Daniel Gerbery
Ivan Lesay
Daniel Škobla
(editori)

KNIHA O CHUDOBE

Spoločenské súvislosti a verejné politiky

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Priatelia Zeme CEPA

Daniel Gerbery
Ivan Lesay
Daniel Škobla
(editori)

KNIHA O CHUDOBE

Spoločenské súvislosti a verejné politiky

Vydali: Priatelia Zeme-CEPA

Finančne podporila: Nadácia Friedricha Eberta, zastúpenie v SR

Poďakovanie
Editori ďakujú Nadácii Friedricha Eberta, ktorá umožnila vznik tejto publikácie, a mimovládnej organizácii Priatelia Zeme-CEPA, ktorá vytvorila priaznivé podmienky pre plynulú prácu na tomto projekte. Vďaka patrí aj dvom oponentom, Brigite Schmögnerovej a Janovi Kellerovi, ktorí venovali svoj čas čítaniu jednotlivých kapitol a formulovaniu cenných pripomienok.

Copyright © Priatelia Zeme-CEPA 2007

Editori: Daniel Gerbery, Ivan Lesay, Daniel Škobla
Recenzenti: Brigita Schmögnerová, Jan Keller
Návrh obálky a grafická úprava: Richard Watzka, www.RWdesign.sk
Tlač: Faber, www.faberprint.sk
Rok vydania: 2007
Prvé vydanie

ISBN 978-80-968918-9-4

OBSAH

ÚVOD **5**

1 ŽIVOTNÝ CYKLUS **9**
Vek, životný cyklus a medzigeneračný prenos chudoby
Jarmila Filadelfiová

2 PRÁCA **29**
Boj s nezamestnanosťou ako hlavná stratégia boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu
Erika Kvapilová

3 PRIESTOR **41**
Priestorové súvislosti chudoby
Roman Džambazovič

4 BÝVANIE **61**
Chudoba a bývanie
Katarína Šoltésová, Martin Fotta

5 ŽIVOTNÉ PROSTREDIE **79**
Diferencovaná distribúcia environmentálnych pozitív a rizík a vplyv chudoby na životné prostredie
Richard Filčák

6 MEDZINÁRODNÍ AKTÉRI **93**
Medzinárodné rozvojové organizácie a sociálna politika
Daniel Škobla, Ivan Lesay

7 TRENDY **109**
Aktuálne trendy v sociálnej politike zameranej na boj proti chudobe: úloha a spôsoby aktivácie
Daniel Gerbery

ZÁVER **125**

LITERATÚRA **127**

O AUTORKÁCH A AUTOROCH **143**

ÚVOD

Chudoba nie je téma, ktorá by na Slovensku pútala veľkú pozornosť. Ak sa už o nej hovorí, tak diskusia je poznačená množstvom predsudkov, neznalosti a stereotypov. Nehľadajú sa spravodlivé a rozumné spôsoby, ako s ňou bojovať, ale skôr obvinenia a cesty, ako sa zbaviť zodpovednosti. Otázka kto je za chudobu zodpovedný, je azda najostrejšie diskutovaná téma. Časť slovenskej spoločnosti ochotne vynáša moralizujúce súdy – podstatu problému vidí výlučne v negatívnych osobnostných vlastnostiach chudobných ľudí a ľudí bez práce. Takýto dištanc je pohodlný, nevyžaduje rešpekt, poctivé premýšľanie a ani znalosť univerzálnych záväzkov v oblasti ľudských práv.

Chudoba je krajnou životnou skúsenosťou nedostatku, živorenia a obmedzených možností slobodnej voľby. Sociológ S. Ringen tvrdí, že chudoba v konečnom dôsledku znamená absenciu slobody. Jednou z nevyhnutných podmienok slobody je podľa neho „neprítomnosť nedobrovoľnej deprivácie v materiálnych životných okolnostiach, ktorá je natoľko závažná, že jednotlivcovi nedáva príležitosť viesť život v zhode s jeho ašpiráciami a voľbami“ (Ringen 2005: 126). Chudoba sa teda dotýka autonómie človeka, ako aj jeho schopnosti realizovať sa. Obmedzuje možnosti voľby v mnohých životných situáciách.

Napriek jednoznačnosti a ultimatívnosti chudoby pre ľudí, ktorí ju zažívajú, existuje množstvo odlišných spôsobov, ako ju uchopiť pre účely verejnej politiky, sociálnej práce alebo vedy.[1] Niekedy sa môže zdať, že prílišné zameranie na problém definovania a merania chudoby (čím vôbec nechceme povedať, že nejde o veľmi dôležitú tému) ponecháva mimo pozornosti to najdôležitejšie – ľudí, ktorí jej musia čeliť. Aj na tomto mieste by sme radi pripomenuli, že pokusy o popísanie, analýzu a pochopenie fenoménu chudoby by sa nemali stať technokratickou, samoúčelnou záležitosťou sledujúcou vlastné ciele, ale mali by prihliadať k aktérom a ich životným osudom. Nie vždy sa to dá, avšak ambíciou písania o chudobe my mala byť aspoň minimálna zmena existujúceho stavu.

Doterajšie publikácie o chudobe na Slovensku mali rôznorodú motiváciu. Zdá sa nám však, že z nich len málo takých výstupov, ktoré k tomuto problému pristupovali, bralo do úvahy *potrebu zmeny*. Účelom predkladanej *Knihy o chudobe* je zosumarizovať vývoj fenoménu chudoby na Slovensku a pozrieť sa naň cez viacero prierezových problémových dimenzií. Jej ambíciou je odborne, no zároveň zrozumiteľne argumentovať, že chudoba je predovšetkým spoločenský a nie čisto ekonomický jav, že chudobní sú často vylúčení z plnohodnotnej participácie na živote spoločnosti a že v konečnom dôsledku je stav chudoby v rozpore s ľudskými právami. Texty knihy okrem iného identifikujú dôvody narušovania ľudskej dôstojnosti a plnohodnotnej realizácie občianskych, sociálnych, politických a iných práv.

[1] Táto rôznorodosť bola zachytená v mnohých publikáciách, pričom pozornosť jej venovali aj slovenskí a českí autori, napríklad Kusá – Džambazovič (2006); Šebová (2004); Mareš (1999).

Autormi príspevkov v tejto publikácii sú experti a expertky z viacerých oblastí spoločenských vied. Mnohí z nich sa otázkami chudoby zaoberajú aj v praxi v rámci činností mimovládnych organizácií. V centre ich pozornosti sú teoretické východiská a koncepty chudoby, uplatňované verejné politiky a ich výsledky, ako aj širšie ponímané súvislosti kvality života chudobných. Dôležitým predmetom pozornosti sú aj rámce a kanály spoločenskej solidarity a určujúce momenty verejnej diskusie.

Kniha o chudobe chce byť svojím obsahom tak trochu alternatívou k ekonomizujúcemu chápaniu problémov chudoby. Pre charakter tejto knihy je kľúčové spoločné presvedčenie autorov, že o chudobe ako o životnej skúsenosti je možné uvažovať spôsobom, ktorý z ľudí, čo ju zažívajú, nerobí vzdialené objekty povrchného moralizovania, ale ktorý ich chápe ako rovnocenných občanov s právom na plnohodnotnú participáciu na živote spoločnosti.

Kniha sa zameriava na analýzu súčasného stavu. To napríklad znamená, že texty nie sú historickými alebo výsostne teoretickými pojednaniami. Teoretické pozadie textov formuje kontext a je odrazovým mostíkom pre ďalšiu analýzu. V centre pozornosti je problémová situácia, genéza problému, súvislosti problému a verejné politky, ktoré mali alebo majú problém riešiť. Príspevky predstavujú zamyslenie nad ďalším vývojom a v niektorých prípadoch nad možnými riešeniami.

Kniha je rozdelená na dve časti. Prvá časť obsahuje príspevky, ktoré analyzujú päť dimenzií chudoby a sociálneho vylúčenia. Dimenzie sme vyberali tak, aby kniha priniesla informácie o najdôležitejších spoločenských súvislostiach – od najbližších kontextov (rodina, práca) až po najširšie (životné prostredie). V prvej kapitole Jarmila Filadelfiová v príspevku „Vek, životný cyklus a medzigeneračný prenos chudoby" skúma chudobu z hľadiska životného cyklu. Sleduje, v ktorých životných fázach sú vybrané skupiny obyvateľstva najzraniteľnejšie.

Erika Kvapilová sa v príspevku „Boj s nezamestnanosťou ako hlavná stratégia boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu" zamýšľa nad vzťahom medzi chudobou a zamestnaním. Autorka sa prikláňa k názoru, že najlepším spôsobom ako predísť chudobe, je mať platenú prácu. Zároveň však upozorňuje, že platené zamestnanie automaticky nezaručuje ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením. Nie každá práca totiž dokáže zabezpečiť dostatočný príjem, sociálnu ochranu a osobnú realizáciu.

Roman Džambazovič si v kapitole „Priestorové súvislosti chudoby" všíma faktory vedúce k zvýšenej koncentrácii vylúčených jednotlivcov a sociálnych skupín v určitých geografických celkoch a upozorňuje na skutočnosti, ktoré z toho môžu vyplývať. Rozoznáva dva druhy priestoru – jednak hovorí o priestore ako geografickej dimenzii, regiónoch a rozdieloch medzi nimi, a jednak o priestore ako vnútorne členenej vzťahovej štruktúre v rámci komunity.

Katarína Šoltésová a Martin Fotta v kapitole „Chudoba a bývanie" poukazujú na hrozivý nedostatok sociálneho bývania na Slovensku. Kvalitné bývanie označujú za otázku napĺňania ľudských práv, ale aj za predpoklad osobnostného rozvoja. Mapujú nepriaznivý vývoj sociálneho bývania, počtu bytov vo vlastníctve miest a obcí a zameriavajú sa tiež na špecifické prejavy neadekvátneho bývania na Slovensku. Konštatujú, že zlepšovaním kvantity, ale rovnako aj kvality sociálneho bývania možno predísť jeho stigmatizácii.

V slovenských podmienkach doteraz nie príliš prebádaný vzťah chudoby a životného prostredia analyzuje Richard Filčák. Jeho príspevok „Diferencovaná distribúcia

environmentálnych pozitív a rizík a vplyv chudoby na životné prostredie“ sleduje dve hlavné línie. Po prvé, nastoľuje otázku takzvanej environmentálnej nespravodlivosti, ktorá spočíva v tom, že mnoho chudobných žije na miestach s nízkou kvalitou životného prostredia. Po druhé, upozorňuje na skutočnosť, že pre ľudí žijúcich v chudobe býva príroda a jej zdroje často jedinou stratégiou prežitia a zmiernenia ťažkej sociálnej situácie.

Druhá časť knihy predstavuje špecifické súvislosti chudoby na Slovensku. V kapitole „Medzinárodné rozvojové organizácie a sociálna politika“ autori Daniel Škobla a Ivan Lesay pojednávajú o globálnych aktéroch, typologizujú ich hlavné činnosti a predstavujú atribúty globálnej sociálnej politiky. Analyzujú niektoré programy a projekty medzinárodných organizácií na Slovensku, ich vplyv na podobu slovenskej sociálnej politiky a zamýšľajú sa nad mechanizmami interakcie globálnych a národných aktérov.

Knihu uzatvára príspevok „Aktuálne trendy v sociálnej politike zameranej na boj proti chudobe: úloha a spôsoby aktivácie“ od Daniela Gerberyho, ktorý sa venuje rastúcej úlohe aktivácie v boji proti chudobe. Príspevok si všíma, ako sa v sociálnej politike princíp aktivácie presadzoval, a venuje trom základným spôsobom aktivácie, ktoré po teoretickom vymedzení skúma v podmienkach Slovenska.

Editori spolu s autormi a autorkami príspevkov dúfajú, že *Kniha o chudobe* bude podnetná. Takisto veria, že táto kniha môže byť východiskom pre spoločnú komunikáciu širšej odbornej verejnosti a všetkých ľudí, ktorí sa problému chudoby venujú vo svojich aktivitách v neziskových organizáciách či občianskych združeniach. Editori a autori aj autorky veria, že kniha pomôže zacieliť pozornosť na hľadanie spravodlivých, citlivých a na rešpekte a dôstojnosti založených riešení chudoby.

editori

1 ŽIVOTNÝ CYKLUS
Vek, životný cyklus a medzigeneračný prenos chudoby

Jarmila Filadelfiová

Sledovať vekovú dimenziu chudoby nie je dosť dobre možné bez využívania takých konceptov či pojmov, ako je chudoba životného cyklu či medzigeneračná chudoba a medzigeneračný prenos chudoby. Množstvo autorov v odborných i „politických" štúdiách konštatuje silnú vzájomnú previazanosť týchto pojmov.[1] Pre pochopenie situácie v jednom životnom období totiž vystupuje v úlohe príčin alebo dopadov situácia v iných obdobiach života.[2] Tak napríklad chudoba v období mladosti má často svoje korene v deprivácii zažívanej počas detstva a v rodičovskej chudobe. Ak staršia, rodičovská generácia nie je schopná poskytnúť mladšej generácii požadované a potrebné zabezpečenie, znemožňuje to, aby bola mladšia generácia schopná efektívne sa vyrovnať s výzvami, ktorým v mladosti čelí (štrukturálnym alebo osobnostným, individuálnym). Chudoba v mladosti môže mať výrazný vplyv na všetky životné cykly jednotlivcov a na životný cyklus ich budúcich domácností. Aj J. Rigg a T. Sefton zdôrazňujú užitočnosť perspektívy životného cyklu pre pochopenie príjmovej chudoby a jej vývoja. Vo svojom článku *Vývoj príjmu a životný cyklus* zdôrazňujú, že vek jednotlivca a jeho rodinné prostredie, teda faktory určujúce životné cykly, ovplyvňujú nielen pravdepodobnosť prežitia kľúčových životných udalostí (napríklad vytvorenie partnerského vzťahu, narodenie dieťaťa alebo odchod do dôchodku), ale aj pravdepodobnosť skúsenosti s prepadom príjmu alebo jeho zvýšením (Rigg – Sefton 2006).

Existuje množstvo definícií životného cyklu, dá sa naň nazerať z rôznorodých hľadísk i úrovní. Inak k nemu pristupuje (a inak člení obdobie života) demograf, inak sociológ rodiny či výskumník trhu práce, a celkom inak aktér angažovaný v oblasti sociálnej politiky. Jednotlivé dimenzie a uhly pohľadu sa nezriedka kombinujú. Cieľom tohto úvodu však nie je podať prehľad či kategorizáciu vymedzení a prístupov k životnému cyklu. Má len poukázať na najvýraznejšie zmeny a posuny, ktoré sa v životných aranžmánoch súčasných obyvateľov SR odohrávajú, na ich súvislosť so všeobecnými trendmi, a vytvoriť si tak zázemie pre sledovanie vekovej dimenzie chudoby.

Ako upozorňujú napríklad A. B. Garcia a J. V. Gruat v jednej zo štúdií Medzinárodnej organizácie práce o sociálnej ochrane, v súčasnosti už jednotlivci nedodržiavajú striktný lineárny sled životných udalostí, ktorý bol v minulosti akýmsi civilizačným modelom (Garcia – Gruat 2003: 3). Život sa odohrával v línii: narodenie, vzdelávanie, práca, manželstvo, rodina, dôchodok, smrť. Dnes jednotlivcov prirodzene stále väčšmi priťahuje cyklický prístup k životu, keď sa rôzne etapy a aktivity v priebehu života opakujú. Vzdelanie, práca i rodina sa v priebehu života jednotlivca stávajú zameniteľnými či „znovu nadobudnuteľnými". Dnes sa mnohí vracajú do školy aj vo vyššom veku a po zapojení sa do trhu práce, zakladajú si rodinu podstatne neskôr, zopakujú manželstvo

[1] Napríklad Jalan – Ravallion (2000); Thorbecke (2004); CPRC (2007).

[2] Spomeňme obdobia života ako detstvo, mladý vek, prechod zo školy na trh práce, zakladanie rodiny, strata zamestnania, staroba, dôchodok a podobne.

aj v dôchodkovom veku, iní sa nevydajú či neoženia a nemajú deti, vek dožitia sa predlžuje atď. Život sa stal komplexnejším, než bol v minulosti. Priamy a široko rozšírený lineárny sled životných udalostí, vlastný predchádzajúcemu obdobiu, nahradili nové životné cykly s čím sa však zároveň zvyšuje aj zraniteľnosť jednotlivcov či skupín a narastá pocit neistoty.[3]

Demografické a iné štatistické a výskumné dáta ukazujú, že aj na Slovensku je posun priebehu života od lineárneho k tzv. cyklickému v poslednom období obrovský.[4] Prevažujúcim typom domácnosti prestávajú byť mladé rodiny s deťmi, narastajúca stredná dĺžka života a posúvajúci sa vek narodenia dieťaťa mení koncept rodičovstva. Výrazný posun nastal nielen v rodinných, ale aj v pracovných kariérach a udalostiach. Jednokariérové modely rodiny, v minulosti chápané ako základ úspešného a stabilného života, sa stali menšinovými. Rovnako sa v posledných rokoch dynamicky mení realita i pohľad na úspešnú pracovnú aktivitu – prevaha práce v jednom type zamestnania či u jedného zamestnávateľa sa vytráca. Cyklický beh života ponúka ženám i mužom takmer trvalú šancu na zmenu alebo na celkom novú kariéru. Niektorí si môžu slobodne vybrať, či odštartujú novú životnú kariéru alebo nie, iní sú robiť zmeny prinútení. Cyklické životné kariéry znamenajú viaceré životné a kariérne „prestavby", opustenie práce a opätovný návrat do nej, možnosť byť začiatočníkom v strednom veku, flexibilný pracovný čas, migráciu a podobne. Rôznorodé životné udalosti na individuálnej, komunálnej alebo vyššej úrovni môžu mnohých jednotlivcov nútiť do nového životného cyklu (napr. smrť či choroba člena rodiny, strata práce, transformačné zmeny v spoločnosti a pod.). Každý nový životný cyklus prináša výzvy a príležitosti, ale aj riziká – pre jednotlivcov aj pre členov ich domácnosti, ktorí sú od nich závislí.

Určité obdobia životného cyklu podľa veku – detstvo, adolescencia, pracovný život, starší vek – prinášajú špeciálne riziká. Zároveň sa stupeň ohrozenia rizikom a schopnosť vysporiadať sa s ním mení od jednej etapy života k druhej. Nikto nie je od rizika uchránený, avšak niektorí jednotlivci a skupiny sú zraniteľnejší[5] viac než iní, a to pre svoj sociálno-ekonomický status, vek, pohlavie, fyzické a psychické zdravie, životný štýl a podobne. Muži a ženy sú vystavení rizikám po celý svoj život, neexistuje vek, v ktorom by riziká neboli prítomné. Riziká však nie sú konštantné a menia sa od jedného cyklu života k druhému. Jednou z možností nazerania na životný cyklus je jeho vnímanie ako obdobia, keď je pre jednotlivca súbor rizík a istôt, ktorým je vystavený, pomerne konštantný (Garcia – Gruat 2003: 32). Jednotlivec vstupuje do nového životného cyklu vtedy, keď sa súbor rizík a istôt, definujúci jeho úroveň zraniteľnosti, mení v pozitívnom alebo negatívnom zmysle. Pokiaľ ide o rodiny, môžu rôzne rodiny, nachádzajúce sa v rôznych fázach života, žiť rovnaký životný cyklus.

[3] Na zmeny v životnom cykle, resp. na ich dopady poukazuje v posledných dvoch desaťročiach množstvo autorov, a to v rôznych súvislostiach. Napríklad W. R. Heinz a H. Krüger hovoria o predlžovaní ľudského života a zmenách v zamestnaneckých vzoroch. Stále viac ľudí sa vzdeláva i pracuje zároveň, kombinuje prácu a rodinnú starostlivosť, pracuje ako zamestnanec a zároveň samozamestnaný a podobne. Teda etapy života z hľadiska pracovnej aktivity sa menia (Heinz – Krüger 2001). Alebo holandskí autori M. van der Meer a F. Leijnse v súvislosti s reformou sociálnej politiky upozorňujú, že tradičné inštitúcie ako rodina, cirkev, trh práce a štát sa menia – proces modernizácie prináša rast variabilnejších foriem spolužitia, hodnoty a vzory sú diferencovanejšie, ľudia menia partnera, zamestnanie či zamestnávateľa alebo sociálne preferencie omnoho ľahšie než v minulosti. Takýto vývoj vytvára rôznorodý tlak na požiadavky a nároky sociálnej ochrany (van der Meer – Leijnse 2005). Za klasické sa však dajú považovať práce U. Becka a Z. Baumana, ktorí sa ohrozeniam a rizikám vyplývajúcim z individualizácie životných dráh venovali medzi prvými a na všeobecnejšej teoretickej úrovni (Beck 2004; Bauman 2005). Z geograficky bližších autorov, ktorí rozvíjali tieto témy, možno poukázať na viaceré publikácie J. Kellera (pozri: http://cs.wikipedia.org/wiki/Jan_Keller).

[4] Bližšie napr. Vaňo (2003); Bodnárová et al. (2004, 2006a); Szomolányi (2005).

[5] Zraniteľnosť je stav vysokého vystavenia rizikám spojený so zníženou schopnosťou ochrániť sa alebo obrániť sa pred týmito rizikami a poradiť si s negatívnymi následkami (Garcia – Gruat 2003: 2).

Pre fázovanie celkového obdobia života sa najčastejšie využívajú zlomové rodinné a pracovné udalosti. Rodinný životný cyklus sa vzťahuje na rozličné fázy alebo etapy, ktorými jednotlivá rodina obyčajne prechádza. Od vytvorenia nukleárnej rodiny prechádza rozmanitými udalosťami či zmenami podľa rozšírenia sa východiskovej rodiny a veku jej členov, až kým sa nukleárna rodina nerozpadne alebo neprejde do novej nukleárnej rodiny alebo nového usporiadania. Na typ domácnosti a fázu rodinného životného cyklu je možné nazerať ako na isté vyjadrenie podmienok sociálno-demografickej zraniteľnosti, ktorá môže domácnosť uvrhnúť pod hranicu chudoby (Barquero – Trejos 2003). Z hľadiska pracovného života sa vyčleňujú tri široké základné životné fázy: pred, počas a po produktívnom veku. V rámci nich sa môžu odohrávať rôzne rodinné cykly. Zraniteľnosť v predchádzajúcej fáze môže s veľkou pravdepodobnosťou ovplyvniť zraniteľnosť v nasledujúcich fázach pracovného života.[6] Medzi často sledované triediace znaky pri miere rizika chudoby preto patrí triedenie podľa produktívneho veku, ale aj podľa rodinného typu domácnosti.

1 Výskyt a profil chudoby z hľadiska veku a zloženia rodiny v SR

Vo všeobecnosti možno o situácii na Slovensku konštatovať, že výskumy chudoby zo začiatku 90. rokov zaznamenávali pomerne malý rozsah chudoby a jej profil súvisel práve s istými etapami rodinného cyklu (tzv. demografická chudoba). V rovnostárskej spoločnosti so všeobecnou povinnosťou pracovať – navyše v celkovo chudobnej spoločnosti, akou SR pred rokom 1990 bola – sa chudoba viazala skôr s jednotlivými etapami života (zakladanie rodiny, rozvod manželstva, jednorodičovské rodiny a podobne). Mikrocenzové údaje z roku 1992 potvrdili, že veľmi dôležitý činiteľ ovplyvňujúci výskyt chudoby v SR je štruktúra domácnosti – najmä úplnosť rodiny a počet detí v domácnosti. Roku 1996 k nim pribudli tri ďalšie činitele, a to dosiahnuté vzdelanie dospelých osôb v domácnosti, ich postavenie na trhu práce a regionálna lokalizácia bydliska domácnosti.[7] Údaje z prvého kola európskeho výskumu životných podmienok vplyv týchto faktorov potvrdil (EU-SILC 2005 s údajmi za rok 2004). Hoci sa postupne stále viac prejavuje posun k chudobe, ktorá sa viaže predovšetkým na pozíciu na trhu práce, vplyv si uchováva aj štruktúra domácnosti a demografické faktory. Hoci demografické faktory predstavujú iba symptóm či príznak skutočných príčin chudoby, sú užitočné pri identifikácii ohrozených segmentov populácie.

1.1 Riziko chudoby podľa životného cyklu

Podľa údajov z EU-SILC za rok 2004 sa riziko chudoby podľa pracovného životného cyklu na Slovensku mení, pričom vrcholné hodnoty dosahuje v období detstva (predproduktívny vek). Deti sú vystavené vyššiemu riziku chudoby ako dospelí alebo starší obyvatelia. Miera rizika chudoby[8] dosiahla v tejto vekovej skupine hodnotu 18,4 %.[9]

[6] Napríklad dieťa, ktoré nenavštevuje školu či nemá prístup k zdravotníckym službám, bude mať podstatne nižšie šance na získanie konkurencieschopnej a dobre ohodnotenej práce alebo zodpovedajúceho príjmu a neskôr menej šancí na vytváranie postačujúceho dôchodku.

[7] Bližšie napr. Džambazovič (2006c).

[8] Miera rizika chudoby ako podiel osôb s ekvivalentným disponibilným príjmom pod hranicou 60 % mediánu ekvivalentného príjmu.

[9] V medzinárodných porovnávaniach miery detskej chudoby sú na tom výrazne najlepšie severské štáty, ktoré majú podiel detskej chudoby minimálny (pod 5 % z detí do 17 rokov pri hranici 50 % mediánu ekvivalentného príjmu) a ešte sa znižuje (UNICEF IRC 2007: 6).

Deti na Slovensku sú vystavené riziku chudoby, ktoré je o 38 % vyššie ako celonárodný priemer (ten dosiahol 13,3 %). S rastúcim vekom podiel osôb ohrozených chudobou klesá – čím vyšší vek, tým nižšia miera chudoby. Najnižšie riziko sa prejavilo v rámci 65-ročných a starších obyvateľov (len 7,1 %). Starší ľudia ako skupina zaznamenali výskyt chudoby takmer o 50 % nižší ako je priemer SR. V rámci populácie štatisticky zaraďovanej do produktívneho veku sa prejavilo najvyššie riziko chudoby v najmladšej vekovej skupine, t. j. v skupine mladých ľudí vo veku 16 – 24 rokov (takmer 17 %).

Pri porovnaní s priemerom krajín EÚ-25 sa ukázalo, že súvislosť s vekom nie je taká jednoznačná ako na Slovensku. Najvyššiu mieru rizika chudoby vykázala za krajiny EÚ najmladšia, ale hneď po nej najstaršia veková skupina. Podľa európskeho priemeru za rok 2004 sú najmenej ohrození chudobou obyvatelia v produktívnom veku, nie v poproduktívnom, ako ukázali údaje zo Slovenska. Z porovnania s EÚ-25 vyplýva aj nižšia úroveň miery rizika chudoby v SR, a to vo všetkých sledovaných vekových skupinách. Najmenší rozdiel sa objavil vo vekovej kategórii 25 – 49 rokov (14,1 % v SR, 14 % v EÚ-25) a najväčší v skupine 65 a viac rokov (7,1 % v SR oproti 18 % v EÚ-25).

Rodový rozdiel sa v SR uplatnil vo vekovej kategórii 25 – 49 rokov (muži 13,4 % a ženy 17,7 %) a potom v skupine najstarších obyvateľov (muži 2,7 % a ženy 9,8 %). Teda v najstaršej vekovej skupine prekročil v roku 2004 rozdiel v miere rizika chudoby medzi mužmi a ženami 7 %.[10] Ženy staršie ako 65 rokov sú na Slovensku vystavené riziku chudoby trojnásobne častejšie než muži v tom istom veku. V ostatných sledovaných kategóriách veku sa väčší rodový rozdiel neprejavil.

Tabuľka 1: Miera rizika chudoby podľa veku a pohlavia – porovnanie s priemerom EÚ-25 (2004 a 2005, v %)

VEKOVÁ SKUPINA	Pohlavie	SR 2005	SR 2004	EÚ-25 2004
0 – 15 rokov	**Spolu**	**16,6**	**18,4**	**20**
16 – 24 rokov	**Spolu**	**14,1**	**16,8**	**21**
	Ženy	13,1	16,6	22
	Muži	15,1	17,1	19
25 – 49 rokov	**Spolu**	**11,6**	**14,1**	**14**
	Ženy	11,9	17,7	15
	Muži	11,3	13,4	13
50 – 64 rokov	**Spolu**	**7,7**	**8,3**	**13**
	Ženy	7,3	8,3	13
	Muži	8,2	8,3	13
65+ rokov	**Spolu**	**8,5**	**7,1**	**18**
	Ženy	10,8	9,8	20
	Muži	4,5	2,7	15
Spolu		**11,6**	**13,3**	**16,0**

Zdroj: EU-SILC 2005 (ŠÚ SR 2006); EU-SILC 2006 (ŠÚ SR 2007).

Podľa opakovaného zisťovania EU-SILC, mapujúceho situáciu za rok 2005, sa zistená miera rizika chudoby takmer vo všetkých vekových kategóriách znížila, podobne ako priemer za SR (poklesol z 13,3 % na 11,6 %). Jediná skupina, v ktorej sa riziko chudoby medziročne zvýšilo, bola najstaršia veková skupina 65 a viac rokov. Tá zaname-

[10] V krajinách EÚ nebol priemerný rozdiel medzi mužmi a ženami nad 65 rokov až taký veľký, posun predstavoval 5 %.

nala nárast rizika chudoby o 1,4 %. Napriek týmto zmenám zostali aj v roku 2005 z hľadiska veku najohrozenejšou skupinou deti do 15 rokov a najmenej ohrozenou skupinou najstarší obyvatelia (veková skupina 50 – 64 rokov a 65 a viac rokov). Takisto sa zachoval rodový rozdiel v rámci poproduktívnych obyvateľov – staršie ženy sú výrazne viac ohrozené chudobou ako muži (muži 4,5 % a ženy 10,8 %).

Nadpriemerné ohrozenie detí rizikom chudoby na jednej strane legitimizuje intervencie zamerané na detskú chudobu, ako sú napr. rodinné prídavky a bonus či dotácie na stravu alebo motivačné príspevky (motivačné štipendiá) pre deti z domácností poberajúcich dávku v hmotnej núdzi. Na druhej strane však nastoľuje otázku efektívnosti realizovaných verejných programov zameraných na deti.[11] Nízka miera rizika chudoby v najstarších kategóriách obyvateľov môže zasa naznačovať, že ochrana príjmu poskytovaná prostredníctvom starobných dôchodkov pomáha ohrozeným starším ľuďom dostať sa z chudoby. Takto sa javí „vekový" profil chudoby založenej na príjme domácnosti.

Celkom iný obraz však prináša analýza chudoby z hľadiska veku založená na koncepte materiálnej deprivácie (rámček 1). Najvyšší podiel materiálne deprivovaných osôb sa roku 2004 prejavil v skupine ľudí starších ako 65 rokov, kde depriváciu signalizovalo dovedna až 12 % z nich. Teda táto skupina, hoci je na základe príjmu v nižšom ohrození chudobou v porovnaní s inými vekovými skupinami, zažíva viac materiálnej deprivácie. A naopak – najmladšie skupiny populácie SR vykázali najvyššiu mieru ohrozenia príjmovou chudobou (vyše 18 %), avšak v prípade zažívania materiálnej deprivácie sú na úrovni priemeru (8 %). Môže to byť dôsledok uprednostňovania detí v spotrebe v rámci domácnosti, pôsobenia rodinných sietí a ďalších činiteľov.

Tabuľka 2: Podiel materiálne deprivovaných osôb podľa hranice rizika chudoby a veku (2004, v %)

VEKOVÁ SKUPINA	Spolu	Osoby pod hranicou rizika chudoby	Osoby nad hranicou rizika chudoby
0 – 15 rokov	8,4	15,3	6,8
16 – 24 rokov	7,9	14,3	6,7
25 – 49 rokov	8,0	17,7	6,4
50 – 64 rokov	6,9	19,9	5,8
65+ rokov	12,0	25,5	11,0
Spolu SR	**8,3**	**17,2**	**7,0**

Zdroj: EU-SILC 2005 (ŠÚ SR 2006).

Pri porovnávaní podielu materiálne deprivovaných osôb sa prejavil výrazný rozdiel v kategórii osôb s príjmom pod hranicou rizika chudoby a nad ňou: zastúpenie deprivácie je v prvej skupine dva- až trikrát vyššie. Kým v rámci osôb nad hranicou rizika chudoby sa odhalilo 7 % materiálne deprivovaných, pri osobách pod touto hranicou to bolo až 17,2 %. Podobný rozdiel platí pre všetky vekové kategórie. V prípade detí šlo o rozdiel na úrovni 8,5 %. Z detí do 15 rokov nad hranicou rizika chudoby zažíva materiálnu depriváciu 6,8 % a spomedzi detí pod hranicou rizika chudoby je to až 15,3 %. Viac ako 15 % detí žije v domácnosti, ktorá má príjem nižší ako je hranica rizika chudoby a zároveň zažíva nedostatočné uspokojovanie svojich materiálnych potrieb.

[11] Do podobnej otázky či pochybností vyústili aj analýzy rizika chudoby detí realizované Svetovou bankou či výskumným centrom UNICEF-u (*Innocenti Research Centre* vo Florencii) za krajiny situované južnejšie a východnejšie ako Slovensko (Shaban 2006; UNICEF IRC 2006).

Rámček 1: Materiálna deprivácia

Deprivácia sa spravidla definuje ako nedobrovoľné nedostatočné uspokojovanie potrieb vzhľadom na úroveň a spôsob, ktorý je v danej spoločnosti bežný, v dôsledku nedostatku zdrojov (EU-SILC 2005). Umožňuje väčšiu diferenciáciu, keďže pomocou nej možno v rámci chudobných odlíšiť takú skupinu, ktorá má síce príjem pod hranicou rizika chudoby, ale nezažíva materiálnu depriváciu (disponuje inými zdrojmi), a takisto skupinu s príjmom nad hranicou rizika chudoby, ktorí majú skúsenosť s depriváciou. V rámci EU-SILC sa sledovali tri dimenzie materiálnej deprivácie (ekonomické ťažkosti, nedobrovoľné nevybavenie domácnosti predmetmi dlhodobej spotreby a problémy s bývaním), ktoré pozostávali zo štyroch až piatich položiek. Za deprivovaného sa považoval ten, kto uvádzal nedostatok aspoň v dvoch položkách v rámci prvej a druhej dimenzie a zároveň aspoň v jednej položke z tretej dimenzie.

1.2 Chudobou sú viac ohrozené väčšie domácnosti s deťmi

Vyššie ohrozenie detskej populácie chudobou založenou na príjme signalizuje aj porovnanie podľa typu domácnosti. Roku 2004 domácnosti s deťmi vykázali v celoslovenskom priemere dvojnásobne vyššiu mieru rizika chudoby ako domácnosti bez detí. Kým pri domácnostiach bez detí bola miera rizika chudoby 8,3 %, pri domácnostiach s deťmi vyšla na úrovni 16,5 %. Tá etapa životného cyklu, ktorá sa spája s výchovou a starostlivosťou o nezaopatrené deti, je z hľadiska výskytu chudoby v podmienkach SR podstatne rizikovejšia ako obdobie života bez malých detí. Priemerný údaj za EÚ-25 nevykázal až taký vysoký rozdiel medzi domácnosťami bez detí a s deťmi – pohyboval sa na úrovni troch percent (na Slovensku až 8 %).

Tabuľka 3: Miera rizika chudoby podľa typu domácnosti – porovnanie s priemerom EÚ-25 (2004 a 2005, v %)

TYP DOMÁCNOSTI	SR 2005	SR 2004	Priemer EÚ-25 2004
Domácnosti bez detí	-	**8,3**	**15**
Domácnosti s deťmi	-	**16,5**	**18**
1 dospelá osoba s 1 dieťaťom a viac	28,8	31,7	34
2 rodičia s 1 dieťaťom	8,0	12,7	12
2 rodičia s 2 deťmi	13,8	16,5	16
2 rodičia s 3+ deťmi	24,1	24,0	27
Spolu	**11,6**	**13,3**	**16,0**

Zdroj: EU-SILC 2005 (ŠÚ SR 2006); EU-SILC 2006 (ŠÚ SR 2007).

Avšak ani sama skupina rodín s deťmi nie je z hľadiska rizika chudoby rovnomerná. Naopak, ukázali sa obrovské rozdiely, keď sa vzala do úvahy štruktúra rodinného usporiadania, teda počet detí a úplnosť rodiny. Ohrozenie chudobou bolo roku 2004 výrazne vyššie v rodinách s deťmi s jedným rodičom. Miera rizika chudoby dosiahla v tomto type domácnosti až 31,7 %, čo je triapolkrát viac ako v dvojrodičovských rodinách s jedným dieťaťom a dvojnásobne viac ako v dvojrodičovských rodinách s dvoma deťmi. Riziko chudoby je osobitne vysoké aj v prípade domácností s vyšším počtom detí (s tromi a viac deťmi), spomedzi ktorých sa týkalo takmer štvrtiny (podľa EU-SILC s údajmi za rok 2004).

Pri sledovaní medziročnej zmeny sa ukázalo, že roku 2005 pokleslo na Slovensku ohrozenie chudobou pri všetkých typoch domácností s deťmi okrem viacdetných domácností. Fakt, že riziko chudoby sa pre rodiny s tromi a viac deťmi nezmenšilo, môže naznačovať, že vláda zdroje získané z ekonomického rastu nerozdeľuje rovnomerne a že nie je dostatočne rýchla vo využívaní ekonomického rastu na adekvátne investície do detí. Konkrétne to môže signalizovať, že podpora veľkým rodinám a rodinám s deťmi nie je dostatočná.

To, akou etapou životného cyklu domácnosť prechádza alebo o aký typ domácnosti ide, znižuje alebo zvyšuje zraniteľnosť z hľadiska príjmovej chudoby či materiálnej deprivácie. Vyššia zraniteľnosť sa viaže na (ne)schopnosť domácnosti mobilizovať zdroje, najmä svoju pracovnú silu, ktorá je najdôležitejším zdrojom príjmu, ale aj na počet detí v domácnosti. Výskyt chudoby je nižší v rámci osamelých dvojíc bez závislých detí. Keď prídu deti a keď vyrastajú, výskyt chudoby sa zvyšuje. Domáce i zahraničné výskumy dokladajú, že je to z dvoch základných príčin: prvou je sama prítomnosť závislých členov a druhou problémy rodičov (hlavne matiek) so zmobilizovaním svojej pracovnej sily (Barquero – Trejos 2003; Bodnárová et al. 2004, 2006a). Dáta za SR preukázali vyššie ohrozenie chudobou tých domácností, kde je vyšší počet závislých detí, a takisto tých, kde jeden z rodičov chýba (podľa cenzových dát je to stále v prevažnej väčšine prípadov otec).

1.3 Kombinácia rizikových faktorov

Ako sa uvádza vyššie, miera rizika chudoby výrazne narastá nielen s počtom detí v rodine, ale aj pri strate či absencii jedného z rodičov. A ohrozenie sa podstatne prehlbuje pri obmedzení aktívnej participácie dospelých členov domácnosti na trhu práce (pozri tabuľku 4).

Tabuľka 4: Miera rizika chudoby podľa typu domácnosti a jej pracovnej intenzity (2004, v %)

TYP A PRACOVNÁ INTENZITA DOMÁCNOSTI	SR 2004
Domácnosti bez závislých detí s pracovnou intenzitou blízkou 0	15
Domácnosti bez závislých detí s pracovnou intenzitou priemernou (0 až 1)	7
Domácnosti so závislými deťmi s pracovnou intenzitou blízkou 1	6
Domácnosti so závislými deťmi s pracovnou intenzitou blízkou 0	75
Domácnosti so závislými deťmi s pracovnou intenzitou nižšou (0 až 0,5)	38
Domácnosti so závislými deťmi s pracovnou intenzitou vyššou (0,5 až 1)	15
Domácnosti so závislými deťmi s pracovnou intenzitou blízkou 1	11
Spolu SR	**13,3**

Zdroj: EU-SILC 2005 (ŠÚ SR 2006).

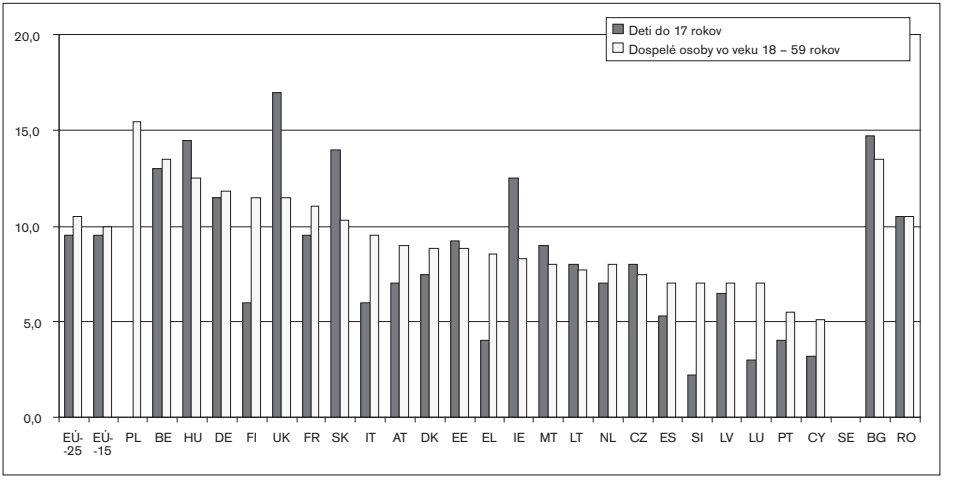
Poznámka: Pracovná intenzita domácnosti sa meria pomocou súčtu mesiacov aktívnej participácie dospelých členov domácnosti. V intervale 0 až 1 hodnota 0 znamená, že ani jeden člen domácnosti v ekonomicky aktívnom veku nepracoval ani jeden mesiac a hodnota 1 znamená, že všetci členovia domácnosti v ekonomicky aktívnom veku pracovali všetky mesiace zisťovaného obdobia.

Celkový rozdiel v ohrození chudobou medzi domácnosťami bez detí a s deťmi, ktorý roku 2004 predstavoval 8 % ku 16 %, sa podľa pracovnej intenzity dospelých členov domácnosti podstatne zvýrazňuje. Domácnosti so závislými deťmi, kde nikto z členov v ekonomicky aktívnom veku nepracoval, prejavili až 75-percentné ohrozenie rizikom chudoby. S rastom pracovnej intenzity ohrozenie domácností chudobou priamo úmerne klesá – až na 11 % v tých domácnostiach, kde všetci členovia v ekonomicky

aktívnom veku vykazovali vysokú intenzitu aktívnej participácie v zamestnaní. Domácnosti s deťmi a nulovou pracovnou intenzitou preukázali roku 2004 až šesťnásobne vyššiu mieru rizika chudoby ako je celoslovenský priemer.

Pozícia na trhu práce teda vnáša rôznorodosť aj do chudoby založenej na životnom cykle či do detskej chudoby.[12] Potvrdzujú to aj údaje z najnovšej štatistickej ročenky Eurostatu, ktorá v časti 4. s názvom *Living condition and welfare* uvádza aj porovnanie krajín EÚ podľa podielu osôb žijúcich v domácnostiach bez zamestnania (Eurostat 2007).

Graf 1: Podiel osôb žijúcich v domácnostiach bez účasti na trhu práce podľa veku v krajinách EÚ (2005, v %)



Zdroj: Eurostat (2007).

Z porovnania vyplýva, že patríme medzi krajiny, kde je podiel detí žijúcich v domácnostiach bez participácie rodičov na trhu práce vyšší než v prípade toho istého podielu dospelých osôb. A zároveň má v SR tento ukazovateľ jednu z najvyšších hodnôt spomedzi krajín EÚ. Takmer 14 % slovenských detí vo veku do 17 rokov žije v domácnosti, kde nikto nepracuje. Iba tri krajiny EÚ vykázali vyššie hodnoty: Veľká Británia so 17 %, Bulharsko s takmer 15 % a Maďarsko s viac ako 14 %. Vo všetkých ostatných krajinách bol podiel detí žijúcich v domácnostiach bez participácie na trhu práce nižší, v mnohých prípadoch výrazne nižší (v Slovinsku či Luxembursku tento ukazovateľ dosahoval len 2 – 3 %).[13] Mimo trhu práce sa teda u nás nachádzajú vo vysokej miere rodiny s deťmi, z čoho sa dá usudzovať aj veľké potenciálne ohrozenie detí chudobou.

[12] Takýto vplyv neprekvapuje, keďže na Slovensku sa zistila vôbec najvyššia miera rizika chudoby práve v prípade osôb vylúčených z trhu práce. Kým pri zamestnaných osobách dosiahol tento ukazovateľ necelých 9 %, pri nezamestnaných vzrástol až na 38,4 %. Znamená to, že na Slovensku žilo v roku 2004 takmer 40 % nezamestnaných ľudí pod hranicou chudoby. Strata pracovného príjmu riziko chudoby zvýšila až štvornásobne. Nezamestnanosť sa v podmienkach SR stala najdôležitejším faktorom ovplyvňujúcim profil chudoby.

[13] V porovnaní s ostatnými krajinami je na Slovensku vysoký aj podiel dospelých v ekonomicky aktívnom veku žijúcich v domácnosti bez pracovnej participácie. Predstavoval vyše 10 % (v poradí krajín je SR na 10. mieste), avšak mieru za zistený podiel detí nedosiahol (14 %).

Život detí v domácnostiach bez zamestnaného člena sa spája s veľmi vysokým ohrozením chudobou, najmä ak situácia pretrváva niekoľko rokov. Podľa najnovšej štúdie vyhranenej a trvalej chudoby vo Veľkej Británii, ktorá vychádzala z údajov *British Household Panel Survey*, len 4 % detí, ktoré nežijú v chudobe, pochádzali z domácnosti bez zamestnaného člena, ale až 76 % detí v trvalej chudobe a 86 % v trvalej a vyhranenej chudobe prináležalo k rodine, kde rodičia nepracovali (Magadi – Middleton 2005).

Ako dokladajú prezentované údaje, najvyššiemu riziku chudoby sú na Slovensku vystavené domácnosti, kde sa rizikové faktory kombinujú. Hoci je chudoba vyššia v prípade detskej populácie a domácností s deťmi, mimoriadne sa zvyšuje s absenciou jedného z rodičov a s vylúčením rodiča či rodičov z trhu práce. Údaje z EU-SILC 2004 ukázali aj to, že v rámci nezamestnaných osôb sa chudoba dotýka najmä dlhodobo nezamestnaných, medzi ktorými sú najrizikovejší mladší ľudia s nízkou kvalifikáciou, nízkym stupňom vzdelania alebo so vzdelaním, ktoré nezodpovedá dopytu na trhu práce.

Na Slovensku sa k ohrozeniam pridáva lokalizácia bydliska v ekonomicky slabom regióne, s ktorou sa často spája pracovná migrácia (ŠÚ SR 2004a). Nemožnosť nájsť si prácu či dobre platenú prácu v bydlisku a blízkom okolí núti mnohých rodičov, aby si hľadali pracovné uplatnenie v hlavnom meste alebo v zahraničí. Často odchádzajú od svojich rodín na dlhšie až veľmi dlhé obdobie. Na jednej strane pracovná migrácia prispieva k znižovaniu príjmovej chudoby detí, môže však prispievať aj k zvyšovaniu počtu detí žijúcich v neúplných rodinách alebo deprivovaných nedostatočnou rodinnou výchovou. Hoci sa v SR zatiaľ neuskutočnil systematický výskum vplyvu dlhodobej pracovnej migrácie na rodinu, niektoré čiastkové empirické zistenia sa v poslednom období už objavujú. Ako vedľajší produkt sa napríklad ukázali v rozhovoroch realizovaných v rámci empirického výskumu Inštitútu pre verejné otázky zameraného na hodnotenie opatrení aktívnej politiky trhu práce. V rozhovoroch s rôznymi aktérmi sa viaceré negatívne dôsledky zahraničnej migrácie na rodinný život spomínali viac ráz (IVO 2006). Negatívne vplyvy na deti a rodinný život a napätie medzi potrebou zvýšiť príjem a potrebou starať sa o rodinu a domácnosť sa často spomínajú aj vo výpovediach žien odchádzajúcich za prácou do zahraničia, ktoré sa zbierali v rámci riešenia výskumného projektu EQUAL *Plus pre ženy 45+* (Andruchová – Bútorová 2007).

Pre mnohých obyvateľov Slovenska je realitou kumulácia ohrození či príčin chudoby: napríklad vyšší počet detí, jednorodičovstvo, nízke vzdelanie, nezamestnanosť a bydlisko v marginalizovanom regióne. V prípade kumulácie znevýhodnení hrozí, že chudoba prerastie do trvalého stavu s vysokou pravdepodobnosťou medzigeneračnej reprodukcie. Reprodukcia nepriaznivých životných podmienok z generácie na generáciu predstavuje veľké ohrozenie práve v prípade (dlhodobo) nezamestnaných, ktorí majú rodiny s deťmi.

2 Chudoba vo svetle administratívnych štatistík

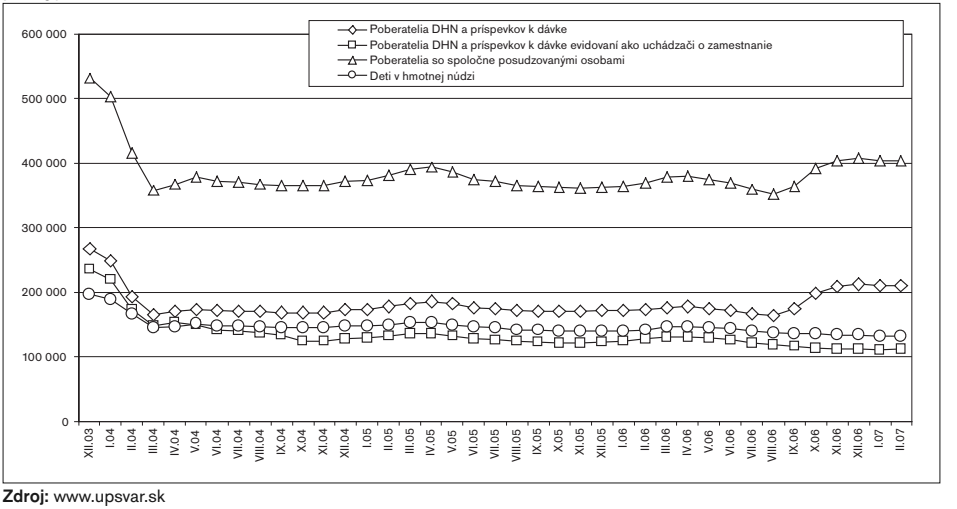
Z prezentovaných výsledkov EU-SILC za dva zisťované roky vyplýva, že prítomnosť detí zvyšuje na Slovensku pravdepodobnosť ohrozenia domácnosti chudobou, ale aj to, že osobitne zraniteľné sú deti z viacpočetných rodín. Chudobné rodiny často pociťujú nedostatok financií nevyhnutných na zaplatenie školských potrieb, odevov pre deti a návštev u lekára (IVPR 2005; Bodnárová et al. 2006b). Finančná podpora môže v tomto prípade zohrávať dôležitú úlohu pri znižovaní príjmovej chudoby.

Finančná pomoc zameraná na znižovanie príjmovej chudoby sa v SR poskytuje dlho, v posledných rokoch však zaznamenala viaceré radikálne zmeny. Ich podrobný prehľad ponúka publikácia *Premeny sociálnej politiky*[14] (Bodnárová et al. 2006a). Na tomto mieste spomeňme, že najväčšie zmeny v poskytovaní sociálnej pomoci sa uskutočnili v rokoch 1998, 2002 a najmä 2004, keď bol zavedený nový systém pomoci v hmotnej núdzi, ktorý znamenal radikálne sprísnenie podmienok nároku na čerpanie zo systému pomoci.[15]

Aké počty obyvateľov sú do tohto systému zaradené?[16] Celkove začal počet poberateľov dávok sociálnej pomoci intenzívnejšie stúpať koncom 90. rokov a najvyššie počty sa zaznamenali v období 2000 – 2002, keď prekročili hranicu 300 000. Po roku 2002 nastal najprv mierny a roku 2004 radikálny pokles počtu poberateľov dávky – v priebehu veľmi krátkeho obdobia o stotisíc (na 178 600). Po septembri 2006 sa dá pozorovať výraznejší vzostup poberateľov dávky (nad 210 000), počty detí v hmotnej núdzi a poberateľov dávky evidovaných ako uchádzačov o zamestnanie však tento trend nekopírujú. Nárast teda ide na vrub osôb v poproduktívnom veku, ktoré už nemajú nezaopatrené deti. Ďalšou zaujímavou črtou je, že sa v poslednom období iba málo mení počet poberateľov evidovaných ako uchádzač o zamestnanie, a to napriek výraznému zníženiu nezamestnanosti.

Spolu so spoločne posudzovanými osobami poberatelia dávky predstavujú 7,5 % z celkového počtu obyvateľstva SR (roku 2002 to bolo takmer 12 %). Podľa typu domácnosti je štruktúra poberateľov dávky rôznorodá. V rodine viac ako tretiny z nich žije aspoň jedno dieťa, zvyšné dve tretiny tvoria domácnosti bez detí. Konkrétne roku 2006 tvorilo zastúpenie rodín s deťmi 36,5 %.

Graf 2: Poberatelia dávky v hmotnej núdzi podľa typu (december 2003 – február 2007, absolútne počty)



Zdroj: www.upsvar.sk

Pokiaľ ide o evidovaný počet detí v hmotnej núdzi, v decembri 2003 dosahoval takmer 197 000 a v marci 2004 klesol na 146 000. Odvtedy je pokles miernejší, konkrétne vo februári 2007 bolo registrovaných 132 674 takýchto detí. Administratívne evidovaný počet detí v hmotnej núdzi sa však nekryje s celkovým počtom chudobných detí, keďže nie všetky rodiny pod hranicou životného minima poberajú dávku v hmotnej núdzi. Skutočný výskyt chudobných detí bude ešte vyšší. Pre deti rodičov evidovaných v systéme pomoci v hmotnej núdzi bol v priebehu roka 2004 zavedený štruktúrovaný systém dotácií. Išlo o dotácie na stravu, na školské potreby a motivačný príspevok.[17] Nie všetky deti evidované v systéme pomoci v hmotnej núdzi dostávajú tieto dotácie. Sú totiž medzi nimi najmenšie deti, ktoré nenavštevujú predškolské zariadenie, deti s dokončenou povinnou školskou dochádzkou, v prípade motivačného štipendia aj deti nespĺňajúce prospechové predpoklady. Je však medzi nimi aj skupina detí, ktoré stanoveným nárokom vyhovujú, ale o dotáciu nepožiadali, resp. rodičia si neplnia s tým súvisiace povinnosti (neprispievajú na stravu, deti majú zlú školskú dochádzku). Z porovnania v čase však vyplýva, že sa zvyšuje podiel detí, ktoré dotácie poberajú. Kým v januári 2005 predstavoval podiel detí poberajúcich dotáciu na stravu 50,6 % vo vzťahu k deťom evidovaným v systéme pomoci v hmotnej núdzi, v januári 2006 to už bolo 60,6 % a v januári 2007 až 74,8 %. V prípade dotácií na motivačný príspevok sa pomer zvyšoval takto: z 12,1 % v januári 2005 na 16,3 % v roku 2006 a 22 % v roku 2007.

