

Dopady zmien v poskytovaní aktivačného príspevku a príspevku na bývanie v rámci pomoci v hmotnej núdzi

Autori:

Daniel Škobla, Ústav etnológie a sociálnej antropológie SAV¹

Gábor Csomor, Inštitút pre výskum práce a rodiny²

Jarmila Filadelfiová, Inštitút pre výskum práce a rodiny³

Abstrakt: The reform of the assistance in material need in Slovakia 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. Fieldwork has also shown that the obligation to work for the benefit in material need has a "punitive" character and may be a manifestation of control over the behavior of participants from the side of both municipalities and the state. 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 (for example, insufficient coverage by the housing allowance for all who need it).

Kľúčové slová: pomoc v hmotnej núdzi, aktivačný príspevok, príspevok na bývanie, úrady práce, Rómovia, Slovensko

¹ Klemensova 19, 813 64 Bratislava, Slovenská republika daniel.skobla@savba.sk

² Župné námestie č. 5-6, 812 41 Bratislava, Slovenská republika Gabor.Csomor@ivpr.gov.sk

³ Župné námestie č. 5-6, 812 41 Bratislava, Slovenská republika Jarmila.Filadelfiova@ivpr.gov.sk

1. Úvod

Boj proti chudobe a sociálna politika v tomto kontexte tradične spočíva na dvoch veľkých pilieroch, ktorými sú finančné dávky a sociálne služby. 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 recipacity.

Aktivácia v sociálnej politike sa stala jednou z kľúčových tém v podmienkach SR, kde sa počas transformačného obdobia objavovala s rôznou intenzitou a v rôznych kontextoch. 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 motivačné štruktúry vytvárané systémom sociálnych dávok, daňovým systémom a charakteristikami trhu práce. *Workfare* programy predstavujú zase špecifickú formu politiky 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). Ústretovosť politických aktérov voči podmieneným formám sociálnej pomoci je sýtená najmä moralizujúcim diskurzom o príčinách a konzekvenciách chudoby.

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 až do súčasnosti. Zároveň 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.

2. Metodológia

Kvantitatívny výskum spočíval v analýze dostupných štatistických zdrojov z databáz ÚPSVaR a zamerail sa na popisanie 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 (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). 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. 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. Pri analýzach sme sa zamerali na obdobie január 2013 až máj 2016. Takýto výsek z časového radu umožnil presne sledovať pohyby v počtoch poberateľov jednotlivých dávok a príspevkov v hmotnej núdzi tesne pred i po implementácii legislatívnych zmien.

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 pre kvalitatívny výskum: 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. Všetci členovia výskumného tímu mali zároveň predchádzajúce skúsenosti s problematikou sociálneho vylúčenia a rómskej marginalizácie, čo umožnilo analyticky zužitkovať aj predchádzajúce poznatky. Rozhovory sa uskutočnili tak, aby sa nezabudlo na hlavnú líniu výskumných otázok, a zároveň aby respondenti mali dostatočnú príležitosť vyjadriť vlastné názory. Rozhovory spravidla trvali jednu až dve hodiny. Počas jednotlivých rozhovorov alebo skupinových diskusií si výskumníci robili písomné poznámky. Súčasťou práce bola na konci pracovného dňa spravidla hodinová diskusia v tíme, ktorá slúžila na porovnanie individuálnych pozorovaní a názorov a umožnila konfrontovať rôznorodé perspektívy.

3. Pomoc v hmotnej núdzi a aktivácia. Trendy po roku 2014 vo svetle kvantitatívnych dát

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.⁴

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).⁵ Tento klesajúci trend koreluje s poklesom počtu nezamestnaných 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 %.⁶ 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. 1 demonštrujú tento dobre známy jav.

