



Slovenská republika

System minimálneho príjmu na Slovensku

Prvá správa v roku 2009

Zuzana Kusá

Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied
v Bratislave

Daniel Gerbery

Inštitút pre výskum práce a rodiny

*Odmietnutie zodpovednosti: Táto správa nemusí
nevyhnutne vyjadrovať stanoviská Európskej komisie
ani členských štátov.*

*Táto správa bola pôvodne napísaná v anglickom jazyku.
Anglická verzia sa považuje za pôvodnú.*

April 2009



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



OBSAH

1. SÚHRN	3
2 Krátky prehľad a opis inštitucionálneho modelu systému minimálneho príjmu na Slovensku	4
2.1 Podmienky nároku	5
2.2 Prepojenie s inými sociálnymi dávkami	6
2.3 Prechod do zamestnania	8
2.4 Sumy dávky pre rôzne typy domácností	9
2.5 Doba poberania	12
2.6 Pravidlá podmienenosti	13
2.7 Organizačná štruktúra	13
3. Hodnotenie systému minimálneho príjmu	14
3.1 Hodnotenie systémov minimálneho príjmu z hľadiska pokrytia a využívania možnosti poberania dávok	14
3.2 Hodnotenie systémov minimálneho príjmu z hľadiska dostatočnosti	18
3.3 Účinnosť systémov minimálneho príjmu z hľadiska zmierňovania chudoby a motivácie a demotivácie pracovať	23
3.3.1 Účinnosť systémov minimálneho príjmu z hľadiska zmierňovania chudoby	23
3.3.2 Účinnosť systémov minimálneho príjmu z hľadiska motivácie a demotivácie pracovať	24
4. Vzťah medzi systémami minimálneho príjmu a ďalšími dvoma piliermi stratégie aktívnej inklúzie	26
4.1 Podpora poberateľov minimálneho príjmu prostredníctvom individualizovaných školiacich programov a zamestnávania	27
4.2 Podpora poberateľov minimálneho príjmu z hľadiska prístupu ku kvalitným službám (stupeň a rozsah vecnej podpory pri systémoch MP alebo rizikových populáciách)	31
Použitá literatúra	37

1. SÚHRN

Systém minimálneho príjmu prešiel od roku 1991 výraznými zmenami. Týkali sa kritéria nároku, výšky poskytovaných súm, prepojenia s inými prvkami sociálnej ochrany, ako aj základnej logiky poskytovania dávky. Vo všeobecnosti išlo o posun smerom k prísnejším pravidlám a vyššej podmienenosti.

Slovenský systém sociálnej pomoci vždy závisel od životného minima, ktoré bolo stanovené ako spoločensky uznaná úroveň minimálneho príjmu. Slúžilo ako kritérium oprávnenosti pri posudzovaní nárokov na dávky sociálnej pomoci a do roku 1998 predstavovalo aj garantovaný minimálny príjem. Neskôr životné minimum plnilo už len prvú funkciu.

Od reformy systému sociálnej pomoci v roku 2003 dávku minimálneho príjmu tvorí základná dávka („dávka v hmotnej núdzi“) a viacero príspevkov. Neexistuje jednoznačné pravidlo valorizácie a sumy dávky a príspevkov upravuje vláda. Poskytovanie príspevkov závisí od rôznych podmienok súvisiacich s účasťou na aktivačných programoch viažucich sa na trh práce (aktivačný príspevok), s tým, či je žiadateľ vlastníkom alebo nájomníkom obytného priestoru, a s finančnou disciplínou, pokiaľ ide o platenie nákladov na bývanie (príspevok na bývanie), alebo so zníženou schopnosťou žiadateľa postarať sa o seba (ochranný príspevok). Pre niektoré zraniteľné skupiny sa časť týchto podmienok zdá byť značne problematická. Platí to napríklad pre príspevok na bývanie, ktorý len zriedkavo poberajú ľudia v segregovaných rómskych komunitách.

Reforma z roku 2003 priniesla pokles podielu osôb zapojených do systému garancie minimálneho príjmu a pokles úrovne základnej dávky. Nový systém umožnil jej nárast prostredníctvom viacerých príplatkov. Avšak ani akumulácia týchto príplatkov neposkytuje dostatočnú sumu pre život nad hranicou chudoby (60 % mediánového príjmu). Primeranosť dávky minimálneho príjmu z hľadiska uspokojovania základných životných potrieb bola za posledné roky skúmaná len veľmi zriedka. Ani medzi politikmi nikdy neexistoval jednotný názor na to, čo by mali zahŕňať základné životné potreby. Malý posun nastal až v posledných niekoľkých rokoch, keď Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny zriadilo pracovnú skupinu s cieľom „rekonštrukcie životného minima“. Činnosť pracovnej skupiny však nepriniesla žiadne nové myšlienky, ako by malo životné minimum fungovať.

Jednou z najčastejších tém v diskusii o systéme sociálnej pomoci je už od začiatku 90. rokov problém demotivačných efektov, ktorý takýto program prináša. Odbúranie finančnej demotivácie bolo ústredným cieľom reforiem v roku 2003. Škrtní sociálnych dávok sa zvýšil rozdiel medzi výškou sociálnych dávok a potenciálnym zárobkom.

Aktívne politiky trhu práce majú v krajine pomerne dlhú tradíciu. Od roku 2004 bola najčastejšie využívaným nástrojom takzvaná aktivačná činnosť, ktorá je priamo zameraná na poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Od roku 2008 je možnosť opakovanej účasti na tomto programe obmedzená, aby sa zabránilo efektu zotrávania v rámci tohto jedného opatrenia. V súčasnosti sú široko popularizovaným opatrením sociálne podniky, doteraz sa však jednoznačne nepreukázala ich účinnosť.

V strategických politických dokumentoch sa zdôrazňuje význam služieb pre rodiny a deti. Investovanie do základných služieb ako sú bývanie alebo zariadenia starostlivosti o deti však bolo dlho zanedbávané. Najhoršia situácia je v segregovaných rómskych osídleniach. Nedávne zvýšenie investícií do bytovej výstavby a podpora výstavby komunálnych bytov nemôžu zaplniť medzeru, ktorá vznikla za takmer dve desaťročia. Problémom je aj prístup ku škôlkam.

V súčasnosti zaručený bezplatný prístup detí z domácností poberaajúcich dávky nerieši skutočnosť, že škôlky nie sú v odľahlých vidieckych sídlach dostupné.

Problémy dostupnosti služieb pre domácnosti žijúce z minimálneho príjmu sa v médiách a politických debatách objavujú len zriedka. Dôvodom je aj obmedzená podpora výskumu a monitorovania účinkov príslušných politík. Súhrnné sociálne výdavky vyjadrené percentom HDP Slovenska majú v poslednom desaťročí klesajúci trend. To môže poukazovať na ochabujúce úsilie slovenských vlád v oblasti sociálnej súdržnosti. Údaje však možno chápať aj ako dôkaz všeobecnej neschopnosti začať relevantnú verejnú diskusiu na túto tému a zvyšovať povedomie o vzťahu medzi sociálnou ochranou a sociálnou súdržnosťou.

2 Krátky prehľad a opis inštitucionálneho modelu systému minimálneho príjmu na Slovensku

Po roku 1992 (1993) prešiel systém minimálneho príjmu na Slovensku viacerými závažnými zmenami vrátane zmeny názvu¹.

Právny základ systému minimálneho príjmu sa na Slovensku nebudoval od nuly². Prvý (federálny) zákon o životnom minime, ktorý nadobudol platnosť v júli 1991, definoval životné minimum ako „spoločensky uznanú minimálnu hranicu príjmu občana, pod ktorou nastáva stav jeho hmotnej núdze“ (§ 1). Pôvodne malo životné minimum dve dôležité funkcie. V prvom rade slúžilo ako hraničná hodnota pri posudzovaní nároku osoby na sociálne dávky. Táto funkcia životného minima (ďalej ŽM) zostala zachovaná. V druhom rade slúžilo ŽM ako garantovaná hranica minimálneho príjmu pre tých, ktorí boli bez akéhokoľvek iného príjmu³ alebo ich príjmy nedosahovali hranicu ŽM. Nižšie príjmy sa považovali za „nedostatočné na zabezpečenie živobytia a iných základných osobných potrieb a na pokrytie nákladov na domácnosť“. Takéto príjmy sa v prípade „pretrvávania oprávnených situácií“ zvyšovali na úroveň ŽM podľa jasne stanovených podmienok. Toto pravidlo platilo pre starobné dôchodky, dávky v nezamestnanosti, rodičovské dávky, príspevky pri narodení dieťaťa a dávky sociálneho zabezpečenia alebo sociálnej ochrany (predchádzajúci názov pre „dávku v hmotnej núdzi“).

Progresívny charakter tejto legislatívy je zrejмый, keď zoberieme do úvahy, že o celý rok predbehla Odporúčanie 92/441/EHS o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných prostriedkov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany⁴.

¹ Hoci si nemyslíme, že názov hovorí za všetko, zmena názvu systému minimálneho príjmu z pôvodného „sociálne zabezpečenie“ na „sociálna pomoc“ a nakoniec na „pomoc v hmotnej núdzi“ naznačuje posun v chápaní cieľov tohto systému v súvislosti s úrovňou uspokojovania základných alebo životných potrieb.

² Jeho právny základ bol vytvorený zákonom č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení. Tento zákon bol zmenený a doplnený vyhláškou Ministerstva práce a sociálnych vecí Slovenskej republiky č. 50/1991 Zb., ktorá stanovila podmienky poskytovania hmotného zabezpečenia pre uchádzačov o zamestnanie, vyhláškou Ministerstva práce a sociálnych vecí Slovenskej republiky č. 378/1991 Zb. o sociálnej odkázanosti a novelami. Implementácia nariadení týkajúcich sa sociálneho zabezpečenia a situácie odkázanosti bola na rozhodnutí jednotlivých republík, české a slovenské normy sa však svojím obsahom líšili len málo. Na Slovensku boli napríklad dávky základného príjmu regulované vyhláškou Ministerstva práce a sociálnych vecí č. 378/1991, ktorá bola vydaná skôr ako prvý federálny zákon č. 463/1991 Zb. o životnom minime.

³ § 54 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení

⁴ Aj zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení už obsahoval túto zásadu. Stojí za povšimnutie, že tento právny predpis jasne vychádzal z rámca základných práv. Preambula zákona o životnom minime sa odvolávala na čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, v ktorom sa píše, že „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, aká je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok“. Listina bola prijatá ako federálny zákon č. 23/1991 Zb.

Po rozdelení Československa predstavoval zákon o ŽM aj naďalej hlavnú zložku systému sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike. Životné minimum, ktorého výška sa priamo premietala do výšky dávky, sa vypočítavalo zvlášť pre domácnosti rôznych veľkostí s predpokladom úspor z rozsahu. V priebehu 90. rokov boli prijaté novely tohto zákona s cieľom valorizácie sumy ŽM v závislosti od inflácie.

Nový zákon č. 125/1998 Z. z. o životnom minime bol výsledkom komplexného politického a výskumného úsilia, podnieteného Koncepciou transformácie sociálnej sféry, ktorú schválila Národná rada Slovenskej republiky v januári 1996. Nový zákon definoval životné minimum rovnakým spôsobom ako ten predchádzajúci a ŽM aj naďalej fungovalo ako referenčný bod systému sociálneho zabezpečenia. Dôvodová správa zákona odkazuje na čl. 39 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý sa takmer zhoduje s čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a v ktorom sa píše, že „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok“. Zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci, ktorý bol súbežne prijatý, slúžil na implementáciu systému garancie minimálneho príjmu. Jeho hlavnou úlohou uvedenou v § 1 bolo „zmierniť alebo prekonať s aktívnou účasťou občana hmotnú núdzu alebo sociálnu núdzu, zabezpečiť základné životné podmienky občana v prirodzenom prostredí a (...) zabezpečiť integráciu občana do spoločnosti“. Ako ukážeme neskôr, rozlíšením medzi sociálnou a hmotnou núdzou a najmä vymedzením subjektívnych a objektívnych dôvodov nároku na dávku v hmotnej núdzi sa týmto zákonom urobili prvé kroky smerom k oddeleniu vývoja ŽM a sociálnej pomoci (systém minimálneho príjmu) a k narušeniu funkcie ŽM ako garancie spoločensky uznaného minimálneho príjmu.

2.1 Podmienky nároku

Životné minimum ako kritérium pri posudzovaní nároku na sociálnu dávku pozostávalo podľa pôvodnej definície (1991) z dvoch častí: fixnej časti určenej pre potreby domácnosti (rozlišovalo sa medzi domácnosťou s jednou osobou a viacčlennou domácnosťou) a druhej časti určenej pre osobné potreby. Druhá časť brala do úvahy počet (a vek) osôb žijúcich v spoločnej domácnosti. Nový zákon č. 125/1998 o ŽM tieto dve časti „spojil“. ŽM stúpalo v závislosti od veľkosti a zloženia príslušnej domácnosti⁵.

Vek: Hoci jednotlivci boli v rámci domácej sociálnej legislatívy vždy považovaní za členov domácnosti, až do roku 2003 sa výška dávky viac či menej citlivo odvodzovala od štruktúry a veľkosti domácnosti⁶. Výška sociálnej dávky sa vypočítavala ako rozdiel medzi príjmom domácnosti a výškou ŽM definovanou zákonom pre daný typ domácnosti. Zohľadňoval sa aj počet a vek všetkých nezaopatrených detí.

Nezamestnané dospelé deti (vo veku 18 rokov a viac) mali nárok na samostatnú dávku. Boli považované za jednotlivcov (domácnosti s jednou osobou), a to aj keď žili v domácnosti svojich rodičov. Výraznú zmenu v súvislosti s ich nárokom na dávku priniesol zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, podľa ktorého nezamestnaní jednotlivci mladší ako 25 rokov stratili

⁵ ŽM bolo definované (a vytvorené) ako spoločensky prijateľná „hranica čistého príjmu, ktorý by mal *dočasne* zabezpečiť základné potreby domácnosti na veľmi skromnej úrovni“.

⁶ Tento vzorec garantoval ŽM pre veľké domácnosti. Ako ukážeme v časti 2.1.2, podľa zákona o ŽM platného v 90. rokoch boli prídavky na dieťa považované za príjem, pričom nárok na dávku sa posudzoval na základe veľkosti príjmu domácnosti. Tento výpočet zaisťoval, aby sociálne príjmy veľkých domácností výrazne nepresiahli minimálnu hranicu ŽM. Napriek tomuto ustanoveniu bola skutočnosť, že ŽM sa vypočítavalo na základe veľkosti rodiny a neexistovala horná hranica pre výšku dávky, často kritizovaná. Poukazovalo sa na to, že „veľké rodiny majú k dispozícii vyšší príjem, ako by získali zamestnaním“ (Petrašová – Svoreňová, 2004, s. 53). Širokej podpore sa tešila myšlienka, že obmedzenie dávok by zatriktívnilo možnosť hľadania si zamestnania (viac v časti 2.2.3).

nárok na základné dávky, ak žili v domácnosti svojich rodičov. Zákon č. 599/2003 ukončil odvodzovanie základných dávok od počtu detí v rodine. Po jeho implementácii už zohrával počet detí v rodine len malú úlohu z hľadiska výšky poskytovaných dávok (viac v časti 2.1.3).

Štátna príslušnosť/pobyt: Prijatím zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci získali garanciu práva na zabezpečenie základných životných podmienok aj cudzinci, osoby bez štátnej príslušnosti, utečenci, odídenci a zahraniční Slováci⁷. Všetky osoby patriace do týchto kategórií môžu od júla 1998 požiadať o peňažné dávky sociálnej pomoci. Žiadosť o dávku zostáva však aj naďalej problémom v prípade, že žiadateľ nemá trvalý pobyt.

Zákon č. 195/1998 Z. z. umožnil poskytovať sociálnu pomoc vo forme vecnej dávky pre „osoby bez prístrešia“, napríklad prístrešie a osobnú hygienu. Zákon č. 253/1998 Z. z. o trvalom pobyte síce stanovuje pravidlá vydávania identifikačných preukazov ľuďom bez trvalej adresy (za trvalé bydlisko sa považuje názov obce alebo mesta), oficiálnu komunikáciu vrátane vyplácania peňažných dávok však umožnil až zákon č. 454/2004 Z. z. (§ 5), ktorým bola za trvalú adresu na oficiálne účely pre osoby bez bydliska uznaná adresa miestneho úradu. Toto pravidlo tiež umožňuje poskytovanie dávok osobám bez domova.

Socioekonomický status: Počas celého obdobia analyzovaného v tejto štúdii boli kľúčovými podmienkami na získanie nároku na dávky „príjem pod hranicou životného minima“ a „nedostatok príležitostí na zabezpečenie živobytia iným spôsobom, predovšetkým prácou“. Okrem príjmu domácnosti bol starostlivo posudzovaný aj majetok žiadateľa o dávku v rámci domácnosti. Očakávalo sa, že žiadateľ sa najskôr pokúsi získať prostriedky predajom nadbytočných alebo luxusných položiek v domácnosti. Základný majetok, ktorý žiadateľ nemusel predávať, napríklad byt, vybavenie domácnosti alebo auto, bol stanovený zákonom.

2.2 Prepojenie s inými sociálnymi dávkami

Možnosť kumulácie základných dávok s inými typmi dávok sa v analyzovanom období menila. V zásade bola kumulácia dávok zároveň vyžadovaná (nárok na dávky bol vždy podmienený „vyčerpaním ostatných možností získania príjmu“ vrátane využitia iných štátnych podpôr, na ktoré má osoba nárok, napríklad starobného alebo invalidného dôchodku, prídavkov na deti atď.) aj obmedzovaná (každá domácnosť môže poberať len takú dávku, ktorej výška sa rovná rozdielu medzi celkovým príjmom a výškou ŽM stanovenou pre daný typ domácnosti). Okrem tohto pravidla však zákony o životnom minime obsahujú aj zoznam typov príjmov, ktoré sa nezapočítavajú do príjmu domácnosti na účely posudzovania nároku na sociálnu pomoc. Dávky alebo určené časti dávok zo zoznamu možno kumulovať so základnou dávkou. Tento zoznam sa novelami zákona menil. Zmeny v typoch príjmov, ktoré možno kumulovať so základnou dávkou, reagovali viac či menej promptne na vynárajúce praktické potreby. Prvý zákon o ŽM (1991) umožňoval akumuláciu len malého počtu dávok: štipendia na základe študijných výsledkov, jednorazovej sociálnej nemocenskej a dôchodkovej dávky a príspevkov na sociálnu výpomoc, ktoré sa poskytovali na základe zdravotného stavu a bez ohľadu na sociálny status. Jednorazová pomoc poskytnutá obcou, sociálne štipendia, prídavky na dieťa a ďalšie dávky štátnej sociálnej podpory sa považovali za príjmy. Podľa ďalšieho zákona o ŽM (1998) sa prídavok na dieťa (v tom čase poskytovaný ako príjmo-testovaná dávka deťmi v rodinách s nižšími príjmami ako dvojnásobok ŽM) a starobné dôchodky naďalej považovali za posudzované príjmy. Na druhej strane sa zoznam dávok, ktoré možno kumulovať so základnou dávkou, rozšíril o príplatky

⁷ Tento zákon zohľadňoval požiadavky Európskej dohody o pridružení medzi Európskym spoločenstvom a Slovenskou republikou, ktorá nadobudla platnosť 1. februára 1995.

k prídavkom na dieťa (pre rodiny s najnižším príjmom), sociálne štipendiá a dávky pri narodení dieťaťa a úmrtí človeka. Pravidelné poskytovanie dávky a jednorazovej sociálnej pomoci sa nepovažovalo za navzájom sa vylučujúce. Jednorazová pomoc na zabezpečenie potrieb dieťaťa sa takisto nepovažovala za príjem pri posudzovaní nároku na dávku⁸.