Do zvyšovania počtu detí poberajúcich dotácie a do zlepšovania pomeru medzi nimi a celkovým počtom detí v hmotnej núdzi však intervenuje aj iná skutočnosť. Ide o to, že nie všetky deti poberajúce dotácie sú v hmotnej núdzi. O dotácie na všetkých žiakov môže požiadať škola, ktorú navštevuje aspoň 50 % detí z rodín, ktorým sa poskytuje dávka v hmotnej núdzi. V priebehu roka 2006 sa poberanie rozšírilo aj o tie deti, ktorých rodičia nepoberajú dávku v hmotnej núdzi, ale ich príjem je pod hranicou životného minima.

---

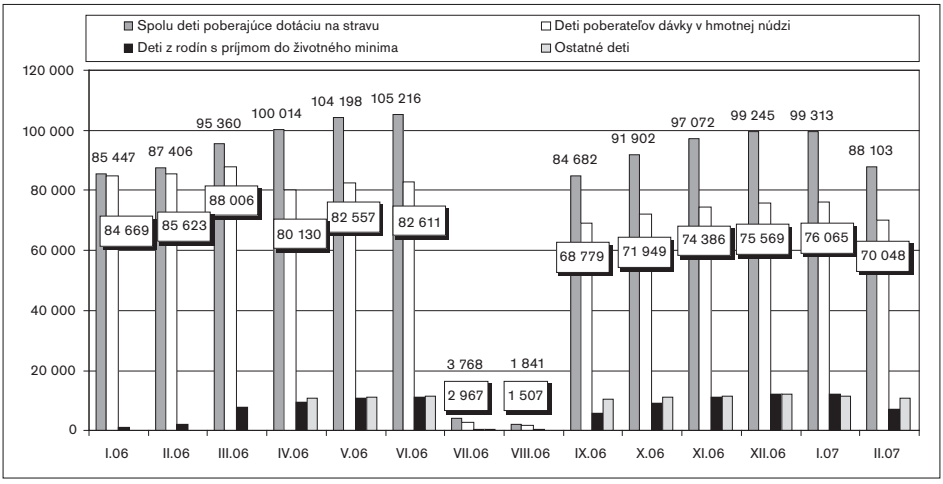
[14] V kapitole *Vývoj systému sociálnej pomoci a boj proti chudobe* od autorov D. Gerberyho a R. Džambazoviča.

[15] *Zákon č. 599/2003 o pomoci v hmotnej núdzi.*

[16] Využiť na Slovensku administratívne údaje o klientoch sociálnej pomoci ako údaje o rozsahu chudoby nie je dnes dosť dobre možné. Hoci sa počet poberateľov dávok sociálnej pomoci a spoluposudzovaných osôb dlhodobo prijímal za oficiálny „rozsah chudoby", legislatívna úprava z roku 2002 možnosť usudzovať z počtu poberateľov rozsah chudoby oslabila. *Zákon č.724/2002, ktorým sa mení a dopĺňa Zákon č. 195/1998 o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov* a *Zákon č. 125/1998 o životnom minime a o ustanovení súm na účely štátnych sociálnych dávok v znení Zákona č. 439/2000* narušil vzťah medzi dávkou sociálnej pomoci a životným minimom (Gerbery – Džambazovič 2006).

[17] *Výnosom MPSVR SR zo 7. septembra 2004 č. 3950/2004-II/1 o poskytovaní dotácií* sa zaviedli dotácie na stravu a školské potreby pre dieťa v hmotnej núdzi. Môžu byť poskytnuté na všetky deti, ktoré navštevujú školu, v ktorej je najmenej 70 % z rodín, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi, alebo individuálne na dieťa navštevujúce školu, ak žije v rodine, ktorá je odkázaná na pomoc v hmotnej núdzi. Výška dotácie na stravu bola 25 Sk na jeden stravovací deň (v súčasnosti je 32 Sk na deň, z toho 26 Sk na obed a 6 Sk na iné jedlo). Rodičia detí sa musia zúčastňovať na financovaní v sume od 1 do 5 Sk na každé jedlo. Dotácie na školské potreby predstavujú v súčasnosti sumu 1 000 Sk. Od septembra 2004 majú deti, ktoré navštevujú základnú školu alebo špeciálnu základnú školu a ktorých rodičia žijú v hmotnej núdzi, nárok na prospechové štipendium. Od roku 2006 sa prospechové štipendiá poskytujú aj žiakom z rodín, ktorých príjem je nižší ako životné minimum. Zároveň sa však sprísnili nároky a nezískavajú ich žiaci, ktorí opakujú ročník alebo majú o dva stupne zníženú známku zo správania. Cieľom prospechového štipendia je zlepšenie výsledkov v škole detí zo znevýhodneného prostredia a zvýšenie zainteresovanosti rodičov na školských úspechoch svojich detí. Štipendium sa môže vyplácať na troch úrovniach v závislosti od priemerného prospechu a pokroku, ktoré dieťa dosiahlo za školský polrok.

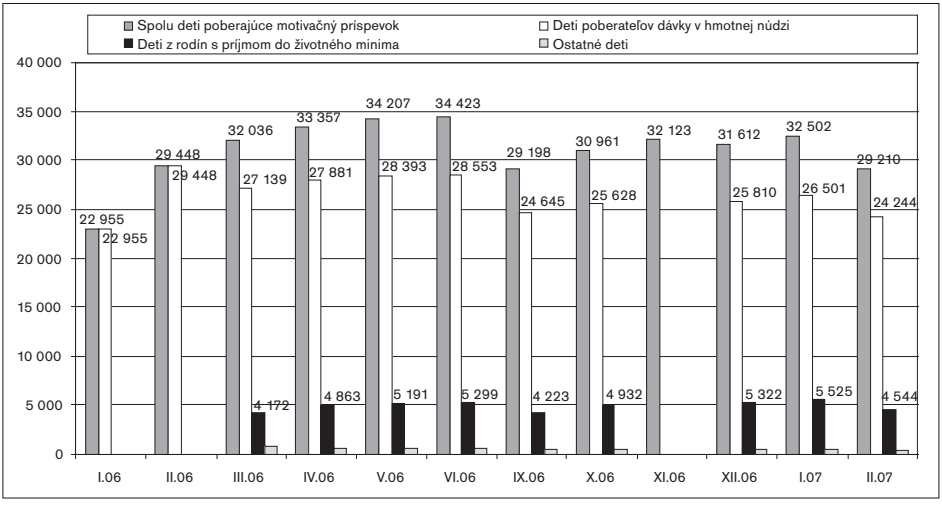
Graf 3: Štruktúra detí poberajúcich dotácie na stravu (január 2006 – február 2007, absolútne počty)



Zdroj: www.upsvar.sk

Postupne teda začali čerpať dotáciu na stravu aj tie deti, ktoré síce žili v rodine či domácnosti nedosahujúcej životné minimum, ale podľa legislatívneho nastavenia nemali nárok na tento typ pomoci. Najprv išlo o nižšie počty detí, v priebehu roka sa ich počet ustálil nad hranicou 10 000. Znamená to, že minimálne 10 000 chudobných detí (žijúcich pod hranicou životného minima), bolo vylúčených z tohto typu podpory a pomoci. Reálny počet je však pravdepodobne ešte vyšší.

Graf 4: Štruktúra detí poberajúcich dotácie na motivačný príspevok/štipendiá (január 2006 – február 2007, absolútne počty)



Zdroj: www.upsvar.sk

V prípade motivačného príspevku („prospechové štipendium“) došlo po liberalizácii podmienok nároku k rovnakému efektu. Počet detí poberajúcich tento príspevok sa rozšíril o skupinu detí z rodín pod hranicou životného minima, ale bez poberania dávky v hmotnej núdzi. Ide o skupinu detí v rozsahu okolo 5 000. Celkový počet detí poberajúcich motivačný príspevok sa pohybuje okolo 30 000. Maximum detí s týmto typom príspevku sa vykázalo v júni 2006.

Nastavenie pomoci deťom zo sociálne slabých rodín je na Slovensku také, že vylučuje mnohé skupiny chudobných detí z nároku na podporu. Nedá sa charakterizovať ako pomoc chudobným deťom, keďže sleduje len príjmovú dimenziu chudoby a aj v rámci nej robí medzi deťmi rozdiely. Dlhší čas vylučovala chudobné deti z rodín s príjmom pod hranicou životného minima, ak tieto rodiny neboli evidované medzi poberateľmi dávky v hmotnej núdzi. Aj po rozšírení nároku až po hranicu životného minima však mnohé deti dotácie nepoberajú – či už pre nezodpovednosť rodičov, alebo jednoducho preto, že nie sú schopné splniť požadované kritériá. Je otázne, či dané nastavenie motivácie dosahovania lepších školských výsledkov je tým najlepším riešením. Nie všetky deti totiž majú predpoklady na dobré výsledky v škole, nie všetci rodičia sú schopní svojim deťom pomôcť, aby dosiahli lepšie výsledky, zhoršujú sa vzťahy medzi deťmi a podobne. Povinná školská dochádzka má byť rovnako ústretová voči deťom na rôznej úrovni a s rôznymi schopnosťami. Preto najmä v prípade motivačných štipendií silnejú kritické hlasy odborníkov aj ľudí z praxe (IVO 2006; Filadelfiová – Gerbery – Škobla 2006).

3 Chudoba počas detstva a dopady na zdravie a rozvoj detí

Rast a dospievanie detí v chudobe má negatívny vplyv na šance a príležitosti v ich neskoršom živote a môže tiež ovplyvniť ich aktuálny i budúci vývoj. Podľa najnovšej správy UNICEF-u o chudobe detí vo vybraných krajinách OECD má chudoba a materiálna deprivácia detí priamy aj nepriamy vplyv na ich blaho a rozvoj. Sú zasiahnuté priamo cez nedostatok ekonomických zdrojov a nepriamo cez ťažkosti a problémy v hospodárení a kvalite života rodičov, cez konflikty a nevyhnutné úpravy či ústupky v životnom štýle rodiny (Bradshaw – Hoelscher – Richardson 2006: 27). Ekonomická situácia v období detstva ovplyvňuje životy detí v mnohých dimenziách a mnohých smeroch.

Viaceré zahraničné štúdie a analýzy ukázali napr. väzbu medzi chudobou a zdravotným stavom detí. Chudoba zvyšuje riziko predčasného pôrodu a pôrodu mŕtveho dieťaťa (Ekeles – Frank – Korporal 1994; Duncan – Brooks-Gunn 2000), chudobné deti sú častejšie hospitalizované a deti v deprivovanom prostredí majú viac skúseností s úrazmi (Duncan – Brooks-Gunn 2000; Haynes – Reading – Gale 2003; Guttmann – Dick – To 2004). C. Neuberger a R. Schone zasa dokumentovali, že deti z rodín s nízkou úrovňou vzdelania alebo dlhodobou nezamestnanosťou sa v menšej miere zúčastňujú na pravidelných lekárskych prehliadkach a očkovacích programoch (Neuberger 1997; Schone et al. 1997). Najnovšie sa výskumne doložil tiež rast rizika dlhodobých zdravotných problémov, problémov so zubami či astmatických problémov úmerne s klesajúcim príjmom (Dumesnil – Le Fur 2003; Beresford – Sloper – Bradshaw 2005).

Hoci na Slovensku podobné štúdie mapujúce vzájomnú podmienenosť medzi chudobou a zdravotným stavom detí alebo členov chudobných rodín chýbajú, je možné nájsť isté kusé informácie, ktoré naznačujú podobnosť situácie. Napríklad mo-

nitoring Slovenského národného strediska pre ľudské práva za rok 2005 konštatuje problematickú dostupnosť pravidelného očkovania pre deti z niektorých rómskych osád a závislosť ešte existujúceho relatívne dobrého stavu v zaočkovanosti detí SR od osobnej angažovanosti konkrétnych detských lekárov a lekárok v niektorých regiónoch či obciach.[18] Na pravidelných konferenciách Slovenskej spoločnosti pre plánované rodičovstvo a výchovu k rodičovstvu opakovane vystupujú gynekológovia a pôrodníci, ktorí konštatujú praktickú skúsenosť s tým, že mnohé rómske ženy zo separovaných osád ignorujú pravidelné prehliadky v tehotenstve a prichádzajú do nemocnice až na pôrod.[19] Podľa správy UNDP z roku 2006 chodilo na pravidelné lekárske vyšetrenia v čase posledného tehotenstva len 93,7 % matiek (Filadelfiová – Gerbery – Škobla 2006). V rozhovoroch zozbieraných v rámci riešenia výskumnej úlohy *Transformácia sociálneho systému na Slovensku: stav, výsledky, riziká narušenia sociálnej súdržnosti a modely riešenia* sa objavil prípad, keď rodičia, žijúci v lokalite vzdialenej od mesta s dostupnými zdravotníckymi službami, navštívili s dieťaťom so zlomenou rukou lekára až po niekoľkých dňoch, keď sa situácia s financiami „poriešila". Dôvodom bol nedostatok finančných prostriedkov (Bodnárová et al. 2004). Obrázky a príbehy zanedbaných detí so zdravotnými následkami sa často objavujú aj v médiách.

Na súvislosť príjmovej situácie so zdravotným stavom poukazujú tiež zdravotnícke analýzy a správy o životných podmienkach rómskej populácie (jedna zo skupín obyvateľov SR so zvýšeným rizikom chudoby). Dostupné zdravotnícke analytické správy konštatujú častejší výskyt zdravotných ohrození u ľudí so slabým sociálnym zázemím, spomedzi ekonomických činiteľov ovplyvňujúcich zdravie sa vždy na poprednom mieste spomína nižší príjem a rastúca príjmová nerovnosť (UNDP – CPHR 2000; ÚZIŠ 2003 – 2006). Výskumy o rómskej menšine hodnotia zdravotný stav rómskej populácie ako horší a za príčinu horšej úrovne sa označuje zlá sociálno-ekonomická situácia a s ňou súvisiace nevyhovujúce bytové a infraštruktúrne podmienky v mieste bydliska. Najmä v rómskych osadách sa zdravotná situácia často označuje za alarmujúcu (World Bank – Nadácia S.P.A.C.E. – INEKO 2002; Vašečka 2002; Radičová 2004; Filadelfiová – Gerbery – Škobla 2006).

Aj demografické ukazovatele v regionálnom triedení dlhodobo vykazujú horšie hodnoty za ekonomicky slabšie regióny s vyšším podielom rómskej populácie. Tieto okresy majú výrazne nižší očakávaný vek dožitia a výrazne vyššiu dojčenskú a detskú úmrtnosť (ŠÚ SR 2004a,b; Filadelfiová 2004, 2006). Dojčenská úmrtnosť napr. v okresoch Trebišov, Gelnica, Košice-okolie či Veľký Krtíš dosahuje 20 úmrtí do jedného roka na 1 000 živonarodených (alebo sa približuje k tejto hodnote), pričom priemer za Slovensko má hodnotu necelých 8 takýchto úmrtí. Podľa posledných známych údajov stredná dĺžka života za rómsku populáciu neprekročila 60 rokov (Vaňo 2001, 2002; Vašečka 2002).

V priebehu 90. rokov sa v zahraničí realizovalo množstvo výskumov zameraných na dôsledky chudoby pre psychosociálny rozvoj detí a školskú úspešnosť. Ukázal sa najmä vplyv dlhodobej či trvalej chudoby v ranom detstve na kognitívny rozvoj detí

[18] www.snslp.sk

[19] Hoci sa vláda usilovala motivovať ženy z domácností odkázaných na dávku v hmotnej núdzi, aby navštevovali lekára v tehotenstve a s malým dieťaťom zavedením príspevku na zdravotnú starostlivosť pre dieťa do jedného roku, pre niektoré skupiny pravdepodobne tento príspevok nemá dostatočne stimulujúci efekt (príspevok definuje *Zákon č. 599/2003 o pomoci v hmotnej núdzi*).

(Peters – Mullis 1997; McLanahan 1997). Veľmi často skúmanou oblasťou je väzba medzi chudobou zažívanou v čase detstva a výsledkami v škole, resp. otázka, ako môžu zmeny v ekonomických zdrojoch rodín (v príjme) ovplyvniť úspešnosť dieťaťa v škole. Výskumníci, ktorí sa zaoberali meraniami súvislostí medzi výškou príjmu rodiny a výsledkami v škole, prišli k záveru, že zvýšenie priemerného príjmu rodiny sa spája s lepšími hodnotami dosiahnutými pri testoch (Duncan – Brooks-Gunn – Klebanov 1994; Smith – Brooks-Gunn – Klebanov 1997). Na *Harvard Graduate School of Education* vypracovali podobnú štúdiu s názvom *Change in Family Income-to-Needs Matters More for Children with Less*, v ktorej autori prišli k záveru, že sociálne a kognitívne fungovanie chudobných malých detí sa s veľkou pravdepodobnosťou zlepší, ak sa ich rodinám zvýši príjem. Odhalili aj to, že zvýšenie príjmu nie chudobným rodinám nemalo taký efekt na výsledky detí z takýchto rodín (Dearing – McCartney – Taylor 2001). Iné analýzy odhalili riziko vplyvu chudoby v ranom detstve na úspešnosť v matematike a čítaní na prvom stupni základnej školy (Entwistle – Alexander 1992; Lipman – Offord 1997; Gershoff – Aber – Raver 2001), respektíve na vyššom stupni (OECD 2004a). Prístup k učebným pomôckam a podmienkam (napríklad tiché miesto na učenie, učebnice a školské pomôcky, počítač) sa identifikoval ako jeden z vysvetľujúcich faktorov úzkej väzby medzi príjmom rodiny a školskými úspechmi detí (Sobolewski – Amato 2005).

Mnohé výskumy, porovnávajúce vzájomný vzťah medzi podielom chudobných medzi žiakmi a výsledkami vedomostných testov, ukázali rovnaký trend: so zvyšujúcim sa podielom chudobných sa znižuje úspešnosť školy vo vedomostných testoch. Takýto, hoci opakujúci sa výsledok spravidla nemožno interpretovať tak, že chudoba je hlavnou príčinou slabých výsledkov z vedomostných testov. Ak však žiaci z vysokopríjmových rodín konštantne dosahujú v testoch vyššie skóre ako žiaci z nízkopríjmových rodín, musia existovať nejaké činitele, ktoré tieto rozdiely spôsobujú. G. Orfield a C. Lee ponúkajú tri možné hypotézy:

1. *Rodičia žiakov z vysokopríjmových rodín majú vyššie vzdelanie*: ak majú rodičia žiakov lepšie vzdelanie, je možné, že prenesú resp. posunú časť svojich vedomostí na svoje deti. Lepšie vzdelaní rodičia môžu byť tiež pravdepodobnejšie schopnejší pomôcť svojim deťom so skorším štartom pri učení sa čítať, písať alebo počítať – ešte predtým, než nastúpia do školy, takže sú lepšie pripravené na povinnosti a požiadavky školského vyučovania. Rodičia s vyšším vzdelaním takisto prisudzujú vzdelaniu vyššiu hodnotu, čo ukazuje už sám fakt, že sami dosiahli vyššie vzdelanie. Ak rodičia považujú vzdelanie za hodnotu, pravdepodobne budú chcieť, aby aj ich deti získali vyššie vzdelanie a budú ich v tom povzbudzovať.

2. *Žiaci z vysokopríjmových rodín majú lepšie zdroje*: žiaci z rodín s vyšším príjmom môžu mať prístup k väčším a lepším zdrojom ako žiaci z nízkopríjmových rodín. Napr. deti z rodín prináležiacich k vyššej alebo strednej triede majú pravdepodobne lepší prístup k dobrým vzdelávacím prostriedkom ako je počítač alebo vzdelávacie hračky. Tieto deti budú mať asi lepší štart do školskej dochádzky aj preto, že navštevovali predškolské zariadenia, ktoré ich na školu lepšie pripravili.

3. *Žiaci z nízkopríjmových rodín majú nižšie ašpirácie a očakávania, majú oveľa nižšiu motiváciu*: na žiakov z rodín s nižšími príjmami nemajú rodičia, učitelia alebo rovesníci také vysoké očakávania. Nemusia byť ani presvedčení o svojich schopnostiach. Ak nikto od žiaka neočakáva (vrátane jeho samého), že bude dobre v škole pracovať,

ako môže byť motivovaný pracovať dobre? Žiaci môžu mať určité vzdelávacie problémy (jazykové a pod.), ktoré treba prekonávať, aby dieťa vyhovovalo vzdelávacím štandardom. Je pravda, že takéto problémy sa môžu vyskytnúť aj pri deťoch z vysokopríjmových rodín, ale veľa učiteľov a zároveň rodičov z nízkopríjmových rodín nie je presvedčených o tom, že takéto dieťa môže prekonať vzdelávacie bariéry a uniknúť z chudoby (Orfield – Lee 2005).

Z autorov blízkych nášmu prostrediu možno uviesť prácu T. Katrňáka, ktorý sledoval súvislosť medzi ašpiráciami a motiváciou rodičov zabezpečiť svojim deťom podmienky na vzdelávanie a príjmovou úrovňou. Spomínaný autor ukázal, že rodičia z vyšších sociálnych vrstiev sú aktívnejší nielen v starostlivosti, ale aj v pomoci pri domácich úlohách a v zdôrazňovaní dôležitosti vzdelania a vedomostí svojim deťom. Títo rodičia sa viac venujú rozvoju verbálnych schopností detí, častejšie ich prihlasujú do knižníc a krúžkov, viac sa zaujímajú a kontaktujú s prostredím školy než rodičia detí z rodín s nižšími príjmami (Katrňák 2004).

Dôsledky chudoby sa prejavujú aj v neskoršom detstve, keď sú deti konfrontované so skúsenosťou „mať menej peňazí ako ostatní". Ako upozorňuje napr. S. S. McLanahan (1997), takáto skúsenosť môže mať negatívny vplyv na vzťahy s rovesníkmi a voľnočasové aktivity. Chudobné deti nemusia byť schopné zvládať záťaž vyplývajúcu z toho, že nemajú to správne oblečenie alebo sa nemôžu zúčastňovať na tých istých aktivitách ako ich rovesníci. Chudoba, nezamestnanosť rodičov a nedostatočné životné podmienky môžu mať za následok uzavretie sa detí do seba alebo ich šikanovanie a vylúčenie z rovesníckej skupiny (Ridge 2002; Hoelscher 2004).

Špecializované analýzy a výskumné správy často konštatujú previazanosť chudoby počas detstva s negatívnymi dôsledkami v období adolescencie. Dve novšie štúdie z roku 2004 a 2005 založené na analýze longitudinálnych údajov ale v tejto súvislosti upozorňujú, že priamy vplyv ekonomických podmienok môže byť oslabený alebo zintenzívnený rodinnými faktormi – takými ako je kvalita rodinných vzťahov, osamelé rodičovstvo či strata práce – a úspechmi dieťaťa v škole[20] (Ermisch – Francesconi – Pevalin 2004; Sobolewski – Amato 2005).

4 Najsilnejšou ochranou proti chudobe je vzdelanie

V odbornej literatúre existuje výrazná zhoda v tom, že významným faktorom zvýšenia rizika chudoby je nedostatočná úroveň vzdelania.[21] Vzdelanie je jedným z kľúčových faktorov, ktorý sa v rozhodujúcej miere zúčastňuje (priamo aj nepriamo) na utváraní podmienok života jednotlivca alebo rodiny (UNDP 2003; World Bank 2001a, 2005a). Patrí medzi základné „aktíva", ktorými disponujú jednotlivci, domácnosti alebo lokality (ľudský kapitál). Od vzdelania sa odvíjajú nielen vzory reprodukčného správania, súvisí

[20] V súvislosti s výskumami dôsledkov a súvislostí chudoby detí treba upozorniť na jednu zaujímavú skutočnosť. Hoci v odbornej literatúre panuje všeobecná zhoda v tom, že príjmová chudoba je dôležitou súčasťou zabezpečovania blaha detí, podobná zhoda nenastala v prípade jej empirického merania. Súvisí to s obmedzeniami údajov o príjme. Obyčajne sa využíva kombinácia viacerých meraní, ako napr. relatívna miera detskej chudoby, absolútna miera detskej chudoby, rozdiely v chudobe detí, indikátor trvalej chudoby pre deti a meranie subjektívnej chudoby (UNICEF IRC 2007). Čo sa týka zdrojov, v medzinárodných porovnaniach sa najčastejšie využívajú tri typy zdrojov dát o príjmovej chudobe. Sú to údaje Eurostatu (od roku 2005 sa aj SR zapojila do opakovaného zisťovania EU-SILC), potom Luxemburské zisťovanie príjmu (*Luxembourg Income Study*, LIS) a údaje OECD, najmä projekt PISA (Förster – D'Ercole 2005).

[21] Bližšie v Bodnárová et al. (2005a).

s ním aj úspešnosť zapojenia sa do trhu práce a benefity z pôsobenia na ňom (zamestnanosť, kvalita práce, odmeňovanie).

Podobne ako v iných krajinách, aj na Slovensku sa prejavuje nepriamo úmerný vzťah medzi rizikom chudoby a úrovňou vzdelania. Platí, že čím vyšší stupeň vzdelania, tým nižšie riziko chudoby. Akumulácia ľudského kapitálu má teda významný vplyv tak na individuálne zárobky, ako aj na ochranu domácnosti pred chudobou. Potvrdzujú to nielen údaje EU-SILC (podľa nich v prípade domácností s najnižším stupňom vzdelania je riziko chudoby až takmer 26 %, v rámci domácností s vyšším vzdelaním hlavy domácnosti však iba 8,3 %), ale aj viaceré sociologické výskumy z domáceho prostredia. Možno napríklad spomenúť veľký výskum rómskych domácností, ktorý roku 2005 realizovalo na Slovensku UNDP v spolupráci so Svetovou bankou a Úradom splnomocnenkyne vlády pre rómsku problematiku (Filadelfiová – Gerbery – Škobla 2006). V tejto skupine populácie SR sa v širokej miere potvrdil obrovský rozsah materiálnej chudoby aj dominancia nízkeho vzdelania. Spomínaný výskum potvrdil aj ďalšiu, analýzami mnohokrát doloženú väzbu: nízka úroveň formálneho vzdelania sa viaže so zamestnanosťou v nízko platených pracovných miestach alebo s nezamestnanosťou (obrovský podiel nezamestnaných v rámci skúmaného súboru rómskych domácností). Nízky príjem alebo absencia pracovného príjmu odkazujú na sociálne príjmy (pomoc v hmotnej núdzi) a život na hranici životného minima, resp. pod jej úrovňou. Ako vidieť, tento sled príčin a dôsledkov vytvára cyklus od chudoby k chudobe.

Ako sme uviedli, nízky stupeň vzdelania sa obyčajne viaže s nižším statusom, a naopak. Lenže ani dosiahnutie vyšších stupňov vzdelania negarantuje získanie dobre plateného pracovného miesta. Dosiahnuté vzdelanie je však jedným z najdôležitejších predpokladov, aby jednotlivec mohol urobiť niečo pre to, aby neupadol do chudoby. Väzbu medzi mierou chudoby a dosiahnutým vzdelaním dokladá v zahraničných štúdiách množstvo druhov meraní. Jedným z najbežnejších a mnohokrát potvrdených zistení je fakt, že miera chudoby tých vysokoškolských študentov, ktorí štúdium neukončili, je trikrát vyššia, ako miera chudoby medzi absolventmi vysokoškolského štúdia (Kirsch et al. 1993).

Jednotlivci, rodiny a komunity vyznávajú rôzne hodnoty a postoje pokiaľ ide o formálne vzdelania a dokončenie školy. Všeobecne však platí: na získanie dobrej práce je potrebné „dobré“ vzdelanie; chudobní majú nižšie príležitosti vzdelávania aj nižšie ašpirácie na vzdelanie (Epstein 1997). Množstvo mladých ľudí neverí, že môžu byť v škole úspešní, preto sa vo vzdelávacom procese nedostatočne angažujú.

Väčšina štúdií o chudobe a jej prenose medzi generáciami sa zhoduje v tom, že existuje niekoľko dôležitých faktorov, ktorých prítomnosť v rodine zvyšuje nielen riziko chudoby, ale aj možnosť jej pretrvania v ďalšej generácii. Radí sa k nim – okrem zloženia rodinnej domácnosti, vzdelania a zaradenia na trhu práce – aj sociálny a ľudský kapitál rodiny a rodinné prostredie. Český sociológ I. Možný spomína tri dôležité rodinné faktory ovplyvňujúce životné šance jednotlivcov. V prvom rade je to kultúrny kapitál rodiny (vzdelanie a kultivovanosť rodičov), ktorý rodičia prenášajú na svoje deti cez schopnosť stimulovať a podporovať ich pri príprave do školy a celkovom rozvoji ich schopností. Druhým je ekonomický kapitál, ktorým sme sa už vo vzťahu k výsledkom v škole zaoberali vyššie. Väčšia sila tohto druhu kapitálu rozširuje možnosť rodičov kúpiť deťom stimulujúce hračky, rozvíjať kvalitnejšie stravovacie návyky, poskytnúť im zaujímavé a inšpiratívne trávenie voľného času, lepšie podmienky bývania a prostredie

na štúdium. Autor v súvislosti so životnými šancami detí upozorňuje tiež na dôležitosť sociálneho kapitálu, ktorý pozostáva z kontaktov, známostí či priateľstiev (Možný 1999). Vplyv úrovne vzdelania rodičov na dosiahnutú vzdelanostnú úroveň detí potvrdil aj výskum medzigeneračnej reprodukcie chudoby realizovaný Inštitútom pre výskum práce a rodiny (Bodnárová et al. 2006b). V rámci výskumu sa vytvoril *Index produkcie vzdelania*, ktorý sa sledoval v troch generáciách rodiny. Ukázalo sa nielen to, že vzdelanie mladšej generácie sa vždy výrazne posunulo k vyšším hodnotám, ale aj vplyv veľkosti rodiny a dosiahnutého vzdelania rodičov na vzdelanostnú úroveň detí. Index produkcie vzdelania, porovnávaný podľa rôznej veľkosti rodiny, ukázal, že čím bol v rodine vyšší počet detí, tým nižší bol výskyt stredoškolského a vysokoškolského vzdelania v mladšej generácii. S rastúcim počtom detí klesal podiel takých rodín, kde všetky deti dosiahli stredoškolské alebo vysokoškolské vzdelanie. Ukázalo sa aj to, že čím mali rodičia vyšší stupeň vzdelania, tým mal index v mladšej generácii vyššie hodnoty. Kým v rodinách, kde matka nedokončila základnú školu, dosiahol index len hodnotu 1,1 bodu, v rodinách s vysokoškolsky vzdelanou matkou to bolo až 47,7 bodu. Väzba dosiahnutého vzdelania detí na vzdelanie rodičov sa prejavila vo všetkých troch sledovaných generáciách a bola intenzívnejšia so vzdelaním matky než otca (Bodnárová et al. 2006b: 35 – 39).

Ako dokazujú viaceré spomínané, ale aj množstvo ďalších štúdií a publikácií, situácia detí v rôznych oblastiach života je výrazne ovplyvnená rodinným prostredím.[22] Nech sa súvislosti sledujú a analyzujú akýmkoľvek smerom (príjem domácnosti verzus zručnosti či rozvoj detí a ich školské výsledky, vzdelanie a zamestnanie rodičov verzus vzdelanie detí či ich výsledky v škole atď.), ukazuje sa, že výskyt chudoby v rodičovskej rodine zvyšuje pravdepodobnosť jej výskytu v rodinách mladšej generácie. Znevýhodnenie v životných podmienkach v čase detstva závažným spôsobom ohrozuje neskoršiu plnohodnotnú participáciu týchto detí na živote spoločnosti. Ak sa má pretrhnúť reprodukčný cyklus a zabezpečiť zníženie tejto pravdepodobnosti, vyžadujú sa intervencie vo všetkých naznačených smeroch.

5 Záver

Väčšina chudobných detí na Slovensku žije v domácnostiach, ktoré dostávajú nejakú formu sociálnych transferov. Máme systém štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci, zameraný priamo na domácnosti s deťmi a chudobné domácnosti s deťmi, ale jeho nedostatkom je, že nie je v rámci verejných výdavkov na poprednejšom mieste, že pomoc je často nedostatočne zacielená alebo prinízka vzhľadom na aktuálnu potrebu efektívnej ochrany detí pred chudobou. Výdavky na rodinné dávky a sociálnu pomoc tvoria v porovnaní s inými krajinami iba malý podiel z HDP, podobne ako je to aj s výdavkami na zdravotnú starostlivosť a vzdelávanie. Príspevky a dávky pre domácnosti s deťmi sú rôznorodé, lebo sa vo väčšine prípadov viažu na zložitý systém testovania príjmu a administrácie.

[22] Whitbeck (1991); Darby (1996); Duncan et al. (1998); Blau (1999); van der Hoek (2004); Jenkins – Siedler (2007a,b).

Tabuľka 5: Percentuálny podiel výdavkov na vzdelávanie, zdravotníctvo a na sociálnu ochranu z HDP (2003)

KRAJINA	Na vzdelávanie	Na zdravotníctvo	Na sociálnu ochranu
SR	4,3	5,8	18,4
Dánsko	6,7	6,1	30,9
Maďarsko	5,5	6,2	21,4
Rakúsko	5,2	7,1	29,5
Švédsko	6,6	8,5	33,5

Zdroj: Eurostat (2007).

Pre zdravý rozvoj a blaho detí sú dôležité predovšetkým dve sféry služieb, a to zdravotníctvo a vzdelávanie. Celková úroveň verejných výdavkov na zdravotníctvo a vzdelávanie je nízka (najmä v medzinárodnom porovnaní v rámci EÚ). Predstavujú len 5,8 a 4,3 % z HDP (vo Švédsku je to napr. 8,5 % a 6,6 %). Krátenie verejných výdavkov na tieto dve služby sa v realite kompenzuje zvyšovaním neformálnych platieb, čo vlastne penalizuje chudobné domácnosti a posilňuje nerovnosti. Zlepšenie prístupnosti a kvality týchto kľúčových služieb si vyžaduje viac než len zvyšovanie verejných výdavkov na ne. Výdavky musia byť zacielené efektívne a delené spravodlivejšie. Nedostatok tohto úsilia v konečnom dôsledku znamená, že deti z chudobných domácností budú naďalej zažívať depriváciu v prístupe ku kvalitným verejným službám. Hoci zvýšenie výberu možností o nové súkromné vzdelávacie a zdravotnícke zariadenia môže pomôcť individuálnemu rozvoju niektorých detí, môže zároveň „pracovať" proti chudobným a posilniť nerovnosť.

Rozvoj aktivít zameraných proti medzigeneračnému prenosu chudoby a na znižovanie detskej chudoby, znevýhodnení a rozdielov, je nevyhnutný pre napredovanie v presadzovaní detských práv v krajine. Podpísaním *Dohovoru o právach dieťaťa* sa SR zaviazala, že bude plniť aj jeho článok 27: „Každé dieťa má právo na zabezpečenie životnej úrovne primeranej jeho telesnému, duševnému a duchovnému, morálnemu a sociálnemu rozvoju. Rodičia majú prvoradú povinnosť zabezpečiť dieťaťu primeranú životnú úroveň. Povinnosťou štátu je zabezpečiť, aby sa táto povinnosť plnila a mohla plniť. Zodpovednosť štátu môže zahrňovať materiálnu pomoc rodičom a ich deťom." To si vyžaduje, aby sa verejné zdroje zamerali na zabezpečenie rovného prístupu ku kvalitným sociálnych službám a takisto posilnenie príjmu domácností cez makroekonomické a sektorové politiky a mechanizmy sociálnej ochrany. Podpora príjmu rodín v jednotlivých životných cykloch má oporu a základ aj v dokumentoch o ľudských právach. Článok 22 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv* z roku 1948 konštatuje: „Každý člen spoločnosti má právo na sociálne zabezpečenie". Článok 9 *Medzinárodného dohovoru o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach* takisto zdôrazňuje „právo každého na sociálne zabezpečenie vrátane sociálneho istenia". Sociálna ochrana bola témou *Svetového summitu o sociálnom rozvoji* (Kodaň, 1995), kde vlády prijali záväzok „rozvíjať a implementovať politiky na zabezpečenie toho, aby všetci ľudia mali primeranú ekonomickú a sociálnu ochranu počas nezamestnanosti, choroby, materstva, starostlivosti o deti, ovdovenia, invalidity a staroby."[23] Nositeľom a signatárom všetkých týchto záväzkov je aj Slovenská republika.

[23] 24. zasadnutie Valného zhromaždenia OSN (Ženeva, 2000) tento záväzok po piatich rokoch potvrdilo – zdôraznila sa potreba vytvárať a posilňovať systémy sociálnej ochrany a šíriť dobré praktiky v tejto oblasti. Problému sa venovala vážna pozornosť na ekonomických a rozvojových summitoch v nasledujúcom období. Rozpracovalo sa množstvo cieľov a stratégií, na podporu ktorých sa sústreďuje sústavné úsilie (medzinárodné konferencie OSN).

2 PRÁCA
Boj s nezamestnanosťou ako hlavná stratégia boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu

Erika Kvapilová

Ako sa snažíme poukázať v tejto publikácii, chudoba je jav, ktorý má svoje historické príčiny, podoby a dôsledky pre jednotlivca, rodinu, miestne spoločenstvo a celú spoločnosť. Chudoba sa často chápe staticky alebo fatalisticky: za jej príčinu sa označuje pasivita a nezáujem jednotlivca o „normálny život". Zástancovia takéhoto chápania príčin chudoby vidia jedinú možnú nápravu v zmene správania sa jednotlivca, v jeho „aktivácii", často výrazne podporenej donucovacími opatreniami verejnej politiky.[1]

Tí, ktorí nehľadajú primárne príčiny chudoby v pasivite či osobnom zlyhaní jednotlivca, ale považujú za hlavnú príčinu chudoby štrukturálne faktory, najmä pretrvávajúcu vysokú nezamestnanosť a nedostatok pracovných príležitostí, zastávajú názor, že vymaniť sa z chudoby je oveľa problematickejšie – nestačí iba snaha a dobrá vôľa jednotlivca aktívne pristúpiť k riešeniu svojej nepriaznivej situácie podporená donucovacími opatreniami zo strany štátu. Títo teoretici a tvorcovia politík rovnako ako prvá skupina síce veria v to, že platená práca je najlepšou prevenciou vzniku, prehlbovania a reprodukcie chudoby, ale namiesto reštriktívnych a donucovacích opatrení dávajú prednosť pozitívnym opatreniam a presne zacieleným nástrojom na podporu zamestnanosti a tvorby trvalých pracovných príležitostí.[2]

1 Práca a chudoba

Platená práca však automaticky negarantuje ochranu pred chudobou a sociálnym vylúčením. Ak sa za výlučný mechanizmus prevencie vzniku, pretrvávania a reprodukcie chudoby považuje trh práce, neberie sa do úvahy skutočnosť, že trh práce je segmentovaný a existujú v ňom pracovné miesta s nízkym ohodnotením, slabo pokryté sociálnou ochranou a s nevyhovujúcimi pracovnými podmienkami (Džambazovič – Gerbery 2005). Expanzia práce na čiastkový úväzok a neisté pracovné zmluvy, spolu s rastom mzdových rozdielov, prispievajú k vytváraniu skupiny tzv. pracujúcich chudobných, ktorých príjem nedosahuje spoločensky uznanú hranicu chudoby. Tento jav sa vyskytuje vo väčšine vyspelých krajín sveta. Podľa údajov EU-SILC 2005 (za rok 2004) do tejto skupiny patrilo v SR viac ako 12 % všetkých domácností, na čele s pracujúcim živiteľom. Dlhodobo život v takýchto nedostačujúcich podmienkach môže viesť k sociálnemu vylúčeniu rovnako ako nezamestnanosť (Levitas 1996).

Dôvodov, prečo chceme venovať osobitnú pozornosť najmä vzťahu medzi platenou prácou, chudobou a sociálnym vylúčením, je viac. Po prvé, v európskom kontexte sa pokladá platená práca a „zamestnanosť" za najlepší spôsob zabezpečenia pred sociálnym vylúčením" (CEU 2002) a pod sociálnym začlenením sa najčastejšie chápe

[1] Napríklad vyplácaním sociálnych dávok podmieneným účasťou na verejných či tzv. aktivačných prácach, pravidelnou úhradou nájomného, plnením si rodičovských povinností a pod.

[2] Pripomíname, že v tejto súvislosti sa zameriavame najmä na politické riešenia chudoby tých osôb, ktoré sú schopné práce.

Tabuľka 1: Podiel osôb pod hranicami chudoby podľa počtu pracujúcich v domácnosti (%)

HRANICA CHUDOBY	Počet pracujúcich			
	bez pracujúcich	jeden pracujúci	dvaja pracujúci	traja a viac pracujúcich
40 % mediánu	7,78	7,26	3,67	1,57
50 % mediánu	13,41	12,17	6,25	3,21
60 % mediánu	**19,34**	**19,07**	**11,14**	**5,50**
70 % mediánu	30,47	27,53	16,48	8,93

Zdroj: EU-SILC 2006 (ŠÚ SR 2007).

začlenenie jednotlivca na trh práce. Po druhé, aj na Slovensku sa boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu spájal a spája predovšetkým s podporou zamestnanosti – na jednej strane s podporou zahraničných investícií a očakávaním následnej masívnej tvorby pracovných príležitostí, na druhej strane s radikálnymi reformami politiky trhu práce a systému dávok sociálnej pomoci, ktoré deklaratívne sledujú podporu „aktivácie" nezamestnaných.

Aj keď sa sústredíme najmä na vzťah platenej práce, chudoby a sociálneho vylúčenia, chceli by sme pripomenúť, že existuje rozsiahla oblasť neplatenej práce (mužov a žien), ktorá sa realizuje mimo trhu práce. Význam neplatenej práce pri zmiernení či prevencii príjmovej chudoby a reprodukcii sociálneho života a vzťahov medzi ľuďmi (sociálne začlenenie) je stále nedostatočne preskúmaný a podceňuje sa. Z diskusií o chudobe a sociálnom vylúčení možnosť „integrácie do spoločnosti cez inú inštitúciu ako je trh práce zmizla" (Levitas 1996).

Do oblasti neplatenej práce patrí práca v rámci rodinného podnikania, vrátane pestovania poľnohospodárskych produktov určených na predaj, práca vynaložená na výrobu produktov pre vlastnú spotrebu domácnosti, celá škála tzv. domácich prác, starostlivosť o deti a iných členov rodiny, dobrovoľnícka práca. Neplatená práca môže byť výsledkom konsenzu a rovnomerného resp. adekvátneho rozdelenia úloh medzi jednotlivých členov domácnosti. Častejšie a vo väčšom rozsahu však neplatenú prácu vykonávajú ženy. Komparatívna štatistika o využívaní času, ktorú publikuje Eurostat a zahŕňa krajiny, kde sú tieto údaje dostupné, potvrdzuje, že ženy majú vo všeobecnosti menej voľného času ako muži, menej času venujú štúdiu alebo osobnému rozvoju, zato výraznejšie viac času ako muži trávia pri domácich prácach a starostlivosti o členov rodiny.[3] Ženy sú aj menej spokojné s tým, ako je neplatená práca rozdelená medzi ne a mužov, a s tým, koľko času im táto práca zaberie.[4]

Táto nerovnováha v rozdelení neplatenej práce je sčasti výsledkom prevažujúcich tradícií a rodových stereotypov v spoločnosti, kde sa od muža *očakáva*, že bude živiteľom rodiny, teda bude zarábať, kým *úlohou* ženy je zabezpečiť chod domácnosti a starať sa o deti či iných nezarábajúcich členov domácnosti resp. rodiny. Niekedy je to skôr výsledok *racionálnej voľby* založenej na existujúcich rozdieloch v pracovných príjmoch muža a ženy – vo väčšine prípadov muži zarábajú viac ako ženy, a preto je pre rodinu ekonomicky výhodnejšie, ak muž pracuje mimo domu a žena zabezpečuje chod

[3] Pozri Eurostat (2005). Štatistika pokrýva krajiny: Belgicko, Nemecko, Estónsko, Francúzsko, Maďarsko, Slovinsko, Fínsko, Švédsko, Spojené kráľovstvo a Nórsko.

[4] Na Slovensku je 74 % mužov oproti 62 % žien spokojných s časom, ktorý strávili domácimi prácami, a 89 % mužov oproti 70 % žien je spokojných s tým, ako sú rozdelené ich úlohy v domácnosti. Ženy sú však zároveň spokojnejšie s časom stráveným platenou prácou, s časom stráveným vzdelávaním, s vlastným voľným časom a dokonca aj s finančnou situáciu domácnosti (EFILWC 2007: 62).

domácnosti a starostlivosť o deti. V skutočnosti však mnoho žien je dnes už zamestnaných rovnako ako muži, zato pohľad na rozdelenie ich úloh v rodine sa zmenil len veľmi málo.

Neplatená práca síce často prináša odmenu vo forme dobre fungujúcich vzťahov v rodine, prevencie či zmiernenia príjmovej chudoby, v lepšej starostlivosti o výživu a zdravie členov rodiny a pod., lenže aj relatívne znevýhodňuje tých, ktorí ju vykonávajú (najmä tých, ktorí ju vykonávajú takpovediac na plný úväzok), voči tým, ktorí za prácu dostávajú peniaze. Aj keby bol príjem v rámci rodiny či domácnosti rozdeľovaný rovnomerne (o čom máme iba epizodické poznatky), aj tak sú tí, ktorí dlhodobo vykonávajú neplatenú prácu v domácnosti, na tom podstatne horšie, pokiaľ ide o ich perspektívu získať a udržať si platenú prácu a byť ekonomicky nezávislý (od živiteľa rodiny alebo od štátu). Ekonomická (a sociálna) závislosť tohto druhu je jedným z faktorov, ktoré výrazne zvyšujú riziko chudoby (úmrtie živiteľa rodiny, rozvod a pod.). Ako zdôrazňuje D. Elson (2005), chudobní ľudia na rozdiel od ľudí s dostatočným príjmom nemajú možnosť *vybrať si*, ako rozdelia svoje sily medzi platenú a neplatenú prácu, pretože sú obmedzení inštitucionálne (existencia či neexistencia pracovnej zmluvy a jej charakter), ako všetci ostatní podliehajú sociálnym normám a riadia sa nimi (povinnosť postarať sa o rodinu) a popri tom musia zabezpečiť svoje základné existenčné potreby prostredníctvom trhových (za peniaze) aj netrhových produktov.

V našom príspevku sa budeme venovať, ako sme už naznačili, najmä platenej práci, osobitne reformám trhu práce (vo väzbe na reformu systému sociálnej pomoci) a ich následkov pre ľudí najviac ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením. Zároveň chceme zdôrazniť, že zmiernenie alebo odstránenie príjmovej chudoby nemusí mať nevyhnutne za následok sociálne začlenenie, že vzťah medzi nezamestnanosťou, príjmovou chudobou a sociálnym vylúčením je komplexný a dynamický, takže platená práca nie je za každých okolností jeho jediným a dostatočným činiteľom, najmä nie na individuálnej úrovni. Chceme ukázať, že platená práca, hoci je dôležitá v prevencii a boji proti príjmovej chudobe, nemusí vždy a za každých okolností viesť k tomuto cieľu.

Na nasledujúcich stránkach ponúkame stručný prehľad a interpretáciu najdôležitejších legislatívnych opatrení zameraných na reformu politiky trhu práce na Slovensku od roku 2000 po súčasnosť, doplnený o niektoré údaje o ich implementácii a výsledkoch. Zdôrazňujeme, že dostupné kvantitatívne údaje sú síce schopné poskytnúť podrobný prehľad o počtoch ľudí, ktorým bola poskytnutá pomoc pri hľadaní práce, o výške dávok či príspevkov pre zamestnávateľov na vytvorenie pracovného miesta či rekvalifikáciu, že sú zdrojom informácií aj o tých, ktorí boli vyradení z evidencie uchádzačov o prácu, ale nič nehovoria o tom, či (a ako) títo ľudia osobne pociťujú svoju chudobu a sociálne vylúčenie. Podrobnejšie kvalitatívne výskumy, ktoré pomáhajú pochopiť, čo sa skrýva za číslami z oficiálnych štatistík, alebo ktoré by ich dopĺňali, sú na Slovensku stále ojedinelé.

2 Boj proti nezamestnanosti ako stratégia boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu na Slovensku

Nezamestnanosť sa stala jednou z najväčších hrozieb pre jednotlivcov, rodiny a celú spoločnosť, permanentnou výzvou pre všetky porevolučné vlády.[5] Zatiaľ čo pre prvé roky ekonomickej a sociálnej reformy bolo charakteristické budovanie záchrannej sociálnej siete, vrátane legislatívneho a inštitucionálneho rámca politiky trhu práce (aktívnej i pasívnej) a možno ich v istom zmysle označiť za obdobie experimentovania metódou pokusov a omylov, v druhej polovici 90. rokov sa už postupne vyprofilovali základy dnešnej politiky trhu práce na Slovensku.[6]

Rok 2000 je v súvislosti s nezamestnanosťou na Slovensku istým historickým medzníkom. V tomto roku totiž priemerný počet evidovaných uchádzačov o prácu prvý raz v novodobej histórii Slovenska prekročil pol milióna osôb, čo predstavovalo viac ako 18-percentnú mieru evidovanej nezamestnanosti. V prvých rokoch 21. storočia pripadalo na Slovensku na jedno voľné pracovné miesto v priemere okolo 30 registrovaných uchádzačov o prácu. Regionálne rozdiely v miere nezamestnanosti boli a sú obrovské. Údaje o týchto rozdieloch z roku 2006 podľa *Výberového zisťovania pracovných síl* (VZPS) Štatistického úradu SR potvrdzujú, že najvyššia miera nezamestnanosti bola v Košickom (20,2 %), Banskobystrickom (19,4 %) a Prešovskom kraji (19,2 %).[7] Na porovnanie: miera nezamestnanosti podľa VZPS roku 2006 bola najnižšia v Bratislavskom (4,1 %) a Trenčianskom kraji (6 %), za ktorými nasledovali Trnavský (7,2 %), Žilinský (11,1 %) a Nitriansky (12,8 %).

Jedným z negatívnych prvkov vývoja nezamestnanosti na Slovensku je zvyšujúci sa podiel dlhodobo nezamestnaných[8] na celkovom počte nezamestnaných. Kým ešte roku 2001, keď celková miera nezamestnanosti dosahovala 19,2 %, bol podiel dlhodobo nezamestnaných 55,6 %, roku 2006 pri celkových 13,3 % nezamestnanosti bol tento podiel 73,1 %. Dlhodobá nezamestnanosť sa roku 2006 najviac dotýkala ľudí v predôchodkovom veku 55 – 59 rokov, kde podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovom počte nezamestnaných dosiahol viac než 80 %. K rizikovým skupinám patrili aj osoby so základným a učňovským vzdelaním, pri ktorých podiel dlhodobej nezamestnanosti tvoril 70 %.

Tabuľka 2: Štruktúra nezamestnanosti podľa dĺžky jej trvania roku 2006 (priemer za rok, podľa VZPS)

TRVANIE NEZAMESTNANOSTI	podiel z celkového počtu nezamestnaných v %
Do 1 mesiaca	4,2
Od 1 do 3 mesiacov	5,2
Od 3 do 6 mesiacov	6,3
Od 6 do 12 mesiacov	11,2
Od 12 do 24 mesiacov	15,3
Viac ako 24 mesiacov	57,8

Zdroj: Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2006 (MPSVR SR 2007a).

[5] Vlády od roku 1990 vrátane obdobia do roku 1993, keď sa Slovenská a Česká republika osamostatnili.

[6] *Zákon NR SR o zamestnanosti č. 387/1996* vstúpil do platnosti roku 1997. Prvý raz komplexne definuje ciele politiky zamestnanosti a na jej vykonávanie zriaďuje Národný úrad práce. Zákon konkrétne definuje nástroje aktívnej politiky trhu práce, medzi ktoré patrí podpora zamestnávania osobitých (tzv. rizikových) skupín.

[7] Štatistický úrad SR, www.statistics.sk.

[8] Za dlhodobú nezamestnanosť sa považuje nezamestnanosť, ktorá trvá viac ako 12 mesiacov.

Problémy s kategóriou ľudí, ktorí sú dlhodobo mimo trhu práce, potvrdzujú aj údaje z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny o evidovanej nezamestnanosti a jej štruktúre. Roku 2006 tvorili evidovaní uchádzači o zamestnanie, ktorí boli nezamestnaní dlhšie ako jeden rok, viac než polovicu (52,3 %) z priemerného počtu všetkých uchádzačov o zamestnanie. Podiel veľmi dlho evidovaných uchádzačov o zamestnanie – s trvaním nezamestnanosti viac ako dva roky – predstavoval 37,9 % (MPSVR SR 2007b).

Odborníci aj tvorcovia verejnej politiky začali hovoriť o fenoméne „nezamestnateľnosti", ktorý sa spája s viacnásobným znevýhodnením uchádzačov o prácu. Je to kombinácia dlhodobej nezamestnanosti s nízkou alebo nijakou kvalifikáciou, príslušnosťou k rómskemu etniku resp. so zdravotným znevýhodnením, vekom nad 50 rokov alebo, naopak, do 25 rokov, nevynímajúc absolventov stredných či vysokých škôl. Problém s opätovným začlenením na trh práce mali a stále majú aj matky, ktoré strávili viac rokov mimo práce, lebo vychovávali deti. Situáciu tejto skupiny komplikuje aj chronický nedostatok zariadení dennej starostlivosti o deti do troch rokov a absencia legislatívy upravujúcej existenciu, štandardy a formy týchto služieb rodinám s deťmi.[9]

Od roku 2000[10] nastupujú nové trendy opatrení v pasívnej politike trhu práce, zamerané najmä na reštrikcie. Začali sa sprísňovať podmienky nároku na podporu v nezamestnanosti a postupne sa znižovala podpora aj vymeriavací základ, z ktorého sa dávka vypočítava. Definovala sa aj maximálna výška podpory v nezamestnanosti. Oficiálnym „morálnym" odôvodnením týchto opatrení bola snaha zabrániť zneužívaniu systému podpory v nezamestnanosti a systému sociálnej pomoci tými, ktorí načierno pracovali a zároveň poberali dávky. Skutočnou príčinou zmien v politike trhu práce boli však hrozivo rastúce výdavky štátu na riešenie sociálnych nárokov nezamestnaných aj poberateľov dávok sociálnej pomoci a snaha donútiť ľudí, aby prijali akúkoľvek legálnu prácu, ktorá by znamenala koniec ich priamej odkázanosti na sociálnu pomoc. Odhady rozsahu čiernej práce, teda práce ľudí, ktorí poberali podporu v nezamestnanosti alebo dávky sociálnej pomoci a zároveň boli nelegálne zamestnaní, sa v tomto období pohybovali od 70 000 do 150 000. Spoľahlivé údaje o rozsahu čiernej práce však neexistovali, čo poskytovalo tvorcom politiky trhu práce istú výhodu a priestor na argumentáciu v prospech opatrení namierených proti „zneužívateľom systému" a na získanie podpory verejnosti pre tieto kroky.

Pre roky 2001 – 2004 bolo charakteristické hľadanie nových nástrojov aktívnej politiky trhu práce na podporu zamestnávania mladých ľudí, ktorých relatívny počet v evidencii o prácu pomerne dramaticky narastal. Posilňovali sa aj opatrenia na zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných, ktorí boli a sú považovaní za najrizikovejšiu sku-

[9] Už roku 1991 boli detské jasle vyradené zo siete zdravotníckych zariadení a tak prakticky zanikla legislatíva upravujúca ich vznik, štandardy fungovania a pod. V rámci svojich kompetencií mestá a obce môžu, ale nemusia zriaďovať zariadenia podobné jasliam. V poslednom období tieto služby poskytujú najmä súkromné osoby. Pre väčšinu rodín s malými deťmi sú však finančne nedostupné. V *Návrhu opatrení na zosúladenie rodinného a pracovného života na rok 2006 s výhľadom do roku 2010*, ktorý schválila v júni 2006 ešte vláda M. Dzurindu, sa formulovalo odporúčanie začleniť do *Národného strategického referenčného rámca SR na roky 2007 – 2013* (NSRR) vytvorenie podmienok na zriaďovanie a rozširovanie rôznych typov zariadení pre deti, jaslí, multifunkčných centier a podobne. Avšak v revidovanom NSRR, ktorý upravila nová vláda sa nachádza iba zmienka o zvyšovaní „dostupnosti a kvality poskytovania sociálnych služieb a vykonávania opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately pre *všetky rizikové, ohrozené a marginalizované skupiny obyvateľstva s osobitým zreteľom na služby v mestských a obecných rómskych koncentráciách, separovaných a segregovaných obecných osídleniach*". Nedostatkom takéhoto konceptu je absencia *prevencie chudoby* v prípadoch rodín, ktoré majú nízky príjem, ale nemožno ich ešte pokladať za rizikové, marginalizované či inak „deviantné".