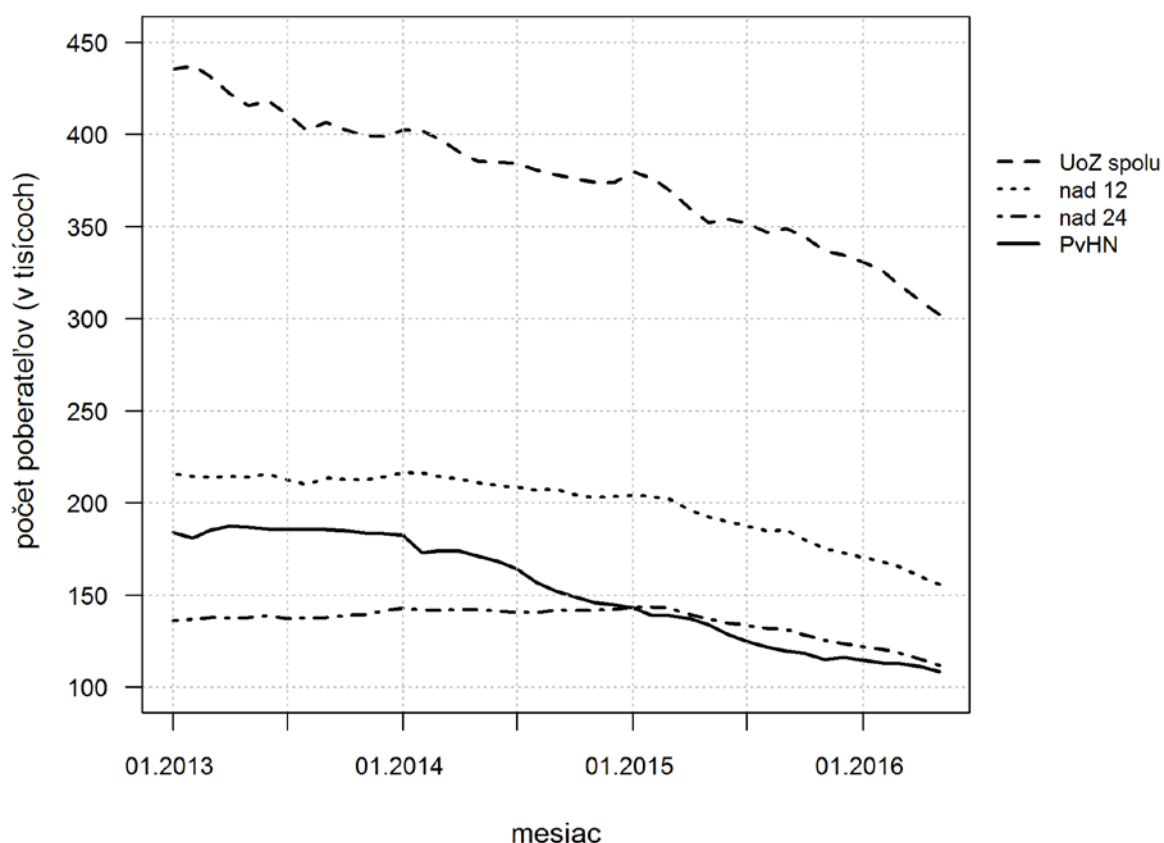
Kľúčovou novinkou reformy v roku 2014 bolo, že poberatelia dávky v hmotnej núdzi (DvHN) musia prijať ponúknutú účasť v menších obecných službách v rozsahu aspoň 32 hodín mesačne. Ak tak neurobia, teda ak odmietnu ponuku alebo neodpracujú stanovený počet hodín, čelia sankcii a dávka v HN sa im zníži (o 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“.

Graf č. 1: Počet poberateľov v systéme PvHN a počet UoZ podľa dĺžky trvania nezamestnanosti (01. 2013 – 05. 2016)

⁴ Ďalšie dávky a príspevky v systéme PvHN sú: ochranný príspevok, príspevok na nezaopatrené deti, osobitný príspevok a jednorazová dávka.

⁵ 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).

⁶ 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).