V roku 2000 bola zavedená nová dávka – príspevok na bývanie⁹. Tento príspevok bol určený všetkým, ktorí pravidelne platia nájomné, služby bývania, majetkovú daň atď. a ktorých náklady na bývanie prevyšovali 30 % ich príjmov. Kumulovanie základnej dávky s príspevkom na bývanie bolo možné, avšak obmedzené, pretože takýto príspevok sa považoval za príjem. Až spoločná novela zákona o ŽM a zákona o sociálnej pomoci (2002)¹⁰ rozšírila zoznam dávok, ktoré možno kumulovať so základnou dávkou, o príspevok na bývanie a príspevok na vykonávanie absolventskej praxe (viac v časti 2.1.3).

Tabuľka č. 1 Podmienenosť základnej dávky a príspevkov k dávke, ktoré možno kumulovať podľa zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a jeho noviel

Dávka v hmotnej núdzi a príspevky	Podmienky
Dávka v hmotnej núdzi	Príjem spoločne posudzovaných osôb nedosahuje zákonom stanovenú hranicu pri „využití všetkých príležitostí na zabezpečenie príjmu“.
Aktivačný príspevok (<i>výrazne rozšírený nedávnymi novelami; je to príplatok osobám, ktoré študujú a starajú sa o dieťa alebo získali slabo platené zamestnanie po tom, ako poberali dávky</i>)	Evidovaní uchádzači o zamestnanie, zúčastňujúci sa na aktívnej činnosti, ktorá je súčasťou aktívnych opatrení trhu práce (od roku 2008 je obmedzená na 6 mesiacov jednorazovo); ktorí študujú a zároveň sa starajú o dieťa od 3 do 6 rokov alebo ktorí získali zamestnanie po tom, ako boli dlhodobo nezamestnaní, a ich mzda je nižšia ako trojnásobok minimálnej mzdy.
Vyrovňavací príspevok v tehotenstve	Od štvrtého mesiaca tehotenstva. Návštevy gynekológa zdokumentované v tehotenskej knižke.
Ochranný príspevok	Dosiahnutie veku, kedy má osoba nárok na starobný dôchodok, invalidita, osamotený rodič osobne sa starajúci o dieťa do veku 31 týždňov, choroba, účasť na reintegračných programoch.
Príspevok na bývanie	Preukázané pravidelné (6 mesiacov) platby nájomného a/alebo služieb bývania, dôkaz vlastníctva alebo nájomná zmluva, alebo oprávnenie na dlhodobé užívanie. V prípade akýchkoľvek dlhov v súvislosti s platbou za bývanie musí žiadateľ predložiť oficiálne potvrdenie dlhu a časový rozvrh splácania (od roku 2006 toto pravidlo neplatí pre osoby na dôchodku).
Príspevok na zdravotnú starostlivosť	Poberanie dávky v hmotnej núdzi.
Príspevok pre rodičov, ktorí sa starajú o dieťa mladšie ako jeden rok	Potvrdenie od pediatra, že dieťa absolvovalo preventívne lekárske prehliadky.
Dávka na dieťa, ktoré spĺňa podmienku povinnej školskej dochádzky ¹¹	Pravidelná školská dochádzka (od roku 2009).

⁸ Toto nariadenie bolo zavedené zákonom č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci (§ 48, ods. 12), ktorý bol prijatý súčasne so zákonom o ŽM. Sú to logické „dvojčky“. Za mimoriadne výdavky na účely poskytovania jednorazovej dávky sociálnej pomoci sa považujú výdavky spojené a) so záujmovou činnosťou dieťaťa, napríklad s vybavením dieťaťa do detského tábora, do školy v prírode, na lyžiarsky výcvikový kurz alebo na kúpeľnú liečbu alebo b) s kúpou základného vybavenia domácnosti. Problematickým bolo ustanovenie, že jednorazovú dávku možno poskytnúť aj ako refundáciu nákladov.

⁹ Zákon č. 300/1999 týkajúci sa príspevku na bývanie bol zrušený zákonom č. 599/2003. Poskytovanie príspevku na bývanie za podobných podmienok a väčšiemu počtu osôb bolo obnovené zákonom č. 310/2006 Z. z. v roku 2006.

¹⁰ Zákon č. 274/2002 Z. z.

¹¹ Toto je náhrada za motivačné štipendium poskytované v rokoch 2004 – 2008 žiakom všetkých typov základných škôl za podmienky, že sa zlepšili ich študijné výsledky.

Od roku 2004 je možné so základnou dávkou a s pridanými príspevkami kumulovať aj ďalšie dávky alebo ich časti (t. j. nepovažujú sa za príjem pri posudzovaní nároku). Patrí medzi ne celý prídavok na dieťa, všetky druhy štipendií, 25 % starobného, invalidného a vdovského/vdoveckého dôchodku, 25 % sirotského dôchodku¹² a materské dávky. Okrem toho bola povolená akumulácia rôznych nových dávok pre uchádzačov o zamestnanie, napríklad príspevku na služby pre rodiny s deťmi a príspevku na dochádzku za prácou¹³.

Ďalšou dôležitou zmenou, ktorú zaviedol zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, bolo rozdelenie dávky minimálneho príjmu (ďalej len „dávky“) na základnú dávku a viaceré, rôzne podmienené príspevky dopĺňajúce základnú dávku. Suma základnej dávky bola stanovená na nízko (na úrovni jednej tretiny životného minima), preto je jej kombinovanie s príspevkami dôležité nielen z hľadiska ochrany poberateľov pred vylúčením z prijateľného spôsobu života, ale aj pre zabezpečenie ich základného živobytia. Zákon umožňuje viacero spôsobov, ako získať príplatok (príspevok) k dávke. Ak žiadateľ spĺňa stanovené podmienky, získava nárok na rôzne príspevky, čím sa príjem jeho domácnosti môže napokon priblížiť k hranici ŽM. V tabuľke č. 1 sú uvedené súčasné príplatky k dávke v hmotnej núdzi a podmienky na ich získanie.

2.3 Prechod do zamestnania

Podpora prechodu do zamestnania mala v uplynulom desaťročí rôzne podoby. Počas krátkeho obdobia (1998 – 2000) sa dávky poskytovali aj tým, ktorých mzda bola pod úrovňou alebo na úrovni životného minima. Nízke príjmy bolo možné zvýšiť až na úroveň 120 % ŽM. Toto opatrenie zrušil zákon č. 450/2000. Nárok na poberanie dávok popri (nízkej) mzde bol obnovený sociálnou reformou s cieľom „poskytnúť dlhodobo nezamestnaným viac stimulov pri hľadaní si zamestnania zachovaním nároku na časť dávky po nájdení si zamestnania“ (Spoločné memorandum o inklúzii 2003).

Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi reguluje niektoré doplnkové príspevky k základnej dávke v hmotnej núdzi. Najrozšírenejším opatrením je „aktivačný príspevok“, ktorý môžu poberať aj dlhodobo nezamestnané osoby, ktoré si našli prácu. V tomto prípade sa počas šiestich mesiacov trvania zamestnania v prípade, že príjem danej osoby je buď na úrovni minimálnej mzdy, alebo vyšší, nie však vyšší ako trojnásobok minimálnej mzdy. Je dôležité uvedomiť si, že aktivačný príspevok je tiež regulovaný zákonom č. 5/2004 o službách zamestnanosti a novelami tohto zákona, ktoré špecifikujú podmienky poskytovania tohto príspevku. Zákonom č. 139/2008 z. z., ktorým bol novelizovaný zákon o službách zamestnanosti, sa od 1. mája 2008 skrátila doba poskytovania aktivačného príspevku na šesť mesiacov pre tých, ktorí sa zúčastňujú aktivačných prác formou menších obecných služieb v rámci aktívnych opatrení trhu práce (AOTP).¹⁴ Aktivačný príspevok sa tu považuje za dôležitý nástroj AOTP, ktorý pobáda a kompenzuje uchádzačov o zamestnanie za účasť v rôznych vzdelávacích a školiacich programoch a v programoch na zvýšenie zamestnateľnosti.

¹² Podobne ako starobný a vdovecký widows/widowers dôchodok, aj sirotsky dôchodok sa vypláca na princípe poistenia.

¹³ Okrem týchto dávok sa nezapočítavajú aj niektoré ďalšie príjmy. Príjem, ktorý bol naposledy pridaný do zoznamu, je odmena za účasť v paneli domácností zisťovania rodinných účtov, ktoré organizuje Štatistický úrad.

¹⁴ V roku 2008 klesol počet osôb participujúcich v aktivačných programoch (malé obecné práce) v porovnaní s rokom 2007 o 36,7% (Správa o sociálnej situácii...2009: 82). Hoci tento pokles odráža okrem iného aj zníženie nezamestnanosti a s tým spojené zníženie počtu osôb závislých od sociálnej pomoci, vplyv zavedenia obmedzenia participácie na aktivačných prácach môže byť len ťažko prehľadateľný.

Okrem aktivačného príspevku existujú aj ďalšie stratégie na podporu prechodu do zamestnania. V prvom rade je tu balík nástrojov na podporu vzdelávania a prípravy pre trh práce, ktorý zahŕňa príspevky na stravu, dopravu a starostlivosť o deti v čase účasti na vzdelávacích a školiacich programoch. Ďalší dôležitý nástroj je zameraný na podporu mladých ľudí, ktorí vstupujú na trh práce. Nazýva sa „príspevok na vykonávanie absolventskej praxe“. Účelom praxe absolventov je získať určité zručnosti a praktické skúsenosti od zamestnávateľov, ktoré by mali zodpovedať úrovni ich vzdelania a pomôcť im pri hľadaní trvalého zamestnania. Tento príspevok sa poskytuje mladým ľuďom vo veku 25 a menej rokov počas obdobia maximálne šiestich mesiacov za predpokladu, že boli evidovaní ako uchádzači o zamestnanie najmenej tri mesiace predtým, ako požiadali o tento príspevok. Novelou z roku 2008 sa suma tohto príspevku zvýšila na úroveň životného minima dospelej osoby¹⁵.

Od zavedenia daňovej reformy (2004) sa zvyšovanie najnižších miezd dosahuje aj daňovým bonusom na dieťa. Využívanie daní na podporu prechodu do zamestnania pokračuje – od januára 2009 je v platnosti zavedená takzvaná „zamestnanecká prémie“. Je určená pre osoby s nízkymi mzdami (zamestnancov), ktoré pracovali aspoň šesť mesiacov a ich príjem je pod úrovňou minimálnej mzdy. Daňový dobropis sa poberá s ročným oneskorením. Prvé spätné vyplatenie peňazí sa udeje v roku 2010 (pre rok 2009).

2.4 Sumy dávky pre rôzne typy domácností

Počas tohto obdobia prešli dôležitými zmenami aj sumy dávky. Na účely čo najpresnejšieho zdokumentovania kvantitatívnej stránky týchto zmien sme jednotlivé sumy uviedli v SKK, prípadne sme ich vyjadrili v eurách na základe výmenného kurzu SKK – EUR stanoveného v roku 2008. Prevzatie periodicky zverejňovaných výpočtov súm slovenských dávok v EUR, napríklad z databázy MISSCOC môže totiž zavádzať z dôvodu pohyblivého výmenného kurzu. Tam, kde to bolo možné, sme tiež porovnali vývoj súm dávky sociálnej pomoci s vývojom životného minima, minimálnej mzdy a priemernej mzdy.

Vývoj súm dávky bol v 90. rokoch v podstate lineárny. Sumy sa valorizovali podľa indexu inflácie. Prvá podstatná zmena systému minimálneho príjmu bola zavedená zákonom č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci a novým zákonom o ŽM (1998).

Zákon o ŽM zostal nenahraditeľným pre stanovovanie posudzovaných výšok príjmu a výpočet hraníc nároku na dávku. Životné minimum sa vypočítavalo podľa vzorca 100 % na prvého dospelého v domácnosti, 70 % na každého ďalšieho dospelého v domácnosti a 45 % na každé dieťa. Sumy sa medzi regiónmi nelíšili. Regionálne rozdiely v životných nákladoch sa nepovažovali za podstatné, pretože výskum, ktorý bol základom pre nový výpočet ŽM, ukázal, že „mnohé položky životných nákladov sa menili len do určitej miery a úspory a náklady, ktoré sa líšia v závislosti od regiónu, sa navzájom vyvažovali“ (Filipová – Valná 1999).

Minimálny príjem na úrovni ŽM pre všetky osoby v núdzi už však nebol garantovaný. Oslabenie sociálnej ochrany bolo spôsobené zákonom o sociálnej pomoci (1998), ktorý rozlišoval medzi subjektívnymi a objektívnymi príčinami hmotnej núdze a stanovil rôzne výšky dávok pre tých, ktorí boli v núdzi z rôznych dôvodov. Tí, ktorí boli identifikovaní ako osoby v núdzi „z objektívnych

¹⁵ Od roku 2008 bol zavedený ďalší príspevok na podporu prechodu do zamestnania – príspevok na podporu zamestnávania absolventov vzdelávania a prípravy pre trh práce. Jeho výška takisto zodpovedá životnému minimu.

dôvodov“, poberali celú sumu dávky, ktorá sa rovnala ŽM (vypočítavanému novým spôsobom). Tí, ktorí boli zamestnaní a príjem ich domácnosti bol pod hranicou ŽM, mali nárok na dávku, ktorá zvýšila ich príjem až na 120 % ŽM. Nové nariadenie postihlo tých, ktorí boli identifikovaní ako osoby v núdzi „zo subjektívnych dôvodov“ – mohli poberať dávku len vo výške polovice ŽM.

V zozname subjektívnych dôvodov hmotnej núdze uvedenom v § 7 ods. 6 zákona je špecifikovaná celá škála situácií, napríklad odmietanie spolupráce s úradom práce a nevyužitie všetkých príležitostí na zabezpečenie príjmu¹⁶. Dôležitou položkou zoznamu bola situácia (b), kedy je „občan v evidencii nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie ... na príslušnom okresnom úrade práce viac ako 24 mesiacov“. Skutočnosť, že dlhodobá nezamestnanosť sa nachádzala na zozname subjektívnych dôvodov núdze, znamenala, že dlhodobo nezamestnaní mali nárok len na polovicu dávky. Pôvodne zákon umožňoval, aby tí, ktorí boli evidovaní ako uchádzači o zamestnanie počas dlhšej doby, mali nárok na plnú výšku dávky, ak preukázali, že si aktívne hľadajú zamestnanie. Následná novela (zákon č. 155/1999) však túto možnosť zrušila. Dlhodobá nezamestnanosť sa začala považovať za „dobrovoľnú“ a dávka pre dobrovoľne nezamestnanú osobu (a jej partnera) sa automaticky znížila na polovicu¹⁷.

V roku 2000 boli zákon o ŽM a zákon o sociálnej pomoci opäť novelizované, pričom došlo k oddeleniu dávky sociálnej pomoci od životného minima. Odvtedy už každoročná valorizácia ŽM nevedie k automatickému zvýšeniu sociálnych dávok¹⁸.

Prvé reštriktívne opatrenia ohlasované v Programovom vyhlásení vlády na obdobie rokov 2002 – 2006 nadobudli účinnosť novelou zákona o sociálnej pomoci (zákon č. 724/2002 Z. z.). Dávky sa znížili pre obe kategórie poberateľov – tých v núdzi z objektívnych i subjektívnych dôvodov. Jednotlivé dospelé osoby klasifikované ako chudobné zo „subjektívnych dôvodov“ mohli dostávať maximálne 1 450 SKK. Dávka na nezaopatrené dieťa žijúce v chudobnej domácnosti mohla túto sumu zvýšiť na 1 600 SKK. Najvýraznejšia zmena sa týkala obmedzenia výšky dávky. Zákon stanovil *strop dávky* – dávky pre domácnosti nesmeli presiahnuť 10 500 SKK bez ohľadu na počet detí v domácnosti¹⁹. Toto opatrenie značne obmedzilo šance, že dávka poskytne dostatočné zdroje pre mnohohodetné rodiny bez zamestnania.

¹⁶ Napríklad slobodné matky, ktoré nepodali žiadosť o súdne konanie na určenie otcovstva svojho dieťaťa, boli považované za osoby, ktoré nevyužili všetky príležitosti na získanie príjmu, a ich dávka sa znížila na polovicu.

¹⁷ Časť dávky, ktorá zohľadňovala počet detí v rodine, nebola v tomto období znížená.

¹⁸ Zvýšenie ŽM priamo ovplyvnilo zvýšenie starobného dôchodku, rodičovského príspevku a niektorých menších štátnych príspevkov.

¹⁹ Pozri § 48 ods. 4 zákona č. 724/2002 Z. z.

Tabuľka č. 2 Sumy základnej dávky pre vybrané typy domácností v SKK

	Jedna dospelá osoba			Dvojica		
	Bez detí	1 až 4 deti	5 a viac detí	Bez detí	1 až 4 deti	5 a viac detí
2002 „objektívne dôvody“ hmotnej núdze	3 490	*	*	5 930	*	*
2003 „objektívne dôvody“ hmotnej núdze	2 900	*	*	5 800	*	10 500
2004 – do augusta	1 450	2 160	3 160	2 530	3 210	4 220
2004 – od septembra	1 530	2 450	3 640	2 660	3 630	4 965
2006	1 640	2 630	3 900	2 850	3 890	5 210
2007	1 680	2 800	4 100	2 910	4 000	5 360
2008	1 760	3 300	4 800	3 060	4 520	6 060
2009	58,43 € 1 760	109,54 € 3 300	15,34 € 4 800	101,58 € 3 060	150,04 € 4 520	201,16 € 6 060

* V rokoch 2002 a 2003 dávky stále záviseli od počtu detí v domácnosti. Z tohto dôvodu sú bunky v týchto riadkoch prázdne.

Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi priniesol systematickejšiu úpravu už predtým znížených dávok. Zákon stanovuje len šesť kategórií domácností a šesť súm základnej dávky pre tieto kategórie. Sú to nasledujúce kategórie: domácnosť s jednou dospelou osobou bez detí, dospelá osoba s jedným až štyrmi deťmi, dospelá osoba s piatimi a viacerými deťmi a rovnaké delenie platí aj pre dvojicu (dospelá dvojica bez detí, dvojica s jedným až štyrmi deťmi a dvojica s piatimi a viacerými deťmi). Táto klasifikácia je stále v platnosti. Dôsledkom takejto kategorizácie je, že výška základnej dávky je rovnaká pre dvojicu s jedným dieťaťom a dvojicu so štyrmi deťmi. Rovnaká necitlivosť sa týka aj mnohodedných rodín. Určité zmiernenie spôsobuje prídavok na dieťa, ktorý možno kumulovať so základnou dávkou. Prídavky na dieťa sa však nezvyšujú na základe poradia či počtu detí. Výška prídavku na dieťa je rovnaká pre každé dieťa (od roku 2009 je to 640 SKK, čiže 21,24 EUR).