[10] *Zákon č. 292/1999, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o zamestnanosti č. 387/1996.*

pinu uchádzačov o prácu.[11] Ani jedno z týchto opatrení však negarantovalo dlhodobejšie zamestnanie a neprinieslo výrazné zníženie podielu mladých ľudí či dlhodobo nezamestnaných v evidencii úradov práce. Už od konca 90. rokov sa hlavnou stratégiu boja s nezamestnanosťou stalo hľadanie spôsobov, ako prilákať na Slovensko zahraničných investorov, od ktorých sa očakávala, okrem iného, výrazná tvorba pracovných príležitostí a v jej dôsledku pokles štrukturálnej nezamestnanosti. Roku 2001 bol prijatý zákon o investičných stimuloch[12], čo umožňoval zamestnávateľovi, ktorému bol poskytnutý investičný stimul, využiť účelovú dotáciu na úhradu príspevkov na rekvalifikáciu alebo na vytvorenie nového pracovného miesta. Výška dotácie mala závisieť od miery nezamestnanosti v príslušnom regióne. Treba však pripomenúť, že zahraniční investori dávali pri zamestnávaní prednosť najmä mladým a kvalifikovaným pracovníkom, a teda ich podpora nepriniesla dostatočne efektívne riešenia pre najohrozenejšie skupiny na trhu práce. Navyše investičné stimuly vo všeobecnosti smerovali a dodnes smerujú najmä do regiónov s nižšou mierou nezamestnanosti, a tak pôvodný zámer podporiť zamestnanosť v problematických regiónoch sa nerealizoval ani nerealizuje.[13]

Nástup pravicovej vlády roku 2002 predznamenal ďalšie výrazné zmeny v politike trhu práce a systéme sociálnej pomoci. Vláda sa chystala radikálne zakročiť proti zneužívaniu sociálnych dávok a pripravovala opatrenia, ktoré mali sociálny systém „vyčistiť" a sprehľadniť. Viac ako kedykoľvek predtým z úst predstaviteľov MPSVR SR, ktoré je zodpovedné za vytyčovanie smeru sociálnej politiky a politiky trhu práce, zaznievali výrazy a slogany ako „aktivácia", „pracovať sa oplatí", „každá práca je lepšia ako žiadna práca", ktorými sa vláda pokúšala formálne prihlásiť k boju proti chudobe na medzinárodnej úrovni a získať podporu verejnosti pre radikálne opatrenia, ktoré vstúpili do platnosti roku 2004. Tie sa týkali viacerých oblastí a možno povedať, že išlo o podstatný zásah do fungovania ekonomiky, trhu práce a sociálneho systému, uskutočnený *naraz*.

Jedným z rámcových dokumentov, ktorý „ohlasoval" snahu o synergický efekt reforiem v rôznych oblastiach, bola *Stratégia podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom reformy sociálneho systému a trhu práce*. Stratégia vychádzala z predpokladu, že hospodárska politika a rast zamestnanosti vplývajú na znižovanie chudoby. Tento dokument pracoval s dvoma základnými politickými cieľmi – tvorbou pracovných príležitostí a znižovaním chudoby, ktoré sa mali dosiahnuť sprežnením trhu práce a vytvorením novej motivačnej štruktúry v systéme garancie minimálneho príjmu. To všetko na pozadí vysokej úrovne udržateľného hospodárskeho rastu. Stratégia vychádzala aj z kritiky predchádzajúcej podoby systému sociálnych dávok, v ktorom sa nedostatok motivácie identifikoval s absenciou postihu tých, čo systém zneužívali. V tomto prípade si však dokument občas vypomohol moralizujúcim slovníkom, v ktorom sa „demotivačný účinok dávok sociálnej pomoci nachádza napríklad u osôb, ktoré nemajú pevne vžité pracovné návyky, majú všeobecne nižší životný štandard a *u početnejších rodín ako je v spoločnosti obvyklé*" (Gerbery – Džambazovič 2006: 120).

[11] Roku 2001 s platnosťou od roku 2002 bol pôvodný zákon o zamestnanosti z roku 1996 dva razy novelizovaný. Novely obsahovali zavedenie tzv. dohodnutého pracovného miesta pre evidovaného nezamestnaného, možnosť absolventskej praxe a možnosť, aby zamestnávateľ dostal príspevok vo výške minimálnej mzdy a sociálnych odvodov, ak zamestná v rámci verejnoprospešných prác dlhodobo nezamestnaného.

[12] *Zákon č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch.*

[13] Potvrdzuje to i analýza Konzervatívneho inštitútu, ktorá tvrdí, že v uvedenom období takmer dve tretiny peňazí určených na investičné stimuly putovali do okresov s najnižšou mierou nezamestnanosti (Sloboda 2007).

Významnou zmenou, ktorá mala radikálne zvýšiť prílev zahraničných investorov, naštartovať rast ekonomiky a tvorbu pracovných príležitostí, bolo zavedenie rovnej 19-percentnej dane pre fyzické a právnické osoby. V januári 2004 vstúpil do platnosti aj nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi[14], ktorý odstránil rozdiely v definícii tzv. subjektívnej a objektívnej sociálnej odkázanosti a radikálne znížil výšku dávky v hmotnej núdzi, ktorá bola stanovená pod hranicou zákonom definovaného životného minima. Zákon zároveň zaviedol viacero príplatkov k základnej dávke v hmotnej núdzi, na ktoré mal oprávnený poberateľ dávky nárok iba pri splnení istých, pomerne prísnych, podmienok.[15]

V mnohých prípadoch však príjem niektorých sociálne odkázaných rodín ani s týmito podmienkovými príplatkami nedosiahol výšku sociálnych dávok pred reformou roku 2004. Bolo to zjavné najmä v prípade mnohopočetných rodín (vo väčšine prípadov šlo o rómske sociálne odkázané rodiny), pretože výška dávky sa obmedzila aj počtom štyroch detí v rodine, odkázaných na živiteľa. Táto skutočnosť sa konštatuje aj v *Správe o sociálnej situácii obyvateľstva za 1. polrok 2006* (MPSVR SR 2007b: 96), ktorá uvádza, že maximálna úroveň pomoci v hmotnej núdzi (dávka a všetky príspevky) spolu s prídavkami na deti nepresiahla roku 2004 pri rodinách s deťmi 88 % hranice rizika chudoby[16], pričom so zvyšovaním počtu detí tento rozdiel narastal. Napríklad v rodine s tromi deťmi to bolo menej ako 75 % hranice rizika chudoby.

Od februára 2004 začal platiť aj nový zákon o službách zamestnanosti[17], ktorý nahradil dovtedy platný zákon o zamestnanosti[18] z roku 1996. Plná zamestnanosť už nie je cieľom, ktorý by bol definovaný zákonom a namiesto „práva na zamestnanie" nový zákon garantuje iba „právo na prístup k zamestnaniu". Z pôvodných rizikových skupín na trhu práce vypadli tzv. spoločensky neprispôsobiví občania a za znevýhodnených sa prestali považovať tí, ktorí boli v evidencii úradu práce viac ako 6 mesiacov, teda ľudia s najväčším rizikom vylúčenia z trhu práce a sociálneho vylúčenia.[19] Sprísnili sa aj podmienky na registráciu uchádzačov o prácu, vyradenie a znovuzaradenie do evidencie. V aktívnej politike trhu práce sa dôraz začal klásť na poradenskú činnosť a vzdelávanie uchádzačov o prácu.

Zákon zaviedol tzv. aktivačný príspevok k dávke v hmotnej núdzi, čím sa systém sociálnej pomoci prepojil s politikou trhu práce. Aktivačný príspevok sa vypláca za tzv. aktivačné práce, ktoré sú vo svojej najrozšírenejšej podobe akousi modifikáciu verejnoprospešných prác aj formou „donútenia" klientov systému sociálnej pomoci (poberateľov dávok v hmotnej núdzi), aby si odpracovali časť sociálnej dávky.[20] Nemajú charakter riadnej práce, sú časovo ohraničené a len vo veľmi výnimočných prípadoch

[14] *Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi.*

[15] V súčasnosti sem patrí príspevok na zdravotnú starostlivosť, príspevok na bývanie, ochranný príspevok a aktivačný príspevok. Poberanie príspevku na bývanie a aktivačného príspevku je podmienené v prvom prípade pravidelným plateným nájomného, v druhom účasťou na aktivačných prácach, ktoré však pre nedostatok nie sú vždy uchádzačom o ne dostupné.

[16] Meraná ako 60 % mediánového príjmu.

[17] *Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*

[18] *Zákon NR SR o zamestnanosti č. 387/1996.*

[19] Definícia znevýhodneného uchádzača sa predĺžila na 12 mesiacov.

[20] Spolu so zavedením aktivačných prác sa zmenil systém sociálnej pomoci a radikálne znížili dávky sociálnej pomoci. Aktivačný príspevok v mnohých prípadoch, najmä v prípade mnohodetných rodín odkázaných na sociálnu pomoc, nekompenzuje úroveň dávky, ktorú rodina dostávala pred rokom 2004. Reakciou na túto reformu boli rómske nepokoje vo februári 2004, po ktorých vláda upravila výšku aktivačného príspevku smerom hore a postupne zaviedla ďalšie prídavky k dávke v hmotnej núdzi. Väčšina z nich má podmienečný (nie nárokový) charakter.

viedli k tomu, že ich vykonávatelia si našli viac-menej stabilnú prácu. Z hľadiska systematického riešenia nepriaznivej príjmovej situácie a sociálneho vylúčenia majú minimálny dosah na tých, ktorí sa na nich zúčastňujú. O to problematickejšia sa javí interpretácia *zvýšenia počtu* poberateľov aktivačného príspevku v ostatnom období.[21]

Zmyslom aktivácie by malo byť opätovné naštartovanie schopností ľudí nájsť a dlhodobo si udržať platenú prácu, ktorá im nielenže zabezpečí dostatočný príjem, ale pomôže im aj plnohodnotne sa začleniť do širšieho spoločenského života. To by predpokladalo, okrem iného, efektívnejšiu pomoc uchádzačom o prácu v oblasti vzdelávania a prípravy ich návratu na trh práce. Zdá sa, že práve v tejto oblasti aktívnej politiky nastal akýsi útlm, ak nie dokonca nástup negatívneho trendu. Tak napríklad, zatiaľ čo v 1. polroku 2005 bolo zaradených do vzdelávania viac ako 10 000 uchádzačov o prácu, o rok neskôr ich bolo iba o niečo viac ako 2 700 (MPSVR SR 2007b).[22]

Podľa definície, ktorú vypracovala a prijala Európska sieť proti chudobe (EAPN), dobrá aktivácia musí spĺňať, okrem iných, tieto kritériá: zlepšenie osobnostných, sociálnych a pracovných zručností, zvýšenie osobného statusu, rešpektovanie individuálnych predstáv, priorít a prianí, využitie predností a schopností jednotlivca a v neposlednom rade využitie dávok ako pozitívnej pohnútky na pokrytie dodatočných nákladov spojených s prechodom zo stavu nezamestnanosti do platenej práce. Podľa niektorých odborníkov platená práca pomáha sociálnemu začleneniu iba vtedy, ak vykazuje isté črty, medzi ktoré patria kvalita pracovného miesta a komplexnosť pracovných úloh, možnosť pracovníka učiť sa a zúčastňovať sa na rozhodovaní.[23]

Aktivačné práce ako najdôležitejšia forma „aktivácie" na Slovensku ďaleko zaostávajú za vyššie uvedenými charakteristikami a vo všeobecnosti možno povedať, že interpretácia „aktivácie" na Slovensku je výrazne minimalistická.

Rok 2006 znamenal koniec pôsobenia pravicovej vlády na Slovensku a nástup stredo-ľavej politiky, reprezentovanej najmä politickou stranou SMER-SD. Nemal však takmer nijaký výraznejší vplyv na už zavedené reformy. Hoci v predvolebnom období strana SMER-SD sľubovala radikálne zmeny daňového a sociálneho systému, okrem niektorých kozmetických zásahov[24] sa nijaké zásadné zmeny v týchto systémoch doposiaľ neuskutočnili.

Pokiaľ ide o problémy chudoby a sociálneho vylúčenia, možno konštatovať určitý paradox – kým v období najtvrdších reforiem boli otázky chudoby a sociálneho vylúčenia výrazne viditeľnejšie a pomerne často sa o nich diskutovalo v médiách aj medzi odborníkmi, po nástupe stredo-ľavej vlády (ktorá prakticky nič nezmenila na reformách, ktoré tvrdo zasiahli najmä chudobných) sa tieto diskusie dostali do úzadia. Sčasti sa to dá vysvetliť priaznivým ekonomickým vývojom, miernym rastom zamestnanosti a poklesom nezamestnanosti, spojeným s odlivom pracovnej sily, najmä mladých ľudí a istých typov profesií do zahraničia. Existuje však aj iné vysvetlenie – totiž, že chudobní ľudia na Slovensku, najmä v dôsledku prehlbujúcich sa sociálnych rozdielov

[21] Podľa oficiálnych údajov počet osôb zaradených do aktivačných prác v 1. polroku 2005 dosahoval necelých 130 000 osôb, o rok neskôr to bolo takmer 184 000 osôb (MPSVR SR 2007).

[22] Správa vysvetľuje tento pokles administratívnymi prekážkami, resp. ukončením Národného projektu III.

[23] Pozri Atkinson – Hills (1998).

[24] Ministri novej vlády za SMER-SD napríklad zrušili 20- a 50-korunové poplatky u lekára; presadili vianočný príspevok pre dôchodcov; vrátili invalidným dôchodcom práva, ktoré mali pred rokom 2004. Rovnú daň síce nezrušili, ako sľubovali, ale zaviedli isté kompromisné zmeny v daňovom systéme, ktorými sa pokúšajú zmierniť príjmové nerovnosti a zabezpečiť väčšiu mieru medzi bohatými a chudobnými; obnovili sociálny dialóg.

a vylúčenia z hlavného prúdu spoločnosti, stratili svoj hlas, alebo rezignovali na akúkoľvek pomoc od štátu a miestnych spoločenstiev.

3 Záver

Napriek existencii rozličných teórií, ktoré sa pokúšajú vysvetľovať príčiny chudoby a sociálneho vylúčenia a ponúkajú spôsoby, ako sa s týmito neduhmi vyrovnať, sme presvedčení, že o týchto javoch vieme ešte stále veľmi málo. Chudoba a sociálne vylúčenie nie sú statické a menia sa v čase. Sú závislé od množstva faktorov, preto ich identifikácia a hľadanie efektívnejších riešení, ako pomôcť konkrétnym jednotlivcom či skupinám, aby sa vymanili z chudoby a opätovne začlenili do hlavného prúdu spoločnosti, je permanentný a veľmi komplexný proces. Vyžaduje si úzku prepojenosť rôznych politík a spoluprácu mnohých aktérov na národnej, miestnej a dokonca medzinárodnej úrovni.

Nezamestnanosť môže viesť nielen k príjmovej chudobe, ale aj k rozličným iným formám deprivácie a k sociálnemu vylúčeniu.[25] Ako dokazujú viaceré štúdie, nezamestnanosť, a to najmä dlhodobá, môže mať za následok stratu pracovných zručností a schopnosti učiť sa, stratu sebavedomia a motivácie, môže mať neblahé psychologické dôsledky a v krajných prípadoch môže vyústiť do extrémnych reakcií, ako je kriminalita, či dokonca samovražda.[26] V časoch vysokej nezamestnanosti a nedostatku pracovných miest sa vyostrujú aj vzťahy medzi etnickými menšinami, a nezamestnanosť tak nepriamo prispieva k neznášanlivosti a rasizmu.[27]

Tvorba pracovných príležitostí má nepopierateľný vplyv na znižovanie nezamestnanosti, ale nie nevyhnutne prispieva aj k odstráneniu peňažnej chudoby, alebo dokonca k sociálnemu začlenenie človeka. Ako sme sa snažili ukázať, nie každá platená práca poskytuje dôstojný príjem a spĺňa charakteristiky, ktoré sú dôležité na začlenenie sociálne vylúčených jednotlivcov do rozličných oblastí života vrátane pracovného procesu. Autori tejto publikácie neakceptujú nedávnu argumentáciu vlády, že „každá práca je lepšia ako žiadna práca". Nie každá platená práca garantuje príjem postačujúci na pokrytie potrieb jednotlivcov a rodín na úrovni umožňujúcej dôstojný život. Nie každá práca poskytuje jednotlivcovi priestor na rozvoj a možnosť spolurozhodovať o pracovnom procese. Nie každá práca poskytuje perspektívu a nádej na lepšiu budúcnosť, najmä ak je iba podmienkou na získanie časti sociálnej dávky a nezabezpečí existenciu jednotlivca a rodiny ani na hranici chudoby. Medzinárodná organizácia práce pokladá za „dôstojnú prácu" iba tú, ktorá vyjadruje „ašpirácie ľudí v ich pracovnom živote spojené s príjmom a možnosťami rozvoja, právami, uznaním a možnosťou vyjadriť svoj názor, rodinnou stabilitou a osobným rozvojom, spravodlivosťou a rovnosťou medzi mužmi a ženami".[28]

Napokon treba zdôrazniť, že aj keď sme pozornosť venovali vzťahu platenej práce, chudoby a sociálneho vylúčenia, nie všetci chudobní a sociálne odkázaní sú

[25] Napríklad spôsobí vylúčenie človeka z mnohých sociálnych aktivít, z účasti na živote miestnej komunity, obmedzenie osobnej slobody, slobody v rozhodovaní o veciach každodenného života či stratu životnej perspektívy.
[26] Pozri napr. Harrison (1976) alebo Solow (1995).
[27] Pozri Sen (1997).
[28] Pojem dôstojnej práce je definovaný na webovej stránke Medzinárodnej organizácie práce www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/.

schopní získať podmienky pre dôstojný život prácou, napríklad pre svoj vek, fyzický či mentálny hendikep alebo iné závažné okolnosti, ktoré im objektívne znemožňujú získať dôstojnú prácu na legálnom trhu.

Riešenie na národnej úrovni predstavuje najmä prijatie a dôsledné uplatňovanie legislatívy, ktorá by umožňovala komplexne riešiť situáciu ľudí ohrozených chudobou, a chudobe predchádzať. Legislatíva zacielená na podporu rastu zamestnanosti a aktívnu politiku trhu práce je iba jednou z oblastí, ktoré sú pre túto problematiku dôležité. Zásadné zmeny a rozvoj by mali nastať aj v ďalších oblastiach, ktoré sa týkajú sociálnych aspektov a štandardov pomoci ľuďom ohrozeným chudobou (napríklad rozvoj sociálneho bývania[29]), rozšírenia sociálnych služieb (dostupnosť služieb, terénni sociálni pracovníci), zdravotnej pomoci (najmä zdravotná starostlivosť o deti z chudobných a chudobou ohrozených rodín). Vzhľadom na kumuláciu chudoby v niektorých regiónoch Slovenska je dôležité, aby sa osobitná pozornosť venovala formulovaniu cieľov v regionálnej politike, ktorá tento problém, podľa nášho názoru, dostatočne nereflektuje.[30] Súčasťou efektívnej legislatívy je aj zabezpečenie zdrojov (ich tvorby a rozdeľovania) na jej efektívnu uplatňovanie a v záujme dosahovania cieľov definovaných v takých strategických dokumentoch, ako je *Národný plán sociálnej inklúzie* alebo stratégia zabezpečovania zamestnanosti.

Konkrétne riešenia na lokálnej úrovni však môžu byť, práve s ohľadom na individuálne osudy chudobných alebo ľudí ohrozených chudobou, azda najefektívnejšie. Spočívajú vo včasnej diagnostike problému (práca sociálnych pracovníkov, ale aj lekárov či pedagógov), v kvalite a komplexnosti dostupných resp. poskytovaných služieb, ako sú pracovné a sociálne poradenstvo, zdravotná starostlivosť a služby pre deti z chudobných aj ohrozených rodín a prístup k sociálnemu bývaniu, takisto však v efektívnej koordinácii a spolupráci rôznorodých aktérov, ktorým by osud ich spoluobčanov nemal byť ľahostajný (samospráva, súkromný sektor, mimovládne organizácie a dobrovoľné združenia a jednotliví občania).

Pre riešenie problémov chudoby na národnej a miestnej úrovni je veľmi dôležité, ako ich vníma a ako sa s nimi vysporadúva medzinárodné spoločenstvo. Jednou z podmienok úspešného dopadu globálneho vnímania problémov chudoby na národnú a miestnu úroveň je predovšetkým odideologizovanie tejto problematiky, definovanie jasných cieľov a prostriedkov na ich dosahovanie vrátane finančného zabezpečenia a koordinovaného postupu zainteresovaných strán. Ak hovoríme o medzinárodných aspektoch riešenia chudoby, máme na mysli najmä spoločný globálny postup v boji proti chudobe iniciovaný OSN (Miléniové rozvojové ciele) a postup krajín Európskej únie vo vzťahu k chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

Najmä Európska únia zaznamenala v posledných rokoch výrazný posun v koordinovanom prístupe k riešeniu chudoby v členských krajinách EÚ. Lisabonské zasadnutie Európskej rady roku 2000 prijalo zásadné rozhodnutie, keď Európska rada vyzvala členské štáty k podstatnému zníženiu chudoby do roku 2010. Hoci sa tieto otázky riešia na národnej úrovni, krajiny si pomocou tzv. metódy otvorenej koordinácie vymieňajú skúsenosti z boja proti chudobe, ktorý sa v súčasnosti odohráva na troch základných frontoch: v oblasti platenej práce, v oblasti sociálneho zabezpečenia nepra-

[29] Pozri príspevok K. Šoltésovej a M. Fottu v tejto publikácii.

[30] O regionálnom rozmere chudoby pozri príspevok R. Džambazoviča v tejto publikácii.

cujúcich členov spoločnosti, najmä dôchodcov, a v oblasti zdravotnej a dlhodobej starostlivosti. Spoločná správa členských krajín EÚ o sociálnej ochrane a sociálnom začlenení 2007 (CEU 2007) okrem iného konštatuje, že integrácia na trh práce, ktorá v mnohých krajinách (podobne ako na Slovensku) kombinuje podmienečné poberanie dávok s prácou (aktivačné práce) do istej miery funguje aj ako prostriedok sociálnej integrácie tých, ktorí sú schopní práce. Ak má však fungovať aj ako prostriedok boja proti príjmovej chudobe, musí sa kombinovať so zabezpečením adekvátnej úrovne minimálnych zdrojov *pre všetkých*.

3 PRIESTOR
Priestorové súvislosti chudoby

Roman Džambazovič

Problematika chudoby a sociálneho vylúčenia sa v súčasnosti chápe nielen ako nedostatok príjmu a chudoba sa nevníma ako jednodimenzionálny sociálny jav. Spoločenskí vedci i tvorcovia sociálnej politiky si uvedomujú multidimenzionálnosť chudoby a vnímajú jej procesuálnu stránku. Táto skutočnosť sa odzrkadľuje v záujme o pochopenie priebehu schudobnenia alebo sociálneho vylúčenia a o zachytenie ich rôznych dimenzií a podôb. Jednou z dôležitých výskumných tém, ktorá síce nie je v spoločenskovednom výskume novinkou, ale objavuje sa s čoraz väčšou naliehavosťou, je *priestorový* aspekt chudoby a sociálneho vylúčenia. Chudoba je spojená s priestorom. Prejavuje sa to zvýšenou koncentráciou vylúčených jednotlivcov a sociálnych skupín v určitých geografických priestoroch, resp. ich vylúčením z určitých priestorov.

Priestor bude v tomto príspevku znamenať: 1. priestor ako geografické územie (región, kraj, okres), tvoriace prirodzenú alebo politicky vytvorenú územnú jednotku; 2. priestor ako vnútorne členená vzťahová štruktúra v rámci komunity, t. j. spoločenstva ľudí žijúcich v rurálnom či urbánnom prostredí, ktoré je „ukotvené" v určitom špecifickom priestore resp. lokalite. Pokúsim sa poukázať na to, ako priestor (región a lokalita) vplýva na sociálno-ekonomickú situáciu ľudí žijúcich v nej, akými charakteristickými znakmi môžeme opísať „priestor chudoby", ako ho môžeme skúmať a za pomoci tohto referenčného rámca analyzovať situáciu na Slovensku.

Pred rokom 1989 existovala politicky podmienená snaha o vyrovnanie ekonomických, a teda aj sociálnych rozdielov medzi jednotlivými regiónmi a oblasťami Slovenska (resp. bývalého Československa). Z niektorých hľadísk bola táto snaha aspoň sčasti úspešná a niekoľko dekád homogenizačných tendencií sa citeľne odzrkadlilo na vzorcoch sociálno-priestorovej štruktúry regiónov, miest a obcí. Sprievodným javom transformácie po roku 1989 v podmienkach Slovenskej republiky bol však nárast sociálnej diferenciácie spolu so zvyšovaním sociálnych nerovností, ktoré sa postupne začínajú premietať aj do priestorovej diferenciácie. Zaznamenávame rozdielne priestorové dôsledky transformácie, ktorých sprievodným javom sú prehlbujúce sa medziregionálne rozdiely. Prax ďalších európskych štátov pritom viacnásobne poukazuje aj na nebezpečenstvo uzatvárania sociálne slabších skupín do rôzne utváraných foriem „sociálneho a priestorového apartheidu" (Burjanek 1997b), a takisto na negatívne dôsledky regionálnych disparít. Vznik a existencia takýchto priestorov znamená jeden z možných zdrojov ohrozenia rozvoja a narušenia sociálnej kohézie. Sledovanie regionálnych a lokálnych diferencií z hľadiska boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu je práve preto veľkou výzvou národnej regionálnej politiky a stáva sa aj jednou z dôležitých súčastí regionálnej politiky Európskej únie.

1 Regionálny charakter chudoby

Množstvo publikácií na základe analýz dostupných údajov[1] zdôrazňuje neustále pretrvávajúce a zvyšujúce sa regionálne disparity na Slovensku na úrovni krajov aj okresov. Prehlbuje sa sociálno-ekonomická diferenciácia, resp. profilujú sa nové pozície regiónov na kontinuu centrum – periféria (rozvinutý – nerozvinutý, marginalizovaný – nemarginalizovaný), tak v dôsledku výrazne odlišných „štartovacích pozícií", z ktorých vstupovali regióny Slovenska do transformačného procesu (Gajdoš 2004: 54), ako aj nasledujúceho vývoja v posttransformačnom období. Sprievodným javom narušenia sociálno-priestorovej rovnováhy je koncentrácia sociálnych a ekonomických problémov v určitých územiach a regiónoch. Tieto územné jednotky, vykazujúce kumuláciu mnohých znevýhodnení, môžeme považovať za mnohonásobne sociálno-priestorovo marginalizované územia.

Regionálna diferenciácia sa dá charakterizovať ako špecifický druh priestorovej diferenciácie, v ktorej sa prelínajú komponenty prírodného, technického, sociálneho a kultúrneho charakteru. Proces regionálnej diferenciácie je viacúrovňovým priestorovým procesom a okrem iného sú v ňom podľa J. Pašiaka (2005) obsiahnuté tieto prvky:

- *lokálna úroveň diferenciácie sídel* – vnútrosídelná diferenciácia, ktorá je obsiahnutá v sídle ako celku,
- výsledky vnútrosídelnej diferenciácie vstupujú do diferenciačného procesu medzi sídlami navzájom – *medzisídelná diferenciácia* (sídelná rozmanitosť – diverzita) je často zreteľne priestorovo odlíšená ako rurálne a urbánne sídla,
- regionálna diferenciácia medzi regiónmi navzájom – *medziregionálna diferenciácia* už jasnejšie zvýrazňuje charakteristické zložky rozmanitosti regiónov.

Hoci je Slovensko v rámci EÚ relatívne malá krajina, ide o štát s veľkými regionálnymi rozdielmi. Pri vymedzovaní marginálnych regiónov sa môžeme oprieť o pomerne prepracovanú metodiku a veľké množstvo rozmanitých indikátorov. Pre možnú medzinárodnú komparáciu sa najčastejšie využíva napríklad hodnota HDP, úroveň nezamestnanosti, saldo migrácie, dosiahnutá životná úroveň, starnutie populácie, rozsah pracovných príležitostí, vzdelanostná úroveň, veľkosť investícií do územia. Komparáciu v rámci štátov EÚ a na úrovni jednotlivých regiónov SR pri sledovaní rôznych úrovní miery chudoby a sociálneho vylúčenia umožňujú aj laekenské indikátory a ich sledovanie na regionálnej úrovni (Verma et al. 2003).

Na úrovni NUTS 2[2] sa ukazuje, že v dlhodobo znevýhodnenej pozícii je východné Slovensko. Ak si zoberieme napríklad ukazovateľ hrubého domáceho produktu (HDP) na obyvateľa, bratislavský región už na konci 90. rokov 20. storočia prekračoval priemernú úroveň EÚ. Ostatné regióny Slovenska však nedosahovali ani polovicu priemeru štátov EÚ. Najnižšiu mieru vykazuje práve spomínaný región vý-

[1] Pozri napr. Gajdoš – Pašiak (2006); Michálek (2004a,b); Gajdoš (2004); Kling (2002); Krivý – Feglová – Balko (1996), Falťan – Gajdoš – Pašiak (1995a,b).

[2] Štatistická územná jednotka (NUTS – *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) je štandardom hierarchického členenia územných oblastí štátov EÚ. Toto delenie nemusí nevyhnutne zodpovedať administratívnemu deleniu štátu. V minulosti používané úrovne NUTS 4 a NUTS 5 sa premenovali na LAU 1 resp. LAU 2 (*Local Area Units*). Štatistické územné jednotky sú určené na Slovensku takto: NUTS 1 (územie celého štátu), NUTS 2 (oblasť – bratislavský región, západné, stredné, východné Slovensko), NUTS 3 (kraj), LAU 1 (okres), LAU 2 (obec).

chodného Slovenska, ktorého HDP na obyvateľa k roku 2004 dosahovalo podľa Eurostatu iba 42,3 % priemeru EÚ.[3]

Na výrazné regionálne rozdiely poukazuje aj ďalší veľmi dôležitý indikátor vypovedajúci o sociálno-ekonomických podmienkach určitého územia – úroveň nezamestnanosti. Miera nezamestnanosti[4] v bratislavskom regióne dosahuje dlhodobo úroveň, ktorá ho zaraďuje do štvrtiny regiónov EÚ, ktoré sú z tohto hľadiska najlepšie. Naopak, v regióne východného Slovenska vykazovala v ostatných rokoch miera nezamestnanosti najvyššie hodnoty medzi regiónmi EÚ.[5] Z hľadiska vývoja miery nezamestnanosti je v štátoch EÚ možné sledovať v posledných rokoch trend znižovania regionálnych rozdielov, kým na Slovensku je situácia opačná – rozdiely medzi regiónmi narastajú. Sledovanie miery nezamestnanosti na úrovni krajov (NUTS 3)[6] a okresov Slovenska (NUTS 4) ešte zreteľnejšie poukazuje na výrazné rozdiely. Kým napríklad v najvýkonnejších okresoch SR (išlo výlučne o bratislavské okresy[7]) miera nezamestnanosti bola okolo 5 %, v najzaostalejších okresoch sa miera evidovaných nezamestnaných blížila k hranici 40 %.[8] Územné jednotky s najvyššou mierou nezamestnanosti majú zároveň najvyšší podiel osôb v hmotnej núdzi (t. j. poberateľov dávky a príspevkov v hmotnej núdzi). Napríklad roku 2006 bol podiel obyvateľov využívajúcich systém pomoci v hmotnej núdzi v Košickom kraji 12,5 %, v Banskobystrickom kraji 10,8 % a v Prešovskom kraji 10,0 %. Najnižší podiel – 1,2 % – bol v Bratislavskom kraji (MPSVR SR 2007a).

Spomínané indikátory akoby odzrkadľovali len ekonomický aspekt hodnotenia dosiahnutej úrovne vývoja určitej územnej jednotky. V slovenskej sociológii však môžeme hovoriť o dlhodobej tradícii skúmania územných jednotiek a vysoko sofistikovanej a prepracovanej metodike skúmania sociálno-priestorovej marginality území. Marginalita územia sa identifikuje na základe analýzy demografických, sociálnych, ekonomických, kultúrnych, politických, infraštrukturálnych, civilizačných a environmentálnych faktorov (Falťan – Gajdoš – Pašiak 1995a). Ukazuje sa dôležitosť skúmania multidimenzionálneho charakteru regionálnej aj priestorovej diferenciácie vo všeobecnosti. Za veľmi inšpiratívne považujem uvedenie niektorých typických vymedzujúcich dimenzií a charakteristík marginálnych regiónov (pozri rámček 1).

Rámček 1: Regionálne charakteristiky chudoby[9]

1. Sociálno-ekonomická dimenzia: vysoká miera (najmä dlhodobej) nezamestnanosti, vysoký podiel poberateľov sociálnych dávok, slabé podnikateľské prostredie, nevýhodná štruktúra výroby (monoindustriálny alebo poľnohospodársky charakter), nevyhovujúca kvalifikačná a zamestnanecká resp. profesijná štruktúra populácie,

[3] Pre úplnosť údajov: západné Slovensko – 52,7 %, stredné Slovensko – 46,7 % a bratislavský región – 129,3 %.

[4] Vykazovaná podľa metodiky Eurostatu.

[5] Vyššia nezamestnanosť ako na východnom Slovensku bola už len v troch francúzskych zámorských územiach Reunion, Guadeloupe a Guyana. Po prijatí ďalších členských krajín EÚ sa k nim pridávajú územia Bulharska a Rumunska.

[6] Na úrovni krajov (NUTS 3) dosahovala podľa výberového zisťovania pracovných síl miera nezamestnanosti v roku 2006 v Bratislavskom kraji 4,3 %, v Banskobystrickom kraji 21,1 %, v Košickom kraji 20,3 % a v Prešovskom kraji 18,1 %.

[7] Podobne ako v ostatných stredoeurópskych štátoch aj na Slovensku sa zvýraznilo postavenie hlavného mesta (Kling 2002). Vo väčšine ekonomických činností a ukazovateľov vyniká centrálne postavenie Bratislavy.

[8] V rámci okresov by diferenciácia bola ešte výraznejšia.

[9] Spracované podľa: Falťan – Gajdoš – Pašiak (1995a,b); Gajdoš – Pašiak (1995); Gajdoš (2004).

nízky prílev zahraničných investícií, nízka tvorba pracovných miest, nevyhovujúci pomer a štruktúra voľných pracovných miest, nízky prílev zahraničného kapitálu, nižšie HDP na osobu, nižší priemerný príjem, štruktúra spotreby a výdavkov, nízka produktivita práce, ...

2. Sociálno-demografická dimenzia: „nepriaznivá", „problémová" demografická štruktúra populácie (prestarnuté obyvateľstvo alebo vysoký podiel detí), nevyhovujúci podiel medzi ekonomicky aktívnou a neaktívnou časťou populácie, nízka vzdelanostná úroveň, migrácia obyvateľstva s vysokým ľudským potenciálom a kapitálom z regiónu, horší zdravotný stav, nižší vek dožitia, záporný migračný prírastok, nízka hustota osídlenia, ...

3. Civilizačno-infraštruktúrna dimenzia: bývanie (nevyhovujúci charakter a nízka kvalita bytového fondu, nedostatočná bytová výstavba, vysoký podiel neobývaných bytov)[10], slabá technická infraštruktúra (nízka miera plynofikácie, telefonizácie, napojenia na ústredné kúrenie, kanalizáciu), slabá dopravná sieť a infraštruktúra – nákladnejšia výroba, podiel rurálnych a segregovaných území, nízka úroveň sociálnej infraštruktúry (menšia možnosť kvalitného vzdelávania, spoločenského a kultúrneho života), nízka informačná a ekologická vybavenosť, nedostatočné zapojenie do medzinárodnej spolupráce, ...

4. Samosprávna a organizačná dimenzia: nízka schopnosť adaptácie, výrazná absencia sociálnych subjektov schopných aj ochotných prevziať iniciatívu a zodpovednosť pri aktivizácii a hľadaní východísk z marginality, ...

5. Etnicko-kultúrna dimenzia: etnicky heterogénna štruktúra obyvateľstva s vysokým zastúpením rómskej populácie, konfesijná štruktúra, autochtónnosť, ...

6. Sociálno-priestorová dimenzia: marginalizované regióny sú iba zriedkavo vnútorne celé marginálne – sledovanie rozloženia marginálnej pozície, ...

Ako vidíme, sociálno-priestorová marginalita hovorí nepriamo o mnohých príčinách i dôsledkoch chudoby. Z analýz vyplýva záver, že v územnom rozložení marginality na Slovensku je základná severno-južná polarizácia. Severné a južné pohraničie predstavujú najrozsiahlejšie a najproblémovejšie marginálne územia Slovenska, aj keď tvoria odlišné a špecifické typy marginality. Diverzita sociálnej štruktúry regiónov je deformovaná veľkými disparitami v rozložení pracovných miest, finančného, ľudského, sociálneho a kultúrneho kapitálu. V zaostávajúcich regiónoch táto kapitálová nedostatočnosť kumuluje a celý región sa dostáva do sociálno-ekonomickej exklúzie (izolácie, stavu vylúčenia) a marginalizácie.[11] Sociálna štruktúra týchto regiónov je pod silným vplyvom vysokej miery nezamestnanosti a v dôsledku toho aj nižšej kvality života.[12] Takéto regióny sa charakterizujú aj ako regióny chudoby, sú však iba zriedka problémové ako celok. Problémovosť je situovaná najmä do dedinských sídel alebo špecifických

[10] Viac o vzťahu chudoby a bývania píše K. Šoltésová a M. Fotta na inom mieste v tejto publikácii.

[11] Regionálna sociálno-ekonomická exklúzia sa charakterizuje ako hromadná deprivácia vyplývajúca z nedostatku osobných, rodinných, skupinových, sociálnych, ekonomických, kultúrnych regionálnych príležitostí na uplatnenie v spoločenskom živote. Môže sa aj exaktne merať a jej vyjadrením je tzv. index ľudskej neistoty (*Index of Human Insecurity*, IHI).

[12] Na meranie sa používajú indikátory kvality života alebo napr. index ľudského rozvoja (*Human Development Index*, HDI).

častí miest. Ide zväčša o väčšie skupiny sídel na hraniciach regiónu, resp. v zázemí mestských sídel, najmä okresných miest.

Ale na druhej strane ide iba zriedka o izolované regióny. Sú to skôr isté regionálne zoskupenia, ktoré utvárajú na Slovensku akoby ucelené pásma marginality. Relatívne vysokú mieru chudoby vykazuje najmä východoslovenský makroregión chudoby. Spolu s pásom okresov na južnom Slovensku[13] tvorí súvislé územie charakterizované značnou chudobou a sociálnou problémovosťou, ktorá sa prejavuje vysokým počtom nezamestnaných a vysokým zastúpením dlhodobo nezamestnaných, rastom počtu sociálne odkázaných, nízkymi príjmami ekonomicky aktívneho obyvateľstva či nízkym ekonomickým rozvojom (Gajdoš – Pašiak 2006).

Priestorová marginalizácia je vlastne kumuláciou jedného alebo viacerých typov marginality v určitom území či lokalite. Analýzy taktiež dokumentujú, že Slovensko je diferencované prakticky na väčšine priestorových úrovní. Týka sa to rozdielov medzi mestami a dedinami aj medzi okresmi, krajmi či oblasťami (regiónmi), čo dokumentuje, že regionálny rozvoj na Slovensku smeruje k prehlbovaniu regionálnych disparít a nerovnováh (Gajdoš 2004).

Ilustráciou priestorovej charakteristiky chudoby na Slovensku je výsledok analýzy, ktorá vznikla na základe hodnotenia úrovne deprivácie v oblasti spotreby, materiálneho nedostatku a kvality života.[14] Na meranie úrovne chudoby v regiónoch sa vybrali indikátory, ktoré silne korelujú s chudobou: nezamestnanosť, nízka úroveň vzdelania, viacdetné rodiny, jednorodičovské rodiny, preplnenosť bytu, absencia kúpeľne a auta.[15] Takto utvorená mapa podáva obraz priestorovej lokalizácie chudoby a ukazuje pozíciu okresov v regionálnej štruktúre SR z aspektu chudoby. Chudoba na Slovensku sa vyznačuje vysokou priestorovou lokalizáciou. Z 2 883 obcí SR je chudobných 419 (14,5 %). Chudobné obce sa nachádzajú v 43 okresoch, avšak viac ako polovica obcí je koncentrovaná len v 9 okresoch. Za okresy s najvyššou úrovňou chudoby môžeme považovať 16 – prevažná časť týchto okresov leží na východe republiky alebo v južnej časti stredného Slovenska. Okresy sa vyznačujú aj ďalšími znevýhodneniami, ktoré umocňujú ich marginalitu.[16]

Z komparácie výsledkov za identifikované chudobné obce s celonárodnými priemermi sa získali údaje o mnohých znakoch chudoby na Slovensku (Michálek 2004a, 2006). Z hľadiska medzisídelnej diferenciácie sa ukázalo, že na Slovensku prevažuje rurálna chudoba. Vyše 55,2 % chudobných obcí totiž nemá ani 500 obyvateľov a takmer 80 % ani 1 000 obyvateľov.[17]

Špecifické zisťovania zamerané na sociálno-ekonomickú situáciu obyvateľov a chudoby (či sociálneho vylúčenia) potvrdzujú veľké regionálne disparity na území Slovenska. Podľa dostupných údajov bol už v období komunistického režimu veľký

[13] Tento pás sa ťahá od Komárna až po Revúcu a tam sa napája na východoslovenský pás.

[14] Pozri Michálek (2004a,b, 2006).

[15] Vybrané indikátory nemajú rovnaký význam vo vzťahu k chudobe, a preto autor využil na určenie váhy metódu poradia, ktorá hierarchizuje indikátory podľa ich vzájomnej dôležitosti. Pozri Michálek (2004a,b, 2006).

[16] Ku skoro identickým výsledkom prišiel P. Gajdoš (2004, 2005) vo svojej sumárnej typológii priestorového rozloženia regionálnych typov na Slovensku. Na základe multidimenzionálneho zisťovania, ktoré bralo do úvahy 11 problémových oblastí (faktorov) dôležitých z hľadiska rozvojového kontextu okresov SR, zistil, že väčšina najproblémovejších okresov bola na východnom Slovensku (70 %) a na juhu stredného Slovenska. Prevažná časť z nich boli prihraničné okresy stredného a východného Slovenska, tvoriace ucelené a rozsiahle územie.

[17] Pozornosť sa sústreďovala napríklad na etnický, rodový či vekový aspekt lokálnej a regionálnej priestorovej dimenzie chudoby.

rozdiel v podiele chudobného obyvateľstva v rámci vtedajších krajov. Vo Východoslovenskom kraji bol dlhodobo najvyšší podiel osôb žijúcich v biede a v chudobe, pričom najnižší podiel osôb v takejto situácii bol v Bratislave (Filipová – Tonhauserová 1991; Džambazovič 2006b). V priebehu 70. a 80. rokov 20. storočia sa diferencie znižovali, v prvom rade v dôsledku vyrovnávania priemerných celkových čistých príjmov na člena domácnosti v rámci krajov. V 90. rokoch sa spomínané vyrovnávanie prerušilo. Hoci na Slovensku zatiaľ neexistujú kompatibilné časové rady[18] ukazovateľov príjmového rozdelenia a chudoby, môžeme postrehnúť niekoľko tendencií.

S chudobou sa prestávajú spájať demografické charakteristiky a štruktúra domácnosti, ale nastupuje dosiahnuté vzdelanie osoby stojacej na čele domácnosti, jej zamestnanecký status resp. postavenie na trhu práce a lokalizácia bydliska domácnosti (na jednej strane región a na strane druhej vidiecka alebo mestská oblasť). Tieto činitele sa vzájomným pôsobením posilňovali (Džambazovič 2006a,b). Všetky nasledujúce zisťovania potvrdili regionálny a priestorový aspekt chudoby a diferencovaného rozdelenia úrovne (výšky a štruktúry) príjmov domácností, cez skúmanie miesta bydliska. Napríklad najviac domácností s nízkymi priemernými peňažnými príjmami na osobu za mesiac bolo podľa *Mikrocenzu 2003* v Prešovskom kraji[19] (Horecký – Kováčová 2004a,b). Regionálne sa diferencuje aj štruktúra príjmov. Z čistých peňažných príjmov tvorili pracovné príjmy v priemere 69,0 %, sociálne príjmy 26,9 % a ostatné príjmy 4,1 %. Ak zostaneme pri porovnaní spomínaných dvoch krajov, tak v Bratislavskom bol podiel pracovných príjmov 72,1 % a sociálnych 23,9 %. V Prešovskom kraji bol podiel pracovných príjmov nižší (66,6 %) a sociálnych príjmov naopak vyšší (28,5 %). Rozdiel v priemerných príjmoch v jednotlivých krajoch sa premietol aj do štruktúry intervalového rozdelenia domácností podľa čistého mesačného príjmu na osobu.

Podľa štatistického zisťovania EU-SILC 2005 sa na Slovensku nachádzalo pod hranicou chudoby 13,3 % obyvateľstva. Najchudobnejším krajom Slovenska bol Prešovský kraj s viac ako 21,3 % obyvateľov nachádzajúcich sa pod hranicou chudoby.[20] Na druhej strane v Bratislavskom kraji sa pod hranicou chudoby nachádzala najmenšia časť obyvateľstva, a to iba 7,8 %. Je však veľmi dôležité upozorniť na skutočnosť, ktorá opäť dokazuje, že aj najrozvinutejšie časti Slovenska nie sú jednoliatym regiónom blahobytu. Hoci sa v Bratislavskom kraji zistil najnižší rozsah chudoby, tí, čo sú chudobní, sa nachádzajú hlboko pod hranicou chudoby[21] (pozri tabuľku 1).

Výsledky výskumov zameraných na subjektívne vnímanie sociálno-ekonomickej situácie vlastnej domácnosti rovnako dokazujú priestorovú diferenciáciu (Džambazovič 2006a). Napríklad analýza otázok[22] používaných pri zisťovaní subjektívnej miery

[18] Za roky existencie samostatnej Slovenskej republiky boli do roku 2005 uskutočnené tri štatistické zisťovania zachytávajúce príjmy domácností a jednotlivcov – *Mikrocenzus 1997* (údaje za rok 1996), *Mikrocenzus 2003* (údaje za rok 2002) a EU-SILC 2005 (údaje za rok 2004). V dôsledku zmien metodiky však nie je zaručená ich kompatibilita.

[19] Priemerný čistý príjem na osobu bol v Prešovskom kraji 6 038 Sk v porovnaní so 7 988 Sk v Bratislavskom kraji.

[20] Podľa predbežných výsledkov EU-SILC 2006 klesla miera rizika chudoby na 11,6 % a potvrdila sa tendencia, že najnižšie príjmy mali domácnosti v Prešovskom a najvyššie v Bratislavskom kraji.

[21] Hĺbka chudoby dosiahla v Bratislavskom kraji 4,4 % a závažnosť až 12,0 %.

[22] Na základe otázok využitých koncom rokov 2003 a 2004 v reprezentatívnom výskume Inštitútu pre výskum práce a rodiny sa utvorila analytická kategória „najchudobnejších", ktorú tvorili respondenti a ich domácnosti, ktorí uviedli, že: (a) skutočný mesačný príjem ich domácnosti je oveľa menší ako príjem, ktorý potrebujú na prežitie bez väčších problémov, (b) v porovnaní s bežnou, priemernou domácnosťou na Slovensku sú na tom o niečo alebo výrazne horšie, (c) ich finančnú situáciu najlepšie vystihujú možnosti: „Máme dosť peňazí len na nákup najlacnejších vecí. Peniaze stačia len na najlacnejšie potraviny. Nemáme dosť peňazí ani na nákup najlacnejších potravín." Pozri Bodnárová – Gerbery – Džambazovič (2006). Ucelené výsledky výskumov sú prezentované v publikácii B. Bodnárovej et al. (2005b).

Tabuľka 1: Chudoba v jednotlivých krajoch Slovenskej republiky (v %)

Kraj	Podiel osôb pod hranicou chudoby	Hĺbka chudoby	Vážnosť chudoby
Bratislavský	7,8	4,4	12,1
Trnavský	10,9	3,0	1,9
Trenčiansky	13,0	3,7	1,5
Nitriansky	16,0	4,5	1,8
Žilinský	12,0	3,6	2,2
Banskobystrický	10,0	3,1	1,7
Prešovský	21,3	5,4	2,0
Košický	13,0	3,7	2,4
Spolu	**13,3**	**4,0**	**3,1**

Zdroj: EU-SILC 2005 (ŠÚ SR 2006).

chudoby ukazuje na výraznú diferencovanosť vnímania dosiahnutej situácie svojej domácnosti z hľadiska krajov. Svoju finančnú situáciu v porovnaní s bežnou domácnosťou na Slovensku najlepšie hodnotia respondenti pochádzajúci z Bratislavského kraja. Najnepriaznivejšie vnímajú situáciu svojej domácnosti respondenti z Košického (ukazuje sa tu však obrovský rozdiel medzi samým mestom Košice a zvyškom kraja) a Prešovského kraja. Z hľadiska počtu obyvateľov obce najčastejšie vnímajú svoju situáciu ako vyhovujúcu domácnosti z Bratislavy a Košíc (nad 100 000 obyvateľov). Horšie reflektujú svoju situáciu v porovnaní s priemerom najmä domácnosti z obcí s počtom obyvateľov menším ako 2 000 či z miest s 5 až 20 000 obyvateľmi.

Dôležitým aspektom skúmaného javu je nielen jeho dynamika ale aj temporalita (časová postupnosť). Marginálna pozícia regiónov sa totiž profilovala dlhší čas.[23] V mnohých regiónoch chudoby je ich postavenie už dlhodobým a trvalým javom, v ich prípade nejde o prechodnú (situačnú či krátkodobú) marginalitu. Podľa Ľ. Falťana, P. Gajdoša a J. Pašiaka (1995b: 32) sú na Slovensku územia, ktoré sú „dedične zaťažené", čiže sú nositeľmi určitej „historickej marginality". Ide najmä o územia, ktorých sa industrializačné procesy od začiatku dotýkali len okrajovo resp. sekundárne. Väčšina z nich sa nachádzala mimo hlavných industrializačných a urbanizačných osí. Centrálne riadené zásahy do niektorých sfér týchto území v období komunistickej moci prispeli síce k čiastočnému riešeniu niektorých problémov, avšak len zriedka odstránili marginalitu týchto regiónov (Džambazovič 2006a). Skôr naopak, riadená a extenzívne orientovaná industriálna urbanizácia v konečnom dôsledku viedla k diferenciácii podmienok vývoja a bola jedným z hlavných faktorov marginalizácie (Falťan – Gajdoš – Pašiak 1995b).

Nezamýšľané dôsledky regionálnej politiky v období do novembra 1989 sa zreteľne ukázali práve s príchodom trhového hospodárstva. Bez ohľadu na to, že sa niekoľko desaťročí riadene vyrovnávali regionálne rozdiely, sa diferencie medzi jednotlivými regiónmi začali rýchlo zväčšovať. Pokračovanie tohto trendu predstavuje spoločensky neakceptovateľnú diferenciáciu a pre obyvateľov marginalizovaných regiónov znamená nerovnosť šancí a príležitostí.

[23] Marginálny charakter je výsledkom procesov, ktorých začiatok môžeme datovať podľa historikov a sociológov do 19. a začiatku 20. storočia a ktoré súvisia predovšetkým s oneskorenou a pomalou industrializáciou a nízkym stupňom urbanizácie Slovenska.

2 Medzisídelný a lokálny charakter chudoby

Priestorový aspekt chudoby sa neprejavuje len na regionálnej úrovni. Podobne aj rozdiel medzi mestom a dedinou (rurálnym a urbánnym priestorom) a rozdiely vnútri jednotlivých obcí odzrkadľujú prehlbujúcu sa polarizáciu a fragmentáciu spoločnosti. Slovensko bolo veľmi dlho rurálnou krajinou a väčšina jeho obyvateľstva žila v dedinskom prostredí. Až v 80. rokoch podiel mestského obyvateľstva na Slovensku prekročil 50 %. Tento fakt spolu s rozdrobenou sídelnou štruktúrou a negatívnymi dôsledkami spomínanej centrálne riadenej industrializácie a urbanizácie spôsobil znevýhodnenie dedín v porovnaní s mestami. P. Gajdoš (2002) upozorňuje, že jedným z výrazných znakov charakterizujúcich urbanizáciu na Slovensku je jej výrazne koncentračný a centralizačný charakter, ktorý sa prejavil v jednostrannej preferencii mesta na úkor vidieka.[24] Rurálne oblasti boli dlhodobo zdrojom pracovných síl a surovín pre mesto. V posttransformačnom období sa vidiek stáva oveľa zraniteľnejším a mnohonásobne postihnutejším.[25]

Jedným z najdôležitejších problémov slovenského vidieka sa stáva jeho menšia konkurencieschopnosť v porovnaní s urbanizovanými priestormi. Svedčia o tom už prezentované údaje, že z hľadiska medzisídelnej diferenciácie na Slovensku prevažuje rurálna chudoba. Najviac ohrozenými vidieckymi sídlami sú menšie dediny[26] (často s prestarnutým obyvateľstvom) a segregované osídlenie charakterizované koncentráciou rómskeho obyvateľstva (rómske osady).[27] V prípade, že sa tieto sídla nachádzajú v marginalizovanom regióne, vzniká stav mnohonásobného znevýhodnenia – mnohonásobná marginalizácia.

Na druhej strane aj v (najbohatšom) urbánnom prostredí nachádzame štvrte či ulice, v ktorých sa mnohonásobne kumulujú znevýhodnenia (tzv. mestské *slumy* či getá). V poslednom období sa rozdiel medzi ostatnými a chudobnými štvrťami miest prehlbuje. Sprievodným javom posttransformačného obdobia je totiž rast sociálnych nerovností.[28] Tento fakt sa premieta nielen do diferencovania životného štýlu podľa dosiahnutej sociálno-ekonomickej situácie, ale aj do toho, že bohatí majú možnosť vybrať si, kde chcú bývať, v spoločnosti akých susedov a v akých podmienkach. Chudobní sú naopak uväznení v priestore, kde žijú, a možnosť slobodnej voľby sa im odopiera.

V priebehu 90. rokov začína narastať polarizácia vnútri mestských a vidieckych sídiel a v ich okolí, kde vznikajú obrovské rozdiely. V tomto príspevku nemôžem vyčerpávajúco opísať obrovskú rôznorodosť chudobných lokalít. Ponúknem však niekoľko

[24] Je to celosvetový trend, napríklad A. Sen (2003) hovorí o „zvýhodnení a zvýhodňovaní miest". Základom je skutočnosť, že v tzv. rozvojových krajinách sa oveľa väčší rozsah spoločenského blahobytu dostáva obyvateľom miest ako obyvateľom vidieka, aj keď na vidieku žije oveľa väčší počet ľudí. Podrobnejšie sa tzv. *urban bias* zaoberal napríklad M. Lipton (1977).