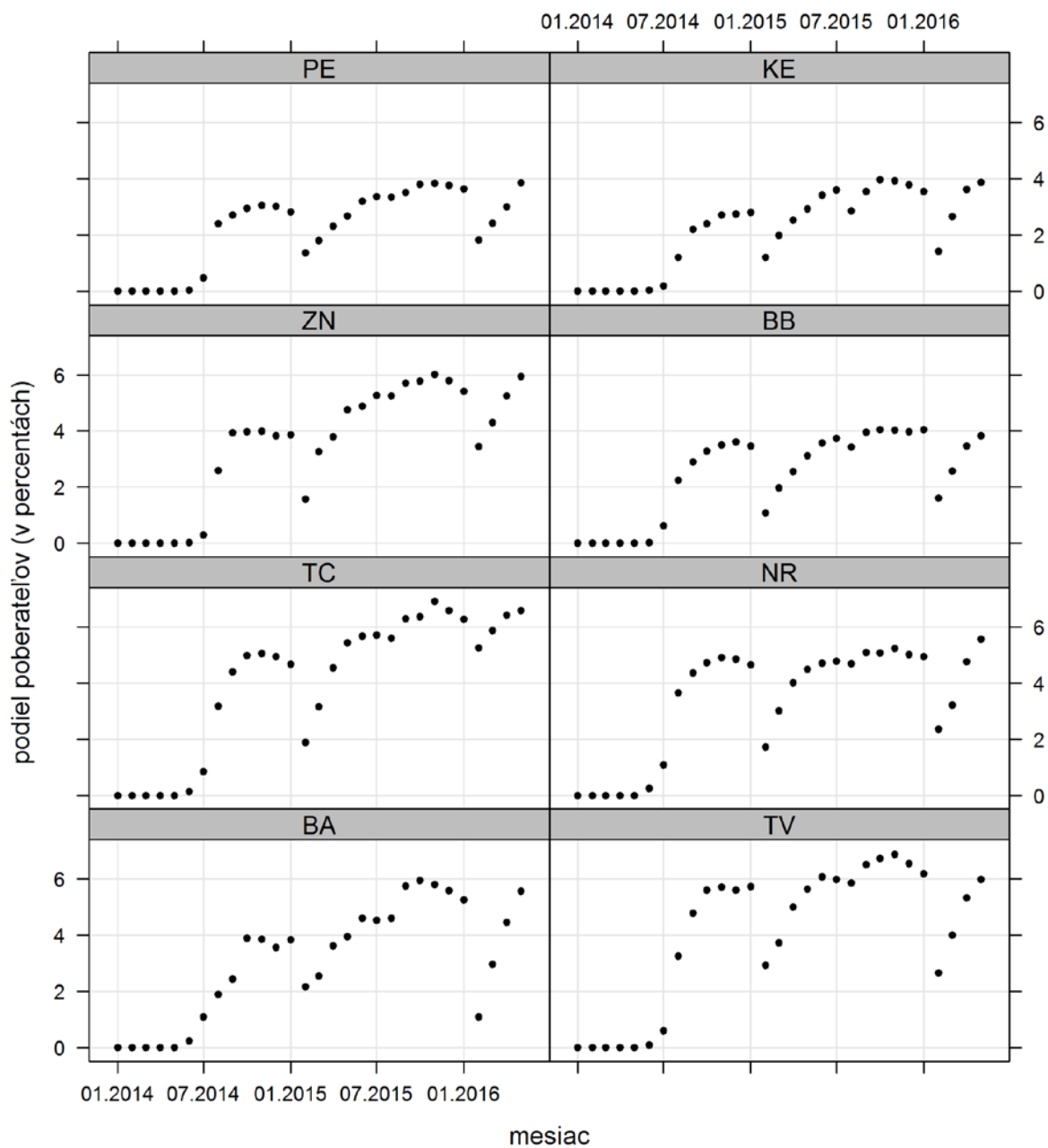


Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Legenda: 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.

Graf č.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.

Graf č. 2: Podiel poberateľov so zníženou dávkou v HN v krajoch** (01. 2013 – 05. 2016)



Zdroj: MPSVR

**Zníženie dávky za 1 až 5 členov domácnosti.

Príspevok na bývanie predstavuje významnú časť nárokovateľného príjmu pre ľudí v hmotnej núdzi.⁷ Príspevok je určený na zníženie nákladov spojených s bývaním a bol dlho kritizovaný za nízku mieru pokrytia.⁸ Jeden dôležitý dôvod pre nízku mieru pokrytia sú rôzne obmedzujúce podmienky (ako napr. vysporiadanie 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 1). V roku 2015 napríklad tento problém ovplyvnil priemerne 65 tisíc domácností, čo je približne 135 tisíc spoločne posudzovaných osôb vrátane detí.⁹

Tabuľka č. 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 %).¹⁰ Graf č. 3 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.

