny-projekt-sietovanie-a-rozvoj-verejnych-sluzieb-zamestnanosti.html?page_id=504283

NP – Šanca na zamestnanie. UPSVAR, Trenčín. http://www.upsvar.sk/tn/sluzby-zamestnanosti/narodne-projekty/np-sanca-na-zamestnanie.html?page_id=546098

NP - Cesta z kruhu nezamestnanosti. UPSVAR, Trenčín. http://www.upsvar.sk/tn/sluzby-zamestnanosti/narodne-projekty/np-cesta-z-kruhu-nezamestnanosti.html?page_id=574418

NP - Chceme byť aktívni na trhu práce (50+). UPSVAR, Trenčín. http://www.upsvar.sk/tn/sluzby-zamestnanosti/narodne-projekty/np-chceme-byt-aktivni-na-trhu-prace-50.html?page_id=574421

Ondrušová, D., Gerbery, D., Fico, M., & Csomor, G. (2016). Záverečná správa z výskumu a sčítania ľudí bez domova na území mesta Bratislavy v roku 2016. Inštitút pre výskum práce a rodiny (IVPR).

Odporúčanie Komisie z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (2008/867/ES). Úradný vestník Európskej únie L 307/11. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:SK:PDF>

Pittini, A. et al. (2015) The State of Housing in the EU 2015. Brussels: Housing Europe. <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>

Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States: Part II of the Europe 2020 Integrated Guideline. Dokument Rady 10907/10, Brusel, 9.6.2010

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVR) Štatistiky. (n.d.). Retrieved April 8, 2017, from http://www.upsvar.sk/statistiky.html?page_id=1247

“Útulok” - Šaľa. (n.d.). Retrieved April 8, 2017, from <http://www.oss.sala.sk/cms/clanok/26/utulok-pre-bezdomovcov/>

“Podmienky pre prijatie do útulku,” Považská Bystrica. (n.d.). Retrieved April 8, 2017, from http://www.cssbystrican.sk/nase-sluzby/utulok-pre-bezdomovcov/podmienky-pre-prijatie-do-utulku.html?page_id=4662

Revidovaný národný akčný plán Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 - 2015 na roky 2011 – 2015. Schválené uznesením č. 522/2011
<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19992>

Špecifické odporúčania pre Slovensko [Country specific recommendations for Slovakia].
http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_sk.htm

Štatistický úrad Slovenskej republiky (ŠÚSR). (n.d.) Dátové kocky [Data cubes]
<http://datacube.statistics.sk/TM1WebSK/TM1WebLogin.aspx>

Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020. Schválená uznesením č. 1/2012
<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20646>

World Bank (2012a) Benchmarking expenditure and performance of social assistance cash transfers in the Slovak Republic. Social Safety Net Assessment and Poverty Mapping
<http://employment.gov.sk/benchmarking-expenditure-and-performance-of-social-assistance-cash-transfers-in-the-slovak-republic.pdf>

World Bank (2012b) Who receives the Benefit in Material Need? A profile. Report for the Social Safety Net Assessment and Poverty Mapping. <http://employment.gov.sk/who-receives-the-benefit-in-material-need-a-profile.pdf>