[25] Bližšie Buchta (2007); Kling (2002).

[26] Z hľadiska veľkostnej štruktúry je stále významný podiel malých obcí (do 5 000 obyvateľov), ktorý tvorí 43,3 % z celkového počtu vidieckych obcí. Ide o pomerne početnú skupinu sídel, ktorých historická, sociálno-kultúrna, urbanistická a architektonická hodnota môže byť vysoká, ale ich geografická, periférna poloha, dopravná prístupnosť a pod. sú nevyhovujúce a otázka existencie (budúcnosti) sídel je neistá (Gajdoš – Pašiak 2006: 160).

[27] Keďže je sociálno-demografická dimenzia jednou z rozhodujúcich sfér rozvoja územia (a sociálny potenciál je jej hlavným zdrojom), pokladám za dôležité upozorniť na špecifickú problémovosť sociálno-demografických štruktúr marginalizovaných obcí. V niektorých sa totiž začína proces postupného demografického „starnutia" obce, ale v iných zas proces „mladnutia" obce v dôsledku jej postupného „porómštenia". Je to jeden z dôsledkov plánovanej marginalizácie niektorých obcí, ktorá prebehla v rokoch tzv. budovania socializmu v rámci *Projektu urbanizácie Slovenska*, keď sa stanovila hierarchická štruktúra sídel a neperspektívne obce boli odsúdené na zánik (posunutie na „periférium"). Bližšie Pašiak (2002).

[28] Bližšie Džambazovič (2006a).

charakteristík lokálnej chudoby a pohľad na proces segregácie v mestskom a vidieckom prostredí, na príčiny, dôsledky a najviditeľnejšie príklady tohto procesu. V tomto prípade nebude dôležitý len fyzický priestor, ale aj sociálny a kultúrny, ktorý utvára komunitu (susedstvo)[29], teda skupinu ľudí žijúcu v určitom konkrétnom priestore.

V prípade chudobných rurálnych aj urbánnych priestorov ide o špecifické lokality vykazujúce znaky mnohonásobného priestorového znevýhodnenia. Dimenzie a indikátory, ktoré sa sledovali na úrovni regiónov, by sme mohli využiť aj na lokálnej úrovni, pri skúmaní prejavov nerovností v obciach, ich častiach a komunitách. Problémom je však dostupnosť údajov potrebných na vykonanie takejto analýzy[30], preto zostanem zväčša na úrovni teoretickej abstrakcie a mnohé moje tvrdenia musia ešte počkať na potvrdenie. Argumenty sa prípadne môžu získať z výskumov realizovaných mimo Slovenska.

Najtypickejším prejavom rozdelenia komunít resp. susedstiev do rozdielnych obytných lokalít je segregácia. Je to priestorové vyjadrenie sociálnej nerovnosti a v mnohých prípadoch znamená bariéru rozvoja životných šancí (Burjanek 1997a). Špecifickými formami segregácie sú suburbanizácia, gentrifikácia a getoizácia. V prípade suburbanizácie a gentrifikácie ide najčastejšie o dobrovoľnú podobu segregácie – separáciu –, na rozdiel od getoizácie, kedy hovoríme o nedobrovoľnej a vynútenej segregácii a izolácii chudobnej populácie. Spomínané termíny sa viažu skôr na mestský priestor, ale označujú procesy, ktoré nachádzame aj vo vidieckom prostredí.

Za kritériá priestorovej segregácie sa pokladajú najmä tieto:

- sociálna trieda (sociálno-ekonomický status), meraná najčastejšie veľkosťou príjmu, výškou dosiahnutého vzdelania a profesijným statusom;
- etnikum (rasa);
- fáza životného a rodinného cyklu;
- konfesijná príslušnosť.

Z týchto kritérií vypovedá o najintenzívnejšej forme segregácie etnická, resp. najmä rasová segregácia. V prípade Slovenskej republiky a chudobných obytných oblastí jej miest a obcí veľmi často ide o kombináciu etnickej segregácie a sociálno-triednej segregácie. Typickým príkladom je segregácia chudobných príslušníkov rómskej etnickej menšiny. Etnická segregácia máva výraznejšie prejavy ako triedna (Burjanek 1997a). V prípade miest na Slovensku kategória etnicity nezohráva úlohu napríklad v prípade Bratislavy, na rozdiel od viacerých slovenských miest, ktoré zdedili segregované rómske štvrte z minulosti[31] (Ondoš – Korec 2006). Tieto segregované územia sa nachádzajú tak v centre a vo vnútornom meste (územiach nadväzujúcich na centrum miest), ako aj na perifériách.

Izolované a segregované územia miest i dedín, obývané rómskymi komunitami, v mnohom pripomínajú život v „sociálnej izolácii priestoru“ (Barry 2002), v getovej existencii, bez možnosti úniku vlastnými silami, ale ani pomocou sociálnych sietí,

[29] V súčasnosti sa pri výskume chudoby a sociálneho vylúčenia upozorňuje práve na dôležitosť skúmania lokálnej resp. komunitnej úrovne ako jednej z integračných rovín, v ktorých sú občianske práva zasadené a aktualizované. Pozri Berghman (1995); Percy-Smith (2000); Vleminckx – Berghman (2001); Hills – Le Grand – Piachaud (2002); Džambazovič – Gerbery (2005).

[30] Pri práci s údajmi za menšie územné jednotky narážame na niekoľko obmedzení: menší rozsah dostupných ukazovateľov, menšia vypovedacia hodnota než je tomu v prípade údajov za okresy či regióny a pod. Bližšie Burjanek (1997b: 173 – 175).

[31] V prípade súčasnej Bratislavy môžeme považovať za segregačné kritérium iba sociálno-ekonomický status.

keďže tie sú neefektívne. V oboch prípadoch ide nielen o priestorovú, ale aj o sociálnu segregáciu. Takéto koncentrované prostredie chudoby sa stáva miestom, ktoré spoločnosť nekontroluje a ani nechce kontrolovať, miestom, kam „poriadni" občania (často ani polícia) nechodia. Vznikajú takzvané *no go areas*: *no go in* pre tých šťastnejších, žijúcich mimo týchto miest, a *no go out* pre ich obyvateľov – *no exit zone* (Lupton – Power 2002; Bauman 1999). Tí, ktorí sa ocitli v segregovaných osadách či mestských getách, sú v stave sociálnej izolácie a koncentračný efekt zdôraznil a upevnil hranice medzi nimi a ostatnými (Dahrendorf 1991). Segregácia však má aj symbolickú rovinu. Byť obmedzený konkrétnym miestom, z ktorého niet úniku, v súčasnom globálnom a mobilnom svete znamená sociálnu degradáciu.

Empirické údaje zo zahraničia, zamerané v prvom rade na mestské getá, poukazujú na niektoré najtypickejšie charakteristiky týchto lokalít.[32] Za deprivované sa považujú tie lokality, kde nachádzame relatívne horšie podmienky z hľadiska bývania, vzdelania, zamestnanosti a zdravia (Burjanek 1997b). Najčastejšie sa na ich opis využívajú priame i nepriame indikátory chudoby ako napr. nízky príjem, vysoká miera nezamestnanosti, kríza miestnej ekonomiky, nízke vzdelanie, nízka tržná cena nehnuteľností, odliv investícií, zdevastované prostredie, úbytok populácie[33], nevyhovujúca resp. zlá ponuka služieb, povesť najchudobnejšej časti mesta s vysokou mierou kriminality a niektoré ďalšie.[34] Autorky R. Luptonová a A. Powerová (2002) poukazujú na ďalšie negatívne charakteristické znaky chudobných lokalít (tabuľka 2) a ponúkajú veľmi inšpiratívne dimenzie na sledovanie úrovne lokality.

V zahraničnej odbornej literatúre, najmä americkej proveniencie, sa pri skúmaní urbánnej chudoby často zdôrazňuje jej úzky vzťah k vnútornému mestu (*inner city*). Práve chátrajúce časti vnútorného mesta sa stávajú územím chudoby (Jencks – Peterson 1991). V Európe je ale táto pôvodne dominantná väzba medzi chudobou a vnútorným mestom, ako som už spomenul, doplnená o údaj, že chudobná populácia obýva aj predmestské časti. Z tohto hľadiska je zaujímavým prípadom práve Slovensko, keďže ešte aj v súčasnosti sú vnútorné časti slovenských miest obývané veľkým množstvom starých ľudí a nízkopríjmových domácností. Vzhľadom na nepodstatný význam polohy pre hospodársky úspech podnikov či inštitúcií bol záujem o výstavbu alebo prestavbu centra a vnútorného mesta v komunistickom režime malý. Práve starí ľudia a nízkopríjmové skupiny sa začali koncentrovať v upadajúcich častiach mestských centier a v starých obytných štvrtiach vnútorných zón miest (Musil 1992). V dôsledku premeny centier miest, sprevádzanej gentrifikáciou a takisto „plánovaným" vysťahúvaním neplatičov[35], sa odohráva praktické vylučovanie najslabších príjmových skupín z exkluzívnych komerčných priestorov mesta (Ondoš – Korec 2006) a vzniká ich koncentrácia na špecifickom území, najčastejšie v predmestských štvrtiach a na sídliskách.

[32] Domnievam sa, že mnohé charakteristiky vhodne vystihujú situáciu aj v chudobných častiach vidieckych sídel.

[33] Je to dobrý indikátor problémov určitej lokality, keďže úbytok je prirodzene selektívny: najprv odchádzajú mladší, kvalifikovanejší a dynamickejší jednotlivci.

[34] Podrobnejšie Pebley – Sastry (2004); Palmer – North – Carr – Kenway (2003); Power – Wilson (2000); Glennerster – Lupton – Noden – Power (1999); OECD (1998c); Hills (1996).

[35] Často sa takéto plánované vysťahovanie a potom presťahovanie deje na etnickom princípe – bližšie v zborníku A. Mušinku (2006). Ide o plánovanú segregáciu a snahu izolovať jednu skupinu ľudí. Táto stratégia sa verejnosti ponúka a verejnosť ju aj prijíma ako maximálne a jedine účinný spôsob riešenia a nezaslúžená snaha zlepšiť životný štandard týchto obyvateľov, ktorí si to v konečnom dôsledku ani nezaslúžia. Vníma sa ako zbytočná a pre mesto (správcu) finančne náročná, takže radšej by sa mala poskytnúť iným ľuďom, ktorí to naozaj potrebujú.

Tabuľka 2: Negatívne charakteristiky chudobných lokalít

Fyzické prostredie	Súkromné služby	Verejné služby	Pocit moci, kontroly a inklúzie	Sociálna organizácia	Sociálny poriadok
Prázdne byty a obchody	Absencia bánk	Absencia škôl	Pocit úpadku územia	Redukované sociálne siete	Vysoká kriminalita
Poškodené a prázdne budovy	Málo obchodov	Nízky štandard bývania a opráv	Nedôvera v poskytovateľov verejných služieb	Izolácia	Hluk
Neporiadok/ Odpadky	Vysoké ceny v obchodoch	Neefektívny environmentálny servis	Pocit menejcennosti v tvárou v tvár profesionálom	Rozdelená/nejednotná komunita	Rýchla jazda na bicykli/aute
Vyhodené domáce smeti a rôzny tovar	*Nogo* priestor pre taxíky a doručovateľov novín		Nízka úroveň kúpyschopnosti	Nedôvera v okolie/ susedov	Zastrašovanie a agresia medzi susedmi
Zanechané vraky automobilov			Zlý pocit v dôsledku zlej povesti územia		Predaj drog
Použité injekčné striekačky			Vysoký rozsah mentálnych chorôb		Vysoký stupeň záškoláctva a vylúčenia zo školy
Vlámania/ Lúpeže			Viac závislostí		Nestrážené/ nekontrolované deti a mládež – výtržnosti
Zničené autobusové zastávky a verejné osvetlenie					Zatúlané psy
Vybité okná					
Graffiti					
Neudržiavaný živý plot a trávnaté plochy					

Zdroj: Lupton – Power (2002: 134).

Ako veľké znevýhodnenie sa javí koncentrácia chudobných v konkrétnej lokalite. Poukazujú na to nielen objektívne údaje o miere nezamestnanosti, podiel príjemcov sociálnych transferov a pod., ale aj výskumy zameriavajúce sa na subjektívne hodnotenie výskytu chudoby v blízkom okolí respondenta. V rámci výsledkov výskumu *Medzigeneračný prieskum podmienok života rodín*[36] sa stretávame s niekoľkými zaujímavými zisteniami, ktoré potvrdzujú hypotézu o priestorovej koncentrácii chudoby. Opytovaní mali na výber viacero možných úrovní výskytu chudoby v okolí, v ktorom žijú. Najviac respondentov (26,9 %) sa priklonilo k odhadu, že úroveň chudoby v ich okolí sa pohybuje v intervale od tretiny k polovici. Len o niečo nižší podiel respondentov (24,1 %) odhadol podiel ľudí žijúcich v chudobe v ich okolí na menej ako tretinu. Znepokojujúce však je, že skoro pätina respondentov (18,2 %) odhadovala, že podiel chudobných v ich okolí tvorí viac ako polovicu. Odpovede sa líšili podľa niekoľkých faktorov. Napríklad ako dôležité sa ukázalo sledovať vzdelanie respondenta a jeho ekonomickú aktivitu, resp. neaktivitu.[37] V prípade respondentov so základným vzdelaním

[36] Výskum realizoval Inštitút pre výskum práce a rodiny roku 2005. Vzorku tvorilo 1 101 respondentov. Výberová vzorka bola konštruovaná tak, aby respondenti mali v čase výskumu vek od 40 do 60 rokov. Táto kvótna podmienka súvisela s druhou podmienkou, ktorou bola prítomnosť aspoň jedného dieťaťa s ukončenou prípravou na povolanie a zaradením na trh práce (bez ohľadu na to, či pracuje alebo je nezamestnané). Dospelé dieťa nemuselo žiť v čase výskumu v domácnosti respondenta, mohlo mať založenú vlastnú domácnosť. Bližšie Bodnárová et al. (2006b).

[37] Ako som už spomenul, od druhej polovice 90. rokov sú nižšie dosiahnuté vzdelanie, nízka kvalifikácia, neaktivita na trhu práce a nevýhodné postavenie na trhu práce faktormi zvyšujúcimi riziko chudoby. Tieto faktory ovplyvňujú aj negatívnu subjektívnu reflexiu životnej úrovne a sociálno-ekonomického postavenia seba i svojej domácnosti.

až 6,1 % odhadovalo, že takmer všetci v ich okolí sú chudobní a 35,1 % ľudí odhadovalo, že je chudobná viac ako polovica. V prípade vysokoškolsky vzdelaných to bolo len 1,4 % (takmer všetci chudobní) a 10,7 % (viac ako polovica sú chudobní). Na druhej strane 16,6 % respondentov s dosiahnutým základným vzdelaním odhadovalo, že v ich okolí žije veľmi málo chudobných, resp. nijakí. Podľa vysokoškolsky vzdelaných to bolo až 36,5 %. Evidentná bola aj významná diferenciácia z hľadiska ekonomickej aktivity. Až 33,0 % nezamestnaných v porovnaní s 10,0 % príslušníkov „bielych golierov"[38] odhadovalo, že v ich okolí žije viac ako polovica ľudí v chudobe.

2.1 Rómske osídlenia ako príklad priestorovej nerovnosti

V dôsledku kumulácií mnohých znevýhodnení sú jednou z najrizikovejších sociálnych kategórií z hľadiska chudoby a sociálneho vylúčenia na Slovensku príslušníci rómskeho etnika.[39] Aj pri sledovaní „rómskej chudoby" je jedným z typických znakov priestorová charakteristika. Pre náš predmet záujmu je dôležité sledovať segregované rómske komunity žijúce v rurálnom aj urbánnom prostredí. Rómske komunity sú výrazne vnútorne diferencované a diferenciácia je podmienená v prvom rade stavom regiónu, typom integrácie, resp. segregácie, mierou koncentrácie (početnosťou) a proporciou rómskej populácie vo vzťahu k majoritnej spoločnosti (Radičová 2004).[40]

Podľa miery integrácie resp. segregácie a rozptýlenia resp. koncentrácie sa sledovali tri hlavné typy rómskych osídlení. *Segregovaný* typ predstavuje osídlenie mimo obce či mesta. Sú to osady tvoriace zoskupenie obydlí, ktoré sú vzdialené od obce alebo mesta, prípadne sú oddelené nejakou bariérou. Medzi segregovaným osídlením nie je súvislá zástavba. *Separovaný* typ sa týka Rómov žijúcich koncentrovane v určitej časti obce resp. mesta, vnútri alebo na okraji. *Rozptýlený* resp. *integrovaný* typ osídlenia znamená bývanie v rámci obce, integrované medzi majoritnou populáciou. Kým integrované osídlenia i separované osídlenia sú typické prejavmi relatívnej chudoby, segregované osídlenia sú charakteristické indikátormi absolútnej chudoby.

Zjednodušene platí, že čím ďalej sa osídlenie od materskej obce nachádza, tým horšia je kvalita života v ňom. Eviduje sa 1 575 osídlení rôzneho typu, v ktorých žijú komunity majoritou vnímané ako rómske. V 772 obciach alebo mestách žijú tieto komunity integrovane v rozptyle medzi majoritnou populáciou. Ostatné rómske komunity žijú v separovaných typoch osídlenia (koncentrovane v obci či meste 11 %, na okraji 22 %), alebo v segregovaných (18 %). V týchto sídlach bola zo skúmaných inžinierskych sietí najdostupnejšia elektrina (91,2 % osídlení). Najmenej je dostupná kanalizácia (takmer 80,6 % rómskych sídel nemá vôbec kanalizáciu). Možnosť napojenia na plyn a verejný vodovod je tiež pomerne nízka a plyn je nedostupný v 59,3 % sídel, vodovod v 36,7 %. V prípade skúmania obydlí v rómskych komunitách sú tieto údaje ešte zne-

[38] Autori do kategórie „bielych golierov" zaradili ekonomické aktivity: tvoriví vysokoškolsky vzdelaní odborní pracovníci, riaditelia podnikov, ich námestníci atď.

[39] Bližšie Filadelfiová – Gerbery – Škobla (2006); Scheffel – Mušinka (2004); Radičová (2004); Džambazovič – Jurásková (2002); Vašečka (2002); Džambazovič – Vašečka (2000).

[40] V prípade sociografického mapovania rómskych komunít (Radičová 2004) sa sledovali mnohé dimenzie: charakteristika osídlenia (lokalizácia, poloha, vzdialenosť, bariéra, „vysporiadanosť" pozemkov), infraštruktúra v rómskych sídlach aj sídlach majority (vodovod, kanalizácia, elektrina, plyn, verejné osvetlenie, prístupová cesta – posledné dve len v prípade rómskych osídlení), obydlia v rómskych osídleniach (celkový počet obydlí, podiel legálnych obydlí, podiel obydlí napojených na inžinierske siete), obyvatelia rómskych osídlení (počet obyvateľov v osídlení, počet obyvateľov pripadajúcich na jedno obydlie, podiel na celkovom počte obyvateľov).

výhodňujúcejšie. Na vodovod je napojených len 39,4 % obydlí, len 12,9 % obydlí využíva kanalizáciu, plyn používa 15,1 % obydlí a elektrinu, či už legálne, alebo nelegálne, 88,9 %. Až 20,1 % rómskych sídel nemá prístupovú cestu s pevným povrchom. Z hľadiska infraštruktúry sa zachytilo 46 sídel[41], ktoré nemajú takmer nijakú infraštruktúru (kanalizáciu, vodovod, plyn a prístupovú cestu s pevným povrchom). Dvanásť zo spomínaných sídel nemá ani elektrinu. Veľkým problémom je legalita obydlí, keďže takmer tretina obydlí v rómskych osadách je nelegálna (najmä chatrče, unimobunky, nebytové budovy) a býva v nich 14 % obyvateľov rómskych sídel. Neštandardné typy obydlí sa kumulujú na východnom Slovensku, predovšetkým v Košickom a Prešovskom kraji.

Aj výskum UNDP v rokoch 2004 – 2005, zameraný na skúmanie životných podmienok rómskych domácností na Slovensku, využíva spomínanú typológiu troch typov osídlenia. Na základe získaných údajov autori poukazujú na tri základné tendencie. Po prvé, vo väčšine sledovaných dimenzií[42] sa potvrdila horšia situácia rómskych domácností v porovnaní s domácnosťami priestorovo blízkej všeobecnej populácie. Po druhé, v rámci rómskych domácností vykázali horšie parametre domácnosti žijúce segregovane, ktorým sú životnou situáciou najbližšie rómske domácnosti bývajúce v separovaných častiach obcí alebo miest. A po tretie, vo všetkých typoch sa potvrdila zhoda medzi objektívnymi ukazovateľmi a subjektívnym hodnotením. Znamená to opätovné potvrdenie zhoršujúcej sa životnej úrovne rómskych komunít v závislosti od miery segregácie a veľkosti koncentrácie (Filadelfiová – Gerbery – Škobla 2006).

Výskumy, ktoré sa uskutočnili v prostredí rómskych osád a mestských get[43], spomínajú medzi charakteristickými znakmi „chudobného osídlenia" najčastejšie napríklad vysokú mieru (dlhodobej) nezamestnanosti, to, že veľká časť príjmov domácností pochádza zo sociálnych transferov, nevyhovujúce podmienky bývania, osobnej a komunálnej hygieny, nedostatočnú výživu, horšie životné prostredie (ekologicky kontaminované)[44], nadmerné užívanie tabaku, alkoholu, vyššiu chorobnosť a úmrtnosť, vyššiu dojčenskú úmrtnosť, väčšie rozšírenie infekčných chorôb, nižší vek dožitia a pod.[45] Nezanedbateľným problémom je rozrastajúci sa počet obydlí v osadách, keďže veľmi často domy ani pôda nie sú vlastníctvom jej obyvateľov, čím sa situácia ešte viac komplikuje. Charakteristické je aj vylúčenie z prístupu ku komunálnym sieťam a verejným službám. V geograficky izolovaných osadách často neexistujú verejné služby, alebo je k nim obmedzený prístup (obchod, školské a predškolské zariadenia, zdravotná starostlivosť, pošta a pod.), a – ako sme videli – neexistuje prístup k elektrine, vode, kanalizácii, zberu odpadu či k vyhovujúcej ceste.

Chudobní a sociálne vylúčení musia prekonávať aj osobitné prekážky prístupu k sociálnym službám, najmä v dôsledku zvyšujúcich sa nákladov a znižujúcej sa efektívnosti týchto služieb. Nejde len o ich horšiu, respektíve obmedzenú dostupnosť, ale aj

[41] Väčšina z nich sa nachádza v Košickom alebo v Prešovskom kraji a trvalý pobyt v nich malo v čase výskumu 4 460 obyvateľov.

[42] Sledovali sa okruhy venované bývaniu, štruktúre domácností, migrácii, vzdelávaniu, zdravotnému stavu, pracovným aktivitám, sociálnej pomoci, subjektívnemu hodnoteniu chudoby, príjmom a výdavkom domácností.

[43] Medzi najznámejšie „rómske mestské štvrte, sídliská" patria Stará tehelňa v Prešove, Lunik IX. v Košiciach, Poštárka v Bardejove, Dúžavská cesta v Rimavskej Sobote.

[44] Viac o nepriaznivom životnom prostredí, v ktorom chudobní často žijú, píše R. Filčák na inom mieste tejto publikácie.

[45] Podrobnejšie napr. Filadelfiová – Gerbery – Škobla (2006); Kráľovská (2006); Vaňo – Mészáros (2004); Radičová (2004); Džambazovič – Jurásková (2002); Vašečka – Džambazovič (2000).

nižšiu kvalitu. Príčinou je nielen geografická segregácia, ale napríklad aj komunikačné problémy medzi poskytovateľmi a užívateľmi služieb, sociálna izolácia, vzájomná nedôvera či nedostatok informácií.

Veľké regionálne rozdiely existujú aj v dislokácii Rómov v SR a špecifiká sú aj v ich sídelnom osídlení. Väčšina rómskej populácie – približne dve tretiny – sa koncentruje práve v spomínaných marginalizovaných regiónoch.[46] Ďalším špecifikom priestorovej dislokácie Rómov v porovnaní s majoritou je prevládajúci typ sídelnej štruktúry rómskeho obyvateľstva. Kým väčšina obyvateľstva Slovenska už býva v urbánnom prostredí, u Rómov ešte stále prevažuje vidiecky charakter sídelnej štruktúry (Vašečka – Džambazovič 2000). V porovnaní s Rómami z ostatných krajín Rómovia na Slovensku žijú častejšie v segregovaných osadách a na okrajoch dedín a miest. Rómovia žijúci v marginalizovaných regiónoch v segregovaných a izolovaných osadách sa tak ocitli v situácii dvojitej marginalizácie. Takáto situácia znamená zhoršenie podmienok existencie podľa ekonomických aj sociálnych ukazovateľov. Veľmi obmedzené možnosti marginalizovaného regiónu v kombinácii s absenciou potenciálu svojpomoci, sebaorganizácie a aktivizácie (ešte zosilnené samovylúčením) vyžadujú špecifické prístupy: podporu a rozvojové sociálne programy, zamerané jednak na marginalizované regióny a jednak na marginalizované, segregované osídlenia v rámci regiónov. Túto mnohonásobnú marginalizáciu nie je možné prekonať individuálnou životnou stratégiou (Radičová 2001).

Aj zo spomínaných charakteristík je evidentné, že vzhľadom na vysoký stupeň segregácie rómskeho etnika nie je chudoba Rómov rozptýlená, ale koncentruje sa na jednom priestore, a tak je veľmi viditeľná (Džambazovič – Jurásková 2002). S priestorovou segregáciou úzko súvisí aj minimálna miera a symbolickosť sociálnych kontaktov s „vonkajším prostredím". Čím je komunita homogénnejšia a endogénnejšia, tým je uzavretejšia voči vonkajšiemu prostrediu. Na druhej strane sú takéto rodiny otvorenejšie voči vplyvu svojej komunity. Komunita sa stáva kontrolným mechanizmom, vymedzuje uprednostňované životné a pracovné stratégie. Z demografických procesov, ktoré sa vo veľkej miere zaslúžili o úpadok „lokalít chudoby", by sme, inšpirujúc sa autormi opisujúcimi mestské getá, mohli určiť v prvom rade migráciu, či skôr povedané útek stredných vrstiev z prostredia chudoby na predmestia (tzv. suburbanizáciu). Nastáva tak priestorové oddelenie chudobných od hlavného prúdu spoločnosti, vytvárajú sa getá a „kultúry geta". V dôsledku úteku stredných vrstiev z tohto prostredia upadá v týchto lokalitách školstvo, sieť obchodov, ale aj záujem o potláčanie kriminality. Sociálna izolácia spolu s ekonomickou depriváciou sú práve preto rozhodujúcimi faktormi pri vzniku a posilňovaní kultúry geta.

Miesto a lokalizácia bydliska takisto vplýva na dosiahnuté vzdelanie (respektíve aj na vnímanie jeho dôležitosti) a na sociálno-ekonomický a sociálno-profesijný status (Vašečka – Džambazovič 2000). Homogenita kultúrnej, sociálnej a ekonomickej úrovne má ešte ďalšie negatívne dôsledky. Jedným z najvážnejších je absencia pozitívneho vzoru a určitá „destigmatizácia" marginalizovaného statusu. Koncentrácia chudoby spolu so segregáciou, ako sme už spomenuli, má za následok sociálnu izoláciu, neexistenciu žiadnych priamych väzieb na majoritnú spoločnosť a upevňovanie hraníc medzi Rómami a majoritou.

[46] Pričom na vyššie percentuálne zastúpenie Rómov v regióne, ako na indikátor zvyšujúci riziko chudoby, poukazujú aj výsledky *Mikrocenzu 1996* (World Bank 2001b).

2.2 Komunita ako faktor medzigeneračného prenosu chudoby

Lokalita bydliska, ako sme videli, vplýva na situáciu jednotlivca, jeho rodiny a domácnosti. Nástrojom tohto vplyvu je napríklad kvalita vzdelávania, príležitosť uplatniť sa na trhu práce, dostupnosť verejných služieb, kvalita bývania, ale takisto ponuka možností na využívanie voľného času, okolnosť, či nie je človek vystavený nebezpečenstvu zločinu a napokon aj charakter rovesníckej skupiny dieťaťa. V prípade chudobnej lokality ide o mnohonásobné znevýhodnenie. Vplyv lokality na obnovovanie stavu nerovnosti formou medzigeneračného prenosu nežiaduceho stavu sa považuje za najväčšie negatívum priestorovej segregácie.

R. Haveman et al.(2004) sumarizujú viac ako sto štúdií zaoberajúcich sa vzťahom medzi sociálno-ekonomickým postavením rodiny a úrovňou komunitných investícií do detí a mladých ľudí. Mnohé z týchto indikátorov, resp. sledovanie ich vplyvu na zvyšovanie a prenos nerovností, sa doteraz v našich podmienkach nesledovali. Pokiaľ ide o vplyv komunity, autori identifikovali tieto charakteristické črty schopné ovplyvniť neskoršiu úspešnosť detí v období mladosti a dospelosti: kvalita susedstva v detstve (stupeň, kvalita a dostupnosť komunitnej pomoci rodinám s deťmi, reflexia kvality vrstovníckej skupiny, rola sociálnych modelov, v ktorých dieťa vyrastá); kvalita školy v čase detstva (typ navštevovanej školy, jej úroveň a dostupnosť); kvalita starostlivosti o dieťa (inštitúcie a organizácie poskytujúce služby rodinám s deťmi, neziskové organizácie a občianske združenia, materské centrá).

Ak dieťa vyrastá v chudobnej štvrti, môže to mať negatívny vplyv na jeho sociálny a osobnostný vývoj. Teoretické poznatky jednoznačne zdôrazňujú fakt, že sociálne prostredie vrátane miesta bydliska, školy, vrstovníkov a susedstva silne ovplyvňuje rozvoj dieťaťa. Výskumy vplyvu susedstva, teda komunity na prenos chudoby sa pokúšajú opísať proces transmisie na základe skúmania štyroch kategórií:

- *Inštitúcie súvisiace s deťmi a rodinou* vrátane škôl, poskytovateľov detskej starostlivosti, verejných knižníc, rekreačných programov a aktivít (mládežnícke organizácie, kurzy, záujmové združenia, šport, umelecké a divadelné aktivity). Patria sem aj náboženské organizácie, sociálny servis a sociálni pracovníci. Tieto inštitúcie hrajú podstatnú úlohu pri socializácii, príprave na povolanie či pri poskytovaní pomoci. Na ich dostupnosť (finančnú, priestorovú) a kvalitu má priamy vplyv verejná politika, ale rovnako ho determinujú aj sociálno-ekonomické charakteristiky susedstva. Potvrdzuje sa aj to, že lepšie sociálne organizované susedstvá, ktoré sa utvárajú v prípade vzdelanejších a vyššie sociálno-ekonomicky postavených rodín, môžu účinnejšie uplatňovať svoje požiadavky prostredníctvom kolektívneho úsilia politických akcií ako tie, ktorých príjem a vzdelanie sú nižšie.
- *Sociálna organizácia a interakcia.* Sociálno-dezorganizačná teória tvrdí, že niektoré charakteristiky susedstva (chudoba, etnická heterogenita, vysoká mobilita, nízky stupeň vlastníctva domov a bytov, koncentrácia migrantov) brzdia utváranie sociálnych väzieb. Neutvárajú ani vhodné prostredie, aby sa dosiahol súhlas s hodnotami potrebnými pri uplatňovaní sociálnej kontroly a spolupráce pri dosahovaní spoločných cieľov. Výsledkom je, že takéto susedstvá predstavujú nebezpečné, nevýhodné a stresujúce prostredie. Rodičia detí sa tu častejšie zúčastňujú na deviantnom správaní (delikvencia, kriminalita, rozličné podoby závislostí, násilie a pod.) a častejšie sú im aj vystavení. Pre pozitívny vplyv susedstva na deti má kľúčový význam aktívna pomoc a sociálna kontrola detí. Dve ďalšie teórie poukazujú na vzťah susedstva a správania

detí: W. J. Wilson (1987, 1997) a jeho kolektívny socializačný model, podľa ktorého susedstvo dospelých hrá nevyhnutnú rolu pri monitorovaní správania detí a pri poskytovaní rolových modelov, a J. S. Coleman (1988) a jeho model sociálneho kapitálu poukazujúci na dôležitosť sociálnych sietí dospelých pre deti. V susedstve s vyšším sociálnym kapitálom deti vedia, že budú podporované vo svojich aktivitách. Sociálne väzby môžu však pôsobiť na osvojené normy, hodnoty a konkrétne správanie pozitívne, ale aj negatívne (učenie sa negatívnym normám). Väzby s vonkajším svetom mimo susedstva sú takisto veľmi dôležité. Najmä v prípade znevýhodnených susedstiev väzba na extralokálne väzby môže pomáhať pri hľadaní práce a pri poskytovaní informácií či služieb. Významná je aj z hľadiska normatívnej spätnej väzby (pri chudobných susedstvách bývajú často poddimenzované práve extralokálne väzby a oslabené sociálne siete).

- *Pracovný a sobášny trh.* Pre niektoré komunity je charakteristický lokálny pracovný trh (často v podobe ilegálnej práce alebo výpomoci či sezónnej práce) a sobášny trh. Poskytujú často jedinú príležitosť na zvýšenie rodinných príjmov. Vysoká miera sobášnosti a endogénny sobášny trh v komunite sú zdrojom silných inštitúcií, efektívnejšej sociálnej kontroly a monitoringu správania, a najmä vytvárajú klímu pomoci deťom. Susedstvo má vplyv aj na rodinnú dynamiku a rodičovské správanie či typ výchovy.
- *Normatívne prostredie.* Chudobné susedstvá často vytvárajú negatívne normatívne prostredie, čo má vplyv na správanie detí aj rodičov.

Výsledky štúdií upozorňujú na to, že detstvo prežité v chudobnej lokalite (susedstve, komunite) výrazne negatívne ovplyvňuje neskoršiu úspešnosť dieťaťa. Rezidentálna segregácia vystupuje ako jeden z kľúčových mechanizmov pre intergeneračnú transmisiu nerovnosti. Nie všetky chudobné rodiny žijúce v chudobnom osídlení sú totiž schopné uniknúť z chudoby.

3 Záver

Odôvodnenosť skúmania nerovností v priestore a jej prejavov, ako sú napríklad regionálne a medzisídelné disparity, marginalita územných celkov a komunít alebo reziduálna segregácia, sa môže oprieť aj o argumenty nadväzujúce na všeobecnejšie humanistické, politické a sociologické východiská. Za humanistické východiská sa dajú považovať princípy solidarity, sociálnej spravodlivosti, rovnosti šancí a príležitostí, ktoré vyplývajú zo základných ľudských práv. Z podobných princípov vychádza aj regionálna politika Európskej únie s dlhodobým cieľom dosiahnuť hospodársku a sociálnu súdržnosť.

Pri hodnotení regionálneho vývoja a priestorových nerovností vo všeobecnosti a v časovom kontexte celého doterajšieho transformačného obdobia musíme konštatovať, že priestorové aspekty týchto nerovností sa systematicky prehlbovali. Proces transformácie centrálne plánovanej ekonomiky na trhovú bez uplatňovania akýchkoľvek korektívov objektívne smeruje k regionálnym disparitám (Gajdoš – Pašiak 2006). Na Slovensku boli jeho dôsledky ešte umocnené výraznými rozdielmi v intenzite vplyvu jeho jednotlivých opatrení na ekonomiku regiónov, spôsobenými štrukturálnou slabosťou alebo monoštruktúrnym charakterom ich základnej ekonomickej

bázy. Napriek viacerým iniciatívam neboli prijaté žiadne opatrenia, ktoré by naštartovali účinnú regionálnu politiku. Možno dokonca hovoriť o absencii systémovej regionálnej politiky[47] (Gajdoš – Pašiak 2006). Pravda, systematicky sa monitoroval stav regiónov a uplatňovali sa čiastkové opatrenia, ktoré mali riešiť akútne rozvojové problémy, prehlbovanie disparít to však nezastavilo (Tvrdoň – Buček – Slimák 2002). Štát, ale aj regióny a sídla výraznejšie preferujú krátkodobé a najmä ekonomické aktivity a efekty pred dlhodobejšími rozvojovými zámermi sídel a regiónov (Gajdoš – Pašiak 2006). Pri výraznom nedostatku financií sídelných a územných samospráv je to pochopiteľné, ale z hľadiska dosahovania dlhodobejších rozvojových zámerov to veľmi skomplikovalo situá-ciu. Ďalšou charakteristickou skutočnosťou je, že sa nevytvára dostatočný priestor na výraznejšie rozvíjanie a rešpektovanie špecifík konkrétnych sídel či regiónov. Pretrváva úsilie o akési univerzálne riešenie, a to v prvom rade na regionálnej úrovni (Gajdoš – Pašiak 2006).

Slovenskú republiku už ako kandidátsky štát Európska únia od roku 1997 upozorňovala na nedostatky v integrovanej rozvojovej politike a na nevyhnutnosť zaviesť diferencovanú politiku riešenia regionálnych rozdielov. S týmto cieľom na vládnej úrovni SR vznikli dokumenty *Národný plán regionálneho rozvoja* a *Koncepcia územného rozvoja Slovenska*, ešte roku 2001 bol prijatý *Zákon o podpore regionálneho rozvoja č. 503/2001 Z. z.*, na základe ktorého sa zriadila Agentúra na podporu regionálneho rozvoja a Národný monitorovací výbor. Neskôr bol komplexne prepracovaný zákon o podpore regionálneho rozvoja (2006), ktorý tvorí hlavný legislatívny nástroj na podporu regionálneho rozvoja. Takisto roku 2006 bol schválený *Národný strategický referenčný rámec*, základný programový dokument, ktorým sa bude riadiť čerpanie podpory EÚ v rokoch 2007 – 2013. Nadnárodná úroveň riešení sa v dôsledku členstva v EÚ stáva významným referenčným rámcom problematiky regionálneho rozvoja Slovenska. Hlavnými zámermi a cieľmi regionálnej politiky EÚ sú: rozvoj zaostalých regiónov (orientácia v prvom rade na vyrovnávanie rozdielov medzi regiónmi)[48], hospodárska a sociálna reštrukturalizácia (konverzia regiónov postihnutých úpadkom priemyslu) a rozvoj ľudských zdrojov. Aj hlavné rozvojové zámery SR by mali vychádzať z daných cieľov a akceptovať fakt, že je nevyhnutné zvyšovať konkurencieschopnosť regiónov, zabezpečiť ich udržateľný sociálno-ekonomický rozvoj a zvyšovanie kvality života ich obyvateľov.[49] Ukazuje sa, že doterajšia regionálna politika EÚ sa priveľmi orientovala na hospodársky rozvoj a relatívne málo brala do úvahy aspekt udržateľného

[47] Proces reforiem sa uskutočňoval spontánne a nekoncepčne. Prijímali sa skôr parciálne opatrenia a prevládal sektorový prístup bez zodpovedajúcej regionálnej dimenzie. Takéto opatrenia však majú nízku účinnosť, lebo nie sú prepojené koncepciou regionálneho rozvoja. Neúčinnosť a neefektívnosť prispieva priamo k prehlbovaniu rozdielov, rozširovaniu marginálnych oblastí a rastu chudoby na týchto územiach.

[48] Tento cieľ umožňuje podporu zo štrukturálnych fondov pre zaostávajúce regióny, v ktorých hodnota HDP na obyvateľa, meraná paritou kúpnej sily v priemere za posledné tri kalendárne roky, je menšia ako 75 % priemeru EÚ. Oprávnenými oblasťami SR na podporu v rámci prvého cieľa sú v zmysle uznesenia vlády SR č. 157/2002 západné, stredné a východné Slovensko. Európska komisia schválila roku 2006 regionálnu mapu štátnej pomoci pre Slovenskú republiku platnú na roky 2007 – 2013. Jej prijatie je základnou podmienkou zabezpečenia kontinuity regionálnej politiky a programov štrukturálnych fondov po roku 2006. Regionálna mapa štátnej pomoci platná od 1.1.2007 ustanovuje nové maximálne intenzity regionálnej investičnej pomoci v regiónoch. Maximálne intenzity pomoci sú vyjadrené ekvivalentom hrubej hotovostnej finančnej pomoci (GGE), ktorý predstavuje výšku štátnej pomoci pred zaplatením dane z príjmov. Z hľadiska NUTS 2 majú nárok na štátnu pomoc s maximálnou intenzitou štátnej pomoci: 1. 50 % GGE – stredné a východné Slovensko, 2. 40 % GGE – západné Slovensko a 3. 10 % GGE – niektoré okresy bratislavského regiónu.

[49] Bližšie Gajdoš – Pašiak (2006: 170 – 184).

rozvoja, ktorý zahŕňa sociálno-ekonomický rozvoj regiónov[50] aj rozvoj ľudských potenciálov, ale takisto aj udržateľnosť životného prostredia a zdrojov územia (Gajdoš – Pašiak 2006). Práve tieto oblasti sa vyprofilovali ako rozvojové priority na obdobie 2007 – 2013.

Regionálna úroveň reprezentovaná krajmi (VÚC) patrí z hľadiska sídelno-regionálneho rozvoja medzi najdôležitejšie a presunom kompetencií jej význam stále rastie. V súčasnosti je vykonávanie stratégií regionálneho rozvoja práve v kompetencii samosprávnych krajov a obcí. Vychádza sa z predpokladu, že lepšie poznajú stav svojho regiónu a môžu zasvätenejšie zvoliť efektívne stratégie. Nemajú však na túto aktivitu dostatočné prostriedky, preto je veľmi dôležitý mechanizmus rozhodovania o umiestnení prostriedkov pochádzajúcich zo štrukturálnych fondov. Od princípu autonómie krajov v riadení rozvojovej pomoci (vo forme vlastných regionálnych operačných programov) sa upustilo, hoci podľa programového vyhlásenia je zámerom vlády vytvoriť inštitucionálny rámec pre postupný prechod plnej zodpovednosti za realizáciu uceleného operačného programu príslušného regiónu na samosprávne kraje. Aj z tohto všetkého možno odvodiť dôležitosť riešenia tejto otázky pre súčasnú politiku SR.

Okrem prehlbovania regionálnych disparít sa objavujú procesy a javy svedčiace o náraste medzisídelných a lokálnych nerovností a reziduálnej segregácie na mestskej aj vidieckej úrovni. Ak berieme do úvahy úroveň medzisídelnej nerovnosti, nemôžeme si nevšimnúť, že až do druhej polovice 90. rokov nebola formulovaná nijaká ucelenejšia stratégia rozvoja vidieka. Vidiek, ako pripomína S. Buchta (2007), sa implicitne zahŕňal do systému regionálnej politiky. V predvstupovom období od roku 2000 sa na oblasť vidieka orientoval program SAPARD, nástroj na podporu poľnohospodárstva a rozvoj vidieka, a po vstupe do EÚ sa komplexnejšie problematikou rozvoja vidieka zaoberal sektorový operačný program *Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka* a *Plán rozvoja vidieka*.

Z hľadiska lokálnych nerovností boli napríklad v stanovisku Európskej komisie roku 1994 medzi najakútnejšie európske problémy začlenené práve problémy mestského prostredia, ktoré sa spájajú s nedostatkom hospodárskych príležitostí, nízkymi príjmami a všeobecne nízkou kvalitou života. Programovou snahou sa preto stala integrácia chudobných mestských štvrtí (get) do širšieho sociálneho, ekonomického a fyzického tkaniva mesta a regiónu. V Európe sa prijalo množstvo rozmanitých programov na riešenie sociálneho vylúčenia prejavujúceho sa v priestore a stratégie riešenia tohto problému už vznikajú aj v Slovenskej republike. Takýmto príkladom je *Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania* (2005), ale aj dlhodobý *Komplexný rozvojový program rómskych osád*. Najväčším problémom pri vytváraní a napĺňaní miestnych rozvojových stratégií je pretrvávajúca rozdrobenosť obcí (Valentovič 2007). Predovšetkým malé obce, ktoré na Slovensku prevládajú, majú obmedzené finančné, ale aj ľudské zdroje na tvorbu a realizáciu vlastnej rozvojovej stratégie. Jedným z riešení je preto spolupráca viacerých obcí napríklad vo forme mikroregionálnych združení.

Na úrovni komunity sa ukazuje schodná cesta v zapojení komunity (sídelného spoločenstva) do riešenia vlastného znevýhodnenia, a to cez stratégiu participácie. Je to zapojenie miestnych ľudí do programov regenerácie danej oblasti prostredníctvom

[50] V dôsledku veľkých rozdielov medzi jednotlivými územiami EÚ a orientácie na zmenšovanie týchto rozdielov je adresovanie štrukturálnych fondov do marginálnych území (regiónov, vidieka) pochopiteľné.

partnerstva. Obyvatelia často prichádzajú s novými myšlienkami a spôsobmi riešenia problémov a ich participácia na realizácii týchto plánov zabezpečuje ich legitímnosť. Partnerstvo a zapojenie komunity, ako uvádza R. Atkinson (2000), však nie je všeliek, keďže mnohé problémy majú pôvod v širších štruktúrnych (ekonomických a spoločenských) súvislostiach, politických konaniach a inštitucionálno-organizačných problémoch. Lokálne iniciatívy samé tieto problémy nevyriešia a treba ich prepájať so širšou štátnou politikou. Miestnu sídelnú regeneráciu stále viac charakterizujú multisektorové partnerstvá – organizácie, ktoré sa pokúšajú kombinovať verejný, súkromný, dobrovoľný a komunitný sektor. Aj v tomto prípade však vznikajú problémy, ktoré vyplývajú z neochoty akceptovať prítomnosť mocenských vzťahov, nediskutuje sa o týchto témach a neodpovedá sa na otázky o tom, čo partnerstvo znamená, alebo aké procesy formujú partnerstvo a umožňujú jeho fungovanie.

Zmierňovanie regionálnych, medzisídelnych a lokálnych rozdielov si vyžaduje nielen efektívnu regionálnu politiku, posilňovanie kompetencií a schopností regionálnych a obecných samospráv či zapájanie komunity do regenerácie lokalít, ale aj individuálny prístup k jednotlivým spomínaným priestorom tak, aby sa brali do úvahy konkrétne podmienky vytvárajúce znevýhodnenie a aplikovali sa zacielené prístupy zodpovedajúce charakteru znevýhodnenia.

4 BÝVANIE
Chudoba a bývanie
Katarína Šoltésová, Martin Fotta

V tejto kapitole sa budeme venovať otázkam chudoby a bývania, najmä v súvislosti s problematikou sociálneho bývania na Slovensku. Vývoj v posledných dvoch desaťročiach vyústil do nedostatku adekvátneho bytového fondu, ktorý by mohol slúžiť ako sociálne bývanie pre chudobných. Môžeme tiež konštatovať, že vo verejnej politike sa nesledovali kvalitatívne ciele bývania a chýbala vízia solidarity s ľuďmi, ktorí si adekvátne bývanie nemôžu zabezpečiť vlastnými silami.

Rozsah a kvalita súčasného bývania určeného pre chudobných vychádzajú na jednej strane zo špecifík vývoja bývania pred rokom 1989 a na druhej strane z priorít politiky vlád po roku 1990. Zdá sa, akoby sa vývoj v oblasti bývania v 90. rokoch považoval za dovŕšený prevodom štátnych bytov na obce a ich postupnou privatizáciou. Prvá koncepcia bývania bola vypracovaná až roku 1994 a bývanie sa doteraz nestalo prioritou ani jednej politickej strany a ostáva na okraji politického záujmu.[1] Tento stav súvisí jednak s faktom, že bývanie patrí medzi kapitálovo náročnú oblasť a jednak s tým, že ide o oblasť sociálnej politiky, ktorá sa „konzumuje" v súkromí, doslovne „medzi stenami bytu".

Politika bývania v 90. rokoch bola zameraná na individuálne vlastníctvo a svojpomoc a bola konzistentná s transformačnou ideológiou, ktorej cieľom bolo vytvorenie trhu s bytmi.[2] Štátne podpory bývania sa tak prednostne poskytovali na *individuálnu* vlastnícku výstavbu, prestavby a skvalitňovanie bytov, pričom nájomný sektor sa zanedbával. Jedným z dôsledkov transformácie takmer vo všetkých krajinách strednej a východnej Európy[3] je bytový fond s veľmi výrazným podielom obydlí obývaných vlastníkmi v porovnaní so súkromným alebo verejným nájomným bývaním. Súkromné bývanie na Slovensku vysoko prevyšuje nájomné bývanie nielen v porovnaní s časmi pred rokom 1948 (v mestách), ale aj v porovnaní so súčasnou situáciou v západnej Európe (Lowe 2003).

Štátne politiky v krajinách strednej a východnej Európy v povojnovom období až do 90. rokov 20. storočia zamedzovali prílišnej segregácii v bývaní. Nasledujúce transformačné procesy však postupne priniesli priestorové vzorce založené na sociálnej a ekonomickej segregácii (Szelenyi 1996; Enyedi 1998). Špecifický prípad predstavovali Rómovia, ktorí aj v čase komunistického režimu bývali v segregovaných osadách alebo v centrách miest v starom, nekvalitnom bytovom fonde oficiálne určenom na postupné chátranie (Jurová 2005). V 90. rokoch, v procese trhového zhodnocovania lukratívnych mestských priestorov, sa Rómovia stali ich neželanými obyvateľmi.

[1] Pre viac informácií pozri štúdiu M. Fottu (2004).

[2] Táto ideológia vlastného bývania je konzistentná s *roľníckym* pohľadom na svet. Od toho v 90. rokoch aj väčšinu ľudí v mestách delila len jedna generácia (40 rokov).

[3] Dôležitými výnimkami sú Česká republika a Poľsko.

V tejto kapitole chceme zdôrazniť nevynutnosť rozvíjania bytového fondu takým spôsobom, aby sa opieral o princípy kvality a sociálneho bývania. Myslíme si, že takéto bývanie musí byť prioritou štátu a samosprávnych orgánov, čo predpokladá spoločnú a celospoločenskú víziu. Ako sa budeme snažiť ukázať, táto vízia by mala zahŕňať požiadavku na zintenzívnenie existujúcich programov výstavby, s dôrazom nielen na kvantitu, ale najmä na kvalitu bývania. Základným predpokladom jej naplnenia je teda uvažovať o bývaní nie v zmysle výstavby, ale v zmysle kvality a kritérií adekvátneho bývania. Momentálne má Slovensko najhoršie podmienky bývania v Európskej únii (Norris – Shields 2007). Bez zlepšenia prístupu štátu a samospráv nielen k odstraňovaniu nedostatku bývania, ale aj k odstraňovaniu zlej kvality bývania, sa šance sociálne slabších na dôstojný život nemôžu zvýšiť.

Kvalitatívne aspekty podpory bývania môžeme skúmať v troch dimenziách: adekvátnosť, osobnostný rozvoj a participácia. Považujeme ich za kľúčové z hľadiska právneho štátu, aj z hľadiska budovania liberálnej demokracie, ktorá vidí jednotlivca ako svoj cieľ a nie ako prostriedok ekonomického rastu. Slovensko sa vo viacerých medzinárodných dokumentoch zaviazalo rešpektovať právo na adekvátne bývanie.[4] Bývanie ako súčasť verejnej politiky sa musí chápať holisticky, s vedomím toho, že ovplyvňuje postavenie jednotlivca na trhu práce, jeho politické práva a aj súkromie. V procese odstraňovania nedostatkov v kvalite či kvantite bývania treba ako kľúčový faktor brať do úvahy aj participáciu jednotlivca, ktorou je možné docieliť, aby boli aktivity štátu a samospráv v tomto smere udržateľné.

1 Teoretické aspekty a dilemy vzťahu bývania a chudoby

Vzťah medzi bývaním a chudobou možno chápať rôzne. V niektorých prípadoch je diskusia na Slovensku v oblasti politiky bývania založená na truistických a neprijateľných predpokladoch: ide konkrétne o „argument" naznačujúci akúsi priamu až výlučnú kauzalitu medzi bývaním, čistotou, šancou zamestnať sa, sociálnou integráciou a abstraktným zlepšením kvality života. Nie je akceptovateľné, aby sa uvažovalo napríklad takto: „ministerstvo poskytuje dotáciu na prvotnú výstavbu technickej vybavenosti pre zvýšenie *socio-kultúrnej* úrovne rómskej osady" (Vláda SR 2006), prípadne inak: „... aby mohli byť príslušníci sociálne vylúčených komunít začlenení do spoločnosti a dosiahnuť primeranú životnú úroveň vrátane bývania, musia mať možnosť pracovať a zabezpečiť si dostatočné príjmy. Možnosť zamestnania však priamo podmieňuje dosiahnutá úroveň vzdelania, resp. získaná kvalifikácia, úroveň osobnej hygieny, ktorá je podmienená primeraným bývaním, ale aj celková miera zamestnanosti v určitom regióne a úroveň jej rozvoja" (Vláda SR 2005b).

Teoretické perspektívy, ktoré sa v poslednom storočí formovali na pôde sociológie, humánnej geografie či politických vied, ponúkajú komplexnejšie pohľady na vzťah medzi bývaním a chudobou. Mestská chudoba sa stala predmetom štúdia v súvislosti s migráciou vidieckeho obyvateľstva do miest, industrializáciou a po nej nasledujúcou suburbanizáciou amerických veľkomiest, postkoloniálnou pracovnou migráciou do západoeurópskych miest a s ňou spojenou etnickou segregáciou. Chudoba sa stala

[4] *Vancouverská deklarácia* z roku 1976, *Globálna stratégia bývania* z roku 1988, *Agenda Habitat* z Istanbulu z roku 1996, účelová štúdia OSN *Profily krajín v oblasti bývania – Slovensko* z roku 1999.

predmetom výskumov takisto v súvislosti s narastajúcou veľkosťou miest v krajinách označovaných za rozvojové krajiny. Štúdium mestskej chudoby, najmä na americkom kontinente, má svoje korene v teórii urbánnej ekológie, ktorá vnímala chudobné štvrte veľkomiest ako prechodné funkčné zóny, v ktorých migranti pretrvávali len nejaký čas.[5] Iní teoretici študovali sociálne procesy a ich vplyvy na okolité mestské prostredie v neorganizovaných chudobných štvrtiach. Kritici týchto teoretických perspektív neskôr poukázali na fakt, že niektoré štvrte obývané etnickými menšinami pretrvávajú v stave dlhodobej chudoby, a že životné šance týchto ľudí sú podmienené trhom a aj inými spoločenskými faktormi. Priestorová segregácia, spoločenská izolácia a negatívne efekty koncentrácie chudobných sa intenzívne študovali v súvislosti s kvalitatívnymi aspektmi chudoby.

Sociálna teória používajúca koncept *kultúry chudoby* predpokladala, že chudobní so svojimi spoločenskými normami a správaním tvoria samostatnú subkultúru. Táto má vlastný spôsob života vrátane svojského, netypického pohľadu na svet s minimálnymi ambíciami zmeniť svoj život. Tento pohľad obviňujúci chudobných z toho, že si za svoju situáciu môžu sami, bol podrobený rozsiahlej kritike ako príliš deterministický a privierajúci oči pred štrukturálnymi príčinami chudoby. Tento pohľad je kritizovaný aj za stereotypizáciu, poukazujúc na riziká, ktorým sú vystavené skupiny ľudí označené za „iné“ a na základe svojej „inakosti“ potom vyňaté zo spoločnosti a jej noriem. Zatiaľ čo ľavica poukazuje na chudobu ako na dôsledok pôsobenia ekonomických štruktúr, rasizmu (vrátane štrukturálneho) a rezidenčnej segregácie, koncept kultúry chudoby poskytuje často základňu populárnych argumentov pravice. V krajinách s intenzívnou migračnou dynamikou a silným sektorom sociálneho bývania, ako napríklad Holandsko, sa štúdium segregácie a exklúzie v urbánnom priestore stalo nevyhnutným východiskom pre tvorbu nových modelov verejnej politiky. V americkom kontexte je dlhodobo v centre pozornosti vzťah rasovej suburbanizácie a koncentrácie chudoby v uzavretých štvrtiach k štrukturálnym zmenám v ekonomike a prechodu od industriálnej výroby k službám (Wilson 1987; Massey – Denton 1993).