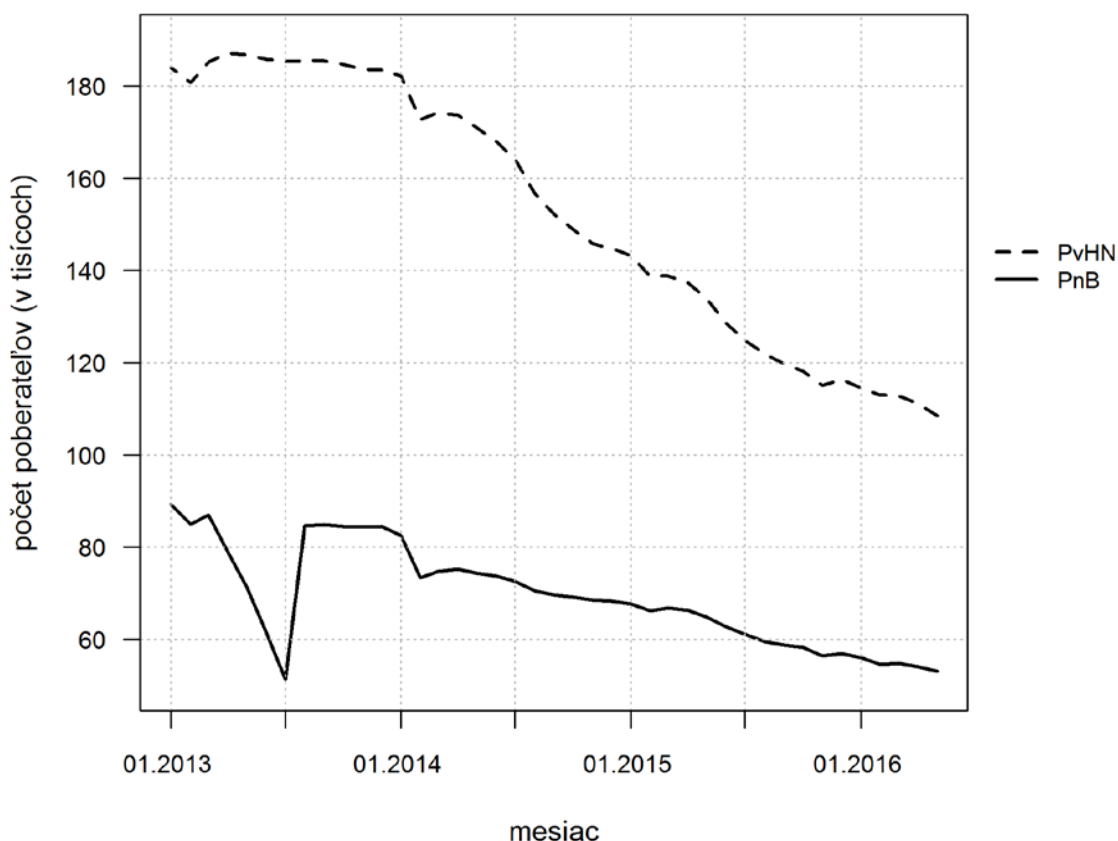
Graf č. 3: Poberatelia PvHN a poberatelia PnB na Slovensku (01. 2013 – 05. 2016)

⁷ Výška príspevku na bývanie v roku 2016 bola 55,80 EUR mesačne pre domácnosť s jedným členom a 89,20 EUR pre viacčlennú domácnosť.

⁸ Pozri napr.: Kusá 2014 alebo Kusá 2011.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