Tabuľka č. 3 Výška príspevkov, ktoré možno kumulovať s dávkou v hmotnej núdzi

Príspevok k dávke	2002 SKK	2004 SKK	2007 SKK	2008 SKK	2009 EUR (SKK)
Zvýšenie dávky pre tehotné ženy	--	350	370	390	12,95 € (390)
Príspevok na zdravotnú starostlivosť	--	50	60	60	2 € (60)
Príspevok na bývanie pre jednu dospelú osobu	1 680	780	1 490	1 570	52,12 € (1 570)
Príspevok na bývanie pre viacčlennú domácnosť	2 900	1 330	2 350	2 510	83,32 € (2 510)
Aktivačný príspevok	--	1 500	1 900	1 900	63,07 € (1 900)
Ochranný príspevok	--	1 500	1 900	1 900	63,07 € (1 900)
Dávka pre rodičov, ktorí sa starajú o dieťa mladšie ako jeden rok	--	--	370	390	12,95 € (390)
Dávka pre dieťa, ktoré spĺňa podmienku povinnej školskej dochádzky	--	--	--	--	16,6 € (500)

V tabuľke č. 3 sú uvedené výšky príspevkov k základnej dávke, ktoré možno kumulovať s dávkou v hmotnej núdzi. Dôležitým príspevkom, a to v zmysle jeho výšky aj počtu poberteľov, je aktivačný príspevok. Nárok na aktivačný príspevok je podmienený účasťou na aktivačnej činnosti alebo na vzdelávacom či rekvalifikačnom programe v rozsahu aspoň desiatich hodín týždenne. Aktivačný príspevok bol pôvodne stanovený na 1 000 SKK (teraz je to 1 900 SKK). Vypláca sa

len tým jednotlivcom alebo domácnostiam, ktoré sú definované ako oprávnené na poberanie dávky v hmotnej núdzi. Doplnkovým ochranným opatrením pre tých, ktorí nie sú schopní zabezpečiť svoje základné životné podmienky a pomôcť si v hmotných ťažkostiach, je ochranný príspevok. Má rovnakú výšku ako aktivačný príspevok. Ochranný príspevok je dôležitým opatrením, ktoré pomáha zmierniť ťažkosti spôsobené reformou sociálneho poistenia, konkrétne zrušením minimálneho sociálneho dôchodku.

V zmysle novely č. 310/2006 Z. z. majú občania poberajúci nízky starobný dôchodok nárok na príspevok na bývanie, pričom sa ich nárok posudzuje menej prísne (čo znamená, že takíto občania nemusia preukazovať svoj vlastnícky status a predkladať dôkaz pravidelnosti platieb nájomného alebo platieb za služby bývania).

Dávky v hmotnej núdzi ani príspevky k nim sa nijako pravidelne neupravujú ani nevalorizujú. Ich úprava je výlučne na rozhodnutí vlády. Ak sa dávky upravujú, musí sa to uskutočniť k 1. septembru daného roka²⁰.

2.5 Doba poberania

V 90. rokoch nebolo poberanie sociálnych dávok nijako časovo obmedzené. Od roku 1999 (195/1998) do roku 2003 platilo pravidlo, že ak dĺžka obdobia nezamestnanosti presiahne 24 mesiacov, výška sociálnej pomoci sa zníži.²¹ Nárok na zníženú dávku sociálnej pomoci nebol obmedzený.

Ani reforma sociálnej pomoci v roku 2003 nepriniesla časové obmedzenie poskytovania dávok. Poskytovanie reformovanej dávky v hmotnej núdzi tak nie je ohraničené. Zmeniť sa mala len organizácia poskytovania dávky. Zákon č. 599/2003 o pomoci v hmotnej núdzi predpokladal, že verejná správa (úrad práce) bude vyplácať základné dávky danej osobe počas obdobia 24 mesiacov, a potom sa táto povinnosť presunie na obec (so zabezpečeným financovaním zo štátneho rozpočtu), ktorá sa následne môže rozhodnúť poskytovať aj vecnú dávku alebo prevažne vecnú dávku²². Tento plán sa však z viacerých dôvodov neuskutočnil a v najnovšej novele zákona (2008) sa od neho úplne upustilo. Túto zmenu spôsobil predovšetkým strach obcí z nárastu administratívnej záťaže a vyšších nákladov na vecné dávky. Ako sme už uviedli v časti 2.1.1, od mája 2008 bola skrátená možnosť účasti v aktivačných programoch organizovaných formou malých obecných služieb v rámci AOTP na šesť mesiacov. To znamená, že možnosť zvýšiť základnú dávku o aktivačný príspevok je teraz časovo obmedzená.

²⁰ Je to paradox. Na jednej strane zákon o životnom minime (601/2003 Z. z.) stanovuje, že vláda *musí* valorizovať životné minimum k 15. júlu kalendárneho roka. Na druhej strane zákon o pomoci v hmotnej núdzi (599/2003 Z. z.) v § 17 ods. 4 uvádza, že „Sumy uvedené v § 10 až 14 *môže* upraviť k 1. septembru kalendárneho roka vláda Slovenskej republiky nariadením.“ (text zvýraznili autori). Bohužiaľ, ani sociálnodemokratická vláda nenahrádila túto „možnosť“ silnejším záväzkom.

²¹ Toto obmedzenie súvisí so zavedením rozlišovania výšky dávok podľa dôvodov hmotnej núdze. Dávka pre tých, ktorí boli v núdzi zo „subjektívnych dôvodov“ (sem patrili aj dlhodobá nezamestnanosť) spočiatku predstavovala polovicu dávky sociálnej pomoci. Postupne však boli aj „plné“ dávky znižované, takže rozdiel sa zmenšil. Od roku 2004 sa prestalo rozlišovať medzi dôvodmi núdze a výška dávky je jednotná bez ohľadu na dĺžku nezamestnanosti.

²² Poskytovanie vecných dávok predpokladal už zákon č. 195/1998 Z. z., v ktorom sa uvádza, že (3) „Základné životné podmienky na účely tohto zákona sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie“, pričom boli definované ako alternatíva k peňažným dávkam.

2.6 Pravidlá podmienosti

Pravidlá podmienosti týkajúce sa poberania sociálnych dávok prešli na Slovensku nelineárnym vývojom. Na rozdiel od predchádzajúcich častí sa v tomto prípade zaoberáme len prítomnosťou. V tabuľke č. 1 sú uvedené pravidlá podmienosti týkajúce sa poberania dávok, tak ako boli stručne stanovené zákonom č. 599/2003 o sociálnej pomoci s cieľom pokrytia hmotných potrieb. Niektoré príspevky majú pomerne prísne pravidlá v súvislosti s nárokom na ich poberanie. Napríklad na to, aby žiadateľ získal nárok na príspevok na bývanie, musí okrem samotnej skutočnosti, že sa nachádza v hmotnej núdzi, splniť dve podmienky. Po prvé, žiadateľ musí byť vlastníkom alebo nájomníkom domu alebo bytu. Po druhé, žiadateľ musí preukázať, že pravidelne platí náklady spojené s bývaním. V prípade dlhov sa musí žiadateľ preukázať oficiálnym potvrdením dlhu a časovým rozvrhom jeho splácania. Dôsledky takýchto náročných pravidiel podmienosti analyzujeme v časti 2.2 tejto správy, najmä v časti 2.2.1 o pokrytí a využívaní možnosti poberania dávok.

2.7 Organizačná štruktúra

Politické rozhodnutia sa uskutočňujú na centrálnej úrovni. Rovnako aj dávky vypláca štátna správa (úrad práce). Jednou zo súčastí reformy služieb zamestnanosti a sociálnej pomoci (2004) bolo aj organizačné spojenie sociálnych oddelení okresnej verejnej správy s úradmi práce, ktoré sa potom premenovali na úrady práce, sociálnych vecí a rodiny. Následne bolo zriadené Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVAR). Ešte predtým, na začiatku 90. rokov, bol zriadený Fond zamestnanosti a Správa služieb zamestnanosti. Účelom Fondu zamestnanosti bolo financovať „pasívnu“ ochranu v nezamestnanosti a aktívne programy trhu práce. Správa služieb zamestnanosti si delí zodpovednosť za stratégie trhu práce s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny (Kalužná 2008: 13). Neskôr z týchto dvoch inštitúcií vznikol Národný úrad práce ako tripartitný orgán. Pôsoobil medzi rokmi 1997 a 2004 a zameriaval sa na obe kategórie aktivít. V prvom rade to boli opatrenia aktívnej stratégie trhu práce, ktoré zahŕňali napríklad organizovanie verejnoprospesných prác a školení. V druhom rade poskytoval dávky poistenia v nezamestnanosti. Sociálnu pomoc poskytovali sociálne oddelenia okresnej verejnej správy²³.

Ako sme už spomenuli, v rámci reforiem sociálnej politiky bolo v r. 2004 zriadené Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. Stalo sa priamou súčasťou organizačnej štruktúry MPSVR. Cieľom tohto opatrenia bolo integrovať rôzne služby pre znevýhodnené a zraniteľné skupiny a zefektívniť poskytovanie dávok. Úrady PSVAR sa teraz zaoberajú kurátorstvom a sociálnou prácou s deťmi, poradenskými službami a organizáciou poradenstva v súvislosti s hľadaním zamestnania, takže môžu mať charakter jedného kontaktného miesta. Reforma služieb zamestnanosti však bola spojená aj so znížením počtu zamestnancov a zvýšením počtu klientov na jedného pracovníka ÚPSVAR, čo následne sťažilo poskytovanie kvalitných služieb klientom.

Treba dodať, že integrácia služieb zamestnanosti a oddelení sociálnej pomoci mala za cieľ uľahčiť monitorovanie poberateľov peňažných dávok a sociálnych služieb a pomôcť predchádzať ilegálnej práci. V rámci tejto snahy vznikla pre uchádzačov o zamestnanie povinnosť hlásiť sa na úrade práce každé dva týždne.

Jednorazové dávky sa obvykle môžu poskytovať na obecnej úrovni. Obec uskutočňuje rozhodnutia v súvislosti s jednorazovými dávkami a poskytuje poradenstvo osobám v hmotnej

²³ Všetky inštitúcie mali krajské a okresné úrady.

núdzi²⁴. Výška jednorazovej dávky nesmie presiahnuť trojnásobok ŽM. Účelom takýchto dávok je pomôcť pri zabezpečovaní ošatenia a iných výdavkov.

Najaktuálnejšie webové stránky s podrobnejšími informáciami o systéme minimálneho príjmu možno nájsť na adresách <http://www.upsvar.sk> (webová stránka Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny), <http://www.employment.gov.sk/DIS/dis/index.php?SMC=1&lang=sk> (webová stránka Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny) a <https://lt.justice.gov.sk> (Portál právnych predpisov pre pripomienkové konanie).

3. Hodnotenie systému minimálneho príjmu

3.1 Hodnotenie systémov minimálneho príjmu z hľadiska pokrytia a využívania možnosti poberania dávok

Pokrytie obyvateľstva systémom minimálneho príjmu a úroveň využívania možnosti poberania dávok sú kľúčovými problémami účinnosti tohto systému. Na to, aby systémy poskytujúce pomoc v núdzi mohli pomáhať, musia sa na nich ľudia zúčastňovať.

Poberanie dávok čiastočne súvisí s existujúcim dopytom (ktorý rastie s rastúcou nezamestnanosťou a podielom ľudí bez zdrojov) a čiastočne s pravidlami týkajúcimi sa nárokov na poberanie dávok. Zmena v podiele poberateľov dávok tak môže odrážať zmeny v dopyte a tiež zmeny v podmienkach pokrytia, to je v nárokoch na poberanie dávok. Údaje uvedené v tabuľke č. 4, ktoré uvádzajú podiel poberateľov spolu s rodinami v regiónoch Slovenskej republiky, predstavujú výsledok oboch týchto tendencií.

Údaje dokumentujú dôležité zmeny v podiele poberateľov dávok minimálneho príjmu medzi rokmi 1998 a 2001. Najvyššia úroveň sa dosiahla v roku 2001, kedy takmer 12 % osôb získavalo príjem zo systému minimálneho príjmu. Vysoký podiel zodpovedal miere nezamestnanosti, ktorá dosiahla v roku 2001 19,2 % (podľa Výberového zisťovania pracovných síl uskutočneného Štatistickým úradom Slovenskej republiky).

Tabuľka č. 4 Podiel obyvateľov poberajúcich dávky minimálneho príjmu (príjemcovia so spoločne posudzovanými osobami) v regiónoch Slovenska (v %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bratislava	1,39	2,12	2,21	2,52	2,51	1,98	1,21	1,21	1,26
Trnava	5,41	7,51	8,08	8,65	8,56	6,76	4,45	4,30	4,32
Trenčín	3,85	6,78	7,18	7,06	6,58	5,20	3,12	2,90	2,90
Žilina	5,78	9,34	9,61	9,55	8,74	6,98	4,32	4,09	4,00
Nitra	7,81	10,58	11,32	12,26	12,26	10,57	7,35	6,95	6,85
Banská Bystrica	10,14	13,49	13,76	14,52	14,63	13,55	10,82	10,81	11,02
Prešov	11,51	15,94	16,58	16,51	16,03	14,26	10,00	9,95	10,18
Košice	13,47	17,61	18,24	19,09	18,87	17,77	12,95	12,60	12,53
Slovensko	7,74	10,84	11,31	11,75	11,49	10,10	7,12	6,94	6,97

Zdroj: Bednárík (2007): *Analýza osôb poberajúcich dávky v hmotnej núdzi v rokoch 1998 – 2006*

Ako môžeme vidieť, medzi východom a západom Slovenska existujú veľké regionálne rozdiely. Najvyšší podiel ľudí žije z dávok minimálneho príjmu v regiónoch Košíc, Prešova a Banskej

²⁴ Zákon č. 562/2008, § 22

Bystrice. Tento stav sa počas sledovaného obdobia nemenil a do značnej miery kopíroval mieru nezamestnanosti a dlhodobej nezamestnanosti v jednotlivých regiónoch.

Problém pokrytia sa na Slovensku najčastejšie chápal z pohľadu verejných financií. Znepokojenie nad vysokým podielom poberateľov dávok vyjadrila organizácia OECD i ďalšie nadnárodné organizácie. V dôsledku pokračujúcich hospodárskych problémov a vysokej nezamestnanosti sa zníženie vysokého podielu príjemcov dávok podarilo dosiahnuť jedine zavedením reštriktívnejších pravidiel v súvislosti s nárokom na poberanie dávok. Vytvorenie nových pravidiel pokrytia išlo ruka v ruke s poklesom podielu príjemcov.

Zmeny v súvislosti s nárokom na poberanie dávok (sprísnené pravidlá, teda obmedzenie pokrytia) sa prejavili poklesom podielu poberateľov dávky v roku 2004, hoci bola nezamestnanosť takmer totožná v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Pokračujúci pokles poberateľov dávok zaznamenaný v nasledujúcich rokoch možno vysvetliť oboma tendenciami – poklesom nezamestnanosti a zmenšením pokrytia v dôsledku prísnejších pravidiel nároku na poberanie dávok. Ďalšie novely zákonov o pomoci v hmotnej núdzi a o službách zamestnanosti (zákon č. 573/2005 Z. z.) posilnili monitorovanie uchádzačov o zamestnanie zvýšením frekvencie povinných návštev úradu práce (každý týždeň v prípade osoby, ktorá nevyvíja žiadny druh aktivity). Uchádzači o zamestnanie, ktorí boli vyradení z dôvodu odmietania spolupráce alebo v dôsledku nezdokumentovanej práce²⁵, sa môžu opätovne zaevidovať, ale až po šiestich mesiacoch od vyradenia z evidencie uchádzačov o zamestnanie. Počet vyradených osôb „z dôvodu odmietania spolupráce“ výrazne vzrástol od spustenia reformy v roku 2004²⁶. To bolo čiastočne spôsobené možnosťou opätovnej evidencie (po šiestich mesiacoch)²⁷, pretože uchádzač o zamestnanie mohol byť teoreticky vyradený pre nespôsobnosť až dvakrát do roka.

Navyše, keďže po reforme slovenský systém pomoci v HN pozostáva z veľkého počtu čiastočných príspevkov, problém pokrytia a využívania možnosti poberania dávok sa nemusí týkať len dávky v hmotnej núdzi ako takej, ale aj jej jednotlivých zložiek. V časti 2.1.1 uvádzame rôzne podmienky, ktoré musia byť splnené, aby žiadateľ dostal príspevok na bývanie. Treba si opäť uvedomiť, že príspevok na bývanie je rozhodujúci pri predchádzaní zadlženosti, pretože základná dávka v hmotnej núdzi bola reformným zákonom nastavená príliš nízko, a nestačí na pokrytie potrieb ako náklady na bývanie. Tabuľka č. 5 ukazuje postupný nárast počtu schválených príspevkov na bývanie od roku 2004, kedy boli zavedené ako súčasť systému pomoci v HN. Strmý nárast po roku 2006 je výsledkom legislatívnej zmeny, ku ktorej došlo v auguste 2006. Legislatívnym zásahom sa vtedy uvoľnili podmienky nároku na poberanie tohto príspevku pre dôchodcov. Napriek tejto skutočnosti predstavoval podiel poberateľov príspevku na bývanie v roku 2007 stále len 58,3 % poberateľov základnej dávky. Vzhľadom na to, že tento príspevok je dôležitým doplnkom nízkej základnej dávky, možno podiel jeho poberateľov hodnotiť ako nízky.

²⁵ Poznámka pre slovenský preklad: termín „nezdokumentovaná“ vedome uprednostňujeme pred kriminalizujúcimi výrazmi „čierna“ či „ilegálna práca“. Tento postup je v súlade s etickými zásadami Svetovej sociologickej asociácie a vedie ho snaha nezvyšovať stigmatizáciu osôb, ktorý túto formu práce prijímajú často pod nátlakom ako jedinou možnosť.

²⁶ V niektorých rokoch bol vyšší ako medziročný pokles evidovanej nezamestnanosti. Napríklad počet vyradených uchádzačov o zamestnanie bol 34 583 v roku 2003, 55 370 v roku 2004 a 81 840 v roku 2005. Počet evidovaných uchádzačov o zamestnanie klesol medzi rokmi 2004 a 2005 o 49 320, čo je menšie číslo, ako bol počet vyradených osôb z dôvodu odmietania spolupráce v roku 2005 (Stanovisko KOZ, 2006, výpočet autorov).

²⁷ Verejný ochrana práv namietal voči obmedzenej možnosti uchádzačov o zamestnanie opätovne sa zaevidovať. Na základe jeho podnetu sa vykonala právna náprava tohto problému zákonom č. 573 v novembri 2005, ktorý zmenil a doplnil zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti. Ak je uchádzač o zamestnanie vyradený z evidencie z dôvodu starostlivosti o dieťa mladšie ako 10 rokov alebo o blízkeho imobilného príbuzného, čakacia doba na opätovnú evidenciu sa skráti na tri mesiace namiesto pôvodných šiestich mesiacov. Ombudsman považuje túto podmienku čakacej doby za „sankciu“ (Verejný, 2006, 45).

Platí to najmä s ohľadom na rastúce náklady na bývanie. Ako ukážeme neskôr, niektoré zraniteľné skupiny čelia ešte vážnejším problémom.