V posledných desaťročiach sa pozornosť teoretikov upiera aj na rodovo citlivé koncipovanie politiky bývania. Priestorové plánovanie a kvalita bytov mnoho ráz sťažujú tradičnú rolu žien v domácnosti a zároveň im nevytvárajú podmienky na využitie vlastného potenciálu (Beall 1996). Chudobné ženy v mestách sú v dôsledku vysokých poplatkov za bývanie, jedlo, vodu, oblečenie, kanalizáciu a podobne oveľa zraniteľnejšie, než ženy na vidieku. Zatiaľ čo rodová citlivosť preniká do oblastí urbanizmu a plánovania, špecifické požiadavky chudobných žien vo sfére služieb, starostlivosti o deti, rozmiestnenia a fungovania infraštruktúry verejných vodovodov a kanalizácii sa nestávajú predmetom záujmu miest a obcí. Ženy, najmä chudobné, môžu mať špecifické potreby pokiaľ ide o charakter domáceho prostredia. Napríklad všeobecný predpoklad, že zárobková činnosť sa realizuje mimo domova, nemusí platiť univerzálne. Bývanie chudobných však málokedy poskytuje dostatok priestoru na prácu doma. „Racionalizácia“ verejnej dopravy, ktorú najviac využívajú ženy a dôchodcovia, má za dôsledok zníženie počtu spojov do mestských či vidieckych centier. Chudobné ženy sú zároveň vo vyššej miere než muži vystavené zdravotným rizikám spôsobeným nekvalitne postavenými bytmi, nedostatočným prívodom vody, nefunkčnou kanalizáciou či nevyhovujúcim okolím (skládky odpadu, znečistené dopravné siete ako železnica či diaľnice).

[5] Pozri napríklad publikáciu R. Parka et al. ešte z roku 1925.

Rámček 1: Podpora hlavy verzus podpora tehly

Pri snahe rozvíjať kvalitný bytový fond nie je možné vyhnúť sa otázke, či je najlepšou cestou k tomuto cieľu podpora ponuky (priama podpora výstavby bytov) alebo podpora dopytu (vytvorenie systému alokácie príspevku na bývanie). Priama podpora výstavby ponúka v prípade všeobecného nedostatku výhodu relatívne rýchleho doplnenia bytového fondu a zabezpečí slobodu výberu bytu aj príjmovo slabším domácnostiam.[6] Garantuje im aj finančne dostupné bývanie, avšak len v prípade, že sa berie do úvahy nielen cena výstavby, ktorá často určuje nájom, ale aj ceny služieb spojených s týmto novým bývaním.

Podpora príspevku na bývanie zasa zabezpečuje zvýšenie investícií do súkromného nájomného sektora. Rizikom je tu však priveľký nárast ceny bývania či zníženie jeho kvality. Všeobecne akceptovanou spoločenskou výhodou príspevku je jeho pozitívny vplyv na sociálnu a ekonomickú mobilitu. Tento vzťah však všeobecne platí len v lokalitách, v ktorých existuje dostatočný bytový fond, kde sú sociálne byty súčasťou bytových domov alebo štvrtí so zmiešaným vlastníctvom a kde mobilite nebráni diskriminácia a rasizmus.

V neposlednom rade je dôležitý aj legislatívny kontext takejto podpory. Napríklad, ak má príspevok na bývanie prispievať k pracovnej mobilite, nemal by sa viazať na trvalé bydlisko, ale mala by ho upravovať nájomná zmluva. Na Slovensku sa nastavenie príspevku na bývanie niekoľko ráz menilo a jeho logika sa spochybňovala. *Koncepcia štátnej bytovej politiky* k príspevku dodala, že „v nadväznosti na zachovanie dostupnosti bývania pre sociálne slabšie domácnosti je potrebné vypracovať analýzu rámca pre poskytovanie príspevku na bývanie tak, aby sa presnejšie preskúmala možnosť stanovovať podmienky na získanie príspevku nadväzne na veľkosť domácnosti, typ, štandard bývania a skutočné výdavky na bývanie“ (Vláda SR 2005a).

Diskusia, ktorá v realite determinuje rozhodnutia o podpore „na tehlu“ (výstavba) alebo „na hlavu“ (príspevok), je vo veľkej miere ideologická, pričom v takýchto prípadoch stojí výlučne na ekonomických argumentoch zástancov štátu a stúpencov voľného trhu. Ekonometrické modely jednej skupiny autorov varujú pred monopolom štátu a dôsledkami priamej podpory ponuky. Druhá skupina varuje pred infláciou a zvýšením ceny bývania spôsobeným výhradným sústredením sa na adresný príspevok na bývanie (Lux 2002). Kombinácia týchto dvoch mechanizmov má však synergický efekt, keďže každý nástroj poskytuje výhody v inom časovom horizonte a predstavuje diferencované riziká pre jednotlivé cieľové skupiny (Barton 1996). Podľa M. Luxa sa pri odhliadnutí od ekonomických analýz pozitív a negatív týchto dvoch mechanizmov javí podpora výstavby ako vhodnejší mechanizmus, ak jej cieľom je vytvorenie kvalitných bytových podmienok pre chudobných: „... ak by malo základné smerovanie vlády viesť k zníženiu rozpočtových výdavkov, padne potom v rezorte bývania voľba na podporu dopytu. Ak je cieľom vlády z dôvodu zastaraného a nedostatočného bytového fondu zvýšiť kvalitu fondu [...], je najvhodnejšou cestou podpora ponuky. [...] Ak je cieľom vlády odstránenie negatívnych externalít, ako sú sociálna exklúzia či sociálna segregácia, potom je najvhodnejším nástrojom všeobecná podpora dopytu a do problémových oblastí mierená podpora ponuky” (Lux 2002).

[6] Pokiaľ však nie je táto sloboda podmienená výberom bývania v segregovaných či regresívnych lokalitách.

2 Tri dimenzie kvality bývania chudobných

2.1 Adekvátne bývanie

Adekvátnosť bývania sa pre potreby politiky bývania tradične chápe ako finančná dostupnosť a adekvátnosť vo vzťahu k počtu osôb žijúcich v byte.[7] V európskom kontexte sa právo na adekvátne bývanie nechápe ako nárokové, ale ako rámec pre vytvorenie takých podmienok, ktoré by ľuďom umožnili postarať sa o dôstojné bývanie na základe vlastnej aktivity (Pelíšková 2000). Nesúvisí to len s finančnými aspektami, ale zahŕňa to často aj výchovné prvky, ktorým sa na Slovensku nevenovala takmer nijaká pozornosť.

Slovenská republika sa zaviazala, že bude dodržiavať princípy vychádzajúce zo systému medzinárodných dohôd o ľudských právach. Jedným zo základných dohôd v rámci systému je *Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach*. V jeho článku 11(1) sa členské štáty zaviazali, že budú uznávať „právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňujúce dostatočnú výživu, šatstvo, bývanie, a na neustále zlepšovanie životných podmienok. Zmluvné štáty podniknú zodpovedajúce kroky, aby zabezpečili uskutočnenie tohto práva, uznávajúc pre dosiahnutie tohto cieľa zásadnú dôležitosť medzinárodnej spolupráce, založenej na slobodnom súhlase."[8]

Na Slovensku neexistuje vymedzenie pojmu adekvátne bývanie, preto považujeme za smerodajné kritériá vymenované vo *Všeobecnom výklade č. 4*, prijatom Výborom OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Sú to:

- istota právnej formy bývania (nájomný vzťah právne zabezpečený platnou nájomnou zmluvou, trvalý pobyt v mieste bývania atď.);
- dostupnosť služieb, materiálov, zariadení a infraštruktúry (prístup k pitnej vode, hygienickému zariadeniu, odvoz odpadu, kanalizácia, pohotovostné služby);
- finančná dostupnosť (kumulácia poplatkov za nájom, energie a služby spojené s bývaním nesmie obmedzovať uspokojovanie ostatných základných potrieb);
- obývateľnosť (ochrana pred chladom, vlhkom, horúčavou, dažďom, vetrom a inými formami ohrozenia zdravia);
- prístupnosť (možnosť ľahkého prístupu k bezpečnostným či zdravotným službám pre starších ľudí, fyzicky a mentálne postihnutých ľudí a pre deti);
- poloha (miesto bývania, kde je prístup k zdravotným zariadeniam, školám, sociálnym zariadeniam, pracovným príležitostiam);
- kultúrna vhodnosť (možnosť zúčastniť sa na plánovaní obydlí, možnosť vyjadriť kultúrnu identitu a potreby obyvateľov).

Tieto kritériá adekvátneho bývania by mohli naznačovať, že ide o zoznam podmienok, ktorým sa na prvý pohľad dá ľahko vyhovieť realizáciou niekoľkých technických a územnoplánovacích noriem. Skutočné splnenie vymenovaných kritérií však predpokladá odhodlanie vytvoriť podmienky, aby jednotlivec mohol využívať svoju individuálnu slobodu a aby sa do plánovacích procesov mohli zapojiť všetky zainteresované sociálno-ekonomické skupiny.

[7] Za adekvátnosť vo vzťahu k počtu osôb žijúcich v byte sa považuje 1 osoba na 1 miestnosť.

[8] Pre bližšie informácie o aspektoch adekvátneho bývania pozri štúdiu M. Fottu (2004) alebo Nadácie M. Šimečku a ERRC (2004).

2.2 Bývanie a možnosti osobnostného rozvoja

V súvislosti s bývaním vyvstáva na Slovensku niekoľko problémov. Chýba napríklad smerodajná definícia adekvátneho bývania (čo nás núti, aby sme sa odvolávali na medzinárodné dokumenty) a pretrváva nedostatočné prepojenie problematiky adekvátneho bývania s cieľmi sociálnej politiky a mechanizmami sociálnej pomoci. Pojem adekvátnosť bývania poukazuje na také podmienky, v ktorých ľudia môžu viesť plnohodnotný život. Neadekvátne hygienické podmienky znižujú schopnosť ľudí prežiť kvalitný a dlhý život. Napríklad meningitída sa za posledné roky pravidelne objavovala práve u detí na Luniku IX, či jediní ľudia, ktorí museli byť počas povodní dlhodobo evakuovaní alebo zahynuli inak ako vlastnou nerozvážnosťou, žili v chatrčiach rómskych osád. Chýbajúca istota bývania vo forme trvalého pobytu ovplyvňuje nielen kvalitu samotného bývania, ale tiež možnosť bývajúcich participovať na politike v obci a obhajovať svoje záujmy účasťou na komunálnych voľbách. Prípady, keď obec odmietla udeliť trvalý pobyt, sa týkali najmä bezdomovcov, ľudí bývajúcich dlhodobo v ubytovniach, slobodárňach alebo v rómskych osadách.

Život a aktivity jednotlivcov sú ovplyvnené štruktúrou príležitostí, ktoré spoločnosť ponúka. Verejná politika v oblasti bývania by v tejto súvislosti nemala byť zameraná len na riešenie akútnych problémových situácií v podobe *ad hoc* intervencií, ale aj na rozširovanie manévrovacieho priestoru pre hľadanie vlastných stratégií, zohľadňujúcich rodinné zázemie a preferencie. To predpokladá, že problematika bývania bude kľúčovou agendou sociálnej politiky zameranej na marginalizované skupiny. Predpokladá to, že nebude zostatkovou, ale centrálnou kategóriou, ktorá tvorí základ vládou iniciovaných riešení situácie chudobnej populácie.

2.3 Participácia pri tvorbe bývania

Urbanizmus aj územné plánovanie majú za cieľ nastoliť poriadok v komplexnom a nepredvídateľnom svete ľudských aktivít. Územné plány a budovy reprezentujú v takomto chápaní kolektívne objekty, za ktorými sú domácnosti, rodiny či komunity. Ako však zdôrazňuje urbanista a zástanca komunitného plánovania N. Hamdi, plánovanie vrátane plánovania bývania nemôže mať za svoj jediný cieľ vytvoriť *produkt* (budovu). Komunitné plánovanie sa musí sústrediť aj na procesy a participáciu, aby pre jednotlivcov a komunity vytvorilo podmienky na dotváranie svojho okolia. V opačnom prípade sa ľudské procesy menia na objekty a strácajú svoj význam. Bývanie sa tu stáva najnižším spoločným menovateľom – dom, práca a obchod sa pri tejto optike menia na *business* a nákupné štvrte, zdravý pohyb a hra na uzavreté ihriská (Hamdi 2004). Politika bývania by nemala slúžiť len cieľu „ubytovať" či „poskytnúť bývanie", ale mala by pomáhať jednotlivcom, rodinám či komunitám „*vytvárať*" si domov. A hoci sa slovo *domov* tradične spája s predstavou nemennosti, často znamená presný opak – osobný rast a uspokojovanie potrieb a ambícií, napríklad v závislosti od veku, rodu či kultúrnej príslušnosti.

Komunitné plánovanie predpokladá vôľu tradičných inštitúcií verejnej politiky finančne a politicky podporiť pluralizmus a inkorporovať do každodenných rozhodnutí aj dlhodobé ciele. Vytvorenie funkčnej siete aktérov zúčastňujúcich sa na komunitnom plánovaní závisí v maximálnej miere od schopnosti samospráv zapojiť do tohto procesu sieť sociálnych a komunitných pracovníkov, mimovládne organizácie, ale aj miestne inštitúcie ako sú zdravotné strediská či školy. Postrehy detí a mládeže dokážu

napríklad napovedať veľa o bezpečnosti bývania, dostupnosti sociálnych a zdravotných služieb a podobne. Demokracia a participácia nemôžu byť v tomto prípade zúžené na možnosť pripomienkovať územný plán alebo vyjadriť svoj názor pomocou internetovej stránky miestneho úradu.

Treba pripomenúť aj to, že práca architektov, urbanistov či zamestnancov príslušných sekcií miestnych úradov nie je v prípade bývania apolitická. Technické, estetické či ekonomické riešenia majú v konečnom dôsledku svoju konkrétnu politickú dimenziu. Buď sociálnej, politickej a ekonomickej integrácii danej skupiny obyvateľov zabraňujú, alebo k nej prispievajú.

3 Nájomné sociálne bývanie na Slovensku

Kritický nedostatok obecného nájomného bývania charakterizovaného ako sociálne bývanie je ťaživou realitou Slovenska. Odhaduje sa, že na Slovensku momentálne chýba približne 200 000 obydlí.[9] Vlády Slovenskej republiky sa od prvej polovice 90. rokov usilovali podporiť výstavbu, ktorá by tento nepriaznivý vývoj zvrátila. Preferované finančné mechanizmy však reflektovali tlaky vznikajúceho trhového prostredia, čím sa podpora výstavby štátneho alebo obecného nájomného – sociálneho – bývania dostala na vedľajšiu koľaj. V oblasti podpory bývania štát prednostne podporoval zvýhodnené stavebné sporenie (od roku 1993), hypotekárne úvery (od roku 1997) a roku 1996 vytvoril Štátny fond rozvoja bývania, ktorý sa až neskôr jednoznačnejšie upriamil na podporu verejného nájomného bývania. Koncepcia podporných mechanizmov teda uprednostňovala primárne investície strednej vrstvy a tým výstavbu objektov určených do osobného vlastníctva. Roku 1998 bol podiel vlastníckeho bývania na počte dokončených obydlí 74,4 %, roku 1999 už 81 % a roku 2000 až 92,8 % (Szolgayová 2000).

Z hľadiska bytovej výstavby sa situácia na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ javí ako nedostatočná. Roku 2000 bola intenzita bytovej výstavby, čiže počet dokončených bytov pripadajúcich na 1 000 obyvateľov 2,4 a roku 2006 to bolo 2,7, zatiaľ čo v krajinách západnej Európy je to v priemere 6,3 bytu (Norris – Shields 2007). V krajinách, ktoré prešli podobným transformačným procesom ako Slovenská republika, mali hodnoty za rok 2003 takúto podobu: 4,3 bytu v Poľsku; 3,7 v Slovinsku; 2,7 v Českej republike; 1,3 v Litve a 0,3 v Lotyšsku.[10] Porovnanie v hrubých číslach ukazuje, že v rokoch 1970 – 1980 sa dokončilo zhruba 40 000 bytov ročne, roku 1995 to bolo len 6 157 a roku 2000 iba 9 884 bytov (Szolgayová 2000). Paradoxne počet neobývaných bytov patrí v Slovenskej republike k najvyšším v rámci transformujúcich sa krajín.[11] Tento fakt svedčí o slabej schopnosti obcí a miest strategicky pracovať s existujúcim bytovým fondom.

[9] *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2010* schválená uznesením vlády SR č. 636/2005 uvádza: „K dosiahnutiu hodnoty 400 bytov na 1 000 obyvateľov – k priblíženiu sa ku krajinám Európskej únie – chýbalo v Slovenskej republike ku dňu sčítania približne 267 000 bytov. Podľa odborných prepočtov bude pri zachovaní porovnateľných ekonomických podmienok a intenzite výstavby 2,6 bytov na 1 000 obyvateľov ročne chýbať v Slovenskej republike v porovnaní s kvantitatívnou úrovňou Európskej úrovne do roku 2010 okolo 135 000 bytov, ktoré bude potrebné zabezpečiť novou výstavbou“ (Vláda SR 2005a).

[10] *Housing Statistics in the European Union 2004* (2005).

[11] *Program rozvoja bývania mesta Trnava: 2006 – 2011 s výhľadom do roku 2016* (2006).

3.1 Kontext posledných dvoch desaťročí

Zníženie investícií do podpory výstavby sociálneho bývania zaznamenali v 70. a 80. rokoch aj krajiny západnej Európy. Malo to dve príčiny. Jednak sa rozšírilo presvedčenie, že problém povojnového nedostatku bývania je vyriešený, jednak sa ukázala intenzívna potreba znižovať deficit verejných financií (Lux 2002). V 90. rokoch bol už zrejmý odklon od politiky priamej podpory výstavby sociálneho bývania v krajinách západnej Európy.

Popri pociťovanej potrebe znižovať deficit verejných financí, kľúčovým faktorom, ktorý ovplyvnil a minimalizoval intenzitu výstavby nájomného sociálneho bývania na Slovensku, bol nedostatok politickej vôle stanoviť „bývanie pre všetky sociálno-ekonomické skupiny" za jednu z priorít. Naopak, prioritou sa stal prevod štátnych bytov obciam a ich rýchla privatizácia.[12] Dá sa povedať, že Slovensko, podobne ako iné postkomunistické krajiny, prešlo niekoľkými základnými zmenami tzv. východoeurópskeho modelu bývania. J. Hegedüs a I. Tosics (1996) stavajú klasifikáciu tejto transformácie na štyroch základných pilieroch: vytvorenie trhových inštitúcií v sektore bývania; reforma štátneho vlastníctva bytov zameraná na ich prevod do vlastníctva obcí; neskôr privatizácia bytového fondu aktuálnym nájomníkom a obmedzenie centrálnych vládnych dotácií na výstavbu bývania vo vlastníctve obcí či štátu.

3.2 Privatizácia bývania

Podľa *Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2010*[13] bolo podľa odhadov vo vlastníctve obcí a štátu asi 3,5 % bytov, čo znamená, že oproti roku 1991 sa podiel obecných a štátnych nájomných bytov na celom bytovom fonde znížil asi o 24 %.[14] Na porovnanie, v krajinách Európskej únie sa podiel nájomných bytov pohybuje od 19 % do 62 %, pričom verejný nájomný sektor predstavuje v priemere 18 % z bytového fondu (Vláda SR 2005a). Je paradoxné, že už koncepcia z roku 1995 upozorňovala, že treba ponechať približne 20 % domového fondu pre potreby sociálneho bývania. V tom čase však už bola väčšina nájomného bytového fondu sprivatizovaná.

Napríklad v Trnave počet bytov vo vlastníctve mesta klesol zo 7 114 roku 1991 na 760 roku 2006.[15] V Prešove prešlo v roku 1992 pod správu mesta 11 000 bytov, vznikla mestská príspevková organizácia a neskôr, roku 1996, akciová spoločnosť SPRAVBYT s 55-percentným podielom mesta. Po avizovaní možnosti kúpy bytov do vlastníctva podľa *Zákona č. 183/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov* záujem o tieto byty narástol. Mnohé z odkúpených bytov sa hneď ponúkali na predaj na súkromnom trhu s bytmi. V súlade so *Všeobecne záväzným nariadením 70/1997* bolo v Prešove roku 2003 predaných súkromným vlastníkom 607 bytov, zatiaľ čo koncom roku 2005 predstavoval počet mestských bytov v správe SPRAVBYTu už len 855.[16]

---

[12] Na Slovensku sa privatizácia riadila *Zákonom č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov.* Neskoršími úpravami bolo možné odpredávať byty len v prípade, že o kúpu požiadalo najmenej 50 % nájomníkov.

[13] http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/96D14C4C8AC7765CC125706E0053A4A4/$FILE/Zdroj.html

[14] Výstavba nových nájomných bytov takisto nedosahuje dostatočné hodnoty na to, aby sa táto priepasť v blízkej budúcnosti podstatnejšie zmenšila. Roku 2006 predstavovali dokončené nájomné byty 14,8 % z celkového počtu bytov dokončených v danom roku. Roku 2001 mal ukazovateľ hodnotu 10,4 %, roku 2002 dosiahol 16,9 %, roku 2003 až 28,4 %, roku 2004 klesol na hodnotu 12,1 % a roku 2005 opäť vzrástol na 13,7 % (MVRR SR 2006a).

[15] *Program rozvoja bývania mesta Trnava: 2006 – 2011 s výhľadom do roku 2016* (2006).

[16] K 1. januáru 2003 SPRAVBYT v Prešove spravoval 1 846 bytov, kým k 31. decembru už len 1 083.

Väčšinu bytov, ktoré zostali aj naďalej vo vlastníctve miest a obcí, obývajú sociálne slabšie skupiny a neplatiči. Preto je možné predpokladať, že kvalita tohto obecného bytového fondu sa bude naďalej znižovať a nároky na jeho údržbu či prevádzku budú rásť. Dá sa tiež očakávať zvyšovanie finančnej náročnosti bývania práve pre tých, ktorí si to môžu najmenej dovoliť.

Privatizácia predstavovala – popri možnosti, aby sa obce zbavili starého a zadĺženého bytového fondu, ktorého údržbu a zveľaďovanie neboli schopné zabezpečiť – aj možnosť získať do obecného rozpočtu financie. Roku 2000 bola zadĺženosť na 1 bytovú jednotku (najmä na opravy) približne 250 000 Sk (Zapletalová – Antalíková – Smatanová 2003). Vo vlastníctve obcí spravidla ostalo len najhoršie bývanie nízkej kvality, vo väčšine prípadov obývané nájomcami, ktorí si nemohli dovoliť byt kúpiť.

Hoci *Zákon č. 182/1993 Z. z.* poskytol obciam možnosť zastaviť predaj bytov, máloktoré ju využili. Svoje rozhodnutie zdôvodnili tým, že išlo o byty vo väčších bytových domoch, v ktorých by zmiešané vlastníctvo predstavovalo pre obce problém pri financovaní obnovy a bežnej údržby budov.[17] Obce tak stratili ďalšiu možnosť ponechať si bytový fond, ktorý mohol byť postupne využitý pre zabezpečenie vertikálne priepustného nájomného systému. Obce tiež neboli zaviazané, aby získané financie investovali do obnovy alebo výstavby nového bytového fondu.

Hlavným negatívom privatizácie bytov z pohľadu riešenia problému chudoby je zníženie dostupnosti kvalitného bývania pre skupiny, ktoré si môžu dovoliť bývanie len pod hranicou trhového nájmu. Užívatelia bytov reagovali v prvej polovici 90. rokov na to, že bývanie sa stalo kapitálovo intenzívne, zmenami stratégie bývania v domácnosti. Medzi nové stratégie patrí napríklad viacgeneračné bývanie spojené s odsúvaním vstupu do manželstva a rodičovstva, alebo aj bývanie dôchodcov v jednej miestnosti väčších bytov. Rómske osady sa v 90. rokoch začali rozrastať o ľudí, ktorí sa tam presťahovali z miest. Tieto stratégie slúžili slúžili ako ochrana pred negatívnymi následkami ekonomickej transformácie.

Bývanie je jedným z najdôležitejších nástrojov podpory sociálnej kohézie. V spoločnostiach s prehlbujúcou sa diferencovanou príjmovou a sociálnou štruktúrou patrí podpora bývania k tým nástrojom, ktoré zabraňujú tvorbe get, predchádzajú sociálnemu prepadu a bezdomovectvu. Štruktúra bývania chápaná ako pomer nájomného (súkromného a verejného) a vlastníckeho bývania by mala reflektovať sociálnu štruktúru obyvateľstva. Vo všeobecnosti sa o Slovensku dá konštatovať, že počet bytov klasifikovateľných ako nájomné bývanie nezodpovedá počtu domácností, ktoré by mali mať na základe svojho príjmu na takýto byt nárok. Napríklad roku 2000 mnohé podporné mechanizmy pomáhali stavať najmä obydlia, ktoré si ľudia nemohli dovoliť, keďže 60 % domácností malo príjem do dvojnásobku životného minima (Szolgayová 2000).

Jedným z problémov v oblasti bývania je aj skutočnosť, že vládne koncepcie neurčili aktérov, priamo zodpovedných za riešenie adekvátneho bývania pre tých, ktorí si ho nemôžu zabezpečiť sami. Na jednej strane, podľa *Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2005 s výhľadom do roku 2010* sa do úlohy „tvorcu" právneho rámca a po

[17] Z diskusií so správcami bytov v rámci projektu *Tvorba odporúčaní pre politiku sociálneho bývania* (Nadácia M. Šimečku – ERRC et al. 2004).

trebných ekonomických inštrumentov pre aktivity v sektore bývania postavil štát.[18] Na druhej strane, koncepcia predpokladá, že na tvorbu adekvátnych priestorových podmienok sa majú zamerať samosprávy. To so sebou prináša špecifické problémy, keď v centre pozornosti miest a obcí je schvaľovanie územných plánov, kým napríklad otázky bývania starých ľudí a bezdomovcov sa ignorujú alebo nepokladajú za dôležité (Zapletalová – Antalíková – Smatanová 2003).

3.3 Mechanizmy podpory sociálneho bývania na Slovensku

Pod sociálnym bývaním sa v prevažnej miere rozumie nájomné bývanie, ktorého podporou sa štát alebo obce usilujú zabezpečiť rovnováhu na trhu s nájomnými bytmi a umožniť tak prístup k bývaniu tým, ktorí si drahé bývanie nemôžu dovoliť (Lux 2002). Výška nájomného v sociálnych bytoch je nižšia a ich výstavbu a prevádzku do istej miery finančne podporuje štát alebo obec. Investorom a prevádzkovateľom sociálneho bývania môže byť štát, obce, bytové družstvá, neziskové organizácie alebo súkromní vlastníci. Na Slovensku prevažuje model financovania výstavby zo štátnych a obecných zdrojov.

K dôležitým dokumentom pre rozvoj bývania patria v SR *Koncepcia rozvoja bytovej výstavby* schválená uznesením vlády SR č. 1026/1999 a *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2005 s výhľadom do roku 2010* schválená uznesením vlády SR č. 636/2005. Podľa *Dlhodobej koncepcie bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva*, ktorá je „špecifickým doplnením koncepcie štátnej bytovej politiky", treba navrhnúť princípy riešenia a podporné nástroje zabezpečenia primeraného štandardu bývania príslušníkov sociálne vylúčených komunít v závislosti od miestnych sociálnych a ekonomických podmienok. Keďže sa však táto koncepcia prioritne zameriava na bývanie pre „neprispôsobivých rómskych občanov", predstavuje etnizované a čiastkové riešenia, ktorých každodenná realita na úrovni obcí v žiadnom prípade nepripomína systematický posun v oblasti sociálneho bývania. *Program rozvoja bývania* z roku 2006, ktorý vychádza z *Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2010* (Vláda SR 2005a) a ktorého realizáciu finančne podporuje dotáciami štát, definuje širšie podmienky pre sociálne bývanie.

Štát realizuje podporu sociálneho bývania prostredníctvom troch kľúčových finančných mechanizmov: dotáciou na obstaranie nájomných bytov, dotáciou na prípravu územia a výstavbu technickej infraštruktúry a úverom Štátneho fondu rozvoja bývania. Podľa *Výnosu Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania* môžu obce požiadať o štátne dotácie na výstavbu, prestavbu či dostavbu bytov bežného a nižšieho štandardu (MVRR SR 2006b). Dotácia na výstavbu bytov bežného štandardu predstavuje 30 % oprávnených nákladov stavby (náklady na materiály a mechanizmy na výstavbu) a na výstavbu bytov nižšieho štandardu v závislosti od podlahovej plochy 75 % (do 40 m²) alebo 80 % (40 – 60 m²) oprávnených nákladov stavby. Zvyšné percento nákladov na výstavbu v prípade bytov nižšieho

[18] Táto koncepcia sa nám javí neadekvátna pre prípad výstavby bytov nižšieho štandardu pre marginalizované skupiny. Keďže sa výstavba v rómskych osadách a tvorba get neuskutočňuje podľa nejakého univerzálneho rozvojového cieľa, ale v režime krízového riešenia, bolo by vhodné preskúmať jej vplyv na chápanie občianstva, rovnosti či sociálnej pomoci. Je takisto signifikantné, že mnohé nové osady majú pochybnú stavbársku kvalitu, projekty sa zameriavajú iba na výstavbu v úzkom význame, pričom sa často nedodržiavajú kritériá desegregácie ako sú definované v *Dlhodobej koncepcii bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a spôsobe jej financovania* (Vláda SR 2005b).

štandardu musí zabezpečiť obec vo forme finančného vkladu alebo vo forme stavebných prác, ktoré môžu na stavbe odpracovať budúci obyvatelia. Výstavba nových bytov nižšieho štandardu je, vzhľadom na podmienky dotácií, pre obce finančne najatraktívnejším mechanizmom na doplnenie nového nájomného fondu bývania v obciach s limitovaným rozpočtom a v obciach s veľkým zastúpením Rómov.

Dotáciu je možné získať aj na iné formy nadobúdania obecných nájomných bytov určených pre sociálne slabých obyvateľov, napríklad nadstavbami, prístavbami, obnovami a úpravami už existujúcich budov, ale aj kúpou už existujúceho bytu alebo rodinného domu. Práve možnosť zakúpiť napr. opustený dom a zmeniť ho na niekoľko obecných nájomných bytov však obce nevyužívajú. Dotácia na technickú vybavenosť je jasne špecifikovaná v prospech dobudovávania osád – do výšky stanoveného limitu môže dotácia pokrývať 80 % oprávnených nákladov stavby. Na dofinancovanie výstavby môžu obce využiť aj úver zo Štátneho fondu rozvoja bývania.[19]

3.4 Politická vôľa a kvalita bývania

Popri množstve prijatých medzinárodných dokumentov sa SR pripojila aj k *Agende Habitat* z Istanbulu, ktorá bola výsledkom konferencie OSN v roku 1996. Predstavitelia zúčastnených vlád v nej potvrdili spoločné ciele a záväzky postupne plne uplatniť právo na primerané bývanie, tak ako je stanovené v medzinárodných dokumentoch, vyhľadávať aktívnu účasť verejných, súkromných a mimovládnych partnerov pri zaisťovaní právnej istoty bývania, ochraňovať pred diskrimináciou a zabezpečiť rovnaký prístup k finančne dostupnému primeranému bývaniu. S cieľom pomôcť tým, ktorí nie sú schopní zabezpečiť si bývanie v rámci voľného trhu, deklarovali vlády aj odhodlanie rozširovať ponuku finančne dostupného bývania. Z prijatých záväzkov vyplýva, že bývanie sociálne slabších skupín by malo byť rovnakou prioritou ako podpora voľného trhu s bytmi.

V slovenskej legislatíve však právo na bývanie nie je zakotvené. Zodpovednosť za svoje bývanie nesie občan. V oblasti bývania určuje zákon o pomoci v hmotnej núdzi možnosť poskytnúť prístrešie, ktoré je v *Občianskom zákonníku* definované ako prechodné ubytovanie. Príspevok na bývanie je súčasťou dávky v hmotnej núdzi, súvisí teda so zákonom o životnom minime a zákonom o sociálnej pomoci. Samosprávne kraje, obce a úrady práce, sociálnych vecí a rodiny ako hlavní zriaďovatelia zariadení sociálnych služieb patria medzi účastníkov právnych vzťahov.

Sociálne bývanie je na Slovensku problematické ako koncepcia, ale ešte problematickejšie je ako realita. Sám dokument *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2010* priznáva, že v porovnaní s Európou chýba v slovenskom právnom systéme základná právna norma pre oblasť nájomného bývania. Myslíme si, že treba vypracovať zákon, ktorý by upravil práva a povinnosti prenajímateľov a nájomcov bytov, spôsob a termíny platenia nájomného a preddavkov na služby, postup riešenia sporov súvisiacich s výškou a platením nájomného, a ktorý by určil všeobecné podmienky hospodárenia s nájomným bytovým fondom. Otázka kvality sociálneho bývania na Slovensku zostáva nezodpovedaná, chýba sama charakteristika tejto kvality. Iróniou je, že hoci

[19] *Zákon č. 607/2003 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení Zákona č. 536/2004 Z. z., ktoré dopĺňa Nariadenie vlády Slovenskej republiky 650 zo 6. decembra 2006* ustanovujúce podrobnosti o druhoch a výškach poskytovaných podpôr na jednotlivé účely z prostriedkov Štátneho fondu rozvoja bývania.

Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny čiastočne naznačuje niektoré kľúčové aspekty, realita nového bývania signalizuje skôr znižovanie kvality. Spomínaná koncepcia napríklad uvažuje o komunitných centrách ako prostriedkoch na získanie informácií o potrebách a predstavách budúcich nájomníkov o bývaní. Zdôrazňuje dôležitosť komunitných sociálnych pracovníkov pri výbere budúcich nájomníkov, ich rolu pri informovaní občanov o povinnostiach súvisiacich s bývaním, o predpokladanom nájomnom a iných poplatkoch súvisiacich s užívaním bytu a o možnostiach získania príspevku na bývanie a postupe pri jeho vybavovaní. Koncepcia deklaruje aj potrebu vytvorenia vertikálne priepustného systému, v rámci ktorého by mali nájomníci možnosť za pomoci komunitnej sociálnej práce a ďalších aktivít postupovať od nižšieho štandardu k vyššiemu. Tento vertikálne priepustný systém by mal zahŕňať sociálne ubytovne s vrátnicou a poriadkovou službou, byty nižšieho štandardu a obecné nájomné byty. V koncepcii sa takisto uvádza, že lokalizácia výstavby nesmie prehlbovať priestorovú a sociálnu segregáciu, ale musí byť prostriedkom *integrácie* obyvateľov dotknutej komunity, ktorá sa meria vzdialenosťou od obce a prístupom k verejným službám využívaným spoločne majoritnou aj minoritnou komunitou v obci.

Skutočnosť výstavby sociálneho bývania je od týchto odporúčaní vzdialená na míle. Mnohé obce prideľujú nájomné byty za netransparentných podmienok, mnohé napriek tlaku komunitných sociálnych pracovníkov odmietajú poskytnúť neplatičom splátkové kalendáre, na základe ktorých by získali právnu istotu bývania. Mnohé obce stavajú s podporou štátnych finančných mechanizmov byty, ktoré sú jednoznačne určené pre dlhodobý nájom jednej etnicky definovanej skupiny (Rómov) a neobsahujú ani náznak ambície vertikálne priepustného systému. Spravidla sú segregovanejšie než pôvodné osady a stoja niekoľko kilometrov od obcí. Vo všetkých týchto prípadoch sa vláda uspokojila s distribúciou finančných prostriedkov bez záujmu o procesy a o spätnú kontrolu samospráv, ktoré za výstavbu zodpovedajú.

V situácii poznačenej nejasnými definíciami a všeobecným nedostatkom bývania vznikajú čudné situácie, v ktorých sa kvalita sociálneho bývania javí ako prázdny pojem. Napríklad v Čiernej nad Tisou, dokonca v niektorých bytoch vedených v prvej kategórii už desať rokov, netiekla teplá voda, studená iba cez jeden kohútik, a pritom každá rodina dostávala mesačnú faktúru nájomného na 6 000 – 8 000 korún.[20] Primátor mesta nevie, prečo sú byty vedené v prvej kategórii, priznáva, že je to „stará záležitosť a vlečie sa to". Netreba azda pripomínať, že v týchto bytoch bývajú ľudia odkázaní na sociálne dávky. Pri týchto prípadoch sa ukazuje, ako veľmi chýba na Slovensku vertikálne priepustný systém nájomného bývania, ktorý by umožňoval poskytnúť nájomcom byty rozličných charakteristík podľa ich ekonomickej situácie a schopnosti a ochoty platiť poplatky spojené s bývaním.

4 Špecifické prejavy neadekvátneho bývania na Slovensku

Štúdium kvality poskytnutého alebo plánovaného bývania dáva možnosť vnímať klientov bývania nie ako objekty, ale ako aktérov rozvoja. Na nasledujúcich stranách sa zameriame na špecifické problémy skupín vystavených riziku chudoby. Veríme však, že

[20] Primátor Tibor Dulík pre Korzár, 6. október 2004.

otázky, ktoré otvárame, môžu ilustrovať aj všeobecnejšie ciele a kritéria bývania, ako sme ich definovali v úvode textu.

4.1 Rómske osady

Nelegálne rómske osady sú dobrým príkladom problému neadekvátneho bývania a jeho vplyvu na schopnosti jednotlivca v spoločnosti. Tento príklad má zároveň niekoľko ďalších rovín. Pre nasledujúcu diskusiu je dôležité pripomenúť, že väčšina osád nevznikla po roku 1989. Niektoré sú výsledkom perzekučných opatrení z rokov druhej svetovej vojny[21], či ešte staršej minulosti. Jednotlivé osady sú výsledkom historického spoločenského a kultúrneho vývoja, ale často aj náhodných vzťahov. Dve obce vedľa seba môžu mať celom odlišné rómske osady. Detailnú analýzu tohto vývoja a jeho dynamiky poskytuje A. Jurová (2006) na príklade vzniku dnešnej situácie v Letanovciach na pozadí rasizmu, lokálnych vzťahov, vzťahov so štátom či prírodných podmienok. Situácia v rómskych osadách sa v posledných desaťročiach nezlepšila, dokonca sa zhoršila. Na príklade problémov s vlastníctvom pozemkov a problémov s uplatňovaním zákona o trvalom pobyte sa pokúsime načrtnúť, že je to aj dôsledok nejasnej koncepcie adekvátneho bývania, neexistujúcej vízie bývania pre všetkých občanov a nepresne definovaných cieľov štátnej politiky. Tým sa petrifikujú a prehlbujú sociálne problémy.

Pre naše ciele sa budeme riadiť číslami, ku ktorým dospelo *Sociografické mapovanie rómskych osídlení na Slovensku*, ktoré s podporou Svetovej banky, Úradu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity a Kanadskej medzinárodnej rozvojovej agentúry uskutočnili v roku 2004 neziskové organizácie Inštitút pre verejné otázky, S.P.A.C.E. a Krajské centrum pre rómske otázky v Prešove (Radičová 2004). Cenzus rómskych osídlení identifikoval štyri typy bývania rómskej populácie vo vzťahu k majorite: integrované – rozptýlené (rómski obyvatelia žijú v obci rozptýlene medzi majoritou), integrované – koncentrované (rómski obyvatelia žijú v rámci obce, ale koncentrovane v istej časti či častiach), na okraji obce (rómski obyvatelia žijú koncentrovane v okrajovej časti obce) a mimo obce (rómski obyvatelia žijú v osade vzdialenej od obce alebo oddelenej nejakou bariérou). Z mapovania vyplýva, že počet osídlení spadajúcich pod posledné tri spomínané typy (kde rómski obyvatelia žijú koncentrovane) bol 787. Z toho bolo 149 segregovaných osád, teda osád mimo obce. Podľa informácií získaných z mapovania, do segregovaných osád nevedie základná infraštruktúra, sú na okraji alebo mimo obce a viac ako 20 % obydlí v nich je nelegálnych.[22] Takmer tretina rómskych obydlí na Slovensku je nelegálna (32,8 %). Vo väčšine prípadov ide o obydlia v sídlach mimo obce (49 %) a najčastejšie sú to chatrče.[23] Bývanie v segregovanej osade a v nelegálnej chatrči porušuje všetkých sedem kritérií adekvátneho bývania, ako ich definuje Komisia pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vo *Všeobecnom výklade 7 k článku 11.1*.[24] Tieto porušenia, ktoré boli podrobnejšie opísané v iných publiká-

[21] Pozri napríklad štúdiu I. Vagačovej a M. Fottu (2006).

[22] Mapovanie tiež ukázalo, že podobne ako pri pôrodnosti Rómov, aj počty rómskych osídlení sú často prezentované ako nadsadené. Chceli by sme tiež zdôrazniť, že etnické koncentrácie nepovažujeme a priori za problematické a sme proti akýmkoľvek snahám o etnické sociálne inžinierstvo. Avšak to, či jednotlivec bude žiť v etnicky koncentrovanej osade, musí byť založené na jeho vlastnom rozhodnutí a nesmie to byť výsledok getoizačných praktík.

[23] Keďže chatrče tvoria iba 14 % všetkých obydlí a počet nelegálnych obydlí je oveľa väčší, môžeme predpokladať, že ide aj o murované či drevené domy. Aj nelegálnosť teda treba vnímať diferencovane: napríklad v Ondavských Matiašovciach majú domy list vlastníctva, ale stoja na nevysporiadaných pozemkoch.

[24] Pozri popis kritérií adekvátneho bývania v úvode kapitoly.

ciách[25], závažne obmedzujú ľudské práva ako je právo na zdravie, prístup k informáciám a službám, ale aj niektoré procesné práva.

Veľa občianskych úkonov, ako je napríklad účasť na komunálnych voľbách, je na Slovensku podmienených trvalým pobytom. Donedávna platný zákon, ktorý upravoval hlásenie k trvalému pobytu, pochádzal z roku 1982, teda z čias, keď trvalý pobyt mal aj reštriktívny a kontrolný charakter nezlučiteľný s demokraciou a právom na slobodu pohybu (Oravec 2004). Trvalý pobyt bol podmienkou nájomnej zmluvy či vlastníctva, čím jednak ignoroval fakt, že existujú ľudia, ktorí tieto podmienky nespĺňajú (po výkone trestu či žijúci v rómskych osadách), a zároveň naznačoval *ako* štát chce, aby ľudia žili. Nový *Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky*, ktorý upravuje hlásenie k trvalému pobytu, bol prijatý 1. júla 1998 a účinnosť mal nadobudnúť od 1. januára 2000. Opakovanými novelizáciami sa jeho účinnosť päť razi posunula[26] a zákon napokon nadobudol účinnosť 1. júla 2006, teda osem rokov po jeho prijatí. Na základe týchto prieťahov sa Rómom žijúcim v nelegálnych obydliach odopieral trvalý pobyt a s ním súvisiace práva.[27]

Podobný problém je badateľný aj pri procese prevodu pozemkov patriacich neznámym vlastníkom na obce. Tento transformačný proces patrí medzi najpomalšie na Slovensku. A podobne ako v prípade transformácie bytového sektora v mestách, aj v prípade transformácie pôdy na vidieku profitovali z tohto procesu Nerómovia. Štát nevyužil túto transformáciu na strategické riešenia, medzi nimi aj na zlepšenie podmienok života ohrozených skupín. Vysoké ceny, rozdrobené vlastníctvo a nákladný proces tvorby stavebnej dokumentácie mali za následok, že si mnohí Rómovia nemohli individuálne riešiť svoje bývanie a že problém neriešili ani samosprávy.[28] V mnohých prípadoch, ako napríklad v obci Svinia, stojí v pozadí obecnej politiky vo vzťahu k rómskemu obyvateľstvu aj nedostatočná ústretovosť majority. V iných prípadoch, najmä v menších obciach, narážajú obce na nedostatok financií.

Štát rieši problémy spojené s bývaním Rómov najmä podporou výstavby sociálnych bytov nižšieho štandardu a dotáciami na výstavbu infraštruktúry. Táto výstavba však často len udržiava, alebo dokonca prehlbuje problémy spojené s integráciou týchto ľudí. Hoci neexistuje oficiálny monitoring a evaluácia výstavby bytov nižšieho štandardu, ktorá by sa zameriavala na kvalitatívne aspekty novoposkytnutého bývania, podľa nášho názoru je nevyhnutné upriamiť pozornosť na nasledovné problémy: nedostatočnú motiváciu obcí na výstavbu, nekvalitný proces výstavby, neadekvátne využívanie práce budúcich nájomníkov na dofinancovanie stavieb vo výške 20 % obstarávacích nákladov, vysokú sumu nákladov na výstavbu, kultúrnu nevhodnosť nového bývania, netransparentnosť výberu budúcich nájomníkov, aplikovanie demotivujúcich postupov, neadekvátne správcovstvo bývania a nevhodnú lokalizáciu, ktorá spôsobuje priestorovú segregáciu (Nadácia M. Šimečku 2007).

Segregácia je najakútnejším problémom novej výstavby. Existujú indície, že realizácia štátnej politiky podpory bývania, ktorá spadá pod kompetencie obcí, nezohľadňuje princípy sociálnej inklúzie a vytvára etnicky segregované zóny s vysokým

[25] Pozri napríklad štúdiu M. Fottu (2004).
[26] Naposledy sa tak stalo 30. septembra 2004, deň pred nadobudnutím jeho účinnosti.
[27] Pre dynamiku vývoja tohto problému pozri štúdiu M. Fottu (2004).
[28] Pozri aj štúdiu M. Bučeka (2000).

potenciálom pre vznik sociálne patologických javov. Najznámejší je prípad Letanoviec, kde štát nebral do úvahy, že sa obec za štátne alebo európske peniaze môže legitímne zbavovať Rómov a namiesto integrácie ich ešte viac segregovať.

Nízka kvalita nového bývania pre Rómov na vidieku sa prejavuje typom bytov, ich veľkosťou a nízkou kvalitou použitých materiálov a stavebných techník. Počet obyvateľov na jedno obydlie v Európskej únii je 2,5 (Norris – Shields 2007: 70). Na Slovensku je to 3,2 obyvateľa, v chatrčiach rómskych osád až 6,3 obyvateľa (priemer v neintegrovaných rómskych obydliach je podľa mapovania 7,5). Nové obydlia pre Rómov v Stráňach pod Tatrami sa „preslávili" tým, že v nich pol roka po kolaudácii nikto nebýval, lebo stavebná firma opravovala drevené schody, ktoré neboli dostatočne stabilné. Pár mesiacov po kolaudácii viedli tieto schody do plesnivých miestností, pretože do bytov zatekalo cez strešné okná. Vina sa pripisovala nájomcom bytov, ktorí údajne nevetrali. Alebo iný príklad: Rómami obývaná časť Lučenca oficiálne nazvaná Osada verejnej čistoty (!) zápasila od kolaudácie s nefunkčnou kanalizáciou, a to aj napriek tomu, že projektu bola udelená cena Štátneho fondu rozvoja bývania. Nemálo prípadov riešení havarijného stavu prívodu vody sa v minulosti takisto vybavilo jednoducho odstavením.

4.2 Mestské getá

V októbri 2003 magistrát mesta Košice vyhlásil, že vysťahuje z Lunika IX posledné nerómske rodiny. Takýmto spôsobom *de facto* pristúpil na tvorbu etnizovanej verejnej politiky. Hoci viaceré presťahované rodiny bolo možné charakterizovať ako „neplatičov", kritériom ich presťahovania bolo to, že boli Nerómovia.[29] Odkaz vyslaný občanom mestom Košice bol: Lunik IX bude čisto rómskym sídliskom – getom. Mesto sem presťahovalo Rómov z celých Košíc bez ohľadu na ich sociálnu situáciu a integračný potenciál. Z niektorých sociologických teórií, najmä z tzv. Shellingovho modelu segregácie vyplýva, že aj nepatrné preferovanie určitého typu susedov podľa farby pleti (alebo etnicity) môže neskôr viesť k úplnej segregácii (Shelling 1971). Košice sú príkladom situácie, keď sa v dôsledku rozhodnutí verejnej politiky vytvára geto. Ide o proces, ktorý M. Vašečka (2006) aj v prípade sídliska Stará Tehelňa v Prešove charakterizuje ako nedobrovoľnú segregáciu.

Napriek tomu, že kritériá kvality obecného bývania sú v kompetencii komisií pri mestských úradoch, samosprávy nemajú dostatočnú kapacitu zbierať, spracúvať a vyhodnocovať informácie o potrebách bývania podľa jednotlivých sociálno-ekonomických a etnických skupín. To sa týka aj schopnosti zodpovedne monitorovať kvalitu výstavby či kvalitu poskytovaných služieb. Podľa *Dlhodobej koncepcie* sa samosprávy majú aktívne zúčastňovať na vytvorení podporných sociálnych služieb, ktoré by predchádzali vzniku neplatičstva a vytvárali podmienky na prepojenie problematiky bývania s problematikou zamestnanosti. Podľa prieskumu J. Zapletalovej, väčšina miest nemá predstavu o sociálnom a demografickom profile obyvateľov a teda nevie určiť, ktoré skupiny potrebujú urgentnú starostlivosť v oblasti bývania (Zapletalová – Antalíková – Smatanová 2003). Možno predpokladať, že asi polovica obcí nemá ani aktuálny

[29] Nadácia Milana Šimečku zdokumentovala roku 2004 v rámci projektu *Obhajoba práv Rómov na bývanie na Slovensku* prípad Rómky, ktorá nepatrí medzi neplatičov a usiluje sa z Lunika IX odsťahovať už desať rokov. Okrem obštrukcií zo strany úradov, pri ktorých ju niekoľko rokov viac ráz žiadali, aby si napísala novú žiadosť o byt v inej lokalite (čím sa vždy dostala na koniec poradovníka), sa niekoľko ráz zmenili kritériá prideľovania nájomných bytov a skupiny, ktoré sú uprednostnené.

územný plán, tento tradičný inštrument komplexného strategického plánovania, ktoré obciam ukladá zákon. Navyše mnohé obce nedisponujú ani potrebnými odbornými kapacitami (Vláda SR 2005a).

V prípade mnohých vzniknutých get je zarážajúca najmä účasť štátu. V prípade Starej Tehelne v Prešovesa sa cez Štátny fond rozvoja bývania priamo podporovala prestavba bytových domov na uliciach Majakovského a Sabinovskej, z ktorých boli Rómovia vysťahovaní a do ktorých sa nebudú mať možnosť vrátiť. Hoci si štát môže v prípade dotácií stanovovať podmienky, vôbec od mesta nepožadoval, aby si sformulovalo ciele z hľadiska riešenia sociálnych problémov. Napriek tomu, že Stará Tehelňa mala byť postavená ako sídlisko pre neplatičov, minimálne v jednom prípade bol na Starú Tehelňu presťahovaný rómsky nájomník, ktorý nemal nijaké podlžnosti voči mestu, a to pod zámienkou, že sa do bytu na Sabinovskej bude môcť vrátiť po sanácii budovy (Mušinka 2006).

M. Vašečka a ostatní autori v zborníku o Starej Tehelni pripomínajú, že najzávažnejším problémom vytvorenia geta na Starej Tehelni je to, že vylučuje ľudí zo života mesta, fragmentuje mesto, a tým znižuje schopnosť sociálnej kohézie jeho obyvateľov. „Geto je, inými slovami, územie, ktoré sa stáva etnicky homogénne v heterogénnej spoločnosti, [...] územie sa uzatvára z hľadiska možností mobility, život začína podliehať anómii, okolie sa voči územiu negatívne vymedzuje, rastie vzájomná závislosť jeho členov a obyvatelia sú viacnásobne vylúčení. Tieto charakteristiky je možné zaznamenať vo výraznej miere v prípade Starej Tehelne v Prešove“ (Vašečka 2006: 180). Inými slovami, geto obmedzuje možnosť jednotlivcov viesť slobodný život.

Dlhodobým riešením prevencie vzniku mestských get je desegregácia a vytvorenie vertikálne priepustného systému bývania. Hoci je tento proces pri pohľade na súčasné obecné projekty takmer čistou teóriou, princípy, na ktorých stojí, hodno spomenúť. Vertikálne priepustný systém bývania je založený na flexibilnosti zúčastnených strán, individuálnej motivácii a na pocite vlastnej zodpovednosti za úroveň bývania (Kaštil 2000). Vertikálne priepustný systém bývania by mal pozostávať z niekoľkých typov bývania, ktoré by poskytovali nájomcom možnosť bývať podľa ich predstáv, ale aj ekonomických možností. Takýto systém by pomohol riešiť problémy s dlhmi, neplatičstvom a segregáciou, na druhej strane by motivoval sociálnu, ekonomickú a priestorovú mobilitu nájomníkov.

Prax na Slovensku prináša poznatok, že takýto postup je nevyhnutný. Napríklad podľa J. Červeňa je prvým krokom k vytvoreniu podobného systému pre Lunik IX kategorizácia jednotlivých bytových domov s cieľom zvýšiť úroveň bývania na tomto sídlisku podľa princípu zásluhovosti. Potreba kategorizácie bývania je jedným z ďalších logických a nevyhnutných krokov, ktoré je potrebné na Luniku IX realizovať, ak chceme zvýšiť zodpovednosť obyvateľov za stav bývania a motivovať ich k uhrádzaniu mesačných zálohových platieb, k údržbe bytov a pod. Vychádzame pritom zo skúsenosti s výkonom osobitného príjemcu na dávku v hmotnej núdzi a zároveň s realizáciou projektu komunitná sociálna práca: ak je občan zaradený do systému IOP (inštitút osobitného príjemcu) napr. už od roku 2004, pravidelne uhrádza náklady spojené s bývaním, spláca vzniknutý dlh, o byt, v ktorom býva, sa riadne stará, udržiava v ňom čistotu, byt je vymaľovaný a pod., „musí“ mať isté výhody oproti občanovi, ktorý neplatí vôbec, byt, v ktorom býva, je zanedbaný, zdemolovaný atď. Zaviesť „kategorizáciu bývania“ je potrebné taktiež z dôvodu motivácie občanov – „oplatí sa mi platiť, lebo mám

šancu bývať lepšie". Má to byť zároveň aj motivačným faktorom v zmysle „ak si budem plniť určené povinnosti, mám šancu na lepšie bývanie".[30] Návrh kategorizácie bytového fondu Lunika IX, ktorý je konzistetný s návrhom J. Červeňa, ráta s tromi kategóriami podľa súčasného technického stavu jednotlivých bytových domov a bytov v nich, podľa čistoty vo vchodoch a v okolí domov, pričom jednotlivé kategórie (I. – III.) by mali postupne spĺňať všetky technické parametre na zabezpečenie dodávky jednotlivých médií (teplo, teplá úžitková voda, studená voda, energie v spoločných priestoroch, výťahy a pod.). Tento mestský plán však nezahŕňa podmienku desegregácie: hoci sa zameriava na vytvorenie interne diferencovanej ponuky bývania, zároveň predpokladá výstavbu niekoľko tisíc ďalších bytov v tej istej lokalite.