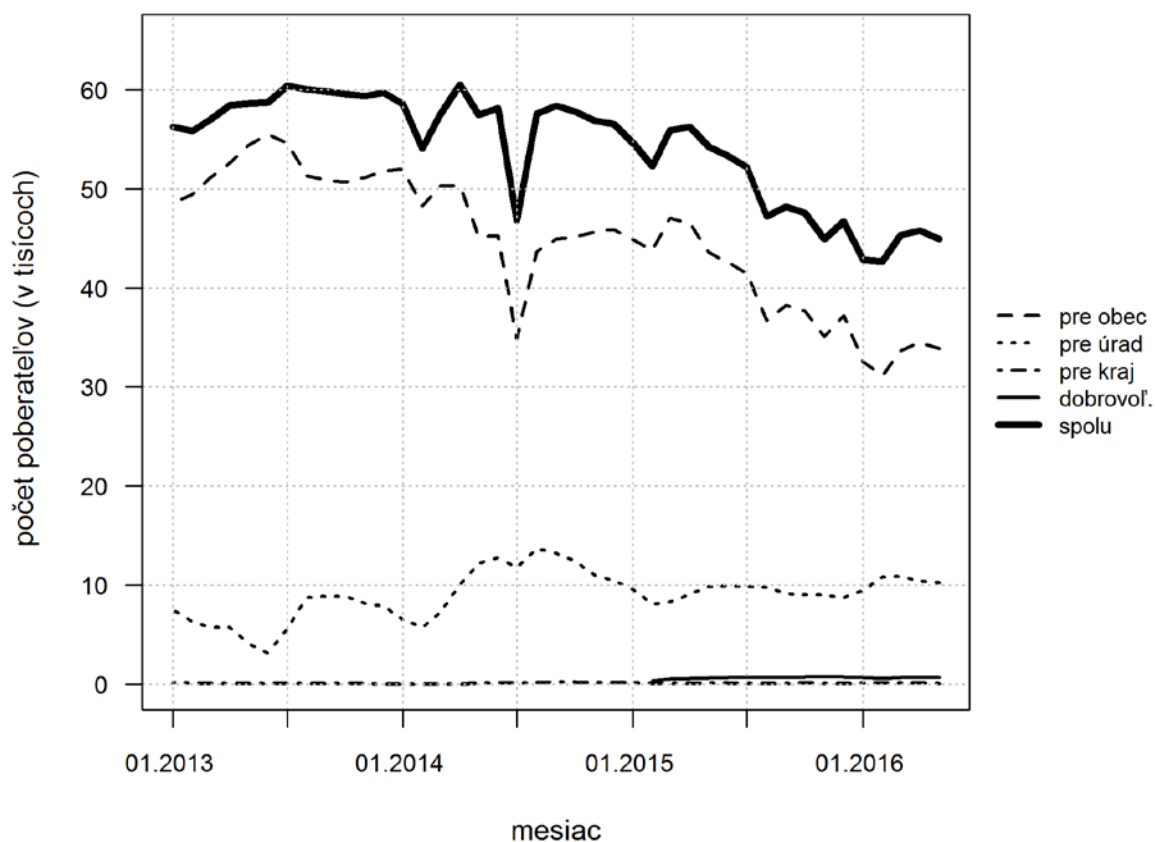


Zdroj: ÚPSVaR, Štatistiky (http://www.upsvar.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky.html?page_id=10826).

Aktivačný príspevok predstavuje ďalší 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. Existujú 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.).

Graf č. 4 ukazuje počet osôb poberajúcich 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 %. 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.

Graf č. 4.: 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.

4. Pomoc v hmotnej núdzi z perspektívy úradov PSVR

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.¹¹

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 počiatkoch nejaká obec z ich okresu nezapojila 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 aktivačných „miest“.

V navštívených obciach sme sa zaujímali tiež o to, aké malo vedenie samosprávy i úrady skúsenosti s postojom samotných poberateľov dávky v HN k zmenám 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“.

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 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

¹¹ V prípade, že budú spĺňať podmienky nároku stanovené zákonom na ostatné príspevky, tie mu budú poskytnuté.

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. Ak je takéto vysvetlenie pravdivé, zároveň by to nepriamo poukazovalo na diskriminačný charakter 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 častejšie zo strany majoritnej populácie ako zo strany Rómov.

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“.

V rozhovoroch sme sa zaujímali aj o to, ako úrady PSVR a obce vnímajú snahy 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: *„Bud' 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.

Často tematizovaná otázka – tak na úradoch PSVR, ako aj na obciach – bola otázka práceneschopnosti poberateľov. V jednom okresnom meste sa v čase našej návštevy napríklad zúčastňovalo na prácach podľa § 10 až 209 ľudí, z ktorých bolo práceneschopných 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 a až potom, ako im úrad práce pošle novú ponuku, sa môžu stať opätovne 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 stane práceneschopným. 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“.

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 opakovane, úrad prípad zvyčajne postúpi na prešetrenie inšpektorátu práce, pretože, podľa vyjadrenia pracovníčky úradu PSVR, u zamestnávateľa „by mohol byť rozpor s dobrými mravmi.“

Inou rozšírenou praxou je, že klientov aktivačných činností mestá a obce postupne preradujú z menších obecných činností na aktivačné práce podľa § 52,¹² 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.

Práce podľa § 10 organizuje v rámci úradov PSVR novovytvorené oddelenie s názvom Aktivačné centrum.¹³ Tieto oddelenia sú v rámci interného organizačného 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*“.¹⁴

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

¹² 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>).

¹³ 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 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).

¹⁴ 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.

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.¹⁵

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 hral a kosil tie priekopy?“

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 predstaviteľov UPSVAR. 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“ (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.“

5. Koexistencia s inými nástrojmi APTP a s národnými projektmi

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 zamestnávatelia, 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.