Tabuľka č. 5 Vybrané charakteristiky pokrytia príspevkom na bývanie

	2005	2006	2007	2008
Priemerný mesačný počet poberateľov	62 091	81 002	114 995	98 300
Pomer poberateľov príspevku na bývanie k celkovému počtu poberateľov dávky v hmotnej núdzi	35,3 %	44,7 %	58,3 %	59,3 %

Zdroje: Správy o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za roky 2005, 2006, 2007, 2008

Napriek závažnosti problémov pokrytia a nevyužívania možnosti poberania dávok pre fungovanie minimálneho príjmu tieto otázky nepútali pozornosť tvorcov sociálnej politiky na Slovensku. Platí to najmä pre problém nevyužívania možnosti poberania dávok. Politickým cieľom bolo zníženie „príliš vysokého podielu osôb žijúcich z dávok“ a hlavné politické priority zdôrazňované vo vzťahu k fungovaniu systému minimálneho príjmu sa logicky zameriavali na riešenie problémov ako „závislosť od dávok“, „zneužívanie dávok“²⁸ a potreba aktivácie. Vzhľadom na takúto orientáciu je logické, že problém nevyužívania možnosti poberania dávok sa ocitol na okraji politického záujmu.

Prehliadanie problémov pokrytia a využívania možnosti poberania dávok súviselo aj s pohodlným presvedčením, že na programe sa zúčastňujú všetky osoby, ktoré na to majú nárok. Zabezpečenie využívania možnosti poberania dávok sa nestalo politickým cieľom, ktorý vyžaduje osobitné politické zásahy.

Tento nezáujem mohol vychádzať z dvoch predpokladov. Po prvé, z presvedčenia, že systém minimálneho príjmu a podmienky nároku na poberanie dávok sú medzi bežným obyvateľstvom a tiež medzi zraniteľnými skupinami dobre známe. Po druhé, z prevládajúceho názoru, že úlohou štátu je len nastaviť systém, pričom rozsah jeho využívania je už zodpovednosťou potenciálnych klientov. Chýbajúci záujem o problém nevyužívania nároku na dávku dobre dokumentujú správy o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky, ktoré každoročne uverejňuje Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny. Problém nevyužívania možnosti poberania dávok nebol zahrnutý ani do Národného akčného plánu sociálnej inklúzie.

Domáca odborná literatúra sa o týchto problémoch len zriedka zmieňuje. Ojedinelou výnimkou je štúdia Rozvojového programu OSN s názvom *Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku* (2006). Táto štúdia ponúka empirický dôkaz úrovne využívania možnosti poberania dávok sociálnej pomoci chudobnými rómskymi domácnosťami žijúcimi v separovaných alebo segregovaných osídleniach. O tejto skupine sa stereotypne predpokladá, že naplno využíva systém minimálneho príjmu a dosahuje maximálnu úroveň poberania dávok. Podľa tejto štúdie „nejakú formu príjmu súvisiaceho s hmotnou núdzou poberalo za posledný mesiac“ 72,7 % sledovaných domácností (Správa, 2006: 48). Tento vysoký podiel domácností závislých od systému pomoci v HN však neznamená podobne veľký rozsah poberania príspevkov, ktoré sú spojené s dávkou minimálneho príjmu. Najväčšie problémy sa ukázali v oblasti poberania príspevkov na bývanie a štipendií pre žiakov a študentov. Iba 15,7 % rómskych domácností, ktoré dostávali nejaký príjem súvisiaci s hmotnou núdzou, tiež dostávalo príspevky na bývanie. Tento markantný rozdiel medzi pomerom príjemcov základnej dávky sociálnej pomoci a príjemcov príspevku na bývanie je dôsledkom prísnych podmienok na získanie nároku na príspevok na bývanie (pozri časť 2.1.5). Ako sa uvádza v správe (2006: 50), „mnohé domácnosti nespĺňajú tieto podmienky

²⁸ Zneužívanie dávok sa často uvádzalo ako jeden z argumentov na podporu reforiem sociálnej politiky spustených v roku 2003.

práve z dôvodu charakteru ich obydliia – ide často o neskolaudované, nelegálne stavby bez formálne uznaných vlastníckych práv alebo náklady na bývanie presahujú schopnosť domácností ich pravidelne uhrádzať, čím vzniká prekážka pre splnenie druhého kritéria uznania nároku na príspevok“. Tieto závery podporuje aj porovnanie výskytu príspevkov na bývanie v rôznych typoch rómskych sídiel. Najnižší podiel príspevkov na bývanie bol zistený v segregovaných osídleniach (7,8 % v porovnaní s 22,8 % v zmiešaných osídleniach a 16,4 % v separovaných osídleniach), ktoré sú typické obrovským množstvom nezdokumentovaných obydlií.

Podobné zistenia sa týkajú aj využívania štipendií pre žiakov a študentov. Pokrytie populácie bolo dokonca nižšie ako v prípade príspevkov na bývanie. Iba 6,2 % sledovaných rómskych domácností uviedlo, že poberajú takúto dávku. Musíme však mať na pamäti, že toto percento je podielom z celkovej vzorky a nie z domácností s deťmi v školskom veku, ktoré majú nárok na túto dávku. Avšak aj toto nepresné číslo môže naznačovať problém, pretože štipendium sa stalo dôležitým príplatkom k príjmom domácností po škrtnaní dávok v roku 2004²⁹.

Je zrejmé, že nepoberanie dávky alebo príspevku k nej môže byť dôsledkom obmedzenia nároku, teda nedostatočného pokrytia, ale aj rôzne motivovanou neúčastou na systéme. Údaje pochádzajúce zo správy Rozvojového programu OSN hovoria skôr o nízkom pokrytí konkrétnymi politickými opatreniami než o nízkej úrovni využívania nárokov. Prieskum, ktorý bol jej základom, sa, bohužiaľ, týmto problémom nezaoberal.

V Slovenskej republike sa nikdy neuskutočnil výskum rozsahu nevyužívania možnosti poberania dávok – nehovoriac o výskume dôvodov, prečo ľudia nežiadajú o dávky. O takéto informácie, resp. akademický výskum nebol dostatočný politický záujem a MVO sa touto stránkou systému minimálneho príjmu nezaoberali, pretože nebola považovaná za problematickú.

Predsa sa však zdá, že existuje jeden spôsob, ako uchopiť aspoň jeden aspekt tohto problému na Slovensku, treba si však dávať veľký pozor na prípadnú nesprávnu interpretáciu, pretože jeho použitie závisí od inštitucionálnych opatrení systému minimálneho príjmu špecifických pre túto krajinu. Spočíva v koncepcii „odradených nezamestnaných osôb“, čo sú nezamestnané osoby, ktoré chcú pracovať, aktívne si však nehľadajú zamestnanie, pretože neveria, že by nejaké mohli nájsť. Presnejšiu definíciu ponúka organizácia OECD (napríklad): „Odradení pracovníci predstavujú jednu skupinu neaktívnych uchádzačov o prácu. Sú to osoby, ktoré síce sú ochotné a schopné nastúpiť do zamestnania, ale nehľadajú si ho alebo si ho prestali hľadať z dôvodu presvedčenia, že žiadne vhodné pracovné pozície nie sú k dispozícii.“³⁰ Takže v dôsledku skutočnosti, že nie sú aktívne pri hľadaní si zamestnania, by mali byť vyradené zo systému minimálneho príjmu, a to aspoň v niektorých prípadoch, napríklad keď len málo alebo vôbec nespokupujú s úradmi práce. Toto vyradenie zo systému minimálneho príjmu by bolo dôsledkom osobného rozhodnutia založeného na chýbajúcej viere v budúcnosť³¹.

Odradené nezamestnané osoby možno monitorovať, pretože údaje o nich sa od roku 1994 pravidelne zhromažďujú prostredníctvom Výberového zisťovania pracovných síl. V Slovenskej republike uskutočnila analýzu takzvaných odradených nezamestnaných (alebo odradených pracovníkov

²⁹ Zámerom motivačných štipendií bolo motivovať deti z prostredia chudobných rodín k zlepšovaniu ich študijných výsledkov, čo sa považovalo za prostriedok na prelomenie kruhu chudoby. Od roku 2009 boli zrušené a nahradené prídavkom na (každé) dieťa, ktoré pravidelne (t. j. bez neospravedlnených absencií) navštevuje školu. Pozri časť 2.1.2.

³⁰ Toto je definícia podľa štatistického slovníka OECD, ktorý sa nachádza na webovej stránke www.oecd.org. Veľmi podobnú definíciu (inak formulovanú) možno tiež nájsť v dokumentoch Medzinárodnej organizácie práce.

³¹ Či už však tí, ktorí sú bez akýchkoľvek iných príjmov, majú alebo nemajú nejakú vieru v budúcnosť, jednoducho sú nútení zapísať sa do evidencie uchádzačov o zamestnanie a zúčastniť sa na systéme minimálneho príjmu, pretože si to vyžadujú ich životné potreby.

podľa OECD) Hanzelová s kolektívom (Hanzelová a kol. 2007). V roku 2006 bolo takýchto osôb 13 300, čo predstavovalo 0,7 % všetkých ekonomicky neaktívnych ľudí. Avšak – a to je veľmi dôležité – štatistické údaje ukázali, že 2/3 odradených osôb boli evidované na úrade práce (Hanzelová a kol., 2007: 75), a to napriek skutočnosti, že nespĺňali príslušné podmienky. To znamená, že len 1/3 z nich bolo možné považovať za osoby, ktoré sa rozhodli nezúčastniť sa na oficiálnom systéme pomoci. Môžeme vidieť, že údaje zo zisťovania pracovných síl môžu poskytnúť iba hrubý obraz rozsahu nevyužívania možnosti poberania dávok v rámci programu garancie minimálneho príjmu a len ťažko môžu nahradiť podrobnejší prieskum zameraný na tento problém.

3.2 Hodnotenie systémov minimálneho príjmu z hľadiska dostatočnosti

Ako sme už naznačili, existujú rôzne vysvetlenia vysokej miery pokrytia slovenského obyvateľstva systémami MP. Spomedzi nich sa najčastejšie uvádza nadmerná štedrosť systému minimálneho príjmu a závislosť od sociálnych dávok. Vláda Slovenskej republiky v Programovom vyhlásení na roky 2002 – 2006 zjavne reagovala na vysoký počet poberateľov dávok, keď medzi svojimi cieľmi uviedla „znižiť možnosť zabezpečovania živobytia prostredníctvom vysokých dávok v dôsledku vysokého počtu detí“ a vytvoríť podmienky, „v ktorých uspokojovanie potrieb tých, ktorí nepracujú, bude obmedzené na základné životné podmienky, pričom sa zvýši rozdiel v príjmoch medzi poberateľmi dávok a tými, ktorí majú nízke mzdy“ (Programové vyhlásenie 2002, text zvýraznili autori). Nebolo pritom jednoznačne uvedené, čo „základné životné podmienky“ môžu alebo musia zahŕňať.

Reformy systému sociálnej ochrany, ktoré sa začali v roku 2003, vychádzali z predpokladu, že predchádzajúci systém bol voči niektorým typom domácností príliš štedrý. V strategickom dokumente vlády, ktorý predchádzal novému zákonu o pomoci v HN, sa uvádzalo, že „pôvodná funkcia dávky sociálnej pomoci – dočasná náhrada príjmu – sa v prípade niektorých poberateľov zmenila a táto dávka sa stala alternatívou k príjmu z trhu práce“ (Stratégia, 2003: 5). Neskôr k podobnému záveru dospela aj Svetová banka vo svojej správe hodnotiacej reformy sociálneho systému v Slovenskej republike. Podľa Svetovej banky bola životná úroveň nízkokvalifikovaných pracovníkov až do reforiem v roku 2004 „prevažne udržiavaná veľmi štedrými sociálnymi dávkami, ktoré v prípade niektorých typov domácností presahovali ich potenciálne príjmy z práce“ (Svetová banka, 2005: xii). Sociálna pomoc bola „mimoriadne štedrá v prípade domácností s veľkým počtom detí a s dospelými s potenciálne nízkymi príjmami“ (Svetová banka, 2005: 7). V dôsledku toho nebola dostatočnosť nového systému pomoci v HN kľúčovou otázkou v diskusiách o jeho základných princípoch³².

Oddelenie životného minima od systému sociálnej pomoci a zrušenie jeho garančnej funkcie viedlo na prelome storočí k prísnejším pravidlám z hľadiska nároku a k škrtom v oblasti sociálnych dávok. Zníženie sumy dávky pod hranicu životného minima, čiže odstránenie jej schopnosti uspokojiť hmotné potreby (formálne definované) príjemcov, postihlo značnú časť ľudí závislých od sociálnych dávok. Už v roku 2002 sa približne 50 % poberateľov pomoci v hmotnej núdzi považovalo za žijúcich v núdzi zo subjektívnych dôvodov a mali nárok len na polovicu sumy (Stanovisko 2006). Nová kategorizácia domácností navyše znížila závislosť výšky dávky od počtu detí v rodine. Verejný ochranca práv, ale nielen on, sa domnieval, že kategorizácia spoločne posudzovaných osôb, ktorá ignoruje existenciu piateho a ďalších detí v rodine, môže byť v rozpore s čl. 39 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa tohto článku má každý v hmotnej núdzi právo na pomoc, ktorá je potrebná na zabezpečenie základných životných podmienok (Verejný 2006: 63).

³² Výstižnú kritiku zneužívania nejasnosti v rozdiel medzi relatívnym a absolútnym chápaním štedrosti dávkového systému Svetovou bankou publikoval Škobla (Škobla 2006).

Navyše, oddelenie dávok a životného minima na začiatku tohto desaťročia tiež viedlo k tomu, že valorizácia peňažnej pomoci na pokrytie hmotných potrieb, ako ich definuje zákon o pomoci v hmotnej núdzi, nie je pravidelná.. Vláda je zákonom zaviazaná valorizovať štátnu sociálnu podporu (čiže starobné dôchodky, rodičovský príspevok atď.). Zároveň vláda môže – avšak *nie je povinná* – upraviť aj úroveň dávok v hmotnej núdzi. Výsledkom je, že sa zvyšuje rozdiel medzi sumou definovanou zákonom o životnom minime a úrovňou peňažných dávok, ktorú stanovuje zákon o pomoci v hmotnej núdzi. K 1. júlu 2005 bolo napríklad životné minimum pre jednu osobu 4 730 SKK mesačne, kým peňažné dávky pre jednu osobu v hmotnej núdzi mohli dosiahnuť maximálne 3 970 SKK, a to len za predpokladu, že príjemca dostával všetky príplatky k peňažnej dávke v hmotnej núdzi (príspevok na bývanie, príspevok na zdravotnú starostlivosť a aktivačný príspevok). Hospodárska a finančná kríza zatiaľ nebola podnetom na verejnú diskusiu o pravidelnej valorizácii dávok v hmotnej núdzi a príspevkov, ktoré sa k nim pridávajú. Žiaden z aktérov procesu otvorenej metódy koordinácie v sociálnej oblasti zatiaľ neupozornil na to, že priblíženie výšky dávky MP k úrovni životného minima môže byť dôležité z hľadiska ochrany najzraniteľnejších skupín pred dôsledkami krízy.

Tabuľka č. 6 Primeranosť dávky v hmotnej núdzi vo vzťahu k hranici 60 % mediánového príjmu pre jednu osobu (v SKK, podľa zisťovania EU SILC 2005 – 2007)

	EU SILC 2005	EU SILC 2006	EU SILC 2007
Suma dávky v hmotnej núdzi ³³	1 530	1 560	1 640
Suma dávky v hmotnej núdzi spolu so všetkými príspevkami okrem ochranného príspevku	4 060	4 670	5 060
Hodnota hranice 60 % mediánového príjmu ³⁴	5 664	6 395	7 392
Dávka v hmotnej núdzi ako percento hranice chudoby	27 %	24,4 %	22 %
Dávka v hmotnej núdzi spolu s príspevkami ako percento hranice chudoby	71,7%	73%	68,5%

Poznámka: vlastné výpočty autorov

Ako sme už ukázali v časti 1.2.5, nový systém pomoci v HN umožňuje zvýšenie nízkej základnej dávky o viacero príplatkov. Väčšina z nich bola zavedená ako podmienené príspevky. Avšak ani ich akumulácia neposkytuje dostatočnú sumu na život nad hranicou chudoby. Tabuľka č. 6 ukazuje vzťah medzi výškou dávky určenou na pokrytie hmotných potrieb (s príspevkami a bez nich) a hranicou chudoby v prípade jednej osoby. Hranicu chudoby predstavuje hranica rizika chudoby definovaná ako úroveň 60 % mediánového príjmu. Hodnota základnej dávky je v porovnaní s hranicou chudoby veľmi nízka. V období, pre ktoré sú k dispozícii údaje zo zisťovania EU SILC, nepresiahla 30 % tejto hranice.

Pridaním troch príspevkov v ich najvyšších možných hodnotách dôjde k zvýšeniu pomeru celkovej sumy vo vzťahu k hranici chudoby. Dávka v hmotnej núdzi spolu s tromi príspevkami predstavuje približne 70 % vybranej hranice chudoby pre jednu osobu.

Tabuľka č. 7 Primeranosť dávky v hmotnej núdzi vo vzťahu k hranici 60 % mediánového príjmu pre domácnosť s dvoma dospelými osobami a dvoma deťmi (v SKK, podľa zisťovania EU SILC 2005 – 2007)

	EU SILC 2005	EU SILC 2006	EU SILC 2007
Suma dávky v hmotnej núdzi	3 630	3 700	3 890

³³ Sumy dávky v hmotnej núdzi (a sumy príspevkov) sa vzťahujú na obdobie pred začatím zisťovania EU SILC v danom roku, pretože premenné týkajúce sa príjmov nevychádzajú z údajov z roka, kedy sa uskutočnilo zisťovanie, ale z predchádzajúceho roka.

³⁴ Údaje o hranici chudoby 60 % mediánu príjmu boli získané z portálu Štatistického úradu Slovenskej republiky www.slovstat.sk.

Suma dávky v hmotnej núdzi spolu so všetkými príspevkami okrem ochranného príspevku (maximálna suma) ³⁵	8 500	9 450	10 230
Hodnota hranice 60 % mediánového príjmu	11 893	13 428	15 523
Dávka v hmotnej núdzi ako percentuálny podiel hranice chudoby	30,5 %	27,6 %	25,1 %
Dávka v hmotnej núdzi spolu s príspevkami ako percentuálny podiel hranice chudoby	71,5 %	70,4 %	66 %

Poznámka: vlastné výpočty autorov

Podobné výsledky boli zistené aj v prípade domácností s dvoma dospelými osobami a dvoma deťmi. Základná dávka v hmotnej núdzi je výrazne pod hranicou 60 % mediánového príjmu. Platí to pre všetky tri roky, pre ktoré sú k dispozícii údaje zo zisťovania EU SILC. Tak ako v predchádzajúcom prípade, kumulovanie príspevkov k základnej dávke výrazne zvyšuje pomer celkovej sumy k hranici chudoby. V oboch prípadoch vzťah medzi dávkou v hmotnej núdzi (spolu s príspevkami) a hranicou rizika chudoby naznačuje, že primeranosť týchto sociálnych dávok je problematická.