4.3 Bývanie dôchodcov

Starí ľudia sú jednou zo skupín najviac ohrozených chudobou. Hoci si to obce a mestá uvedomujú a vo svojich koncepciách a iných strategických dokumentoch o bývaní prisudzujú tomuto problému veľkú dôležitosť, v reálnom živote sa nerieši. Väčšina starých ľudí obýva po privatizácii veľké byty či rodinné domy, ktorých prevádzku a údržbu si mnohí, finančne závislí na starobných dôchodkoch, postupne nebudú môcť dovoliť. Mesto Prešov napríklad roku 2003 poskytlo jednorazový príspevok 109 dôchodcom v hodnote 215 000 Sk (458 000 Sk dostalo 165 rodín s nezaopatrenými deťmi). Podľa poznatkov správcovských spoločností sa mnohí ľudia, ktorí si odkúpili byt do vlastníctva, dostali do situácie, že ich byt je pre nich energeticky príliš náročný. Využívajú preto len pár izieb, ktorých vykurovanie si môžu dovoliť. Stáva sa, že v starých domoch s centrálnym kúrením bez samostatných meračov platia kúrenie nad vlastnú spotrebu. Ceny za energie sú pritom jedinou položkou, na ktorej sa dá v budúcnosti ušetriť vhodnými technologickými zásahmi (napríklad zateplením, úpravou spoločných priestorov ako sú dvory, alebo výťahy, ktoré sú pri veľkých bytových domoch pre starých ľudí kľúčové). Keďže mnohí z nich často do fondu opráv odvádzajú len minimálne finančné príspevky, z takto získaných financií často nie je možné pokryť ani najnutnejšie opravy.

Alternatívou by v prípade dostatku obecného nájomného bývania bolo presťahovanie sa do sociálnych bytov. Avšak v spoločenskej klíme, kde sa súkromné vlastníctvo stalo cieľom a vizitkou jednotlivca, nie je vždy ľahké preferovať sociálne nájomné bývanie. Byty, ktoré v súčasnosti obce a mestá nazývajú sociálnymi, sú často staré schátralé a patria do nižšieho štandardu. Stigmatizácia sociálneho bývania nie je fenomén typický len pre Slovensko. Aj v iných európskych krajinách (Veľká Británia, Švédsko) obyvateľmi týchto bytov často boli (napriek deklarovanému univerzálnemu prístupu) migranti a ekonomicky najslabší občania. Stigma v súvislosti s nájomným sociálnym bývaním je neoddeliteľnou súčasťou diskriminácie, segregácie a exklúzie. Stigma spojená so sociálnym bývaním však nie je dôsledkom inherentnej neadekvátnosti samej koncepcie sociálneho nájomného bývania, ale odzrkadľuje spoločenské hodnoty a aj nedostatok strategického plánovania na lokálnej úrovni. Zatiaľ čo v prípade mladých rodín je táto stigma minimálna (mnoho obcí plánuje výstavbu sociálnych nájomných bytov na podporu mladých rodín), jej tieň pretrváva v prípadoch, keď sa obecné nájomné bývanie pokladá za nástroj pomoci chudobným.

[30] Pozri J. Červeň: Kategorizácia bývania na Luniku IX, konečne! (1/3), 6. marec 2007, http://cerven.blog.sme.sk/clanok85234.html. Pozri aj http://cerven.blog.sme.sk/clanok-85590.html, 20. jún 2006.

Postupná zmena predstáv spájaných so sociálnym bývaním je možná iba dlhodobým zlepšením jeho kvality a vytvorením vertikálne priepustného systému sociálneho bývania, ktoré nie je „šité na mieru“ jednotlivých skupín obyvateľov. Chudobní ľudia budú vždy v pozícii nájomcov, ani vytvorenie silného trhu s lacnými komerčnými nájomnými bytmi im však nezaručí kvalitné bývanie bez toho, aby štát stanovil komplexné kritériá kvality, vytvoril siete sociálnej komunitnej práce, aby samosprávy realizovali vlastné programy bývania, ktoré by súkromným investorom slúžili ako príklad a vytvárali rovnováhu v pomere kvality a finančnej efektivity bývania.

5 Záver

Kvalitné bývanie je výsledkom dlhodobého procesu, počas ktorého sa uspokojujú základné, ale aj širšie sociálne a kultúrne potreby jednotlivcov, domácností a komunít. Verejnými politikami v oblasti bývania sa zároveň plnia aj medzinárodné záväzky štátu v oblasti ľudských práv. Hodnotenie kvality bývania chudobných na Slovensku nie je jednoduché, znemožňuje ho nedostatok relevantných údajov a množstvo faktorov, ktoré ovplyvňujú situáciu v regiónoch a determinujú riziká pre rozličné skupiny obyvateľstva. Pri absencii štandardného monitoringu alebo hodnotenia programov výstavby sociálneho bývania je evaluácia ponechaná na individuálne iniciatívy mimovládnych organizácií alebo jednotlivých miest a obcí. Pre mnohé obce je pritom podpora sociálneho bývania pre chudobných v poradí dôležitosti až za podporou komerčného súkromného bývania a za podporou bývania mladých rodín. Pre nejednu obec predstavuje sociálne bývanie finančnú položku, ktorá sa v porovnaní s inými prioritami dá oveľa ťažšie politicky obhájiť. Mnohé obecné zastupiteľstvá nemajú schopnosť komunikovať s obyvateľmi a hľadať optimálne riešenia.

Plánovanie, ktoré je zamerané na čisto komerčné aspekty bývania, spôsobuje etnizáciu a z toho vyplývajúcu stigmatizáciu obecného nájomného bývania. Bývanie pre chudobných, a tým aj prevencia koncentrácie chudoby, by sa malo stať neoddeliteľnou súčasťou strategického plánovania samosprávy. Toto plánovanie si však vyžaduje istú víziu, istú dávku politického odhodlania a nepredpojatosti pri zvažovaní potrieb aj pohnútok zúčastnených strán.

5 ŽIVOTNÉ PROSTREDIE
Diferencovaná distribúcia environmentálnych pozitív a rizík a vplyv chudoby na životné prostredie

Richard Filčák

V tejto kapitole sa budeme zaoberať tak pozitívnym, ako aj negatívnym vplyvom životného prostredia na jednotlivcov a skupiny a konceptom environmentálnej nespravodlivosti. Ochrana životného prostredia a boj proti chudobe sú prepojené problematiky, ktoré sa navzájom podmieňujú viac, ako by sa mohlo na prvý pohľad zdať. Veľa chudobných ľudí žije na miestach, ktoré sú kontaminované priemyselným znečistením, pravidelne zaplavované, alebo sa nachádzajú v blízkosti skládky či pod komínmi priemyselných závodov. Pre ľudí žijúcich v chudobe je bezprostredné prírodné okolie zdrojom prežitia a nástrojom zmiernenia ťažkej sociálnej situácie.

1 Chudoba a environmentálna nespravodlivosť

Politická transformácia, ktorá sa začala po roku 1989, mala jeden neplánovaný pozitívny dôsledok: zlepšila sa kvalita životného prostredia, pretože mnohé problematické centrálne riadené a dotované fabriky neprežili privatizáciu a skrachovali. Globalizácia a otvorenie ekonomiky znamenali, že mnoho polotovarov a chemických látok, ktoré sa predtým vyrábali na Slovensku, sa začalo dovážať z tzv. rozvojových krajín a štátov, ktoré nie sú členmi EÚ. Ďalším faktorom, ktorý zlepšil životné prostredie, bolo postupné zavádzanie nových technológií a prijímanie prísnejších noriem EÚ (Barnes – Barnes 1999; McCormick 2001). Toto zlepšenie sa však javí iba ako dočasné, pričom sa mení charakter zdrojov znečistenia. Navyše je to zlepšenie na úkor iných krajín, kam sa presunula výroba mnohých najproblematickejších produktov, a tým aj negatívne environmentálne dopady.

To, aké má extenzívna priemyselná výroba dopady na životné prostredie, ilustrujú nasledujúce dva príklady. Zatvorené Rudné bane Rudňany zanechali po sebe devastujúce dedičstvo priemyselného odpadu. Odpad znečisťuje okolitú vodu a pôdu zvýšeným množstvom najmä ťažkých kovov – ortuti, medi, arzénu, kadmia, olova a zinku. V pôde pri skládkach v okolí závodu Chemko Strážske boli zase namerané 20-krát vyššie koncentrácie PCB (polychlórovaných bifenylov) než v kontrolnej oblasti (v jednej zo skládok to bol napr. až 100-násobok PCB). Podľa analýz Greenpeace, ale aj Ústavu preventívnej a klinickej medicíny (ÚPKM), sú kontaminované sedimenty odpadového kanála závodu Chemko, rieky Laborec, ale aj Zemplínskej šíravy. Veľmi vysoký obsah PCB (2 až 4 mg/g sušiny) sa zistil vo vzorkách sedimentu z niekoľko kilometrov dlhého odpadového kanála ústiaceho do rieky Laborec. U pracovníkov Chemka sa vo zvýšenej miere prejavili ochorenia štítnej žľazy. Kontaminované miesta predstavujú značné riziko pre ľudí, ktorí žijú v ich okolí. Často ide o nízkopríjmové skupiny, ktoré majú obmedzenú možnosť migrovať alebo sa presídliť do bezpečnejšej oblasti.

Krach spomínaných fabrík mal však aj ďalšie obete – ľudí, ktorí stratili prácu. Boli to najmä tí s nižším vzdelaním a malou šancu uplatniť sa inde. Rudné bane Rud-

Rámček 1: Definície environmentálnej spravodlivosti

a) Definícia formulovaná na konferencii „First National People of Color Environmental Leadership Summit" v USA roku 1991:

Environmentálna spravodlivosť je rovné zaobchádzanie so všetkými rasami, kultúrami a príjmovými skupinami vo vzťahu k rozvoju, prijímaniu a vykonávaniu environmentálnych zákonov, nariadení, programov a politík. Rovné zaobchádzanie znamená, že žiadna národnosť, etnická alebo sociálna skupina by nemala niesť neprimeraný podiel negatívnych environmentálnych následkov, ktoré sú výsledkom činnosti priemyselných podnikov, samospráv alebo komerčných podnikov, alebo sú výsledkom federálnych, štátnych, miestnych a kmeňových programov a politík.

b) Definícia vyplývajúca z výsledkov podujatia „The 1st Central and Eastern European Workshop on Environmental Justice" v Budapešti roku 2003: *Environmentálna nespravodlivosť existuje, keď sú členovia znevýhodnenej etnickej, minoritnej alebo inej skupiny neprimerane vystavení environmentálnemu riziku alebo nebezpečenstvu na lokálnej, regionálnej alebo celoštátnej úrovni a neprimerane trpia a sú vystavení porušovaniu základných ľudských práv, vyplývajúcemu z environmentálnych faktorov a keď sa im upiera prístup k investíciám do životného prostredia a k prírodným zdrojom a keď sa im upiera prístup k informáciám a k rozhodovaciemu procesu a prístup k spravodlivosti v záležitostiach týkajúcich sa životného prostredia.*

Podmienky environmentálnej spravodlivosti existujú vtedy, keď sú environmentálne riziká, nebezpečenstvá a investície rovnomerne rozložené bez priamej alebo nepriamej diskriminácie na všetkých úrovniach právneho systému, keď je prístup k environmentálnym investíciám a prírodným zdrojom rovnaký, keď sú informácie, účasť na rozhodovacom procese a dostupnosť spravodlivosti v environmentálnych záležitostiach prístupné všetkým.

ňany boli (a stále sú) vážnou environmentálnou hrozbou, ale dávali prácu nízko kvalifikovaným robotníkom z okolia. Uzavretie rudňanských baní prakticky znamenalo, že zamestnanosť v okolitých obciach dramaticky poklesla a napríklad v rómskych osadách sa priblížila nule.

Znamená to, že zlepšovanie životného prostredia a zlepšovanie životnej úrovne predstavujú dva navzájom protirečivé ciele? V tejto kapitole sa pokúsime argumentovať, že nie. Sme presvedčení, že medzi dobrou verejnou politikou, zameranou na znižovanie chudoby, a úsilím o zlepšovanie životného prostredia existuje mnoho styčných bodov. Na príklade chudobných rómskych komunít sa dá demonštrovať, ako sociálna neistota zvyšuje exploatáciu prírodných zdrojov. Rómovia ako etnická minorita taktiež čelia fenoménu, ktorý sa v anglofónnej literatúre označuje ako environmentálna nespravodlivosť.

1.1 Koncept zraniteľnosti a oprávnení

Koncept environmentálnej zraniteľnosti *(vulnerability)* upozorňuje na multidimenzionálne vplyvy, ktorým sú vystavení ľudia žijúci v nepriaznivom životnom prostredí, čo sú vystavení jeho dopadom, alebo majú neadekvátny prístup k prírodným zdrojom. Zraniteľnosť v tomto kontexte vyjadruje mieru vystavenia rôznym environmentálnym

rizikám, ktoré priamo a nepriamo ovplyvňujú jednotlivca a môžu viesť k životným „katastrofám“ (Bankoff 2004). Ľudia v ťažkej sociálnej situácii alebo tí, ktorí sú vystavení diskriminácii, môžu byť zraniteľnejší vo vzťahu k environmentálnym hrozbám, či už ide o prírodné katastrofy (napríklad záplavy), alebo kontamináciu pôdy a pod. Lokalizácia sídel, v ktorých žijú chudobní, do rizikových oblastí zväčša nebýva náhodná, ale je výsledkom komplikovaných sociálnych procesov, ekonomických záujmov a verejnej politiky. Keďže chudobným chýbajú finančné prostriedky, majú obmedzené možnosti výberu preferovanej lokality a následného presídlenia.

Vyššia miera zraniteľnosti znamená, že k sociálnemu ohrozeniu sa pridáva aj environmentálne. Environmentálne ohrozenie znižuje kvalitu života ľudí a navyše na nich kladie rozličné dodatočné finančné (napr. na ochranné opatrenia proti záplavám) a nefinančné náklady (napr. spojené so zdravotnými následkami). Rôzna zraniteľnosť rôznych skupín obyvateľstva je determinovaná kontrolou prístupu k prírodným zdrojom. V tomto zmysle problémom nie je nedostatok prírodných zdrojov (napr. územia na stavbu domov alebo pitnej vody), ale oprávnenie na využívanie týchto zdrojov. Právne kompetencie, mocenské postavenie umožňujúce (napríklad) kontrolovať rozhodovací proces a nepísané pravidlá v komunitách ovplyvňujú zraniteľnosť skupín či jednotlivcov. Oprávnenia (*entitlements*) sú podľa A. Sena (1999) základnou podmienkou pre rozvoj jednotlivcov aj skupín. Tento autor si kladie otázku, ako ľudia získavajú alebo strácajú kontrolu nad zdrojmi. Podľa neho napr. „hlad je príznakom toho, že niektorí ľudia nemajú čo jesť – nie je príznakom toho, že by bol nedostatok potravy na jedenie. Zatiaľ čo druhý prípad môže byť príčinou prvého, je to iba jedna z mnohých príčin“ (Sen 1981: 1).

A. Sen (1981) a neskôr M. Leach, R. Mearns a I. Scoones (1999) vidia oprávnenia ako silný faktor v rozvoji komunít a v budovaní ich kapacít. Sú dôležité aj z hľadiska vzťahu životného prostredia a chudoby. V prípade existencie rôznych spoločenských skupín s rôznym mocenským postavením a kontrolou oprávnení na využívanie prírodných zdrojov môže silnejšia skupina vytlačiť slabšiu skupinu do lokalít, ktoré nie sú pre ňu z komerčného hľadiska zaujímavé. Popretie oprávnení na využívanie prírodných zdrojov a rozhodovania o nich môže pre slabšiu skupinu znamenať, že im v podstate ostáva iba ilegálny prístup k týmto zdrojom.

1.2 Getoizácia a environmentálne riziká v oblastiach obývaných marginalizovanými skupinami obyvateľstva

Samosprávy, ktoré čelia ekonomickým problémom a ktorých obyvatelia sú pod silným sociálnym tlakom, sú zvyčajne ochotnejšie akceptovať environmentálne škodlivú výstavbu na svojom území. Dúfajú, že investície prinesú ekonomickú prosperitu a pracovné miesta. Takéto očakávania v ekonomicky slabých lokalitách nachádzajú odpoveď v „racionálnom“ správaní podnikateľov, ktorí pre svoje projekty hľadajú miesta, kde očakávajú najmenší odpor. Takýmito miestami môžu byť pozemky v blízkosti obydlí marginalizovaných skupín obyvateľstva. Chudobní alebo inak marginalizovaní obyvatelia nemajú ekonomickú ani politickú moc, ktorou by mohli ovplyvniť umiestnenie a podobu navrhovaných projektov. Napríklad skládka komunálneho odpadu alebo prevádzka produkujúca exhaláty sa najpravdepodobnejšie umiestni v „horšej“ časti obce. Keď supermarkety z Prešova hľadali miesto na skládku svojho odpadu, našli ho v tesnej blízkosti rómskej osady vo Svinej. Ako nám v rozhovore povedal jeden z nerómskych

obyvateľov Svinej, „rómska osada aj tak vyzerá ako skládka, takže ak tam bude viac odpadu, je to vlastne jedno."[1]

Postupom času sa miesta obývané marginalizovanými skupinami môžu stať priestorom, kde sa koncentrujú rôzne environmentálne kontroverzné aktivity a kde vlastne zlyháva sociálna kontrola a porušujú sa sociálne normy. Nastáva getoizácia verejného priestoru – vznikne miesto mimo hraníc sféry „normálneho" života. Takéto miesta sú priestorom, kde nemá zmysel investovať, kde je v podstate dovolené všetko. Getoizácia verejného priestoru predstavuje štrukturálnu nerovnosť medzi sociálnymi skupinami obyvateľstva.

Environmentálne riziká prispievajú k vytvoreniu špirály zhoršovania životných podmienok. Ohrození obyvatelia musia napríklad investovať do ochranných hrádzí či platiť za škody spôsobené napríklad povodňami, čo znižuje ich šance na sociálnu alebo geografickú mobilitu. Domy, ktoré vlastnia, strácajú na trhu hodnotu aj vplyvom environmentálnych faktorov, a tým sa stávajú nepredajnými. Nízke ceny takýchto nehnuteľností lákajú do chudobných lokalít ďalších chudobných.

1.3 Distribúcia pozitívnych a negatívnych dopadov životného prostredia podľa sociálneho statusu a etnického pôvodu

Jedným zo základných princípov koncepcie trvalo udržateľného rozvoja je princíp riadeného a usmerňovaného rastu s vyváženým zastúpením ekonomických, sociálnych a environmentálnych aspektov. Európska komisia v *Stratégii trvalo udržateľného rozvoja* (European Commission 2001) vidí tento princíp ako proces, pri ktorom v dlhodobom horizonte musia ísť ruka v ruke rast, sociálna kohézia a ochrana životného prostredia. Inými slovami, ekonomický rast a sociálna súdržnosť majú vplyv na ochranu životného prostredia a na to, v akom prostredí ľudia žijú.[2]

Existujú rozličné typy osídlení, kde žijú chudobní. Často ide o veľmi jednoduchý typ bývania, ktorý sprevádzajú neistota v užívaní, nejasné vlastnícke práva, nelegalizovaný pobyt a nedostatočný prístup k pitnej vode. Osídlenia chudobných sú spravidla lokalizované na predmestiach alebo v okrajových častiach obcí. Ako konštatuje M. Davis (2004: 5), „chudobní sú nútení usadiť sa v rizikovom a inak nepoužiteľnom teréne – na strmých svahoch hôr, pri riekach a v záplavových oblastiach. Hľadajú útočisko v neobsadených lokalitách, v smrtiacom tieni rafinérií, chemických tovární, toxických skládok alebo pri železničných tratiach, resp. diaľniciach". R. O. Bullard (1993) uvádza, že v Spojených štátoch žije až 15 miliónov Afroameričanov v priestoroch, kde jestvuje jedna alebo viacero starých environmentálnych záťaží. Z celkového počtu oficiálne povolených komerčných skládok sa až 60 % nachádza v prevažne afroamerických alebo latinoamerických komunitách. Výsledky štúdií, ktoré uskutočnili Priatelia Zeme vo Veľkej Británii a v Škótsku, potvrdili, že lokality, ktorých obyvatelia nemajú ekonomickú a politickú moc, budú s najväčšou pravdepodobnosťou vybrané za miesta na budovanie environmentálne škodlivých stavieb (Stephens – Bullock – Scott 2001; Scandrett 2000). Priatelia Zeme sa v Británii zamerali na výskum priemyselných podnikov, ktoré podliehajú integrovanej kontrole a prevencii znečistenia (*In-*

[1] Vlastný rozhovor, júl 2004.

[2] *The European Sustainable Development Strategy 2001: A sustainable Europe for a better World* http://ec.europa.eu/sustainable/sds2001/index_en.htm

tegrated Pollution and Prevention Control, IPPC).[3] Výsledky výskumu ukazujú, že z celkového počtu 667 podnikov bola takmer polovica lokalizovaná v oblastiach, kde obyvatelia mali priemerný ročný príjem menší ako 15 000 libier a len päť z nich sa nachádzalo v oblastiach, kde obyvatelia mali priemerný ročný príjem nad 30 000 libier (Friends of the Earth 2001).

V správe *Kvalita životného prostredia a sociálna deprivácia* (*Environmental Quality and Social Deprivation*), ktorá bola vypracovaná pre Environmentálnu agentúru Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, tím nezávislých expertov prišiel k záveru, že tri najzávažnejšie body prelínania kvality životného prostredia a sociálnej deprivácie sú: záplavy, lokalizácia priemyselných podnikov a kvalita ovzdušia. Vo všetkých troch prípadoch autori našli súvislosť medzi výškou príjmov a stupňom vystavenia zvýšeným environmentálnym rizikám (Walker et al. 2003). Podľa správy žilo v záplavových oblastiach osemnásobne viac ľudí z najnižšieho príjmového decilu ako z najvyššieho. Z 3,6 milióna ľudí, ktorí žijú do jedného kilometra od priemyselných podnikov klasifikovaných podľa smernice IPPC, bolo šesťnásobne viac ľudí z najnižšieho príjmového decilu než z toho najvyššieho.

Environmentálne riziká môžu mať rôzne formy. Krátko sme sa zmienili o problematike záplav vo vzťahu k sociálnej situácii ľudí. Hurikán Katrina v New Orleanse tiež ukázal, že najväčšie bremeno následkov znášali chudobní obyvatelia predmestí. Podobná situácia je aj na Slovensku a týka sa marginalizovaných rómskych osád. Tieto bývajú často postavené práve v záplavových oblastiach, keďže sú to jediné miesta, kde majoritné obyvateľstvo toleruje ich umiestnenie (Filčák 2007). Možno predpokladať, že situácia mnohých takto marginalizovaných ľudí sa vo vzťahu k povodniam bude zhoršovať spolu s postupujúcimi klimatickými zmenami.

Z výsledkov medzinárodných výskumov vyplýva určitá spojitosť medzi distribúciou environmentálnych rizík a sociálnou situáciou resp. etnickou príslušnosťou. Podobné konštatovanie platí aj pre Slovensko. Na základe terénneho výskumu zameraného na rurálnu chudobu na východnom Slovensku je možné identifikovať štyri typy distribúcie environmentálnych rizík: (1) pôsobenie nebezpečných látok a nebezpečných chemikálií, (2) ohrozenie záplavami, (3) nedostatočný prístup k pitnej vode, (4) diskriminačný spôsob nakladania s odpadmi (Filčák 2007; Steger et al. 2007).

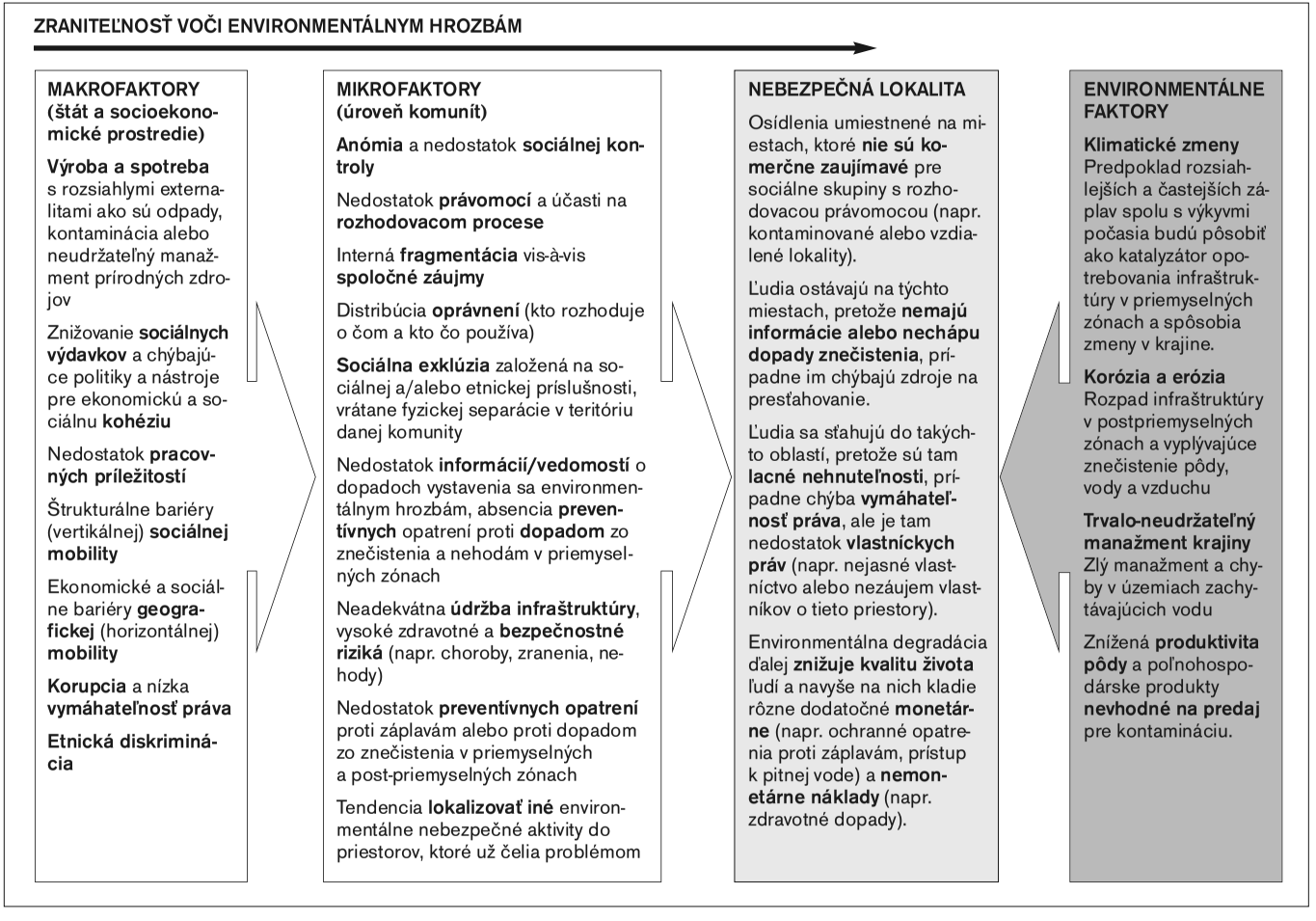
1.4 Pôsobenie nebezpečných látok a nebezpečných chemikálií

Nedostatok priemyselných noriem alebo ich nedostatočné uplatňovanie v praxi, nevhodné technológie, netransparentnosť, zlý manažment, ale aj nedostatočná znalosť environmentálnych a zdravotných rizík spojených s niektorými výrobnými postupmi a produktmi zanechali na mnohých miestach dedičstvo v podobe kontaminovanej pôdy a vody. Napríklad v š. p. Chemko Strážske sa v priebehu rokov 1959 až 1984 vyrobilo 21 500 ton farieb obsahujúcich polychlórované bifenyly (PCB) a vyprodukovalo sa viac ako 1 600 ton odpadu, kým došlo na základe poznatkov o dopadoch PCB k zákazu používania farieb obsahujúcich túto látku.[4] Ďalším príkladom je jedna z najchu-

[3] EÚ prijala roku 1996 smernicu, ktorá nariaďuje členským štátom registrovať zdroje znečisťovania životného prostredia a zavádza zmeny pri ich povoľovaní. *Smernica 96/61/ES* (*Council Directive EU 96/61/ES on Integrated Pollution Prevention and Control*) je súbor opatrení zameraných na prevenciu znečisťovania, na znižovanie emisií do ovzdušia, vody a pôdy, na obmedzovanie vzniku odpadu a na zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadu.

[4] Pre viac informácii o PCB pozri napríklad Ulrich – Raszyk (2002).

Obrázok 1: Štrukturálne faktory a diferencované riziká environmentálneho ohrozenia



dobnejších oblastí v Krompachoch – Hornádska ulica, obývaná nezamestnanými Rómami i Nerómami, najmä bývalými pracovníkmi Kovohút Krompachy. Ulica sa rozprestiera priamo pod komínmi tejto továrne. Aj keď sa miera exhalátov v súčasnosti výrazne znížila, svah nad obydliami je dodnes kontaminovaný. Zdá sa, že ľudí na takomto a iných podobných miestach drží chudoba spojená niekedy s nedostatkom vedomostí. Ako sme už skonštatovali, chudoba zároveň do týchto miest privádza ďalších ľudí.

1.5 Ohrozenie záplavami

Záplavy a s nimi spojené škody na zdraví a majetku sú stále častejšie. Ich rozsah i frekvencia sa budú pravdepodobne zvyšovať (Rosa 2001; Roberts 2001). Je to dôsledok klimatických zmien, environmentálne nevhodného manažmentu povodí a napokon toho, že v oblastiach s rizikom záplav podstatne rastie počet obyvateľov a intenzita ekonomických aktivít.[5] V tejto kapitole nás však zaujíma, ako sa mení riziko pravidelných záplav v závislosti od sociálneho postavenia alebo etnickej príslušnosti jednotlivcov a skupín.

Silné dažde roku 1998 spôsobili najhoršie povodne v histórii Slovenska. Inokedy pokojné riečky na východnom Slovensku sa zmenili na smrtiaci prúd. Podľa údajov Ministerstva pôdohospodárstva (MP SR 1999) povodne zasiahli 10 850 obyvateľov zo 75 dedín. Zomrelo 47 ľudí, pričom 42 z týchto obetí boli Rómovia z chatrčovej osady v Jarovniciach, ktorá leží v údolí riečky Malá Svinka.[6] Pre nerómskych obyvateľov, ktorí bývajú v dedine nad údolím, povodeň nemala až také tragické následky ako pre Rómov žijúcich v nižšie položenej časti dediny. Ako priznali niektorí z jarovnických Rómov, chatrče z drevených dosák a kameňov si postavili v údolí z finančných dôvodov. „Nemali sme kde inde žiť, tak sme stavali tam."[7] Vláda pod tlakom verejnej mienky (ktorú ovplyvnili tragické následky povodní) pristúpila k riešeniu tejto konkrétnej lokality, investovala do rozvoja miestnej infraštruktúry a dala zregulovať riečne koryto, čo by malo v budúcnosti zabrániť záplavám v tejto dedine. No Rómovia na iných miestach Slovenska (napr. Olejníkov, Švedlár, Ubľa) ešte stále žijú v povodňami ohrozených lokalitách.[8]

Uvedené príklady podporujú tvrdenie, že existuje spojitosť medzi výškou environmentálneho rizika (v tomto prípade záplav) a sociálnou situáciou či etnickou príslušnosťou dotknutých ľudí. Pôda, ktorá je pravidelne zaplavovaná, má nižší ekonomický význam a hodnotu. Chudobní Rómovia sa tak usadzovali na miestach, kde im to dovoľovala ich ekonomická situácia a vôľa majoritného obyvateľstva, ktoré disponovalo mocou a zdrojmi.

[5] Pozri napríklad materiál: Oznámenie komisie rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Manažment rizík povodní. Prevencia, ochrana a zmiernenie škôd po povodniach. Brusel, 12.07.2004. KOM(2004)472 v konečnom znení.

[6] Podľa oficiálnych údajov z 3 650 prihlásených stálych obyvateľov obce Jarovnice je 2 585 Rómov.

[7] *Waters leave racist residue in Jarovnice.* Slovak Spectator. Volume 4, Number 15/1998. http://www.slovakspectator.sk/clanok-6500.html.

[8] Povodeň roku 2006 zasiahla obec Beniakov tak, že z 570 obyvateľov muselo byť evakuovaných asi 100, pričom v drvivej väčšine išlo o miestnych Rómov. Pozri *Zaplavení Rómovia z Beniakoviec začali upratovať svoje domy.* Rómska tlačová agentúra, 6. jún 2006. Pozri aj prípad Ubľa na: http://rpa.sk/rpa.php?lang=SK&m=ALL&show=5627.

1.6 Rozdielny prístup k pitnej vode

Prístup ku kvalitnej pitnej vode sa pokladá za základné ľudské právo. Slovensko sa prijatím *Medzinárodného paktu o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach* zaviazalo, že umožní svojim občanom dôstojný život (čl. 11 a 12). Roku 2002 Komisia OSN pre ekonomické, sociálne a kultúrne práva schválila k spomenutému paktu *Všeobecnú poznámku č. 15* (*General Comment no. 15*), ktorá uznáva právo na vodu ako jedno zo základných ľudských práv.

Podľa rozsiahleho prieskumu životných podmienok rómskych domácností, ktorý realizoval UNDP, takmer štvrtina z nich čerpá vodu z krytej studne alebo vrtu a 13 % využíva verejný zdroj vody v obci. Vodu z prameňa alebo potokov využívajú takmer 4 % rómskych domácností. Naopak, v nerómskych domácnostiach výrazne prevažuje (73 %) zabezpečenie vody prostredníctvom verejného vodovodu (Filadelfiová – Gerbery – Škobla 2006).

V kvalitatívnom prieskume tridsiatich náhodne vybraných rómskych osád na východnom Slovensku malo len sedem obcí prístup k vode rovnaký pre Rómov i Nerómov (Filčák 2007). To znamená, že v týchto prípadoch neexistoval pre majoritné a minoritné obyvateľstvo rozdiel v dostupnosti vody ani v jej kvalite.

Prístup k pitnej vode sa dá pomerne ľahko vyriešiť technickými opatreniami. Často napríklad stačí dostavať potrubie. Problém je, že chudobní ľudia nemusia byť vždy schopní za vodu zaplatiť a môžu o prístup k vode zase náhle prísť z jednoduchého dôvodu, že ich vodárenské spoločnosti odpoja (viď napríklad permanentné problémy s prístupom k vode na košickom sídlisku Lunik IX alebo v Trebišove). Je preto dôležité pozerať sa na problém prístupu k vode z hľadiska základných ľudských práv, berúc do úvahy celkovú ekonomickú situáciu marginalizovaných skupín.[9]

1.7 Diskriminačný spôsob hospodárenia s odpadmi

Aj manažment zberu a nakladania s odpadmi môže predstavovať oblasť nerovnakého zaobchádzania a diskriminácie znevýhodnených skupín. Zber a spracovanie odpadu sa stáva pre mnoho samospráv kľúčovým problémom. Striktná legislatíva, zvyšujúci sa objem odpadu a vyššia cena jeho spracovania sú v tomto ohľade dôležitými faktormi. S lepšou informovanosťou a možnosťami účasti na rozhodovacom konaní sa stáva zriaďovanie nových skládok veľmi komplikované. Mnohí obyvatelia sa snažia vyhnúť poplatkom spojeným s odpadovým hospodárstvom ilegálnymi skládkami. Umiestnenie legálnych aj nelegálnych skládok sa riadi vo veľkej miere mocenskými vzťahmi v rámci samosprávy. Je málo pravdepodobné, že niekto bude vytvárať ilegálnu skládku v blízkosti obydlí bohatých alebo tých, ktorí majú politickú moc. Je rovnako málo pravdepodobné, že by tam vznikla aj nová legálna skládka.

[9] Globalizácia, dohody o voľnom obchode a zmena chápania úlohy štátu otvorili trh s vodou nadnárodným spoločnostiam. Podľa Programu OSN pre ľudské sídla (*United Nations Human Settlements Programme*) vo svete už viac ako polovica mestských obyvateľov závisí od súkromných spoločností, ktoré im poskytujú vodu, a táto voda je drahšia než z verejných zdrojov. Je otázne, ako sa chudobných dotkne postupné zvyšovanie ceny vody. Privatizácia vodárenských spoločností na Slovensku môže mať v tomto prípade veľmi citeľné dôsledky.

2 Vplyv chudoby na životné prostredie – využívanie prírodných zdrojov na prežitie

Svetová komisia pre životné prostredie a rozvoj v takzvanej *Brundtlandovej správe* konštatovala, že chudoba je jednou z hlavných príčin a spúšťačov globálnych environmentálnych problémov (WCED 1987). Je kľúčovým faktorom v ochrane životného prostredia, lebo príroda predstavuje pre ľudí postihnutých chudobou posledné východisko. Zlá sociálna situácia núti chudobných využívať lokálne prírodné zdroje až za hranicu ich obnoviteľnosti – často nie na vlastnú spotrebu, ale ako zdroj alternatívneho príjmu v situácii, keď prírodné zdroje poskytujú poslednú možnosť ako prežiť ťažkú ekonomickú a sociálnu situáciu.

Tento tlak predstavuje čoraz väčší problém v tzv. rozvojových krajinách, kde chudobné komunity priamo závisia na svojom životnom prostredí. V odbornej literatúre sa hovorí o špirále rastu chudoby, posilňovaného rastúcim tlakom na životné prostredie (Shelton 1999; Dobson 1998; Blacksmith Institute 2002; Geisler – Essy 2000). Výsledkom je totálna degradácia životného prostredia. Hoci to môže prekvapiť, určité paralely k situácii v tzv. rozvojových krajinách nájdeme aj na Slovensku. Individuálna ekonomická situácia priamo ovplyvňuje spôsob, akým sa ľudia správajú k životnému prostrediu. Nízke mzdy, nezamestnanosť, zvyšujúce sa ceny energií a vody stimulujú jednotlivcov, aby hľadali nové spôsoby ako prežiť. Príroda a prírodné zdroje sú prirodzený materiálny zdroj, predovšetkým na vidieku. Pri takomto využívaní prírodných zdrojov nastávajú dva problémy: problém trvalej udržateľnosti ekosystémov a problém konfliktov medzi tými, ktorí majú vlastnícke práva a tými, ktorí ich nemajú.

Médiá často prezentujú Rómov ako bezohľadných ničiteľov životného prostredia. Jeden spoločenský týždenník nazval svoj článok o Rómoch a zbere lesných plodov „Kobylky" s podtitulom: „Zatiaľ čo tatranskí Rómovia na lesných plodoch zarábajú, medvede sužuje hlad".[10] Podsúva sa tu absurdné spojenie medzi hladujúcou lesnou zverou a lesmi zdevastovanými Rómami. V prípade Národného parku Slovenský raj sa Rómovia z osady Letanovský Mlyn stali terčom obvinení, že vytínaním stromov zámerne ničia prírodné dedičstvo. Vyzerá to tak, že podľa bežného názoru sú Rómovia (prípadne príslušníci iných marginalizovaných skupín) škodcami životného prostredia. Prehliada sa skutočnosť, že ilegálneho a trvalo neudržateľného využívania prírodných zdrojov sa dopúšťajú aj Nerómovia, a to často v oveľa väčšej miere a s horšími následkami. Ako príklad môže poslúžiť „hospodárenie" niektorých urbariátov, alebo priemyselné holoruby praktizované správcami lesov.

Vyššie spomenutá logika ilustruje určitý diskriminačný postoj k otázke, kto má právo na zdravé životné prostredie. Kľúčovú rolu pri obviňovaní Rómov však zohráva aj nepochopenie reality zhoršovania sociálnej situácie celých skupín obyvateľstva. Ilegálny výrub stromov je pre chudobné komunity často jediný spôsob, ako si v zime zabezpečiť teplo. Zber lesných plodov predstavuje pre dlhodobo nezamestnaných ľudí alternatívny (často jediný) sezónny príjem. Ak počet sociálne odkázaných stúpa, zvyšuje sa aj tlak na životné prostredie.[11] Typický je príklad vykurovania domov drevom

[10] Plus 7 dní, č. 31, 2006.

[11] Dôležitý fakt je aj to, že Rómovia ako etnická skupina boli historicky vždy vylúčení z vlastníctva pôdy (Csalog 1994).

Rámček 2: Zber druhotných surovín a environmentálne riziká

Zber druhotných surovín a ich recyklácia predstavuje špecifickú formu tieňovej ekonomiky, ktorá sa rozvinula v chudobných vidieckych oblastiach, ale aj v mestách Slovenska. Zbierajú sa najmä kovy. Z environmentálneho hľadiska je tento tieňový trh kontroverzný. Na jednej strane sa zvyšuje miera recyklácie odpadov, a tým klesá dopyt po spracovaní primárnych surovín. Na druhej strane (ak si odmyslíme, že sa pri takomto zbere často porušujú vlastnícke práva) podobné formy zárobku môžu mať nepriaznivé ekologické následky a ohrozovať zdravie ľudí.

Roku 1995 sa v maďarskej obci Heves odohrala tragédia. Muži z rómskej osady našli na neďalekej skládke vyhodené autobatérie. Doma sa z nich pokúšali vyextrahovať olovo tým, že batérie rozbíjali a olovo tavili (ide o dobre predajný kov). Z batérií sa uvoľňovalo olovo, ktoré kontaminovalo celé okolie, predovšetkým záhrady, v ktorých olovo tavili. Tam sa však hrali aj deti a následkom kontaminácie olovom zahynulo jedno z nich. Testy zistili, že koncentrácia olova v pôde dosahovala miestami 270-násobok povoleného limitu.

V lete roku 2004 boli v obci Bystré odcudzené kovové poklopy z opustených nádrží v budove bývalej tehelne na okraji obce. Sú to štyri nádrže (tri s kapacitou 15 kubických metrov a jedna s kapacitou 30 kubických metrov). Obsahujú zmes esterových kyselín, olejov a sírovodíku. V dôsledku krádeže unikli do okolia jedovaté látky a environmentálnej katastrofe zabránila len rýchla reakcia miestnej samosprávy.

z lesa alebo drevom z vlastných obydlí (Autonomia Foundation 2004; Ladanyi – Szelenyi 2005).

Podľa nášho názoru správanie, pri ktorom sa využíva prírodné bohatstvo, je vlastné tak Rómom, ako aj väčšinovému obyvateľstvu. Problém ilegálnej ťažby dreva alebo zberu lesných plodov sa však často interpretuje v úzkom rámci environmentálnej etiky, pričom sa neprihliada na štrukturálne nerovnosti a sociálne príčiny intenzívneho využívania prírodných zdrojov.

2.1 Recyklácia odpadov a zber druhotných surovín

Pravdepodobne najproblematickejšou a v určitých ohľadoch aj najnebezpečnejšou formou, ako doplniť nízky alebo absentujúci príjem, je zber odpadu a zber druhotných surovín. Roku 2004 otvorili vo Svinej novú skládku odpadu, ktorá slúži najmä supermarketom z Prešova. Skládku zriadili v časti obce, kde sa nachádza rómska osada. Takáto prax umiesťovania skládok do oblastí, kde žijú marginalizované skupiny, nie je náhodná. V anglofónnej literatúre sa vzťah obyvateľov k problematickým stavbám vyjadruje slovným spojením *not in my backyard* (nie v mojej blízkosti). Jednotlivci a skupiny so silnejším finančným a sociálnym kapitálom majú väčšiu šancu ovplyvniť podobné rozhodnutia vo svoj prospech.

Pre tých najchudobnejších sa skládka stáva aj zdrojom finančného príjmu. V okolí skládky v obci Svinia sa v podstate vytvoril mikroekonomický systém, kde popri obyvateľoch Svinej prichádzajú hľadať potraviny alebo obchodovateľné komodity aj ľudia z osád v Hermanovciach, Jarovniciach, Chminianskych Jakubovanoch a ďalších. Popri priamom konzumovaní potravín (vyhodených zo supermarketov po prekročení

záručnej lehoty alebo pre biologickú závadnosť) tu vznikol aj systém obchodovania s použiteľnými komoditami. Kovy sa recyklujú a predávajú do zberní. Všetky tieto činnosti sú vysoko rizikové tak zo zdravotného, ako aj environmentálneho hľadiska.

Spôsobujú aj devastáciu sociálneho statusu a sebaúcty ľudí, ktorí sa takto živia. Ľudia, ktorí sú súčasťou tohto mikroekonomického systému, sú stigmatizovaní. Takýmto spôsobom sa prepadajú až na samé dno sociálnej hierarchie. Ako to charakterizovala sociálna pracovníčka z Hermanoviec, „nevidela som pred tým [pred znížením sociálnych dávok], že by niektoré z rodín, ktoré poznám, chodili nakupovať na skládky. Ako sa ale zhoršuje ich sociálna situácia, mnohí to robia. Akoby už nezáležalo, čo si o nich ostatní myslia."[12] Tak, ako sa zhoršuje sociálna situácia a nastáva prepad do absolútnej chudoby, posúvajú sa aj normy toho, čo je akceptovateľné. Pre niektorých to môže byť hrabanie sa v odpade, pre iných ilegálny výrub dreva (napríklad v prísne strážením národnom parku).

3 Zamestnanosť, životné prostredie a chudoba

Krachy priemyselných podnikov a prevádzok v 90. rokoch prispeli znížením emisií k zlepšeniu životného prostredia, zároveň však spôsobili zánik mnohých takých pracovných miest, ktoré vyžadovali minimálnu kvalifikáciu. Tento vývoj prebiehal súčasne s nástupom nových technológii a zmien v organizácii práce. Vstup nových technológii do už existujúcich odvetví často znamená zvýšenie produktivity práce na úkor existencie pracovných miest. Ako príklad môže poslúžiť štátny podnik Lesy Slovenskej republiky. Z približne 36 000 pracovníkov z roku 1990 zostalo roku 2005 necelých 13 000 (MP SR 2006). Mnohé z činností v tomto podniku sa v súčasnosti vykonávajú externe a mnoho nízko kvalifikovaných pracovných miest zaniká.

Aj keď sa dá predpokladať, že mnoho z prepustených pracovníkov si našlo pracovné uplatnenie inde, veľká skupina ľudí s nízkou kvalifikáciou sa stala dlhodobo nezamestnanými. Pre časť z nich predstavuje životné prostredie alternatívny zdroj príjmu.

Rámček 3: Rudňany ako ilustrácia environmentálnych a sociálnych dôsledkov transformácie ekonomiky v deväťdesiatych rokoch

Obec Rudňany leží približne 15 km juhovýchodne od okresného mesta Spišská Nová Ves v Hnileckých vrchoch. Najväčší rozvoj zaznamenala po roku 1945. Rozširovanie priemyselnej zóny v miestnych baniach kulminovalo kapacitou ťažby 1 milión ton za rok a bol tu vybudovaný nový priemyselný závod. Rast priemyselnej výroby prilákal do oblasti mnoho nových ľudí, ktorí tu našli pracovné uplatnenie najmä v robotníckych (prevažne baníckych) profesiách.

Baníctvo a spracovanie rúd malo devastujúci vplyv na životné prostredie. Od roku 1950 až do konca 80. rokov závod vypúšťal do ovzdušia okolo 60 ton ortuti ročne. Okrem ortuti išlo o emisie olova, zinku, medi či arzénu. Okolo bývalých prevádzok rudnianskych baní je dnes viac ako 40 km^2 kontaminovanej pôdy. Koncentrácia olova je tu približne 1 mg/kg (Koči 1994), zatiaľ čo slovenské normy povoľujú 0,1 mg/kg. Uzavretie bane bolo z environmentálneho hľadiska dôležité, hoci kontaminácia, ktorá na mieste zostala, predstavuje časovanú bombu pre budúcnosť.

[12] Vlastný rozhovor, august 2004.

Uzavretie banského závodu však malo aj iné ako environmentálne dôsledky. Znamenalo pre oblasť sociálny šok. Z takmer 2 500 zamestnancov z roku 1990 poklesol počet pracovníkov začiatkom deväťdesiatych rokov na necelých 150. Situácia najhoršie postihla ľudí s nízkou kvalifikáciou. Mnohí z nich si už prácu nenašli. Špecifickou skupinou, na ktorú dopadla situácia pravdepodobne najtvrdšie, boli obyvatelia rómskych osád, štrukturálne diskriminovaní na trhu práce. Nezamestnanosť v osadách sa priblížila k 100 percentám. Drvivá väčšina Rómov tu obýva dve osady – Pätorácke a Zabíjanec. Kým prvá sa nachádza na kontaminovanej pôde, v podstate na skládke banského odpadu, a je navyše v závalovom pásme, druhá leží na území bývalej úpravne rudy a hospodárskeho dvora podniku, kde sa akumulujú rôzne druhy znečistenia.

Ako ilustruje príklad Rudnian, zlepšenie kvality životného prostredia znamená niekedy zhoršenie sociálnej a ekonomickej situácie. Centrálne riadená ekonomika poskytovala nekvalifikovaným pracovníkom lepšie pracovné príležitosti než súčasné trhové hospodárstvo. Mohla to robiť vo veľkej miere vďaka tomu, že udržiavala a podporovala environmentálne problematické priemyselné odvetvia. Z tohto zorného uhla by sa mohli environmentálne a sociálne ciele chápať ako navzájom protikladné – podľa nášho názoru to tak však nemusí byť.

Zamestnanie predstavuje veľmi dôležitý spôsob predchádzania chudoby a sociálneho vylúčenia.[13] Životné prostredie a prírodné zdroje sa môžu stať dôležitým zdrojom pracovných príležitostí, pričom nemusia mať na prírodu nepriaznivý vplyv. Ide o takzvané „zelené“ pracovné miesta. Teoreticky ich môžeme definovať ako pracovné miesta v ochrane prírody, manažmente prírodných zdrojov, v zavádzaní environmentálnych technológií a spôsoboch získavania energie.

Výhodou stratégie podpory takýchto miest by mohlo byť vytváranie pracovných príležitostí predovšetkým vo vidieckych oblastiach s vysokou mierou chudoby, vysokou nezamestnanosťou a nízkou mobilitou pracovnej sily. Dva základné faktory dôležité pre tvorbu takýchto pracovných miest sú: 1. úloha štátu v podpore tvorby „zelených“ pracovných miest a 2. inštitucionálne začlenenie marginalizovaných ľudí a skupín do takýchto projektov.

Podľa štúdie pre potreby Európskej komisie bolo roku 2001 v EÚ viac ako 2 milióny ľudí zamestnaných v tzv. ekologickom priemysle (ECOTEC 2001). Okolo 1,5 milióna z nich pracovalo v odpadovom hospodárstve, na odstraňovaní dopadov znečistenia a ďalších okolo 650 000 v manažmente prírodných zdrojov. Dopyt po environmentálnych produktoch a službách generoval ďalších prinajmenšom 2,6 milióna pracovných miest (horný odhad je až 4 milióny).

Dobrým príkladom spojenia ekonomických, sociálnych a environmentálnych cieľov je projekt nazvaný „Európska únia sociálnych firiem zameraných na opätovné používanie a recykláciu“.[14] Ide o sieť zameranú na podporu aktivít v pracovne náročnom priemysle s nízkymi ziskami, ktorý však môže ponúknuť veľa pracovných miest

[13] Aj keď, samozrejme, nie jediný – ako ukazujú iné príspevky v tejto knihe.
[14] *Re-use and Recycling European Union Social Enterprises*, RREUSE

ľudom s nízkou kvalifikáciou. Sieť už bola schopná vytvoriť viac ako 40 000 stálych pracovných miest.

Akokoľvek sú možnosti pre vytváranie pracovných príležitostí v odpadom hospodárstve zaujímavé, musíme mať na pamäti dve základné prekážky. V tejto oblasti už aj na Slovensku dominujú veľké firmy. Pre chudobných ľudí, ktorí nemajú sociálny ani finančný kapitál, je vytvorenie legálneho zamestnania veľmi komplikované. Navyše, zamestnanie v odpadovom hospodárstve sa často vníma stigmatizujúco – môže ešte viac prehĺbiť etnické a iné stereotypy. Príklady RREUSE a pokusov v Latinskej Amerike vytvoriť s pomocou mikropôžičiek podielnické družstvá naznačujú, že tieto aktivity môžu byť úspešné. Obrovskú príležitosť predstavuje najmä podpora výroby energie z obnoviteľných zdrojov. Decentralizovaná výroba energie namiesto podpory jadrových a uhoľných elektrární by pri podobnom objeme investícií mohla vytvoriť niekoľkonásobne viac pracovných príležitostí.[15]

4 Záver

Vzťah medzi chudobou a životným prostredím je na Slovensku pomerne málo preskúmaná téma. Je to však problém, ktorý je veľmi dôležitý z hľadiska ľudí znevýhodnených v prístupe k prírodným zdrojom či vystavených negatívnym dopadom priemyselnej produkcie. Niekedy môže byť zvýšená miera environmentálnych rizík dôsledkom ich sociálnej situácie alebo etnickej príslušnosti.

Spomínané formy distribúcie prírodných zdrojov a negatívnych environmentálnych následkov potvrdzujú konštatovanie, že „environmentálne znečistenie ide za chudobnými“ (Beck 1999: 5). Ak sa k chudobe pridá ešte faktor etnickej diskriminácie, zvyšuje sa pravdepodobnosť environmentálnej nespravodlivosti. Právo na priaznivé životné prostredie spolu s právom nebyť diskriminovaný v prístupe k prírodným zdrojom a nebyť vystavený nepriaznivým environmentálnym vplyvom z priemyselnej činnosti, dopravy alebo iných ľudských aktivít, je pritom zakotvené vo viacerých medzinárodných dohovoroch. Je to základné ľudské právo. *Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN 45/94* deklaruje: „Každý jednotlivec je oprávnený žiť v prostredí, ktoré je adekvátne jeho zdraviu a blahobytu.“ Táto deklarácia je výsledkom systematického lobingu environmentálnych organizácií za včlenenie práva na priaznivé životné prostredie medzi univerzálne ľudské práva a do roku 2004 ju podpísalo 53 krajín vrátane Slovenska. Nasledujúci *Návrh deklarácie o princípoch ľudských práv a životného prostredia* z roku 1994 v treťom princípe ustanovuje, že „nikto nebude vystavený akejkoľvek forme diskriminácie, ktorá sa týka životného prostredia“. Tieto princípy sú čiastočne obsiahnuté aj v slovenskom právnom systéme. *Ústava Slovenskej republiky* (šiesty oddiel – *Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva*) vo svojom článku 44 (1) tvrdí, že „každý má právo na priaznivé životné prostredie“.

Jedným z kľúčových princípov trvalo udržateľného rozvoja je komplexný prístup k riešeniu environmentálnych, sociálnych a ekonomických problémov. Cieľom by malo byť poskytnúť adresnú podporu ľuďom ohrozeným nepriaznivým životným prostredím a žijúcim v chudobe. Uvedieme niekoľko príkladov:

[15] Napríklad v Nemecku poskytuje priemysel obnoviteľných zdrojov viac pracovných miest ako jadrové a uhoľné elektrárne spolu.

- Ministerstvo životného prostredia by v spolupráci so Slovenskou agentúrou životného prostredia malo zabezpečiť lepší monitoring problematických miest. Získané údaje by sa potom mohli porovnávať so socioekonomickými údajmi.
- Samosprávy by mali naštartovať, prípadne urýchliť výstavbu sociálnych bytov pre najviac ohrozených ľudí, ktorí sú vystavení kontaminovanému prostrediu, alebo žijú v záplavových oblastiach.[16] Tieto byty by sa mali budovať ako ekologické stavby (nízkoenergetické, vykurované alternatívnymi a cenovo dostupnými zdrojmi energie).
- Samosprávy by mali urýchlene riešiť problém prístupu k pitnej vode budovaním verejných vodovodov a kanalizácie.
- Štát by mal vytvoriť adresný systém podpory „zelených" pracovných miest. Mala by sa prijať stratégia na podporu tvorby pracovných miest v hospodárstve obnoviteľných zdrojov energie, odpadovom hospodárstve, ekoturizme a manažmente krajiny. Malo by sa dosiahnuť, aby sa podpora „zelených" pracovných miest reflektovala v plánoch hospodárskeho a regionálneho rozvoja a taktiež v jednotlivých operačných programoch v rámci využívania štrukturálnych fondov EÚ.