¹⁵ 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 drvivej 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.

V rámci projektu „Šanca na zamestnanie“ môžu zamestnávateľia 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.¹⁶ 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 nezamestnaného¹⁷ 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.¹⁸

Ako vyplynulo z realizovaných rozhovorov so starostami, na národné projekty vyberajú „tých šikovnejších“ spomedzi nezamestnaných. 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 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 podlžnosti voči sociálnej či zdravotnej poisťovni a pod. sa do projektov nemôžu zapojiť.

6. Poplatky za komunálny odpad a „staré dlhy“

Dlhy za komunálny odpad sú rozšíreným fenoménom. V jednom okresnom meste mestský úrad – odvolávajúc sa na vysokú mieru dlhov za odvoz komunálneho odpadu – kolektívne „trestal“ rómsku osadu tým, že poskytoval menej odpadových kontajnerov ako bola reálna potreba. Tento fakt sa dá vnímať aj ako diskriminačná prax samosprávy voči miestnym Rómom a neprimerane prísny trest za dlhy. Bežná prax je taká, že ostatným obyvateľom sa v prípade dlhov za TKO neznižuje úroveň služieb a sú potrestaní „iba“ úrokmi z omeškania. Okrem toho, takáto prax 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.¹⁹

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

¹⁸ Výška príspevku predstavuje úhradu časti preddavku poisťného na povinné verejné zdravotné poistenie, poisťného 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.

¹⁹ Problém s dlhmi za TKO a rôzne, v niektorých prípadoch diskriminačné stratégie samospráv voči rómskym obyvateľom, ktorí boli v dlhoch za TKO, je potvrdená aj ďalšími výskumami v prostredí MRK. Pozri napr.: Szilvasi, M. - Filčák, R. - Škobla,

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 TKO 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, ak nepodpíše potvrdenie o úhrade nákladov spojených s bývaním, napr. kvôli predchádzajúcim nedoplatkom. Jedna pracovníčka úradu práce interpretovala 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, ale pri opätovnom prehodnocovaní mu starostka 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 foriem a generujú množstvo neformálnych praktík, ktoré ovplyvňujú konkrétnu situáciu ľudí v HN.

7. Záver

Analýza štatistických dát poukázala 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 náhlych zmenách v podmienkach a nastavení systému dostatočné personálne kapacity, aby úplne a bez problémov zvládli zmanažovať nové zmeny.

Analýza poukázala aj 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.

Systém pomoci v hmotnej núdzi vrátane tých zmien, ktoré sa uskutočnili so zmenou zákona platnou od januára 2014, vykazuje výraznejší príklon k „workfare“, čo predstavuje špecifickú formu politiky charakteristickú určitým inštitucionálnym dizajnom a organizáciou. Predstavuje to programy alebo

schémy, ktoré od ľudí vyžadujú, aby si tzv. odpracovali dávku sociálnej pomoci. Napriek tomu, že aktuálny systém pomoci v hmotnej núdzi je ukotvený v širšej štrukturálnej politike zacielenej na boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu, povinnosť odpracovať si základnú dávku v hmotnej núdzi má určitý „punitívny“ náboj a je výrazom kontroly správania sa chudobných (napríklad kontroly, či sa dávky v HN nezneužívajú). Napriek formálnej možnosti odmietnuť ponuku prác podľa § 10 zákona 417/2013 Z. z., opatrenie nie je de facto založené na dobrovoľnosti a jednotlivci sú v podstate nútení participovať v prácach, ktoré majú charakter verejno-prospešných prác. Hoci formálne poskytujú príležitosť zlepšiť si šance nájsť si prácu a motiváciu nájsť si prácu, obsahujú zároveň sankcie pre tých, ktorí odmietnu. Toto opatrenie, ale aj iné atribúty workfare prístupu, sú inšpirované presvedčením, že sociálne dávky väčšinou vedú k ich zneužívaniu a k závislosti, a preto je potrebné kontrolovať a vychovávať. To, že atribúty workfare a aj opatrenie v § 10 zákona o pomoci v hmotnej núdzi je takto „výchovne“ vnímané aktérmi na úradoch PSVR, ako aj medzi vedením obcí a miest sa potvrdilo aj v tomto terénnom výskume.