Stav hmotnej núdze, ktorý umožňuje ľuďom žiadať o dávku minimálneho príjmu, je definovaný prostredníctvom porovnania disponibilného príjmu domácnosti s hodnotou životného minima (platnou pre dané zloženie domácnosti). Životné minimum teda slúži ako kritérium posudzovania a je definované ako spoločensky uznaná úroveň minimálneho príjmu. Keďže priamy vzťah medzi životným minimom a dávkou v hmotnej núdzi bol v roku 2002 narušený, je dôležité vedieť, či existuje významný rozdiel medzi normatívnym vymedzením minimálneho príjmu a zákonom definovanými sumami minimálneho príjmu. Na tieto účely uvádzame v tabuľke č. 8 výpočty Gerberého (2007a), ktorý porovnával celkovú sumu dávky v hmotnej núdzi a súvisiacich príspevkov s výškou životného minima. Podmienky poskytovania dávok poslednej inštancie umožňujú ich kumulovanie so všeobecnými dávkami a s prídavkom na dieťa, ktorý sa poskytuje rodinám s deťmi. Prídavky na dieťa nepodliehajú zdaneniu a nie sú ani zahrnuté do príjmu žiadateľov, ktorý sa posudzuje porovnávaním so životným minimom (na účely rozhodnutia, či v danom prípade ide o stav hmotnej núdze, alebo nie). Z tohto dôvodu môžu predstavovať dôležitú súčasť príjmov domácností s deťmi, predovšetkým v prípade veľkých rodín s viacerými deťmi³⁶.

³⁵ Tento výpočet vychádza z dvoch predpokladov. Po prvé, obaja dospelí dostávajú aktivačný príspevok. Po druhé, žiaden z členov domácnosti nemá nárok na ochranný príspevok.

³⁶ V časti 2.1.2 sme však ukázali, že prídavky na dieťa sa od roku 2004 podstatne zmenili, pokiaľ ide o ich všeobecný charakter a tiež vzťah k iným dávkam (možnosť kumulovania).

Tabuľka č. 8 Porovnanie sumy dávky v hmotnej núdzi a príspevkov s príslušnými výškami životného minima pre rôzne typy domácností (v SKK, posledné dva stĺpce v %, 2007)

Dospelí (počet)	Deti (počet)	ZD	PZS	PB	OP alebo AP	CS	SŽM	CS/SŽM (%)	PD	CS+CA/SŽM (%)
1	0	1 640	60	1 460	1 900	5 060	4 980	101,0	0	101,0
1	1	2 630	120	2 300	1 900	6 950	7 250	95,9	540	103,1
1	2	2 630	180	2 300	1 900	7 010	9 520	73,6	1 080	84,9
1	3	2 630	240	2 300	1 900	7 070	11 790	59,9	1 620	73,7
1	4	2 630	300	2 300	1 900	7 130	14 060	50,7	2 160	66,1
1	5	3 900	360	2 300	1 900	8 450	16 330	51,7	2 700	68,2
2	0	2 850	120	2 300	3 800	9 070	8 460	107,2	0	107,2
2	1	3 890	180	2 300	3 800	10 170	10 730	94,7	540	99,8
2	2	3 890	240	2 300	3 800	10 230	13 000	78,7	1 080	87,0
2	3	3 890	300	2 300	3 800	10 290	15 270	67,4	1 620	78,0
2	4	3 890	360	2 300	3 800	10 350	17 540	59,0	2 160	71,3
2	5	5 210	420	2 300	3 800	11 730	19 810	59,2	2 700	72,8

Zdroj: Gerbery (2007a): *Princíp aktívacie v sociálnej politike a jeho vzťah k zmiernovaniu chudoby*

Poznámky: ZD- základná dávka, PZS – príspevok na zdravotnú starostlivosť, PB – príspevok na bývanie, OP – ochranný príspevok, AP – aktivačný príspevok, CS – celková suma, SŽM – suma životného minima, PD – prídavok na dieťa

V posledných dvoch stĺpcoch tabuľky č. 8 sú uvedené výsledky výpočtov pre domácnosti s rôznym zložením. Vo väčšine prípadov bola v roku 2007 suma dávky v hmotnej núdzi a súvisiacich príspevkov nižšia ako životné minimum. Platilo to predovšetkým pre domácnosti so štyrmi a piatimi deťmi, kde celková suma príjmu zo systému poslednej inštancie predstavovala iba približne 50 % životného minima v prípade domácností s jedným rodičom a 60 % v prípade domácností s dvoma dospelými osobami. V prípade domácností bez detí boli sumy dávky a príspevkov mierne vyššie ako životné minimum. Situácia rodín s deťmi vo vzťahu k životnému minimu sa zlepšovala pridávaním jednotlivých príspevkov. Ich príjem v prípade hmotnej núdze výrazne rástol (tretí stĺpec nasledujúcej tabuľky). Napriek kumulatívne efektu príspevkov spojených s dávkou v hmotnej núdzi a prídavku na dieťa však stále existuje zreteľný rozdiel medzi príjmom zo záchranej siete a hranicou, ktorá je definovaná ako spoločensky uznaný minimálny príjem.

Dôležitý pohľad na dostatočnosť garantovaného minimálneho príjmu ponúka perspektíva základných potrieb. Tento pohľad bol však v priebehu posledného desaťročia skôr opomínaný. Ostatný výskum zameraný na primeranosť životného minima prostredníctvom definovania a nacenenia minimálneho koša sa uskutočnil v polovici 90. rokov (Filipová – Valná 1999). Navyše, schopnosť súčasného životného minima pokryť základné životné potreby bola v posledných rokoch v Slovenskej republike skúmaná len výnimočne (Carraro 2006). Medzi politikmi³⁷ a širšou odbornou verejnosťou neexistoval jednotný názor na to, čo by malo predstavovať takýto typ potrieb. Inštitút pre výskum práce a rodiny sa nedávno pokúsil napraviť tento nedostatok a uskutočnil empirický prieskum zameraný na identifikovanie názorov na životné minimum a základné životné potreby (Gerbery – Bodnárová 2008)³⁸. Časť štúdie sa sústredila aj na verejnú mienku. Logika

³⁷ Keďže myšlienka prehodnotenia výšky životného minima sa objavila v Programovom vyhlásení vlády na roky 2006 – 2010, v posledných rokoch došlo k miernemu posunu. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny zriadilo pracovnú skupinu na účely „rekonštrukcie životného minima“. V rámci činnosti tejto skupiny boli uskutočnené viaceré štúdie, ktoré analyzovali rôzne aspekty fungovania životného minima. Táto pracovná skupina však neprišla so žiadnou novou myšlienkou, čo sa týka životného minima, ktorá by sa líšila od tej predchádzajúcej.

³⁸ Tento prieskum bol súčasťou zmluvy Inštitútu s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny a stal sa významným východiskom pre pracovnú skupinu na prehodnotenie konštrukcie životného minima, ktorá bola zriadená pri MPSVR v roku 2007.

takéhoto zamerania vyplýva z definície životného minima v slovenskej legislatíve, ktorá ho považuje za otázku verejného konsenzu. Mimoriadne dôležité boli predovšetkým dva ciele tejto štúdie: preskúmať verejnú mienku v súvislosti s tým, čo predstavuje nevyhnutné životné potreby, a zistiť, ako verejnosť hodnotí dostatočnosť životného minima.

Autori sa chceli, či existuje verejný konsenzus, pokiaľ ide o základné životné potreby. Respondenti mali za úlohu uviesť položky³⁹, ktoré považujú za nevyhnutné životné potreby, čiže také, bez ktorých nemôže vyžiť žiadna domácnosť a ktorých nedostatok by viedol k sociálnemu vylúčeniu domácnosti.

Verejnosť vo vysokej zhode označila jedenásť položiek za základné potreby. Výraz „vysoká zhoda“ znamená, že za nevyhnutnú označilo danú položku viac ako 90 % respondentov. Viac ako 90 % respondentov považuje za nevyhnutné životné potreby nasledujúce položky: chladnička (99,4 %), schopnosť pravidelne platiť náklady na bývanie (99,2 %), jedna posteľ pre každého člena domácnosti (99,1 %), vaňa alebo sprcha v dome alebo byte (99,1 %), dom alebo byt, ktorý je suchý a má dostatok svetla (97,6 %), práčka (97,1 %), jedno teplé jedlo denne pre každého člena domácnosti (97,1 %), školské pomôcky a potreby (96,4 %), slušné ošatenie do práce alebo do školy pre každého člena domácnosti (95,2 %), schopnosť splácať prípadné dlhy, pôžičky alebo hypotéku (95 %) a samostatné bývanie pre rodinu (93,1 %).

Je dosť zvláštne, že len jedna položka sa týka stravy. Väčšina sa týka podmienok bývania alebo vybavenia. Na druhej strane, viac ako 90 % respondentov nepovažovalo za nevyhnutnú ani jednu z položiek kategórií „sociálna integrácia“ (napríklad cestovné na verejnú dopravu, kupovanie novin) a „deti“ (napríklad hračky a knihy, školské potreby). Veľmi zaujímavým ukazovateľom verejnej mienky je v tomto prípade výrazný dôraz na podmienky bývania a schopnosť platiť účty. Vytvára to určitý druh tlaku na existujúce pohľady na životné minimum a jeho schopnosť pokryť základné životné potreby na minimálnej úrovni.

Tabuľka č. 9 Hodnotenie dostatočnosti výšok životného minima pre dva typy domácností⁴⁰ verejnosťou (v %)

„S príjmom na úrovni životného minima môže vyjsť...“	jedna dospelá osoba	domácnosť dvoch dospelých s dvoami deťmi.
Bez problémov	0,7	0,9
S určitými problémami	7,4	5,6
S veľkými problémami	24,2	40,4
Nedá sa z neho vyjsť	67,7	53,1
Celkovo	100,0	100,0

Zdroj: Gerbery, D. – Bodnárová, B. (2008): *Názory obyvateľov SR na úroveň, štruktúru a funkcie životného minima*. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava

Druhá časť prieskumu dôležitá z hľadiska diskusie o systéme minimálneho príjmu sa týka hodnotenia dostatočnosti životného minima verejnosťou. Respondenti hodnotili sumy životného minima pre dva typy domácností (domácnosť s jednou dospelou osobou a domácnosť s dvoma dospelými osobami a dvoma deťmi navštevujúcimi základnú školu). Hodnotili ich prostredníctvom

³⁹ Potreby boli definované vo vzťahu k dvom kľúčovým pojmom – hmotnému nedostatku a sociálnemu vylúčeniu (Gerbery – Bodnárová, 2008: 35). Respondenti vybrali potreby z 35 položiek rozdelených do 7 veľkých kategórií (strava, ošatenie, bývanie, tovar dlhodobej spotreby, financie, sociálna integrácia a „deti“). Položky mali vyberať s ohľadom na špecifický typ domácnosti – domácnosť s dvoma dospelými osobami a dvoma deťmi navštevujúcimi základnú školu.

⁴⁰ Jeden príklad, ako boli tieto otázky formulované: „Predstavte si domácnosť s jednou dospelou osobou s disponibilným mesačným príjmom 5 200 SKK. Ako by ste opisali jej situáciu? Pri disponibilnom mesačnom príjme 5 200 SKK vyžije domácnosť s jednou dospelou osobou...“

výberu jednej zo štyroch možných odpovedí, ktoré opisovali mieru problémov spojených s vyžitím. V správe sa uvádza, že „väčšina respondentov nepovažuje v týchto prípadoch životné minimum za dostatočné“ (Gerbery – Bodnárová, 2008: 27). Viac ako polovica respondentov vyjadrila názor, že sumy životného minima neumožňujú vyžitie. Po pridaní odpovede „dá sa vyžiť s veľkými problémami“ považovalo životné minimum pre oba typy domácností za nedostatočné viac ako 90 % respondentov.

Napriek týmto prvým snahám o obnovenie výskumu životného minima je stále omnoho viac tém súvisiacich s primeranosťou systému MP, ktoré sú opomínané, ako tých, ktorým je venovaná pozornosť. Jedným z vážnych problémov je nedostatočný záujem harmonizovať právne rozpory v chápaní základných potrieb a základných životných podmienok. Na jednej strane existuje reziduálna definícia „základných životných podmienok“ ako „jedno teplé jedlo denne, ošatenie a prístrešie“. Na druhej strane je tu čl. 19 Ústavy, ktorý hovorí, že každý má právo na dôstojný život, a existuje tiež definícia životného minima ako „...sumy tovarov a služieb nevyhnutných na trvalé zabezpečenie životných potrieb domácnosti určitej veľkosti a štruktúry, ktorá sa v danom období považuje za nevyhnutnú na začlenenie do bežného života, hoci aj na skromnej úrovni“. Chýbajúci konsenzus umožňuje v tejto základnej otázke ľubovoľné vysvetlenia.

3.3 Účinnosť systémov minimálneho príjmu z hľadiska zmierňovania chudoby a motivácie a demotivácie pracovať

3.3.1. Účinnosť systémov minimálneho príjmu z hľadiska zmierňovania chudoby

Účinok sociálnych transferov na zmierňovanie chudoby bol na Slovensku v roku 2004 o niečo vyšší ako priemer EÚ (Spoločná správa, 2007: 26). V priebehu nasledujúcich dvoch rokov sa tento účinok nezmenil – pohyboval sa okolo 40 %. Viac podrobností je uvedených v tabuľke č. 10. Sociálne transfery nielenže znižujú počty chudobných, ale znižujú aj rozdiely medzi ich príjmami a hranicou chudoby. Toto zníženie vyjadruje ukazovateľ „relatívny prepád mediánu príjmov v riziku chudoby“, ktorý predstavuje rozdiel medzi mediánom ekvivalentného celkového čistého príjmu osôb pod hranicou chudoby a samotnou hranicou (vyjadruje sa ako % hranice). Ako ukazuje tabuľka č. 10, tento rozdiel sa (po sociálnych transferoch) za posledné roky znižoval. Je to však len všeobecný obraz účinnosti systému sociálnej ochrany. Systém minimálneho príjmu môže mať rôzne účinky, najmä v prípade niektorých typov domácností. Bohužiaľ, je dostupných len málo analýz (napr. Petrášová – Svoreňová 2005), ktoré sa zameriavajú na tento aspekt systému minimálneho príjmu v Slovenskej republike. Z tohto dôvodu chýbajú informácie o účinnosti programu minimálneho príjmu z hľadiska zmierňovania chudoby. Je zarážajúce, že vládne orgány nemajú záujem o takéto poznatky, ktoré by mohli prispieť k zlepšeniu základných opatrení boja proti chudobe.

Jeden z možných zdrojov údajov o účinkoch systému minimálneho príjmu pochádza paradoxne zo zahraničia, a to z porovnávacích štúdií. Slovenská republika dlho nebola súčasťou porovnávaní takéhoto typu medzi krajinami, v posledných rokoch sa však situácia začala meniť. Napríklad analýza Jansovej (2007) bola prezentovaná na konferencii ESPANET vo Viedni ako predbežný výsledok jej výskumu. Jansová analyzovala systémy minimálneho príjmu v stredovýchodnej Európe s dôrazom na otázku, „do akej miery systémy minimálneho príjmu garantujú minimálnu ochranu v nových krajinách EÚ“ (Jansová, 2007: 2). Podľa jej výpočtov vychádzajúcich zo zisťovania EU SILC 2005 bola relatívna zmena medzi stavom pred zarátaním a po zarátaní dávok minimálneho príjmu v Slovenskej republike 23,6 %. Najúčinnější systém minimálneho príjmu z hľadiska ochrany pred chudobou mali Česká republika so znížením

celkovej miery rizika chudoby o 47 % a Slovensko so znížením o 32 % (Jansová, 2007: 17). Keďže tieto výsledky sú neúplné, v prípade Slovenskej republiky by sa mali overiť pomocou analýzy všetkých dostupných zisťovaní EU SILC. Napriek tomu môžeme vyvodiť predbežný záver, že záchranná sociálna sieť v Slovenskej republike neposkytuje dostatočne účinnú ochranu proti chudobe v porovnaní s celkovou účinnosťou systému sociálnej ochrany.

Tabuľka č. 10 Účinnosť sociálnych transferov z hľadiska zmierňovania chudoby

	EU SILC 2005	EU SILC 2006	EU SILC 2007
Miera rizika chudoby pred sociálnymi transfermi (okrem dôchodkov) – v %	22	20	18
Miera rizika chudoby po sociálnych transferoch (okrem dôchodkov) – v %	13	12	11
Absolútna zmena – v percentuálnych bodoch	9	8	7
Relatívna zmena – percentuálne zníženie celkovej miery rizika chudoby	41	40	39
Relatívny rozdiel medzi mediánovým príjmom a hranicou rizika chudoby (%)	23	20	19

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky (2008), vlastné výpočty autorov, EUROSTAT – dostupné na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/main_tables

3.3.2 Účinnosť systémov minimálneho príjmu z hľadiska motivácie a demotivácie pracovať

Od druhej polovice 90. rokov v dôsledku stagnácie priemernej mzdy a pomalého rastu minimálnej mzdy postupne klesal rozdiel medzi životným minimom a minimálnou mzdou. V rokoch 1998 a 1999 bola dokonca čistá priemerná minimálna mzda nižšia ako životné minimum⁴¹. Malý rozdiel medzi minimálnou mzdou a životným minimom sa považoval za silný demotivujúci faktor pre nezamestnaných pri prijímaní zamestnania, ktorého hodnotenie výraznejšie neprevyšovalo minimálnu mzdu. Problém odradzujúcej „štedrej sociálnej pomoci“ a teória „kultúry závislosti od dávok“ sa preto stali súčasťou politického programu.

Demotivujúce prvky, ktoré boli súčasťou systému sociálnej ochrany, boli jednou z najčastejších tém diskusií o reformách sociálnej politiky na Slovensku od začiatku 90. rokov⁴². Ako sme už spomenuli, demotivujúce účinky daňového systému a systému dávok boli hlavným argumentom v prospech reforiem sociálnej politiky od roku 2003. Odstránenie finančnej demotivácie pozostávalo zo zvýšenia rozdielu medzi sociálnymi dávkami a potenciálnym zárobkom. Nasledujúca tabuľka ponúka pohľad na jeden z ukazovateľov opisujúcich tento vzťah – čistú mieru náhrady za roky 2001 – 2006⁴³. Tento ukazovateľ pravidelne vypočítava organizácia OECD s použitím modelov daňových systémov a systémov dávok špecifických pre jednotlivé krajiny. V závislosti od trvania nezamestnanosti existuje viacero rôznych čistých mier náhrady. My sa sústredíme iba na dlhodobú nezamestnanosť, pretože počas tohto obdobia sú nezamestnaní zahrnutí do systému minimálneho príjmu. Zameriame sa len na dve úrovne potenciálneho príjmu pochádzajúceho z pracovnej činnosti (67 % priemernej mzdy a 100 % priemernej mzdy), pretože sa domnievame,

⁴¹ K podobnej situácii došlo vo vzťahu medzi životným minimom a minimálnou mzdou aj v Českej republike. Tam sa však riešila inak.

⁴² Podrobnejšiu analýzu politickej debaty o závislosti od dávok nájdete v publikácii od Petra Dráľa (2006).

⁴³ Čistá miera náhrady sa obvykle definuje ako „pomer čistého príjmu počas zotrvávania mimo trhu práce k čistému príjmu pochádzajúcemu z pracovnej činnosti“. (Carone – Immervoll – Paturot – Salomäki, 2004: 10). Čistý príjem pochádzajúci z pracovnej činnosti sa často vyjadruje ako percento priemernej mzdy (na rôznych úrovniach).