Ekonomický rozvoj by mal byť založený na princípoch environmentálnej udržateľnosti a sociálneho začlenenia. Elektrická energia sa dá vyrobiť spaľovaním uhlia, čo má nepriaznivý dopad na klímu a zdravie ľudí. Takýto proces výroby energie vyžaduje minimálny počet pracovníkov. Elektrická energia sa však dá vyrábať aj s využitím obnoviteľných zdrojov energie, ktoré majú minimálne následky pre životné prostredie. Takéto technológie sú súčasne pracovne intenzívne a vyžadujú veľký počet (aj nízko kvalifikovaných) pracovníkov. V budúcnosti by sa mali tiež hľadať synergické vzťahy medzi manažmentom prírody a krajiny, protipovodňovými opatreniami, rozvojom ekoturizmu a zvyšovaním zamestnanosti.

Úsilie dosiahnuť synergiu rozvojových aktivít v oblasti životného prostredia a v sociálno-ekonomickej činnosti nastoľuje dve základné otázky. Prvou je, ako predchádzať diskriminácii v prístupe k zdravému životnému prostrediu? Druhou je, ako dosiahnuť udržateľný ekonomický rast v rámci limitovaných prírodných zdrojov a absorpčnej kapacity ekosystémov, pričom súčasne znižovať mieru chudoby a vytvárať priaznivé podmienky pre život? Z dlhodobej perspektívy najúčinnejším spôsobom riešenia problému chudoby a životného prostredia je odstraňovanie chudoby za súčasnej zmeny vzorcov výroby a spotreby, pri ktorých zlepšovanie materiálnych podmienok automaticky neznamená zvyšovanie ekologickej záťaže.

[16] K téme sociálneho bývania viac v príspevku K. Šoltésovej a M. Fottu v tejto publikácii.

6 MEDZINÁRODNÍ AKTÉRI
Medzinárodné rozvojové organizácie a sociálna politika

Daniel Škobla, Ivan Lesay

Medzinárodné rozvojové organizácie a globálni aktéri sa stali v uplynulých rokoch významným hráčom vo formulovaní verejnej politiky na Slovensku. Ich mandát a vplyv vyplýval jednak z ich vysokej prestíže (napríklad preto, že sú súčasťou systému OSN) a jednak z ich postavenia ako symbolického predstaviteľa a hovorcu západného sveta, teda sveta, do ktorého sa Slovensko chce zaradiť a do ktorého chce, aby ho zaraďovali iní.

V tejto kapitole budeme stručne, selektívne a kriticky reflektovať činnosť medzinárodných rozvojových organizácii, ako je Svetová banka, Rozvojový program OSN (UNDP) a Medzinárodný menový fond (MMF), ich sociálnu politiku a ich pôsobenie na Slovensku. Nejde nám o chronologické mapovanie udalostí, o systematický prehľad programov či projektov, neusilujeme sa ani o vyčerpávajúce vyčíslenie prostriedkov vynaložených na jednotlivé programy. Náplňou kapitoly nie je ani *ex-post* evaluácia programov a ich dopadov. Pokúsime sa však načrtnúť širšie súvislosti konania a politiky týchto organizácií a mechanizmy ich vplyvu.

Naše základné teoretické východisko by sa dalo formulovať takto: vzťah medzinárodných organizácií k národnému štátu a ich vplyv na jeho politiku je hegemonistický.[1] Je to vzťah špecifického typu, ktorý nie je postavený výhradne na materiálnej alebo fyzickej prevahe. Hegemonistická moc predstavuje intelektuálnu a morálnu prevahu vykonávanú prostredníctvom ideológie. Vďaka tomu sa môže plne vyrovnať reálnej fyzickej a materiálnej moci. Udržateľnosť hegemonistickej prevahy závisí nielen od jej nositeľov – v tomto prípade medzinárodných organizácii, ale aj od aktérov na národnej úrovni, ktorí sa tešia morálnej autorite a ktorí vytvárajú ideologické rámce myslenia a diskurzu. Kľúčovými aktérmi na národnej úrovni sú politici, verejne činné osoby pôsobiace v rámci rôznych think-tankov, nadácií, občianskych združení, tlačených a elektronických médií, výskumných inštitúcií, univerzít a podobne.

Viacerí autori uvádzajú, že úlohou medzinárodných organizácií je vytvárať silný medzinárodný rámec na presadenie hegemonistickej moci, a tým legitimizovať a obhajovať konkrétne politicko-ekonomické projekty (Cox 1996). Pri vykonávaní tejto funkcie presadzujú niektoré partikulárne hodnoty, ktoré vydávajú za *univerzálne, trvalé a prirodzené*. Praktiky a hodnoty presadzované hegemonistickým systémom sú zhodné so záujmami dominujúcich spoločenských vrstiev – napriek tomu sa však prezentujú takým spôsobom, akoby boli večné a prirodzene vlastné ľudskému konaniu. Takáto prezentácia slúži na to, aby sa nižším, neprivilegovaným vrstvám poskytol pocit určitej spokojnosti a bezpečia (Cox 1996).

Podľa tejto logiky národné štáty istým spôsobom zohrávajú úlohu agentúr na implementáciu globálnej politickej ekonómie a globálnej sociálnej politiky. Ich úlohou

[1] Vychádzame z ponímania hegemonistickej moci v zmysle teoretizovania A. Gramsciho. Pozri napríklad Gramsci (1971) alebo Cox (1993).

je prispôsobiť národné ekonomické politiky a konanie požiadavkám globálneho ekonomického súkolia (reálnym alebo domnelým). Z tohto hľadiska národné inštitúcie zohrávajú úlohu socializačných agentov – regrutujú aktérov, ktorí buď majú rovnaký názor ako globálni aktéri, alebo sú ochotní prijať ho s vyhliadkou na získanie vyššieho spoločenského postavenia (Taylor 2004).

Príkladom, ako sa uplatňuje hegemonistická moc, je aj konštrukcia koncepcií, ktoré predstavujú úzku politickú agendu, ale ktoré sa zdanlivo opierajú o kritériá „zdravého rozumu". „Dobrá vláda" alebo „dobré spravovanie" verejných vecí (*good governance*) v takom zmysle, ako ho prezentujú medzinárodné inštitúcie, pokladajú niektorí autori za výstižný príklad toho, ako sa určité partikulárne záujmy odvolávajú na „zdravý rozum" (Taylor 2004). Podľa I. Wallersteina tento „ťažko preložiteľný výraz z obsahovej stránky nevyjadruje nič konkrétne" (2007: 8). „Dobré vládnutie" sa uvádza aj ako prejav hegemonistického správania „Severu", ktorý definuje „Juh" podľa svojich vlastných potrieb (Taylor 2004). Podľa I. Taylora začal tento koncept systematicky propagovať v 90. rokoch najmä MMF, ako konečný pokus rekonfigurovať teritóriá takým spôsobom, aby sa stali atraktívnejšie pre medzinárodný kapitál. Presadzovanie konceptu „dobrého vládnutia" nám pomáha porozumieť úlohe medzinárodných inštitúcií v globálnej sociálnej politike.

1 Hlavné črty sociálnej politiky presadzovanej globálnymi aktérmi na Slovensku

Po roku 1990 medzi základné okruhy činnosti medzinárodných organizácií v oblasti sociálnej politiky v širšom slova zmysle na Slovensku patrili: a) príprava a realizácia projektov na boj proti chudobe, najmä v oblasti zlepšovania podmienok života Rómov; b) príprava a realizácia projektov v oblasti podpory lokálneho rozvoja; a najmä c) príprava komplexných stratégií a agendy reforiem (tzv. dôchodková a zdravotnícka reforma) a d) technická asistencia (zahŕňajúca honoráre pre konzultantov). Výstupy medzinárodných organizácii boli a sú dvojakého druhu: sú to jednak koncepcie, stratégie či správy, jednak projekty zamerané na komunitné aktivity, teda činnosť priamo v teréne medzi ľuďmi, ktoré sa v praxi uplatňujú prostredníctvom mimovládnych organizácií alebo občianskych združení. Výstupy prvého druhu sa však ukázali ako významnejšie, s bezprostredným vplyvom na verejnú politiku a inštitúcie.

Je ťažké jednoznačne charakterizovať sociálnu politiku medzinárodných organizácií na Slovensku, pretože je variabilná a modifikovaná v čase, pričom ju veľa ráz formuje aj zaangažovanosť niektorého z aktérov – napríklad mimovládnej organizácie alebo autora či autorky správy, často externistov – na realizácii konkrétneho projektu. Na druhej strane sa kritickou analýzou dajú určiť najvýraznejšie spoločné črty tejto politiky a istý spoločný menovateľ jej rozličných foriem.

Základné a logicky navzájom súvisiace črty činnosti medzinárodných organizácií v oblasti sociálnej politiky a boja proti chudobe na Slovensku boli tieto:

- ekonomizácia videnia sociálnych problémov, navrhovaných opatrení a aktivít
- presadzovanie cielených riešení
- a s tým súvisiaca akontextualita navrhovaných opatrení a aktivít.

To, čo nazývame akontextualitou navrhovaných opatrení a riešení je podľa nášho názoru charakteristika situácie, ktorá vzniká propagovaním tzv. cielených sociálnych opatrení v prostredí postkomunistického štátu, ktoré poskytuje viac-menej univerzalistické sociálne služby. Univerzalistickým systémom sociálnych služieb rozumieme systém, v ktorom je štát totálne zodpovedný za blaho všetkých obyvateľov bez skúmania potrebnosti.[2] Návrhy na uplatňovanie cielených sociálnych politík v širšom rámci súvisia najmä s presadzovaním politiky štrukturálnych zmien.[3] Typickým prejavom uplatňovania cielených politík je snaha zredukovať sociálnu pomoc a sociálne transfery iba na také, ktoré sú určené najbiednejším z biednych. Už na prvý pohľad sa tento prístup zdá byť mechanicky prenesený z receptov medzinárodných organizácií pre rozvojové krajiny, kde sa v snahe zlepšiť rozpočtové hospodárenie presadzuje posilnenie príjmovej a zníženie výdavkovej časti rozpočtu. Medzinárodné organizácie považujú za najlepší princíp verejnej politiky cielenosť v zmysle „neplytvania" (Mkandawire 2005). Fiškálne problémy štátov strednej Európy a požiadavka na znižovanie rozpočtového deficitu, napríklad v dôsledku maastrichtských kritérií EÚ, poskytujú jedinečnú príležitosť na presadzovanie a legitimizovanie takejto cielenej sociálnej politiky.

2 Ekonomizácia chápania sociálnej politiky

Ekonomizujúce normatívne videnie (v takom zmysle, že aktéri presne vedia, čo je dobré a správne) je niť, ktorá sa ťahá celým okruhom úvah globálnych aktérov o sociálnej politike, chudobe a raste.[4] Otázka rozvoja sa poníma v rámcoch sociologických teórií modernizácie, podľa ktorých sa blahodarný civilizačný vplyv Západu a západných ekonomík, ak sú na to vytvorené podmienky, s pozitívnymi dopadmi rozširuje na zvyšok sveta.[5] Zaostalosť ako protiklad rozvoja sa nevníma ako štrukturálna črta, ale len ako dočasná, zhodou politických okolností podmienená „širokoškálová dislokácia fyzického a ľudského kapitálu" (Slay 2005: 8). Rozvoj a boj proti chudobe sa chápu ako „otázka transformácie ľudského kapitálu ... na formy a štruktúry, ktoré umožnia produkovať tovary a poskytovať služby, ktoré budú konkurencieschopné na svetových trhoch" (Slay 2005: 9). Základný *modus operandi* medzinárodných rozvojových organizácií je teda západná ekonomická racionalita, sprevádzaná apelom na také hodnoty ako „miestne poznatky" (*local knowledge*), „spolupráca s miestnymi aktérmi" (*local partnerships*) a už spomenuté, ťažko definovateľné „dobré vládnutie" (*good governance*). Teoretické prístupy, ktoré uplatňujú medzinárodné rozvojové organizácie, prechádzajú určitým vývojom a v takých veľkých organizáciách ako je Svetová banka, je možné stretnúť sa so vzájomne si odporujúcimi paradigmami. Ani v rámci globálnej siete UNDP neexistuje jednotná „korporatívna politika" v oblasti teoretických koncepcií a prístupov. Politická ekonómia, ktorú zastávajú jednotlivé centrá a regionálne úrady UNDP, je

[2] V realite je tento ideálny typ vždy zmiešaný s cielenými sociálnymi politikami. Veľmi dobrý prehľad politík sociálneho štátu a ich „mixu" sa dá nájsť u Z. Konopáska (1998).

[3] Štrukturálne zmeny sú strednodobé ekonomické nástroje (na 3 – 5 rokov), ktoré, veľmi zjednodušene povedané, s cieľom zlepšiť vyrovnanosť rozpočtu spočívajú v znižovaní verejných výdavkov, privatizácii a deregulácii ekonomiky.

[4] O vývoji „developmentalistických" paradigiem v medzinárodných rozvojových organizáciách pozri napríklad Peet (1999), Deacon (2007). Užitočná je aj štúdia I. Wallersteina (2007).

[5] Pre dobrý prehľad teoretických prístupov k zaostávaniu pozri knihu D. Chirota (1989). Užitočná je tiež aj kniha J. Kellera (2007).

ovplyvňovaná kontextom ich vzniku a mandátu, ako aj personálnym zložením a postojmi jednotlivcov. Na jednej strane majú niektoré regionálne centrá UNDP neoliberálny profil. Na druhej strane napríklad výskumný inštitút International Poverty Center v Sao Paulo založený v roku 2004 v rámci UNDP sa explicitne hlási k teoretickému odkazu ekonomického štrukturalizmu, teórie ekonomickej závislosti a ekonómov ako C. Furtado, R. Prebisch a ďalších.

Dalo by sa povedať, že teoretizovanie medzinárodných aktérov (tak, ako je vyjadrené v ich štúdiách a programových dokumentoch) sa odvíja od ponímania rozvoja ako lineárneho historického procesu, ktorým postupne prechádzajú všetky krajiny sveta. Prístupy, ktoré vnímajú nerovnovážny rozvoj staticky a pripisujú „zaostávanie" dlhodobým dôsledkom globálnej deľby práce, v rámci ktorej sa sformovali zoskupenia krajín ekonomického „jadra" a ekonomickej „periférie", sa objavujú v oveľa menšej miere.

Globálni aktéri pripisujú kľúčovú úlohu ekonomickému rastu. Prostredníctvom rastu sa uskutočňuje sociálna politika a znižovanie chudoby sa považuje za jeho prirodzený vedľajší produkt. Otázka sociálnej deprivácie sa často vníma ako otázka dobrého manažmentu ekonomiky a verejnej politiky. Ako z tohto pohľadu prebieha v makroekonomickej rovine proces prehlbovania chudoby? Pokiaľ domáci produkt nerastie, príjmové nožnice medzi spoločenskými skupinami a triedami sa roztvárajú a chudoba sa prehlbuje. Nerovnosť, ktorá je v spoločnosti prirodzene prítomná, zapríčiňuje, že čoraz viac ľudí sa prepadá do chudoby, ale úzka vrstva bohatých stále väčšmi bohatne. Ak však spoločnosť zažíva ekonomický rast, vyšší agregátny príjem kompenzuje v spoločnosti prirodzene prítomnú nerovnosť. Vtedy sa celá príjmová hladina pre všetky skupiny posúva dostatočne vysoko a absolútna chudoba klesá (Barr 2005). V takomto teoretizovaní sa chudoba chápe len ako príjmový fenomén zbavený sociálnych vzťahov. Príčinou chudoby je teda nedostatočný rast a nie štrukturálne nerovnosti, ktoré by bolo treba rôznymi spôsobmi regulovať.[6] Nevyhnutnou súčasťou vyššie načrtnutého ekonomizujúceho videnia problémov chudoby je propagovanie inštitucionálnych reforiem, ktoré spočívajú v deregulácii národného hospodárstva a privatizácii a sú založené na predpoklade, že trh efektívne alokuje zdroje. Takéto prístupy by sa dali nazvať stelesnením myšlienok neoklasickej ekonomickej teórie, v rámci ktorej je človek vnímaný ako slobodný *homo economicus*, tvor, ktorý uspokojovaním svojich individuálnych potrieb a záujmov prispieva k všeobecnej prosperite. To, že v strednej Európe bolo „ranné štádium tranzície charakterizované negatívnym rastom a zvyšujúcou sa nerovnosťou" (Barr 2005: 15) sa v úvahách globálnych aktérov chápe skoro ako zákon prírody, akési nešťastné tsunami. Na rozdiel od tohto pohľadu, mnohí iní autori pritom upozorňujú na fakt, že ekonomická recesia začiatkom 90. rokov bola prehĺbená uplatnením šokovej terapie – náhlym otvorením sa ekonomiky a forsírovaním deregulácie a privatizácie, na základe odporúčaní a požiadaviek v zmysle takzvaného Washingtonského konsenzu (Greskovits 1998).

[6] Nespočetné množstvo ekonomickej literatúry, aj od autorov, ktorí sú afiliovaní s medzinárodnými rozvojovými organizáciami, však upozorňuje, že v najmenej regulovaných neoliberálnych ekonomikách zvýšenie celkovej príjmovej hladiny nekompenzuje zvyšujúcu sa nerovnosť. Pozri napríklad Son a Kakwani (2006).

Napriek dnešným tvrdeniam, že znižovanie chudoby bolo kľúčovým prvkom reformnej agendy globálnych a národných aktérov na Slovensku[7], pri detailnejšom pohľade do minulosti vidíme, že v prvom rade išlo o propagovanie ekonomického rastu a solídnych makroekonomických základov (Deacon 2007).[8]

3 Hodnotové rámce presadzované medzinárodnými rozvojovými organizáciami

Hodnotové postoje medzinárodných organizácií, najmä postoj k chudobným, by sa dali charakterizovať ako sociálny liberalizmus. Okrem neveľkých výnimiek však tento sociálny liberalizmus nie je totožný s jazykom a analytickým rámcom európskej sociálnej demokracie, ale ani európskej sociálnej politiky.

Niektorí autori pri periodizácii činnosti Svetovej banky vo vzťahu k hodnotám, ktoré presadzuje, nazývajú stav v posledných rokoch „druhou generáciou" štrukturálnych reforiem a zmäkčením ortodoxie princípov Washingtonského konsenzu (Deacon 2007). V podobnom duchu iní autori upozorňujú na postupný posun myslenia UNDP od ekonomizujúceho (60. roky) k etickému (90. roky) (St. Clair 2004).[9] Pozoruhodný pokus posunúť diskusiu o rozvoji v rámci globálnej sociálnej politiky predstavujú práce A. Sena z posledného obdobia. Vo svojich textoch sa však liberál Sen úporne vyhýba sociálnodemokratickému a ľudskoprávnemu prístupu k otázkam chudoby a namiesto *sociálnych práv* presadzuje koncept *sociálnych a ekonomických usporiadaní* (*arrangements*) (Sen 1999b: 3).[10] Sen nástojí na vyrovnanom vzťahu medzi trhom a slobodou (v zmysle občianskej, osobnej a politickej slobody) a za jedno zo základných ľudských práv považuje *slobodu výmeny*.

Podľa nášho názoru je rozvoj nielen otázkou rastu, ale aj otázkou redistribúcie a *sociálnych práv*. Takéto chápanie rozvoja je však typické skôr pre európsku tradíciu. Podľa B. Deacona (2007) americkú výnimku v zmysle existencie reziduálneho sociálneho štátu Svetová banka predkladá ako normu na posudzovanie sociálnych systémov v krajinách svojej pôsobnosti. V záujme presadzovania takejto normy sa argumentuje najmä „prostredníctvom výsledkov technických ekonomických prepočtov na úkor štandardného analytického rámca sociálnych vied" (Deacon 2007: 40). Pri toľkej pozornosti, akú venujú medzinárodné organizácie stratégiám a systémovým reformám tiež prekvapuje, že v úsilí o riešenie konkrétnych rozvojových problémov sa často uplatňujú úzko zamerané projektové aktivity, akoby vo viere, že sociálne problémy sa môžu vyriešiť činnosťami na projektovej báze.

[7] Napríklad na konferencii „Politika sociálnej inklúzie a nezamestnanosť" sa tento motív objavil v príspevku M. Beblavého „Filozofia nástrojov novej sociálnej politiky na zvýšenie zamestnateľnosti a zníženie nezamestnanosti". Konferenciu organizoval Inštitút pre verejné otázky dňa 28. novembra 2006 v Bratislave.

[8] Aj pri letmom pohľade na *Správy o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky (2003 – 2007)* publikované dva razi ročne (dnes už neexistujúcim) neoliberálnym Inštitútom pre sociálnu politiku MPSVR SR zistíme, že analýzy sa spravidla začínajú a odvíjajú od hodnotenia makroekonomického rastu. Podobný prístup je demonštrovaný aj v správe Svetovej banky (2005b) *Cesta k spravodlivému rastu v Slovenskej republike*.

[9] V procese prípravy programov UNDP v strednej a východnej Európe však tento posun, podľa nás, nebol tak výrazne badateľný.

[10] Je to autorov „úlet" do konformizmu podobný tomu, ako bolo napríklad otvorený prejav osobných sympatií prezidentovi Svetovej banky J. Wolfensohnovi, „ktorého víziu, zručnosti a humanitu hlboko obdivuje"? (Sen 1996b: 8).

V globálnej sociálnej politike je kľúčovou témou presadzovanie idey sociálnej záchrannej siete a politiky zameranej na najchudobnejších z chudobných. Spochybňovanie étosu spoločenskej a medzigeneračnej solidarity sa stalo dôležitým *modus operandi* pri presadzovaní reforiem. V diskusii o reformách sme často boli a sme svedkami argumentácie, že univerzalistická sociálna politika je nastavená v prospech bohatých a nie tých, čo pomoc najviac potrebujú. V stredoeurópskom kontexte, kde sa sociálne služby tradične zabezpečovali univerzalistickým „mixom" (Konopásek 1998), môže mať takéto redukovanie sociálnej politiky za následok zamedzenie prístupu najväčšej časti spoločnosti – strednej triedy – k verejným službám. Pokiaľ štát zabezpečí iba najnižší štandard služieb (čo nepochybne prispeje k zníženiu verejných výdavkov), stredná trieda sa bude musieť obrátiť pri realizácii svojich nevyhnutných potrieb na stále silnejúci súkromný sektor služieb. Bude si musieť nakupovať vzdelanie či zdravotnú starostlivosť na neverejnom trhu. V dôsledku podfinancovania verejného sektora sa kvalita a udržateľnosť verejných štandardov zníži. Okrem toho, že orientácia na neverejný trh služieb bude zaťažovať rodinné rozpočty, naruší sa aj neviditeľný tmel spoločnosti – medzigeneračná a medzitriedna solidarita. K vypovedaniu vzájomnej solidarity pomôže úprimne zodpovedaná otázka, ktorú si môže položiť stredná trieda: prečo by sme mali zo svojich daní a poistenia prispievať do spoločného, keď si aj tak musíme sami platiť školy, lekára, nemocnicu atď., ako aj sporiť na dôchodok na vlastných individuálnych účtoch?

Ak štát pripraví spoločnosť o univerzalistické sociálne opatrenia a služby, stredná trieda sa uchýli k egoistickým stratégiám. Už nebude kľúčovým architektom a zákazníkom takzvaného sociálneho štátu, ktorým bola v druhej polovici 20. storočia v západnej Európe. Vypovedanie symbolickej spoločenskej zmluvy v konečnom dôsledku oslabí najchudobnejších a vylúčených a zníži šance ich sociálnej mobility. Preto je zrejmé, že politika škrtania sociálnych výdavkov (odôvodňovaná nevyhnutnosťou cielených prístupov) môže mať kontraproduktívne následky.[11] V prípade aktivít medzinárodných organizácií predstavuje podpora transformácie Slovenska od univerzálneho k reziduálnemu sociálnemu štátu to, čo sme nazvali akontextuálny prvok.

4 Postoj k problémom trhu práce

Jedným z hlavných nástrojov na komparáciu ekonomickej úrovne krajín či skupín obyvateľstva sú výpočty peňažných príjmových ukazovateľov a na ich základe výpočty prahu chudoby. Výskum príjmovej distribúcie a teoretické závery Svetovej banky v oblasti prepočtu príjmov na obyvateľa mimoriadne prispeli k možnosti kvantifikovať a porovnávať chudobu na globálnej úrovni. S prepočtom príjmov na osobu a dolár na deň a s príjmovými prahmi chudoby sa stretávame aj v analytických správach medzinárodných inštitúcií pôsobiacich na Slovensku. Metodologické nedostatky pri získavaní takýchto údajov, ale aj fakt, že v dôsledku sociálnych transferov je príjmová štruktúra domácností viacvrstvová, limitujú výpovednú hodnotu takýchto absolútnych príjmových prahov chudoby.[12]

[11] Pozri aj kapitolu 7 v publikácii B. Deacona (2007).

[12] Podľa niektorých autorov sú takéto prepočty z hľadiska komparácie „takmer nezmyselné, pretože nie sú založené na spotrebnom koši chudobných a nie sú ani prevážené jednotlivými tovarmi v tomto koši" (Srinivasan 2004).

Poznanie príjmových vzťahov v rámci spoločnosti je však dôležité z hľadiska európskeho chápania sociálnej súdržnosti a požiadaviek EÚ. Eurostat napríklad odporúča Slovensku používať celý súbor absolútnych aj relatívnych indikátorov – nie ako svoj vrtoch, ale preto, lebo SR ako členská krajina je povinná poznať formy chudoby a sociálneho vylúčenia, bojovať proti nim a tým „prispievať k udržateľnému ekonomickému rastu s viacej a lepšími pracovnými príležitosťami a *väčšou sociálnou súdržnosťou*".[13] Často používaným indikátorom Eurostatu je napríklad miera rizika upadnutia do chudoby (*risk-of-poverty-rate*), ktorá viaže hranicu chudoby na medián sumy individuálnych príjmov v národnom hospodárstve. Niektorí aktéri na Slovensku vynakladali v minulých rokoch nemalé úsilie na demonštráciu nevhodnosti používania indikátorov Eurostatu a najmä indikátora miery rizika upadnutia do chudoby.[14]

Kritickej reflexii charakteru niektorých projektov a aktivít zameraných na boj s nezamestnanosťou bráni aj to, že propagácia pracovných miest nízkej kvality je v súlade s veľkými „príbehmi" neoliberalizmu a ich sprievodnými hodnotovými postojmi. Realitou však je, že nie všetky pracovné príležitosti majú rovnakú „kvalitu" a nie všetky sú rovnako preferované. Podľa nášho názoru hlavným cieľom stratégie jednotlivca usilujúceho dostať sa z pasce chudoby je spravidla hľadanie a získanie stabilnej práce na primárnom trhu práce. Nestabilné a riskantné samozamestnávacie aktivity, prípadne nekvalitné pracovné miesta na sekundárnom trhu práce, nemajú rovnakú hodnotu.[15]

MPSVR SR v roku 2003 s mierne ideologickým nánosom tvrdí, že na Slovensku „absentuje široká paleta flexibilných foriem zamestnanosti známych z vyspelých ekonomík, akými sú zdieľanie pracovného miesta, práca na diaľku, práca na zavolanie. Vo veľmi obmedzenej miere sa využíva inštitút dočasného zamestnávania. Širšie využívanie pružných foriem organizácie práce by umožnilo včasné reagovanie na rýchle technické a technologické zmeny a zmeny výrobného programu podnikov na strane jednej a na strane druhej by vytvorili diverzifikovanú škálu možností na zamestnanie pre tých účastníkov trhu práce, ktorým ‚štandardný' pracovný úväzok nevyhovuje" (MPSVR SR 2003).

Slovenské vládne štruktúry, a to najmä sektory s pôsobnosťou v oblasti práce, si od polovice 90. rokov postupne osvojovali neoliberálny pohľad na pracovný trh – akceptovali jeho segmentovanosť, podporovali flexibilitu pracovných zmlúv a podobne. Z toho roku 2003 vyplynuli zmeny v *Zákonníku práce*, ktorými sa posilnila flexibilita práce a spružnili podmienky uzatvárania pracovného pomeru aj prepúšťania. Dôsledkom týchto zmien bol, samozrejme, vyšší počet pracovných miest nižšej kvality. Výroky „každá práca, ktorá spĺňa zákonom stanovené nároky na ochranu zdravia, je lepšia ako

[13] Tieto ciele sú súčasťou Lisabonskej stratégie EÚ. Pre sumár *Lisabonskej stratégie* pozri webovú stránku http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm.

[14] Trochu nepochopiteľný boj proti laekenskému ukazovateľu zo strany medzinárodných organizácií a im spriazneného MPSVR SR sa v minulosti odohrával s nebývalým zanietením. V bulletine *Transition and Development* autori napríklad tvrdia, že: „logika ukazovateľa miery rizika upadnutia do chudoby nevedie k efektívnym politikám, pretože podľa tejto logiky najlepší spôsob ako znížiť chudobu je prerozdeľovanie a nie rast" (Beblavý – Mizsei 2006: 4). Autorský tím pozostával v čase publikovania príspevku z vysokého predstaviteľa UNDP a vysokého úradníka MPSVR SR. Treba však dodať, že k polemike o laekenských indikátoroch chudoby dochádza aj v rámci akademickej komunity, hoci bez ideologických nánosov.

[15] Jednou z dôležitých agend globálnych aktérov, ktoré sa uplatňujú ako nástroj boja proti chudobe, sú takzvané mikropôžičkové programy. Tieto programy, rozšírené najmä v juhovýchodnej Ázii, sú primárne určené pre najchudobnejšie vrstvy v rurálnych, ale aj urbánnych oblastiach na preklenutie nedostatku likviditnej finančnej hotovosti. Mikropôžičkové programy vo východnej Európe ako možná podpora podnikateľských alebo samozamestnávateľských činností však ponúkajú pre klientov neisté riešenia.

nečinnosť“ a „pracovať sa oplatí“ sa stali reformnými sloganmi. Sociálny systém mal byť preto „konštruovaný tak, aby sa konkrétnej rodine alebo jednotlivcovi oplatila viac zmysluplná činnosť ako nečinnosť a aby sa práca či podnikanie vyplatili najviac“ (MPSVR SR 2003). Tieto princípy sú svojou priamočiarou pravdivosťou odzbrojujúce a je veľmi ťažké s nimi nesúhlasiť. Myslíme si však, že hlavným cieľom verejnej politiky by mala byť tvorba stabilných pracovných miest na primárnom trhu práce.

Aktívnou politikou trhu práce sa podrobne zaoberá iná kapitola tejto knihy.[16] Tu aspoň spomenieme, že MPSVR SR ako súčasť modernizácie sociálneho systému zaviedlo aj niektoré nové nástroje aktívnej politiky trhu práce, ako sú napríklad tzv. aktivačné práce podmieňujúce sociálny príjem prejavom pracovného záujmu. Kontroverzia ohľadne aktivačných prác, ktorá na Slovensku v uplynulých rokoch nastala, nebola spôsobená samotnou logikou aktívnej politiky trhu práce, ale skôr jej nastavením. Napriek deklarovanému cieľu aktivačných prác – „motivovať občana v hmotnej núdzi, aby si aktívne hľadal uplatnenie na trhu práce, zvyšoval si kvalifikáciu a zručnosti“ – sa ukazuje, že tieto práce v skutočnosti nezvyšujú pracovné návyky, ale ani šance participantov zamestnať sa na primárnom trhu práce (Oravec – Bošelová 2006; Filadelfiová – Gerbery – Škobla 2006). Vzťah vlády tak k minimálnej mzde ako aj k *Zákonníku práce* v rokoch 2003 – 2006 demonštruje podobnú logiku, ako spomenutá neochota pochopiť, že je rozdiel medzi kvalitným pracovným miestom na primárnom trhu práce a neistým, dočasným džobom. Ľudia, ktorí majú vstúpiť na trh práce, tento rozdiel vnímajú veľmi citlivo, na rozdiel od architektov verejnej politiky v uplynulých rokoch. Ochota brať do úvahy tento rozdiel mohla v nedávnej minulosti predísť mnohým zbytočným napätiam a nedorozumeniam.

5 Medzinárodné projekty boja proti chudobe na Slovensku

Roku 2003 vytvorilo OSN špeciálnu skupinu expertov na evaluáciu procesu pri realizácii Miléniových rozvojových cieľov (MDGs)[17], ktorú viedol harvardský ekonóm J. Sachs.[18] Táto skupina expertov v *Praktickom pláne ako dosiahnuť miléniové ciele* uvádza, že „svet dosiahol dôležitý pokrok v realizácii mnohých cieľov, medzi rokom 1990 a 2002 priemerný príjem vzrástol približne o 22 %, počet ľudí žijúcich v extrémnej chudobe klesol o 130 miliónov [...] stredná dĺžka života vzrástla zo 63 na 65 rokov“ (UNDP 2005: 8). Napriek tomu „progres nebol rovnaký na celom svete a pre všetky ciele [...] existujú veľké disparity medzi krajinami a v rámci jednotlivých krajín“ (UNDP 2005: 9). Podľa niektorých autorov má napätie okolo plnenia Miléniových rozvojových cieľov niekoľko dimenzií. Upozorňujú, že v rozvojových krajinách sa stratégia presadzovania Miléniových rozvojových cieľov prostredníctvom UNDP dostáva do rozporu s tzv. *Stratégiami na znižovanie chudoby* (*Poverty Reduction Strategies Papers*), ktoré sú štrukturálnym nástrojom Svetovej banky v rozvojových krajinách, ale „ktoré zároveň

[16] Pozri kapitolu D. Gerberyho *Aktuálne trendy v sociálnej politike zameranej na boj proti chudobe: úloha a spôsoby aktivácie.*

[17] Miléniové rozvojové ciele sú globálnou agendou prijatou na summite OSN v roku 2000, ktorých aplikácia má odstrániť chudobu a hlad vo svete. Je to záväzok „venovať najvyššiu pozornosť udržateľnému rozvoju a boju proti chudobe“ (UNDP 2004: 7). Experti OSN sformulovali osem týchto cieľov, medzi ktorými sú: odstrániť extrémnu chudobu a hlad, dosiahnuť všeobecné základné vzdelanie, podporiť rodovú rovnosť a posilniť postavenie žien, znížiť detskú úmrtnosť, zlepšiť zdravotný stav matiek.

[18] Skupina expertov v *Praktickom pláne ako dosiahnuť miléniové ciele* priznáva, že diskusia o „dobrom vládnutí“ je vágna, „pomýlená a často sa v nej zamieňajú vstupy s výstupmi“ (UNDP 2005: 35).

vyvíjajú tlak na zníženie rozpočtových výdavkov“ (Deacon 2007: 78). Táto kritika sa odvíja od logickej otázky: ako sa dá napríklad zabezpečiť v rozvojových krajinách všeobecné bezplatné základné vzdelanie (cieľ číslo 2), bez zvýšenia verejných výdavkov na financovanie školstva?

Miléniové rozvojové ciele sa na Slovensku formulovali v správe z roku 2004 (UNDP 2004). Modifikácia Miléniových cieľov pre Slovensko mala určité špecifiká. Už z jednoduchého vymenovania Miléniových rozvojových cieľov je zrejmé, že tí, čo tvorili tento program na globálnej úrovni, mali na zreteli chudobné rozvojové krajiny. Realita existencie Regionálneho úradu UNDP pre východnú Európu, Balkán a Spoločenstvo nezávislých štátov, pod ktorý stále spadajú aj krajiny strednej Európy, vyžadovala, že modifikované, „lokalizované“ ciele sa vypracovali aj pre Slovensko.[19] S odstupom času sa dá povedať, že samotná správa o miléniových rozvojových cieľoch (UNDP 2004) a na slovenské pomery „lokalizované“ miléniové ciele nemali nijaký vplyv na formulovanie politiky štátu. Dal by sa vzťah štátnej administratívy k nim označiť za dôsledok ich nepraktického dizajnu z hľadiska potrieb sociálnej politiky? Na Slovensku a všeobecne v strednej Európe podľa nášho názoru nastáva napätie vo verejnej politike vtedy, ak sa kvantitatívne stanovené ciele sociálnej politiky s pomerne nízkym štandardom (pôvodne špecificky zamerané na problémy rozvojových krajín) majú aplikovať v prostredí komplikovaných a univerzalistických systémov sociálneho zabezpečenia. Úspešné intervencie v sociálnej oblasti sa nevyhnutne musia opierať o inštitúcie, aby sa tak zabezpečila ich trvalá udržateľnosť. Príkladom úspešného postupu, pri ktorom inštitucionálna zmena bola súčasťou dizajnu intervencie, je dôchodková reforma, o ktorej píšeme v nasledujúcej podkapitole. Dlhodobé sociálne ciele nie je možné realizovať nekomplexnými aktivitami alebo aktivitami na projektovej báze.[20]

Výraznou iniciatívou medzinárodných rozvojových organizácií v rámci boja proti chudobe na Slovensku je *Dekáda začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015*. Program *Dekády*, ktorý bol vytvorený na nadnárodnej úrovni v partnerstve medzi Inštitútom otvorenej spoločnosti (*Open Society Institute*, OSI), Svetovou bankou, vládami Bulharska, Chorvátska, Českej republiky, Maďarska, Macedónska, Rumunska, Srbska a Čiernej Hory a Slovenska, má za cieľ „rozšíriť a urýchliť sociálnu inklúziu Rómov vrátane pozdvihnutia ich ekonomického statusu“ (Vláda SR 2005c). Program *Dekády* sa zameriava na štyri prioritné oblasti: vzdelávanie, zamestnanosť, zdravie a bývanie. Jeho aktivity sú začlenené do troch vzájomne súvisiacich tém: chudoba, diskriminácia a rodová rovnosť.

Nevyhnutnou podmienkou spustenia programu bol prísľub národných vlád, že pripravia programy a alokujú verejné prostriedky na realizáciu jednotlivých aktivít. *Dekáda* vznikla na báze medzinárodnej konferencie organizovanej v roku 2003 Svetovou bankou a OSI. Na Slovensku sa *Dekáda* začala realizovať roku 2005 v prostredí, kde

[19] Napríklad cieľ číslo 1 sa obmenil nasledovne: „znížiť na polovicu podiel ľudí žijúcich pod hranicou 2,15 dolára na deň“, resp. „znížiť nezamestnanosť na jednocifernú hodnotu, znížiť dlhodobú nezamestnanosť“. Druhý cieľ „Dosiahnuť všeobecné základné vzdelanie“ má význam najmä pre rozvojové krajiny. Táto požiadavka je však ukotvená v Ústave SR, ako aj v zákone o základnom školstve. Preto bola modifikovaná na cieľ: „najviac rozšírená kategória vzdelania bude postsekundárne vzdelanie a vyššie“ a „počet obyvateľstva s vysokoškolským vzdelaním v kategórii 25 rokov a viac sa zdvojnásobí“ (UNDP 2004).

[20] Pre zaujímavosť uvádzame, že absolútne miery chudoby v správe o miléniových cieľoch (2,15 dolára) boli prepočítavané Svetovou bankou na základe *Mikrocenzu* z roku 1996. Pre relatívnu mieru chudoby definovanú laekenským ukazovateľom „rizika upadnutia do chudoby“ ako 40 percent mediánu disponibilného príjmu bola v správe použitá hodnota 5 percent (Štatistický úrad SR ju neskoršími simuláciami poopravil na 21 percent).

existoval systém univerzalistickej sociálnej politiky, ale aj jednotlivých špecifických programov boja proti dlhodobej nezamestnanosti a proti chudobe Rómov – napríklad zlepšením podmienok ich bývania. Tieto staré programy však vo väčšine prípadov boli málo efektívne a neúčinné, preto sa *Dekáda* mnohým javila ako reálna šanca na pokrok v tejto oblasti.

Vláda SR pristúpila k tejto iniciatíve formálne otvorene. Je však otázne, do akej miery *Dekáda* predstavovala integrálny prvok v systéme sociálnej politiky SR.[21] Je príznačné, že programový dokument *Národný akčný plán Slovenskej republiky k Dekáde začleňovania rómskej populácie* sa vyznačuje neprehliadnuteľnou vágnosťou. Celkove má text (bez heslovitej formulácie zámerov vo forme tabuliek) štyri strany.[22] Kvantifikácia finančných nákladov vychádzala z viacerých iných vládnych koncepcií (napríklad *Koncepcie integrovaného vzdelávania rómskych detí a mládeže vrátane rozvoja stredoškolského a vysokoškolského vzdelávania*) a mala byť financovaná z rezortných kapitol, ale aj z fondov EÚ (napríklad z fondu PHARE alebo z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu). Časť nákladov pochádzala zo zdrojov schválených v štátnom rozpočte na rok 2005, napríklad z položky Aktívna politika trhu práce. Inými slovami, na *Dekádu* sa nevyčlenili nové finančné prostriedky, ale sa vykázalo to, čo už bolo rozpočtované na iné programy.[23]

Národný akčný plán Slovenskej republiky k Dekáde začleňovania rómskej populácie je kriticky reflektovaný aj rómskymi aktivistami, pretože podľa nich „nevysvetľuje koordinačný mechanizmus a úlohy, ktoré rôzne štátne agentúry majú hrať navzájom v implementácii cieľov Dekády" (DecadeWatch 2007: 127). Kritizuje sa aj to, že „obsahuje problematické formulácie ako *vrodené dispozície*, vo vzťahu k zdravotnej situácii Rómov... a... explicitne spája rómske kultúrne zvyklosti s biednymi podmienkami bývania...". Obsahuje aj mnohé stereotypy vo vzťahu k trhu práce, keď „hovorí o *nízkej motivácii Rómov* ako o príčine nezamestnanosti a navrhuje *zmenu pracovných návykov*" (DecadeWatch 2007: 128).[24]

V porovnaní s inými intervenciami medzinárodných organizácii, napríklad v oblasti dôchodkovej reformy, je dopad *Dekády* stále malý. Nie je možné presvedčivo formulovať odpoveď na to, prečo *Dekáda* – veľká iniciatíva konzorcia medzinárodných rozvojových organizácií a vlád národných štátov – zostáva pomerne bezzubým nástrojom verejnej politiky na Slovensku. Dovolíme si vysloviť iba domnienku, že dôraz na jej realizáciu nie je až taký intenzívny, pretože súvisí viac s výdavkovou stránkou verejnej politiky ako s reštrukturalizáciou rozpočtových výdavkov v prospech súkromného sektora.

---

[21] Je zaujímavé, že UNDP, ktoré nebolo zakladajúcim členom iniciatívy, ale bolo k nej prizvané na medzinárodnej konferencii „Roma in an Expanding Europe: Challenges for the Future", konanej v Budapešti 30. júna – 1. júla 2003, a ktoré sa podieľalo na prípravných prácach v rokoch 2003 – 2004 ako partner, bolo spočiatku k *Dekáde* relatívne rezervované. Špecialisti UNDP mali výhrady k jej niektorým administratívno-byrokratickým aspektom. Ľady sa prelomili až neskôr, približne v roku 2005.

[22] Pozri http://www.osf.sk/Default.aspx?CatID=81&IniciativaId=35.

[23] *Dekáda začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015* môže byť aj ilustráciou určitej vnútornej nekonzistentnosti intervencií Svetovej banky. Vysoký úradník *Dekády* na Balkáne (v rozhovore s jedným z autorov tejto kapitoly), nepochybne v úprimnom úsilí o zlepšenie situácie Rómov, hovoril o nevyhnutnosti vyvíjať tlak na vlády balkánskych štátov, aby alokovali väčší objem prostriedkov na verejné politiky, čo je v súlade s cieľmi *Dekády*. Iná divízia tej istej inštitúcie však požaduje od tých istých vlád, aby verejné výdavky obmedzovali.

[24] Citovaný dokument je možné stiahnuť z webovej stránky: http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%20%20Complete%20(English;%20Final).pdf.

6 Medzinárodné rozvojové organizácie a slovenské reformy

Najvýznamnejšie intervencie Svetovej banky na Slovensku (pokiaľ ide o výšku prostriedkov, rozsah intervencií a ich vplyv), ktoré mali posunúť univerzalistický sociálny systém krajiny k reziduálnemu, sa odohrali v oblasti reformy zdravotníctva a predovšetkým v oblasti dôchodkovej reformy.[25] Tieto reformy boli postavené na nezanedbateľných finančných zdrojoch. Aj napriek často deklarovanému princípu svojej činnosti, ktorý spočíva v „úcte k miestnym poznatkom", vystupovala Svetová banka pri týchto reformách v úlohe expertného telesa, ktoré pozná potreby krajiny a vedie miestnych odborníkov.

Dôchodková reforma je dlhodobou prioritou Svetovej banky. Je súčasťou širšej neoliberálnej agendy ekonomických reforiem, ktoré sa začali realizovať vo Veľkej Británii a v Chile v 70. rokoch minulého storočia. Jadro reformy spočíva vo vytvorení tzv. kapitalizačného piliera, ktorým sa transformuje systém priebežného financovania a zavádza systém povinného sporenia na individuálnych účtoch. Transformácia spočíva v tom, že prostriedky pre dôchodcov sa prestávajú plne prerozdeľovať zo Sociálnej poisťovne a ekonomicky aktívna populácia si začína odvádzať dôchodkové príspevky na svoj individuálny účet. Individuálny účet je v správe jednej zo súkromných spoločností, ktoré peniaze investujú na finančných trhoch a zhodnotia. S takto chápanou reformou sú spojené mnohé riziká. Ide predovšetkým o neistotu ohľadne výšky dôchodkov a fakt, že štát už viac nezaručuje výšku dôchodku. Tí, ktorí si z rôznych dôvodov nenasporia dosť, budú odkázaní na sociálne dávky. Kapitalizačný pilier tiež nechráni dôchodcov proti inflácii pravidelnou valorizáciou dôchodkov. Z nášho pohľadu je jednou z najzávažnejších výhrad, ktoré sú voči reforme vznesené, že individualizovaním dôchodkových účtov podomieľa sociálnu a medzigeneračnú solidaritu.

Pre porozumenie činnosti medzinárodných organizácii (aj na Slovensku) je dôchodková reforma dôležitá z troch dôvodov: 1. radikálne mení doterajšiu podobu spoločenskej zmluvy; 2. dotýka sa významnej časti národného hospodárstva a veľkých zdrojov; 3. vo všetkých krajinách bola implementovaná s priamym zainteresovaním medzinárodných organizácií a globálnych aktérov (Orenstein 2005). Dôchodková reforma sa v rôznych modifikáciách postupne uskutočnila vo viacerých krajinách sveta. Napríklad v Chile (1981), vo Veľkej Británii (1986), v Švédsku (1994), Maďarsku (1998), Poľsku (1999), v Litve (2001) a v roku 2004 aj na Slovensku.

Zlomovým bodom v globálnej propagácii reformy dôchodkových systémov bol rok 1994, kedy sa do nej Svetová banka zaangažovala publikáciou *Averting the Old Age Crisis* (World Bank 1994). Predtým Svetová banka dôchodkovú reformu a individuálne penzijné účty nepropagovala konzistentne. Naopak, až do konca roku 1993 varovala pred privatizáciou dôchodkových systémov (Orenstein 2005). Po roku 1994, teda od vydania *Averting the Old Age Crisis*, až po nedávne publikovanie správy *From Red to Grey* (World Bank 2007), však už ani jeden projektový dokument Svetovej banky nebol nekonzistentný s dôchodkovou reformou. „Publikácia *Averting the Old Age Crisis* po-

[25] Finančné prostriedky a kontrakty sú transparentne zverejnené na webových stránkach Svetovej banky. Je zaujímavé, že pri výške týchto pôžičiek – teda verejných prostriedkov – si ani voči reforme kritické politické strany a autentické, nezávislé MVO nenašli čas apelovať na rezorty, akým spôsobom boli zdroje použité a aké sú efekty z tohto použitia. Na druhej strane je zaujímavé aj to, že takéto „štátne plytvanie" nevadilo neoliberálnym aktérom, ktorí by o štáte pri iných príležitostiach najradšej ani nepočuli.

núka jednoduchý model reformy, ktorý je však dostatočne flexibilný na to, aby zabezpečil základný rámec pre reformu tak v rozvojových krajinách, ako aj v rozvinutých demokraciách, kde banka pôsobí...“ (Orenstein 2005: 192).

Kritike sa však táto kľúčová publikácia Svetovej banky nevyhla. Podľa N. Barra sa pri navrhovaní racionálnych politických opatrení má začať stanovením cieľov a až potom sa má prejsť k diskusii o nástrojoch na ich dosiahnutie. Publikáciu možno kritizovať práve z tohto hľadiska, lebo jej kategorizácia sa zameriava viac na nástroje než na ciele. V dôsledku tohto metodologického nedostatku je výber (a do istej miery aj kombinácia) nástrojov predurčený, čo pôsobí aj na výsledné ciele (Barr 2000: 39).

Z iných pozícií kritizuje publikáciu R. Minns. Všíma si, že jej podtitul znie *Policies to Protect the Old* ***and*** *Promote Growth*.[26] Písmeno „a“ je zvýraznené a podľa autora je táto spojka rozhodujúca pre spôsob, akým Svetová banka chápe vzťah dôchodkov a ekonomiky. Argumentácia banky je totiž takáto: obmedzenie verejných výdavkov a rast podielu súkromného zabezpečenia dôchodkov povedú k vyšším súkromným úsporám, tie k väčším súkromným investíciám, tie k väčšej súkromnej produkcii, k rastu HDP a to všetko k väčšej schopnosti financovať narastajúce „bremeno“ starnúcich spoločností. R. Minns však tvrdí, že ani jedna časť tejto teórie nebola dokázaná (Minns 2003: 2).

D. Baker (2003) sa pozastavuje nad tým, že autori publikácie Svetovej banky sa pokúsili vykresliť perspektívu budúceho vyššieho odvodového zaťaženia ako ekonomickú katastrofu, a to aj v prípade, keby toto zaťaženie bolo sprevádzané vyšším príjmom po zdanení. Celosvetové starnutie populácie sa tak mohlo prezentovať ako kríza. Iróniou tohto prístupu podľa D. Bakera je, že rast podielu HDP potrebného na účely starobných dôchodkov projektovaný na *tridsať až štyridsať rokov po* vydaní publikácie je, okrem drobných odchýlok, rovnaký ako rast *za uplynulých tridsať až štyridsať rokov*. Inými slovami, táto kniha mohla byť s rovnakou platnosťou vydaná v roku 1954 alebo 1964. Autor uzatvára: „Skutočnosť, že inštitúcie ako Svetová banka, MMF a OECD tak horlivo považujú pokračovanie desaťročia trvajúceho trendu za ‚krízu‘, vytvára vážne pochybnosti o ich objektivite v tejto otázke“ (Baker 2003: 12).

Dôchodkovú reformu presadzovala vo všetkých krajinách medzinárodná koalícia aktérov, medzi ktorými boli čílski reformátori, americkí ekonómovia, americké vládne agentúry, Svetová banka a ďalší. Podľa komparatívneho výskumu K. Müllerovej (2003) boli vo všetkých krajinách, ktoré sa stali objektom jej skúmania, globálni aktéri a medzinárodné organizácie zainteresované priamo. Medzi nimi bol aj čílsky minister práce J. Piñera, ktorý „osobne presvedčil nejedného latinskoamerického prezidenta, aby sa vydal cestou privatizácie dôchodkov“ (Müller 2003: 117). Podľa autorky boli národné vládne tímy plánujúce reformy financované medzinárodnými inštitúciami a podporované významnou technickou asistenciou. To naznačuje, že globálni aktéri vynaložili koordinované úsilie na rozšírenie dôchodkovej reformy, pričom sa špeciálne zamerali na Latinskú Ameriku a strednú Európu.

Na Slovensku sa politické úsilie o realizáciu dôchodkovej reformy objavilo prvý raz v novembri 1998, keď jeden z vtedajších koaličných partnerov chcel do vlád-

[26] V slovenskom preklade: *Politika ochrany starých ľudí a podpory rastu.*

neho programu včleniť *expresis verbis* vybudovanie kapitalizačného systému.[27] Dokument Svetovej banky *Country Assistence Strategy for Slovakia* (World Bank 2004a) bol podľa vlastného vyjadrenia banky navrhnutý na podporu reforiem, ktorých realizácia sa začala po voľbách roku 1998.[28] Rozhodnutie o vytvorení kapitalizačného piliera sa v rokoch 1998 – 2002 neprijalo, a tak nasledoval opätovný pokus – tentoraz úspešný. Uskutočnil sa roku 2003 po parlamentných voľbách. Pre obdobie rokov 2001 až 2003 stanovila Svetová banka ako jedno zo základných kritérií na získanie najvyššej pôžičky (765 mil. USD) rýchlu implementáciu štrukturálnych reforiem, napr. predaj štátneho podielu v Slovenskom plynárenskom priemysle (SPP), reštrukturalizáciu elektroenergetického sektora, ale aj dosiahnutie rozhodnutia o financovaní dôchodkovej reformy.

V marci 2004 zverejnila Svetová banka dokument s názvom *Aktualizácia stratégie pomoci Svetovej banky pre Slovensko v roku 2004: Informácia predkladaná Operačnému výboru Svetovej banky* (World Bank 2004b). V tomto dokumente sa uvádza, že „nový dôchodkový systém bol schválený roku 2003, ale urýchlene treba prijať realizačné opatrenia, keďže nový systém by mal začať fungovať od januára 2005" (World Bank 2004b: 17). Ako prvú medzi svojimi kľúčovými prioritami na Slovensku v období rokov 2004 až 2006 uvádza Svetová banka „fiškálnu konsolidáciu (reformu verejných výdavkov)", vrátane „reformy dôchodkového systému" (World Bank 2004b: 40). Za absolútne proreformný možno označiť aj iný materiál banky *Slovenská republika – prístupový proces do EÚ* (World Bank 2002). Za všetky uvádzame tieto citáty: „Aby sa teda vyhlo katastrofickému deficitu a následnej makroekonomickej nestabilite je reforma nevyhnutná. (...) Zavedenie druhého piliera vytvorí príležitosť pre vyššie dôchodkové dávky" (World Bank 2002: 127, 133).

Svetová banka svoje priority ohľadne vývoja slovenského dôchodkového systému prezentuje nielen vo svojich vlastných materiáloch, ale aj v médiách a odborných publikáciách. Napríklad vedúci ekonóm oddelenia sociálnej ochrany Svetovej banky H. von Gersdorff dôchodkovú reformu v slovenskom týždenníku *Trend* uvádza ako jednoznačnú preferenciu, keď tvrdí, že „rozpočtový deficit spôsobený dôchodkovou reformou na Slovensku je len účtovný problém, meniť preto pomer odvodov v neprospech kapitalizačného piliera by bolo nešťastné".[29] Ďalší ekonómovia banky v publikácii o dôchodkovej reforme v Európe uvádzajú, že keby SR nepodstúpila štrukturálne reformy alebo nezvýšila odvody do dôchodkového systému, podiel priemerného dôchodku na priemernej mzde by sa do roku 2040 znížil zo súčasných cca 42 % až na 19 % (Holzmann – Orenstein – Rutkowski 2003). Aj zvyšné odhady a odporúčania Svetovej banky v spomínanej publikácii sa až nápadne podobajú zámerom, vyjadreniam a skutkom vlády SR v tejto oblasti.