Ďalší okruh nedostatkov je to, že opatrenia PvHN sú orientované na trh práce a nedostatočne podporujú aj iné formy sociálnej integrácie (aj mimo trhu práce). Táto výzva sa prejavuje najmä nerealistickými očakávaniami štátu, že dlhodobo nezamestnaní príslušníci MRK budú participovať na štandardnom pracovnom procese s jeho štandardným rytmom, ktorý je založený na rovnováhe medzi súkromným a pracovným životom (ranné vstávanie, teplé raňajky, cesta autobusom do továrne, návrat domov, venovanie sa rodine, návšteva kultúrneho podujatia, teplá večera a pod.). Realita, v ktorej mnohí chudobní Rómovia žijú, je založená na absolútne subštandardných podmienkach bývania (malé preľudnené obydliá z neštandardných materiálov ako drevo, preglejka, plech; obydliá hygienicky nevyhovujúce, často bez vody, kúpeľne, záchoda, bez izolácie, bez štandardného kúrenia), ktoré neumožňujú žiť normálny, ani skromný život pracujúceho človeka, pretože neumožňujú naplnenie ani tých najzákladnejších životných potrieb.

Z výskumu vyplýva, že príspevok na bývanie sa stal takpovediac „riadnym“ príspevkom na bývanie. To znamená, že je používaný 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 ťažko dosiahnuteľné podmienky pre značnú časť ľudí žijúcich v hlbokkej chudobe, špecificky pre domácnosti v marginalizovaných 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 základe položiek, ktoré sú doložené (napr. „čo je rozpísané v zmluvách“), alebo na základe frekvencie doby ako špecifickej skupiny, klient platí účty (napr. vlastníci domov uhrádzajú daň z nehnuteľnosti a TKO ročne, preto je ich prehodnocovanie tiež plánované ročne). Zatiaľ čo tieto praktiky môžu mať odôvodnenie kvôli administratíve, je potrebné mať na pamäti aj to, že môžu ovplyvniť prístup klientov k dávkam. Predpokladáme, že klienti, ktorí podliehajú častejšiemu alebo prísnejšiemu posudzovaniu kvôli typu kategórie, do ktorej patria (alebo kvôli forme bývania), môžu mať väčšie problémy udržať si kontinuálne príspevok. Ďalší výskum by mohol bližšie skúmať tieto aspekty príspevku na bývanie priamo v rámci jednotlivých skupín poberateľov. Analýza tiež poukázala na niektoré možné „nekalé“ praktiky pozorované v obciach a mestách, ktoré sú spojené so „starými dlhmi“ a dlhmi za tuhý komunálny odpad.

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. Jeden

spôsob by sa dal nazvať „cielený prístup“ a druhý ako „univerzálny prístup“. V rámci cieleného 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 neformálnych rómskych osadách mohla byť poskytnutá špeciálna dávka (suma) na pokrytie základných potrieb ako je voda, kúrenie, ale napríklad aj TKO. Alternatívne by mohla byť aj pokrytá samostatne štátom pre tieto nízkopříjmové skupiny, rovnako ako aj zdravotné poistenie je pokryté pre všetky osoby v hmotnej núdzi alebo registrované ako uchádzači o zamestnanie. To by mohlo zabrániť veľkému zadĺženiu do budúcnosti.

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 občianskymi a výskumnými organizáciami. (Např. Štatistiky o počte a druhu odpadových nádob umiestnených a vyprázdnených v každej obytnej štvrti by mohli byť zverejnené na internetovej stránke samosprávy.)

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 uhrádzali náklady na bývanie v požadovaných mesiacoch (jeden pri nových žiadostiach, šesť pri prehodnocovaniach). OSO by mal mať tiež možnosti na odvolávanie sa a postup proti potenciálnym diskriminačným praktikám obcí.

Literatúra

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

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

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

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

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/>

Filadelfiová, J. et al. (2006) Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku. Bratislava: Rozvojový program OSN.

Filadelfiová, J. et al. (2012) Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku 2010. Bratislava: Rozvojový program OSN.

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.

Ondrušová, D. et al. (2016, pripravovane) Sčítanie a prieskum ľudí bezdomova v Bratislave. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.

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>

„Podmienky pre prijatie do útulku.“ CSS - BYSTRICAN, Považská Bystrica.

http://www.cssbystrican.sk/nase-sluzby/utulok-pre-bezdomovcov/podmienky-pre-prijatie-do-utulku.html?page_id=4662

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

World Bank (2011a) 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 (2011b). 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>