že vyšší príjem, ktorý sa zvykol vypočítavať (150 % priemernej mzdy), nie je z hľadiska dlhodobo nezamestnaných veľmi podstatný.

Pri pohľade na tabuľku č. 11 môžeme pozorovať zreteľný pokles hodnôt čistých mier náhrady v období rokov 2001 – 2006. Kým v roku 2001 bol v prípade málo zarábajúcich (67 % priemernej mzdy) jednotlivcov a osamotených rodičov rozdiel medzi príjmami pochádzajúcimi z pracovnej činnosti a príjmami z dávok počas nezamestnanosti skôr malý, počínajúc rokom 2004 sa začal zvyšovať. Čisté miery náhrady sa znížili o polovicu, čo svedčí o menšej finančnej demotivácii. K podobnej zmene došlo aj v prípade manželského páru s jednou zarábajúcou osobou (pri 67 % priemernej mzdy), a to bez ohľadu na prítomnosť detí. Vzťah medzi čistým príjmom pochádzajúcim z pracovnej činnosti a príjmom nepochádzajúcim z pracovnej činnosti počas dlhodobej nezamestnanosti sa nezmenil len v prípade manželského páru s dvoma zarábajúcimi osobami (zostal na stabilne nízkej úrovni).

Tabuľka č. 11 Čisté miery náhrady pre 6 typov rodín – prípad dlhodobej nezamestnanosti (výpočty OECD)

	67 % priemernej mzdy					
	Bez detí			2 deti		
	Jedna osoba	Manželský pár s jednou zarábajúcou osobou	Manželský pár s dvoma zarábajúcimi osobami	Osamelý rodič	Manželský pár s jednou zarábajúcou osobou	Manželský pár s dvoma zarábajúcimi osobami
2001	75	115	51	103	122	64
2004	28	46	52	46	56	57
2006	28	44	53	46	53	57
	100 % priemernej mzdy					
	Bez detí			2 deti		
	Jedna osoba	Manželský pár s jednou zarábajúcou osobou	Manželský pár s dvoma zarábajúcimi osobami	Osamelý rodič	Manželský pár s jednou zarábajúcou osobou	Manželský pár s dvoma zarábajúcimi osobami
2001	52	79	41	77	98	53
2004	20	31	43	35	39	48
2006	20	30	44	34	38	48

Zdroj: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/19/39720308.xls>

Výpočty finančnej demotivácie založené na modeloch by sa mali interpretovať veľmi opatrne. Správanie ľudí (aj v systéme minimálneho príjmu) určuje široké spektrum hodnôt, noriem, presvedčení a predchádzajúcich skúseností (vlastných alebo sprostredkovaných inými ľuďmi). Finančné zisky predstavujú len jeden, hoci dôležitý faktor. Hanesch (1999: 76) v tejto súvislosti upozornil na to, že „aj keď sú miery náhrady vysoké, neznamená to, že poberatelia sociálnej pomoci si nebudú hľadať prácu. Vo všeobecnosti si ľudia poberajúci sociálnu pomoc želajú nájsť si prácu. Bez ohľadu na existenciu alebo neexistenciu finančnej motivácie práca poskytuje isté spoločenské postavenie, rozširuje spoločenské kontakty a ako taká sa považuje za žiaducu.“ Vzhľadom na tieto poznámky môžeme dospieť k záveru, že po daňových a sociálnych reformách v rokoch 2003 a 2004 bol sociálny systém v Slovenskej republike charakteristický skôr odstránením finančnej demotivácie ako nebezpečenstvami, ktoré z takejto demotivácie vyplývajú.

Ďalší pohľad môžeme získať vyhodnotením vzťahu medzi výškami minimálneho príjmu a minimálnou mzdou stanovenou zákonom. Minimálna mzda predstavuje pravdepodobný mzdový strop pre poberateľov sociálnej pomoci, ktorí vstupujú na trh práce. Je preto zaujímavé sledovať jej vzťah k parametrom minimálneho príjmu. Keďže nemáme k dispozícii štúdiu vzťahu medzi minimálnou mzdou a dávkou v hmotnej núdzi z dlhodobého hľadiska (s výnimkou štúdie

Svoreňovej – Petrášovej (2005), ktorá pokrýva viac ako jedno desaťročie), pozrieme sa len na porovnanie minimálnej mzdy a životného minima, ktoré uskutočnila Báršová (2008). Autorka porovnávala čistú minimálnu mzdu stanovenú zákonom so životným minimom jednej dospeléj osoby v období rokov 1991 – 2007. Na účely tohto textu sme vybrali len údaje, ktoré sa týkajú obdobia po roku 1998. Ako vidíme v tabuľke č. 12, rozdiel medzi čistou minimálnou mzdou a životným minimom sa postupne zväčšoval. Medzi rokmi 2001 a 2007 sa tento rozdiel dokonca zdvojnásobil. Údaje nasvedčujú tomu, že v prípade jednej osoby neexistuje silná finančná demotivácia, pokiaľ ide o vstup na trh práce. Niekoľko otázok však zostáva nezodpovedaných. Aká je schopnosť čistej minimálnej mzdy pokryť potreby umožňujúce slušný život vrátane nákladov na účasť na trhu práce? Napríklad hranica rizika chudoby definovaná ako 60 % mediánového príjmu bola podľa zisťovania EU SILC 2007 (s použitím roka 2006 ako referenčného obdobia pre premenné týkajúce sa príjmov) 7 392 SKK pre jednu osobu (pozri tabuľku na strane č. 6). Na porovnanie, hodnota čistej minimálnej mzdy stanovenej zákonom bola 6 581 SKK, čo predstavuje 89 % hranice chudoby. Dokonca aj v nasledujúcom roku bola táto hodnota stále pod touto hranicou. Môžeme teda povedať, že zväčšujúci sa rozdiel medzi minimálnou mzdou a životným minimom spôsobil oslabenie funkcie životného minima ako účinného kritéria pri identifikácii domácností, ktoré žijú v riziku chudoby a potrebujú pomoc v rámci programu garancie minimálneho príjmu.

Tabuľka č. 12 Porovnanie minimálnej mzdy a životného minima v prípade jednej osoby (v SKK, %)

Rok	Hrubá minimálna mzda (v SKK)	Čistá minimálna mzda (v SKK)	Čistá minimálna mzda ako podiel životného minima (v %)
1998	3 000	2 550	85,0
1999	3 600	3 093	95,0
2000	4 000	3 484	107,9
2001	4 920	4 163	109,8
2002	5 570	4 693	119,4
2003	6 080	5 095	121,0
2004	6 500	5 629	122,9
2005	6 900	5 975	126,3
2006	7 600	6 581	132,1
2007	8 100	7 014	137,7

Zdroj: Báršová (2008: 30) + údaje o životnom minime doplnené autormi

4. Vzťah medzi systémami minimálneho príjmu a ďalšími dvoma piliermi stratégie aktívnej inklúzie

V posledných dvoch desaťročiach sa sociálna pomoc bežne chápala ako systém pozostávajúci z troch častí, ktorý popri garantovanom minimálnom príjme zahŕňa služby zamestnanosti a uľahčuje prístup k poradenstvu a službám. Vo všetkých najnovších strategických dokumentoch v oblasti sociálnej inklúzie sa vyzdvihuje dôležitosť doplnenia systému minimálneho príjmu o podporu začlenenia na trh práce a pomoc pri prístupe k rôznym typom služieb. Avšak nie všetko, čo je zdôrazňované v strategických dokumentoch, sa prenáša aj na všetky úrovne praxe verejnej politiky. V nasledujúcej časti načrtneme situáciu ďalších dvoch pilierov sociálnej pomoci a pokúsime sa zhodnotiť ich vzťah k systému minimálneho príjmu a ich charakter z pohľadu aktívnej inklúzie.

Najskôr sa pozrieme na makročísła týkajúce sa výdavkov na systém dávok v HM a na aktívnu politiku trhu práce (APTP). Ako ukazuje tabuľka č. 13, celkové výdavky na politiku trhu práce (všetky typy zásahov) sa v období rokov 2004 – 2006 zvýšili. V roku 2006 predstavovali 0,654 %

HDP. Výdavky na APTP pozostávajú z troch typov: služby trhu práce, opatrenia trhu práce a podpora trhu práce (udržiavanie príjmu nepochádzajúceho z pracovnej činnosti – predovšetkým dávok v nezamestnanosti). My sa budeme zaujímať najmä o opatrenia politik trhu práce (PTP), ktoré sa týkajú verejných zásahov do trhu práce. Zahŕňajú šesť hlavných kategórií (školenia, rotácia pracovníkov, stimuly zamestnanosti, priame vytváranie pracovných miest, podporovaná zamestnanosť a rehabilitácia a stimuly na podporu zakladania podnikov). Výdavky na opatrenia PTP sa medzi rokmi 2004 a 2005 zvýšili, potom však mierne klesli na 1,45 % HDP v roku 2006. V porovnaní s výdavkami na podporu PTP, ktorá zahŕňa udržiavanie príjmov nepochádzajúcich z pracovnej činnosti (predovšetkým dávok v nezamestnanosti) a predčasný dôchodok, sú výdavky na opatrenia PTP nižšie.

Tabuľka č. 13 Vybrané údaje o verejných výdavkoch na PTP a sociálne dávky s dôrazom na systém minimálneho príjmu v Slovenskej republike

	2004	2005	2006
PTP celkovo ako % HDP	0,500	0,604	0,654
Služby PTP ako % HDP	0,093	0,170	0,173
Opatrenia PTP ako % HDP	0,070	0,169	0,145
Podpora PTP ako % HDP	0,337	0,266	0,339
Celkové výdavky na sociálnu ochranu ako % HDP	17,2	16,7	15,9
Celkové výdavky na sociálne dávky ako % výdavkov na sociálnu ochranu	96,5	96,4	96,2
Výdavky na kategóriu „sociálne vylúčenie“ ako % celkových výdavkov na sociálne dávky	3,1	3,2	3,6
Výdavky na kategóriu „sociálne vylúčenie“ ako % HDP	0,5	0,5	údaj nie je k dispozícii

Zdroj: EUROSTAT, dostupné na

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/main_tables

Zdroj údajov v poslednom riadku: Social Protection Expenditure and Receipts 2006, EUROSTAT

Celkové výdavky na sociálnu ochranu vyjadrené podielom z HDP sa za posledné tri sledované roky znížili. Aj pohľad na dlhšie časové obdobie naznačuje, že je tu istá tendencia, ktorú možno len ťažko prehliadnuť – slabý, ale neustále pokračujúci pokles podielu prostriedkov, ktoré Slovensko vynakladá na sociálnu ochranu. V roku 1998 výdavky predstavovali 20 % HDP, o dva roky neskôr to ešte stále bolo 19,4 % HDP. Väčšina výdavkov na sociálnu ochranu súvisí so sociálnymi dávkami, z ktorých predstavuje systém MP len malú časť. To isté platí aj o jeho podiele z HDP. Ak porovnáme výdavky na systém MP s výdavkami na opatrenia PTP (obe ako % HDP), môžeme vidieť, že systém MP je z tohto pohľadu „viditeľnejším“ programom.

4.1 Podpora poberateľov minimálneho príjmu prostredníctvom individualizovaných školiacich programov a zamestnávania

Existuje konsenzus, že ochranná funkcia systému minimálneho príjmu by mala byť sprevádzaná ponukou „aktívnych“ opatrení. Tieto opatrenia sú určené na pomoc pri rozvoji zručností a kapacít zameraných na aktívnu účasť a začlenenie do života spoločnosti. Napriek existencii rôznych typov účasti sa v praxi veľká väčšina aktívnych opatrení zameriava na podporu inklúzie do trhu práce, ktorá sa považuje za základný predpoklad plnohodnotnej účasti na živote spoločnosti.

Aktívne opatrenia majú v slovenskej sociálnej politike a politike zamestnanosti dlhú tradíciu. Ich počet, pokrytie a zameranie sa v priebehu času menili. Vo všeobecnosti sa zameriavajú na dva aspekty trhu práce – na stranu ponuky a na stranu dopytu. Na jednej strane sa sústreďujú na

dopyt, čo možno dosiahnuť priamo i nepriamo (Hanzelová a kol. 2007). Opatrenia zamerané na podporu dopytu na trhu práce sú založené na stimuloch pre zamestnávateľov. Tieto zásahy majú rôznu povahu a spravidla sú prispôbené potrebám zamestnávateľov, ktorí majú svoje slovo v procese vytvárania programov TP⁴⁴.

Na druhej strane sa aktivačné opatrenia sústreďujú na ponuku, čo znamená zlepšovanie zručností, kvalifikácie a ľudského kapitálu nezamestnaných vo všeobecnosti. Nie všetky politické zásahy majú význam z hľadiska účastníkov záchranej sociálnej siete. Nástroje aktívnej politiky trhu práce sa však prevažne zameriavajú práve na túto kategóriu.

Inštitucionálnu reformu služieb zamestnanosti (2004), ktorá tiež priniesla ich integráciu so službami sociálnej pomoci (pozri časť 2.1.6 o organizačnej štruktúre), sprevádzali zmeny v aktivačných opatreniach pre nezamestnaných a pre poberateľov minimálneho príjmu. Výrazná zmena v systéme dávok znamenala, že poberatelia minimálneho príjmu mohli doplniť základnú dávku o príspevok, ktorý mohli získať prostredníctvom aktivít v rámci aktivačnej činnosti. Aktivačná činnosť je priamo zameraná na poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Podľa zákona č. 5/2004 o službách zamestnanosti podporuje aktivačná činnosť pracovné návyky dlhodobo nezamestnaných občanov, ktorí poberajú dávku v hmotnej núdzi a príslušné príspevky (§ 52). Na začiatku programu patrila aktivačná činnosť do Národného projektu V pod názvom „Aktivácia nezamestnaných a nezamestnaných s nízkou motiváciou odkázaných na dávku v hmotnej núdzi“. Národný projekt V bol v zmluvnom období rokov 2004 – 2005 (jún) financovaný z Európskeho sociálneho fondu. Je značne prekvapujúce, že predstavitelia Európskeho sociálneho fondu nenamietali voči názvu, ktorý vyjadruje negatívne stereotypy o ľuďoch bez práce.

Aktivačná činnosť má obvykle formu menších obecných verejnoprospešných prác. Ich cieľom je podporovať rozvoj vzdelania, poskytovať sociálne služby a inak napomáhať spoločenskovo-kultúrnemu rozvoju danej obce. Môže ich organizovať buď obec, alebo právnická či fyzická osoba neziskového zamerania.

Od úplného začiatku programu bol o účasť na aktivačnej činnosti obrovský záujem. Treba povedať, že nie všetky kategórie nezamestnaných majú nárok na aktivačný príspevok. Podľa Správy splnomocnenca vlády pre rómske komunity nezamestnaní mladší ako 25 rokov sa nemohli do aktivačných prác zapojiť, pretože neboli poberateľmi dávky⁴⁵ (Správa... 2005: 19).

Vysoká účasť síce potvrdila motiváciu uchádzačov o zamestnanie pracovať, ukázala však tiež, že silná motivácia nestačí na získanie práce tam, kde jednoducho nie je. Navyše, objavili sa signály, že program aktivačnej činnosti viedol v regiónoch postihnutých vysokou nezamestnanosťou k zrušeniu trvalých pracovných miest v oblasti verejných služieb. Aktivačná činnosť sa stala nástrojom šetrenia pre malé obce, ktoré tak mohli získať lacnú pracovnú silu (nie je potrebné platiť odvody, organizátori sú platení za každého aktivovaného pracovníka) namiesto „drahých“ trvalých pracovníkov. Z tohto dôvodu rôzni autori usudzujú, že aktivačná činnosť nie je vhodným nástrojom na zvýšenie šance zamestnať sa (napríklad Magdolénová 2006, Brutovská 2006⁴⁶).

⁴⁴ Ich vplyv je posilnený aj tripartitným procesom a pravidelnými konzultáciami tvorby politik so sociálnymi partnermi.

⁴⁵ Ak žili v domácnosti svojich rodičov, mali postavenie spoločne posudzovaných osôb. Pozri časť 2.1.3.

⁴⁶ Brutovská poukázala na to, že „dostatok finančných zdrojov na uskutočnenie opatrenia a úsilie maximalizovať počet nezamestnaných zúčastnených na programe viedli k situácii, že existujúce platené pracovné miesta na normálnom trhu práce boli zrušené a znova vytvorené ako pozície určené na aktivačnú činnosť. Subjekty organizujúce aktivačnú činnosť tak následne získali „lacnú“ pracovnú silu a ďalšie finančné zdroje“ (Brutovská, 2006: 7). Brutovská tiež upozornila na to, že sa tak vytvoril neúmyselný efekt „bezpečia“, čo znamená, že zúčastnené osoby mohli „zotrvať“ v programe aktivačnej činnosti.

Novela zákona o službách zamestnanosti (prijatá v roku 2008) zaviedla novú formu aktivačnej činnosti v oblasti sociálnych služieb (§ 52a). Táto nová forma sa dosť nešikovne nazýva dobrovoľnícke práce. Jej cieľom je získať praktické skúsenosti, ktoré vyžaduje trh práce. Dobrovoľnícke práce zahŕňajú úlohy ako pomoc pri starostlivosti o zdravotne postihnuté osoby, imigrantov, poskytovanie sociálnych služieb atď. Tento typ aktivačnej činnosti možno tiež využiť v prípade ekologických katastrof či kalamít. Platí preň dôležitá podmienka: na získanie nároku na účasť v tomto programe je potrebné mať vzdelanie vyššie ako druhý stupeň základného vzdelania. Ďalšou dôležitou zmenou, ktorú zaviedla novela zákona o službách zamestnanosti, je už spomínané obmedzenie možnosti opakovanej účasti na programe – podľa nových podmienok sa účasť nesmie opakovať a môže trvať maximálne 6 mesiacov. Tento krok vychádzal z hodnotenia účinnosti aktivačných programov a viedla ho snaha zabrániť „efektu uzamknutia“, teda nedovoliť, aby poberatelia dávky v HN uviazli v rámci jedného programu AOTP a stratili tak možnosť zúčastniť sa na iných programoch, ktoré by ich mohli posunúť bližšie k trhu práce alebo priamo na pracovný trh. Jeho zavedenie podnietil aj vtedajší veľký optimizmus v súvislosti s hospodárskym vývojom a rastúce obavy z nedostatku domácej pracovnej sily. Otázkou je, či takéto zdôvodnenie obmedzenia účasti na aktivačnej činnosti dostatočne zohľadnilo rozsah existujúcich možností pre poberateľov minimálneho príjmu. Dalo by sa namietat, že paradoxne sa tým spochybňuje význam aktivačnej činnosti, pretože vzniká dojem, že aktivačná činnosť nestačí na integráciu na trh práce.

Tabuľka č. 14 Prehľad základných charakteristík aktivačnej činnosti v Slovenskej republike

	2004	2005	2006
Počet subjektov organizujúcich aktivačnú činnosť	4 778	4 864	4 876
Počet vytvorených pracovných miest	219 876	137 446	218 071
Počet zúčastnených uchádzačov o zamestnanie	údaj nie je k dispozícii	165 332	236 699
Podiel poberateľov dávky v hmotnej núdzi (%)	údaj nie je k dispozícii	82 %	85 %
Celková suma finančných zdrojov (SKK)	985 964 553	828 673 574	1 094 856 385
Priemerná suma finančných zdrojov na jedno vytvorené miesto (SKK)	4 484	6 029	5 021

Zdroj: UPSVAR (2007): *Implementácia opatrení aktívnej politiky trhu práce 2006*, s. 6

Aktivačná činnosť je jedným z najvyužívanejších opatrení aktívnych programov trhu práce. V roku 2005 sa na nej zúčastnilo 137 446 uchádzačov o zamestnanie, pričom 82 % z nich predstavovali poberatelia dávok v HN. O rok neskôr sa počet zúčastnených osôb zvýšil a zvýšil sa aj podiel príjemcov dávok v HN. Tieto „hrubé“ čísla nám len málo hovoria o charaktere programu – na vysvetlenie jeho silných a slabých stránok sú potrebné ďalšie informácie.

Uskutočnilo sa viacero pokusov vyhodnotiť účinky aktivačnej činnosti. Oficiálne hodnotenie tohto opatrenia uskutočnilo Ústredie PSVAR⁴⁷. V správe uverejnenej v roku 2007 boli identifikované nasledujúce slabé stránky:

- zneužívanie opatrenia a neoprávnené obohacovanie sa, najmä v marginalizovaných rómskych komunitách,

⁴⁷ Do roku 2007 sa správy uverejňovali na webovej stránke Ústredia PSVAR (www.upsvar.sk). Neskôr už neboli dostupné.

- známky úžerníctva,
- ťažkosti pri monitorovaní účasti na aktivačnej činnosti v prípade, že prácu veľkého počtu účastníkov organizuje jeden subjekt, najmä v marginalizovaných rómskych komunitách,
- dlhodobá účasť (viac ako dvanásť mesiacov) (UPSVAR 2007: 15).

Podľa tohto hodnotenia sú tri z týchto rizík spojené s marginalizovanými rómskymi komunitami a dve sa týkajú správania cieľových skupín. Iba jedno riziko – dlhodobá účasť – sa považuje za čiastočný dôsledok nastavenia programu. Naopak, riziká potenciálnej nízkej účinnosti sa teda primárne nachádzajú mimo projektu programu.

Inštitút verejných otázok (IVO) ponúkol ďalší pohľad na aktivačnú činnosť. Podľa autorov má aktivačná činnosť silný potenciál smerom k formalizmu, čím sa jej účinok stáva „nejednoznačným“ (IVO 2006). Toto tvrdenie o aktivačnej činnosti si však vyžaduje viac empirických dôkazov. V akademickej a vedeckej obci existuje široký konsenzus, že sú potrebné ďalšie hĺbkové štúdie.

Aktívne sociálne politiky (vrátane aktívnych programov trhu práce) zohrávajú v slovenskej sociálnej politike čoraz významnejšiu úlohu. Je to súčasťou všeobecnejšieho trendu spoločného pre väčšinu európskych krajín. Je to evidentné v politických zásahoch i v politických debatách. Programy pre poberateľov minimálneho príjmu sa čoraz viac spoliehajú na aktivačný prístup. Možno to potvrdiť zmenami štruktúry a úrovne dávky minimálneho príjmu, ako aj zväčšením rozdielu medzi príjmami pochádzajúcimi z pracovnej činnosti a príjmami nepochádzajúcimi z pracovnej činnosti. Ani takzvaná pasívna politika však nebola vytlačená na okraj. Naopak, vždy bola stabilnou súčasťou systému sociálnej ochrany. V každom prípade, ako sme už naznačili, implementácia tejto pasívnej politiky nestačí na splnenie jej pôvodných cieľov – zabezpečenie slušnej životnej úrovne.

Hoci je aktivačná činnosť veľmi dôležitá, predstavuje len jeden z nástrojov sociálnej politiky. Zákon o službách zamestnanosti ponúka aj iné programy, ktoré tiež možno považovať za podporu poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Jedným z nich je takzvaný individuálny akčný plán. Individuálny akčný plán (IAP) je dokument, ktorý stanovuje časový rozvrh opatrení, ktoré majú zvýšiť šance uchádzačov o zamestnanie na trhu práce (podľa § 43 ods. 1, 6 zákona)⁴⁸. Po vzájomnej dohode na jeho forme a obsahu sa IAP stáva pre uchádzača záväzným. Uchádzači evidovaní na úrade práce dlhšie ako 24 mesiacov a iné typy znevýhodnených uchádzačov sú povinní prijať ponuku úradu práce na vypracovanie IAP. Odmietnutie ponuky môže viesť k vyradeniu z evidencie uchádzačov o zamestnanie.

Povinnosť dlhodobo nezamestnaných (ide predovšetkým o poberateľov dávky HN) plniť tento plán je teda posilnená sankciou. Stojí za povšimnutie, že napriek prísnosti tejto požiadavky bol len minimálny politický záujem preskúmať účinnosť tohto opatrenia. Je len málo empirických dôkazov o tom, aký vplyv môže mať vytvorenie IAP na ďalšie kroky dlhodobých poberateľov dávok MP. Výnimkou je štúdia uskutočnená Hanzelovou a Kostolnou (2006), ktorá bola pôvodne zameraná na hodnotenie rôznych aspektov verejných služieb zamestnanosti. Pre implementáciu IAP bol podľa autoriek príznačný nedostatok ľudských kapacít s povinným stupňom vzdelania. Čiastočne to bolo spôsobené vysokým počtom uchádzačov o zamestnanie, ktorí sa do tohto programu prihlásili. V dôsledku toho bol obsah IAP často len formálny a obsahoval aktivity, ktoré sa prirodzene vyskytujú pri hľadaní si zamestnania a nie sú výsledkom individuálneho plánovania

⁴⁸ V dôsledku toho nejde na rozdiel od aktivačnej činnosti o peňažné opatrenie.

a poradenstva. Štúdia tiež ukázala, že zamestnanci úradov práce považujú za najväčší problém tohto opatrenia fakt, že jednoducho neexistuje dostatočný počet voľných pracovných miest. Skutočnosť, že IAP nedokáže zabezpečiť viac pracovných príležitostí v krízových oblastiach a že dokonca ani uchádzači s IAP si nevedia nájsť vhodné zamestnanie, má negatívny vplyv na dôveru uchádzačov voči IAP a poradenstvu pre nezamestnaných vo všeobecnosti (Hanzelová – Kostolná 2006).

4.2 Podpora poberateľov minimálneho príjmu z hľadiska prístupu ku kvalitným službám (stupeň a rozsah vecnej podpory pri systémoch MP alebo rizikových populáciách)

Poskytovanie služieb sa na Slovensku tradične chápe ako dôležitá súčasť sociálnej pomoci. Na konci 80. rokov sa služby, ktoré boli súčasťou sociálneho zabezpečenia, chápali veľmi široko – okrem samozrejmych služieb ako pracovná rehabilitácia a starostlivosť o starších ľudí zákon vymenoval napríklad aj služby ako kultúra, rekreácia a bezplatné pôžičky (§ 73, ods. 6 Sociálne služby a poradenstvo zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení). Zákon č. 543/1990 Zb. o štátnej správe sociálneho zabezpečenia ustanovil zodpovednosť za pomoc s bývaním, vzdelávaním a poradenstvom (a preniesol ju na obce). Hoci poskytovanie služieb uvedených v týchto dvoch zákonoch bolo už dávno zrušené, je dôležité pripomenúť si túto predchádzajúcu legislatívu minimálne z dvoch dôvodov. Po prvé, je dôležité zvýšiť povedomie verejnosti o tom, že v Československu, resp. na Slovensku kedysi existovala tradícia širšieho chápania procesu sociálnej inklúzie a jeho komplexných podmienok. To je tradícia, na ktorú môžeme byť hrdí. Pri hľadaní nasledovateľných vzorov sociálnej politiky sa prekvapivo môžeme poučiť aj sami od seba. Po druhé, je dôležité študovať širší kontext vývoja sociálnej pomoci a systému garancie minimálneho príjmu na Slovensku.

Prístup k bývaniu

Bytová politika je politický program, ktorý po roku 1990 najviac upadol. Po presune zodpovednosti za bytovú politiku a pomoc s bývaním na obce bol spustený proces privatizácie bytov (čoho dôsledkom je, že dnes vlastní obce sotva 3 % všetkých bytových priestorov⁴⁹). Pokles výstavby bytov bol radikálny. Počet nových bytov klesol z 33 500 dokončených bytov v roku 1989 na 6 700 bytov v roku 1995. Odvtedy sa situácia mierne zlepšila – v rokoch 2005 a 2006 bolo dokončených viac ako 14 000 bytov a v roku 2007 takmer 16 500 bytov (Informácia o bytovej politike 2008). V roku 2007 bol index dokončených obecných, resp. komunálnych nájomných bytov 147,2 v porovnaní s predchádzajúcim rokom.

Veľké skupiny mladých ľudí čelia nedostatku cenovo dostupného bývania. Mladá generácia nemá prostriedky na život nezávisle od rodičov. Bývanie občanov žijúcich z dávky je náročným a komplexným problémom. Od roku 1989 sa náklady na bývanie niekoľkonásobne zvýšili a pre nezamestnané domácnosti sa stali neúnosnými (pozri tabuľku č. 16).

Dôležitým a prehliadaným problémom, je, že ľuďom, ktorí mali ťažkosti s platením nájomného, sa v priebehu 90. rokov, kedy bola v plnom prúde privatizácia bytov, neposkytovalo žiadne poradenstvo. Obce v tom čase uskutočnili mnoho svojvoľných rozhodnutí v súvislosti s koncentrovaním dlžníkov nájomného na jednu ulicu. Z dôvodu nárastu dlhov na nájomnom opustili mnohé nezamestnané rómske rodiny svoje mestské byty a vrátili sa do vidieckych sídiel, kde boli náklady na bývanie nízke. Koncentrovanie chudobných obyvateľov do vidieckych oblastí alebo do

⁴⁹ Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2010 (2005)

zanedbaných štvrtí nebolo sprevádzané politickým záujmom, aspoň čo sa týka monitorovania tohto procesu. Zlý prístup k bývaniu a neexistujúcu bytovú politiku kritizujú predovšetkým MVO, no aj to až v posledných rokoch⁵⁰.

Podľa mnohých odborníkov je kľúčovým strategickým dokumentom zaoberajúcim sa bývaním pre najchudobnejšie sociálne skupiny *Komplexný rozvojový program rómskych osád* (prijatý vládou v roku 2003). Vďaka nemu sa segregované komunity stali cieľom pilotných programov politiky sociálnej inklúzie⁵¹. Ich finančné zázemie však bolo nedostatočné a postup a monitorovanie pomalé.

Tabuľka č. 15 Intenzita podpory výstavby bytov a bývania

Rok	Verejná podpora výstavby bytov a bývania ako podiel z HDP Slovenskej republiky [%]	Index vývoja verejnej podpory výstavby bytov a bývania ako podiel z HDP (rok 1993 = 100)
1993	0,97	100,0
1994	0,79	81,4
1995	1,35	139,2
1996	1,52	156,7
1997	1,56	160,8
1998	1,06	109,3
1999	0,72	74,2
2000	0,95	97,9
2001	0,79	80,4
2002	0,79	81,4
2003	0,73	75,3
2004	0,54	55,7
2005	0,48	49,5
2006	0,40	41,2

© Vybrané informácie o bytovej politike a bývaní <http://www.ueos.sk/mvrr.sr/isvov/s3/m1/cath.asp>

Program výstavby komunálnych bytov nižšieho štandardu (s rozlohou menej ako 40 m²) pre občanov v hmotnej núdzi (2001) je cieleň program zameraný predovšetkým na podporu integrácie Rómov. Od jeho prijatia investuje Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja približne 200 miliónov SKK (6 060 600 EUR) ročne do výstavby bytov nízkeho štandardu. Štátny nenávratný príspevok pokrýva 80 % stavebných nákladov. Výstavba však väčšinou prebieha v segregovaných oblastiach alebo osídleniach. Životné podmienky niektorých Rómov sa tak síce zlepšili, aj naďalej však žijú v segregácii⁵². Ďalším problémom je, že nájomné je pre domácnosti odkázané na sociálnu pomoc často vysoké, v dôsledku čoho sa aj v sociálnych bytoch začali vyskytovať prípady zadlženosti v súvislosti s nájomným (Hojsík 2008).

Tabuľka č. 16 Vývoj výdavkov na bývanie, 1995 – 2005

⁵⁰ 5. decembra 2007 vyhlásilo Centrum pre práva na bývanie a vysťahovanie (COHRE) Slovensko za víťaza Geny pre porušovateľov práv na bývanie za rok 2007. Cena bola udelená za „systematické porušovanie práv na bývanie a pokračujúcu neschopnosť dodržiavať svoje medzinárodné právne záväzky“.

⁵¹ Tieto programy sa zatiaľ viac či menej odchyľujú od zásady komplexného rozvoja, ktorý si vyžaduje súčasnú implementáciu rôznych opatrení (od bývania a infraštruktúry až po sociálnych pracovníkov a asistentov učiteľov), aby dosiahol súčinný efekt a udržateľnosť.

⁵² Mušínska tvrdí, že mnohé programy zamerané na Rómov s cieľom podpory ich sociálnej inklúzie zahŕňali ako jeden z vedľajších účinkov segregáčnych postupov, čím izolovali Rómov od väčšinového obyvateľstva (Mušínska, 2006: 253-26).

	Celkové čisté výdavky na bývanie na hlavu/rok ⁵³ v súkromných domácnostiach [SKK]	Index vývoja čistých výdavkov na bývanie na hlavu/rok (rok 1995 = 100) v %
1995	5 471	100,0
1996	6 151	112,4
1997	7 020	128,3
1998	7 434	135,0
1999	9 154	167,3
2000	11 100	202,9
2001	11 772	215,2
2002	12 456	227,7
2003	15 564	284,5
2004	23 571	430,8
2005	24 606	449,5

© <http://www.ueos.sk/mvrr.sr/isvov/s3/m1/cati.asp>

Materské školy: V poslednom desaťročí došlo k oživeniu politického povedomia o význame predškolského vzdelávania. Nižšia zaškolenosť detí z nízkopříjmových domácností najskôr súvisela najmä s úrovňou účasti na trhu práce. Škôlky spravujú obce, pričom bola tendencia zvyšovať finančnú zodpovednosť rodičov za prevádzkovanie tejto služby. Vysoké poplatky za škôlky sa začali považovať za prekážku v zamestnanosti. Zákon o službách zamestnanosti (2004), ktorým sa zaviedol „príspevok na služby pre rodiny s deťmi“, mal tento problém vyriešiť. Príspevok je určený pre poberateľov dávok MP, ktorí sú evidovaní ako uchádzači o zamestnanie a zúčastňujú sa na vzdelávaní a príprave pre trh práce. Výška príspevku sa určuje podľa refundácie nákladov na starostlivosť o dieťa (pre deti do 6 rokov) a môže dosiahnuť 1 200 SKK mesačne na prvé dieťa a 900 SKK na každé ďalšie dieťa.

V oblastiach s nedostatkom pracovných miest nie je účasť na vzdelávaní a príprave pre trh práce príliš často vyhľadávaná. Takto podmienený príspevok na služby pre rodiny s deťmi sa týka len úzkeho okruhu rodín žijúcich z dávky MP. Omnoho širší záber má program bezplatnej stravy v školách všetkých typov (pozri nasledujúci odstavec) pre deti z nízkopříjmových domácností.

V posledných rokoch sa o význame škôlok častejšie diskutovalo z pohľadu prístupu k vzdelaniu a zvýšeniu príležitostí na vzdelávanie. Škôlky sa začínajú považovať za nástroj na prelomenie kruhu chudoby v rodinách a za nevyhnutnú podmienku zvyšovania šancí detí zo znevýhodneného prostredia na vyššie vzdelanie. Prístup ku škôlkam je témou rôznych politických dokumentov a jeho rozvoj zohľadňuje súčasné európske nariadenia v tejto oblasti. Dôležitá zmena bola zavedená novým školským zákonom (2008), ktorý zaisťuje bezplatné predškolské vzdelávanie pre všetky deti z rodín v hmotnej núdzi počas celého trvania dochádzky.

Na hodnotenie účinkov tejto legislatívnej zmeny je ešte priskoro. Toto opatrenie však nedokáže odstrániť časť príčin nízkej predškolskej dochádzky, napríklad nedostatok zariadení predškolského vzdelávania v niektorých vidieckych oblastiach a predovšetkým vo vzdialených osídleniach. Okrem nevyriešenej otázky cenovo dostupnej dopravy existujú aj hmotné prekážky pre rodiny, napríklad nedostatok ošatenia, topánok a iných položiek, ktoré sú potrebné na zaisťovanie pocitu dôstojnosti dieťaťa⁵⁴.

⁵³ Náklady na bývanie zahŕňajú nájomné, platby za služby spojené s bývaním, vodu, elektrinu, plyn a iné palivá.

⁵⁴ Podiel detí z jednotlivých vekových skupín navštevujúcich škôlku sa od roku 1995 zvyšoval s výnimkou detí mladších ako tri roky. V prípade tejto skupiny sa podiel zvyšoval do roku 2004, kedy dosiahol 20 %. Potom klesol na úroveň 13 %. Podiel detí vo veku 5 a 6 rokov v posledných rokoch stagnoval. Najvyšší podiel navštevovania škôlok, resp. zaškolenia je medzi 5-ročnými deťmi – blíži sa k 85 %. Keďže nový školský zákon

V roku 2004 boli spustené aj ďalšie programy zamerané na deti z rodín s minimálnym príjmom. Ide o programy dotácií na školskú stravu, školské potreby a takzvané motivačné štipendium. Tieto programy boli zavedené ako kompenzácia za súbežné škrtý v oblasti sociálnej pomoci, ktoré ťažko postihli veľké rodiny. Napriek tomu, že rodiny míňali znížený rozpočet takmer výlučne na stravu, viedlo to takmer až k hladovaniu. Správy učiteľov o žiakoch, ktorí sa pre hlad nemohli sústrediť na vyučovanie, boli v roku 2004 pomerne časté. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny však tieto programy vysvetľovalo ako ciele opatrenia zamerané na podporu pravidelnej školskej dochádzky deti z chudobných rodín a ich motivovanie k dosahovaniu lepších výsledkov (čím by sa zvýšili ich šance na trhu práce). Nárok na túto ciele podporu závisí od príjmu domácnosti alebo od percenta žiakov z domácností v HN, ktorí navštevujú školu a v prípade štipendia od výkonu žiaka. Od roku 2005 je program dotácií na stravu a školské potreby otvorený pre všetky deti v škole, v ktorej je viac ako 50 % detí z nízkopríjmových domácností. Dotácie sa financujú zo štátneho rozpočtu. Od januára 2006 majú nárok na dotáciu všetky deti z nízkopríjmových rodín (určených na základe hranice životného minima). To znamená, že okrem detí z rodín poberateľov dávky v hmotnej núdzi majú nárok na účasť v týchto programoch aj deti z rodín poberateľov dôchodku a z chudobných pracujúcich domácností.

Školská strava: Školská strava je dôležitou vecnou službou, ktorá sa poskytuje deťom navštevujúcim školy všetkých typov. Príspevok (od januára 2009) v maximálnej sume 1 euro na jedlo môže okresný úrad PSVAR poskytnúť žiakom v hmotnej núdzi za podmienky, že rodičia takisto prispievajú sumou od 0,03 do 0,17 euro na jedlo. Podmienenosť poskytnutia jedla príspevkom rodičov je dôležitým faktorom a často sa považuje za prekážku v prístupe k tejto službe. Neexistuje žiaden systematický dôkaz toho, do akej miery sú rodičia ochotní zúčastňovať sa a aký podiel žiakov nie je pokrytý týmto programom. Podľa jednej novinovej správy napríklad využíva program dotácií na školskú stravu v Košiciach, druhom najväčšom slovenskom meste, len 50 % detí, ktoré naň majú nárok. Predstavitelia úradu PSVAR vysvetľujú túto vysokú mieru nevyužívania programu predovšetkým pracovnou migráciou rodičov, ktorí sa spolu s deťmi presťahovali do zahraničia. Za ďalšiu prekážku sa považuje neochota rodičov zaplatiť požadovaný príspevok na jedlo (Korzár 2008).

Školské potreby nakupujú školy na základe posúdenia potrieb žiakov. Dotácia je 500 SKK na dieťa na každý školský polrok.

Motivačné štipendium: Úroveň motivačného štipendia sa pohybovala od 600 SKK (15 EUR) mesačne do 1 200 SKK (31 EUR) mesačne v závislosti od výsledkov študenta alebo jeho viditeľného úsilia o zlepšenie. Od januára 2009 bolo motivačné štipendium v základných školách zrušené a nahradené iným príspevkom (pozri časť 2.1.3).

Tabuľka č. 17 Prístup k sociálnym službám

	2005	2006	2007	2008
Počet žiakov dostávajúcich dotácie na školskú stravu pre deti v HN (predškolské a základné vzdelávanie)	80 900	96 274	90 373	64 322
Počet žiakov dostávajúcich dotácie na školské potreby	64 673	91 869	85 718	60 900 (druhý polrok)
Počet žiakov dostávajúcich dotácie na štipendium (priemer)	20 058	31 071	39 159	18 524
Celkové výdavky	427,3 mil. SKK	543,1 mil. SKK	496,7 mil. SKK	416 mil. SKK

Zdroj: Správy o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za roky 2005, 2006, 2007, 2008

V roku 2007 v dôsledku poklesu počtu domácností v hmotnej núdzi klesol aj počet detí pokrytých týmito programami.

- Školské potreby: v prvej polovici roka 2007 dostávalo dotácie na školské potreby 85 718 detí (3 464 škôl), kým v druhej polovici tohto roka to bolo 77 757 detí (3 209 škôl) (pokles v porovnaní s rovnakým obdobím roka 2006 o 6,7 %, resp. 10,2 %).
- Dotácie na stravu pre deti v hmotnej núdzi v škôlkach, základných a špeciálnych základných školách dostávalo mesačne 90 373 detí (3 951 škôl) (pokles v porovnaní s rovnakým obdobím roka 2006 o 5,5 %).
- Motivačné štipendium dostávalo 39 159 detí (2 060 škôl) (pokles v porovnaní s rovnakým obdobím roka 2006 o 6,1 %) (MPSVR 2007).

Program asistenta učiteľa: Program Ministerstva školstva (smernica č. 19 z 15. júna 2006) je určený pre žiakov s jazykovými a sociálnymi bariérami. Takýto žiak je definovaný ako žiak, ktorý pochádza zo sociálne znevýhodneného prostredia a ktorý je 1) v hmotnej núdzi a žije v segregovaných osídleniach, 2) žije v nevyhovujúcom domácom prostredí vrátane hygienických podmienok a zvýšeného počtu obyvateľov na obytnú plochu s absenciou možnosti domácej prípravy na vyučovanie, 3) má nízku komunikačnú schopnosť alebo neovláda vyučovací jazyk školy, 4) je v hmotnej núdzi a nebol zaškolený v predškolskom zariadení a 5) je v hmotnej núdzi a jeho rodičia nezískali základné vzdelanie poskytované základnou školou. Školy s triedami, ktoré navštevuje 9 alebo viac žiakov klasifikovaných ako znevýhodní, môžu požiadať o asistentov učiteľa. Úloha asistenta učiteľa je poskytovať individuálnu podporu deťom počas vyučovania.

Komunitná sociálna práca je ďalším programom zameraným primárne, ale nie výlučne, na segregované rómske komunity. Jej cieľom je „odstrániť príčiny ich sociálneho nedostatku prostredníctvom nepretržitej práce komunitného sociálneho pracovníka, sociálneho pracovníka a asistenta komunitného sociálneho pracovníka“. Hoci sa s týmto programom spájajú až prílišné ambície, tento program má reálny význam ako program zamestnanosti. V rokoch 2005 – 2007 zamestnával program komunitnej terénnej sociálnej práce 245 komunitných sociálnych pracovníkov a 411 asistentov komunitných sociálnych pracovníkov. Komunitní sociálni pracovníci v tomto období pôsobili v 176 osídleniach, čo predstavuje menej ako jednu tretinu všetkých sídiel s početnou rómskou populáciou (600 sídiel). Projekt bol financovaný zo štátneho rozpočtu a od roku 2008 využíva fondy EÚ. Mestá a dediny s aspoň 100 obyvateľmi, ktorých možno klasifikovať ako patriacich do zraniteľnej skupiny, môžu požiadať o prostriedky na vytvorenie pozície (pozícií) komunitného sociálneho pracovníka.

Zdravotné programy: Zdá sa, že zhoršenie starostlivosti rodičov o zdravie svojich detí, nedostačujúca hygiena (nedostatok teplej vody) a nedostatok financií na zaplatenie predpísaných liekov a cestovných nákladov na kliniku prispeli v posledných rokoch k poklesu úrovne očkovania detí. Analýzy ukazujú, že chudobné rodiny nedokážu „zabezpečiť“ prenos zodpovednosti z inštitúcií zdravotnej starostlivosti na rodičov... a nie sú schopné – sociálne ani ekonomicky – zaistiť primeranú zdravotnú starostlivosť pre svoje deti“ (ÚSVSRK 2006, s. 77).

V novembri 2004 sa začalo školenie 40 zdravotníckych asistentov ako súčasť pilotného projektu zameraného na zlepšenie prístupu Rómov k zdravotnej starostlivosti, ktorý bol schválený v roku 2003. V rokoch 2007 a 2008 pracovalo v 127 separovaných a segregovaných rómskych komunitách 30 zdravotníckych asistentov. Ich činnosť spadala do pôsobnosti regionálnych úradov verejného zdravotníctva. Okrem vzdelávacej a asistenčnej činnosti tiež monitorujú zdravotné a životné podmienky Rómov (MH SR 2008).

Prístup k právnym službám: K zlepšeniu prístupu k právnym službám pre ľudí v núdzi došlo vďaka zriadeniu Centra právnej pomoci. Centrum ponúka bezplatnú právnu pomoc ľuďom s nízkym príjmom (menej ako 1,4-násobok sumy životného minima) v troch krajských centrách. Centrum bolo zriadené zákonom o poskytovaní právnej pomoci osobám v hmotnej núdzi a je štátnou rozpočtovou organizáciou spojenou s rozpočtovou kapitolou Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky. Centrum poskytuje právnu pomoc osobám, ktorým finančná situácia neumožňuje zaplatiť za právne služby, a jeho cieľom je zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti. Predbežná konzultácia je s poplatkom. Poplatok 150 SKK (4,5 EUR) sa síce na prvý pohľad zdá nízky, je však na úrovni dennej časti (1/30) príjmu dvojčlennej domácnosti s kombináciou sociálnej pomoci a aktivačnej činnosti. Okrem toho, obmedzený počet úradov, ktoré sa nachádzajú v krajských sídlach, neumožňuje prístup k právnym službám chudobným ľuďom žijúcim vo vzdialených vidieckych oblastiach a predovšetkým Rómom zo segregovaných sídiel.

Tabuľka č. 18 Výdavky na sociálnu ochranu ako podiel z HDP (v %)

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Celkové výdavky na sociálnu ochranu ako % HDP	20,0	20,2	19,4	19,0	19,1	18,2	17,2	16,7	15,9 <i>(predbežné údaje)</i>

Zdroj: Sociálna ochrana v Slovenskej republike (ESSPROS) v rokoch 1995 – 2006. Štatistický úrad Slovenskej republiky 2009, s. 24

Posledná tabuľka č. 18 ukazuje výdavky na sociálnu ochranu na Slovensku ako podiel z HDP. Podiel sa vypočítava metódou ESSPROS. Údaje sú uvedené za takmer desaťročné obdobie, ktoré zahŕňa prvú polovicu desaťročia boja EÚ proti chudobe a vylúčeniu, prístupový proces Slovenska do EÚ a samotné členstvo v EÚ. Tabuľka naznačuje tendenciu, ktorá sa dá len ťažko prehliadnuť – slabý, ale neustále pokračujúci pokles podielu prostriedkov, ktoré Slovensko vynakladá na sociálnu ochranu. Tieto globálne údaje sú ďalším dôkazom nedostatočného úsilia jednotlivých slovenských vlád v oblasti sociálnej súdržnosti. Možno ich však tiež chápať ako dôkaz neschopnosti organizácií občianskej spoločnosti brániť ľudí v riziku sociálneho vylúčenia. V neposlednom rade môžu byť dôkazom, že výskum nie je schopný priniesť podstatné zistenia, ktoré by oživilo verejnú diskusiu a zvýšili povedomie o vzťahu medzi sociálnou ochranou a sociálnou súdržnosťou.

Použitá literatúra

BAROŠOVÁ, G., 2008: Fungovanie a vývoj minimálnej mzdy v Slovenskej republike. In: Fórum sociálnej politiky 5/2008, Výzkumný ústav práce a sociálnych vecí, Praha

BEDNÁRIK, R., 2007: Analýza osôb poberajúcich dávky v hmotnej núdzi v období 1998 – 2006. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava

BODNÁROVÁ, B. a kol., 2005: Transformácia sociálneho systému na Slovensku, stav, výsledky, riziká narušenia sociálnej súdržnosti a modely riešenia Výskumná úloha v rámci prierezového programu výskumu a vývoja „Účasť spoločenských vied na rozvoji spoločnosti“ (Transformation of social system in Slovakia: Situation, outcomes and risks. Final research report) Stredisko pre štúdium práce a rodiny Bratislava 210 s.

BRUTOVSKÁ, G., 2006: Pôsobenie aktívnej politiky trhu práce na nezamestnanosť. In: Sirovátka, T. (ed.): Sociální vyloučení a sociální politika. MU FSS, VUPSV, Brno 2006

CARONE, G. – IMMERVOLL, H. – PATUROT, D. – SALOMÄKI, A., 2004: Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps (Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes). OECD Social, Employment and Migration Working Papers, č. 18, OECD Publishing

DRÁL, P., 2006: Ethnicized Laziness: Roma in the Slovak Social Policy Discourse. Diplomová práca odovzdaná na Stredoeurópskej univerzite – Program štúdií nacionalizmu.

EUROSTAT, 2008: Social protection expenditure and receipts. Údaje 1997 – 2005. Luxemburg, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev.

FILIPOVÁ, J. – VALNÁ, S., 1999: Životné minimum, VÚPSVR Bratislava

GERBERY, D. – BODNÁROVÁ, B., 2008: Názory obyvateľov SR na úroveň, štruktúru a funkcie životného minima. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava

GERBERY, D., 2007: Princíp aktivácie v sociálnej politike a jeho vzťah k zmierňovaniu chudoby a sociálneho vylúčenia. In: Sociológia 5/39

HANESCH, W.: The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe. In: European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions: Linking Welfare and Work. Dublin, 1999

HANZELOVÁ, E. – KOSTOLNÁ, Z. – KEŠELOVÁ, D., 2007: Dlhodobá nezamestnanosť v kontexte zmien sociálneho systému a trhu práce. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava

HERICH, J., 2008: Kvantitatívna prognóza vývoja ukazovateľov materských a základných škôl. (Quantitative Prognosis of development of indicators for kindergartens and elementary schools) ÚIPŠ Bratislava. Dokument dostupný na http://www.uips.sk/sub/uips.sk/images/JH/prognoza_ms_zs_08-prezent.xls

HODNOTENIE činnosti partnerstiev sociálnej inklúzie. Kolektív SÚ SAV Bratislava August 2008

HOJSÍK, M., 2008: Evaluácia programu obecných nájomných bytov v rómskych osidleniach. [Evaluation of the program of communal rented appartments in Roma settlements]. Nadácia M. Šimečku – Nadácia otvorenej spoločnosti Bratislava

http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2005/01/2005_01_sk_en.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2006/01/2006_01_sk_en.pdf

<http://korzar.sme.sk/c/4435581/dotacie-berie-sestina-skolakov.html> Korzár 25. 1.2008

<http://www.employment.gov.sk/mpsvrsr/internet/home/page.php?id=581&lang=sk&>

<http://www.etrend.sk/ekonomika/slovensko/praca-aby-sa-nepovedalo/164811.html>

Informácia o bytovej výstavbe v Slovenskej republike za rok 2007
<http://www.build.gov.sk/mvrrsr/index.php?id=1&lang=sk&cat=80>

IVO 2006: Evaluácia sociálnej politiky zameranej na zníženie dlhodobej nezamestnanosti. Výskumná správa VS/2005/0707, Bratislava

JANSOVÁ, E., 2006: Minimum Income Schemes in Central Eastern Europe: A Comparative Analysis. Článok prezentovaný na konferencii ESPAnet 2007 „Social Policy in Europe: Changing Paradigms in an Enlarged Europe?“ uskutočnenej 20 – 22 septembra vo Viedni

KALUŽNÁ, D., 2008: Main Features of the Public Employment Service in the Slovak Republic. OECD Social, Employment and Migration Working Paper, č. 72. OECD Publishing, Paríž

KONCEPCIA Štátnej bytovej politiky do roku 2010. Uznesenie vlády SR č. 636/2005
[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/96D14C4C8AC7765CC125706E0053A4A4/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/96D14C4C8AC7765CC125706E0053A4A4/$FILE/Zdroj.html)

MISSOC: Info 2/2007 Financing social protection. Slovakia. Dokument dostupný na
http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_info_en.htm

MUŠINKA, A., 2006: O skrytých rizikách rómskych integračných projektov. [On hidden risks of Roma integration projects], In: Kusá, Z. – Džambazovič, R. (eds.): *Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe*. [The poverty in Slovak society and Slovak society relationship to poverty], Bratislava: UNESCO, s. 253 – 261.

NÁRODNÝ akčný plán sociálnej inklúzie 2004 – 2006. Slovenská republika. MPSVAR 2004, Bratislava.

NÁRODNÝ program reforiem SR na roky 2008 – 2010. Október 2008

NÁRODNÁ správa o stratégiách sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie 2006 – 2008. Vláda SR 2006

NÁVRH 2. ETAPY Programu podpory zdravia znevýhodnených komunít na Slovensku na roky 2009 – 2015
<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/763DFBEB482F5517C12574B2003F588C?OpenDocument>

NÁVRH strednodobej koncepcie rozvoja rómskej národnostnej menšiny v Slovenskej republike SOLIDARITA-INTEGRITA-INKLÚZIA 2008 – 2013
<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/D7F30080D6FC40E1C1257412004DBB29?OpenDocument>

OECD 2002 Annual Review. Slovenská republika

PETRÁŠOVÁ, A. – SVOREŇOVÁ M., 2005: Social Protection Expenditures and Performance Review. Slovak Republic. Subregionálny úrad Medzinárodnej organizácie práce pre strednú a východnú Európu, Budapešť, 375 s.

PROGRAMOVÉ vyhlásenie vlády Slovenskej republiky 2006 – 2010.

PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE vlády Slovenskej republiky na roky 2002 až 2006. Hodnotenie plnenia z aspektov KOZ SR. (The Statement of Policy of the Government of the Slovak Republic for the years 2002 – 2006. Evaluation of the performance by the Confederation of Trade Unions). KOZ Bratislava, marec 2006, 24 s.

REALIZÁCIA nástrojov aktívnej politiky trhu práce v roku 2005. Ústredie PSVR, marec 2006

REFORMA pomoci v hmotnej núdzi (Reform of Assistance in Material Need)
http://www.employment.gov.sk/socialna_pomoc/davky_reforma.html

SLOVAK Republic – Joining the EU. A Development Policy Review. Štúdiá Svetovej banky. 2003

SPOLOČNÉ memorandum o inklúzii 2003, Bratislava – Brusel

SPRÁVA o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2005. Materiál č. 9716/2006-II/1 na rokovanie vlády SR dňa 12. apríla 2006. MPSVR SR. dostupné na www.rokovania.sk

SPRÁVA o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2006. Materiál č. 10086/2007 na rokovanie vlády SR dňa 6. júna 2007. MPSVR SR. Dostupné na www.rokovania.sk

SPRÁVA o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2007. Materiál č. 12077/2008 na rokovanie vlády SR dňa 11. júna 2008. MPSVR SR. Dostupné na www.rokovania.sk

SPRÁVA o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2008. Materiál č. 15814/ pre rokovanie vlády SR dňa 3. júna, 2009. MPSVR SR. Dostupné na www.rokovania.sk

SPRÁVA predložená vládou Slovenskej republiky v súlade s ustanoveniami článku 21 Európskej sociálnej charty za referenčné obdobie od 1. januára 2005 do 31. decembra 2007

STANOVISKO KOZ SR k Správe o sociálnej situácii obyvateľstva v roku 2005. Vzťah KOZ SR a vlády SR pri riešení sociálnych problémov. Standpoint of the Trade Union Confederation to Report on Social Situation of inhabitants of SR for the 2005. Relation of Confederation and Government in dealing with social problems. KOZ Bratislava, apríl 2006, č. 9716/2006-II/1 Materiál na rokovanie vlády SR. MPSVR SR, 12. apríl 2006

ŠKOBLA, D., 2006: The Quest for Equitable Growth in the Slovak Republic; A World Bank Living Standards Assessment. Review. Sociológia 38, 3, 269 – 274.

ŠTATISTICKÁ správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR v 1. polroku 2008 a aktualizovanej prognóze vývoja na rok 2008. Štatistický úrad SR č 410-0024/2008 (materiál na rokovanie vlády SR, september 2008)

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2008: Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach v SR.

STAV SOCIÁLNEJ OCHRANY na Slovensku k 1. V. 2004 (Stredisko pre výskum práce a rodiny, Bratislava, Bednárík a spol.) Na základe schémy porovnávacích tabuliek systémov sociálnej ochrany Európskej únie (MISSOC) pripravil R. Bednárík

SVETOVÁ BANKA, 2005: Cesta k spravodlivému rastu v Slovenskej republike.

TRETIA SPRÁVA o implementácii Európskej sociálnej charty predložená vládou Slovenskej republiky za rok 2003 – 2004. MPSVR SR, 165 s.

UNDP, 2006: Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku. Rozvojový program OSN, Regionálny úrad pre Európu a Spoločenstvo nezávislých štátov, Bratislava

VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV. Správa o činnosti v roku 2005. (Report of activities of Public Defender of Rights/ Ombudsman of the SR in 2005). Marec 2006
<http://www.vop.gov.sk/doc/00011/16/0000516/sprava2005celok.pdf>.

VYBRANÉ INFORMÁCIE o bytovej politike a bývaní <http://www.ueos.sk/mvrr.sr/isvov/s3/m1/cath.asp>