[27] V rozhovore s jedným z autorov tejto štúdie bývalý vysoký štátny úradník spomína, že „neskoro v noci po konzultáciách so zástupcami MMF volal minister financií I. Mikloš ministrovi práce P. Magvašimu, že kapitalizačný pilier tam [do vládneho programu] chce stoj čo stoj dať". Pozri aj štúdiu o dôchodkovej reforme I. Lesaya (2006).

[28] Plný názov dokumentu je: *Memorandum Of The President Of The International Bank For Reconstruction And Development And The International Finance Corporation To The Executive Directors On A Country Assistance Strategy For The Slovak Republic*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/05/11/000160016_20040511103438/Rendered/PDF/286930SK.pdf.

[29] *Výška odvodov do druhého piliera je na vážkach.* Trend, 19. 9. 2003. Rozhovor J. Záborského s H. von Gersdorffom.

Znakom zainteresovanosti Svetovej banky na reforme slovenského dôchodkového systému je, že na tento cieľ vláde SR poskytla úver. V predkladacej správe *Návrhu úverovej zmluvy a čiastkových zmlúv medzi Slovenskou republikou a Svetovou bankou* k *Projektu reformy správy sociálnych dávok* sa uvádza: „Primárnym cieľom Projektu reformy správy sociálnych dávok je podpora plnenia úloh vlády ohľadom reformy dôchodkového poistenia. Účelom projektu je vypracovať plán reformy dôchodkového poistenia, ktorú vláda SR deklarovala ako prioritu. Ďalšími cieľmi projektu sú: vytvorenie databázy individuálnych účtov klientov, zavedenie systému jednotného výberu príspevkov, ako aj *vybudovanie viac-pilierového systému dôchodkového poistenia*" (Vláda SR 2002).

V inom dokumente týkajúcom sa zmluvy o úvere, v tzv. *Project Information Document* (PID), Svetová banka iba opakuje a zdôrazňuje predchádzajúce odporúčania vláde SR. Reforma má doplniť priebežný systém viac-pilierovým, podporiť prechod od systému založeného na dávkach k systému založenému na poistení, zlepšiť adresnosť systému sociálnej pomoci a zvýšiť efektívnosť celého systému.[30]

Požiadavky Svetovej banky sa explicitne premietli do slovenskej legislatívy, čoho dôkazom je napr. *Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení*. V jeho predkladacej správe sa tvrdí, že „s ohľadom na uplatnenie zásadných pripomienok bol návrh zákona prepracovaný (...), čím sa realizuje návrh Svetovej banky podmieňujúcej poskytnutie pôžičky do sociálnej oblasti". Z toho, čo sme doteraz uviedli, vyplýva, že pri inšpirácii, príprave aj realizácii dôchodkovej reformy na Slovensku bola Svetová banka dominantným aktérom.[31]

Zainteresovanie Medzinárodného menového fondu nebolo na prvý pohľad také zrejmé. V správe *Slovak Republic – 2003. Article IV: Consultation Mission Preliminary Conclusions* sa uvádza, že dôchodková reforma je kľúčová pre dosiahnutie dlhodobo udržateľnej fiškálnej pozície (MMF 2003).[32] V správa sa ďalej píše: „Plánovaný druhý pilier by mohol byť vynikajúcou príležitosťou nielen na zníženie zaťaženia prvého piliera, ale aj na podporu zabezpečenia v starobe prostredníctvom diverzifikácie zdrojov dôchodkového príjmu a na pomoc pri rozvoji slovenského kapitálového trhu" (MMF 2003). MMF v správe ďalej upozorňuje, že náklady na prechod z jedného systému na druhý môžu skomplikovať úsilie splniť maastrichtské kritériá rozpočtového deficitu. V krytí tohto deficitu budú, podľa správy, hrať dôležitú úlohu príjmy z privatizácie určené na tento účel.

Podobne ako v prípade Svetovej banky, aj očakávania MMF sa prejavili v oficiálnych dokumentoch Vlády SR a v legislatíve. Dokladá to napr. *Vyhlásenie o hospodárskej politike* určené pre program MMF s názvom *Staff Monitored Program* (MMF 2001).[33] Tu sa píše, že zákon o sociálnom poistení významným spôsobom zlepší finančnú situáciu súčasného systému dôchodkového poistenia a pripraví ho na komplexnú reformu dôchodkového systému. Vláda sa vo vyhlásení zaviazala, že v priebehu roku 2001 roz-

[30] PID bol pripravený 19. marca 2001. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/08/26/000094946_99082605313313/Rendered/INDEX/multi0page.txt.

[31] Podľa vyjadrení priamych aktérov prvá iniciatíva vyšla zo slovenskej strany, ktorá požiadala Svetovú banku o asistenciu a dostala súhlasný list (*no objection letter*). Liberálne orientovaní národní aktéri mali kontakty na J. Piňeru, tak sa dostali k zoznamu mien expertov Svetovej banky, s ktorými chceli spolupracovať. Pozri aj štúdiu I. Lesaya (2006).

[32] Slovenský preklad by mohol znieť: *Predbežná správa konzultantskej delegácie MMF*. http://www.imf.org/external/np/ms/2003/050703.htm.

[33] Slovenský preklad by mohol znieť: *Program pod dohľadom delegácie MMF*. http://www.imf.org/external/np/loi/2001/svk/01/index.htm.

behne práce na modeli druhého piliera dôchodkového poistenia, keď budú poistenci platiť poistné na svoje osobné účty, ktorých správcov si sami vyberú (MMF 2001).[34]

Nie je cieľom autorov tejto štúdie opisovať princípy dôchodkovej reformy, analyzovať jej predpokladané dopady na chudobných, prípadne uvádzať argumenty jej zástancov a kritikov.[35] Zaujímali nás tu najmä mechanizmy, rozsah a formy vplyvu medzinárodných rozvojových organizácií pri presadzovaní sociálnej agendy na národnej úrovni. Dôchodková reforma je dobrým, takmer didaktickým príkladom, na ktorom sa dajú ilustrovať procesy interakcie medzi medzinárodnými organizáciami a národnými vládami.

7 Záver

Akceptovať fakt, že existuje globálna sociálna politika, neznamená zároveň tvrdiť, že národné politiky absentujú alebo že neexistuje autonómna politika domácich aktérov. Naopak, verejné politiky formujúce sa na národnej úrovni sú ukotvené v histórii a praxi, majú dlhodobú trajektóriu a stabilitu. Kľúčová otázka teda znie: akým spôsobom sú národné a globálne politiky previazané, ako sa vzájomne ovplyvňujú a akým spôsobom formujú národnú agendu? Na presadzovanie reformnej agendy formovanej podľa predstáv globálnych aktérov treba nájsť partnerov na národnej úrovni. Z tohto hľadiska je nevyhnutná „otvorená náruč" určitého segmentu lokálnych elít. V prípade Slovenska táto vzájomná interakcia najmarkantnejšie vyústila v uplynulom desaťročí do konkrétnych programov reforiem. Svetová banka a MMF sa napríklad priamo iniciovali a zapájali sa do dôchodkovej reformy, časť konzultantov banky priamo pracovala na tejto reforme, ale aj iných projektoch v štátnych inštitúciách a jednotlivých rezortoch. Na MPSVR SR sa vytvorila špeciálna koordinačná jednotka pre konzultácie so Svetovou bankou.

Mechanizmy prenášania hegemonistického vplyvu nadnárodných aktérov na národnú úroveň nie sú rovnorodé. Niektorí autori zdôrazňujú, že intenzitu vzájomnej interakcie ovplyvňujú aj štrukturálno-inštitucionálne podmienky, napríklad výška a objem dlhového zaťaženia tej-ktorej krajiny. Z tohto pohľadu vyššie pohľadávky voči medzinárodným finančným inštitúciám robia jednotlivé národné štáty otvorenejšími a submisívnejšími voči odporúčaniam a postupom Svetovej banky a MMF. Iní autori upozorňujú na silu epistemologických komunít – úzko previazaných skupín medzinárodných expertov danej špecializácie, ktorí sa navzájom poznajú a sú v primárnej interakcii, zdieľajú spoločný záujem a ovplyvňujú sa. Takéto skupiny sú však otvorené do takej miery, ktorá umožní elitám a aktérom na národnej úrovni symbolicky vstúpiť do tejto komunity a stať sa jej súčasťou. Národné elity sa takýmto spôsobom zúčastňujú na legitimizácii agendy aktérov globálnej sociálnej politiky a praktického výkonu.

Záverom sa dá sa konštatovať, že vplyv medzinárodných rozvojových organizácií na formulovanie národných sociálnych politík vrátane politík boja proti chudobe bol na Slovensku pomerne veľký. Do národných koncepcií, opatrení a transformácie inštitúcií sa významným spôsobom premietli najmä predstavy Svetovej banky a MMF.

---

[34] Vláda svoje predsavzatia splnila a tiež ich zakotvila v zákonoch. Pozri napr. predkladaciu správu *Zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení*, kde sa v súvislosti s vyrovnávaním dôchodkového veku vláda opäť odvoláva na *Staff Monitored Program* (MMF 2001).

[35] Veľmi dobrý, prehľadný a vyvážený pohľad ponúka A. M. Orenstein (2005).

7 TRENDY

Aktuálne trendy v sociálnej politike zameranej na boj proti chudobe: úloha a spôsoby aktivácie

Daniel Gerbery

Snaha o odstraňovanie a zmierňovanie chudoby je stabilnou súčasťou sociálnej politiky. Redukcia a predchádzanie chudobe sú spoločným najnižším menovateľom existujúcich foriem sociálneho štátu bez ohľadu na ich ideologickú a inštitucionálnu vybavenosť. Existuje však mnoho spôsobov, akými je problém chudoby zakomponovaný do sociálnej politiky, ako sa do politickej agendy dostal, ako sa v nej udržiava a aké riešenia implikuje. Rozličné spôsoby, ktorými sa k chudobe pristupovalo a pristupuje, poukazujú na politickú nejednoznačnosť tejto jednoznačnej životnej skúsenosti.

Sociálna politika v oblasti znižovania chudoby tradične spočíva na dvoch veľkých pilieroch, ktorými sú finančné dávky a sociálne služby. Tie dopĺňajú rôzne opatrenia v oblasti vzdelávacieho systému a trhu práce, zamerané tak na riešenie aktuálnych problémov, ako aj na preventívne pôsobenie a na odstraňovanie podmienok vytvárajúcich riziká ohrozenia chudobou v neskoršom veku. Samozrejme, dôležité pre znižovanie chudoby a prevenciu jej vzniku sú aj charakteristiky iných systémov, ktoré sú od sociálnej politiky inštitucionálne oddelené (daňový systém, hospodárska politika atď.).

Cieľom tohto textu je poukázať na niektoré aktuálne trendy v sociálnej politike v oblasti boja proti chudobe. Náš prístup bude vedome selektívny, pozornosť budeme venovať meniacemu sa charakteru sociálnej politiky vo vzťahu k chudobe a sociálnemu vylúčeniu, ktorý možno vo všeobecnosti označiť ako *príklon k aktivácii*. Aktivácia tu znamená zmenu systémov sociálnej ochrany a politiky trhu práce smerom k zvýšeniu zainteresovanosti aktérov (príjemcov sociálnych transferov) na riešení ich vlastnej sociálnej situácie a zároveň smerom k zvýšeniu ich šancí plnohodnotne participovať nielen na trhu práce, ale aj v iných dimenziách života spoločnosti. Ako napovedá už sám výraz, „aktívna" politika sa vymedzovala a vymedzuje vo vzťahu k „pasívnej" politike, ktorá je najčastejšie charakteristická poskytovaním transferov a služieb bez nevyhnutnosti akejkoľvek formy reciprocity.

Existuje viacero dôvodov, prečo sa venovať práve silnejúcemu dôrazu na moment aktivácie v sociálnej politike. Po prvé, princíp aktivácie so sebou prináša zmenu pohľadu na vzťahy a výsledky v rámci inštitucionalizovaných kanálov spoločenskej solidarity. Do popredia sa dostávajú otázky schopnosti jednotlivcov zúčastňovať sa na *zmene* vlastnej situácie, hľadá sa rovnováha medzi právami a povinnosťami. Zároveň rastie význam kvality dosahovaných či predpokladaných výsledkov. Už nestačia len pozitívne trendy zachytené v administratívnych databázach o dlhodobo nezamestnaných. V centre pozornosti je schopnosť spoločnosti budovať inkluzívnu sociálnu infraštruktúru, ktorá je postavená na rozvoji ľudského kapitálu a súčasnom rešpektovaní sociálnych práv. Po druhé, budovanie nových aktivačných programov alebo vnášanie aktivačných prvkov do už existujúcich opatrení predstavuje rozšírený spôsob legitimizácie sociálnej politiky. Tá môže mať podobu snahy o obnovenie legitimity existujúceho systému sociálnej ochrany a takisto úsilia o legitimizáciu jeho radikálnej zmeny.

Po tretie, konkrétne prejavy aktivácie v politike boja proti chudobe vypovedajú o normatívnych a kognitívnych predpokladoch tvorcov celej sociálnej politiky. Odzrkadľujú sa v nich nimi preferované predstavy o príčinách chudoby a jej súvislostiach (lenivosť, vypočítavosť, nemožnosť nájsť si prácu a pod.) a takisto predstavy o spôsoboch riešenia (zvýšená sociálna kontrola, rozšírenie možností voľby a podobne).

Aktivácia v sociálnej politike, a špeciálne v politike boja proti chudobe, je dôležitá téma. Je dôležitá aj na Slovensku, kde sa v priebehu transformačného obdobia objavovala s rôznou intenzitou v rôznych kontextoch. Aj preto považujeme za potrebné bližšie preskúmať vzťah aktivácie a boja proti chudobe. V texte najprv v krátkosti uvedieme základné vymedzenia aktivácie v sociálnej politike vo všeobecnosti, potom sa budeme venovať vybraným konkrétnym formám aktivácie vo vzťahu k chudobnej časti populácie. V závere sa pokúsime o krátke zhodnotenie nástrojov sociálnej politiky Slovenskej republiky, zameraných na znižovanie chudoby a sociálneho vylúčenia. Z tejto perspektívy sa pokúsime identifikovať ich prínosy a riziká.

1 Princíp aktivácie v sociálnej politike

Aktivačné prvky sa v sociálnej politike začali objavovať v súvislosti s úsilím nanovo premyslieť predpoklady sociálnych štátov v západnej Európe, na ktorých bol postavený ich povojnový úspešný vývoj. Zvyšujúca sa nezamestnanosť a jej transformácia na permanentnú sociálnu realitu (Kronauer 1998) vyvolali otázky o vhodnosti jednotlivých programov, ale aj princípov sociálnej politiky ako celku. Začali sa skúmať nezamýšľané efekty opatrení na podporu ľudí mimo trhu práce a predpoklady ich možného vstupu naň (ich kvalifikačná a vzdelanostná štruktúra). Jednou z odpovedí na objavujúce sa problémy, vyvolané jednak nezamestnanosťou a jednak charakteristikami samotných sociálnopolitických opatrení, bola aktívna politika trhu práce, ktorá sa úspešne aplikovala najprv v škandinávskych štátoch.[1] Aktívna politika trhu práce sa tu využívala v časoch zásadnej hospodárskej reštrukturalizácie ako stimulácia tak ponuky, ako aj dopytu po práci (Lodemel – Trickey 2001: 13). Postupom času si princíp aktivácie získal podporu ďalších krajín, predovšetkým však medzinárodných organizácií (napríklad OECD), ktoré masívne podporovali jeho rozličné formy.[2]

Princíp aktivácie v sociálnej politike však nepredstavoval uniformnú odpoveď na jeden spoločný problém, ktorým bol zvyšujúci sa podiel populácie v produktívnom veku mimo trhu práce. Neskôr sa dôvody, a tým pádom aj formy aktivácie, rôznili. R. van Berkel a I. H. Möller (2002: 61) uvádzajú niekoľko dôvodov zavádzania aktivačných programov v európskych krajinách, pričom vo viacerých prípadoch sa od aktivačných politík očakávali zjavne protichodné ciele:

- Redukcia závislosti a typu správania, ktoré z toho vyplýva (Veľká Británia, Nórsko).
- Podpora inklúzie v oblasti zdravia, rodinného príjmu, bývania. Podpora boja proti sociálnemu vylúčeniu, a to nielen prostredníctvom trhu práce (Francúzsko).
- Podpora inklúzie v oblasti platenej práce prostredníctvom kvalitatívneho zlepšenia kvalifikácie marginalizovaných skupín (Dánsko, Holandsko).

[1] Ako ukážeme neskôr, aktívne politiky trhu práce predstavujú len jednu z foriem aktivácie v sociálnej politike.

[2] V súčasnosti je aktívna sociálna politika kľúčovým princípom sociálnopolitických stratégií všetkých členských štátov EÚ a zároveň pilierom uvažovania o sociálnej politike na úrovni samotnej EÚ.

- Snaha o legitimizáciu sociálneho štátu v očiach daňových poplatníkov (Dánsko).
- Redukcia ale zvýšenie výdavkov na sociálnu ochranu (Švédsko, Nemecko).
- Adaptácia národných politík na európske požiadavky (Portugalsko).

Z týchto príkladov vyplýva, že aktivačné programy môžeme nájsť v rôznych krajinách v rôznej podobe. Čo majú teda spoločné? Možno nájsť nejakú spoločnú vlastnosť, ktorá by „prekryla" ich rozmanitosť a vymedzila ich voči iným typom zmien v sociálnej politike? Dôležitú úlohu tu zohráva vzájomne sa vymedzujúci vzťah aktívna verzus pasívna sociálna politika. Za súčasť pasívnej sociálnej politiky sa pokladajú intervencie, ktoré spočívajú vo vyplácaní finančných dávok nepodmienenom účasťou poberateľa v iných programoch. Pasívna politika má za úlohu, zjednodušene povedané, zabezpečovať dostatočný, nevyhnutný príjem v období, keď je poberateľ mimo trhu práce. Jej úlohou je *ochrana* a *kompenzácia*.

Aktivácia prináša do sociálnej politiky novú dynamiku, procesuálne hľadanie rovnováhy medzi právami, povinnosťami a zodpovednosťou. Aktívna sociálna politika sa spája s definovaním špecifického súboru *práv* a *povinností*, ktorý má *zvýšiť šance na plnohodnotnú spoločenskú participáciu* (van Berkel – Möller 2002: 49). Súčasťou takto chápanej aktívnej sociálnej politiky je určitá forma reciprocity, ktorá má často podmieňujúci charakter vo vzťahu k ponúkaným a poskytovaným možnostiam aktivácie. Aktívna sociálna politika sa primárne nezameriava na ochranu príjmu, ale na zúženie vzťahu medzi právami a povinnosťami a otvorenie nových možností uplatnenia. Treba upozorniť na to, že pokusy o zmeny vo vzťahu práv a povinností nie sú samoúčelné a neprichádzajú len ako trest za absenciu práce alebo ako jednoduchá náprava „pasívnych" poberateľov sociálnych dávok. Ich úlohou je produkovať dlhodobejšie riešenia, ktoré by nemali spočívať len v čo najrýchlejšom „vtiahnutí" nezamestnaných na trh práce, hoci aj takéto ponímania aktivácie možno nájsť v niektorých programoch. Ako poznamenáva M. Heikkilä (1999: 10), „aktivácia ako koncept presahuje takéto chápanie, zahŕňa aj iné formy aktivít, ktoré spoločnosť vníma ako hodnotné a dôležité. Ľudia môžu byť aktiváciou reintegrovaní aj do iných sfér života než je svet práce, a to aj v prípade, že ich príjem je založený na sociálnych dávkach". V tomto prípade hovoríme o aktivácii v širšom význame slova (Hvinden 1999: 28).

Otázkou je, aký je vzťah aktívnej a pasívnej sociálnej politiky. Má byť aktívna politika len doplnkom pasívnej, alebo jej zmysluplnou náhradou? Je pasívna politika odsúdená na stratu pozície, alebo je nevyhnutným predpokladom pre efektívne fungovanie aktívnej politiky? Nie je ľahké rozhodnúť, ktorý typ politiky ponúka lepšie odpovede na súčasné problémy. V každom prípade je však aktívna sociálna politika vždy akýmsi spôsobom zviazaná s pasívnou. Aktivácia v sociálnej politike sa môže realizovať aj v rámci pasívnej politiky. Nemusí mať len podobu špeciálnych oddelených programov, ako sú napríklad opatrenia aktívnej politiky trhu práce, ale môže aj vstupovať do dávkových systémov a ovplyvňovať ich parametre. Zmena výšky dávok a zavedenie princípu podmienenosti môžu mať takisto aktivačný potenciál.[3] V tomto prípade však aktivácia zreteľne stráca svoje širšie spoločenské zameranie a v prípade, že by šlo len

[3] V tomto zmysle aktivácia pôsobí ako „vytláčajúci" faktor, ktorý vytvára dôvody pre opustenie systému sociálnych dávok. Aktívne politiky trhu práce zase predstavujú „vťahujúci" faktor, ktorý vytvára kanály pre vstup na trh práce.

o túto jedinú stratégiu aktivácie, nasleduje rezignácia na ciele v oblastiach znižovania chudoby a sociálneho vylúčenia.

Ako sme v krátkosti ukázali, výrazy aktivácia a aktívna sociálna politika odkazujú na relatívne širokú škálu sociálnopolitických intervencií. Medzi tri typické príklady aktívnej sociálnej politiky patria: programy a opatrenia podmieňujúce vyplatenie sociálnych dávok vykonávaním určitej aktivity (tzv. *workfare* prístup[4]), opatrenia podporujúce prechod zo systému sociálnych dávok na trh práce (tzv. *welfare-to-work* prístup) a v neposlednom rade aj aktívne politiky trhu práce (Kildal 2001). Nie všetky tieto typy aktivačnej stratégie sa rovnakou mierou a rovnakým spôsobom vzťahujú na riešenie problému chudoby a chudobných. Kým aktívne politiky trhu práce sú zamerané na zvyšovanie schopností byť úspešný na trhu práce[5], stratégie podpory prechodu z dávok k práci (*welfare-to-work*) sa orientujú na motiváciu (resp. demotiváciu) vytváranú systémom sociálnych dávok, daňovým systémom a charakteristikami trhu práce. Tzv. *workfare* stratégie sú zase zamerané na systém poskytovania garantovaného minimálneho príjmu (na Slovensku je to dávka v hmotnej núdzi), ktorý sa pokladá za akési „jadro" finančnej pomoci v chudobe a zároveň za nástroj na jej zmiernenie. Jeho podoba v prvom rade určuje rozsah a kvalitu sociálnych práv chudobných, keďže zväčša býva napojený na koncepcie dôstojného života alebo životného minima. Spôsoby, akými sa zásahy do tohto systému zamerané na zvyšovanie stupňa podmienenosti realizujú, predstavujú významnú informáciu o celkovom zameraní danej sociálnej politiky. Aj preto budeme venovať pozornosť najmä stratégiám *workfare*, hoci si popritom samozrejme budeme všímať aj zvyšné dva strategické prístupy.

1.1 Zavádzanie podmienenosti v systémoch sociálnej pomoci

V prvom rade si musíme vyjasniť, čo chápeme pod pojmom sociálna pomoc. Finančné transfery predstavujú najdôležitejší priamy spôsob zmierňovania chudoby. Existujú prinajmenšom tri metódy, ktorými štát môže rozdeliť zdroje domácnostiam a jednotlivcom (Ditch – Oldfield 1999: 59). Ide o univerzálne alebo kategoriálne dávky, ktoré sa nevzťahujú na príjem alebo zamestnanecký status, ale vyplácajú sa občanom, ktorí spadajú do vymedzených kategórií sociálnej politiky. Po druhé, ide o dávky sociálneho poistenia odvíjajúce sa od platenia odvodov a príspevkov. A po tretie, existujú dávky odstupňované podľa príjmu a majetku, ktorých priznanie závisí od aktuálneho stavu príjmu a majetku.

Práve tretí prípad je arénou, kde sa iniciatívy v zmysle *workfare* odohrávajú najčastejšie – ide o systémy tzv. sociálnej pomoci, v rámci ktorých sú poskytované testované dávky. Pojem „sociálna pomoc" (*social assistance*) nie je presným pomenovaním týchto programov, ustálil sa však ako *terminus technicus* na označenie finančnej podpory garantujúcej minimálny príjem. Sociálna pomoc je neprís pevkový program podpory príjmu pre nízkopríjmové domácnosti a domácnosti bez príjmu. Predstavuje najnižšiu, poslednú vrstvu systému sociálnej ochrany, ktorá ma garantovať minimálny príjem odzrkadľujúci určitý politický a spoločenský konsenzus.

[4] Termín *workfare* je zaužívaná skratka pre spojenie „*work for welfare*", teda odpracovanie si dávok. Tento termín sa začal využívať ako určité opozitum voči termínu *welfare*, ktorý odkazuje na pomoc sociálneho štátu.

[5] Niekedy aj so spomínaným normatívnym predpokladom širšej aktivácie.

Z praxe a analýz sociálnej politiky je zrejmé, že systém sociálnej pomoci sleduje niekoľko cieľov súčasne. Všeobecne sú akceptované dva základné ciele (Heikkilä – Fridberg – Keskitalo 2001; OECD 1998a,b) – sociálna pomoc by mala na jednej strane pôsobiť preventívne proti extrémnej deprivácii a chudobe. Na druhej strane by mala podporovať integráciu klientov predchádzaním sociálnemu vylúčeniu a marginalizácii. Prvý cieľ sa dosahuje prostredníctvom určenia hranice toho, čo je minimálna akceptovateľná životná úroveň, a spôsobu, ako ju vyjadriť finančnou sumou. Druhý cieľ – sociálnu integráciu – možno realizovať dvojako, pozitívne alebo negatívne. Atribúty „pozitívne", alebo „negatívne" sa nevzťahujú na kvalitu jednotlivých spôsobov zabezpečenia integrácie, ale na metodický postup, ktorým sa odlišujú. Pozitívny prístup k integrácii je zameraný na podporu individuálneho rozvoja, rastu a integrity prostredníctvom vzdelávania, zvyšovania kvalifikácie a komunitnej práce. Vzťahuje sa na koncepcie sociálnej kohézie, solidarity a stability (Ditch – Oldfield 1999; Heikkilä – Fridberg – Keskitalo 2001). Negatívny spôsob zabezpečovania sociálnej integrácie klientov sociálnej pomoci spočíva v minimalizácii demotivačných štruktúr a podpore nezávislosti a autonómie prostredníctvom sprísňovania podmienok nárokov na dávky.[6]

Úloha sociálnej pomoci a jej význam v rámci sociálnej ochrany závisí vo veľkej miere od inkluzívnosti trhu práce a pokrytia populácie v primárnych inštitúciách sociálnej politiky (Aust – Arriba 2005). Význam sociálnej pomoci stúpa v závislosti od zvyšovania podielu dlhodobo nezamestnaných osôb a osôb s marginalizovanou pozíciou na trhu práce, v prípade ktorých primárne inštitúcie (sociálne poistenie) nefungujú. Marginalizované postavenie na trhu práce sa prejavuje najmä u zamestnancov v atypických, dočasných alebo neistých formách zamestnania, ktoré znamenajú kratšie trvanie pracovného pomeru, frekventovanejšie prechody z trhu práce a späť, čo sa odzrkadľuje v slabšom pokrytí systémom sociálnej ochrany (OECD 2004b). Navyše, vysoká priepustnosť sociálneho poistenia (poistenia v nezamestnanosti) smerom k nízkym príjmom môže posilniť zmenu charakteru sociálnej pomoci z dočasnej záchrannej siete na masový program pre nezamestnaných (Heikkilä – Fridberg – Keskitalo 2001). Výskyt týchto javov v západoeurópskych krajinách prispel k zmene prístupov k sociálnej pomoci. Do pozornosti sa dostali otázky aktivácie, podmienenosti dávok a téma reciprocity.[7]

V poslednom desaťročí minulého storočia sa do viacerých európskych systémov garancie minimálneho príjmu dostal povinný, donucujúci prvok reciprocity. Znamenal, že udržiavanie *statusu quo* v sociálnych právach bolo podmienené realizáciou určitých zámerov administratívy, ktoré sa týkali predovšetkým pracovnej činnosti. Nesúhlas alebo nedodržanie požiadaviek so sebou niesli riziko straty alebo zásadného zníženia priznaných dávok. Autori I. Lodemel a H. Trickey (2001) v tejto súvislosti hovoria nie o ponuke (takto sa prvok *workfare* prezentoval v Dánsku), ale o tzv. *throffer*,

[6] W. Adema (2006) v tejto súvislosti upozorňuje na najnovšie trendy v rámci krajín OECD, v ktorých sociálna pomoc neplní len preventívnu úlohu vo vzťahu k materiálnej deprivácii a chudobe, ale začína postupne riešiť aj problémy, ktoré vznikli ako vedľajšie efekty jej pôsobenia. Podľa neho, ak má sociálna pomoc pokryť bezprostredné potreby a zároveň sa vyhnúť dlhodobému zotrvávaniu klientov v systéme, mala by byť založená na troch pilieroch: finančnej pomoci s cieľom udržať adekvátny životný štandard, zabezpečiť pomoc sociálnych pracovníkov pri vážnych problémoch (bezdomovectvo, zdravotné postihnutie a pod.) a podporu reintegrácie členov domácností na trh práce (pri zachovaní ich autonómie).

[7] Zaujímavou otázkou zostáva, v akej miere je zvyšujúca sa podmienenosť poskytovania dávok reakciou na zmeny v skupinách klientov a v akej miere je ústretovým krokom na získanie podpory verejnosti, ktorá má sklony k pozitívnemu hodnoteniu princípu reciprocity v programoch pre chudobných a nezamestnaných.

teda o kombinácii ponuky (*offer*) a hrozieb (*threats*). Lodemel a Trickey, ktorí spolu s medzinárodným tímom skúmali desať krajín z hľadiska zavádzania *workfare* prvkov do programov sociálnej pomoci, definujú *workfare* programy ako špecifickú *formu*[8] politiky, charakteristickú určitým inštitucionálnym dizajnom a organizáciou. *Workfare* podľa nich predstavujú „programy alebo schémy, ktoré od ľudí vyžadujú, aby si odpracovali dávku sociálnej pomoci" (2001: 6). Sú teda vymedzené prostredníctvom troch dôležitých prvkov:

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

Prvok donútenia v systéme sociálnej pomoci nie je samozrejmosťou, akoby sa mohlo zdať. Keďže je reč o záchrannej sociálnej sieti, spravidla naozaj poslednej možnosť odvrátenia hrozby chudoby, leží na nej veľká časť schopnosti sociálnej politiky napĺňať garantovaný rozsah sociálnych práv. Moment donútenia svedčí o zníženej kapacite programu vyrovnať sa s pretrvávajúcimi problémami vlastnými silami – zmenou nastavení parametrov, výšky dávok a pod. Na druhej strane sa príklon k *workfare* programom nemusí „čítať" len ako nevyhnutnosť, ale aj ako sklon politických aktérov vnímať príčiny chudoby a dlhodobej nezamestnanosti. Ako neskôr ukážeme, ústretovosť politických aktérov voči podmieneným formám sociálnej pomoci je živená najmä moralizujúcim uvažovaním o príčinách a dôsledkoch chudoby. K dôležitým zdrojom kritiky donucovacieho charakteru *workfare* programov patrí to, že donútenie bráni možnosti spätnej väzby klientov, a teda poberatelia minimálnych dávok majú zúžený manévrovací priestor na prípadné odmietnutie programov zlej kvality. Výsledkom tak môže byť kultúra odporu, charakteristická použitím „zbraní bezmocných – simulovania, absentérizmu, zbehnutia, sabotáže a pod." (Lodemel – Trickey 2001: 8).

Druhým definujúcim momentom je cieľ donútenia – práca. Týmto sa *workfare* programy odlišujú od aktivačných schém v tom najvšeobecnejšom význame, ktorých cieľom je vzdelávanie, tréningy, kurzy (kde sa však takisto môže vyskytnúť akási forma vynútenia participácie). Definícia cieľa, charakteru a rozsahu pracovných aktivít, ktoré sú podmienkou ďalšieho poskytovania dávok alebo ich zvýšenia, je z hľadiska celkového vyznenia tohto typu programu kľúčová. K často deklarovaným cieľom programu patrí „udržanie pracovných návykov a zručností". Riziko predstavuje situácia, keď ponúkané aktivity trpia samoúčelnosťou a nemajú nijaký rozvojový potenciál. V tomto prípade plní „práca" výsostne regulatívnu a kontrolnú funkciu voči poberateľom dávok, pričom vychádza z predpokladu, že existujú špecifické vzorce správania typické pre túto skupinu, ktoré je treba ovplyvniť žiaducim spôsobom.

Tretí prvok programov typu *workfare* sme spomínali už na začiatku – viaže sa na schémy, v rámci ktorých sa poskytujú testované dávky zodpovedajúce garantovanému minimálnemu príjmu. V tejto súvislosti sú dôležité otázky, ako sa podmienenosť dávok stala súčasťou politickej agendy a aké argumenty sa v politike používajú pre takýto zásah do poskytovania minimálnych dávok. To, či takýto prístup v súvislosti so sociálnou pomocou v danej krajine rezonuje alebo nie, závisí od stupňa jej rozvinutosti

[8] Autori sa pri definícii nezameriavajú na *ciele* takýchto opatrení, aby sa vyhli ideologickým kontextom.

a vyťaženosti v rámci systému sociálnej ochrany. Tam, kde tieto programy chýbajú alebo existujú vo fragmentovanej podobe, vystupujú do popredia iné súvislosti než tam, kde sú dlhodobou dôležitou súčasťou pokrývania sociálnych rizík. Napríklad v prvej polovici 90. rokov minulého storočia sa téma motivácie a podmienenosti v súvislosti so sociálnou pomocou stala kľúčovou v anglicky hovoriacich členských krajinách OECD (Gough et al. 1997: 40), v ktorých sociálna pomoc zohrávala dôležitú úlohu. Naopak, v krajinách, pre ktoré bola v minulosti typická plná zamestnanosť (škandinávske krajiny, Rakúsko, Japonsko), sa táto téma medzi politické priority nedostala. V tzv. „režimoch obmedzenej sociálnej pomoci" v južnej Európe bola zase irelevantná, keďže tieto krajiny sa ešte len zameriavali na vyplnenie medzery v architektúre systému sociálnej ochrany (zavedenie garancie minimálneho príjmu).

Príklon k takémuto typu programov teda závisí vo veľkej miere od inštitucionálneho usporiadania sociálnej politiky. Ďalšou dôležitou skutočnosťou je, aké predstavy o chudobe a chudobných sú zdrojom argumentov na zavádzanie podmienky odpracovania si (časti) dávky. Príklon k *workfare* programom vychádza najčastejšie z tzv. moralizujúceho diskurzu, v ktorom je chudoba dôsledkom individuálneho zlyhania jednotlivcov a zároveň dôsledkom priveľkej ochrany zo strany štátu. Charakteristiky tohto diskurzu a jeho vplyv na sociálnu pomoc opísali autori A. Aust a A. Arriba (2005), keď skúmali zmeny v systémoch sociálnej pomoci západoeurópskych štátov a snažili sa identifikovať dôvody týchto zmien a ideí, ktoré boli ich hlavnými hnacími silami. Pri analýze diskurzov o sociálnej pomoci vychádzali z klasifikácie diskurzov sociálneho vylúčenia, ktorú zaviedla R. Levitas (1998). Klasifikácia bola založená na rozdieloch vo vnímaní „podstaty" problému, jeho príčin a stratégie riešenia.[9]

Moralizujúci diskurz podtriedy, ako ho nazvali spomínaní autori, presúva pozornosť od fungovania kapitalistickej ekonomiky k formám jej usmerňovania, teda k efektom existencie sociálneho štátu. Sociálny štát, ktorý mal pôvodne riešiť problém chudoby a sociálneho vylúčenia, sa stal sám jeho príčinou. Štátne intervencie v dlhodobej perspektíve oslabujú schopnosť a ochotu rodín postarať sa o svojich členov. Normatívnym rámcom je tu postavenie rodiny (a prípadne jednotlivca) ako „prirodzeného" a nezávislého producenta blahobytu. Cieľom, zdôrazňovaným v rámci diskurzu podtriedy, je podpora nezávislosti, ktorá by sa mala realizovať znižovaním dávok a sprísnením podmienok nároku na ne. Zodpovednosť za riešenie problému sociálneho vylúčenia je na jednotlivcovi a jeho aktivite.

Takéto chápanie súvislostí chudoby a úlohy štátu v boji proti nej je častým zdrojom zavádzania prvkov podmienenosti do systémov sociálnej pomoci. V centre pozornosti nie sú sociálne práva, ani schopnosť systému garantovania minimálneho príjmu zabezpečiť dôstojný život, ale snaha o „umravnenie" poberateľov dávok, o kontrolu ich správania v zmysle dosiahnutia ich väčšej zodpovednosti. Aktivácia sa tu stáva nástrojom kontroly morálky v spoločnosti.

[9] Levitas (1998: 3) chápe diskurz ako „sadu vzájomne previazaných konceptov fungujúcich ako matrica, prostredníctvom ktorej chápeme svet sociálnej reality". Táto matrica štruktúruje naše chápanie problému a určuje spôsoby konania, ktoré sa nám zdajú vhodné. Levitas rozlíšila tri typy diskurzov, ktoré neskôr Aust a Arriba doplnili a vztiahli k systémom sociálnej pomoci: diskurz redistribúcie, moralizujúci diskurz podtriedy a diskurz sociálnej inklúzie.

1.2 Ďalšie formy aktivácie vo vzťahu k chudobným

Sprísňujúce podmienky v oblasti garantovaných minimálnych príjmov patria medzi najzávažnejšie formy aktivácie. A to ani nie tak pre ich priamy účinok, ktorý by ovplyvnil situáciu poberateľov, ale pre zmenu charakteru „poslednej" vrstvy sociálnej ochrany, ktorá ešte zaručuje ochranu aspoň pred niektorými sociálnymi rizikami. Tieto zmeny idú veľmi často ruka v ruke s ďalšími nástrojmi aktivácie, ktoré však sledujú inú logiku (a preto sme ich pre účely tohto textu zreteľne oddelili). Navyše, keďže sa netýkajú priamo minimálnych sociálnych dávok (v SR pomoci v hmotnej núdzi), ich cieľová skupina je širšia a vnútorne rôznorodejšia.

Ako sme ukázali v predchádzajúcom texte, aj pasívna politika môže disponovať aktivačným potenciálom, ktorého zdrojom je (popri dimenzii *workfare* v sociálnej pomoci) elasticita poskytovaných súm a podmienok, za ktorých sa poskytujú. Tieto opatrenia v zmysle „pracovať sa oplatí" alebo „od dávok k práci" sú charakteristické výrazne ekonomizujúcou argumentáciou, kalkuláciou rôznych modelových situácií pokiaľ ide o motivačný či demotivačný účinok úprav dávkových a daňových systémov na správanie cieľovej skupiny. Modely vplyvu daňových a dávkových systémov slúžia na identifikáciu slabých miest v ich synergickom efekte, na ktoré potom treba zamerať pozornosť pri formulovaní zmien v nastaveniach týchto systémov. Treba upozorniť, že správanie vo vzťahu k trhu práce (ale aj vo vzťahu k vlastnej budúcnosti) je v tejto perspektíve determinované finančnými demotiváciami. Do úzadia sú zatlačené otázky o vplyve iných faktorov, ktoré spoluformujú rozhodovanie sa jednotlivcov i domácností.

Atraktívnosť pracovného miesta, ak neberieme do úvahy jeho kvalitatívne charakteristiky, sa v tomto prípade meria – veľmi zjednodušene vyjadrené – rozdielom medzi potenciálnym príjmom a aktuálnym sociálnym príjmom (OECD 2004b, 2005; European Commission 2003). V pasívnej politike sa aktivácia prejavuje ako vytváranie finančných tlakov na prechod na trh práce. Možno identifikovať viacero typov prechodu z dávkových systémov na trh práce, z hľadiska boja proti chudobe sú najviac dôležité prechody zo systému poistenia v nezamestnanosti a zo systému sociálnej pomoci na trh práce. V obidvoch prípadoch pri určenej výške a kritériách dávok (a minimálnej mzdy, ak existuje) vzniká tzv. pasca nezamestnanosti, resp. pasca neaktivity. Termín pasca nezamestnanosti sa vzťahuje na situáciu, v ktorej sa nezamestnaným a ich rodinám vyplácajú privysoké dávky v porovnaní s čistým príjmom z práce. Pasca neaktivity označuje situáciu, v ktorej jednotlivci poberajúci dávky zo systému garantovaného minimálneho príjmu alebo iné dávky by vstupom do zamestnania finančne strácali (OECD 2005; Carone et al. 2004).

Svoju úlohu tu samozrejme zohráva aj spôsob zdaňovania (spoločné alebo individuálne zdaňovanie). Pri analýzach týchto typických situácií vstupu na trh práce a pohybu na ňom sa do úvahy berie štruktúra domácnosti (kalkulujú sa prípady pre rôzne typy domácností), hľadisko času (kalkulácie pre rôzne dlhé obdobia nezamestnanosti či neaktivity) a príjmová situácia (viaceré percentuálne hladiny tzv. priemerného pracujúceho).

Vidíme, že do prepočtov tohto druhu aktivácie vstupuje veľké množstvo predpokladov. Dominujúcimi pojmami[10] sú „demotivácia" a „závislosť", ktoré sú síce zbavené explicitných moralizujúcich obsahov (na rozdiel od ich používania napríklad

[10] K najsilnejším zástancom a popularizátorom tohto typu vytvárania empirickej evidencie pre sociálnu politiku patrí OECD.

v analýzach v USA zo sedemdesiatych rokov minulého storočia) a majú výrazne technokratický charakter, neberú však dostatočne do úvahy širší rámec aktivácie, ktorý je potrebný pre dosahovanie dlhodobo udržateľných výsledkov.

Aktívna politika trhu práce ako ďalšia forma aktivácie narába s inými nástrojmi, ktorých cieľom je podpora hľadania možností a uplatnenia sa na trhu práce, zvyšovanie kvalifikácie a zručností, a v súvislosti s tým aj zlepšovanie celkového prístupu k participácii na trhu práce. Rezonuje tu nielen schopnosť nájsť si tam uplatnenie, ale aj udržať si ho. V pozadí takto navrhnutých programov je aj všeobecná snaha o rozvoj ľudského kapitálu, ktorá nie je úzko naviazaná na konkrétne potreby trhu práce. Aktívna politika trhu práce by mala byť jedným z dôležitých nástrojov boja proti sociálnemu vylúčeniu. Svojím dôrazom na vzdelávanie, tréning a zacielenú aktivizáciu rôznych ohrozených skupín vnáša do sociálnej politiky dynamiku a stáva sa protiváhou výsostne reaktívnych typov intervencií.

Aktívna politika trhu práce sa orientuje aj na stranu dopytu, aj na ponuku práce. Podpora vzniku nových pracovných miest ako spôsob zvyšovania zamestnanosti sa najčastejšie realizuje subvencovanými miestami pre rizikové skupiny nezamestnaných, podporou vlastných aktivít mimo zamestnaneckého statusu a podobne. Zvyšovanie zamestnateľnosti sa realizuje vzdelávaním, tréningami, podporou mobility, poradenskými službami a podobne. Konkrétne opatrenia využívané na Slovensku spomenieme v ďalšej podkapitole spolu s krátkym pristavením sa aj pri sklonoch k *workfare* a *welfare-to-work*.

2 Aktivácia na Slovensku

Aktivácia ako spôsob zvyšovania plnohodnotnej participácie a životných šancí nebol v slovenskej odbornej literatúre veľmi preskúmaný. Existuje však viacero štúdií, ktoré sa venujú jednotlivým oblastiam slovenskej sociálnej politiky, v ktorej niektoré formy aktivácie boli aplikované. Navyše v inej kapitole tejto knihy E. Kvapilová píše o politickom vývoji v oblasti znižovania nezamestnanosti, v rámci čoho hodnotí aj vývoj v oblasti aktivačných snáh za posledných vlád. Z týchto dôvodov sa pokúsime len o krátky náčrt vybraných problémov.[11] Otázka hodnotenia je úlohou nad rámec aj zámer tejto knihy. V závere však ponúkneme sedem kritérií, ktoré by podľa nás mala prípadná evaluácia aktivačného potenciálu sociálnej politiky na Slovensku brať do úvahy.

Najprv sa pozrime na vývoj dávkových systémov. Systém sociálnej pomoci ako nástroj zmierňovania chudoby u nás existuje v ucelenej legislatívnej podobe od roku 1998, keď bol prijatý *Zákonom č. 195/1998 o sociálnej pomoci*. Napriek tomu, že mal byť poslednou vrstvou sociálnej ochrany, uvedený zákon rozlišoval medzi hmotnou núdzou z objektívnych a subjektívnych dôvodov. V systéme garancie minimálneho príjmu sa tak ešte neobjavil prvok *workfare* vo svojej „čistej" podobe, avšak k poberateľom existoval rôzny prístup. Ten nebol založený na podmienenosti vyplácania budúcej dávky vykonaním nejakej činnosti, ale bol založený na spätnom hodnotení minulého (ne)zamestnania poberateľov. Sankčné mechanizmy tak boli exogénne voči správaniu sa poberateľov v systéme sociálnej pomoci. Priznaný status sa v rámci pohybu v systéme zmeniť nedal, zmena mohla nastať teoreticky len výstupom a opätov-

[11] V niektorých častiach tejto podkapitoly vychádzame zo štúdie D. Gerberyho a R. Džambazoviča (2006).

ným vstupom za iných podmienok. Z hľadiska ďalšieho vývoja sa ukázala ako zaujímavá skutočnosť, že systém zmierňovania chudoby mal v sebe už od začiatku zakódovanú čiastočnú rezignáciu na funkciu životného minima (osoby v hmotnej núdzi zo subjektívnych dôvodov mali nárok na dávku vo výške 50 % sumy životného minima).

Štruktúra poberateľov dávky sociálnej pomoci zo subjektívnych dôvodov sa menila medzi rokom 1999 a rokom 2000. Roku 1999 boli najpočetnejšou kategóriou tí, ktorí pred zaradením do evidencie uchádzačov neplatili príspevok na poistenie v nezamestnanosti. Podľa údajov MPSVR SR (2000) šlo popri nezamestnaných, ktorí boli niekoľko ráz vyradení z evidencie, o ženy v domácnosti, ktoré pred evidenciou nepracovali, a o ženy, ktorým sa nezapočítavala materská dovolenka ako náhradná doba. Takmer jedna štvrtina poberateľov sociálnych dávok zo subjektívnych dôvodov ukončila pracovný pomer bez uvedenia vážneho dôvodu. Výrazne pasívny prístup bol charakteristický pre viac než desatinu poberateľov roku 1999: 7,2 % si prácu nehľadalo a 4,8 % odmietlo spoluprácu s úradmi práce.

Roku 2000 sa najčastejším dôvodom pre znížené poskytovanie dávok sociálnej pomoci (DSP) stala dlhodobá nezamestnanosť, za ktorou nasledovalo neplatenie príspevkov na poistenie v nezamestnanosti. Toto poradie sa zachovalo aj roku 2001 s tým, že v danom období vzrástol podiel dlhodobo nezamestnaných poberateľov sociálnych dávok a podiel tých, ktorí skončili prípravu na povolanie a neplatili poistenie v nezamestnanosti.

Tabuľka 1: Subjektívne dôvody poberania zníženej sumy DSP – porovnanie rokov (v %)

SUBJEKTÍVNE DÔVODY	December 1999	December 2000	December 2001
Nezamestnaný viac ako 24 mesiacov	NÚ	31,9	32,2
Neplatenie príspevku na poistenie v nezamestnanosti	27,1	20,2	19,9
Ukončenie pracovného pomeru bez vážnych dôvodov	23,0	12,5	11,2
Neplatenie príspevku na poistenie v nezamestnanosti u absolventa	NÚ	11,9	14,8
Nehľadá si zamestnanie	7,2	3,0	2,4
Nespolupráca s úradom práce	4,8	3,8	4,1
Ďalšie dôvody[12]	37,9	16,7	15,4

Zdroj: Správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR 2000 – 2002 (MPSVR SR 2001 – 2003).
Poznámka: NÚ = nedostupné údaje.

Medzi objektívnymi dôvodmi, pre ktoré sa občan ocitol v hmotnej núdzi, výrazne dominovalo skončenie pracovného pomeru bez vlastného zavinenia. V sledovanom období sa zvyšovalo zastúpenie starostlivosti o dieťa ako dôvodu ocitnutia sa v hmotnej núdzi. Zmeny v kritériách a spôsobe stanovenia výšky dávky sa odzrkadlili v poklese podielu osôb, ktoré začali poberať sociálne dávky po skončení prípravy na povolanie.

[12] Medzi ďalšie dôvody patrilo napríklad ukončenie pracovného pomeru pre porušenie pracovnej disciplíny, neplnenie vyživovacej povinnosti a podobne.

Tabuľka 2: Objektívne dôvody poberania DSP – porovnanie rokov (v %)

OBJEKTÍVNE DÔVODY	December 1999	December 2000	December 2001
Ukončenie pracovného pomeru bez vlastného zavinenia	46,8	53,1	49,5
Ukončenie prípravy na povolanie	24,6	12,8	1,0
Starostlivosť o nezaopatrené dieťa	7,1	9,0	19,6
Ďalšie dôvody	21,5	25,1	29,9

Zdroj: Správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR 2000 – 2002 (MPSVR SR 2001 – 2003).

Pomer počtu poberateľov dávky sociálnej pomoci zo subjektívnych a objektívnych dôvodov bol roku 1999 výrazne nevyvážený v prospech objektívnych dôvodov. Z celkového počtu poberateľov DSP bolo 65,1 % tých, ktorí ju poberali z objektívnych dôvodov a 28,5 % tých, ktorí mali nárok na dávku zo subjektívnych dôvodov (6,4 % tvorili osoby s nedostačujúcim príjmom zo závislej činnosti). Roku 2001 už bol počet poberateľov dávky z objektívnych a subjektívnych dôvodov na rovnakej úrovni.

Neskôr sa zaviedli viaceré zmeny, ktoré oslabili relatívne vzťahy medzi peňažnými dávkami sociálnej pomoci a životným minimom. Tieto zmeny sa pripravovali ako reakcia na rast počtu poberateľov, ktorý zaťažoval verejné financie. Oslabenie vzájomného vzťahu životného minima a riešenia hmotnej núdze vytvorilo síce priestor pre lepšiu kontrolu vynakladaných prostriedkov, zneprehľadnilo však vzťahy medzi základnými prvkami sociálneho systému a logiku ich vzájomnej previazanosti. Zároveň sa ukázalo, že diferenciácia medzi subjektívnymi a objektívnymi dôvodmi vstupu do systému sociálnej pomoci nemala očakávaný účinok na aktiváciu poberateľov.

Roku 2003 sa začali realizovať reformy systému sociálnej politiky s dôrazom na adresnosť, motiváciu, zásluhovosť a aktivizáciu ako základné princípy. Jadrom reforiem bola zmena poskytovania sociálnych transferov, ktorej zmyslom bolo zvýšiť ich podmienenosť a zväčšiť ich odstup od pracovných príjmov, a redukcia pasce nezamestnanosti a neaktivity. Zmeny v sociálnej politike, rozsiahle a vzájomne previazané, mali vyústiť do zvyšovania zamestnanosti. Za strategický dokument v tomto smere možno považovať *Stratégiu podpory rastu zamestnanosti na základe reformy sociálneho systému a trhu práce* (MPSVR SR 2003: 1). Dlhodobým cieľom podľa nej bolo „zmysluplné a udržateľné zníženie chudoby prostredníctvom rastu zamestnanosti a možnosť nájsť si zamestnanie pre všetkých jednotlivcov, ktorí sa chcú skutočne zamestnať". Predpokladom jeho realizácie mala byť vysoká miera udržateľného hospodárskeho rastu a systematické reformy v sociálnej oblasti. Tento dokument teda zdôrazňuje úlohu rastu zamestnanosti a vývoja hospodárskej politiky pri znižovaní chudoby. Dôraz na znižovanie nezamestnanosti dokumentuje aj zmena pôvodného názvu, pod ktorým mala byť stratégia prijatá. V *Informačnom týždenníku Tlačového a informačného odboru Úradu vlády* č. 123/2003 sa na strane 10 uvádza: „Materiál sa predkladá z dôvodu potreby riešiť problém nezamestnanosti v Slovenskej republike ako jednej z priorít vlády SR v sociálnej oblasti. Pôvodný názov materiálu *Stratégia reformy sociálneho systému a trhu práce* uvedený v Pláne práce vlády na rok 2003 bol zmenený s cieľom vystihnúť hlavný cieľ dokumentu, ktorým je rast zamestnanosti v SR".

Stratégia však medzi dôležité faktory zaradila aj motivačné aspekty sociálnej politiky. Sociálnemu systému v podobe, v akej existoval do roku 2003, vyčítala absenciu filozofie a zneužívateľnosť klientmi. Neefektívnosť existujúceho systému videla okrem iného aj v neexistencii účinných prostriedkov na identifikáciu zneužívateľov a posti-

hov voči nim. Podľa *Stratégie* „v procese fungovania systému dávka sociálnej pomoci zmenila v prípade niektorých poberateľov svoju funkciu ako doplnku k príjmu a stala sa náhradou pracovného príjmu“ (MPSVR SR 2003: 5). Na jednej strane dokument uznáva významnú úlohu sociálnej pomoci (a štátnej sociálnej podpory) pri znižovaní chudoby na Slovensku, na strane druhej žiada, aby sa odstránili jej demotivačné prvky.

Roku 2003 sa ohlasované reformy sociálneho systému začali realizovať. *Zákonom č. 599/2003 o pomoci v hmotnej núdzi* sa oddeľuje finančná pomoc ľuďom bez príjmu alebo s príjmom pod hranicou životného minima od systému pomoci v sociálnej núdzi. Nová dávka v hmotnej núdzi je vnútorne štruktúrovaná, obsahuje viacero príspevkov, ktoré sledujú rôzne ciele.[13] Dôležitým doplnkom základnej sumy je *aktivačný príspevok*, ktorý má motivovať „občana v hmotnej núdzi, aby sa aktívne spolupodieľal na riešení sociálnej situácie seba a osôb s ním spoločne posudzovaných, čo znamená, aby si aktívne hľadal uplatnenie na trhu práce, zvyšoval si kvalifikáciu a zručnosti, vykonával práce v prospech obce alebo dobrovoľnícke práce“.[14] Aktivačný príspevok sa poskytuje rôznym typom oprávnených osôb. Osoba v hmotnej núdzi, ktorá je zamestnaná alebo je v evidencii uchádzačov o zamestnanie, musí splniť jednu z nasledujúcich podmienok[15]:

- zvyšovať si kvalifikáciu formou štúdia popri zamestnaní, kombinovaného štúdia a štúdia jednotlivých vyučovacích predmetov alebo formou externého štúdia (neplatí to, ak občan získal vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa);
- zúčastňovať sa na vzdelávaní a príprave na vstup na trh práce v rámci projektov schválených Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny, Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny alebo úradom práce, sociálnych vecí a rodiny, alebo
- zúčastňovať sa na vykonávaní menších obecných služieb alebo dobrovoľníckych prác uskutočňovaných na základe dohody s úradom práce, sociálnych vecí a rodiny alebo obcou.

Étos *workfare* je tu zreteľný najmä pri druhej a tretej podmienke – aktivačný príspevok je súčasťou systému poskytovania minimálneho príjmu, ale poskytuje sa len v prípade odpracovania určitej práce alebo zapojenia sa do iných nástrojov aktívnej politiky trhu práce. Úroveň základnej dávky je nastavená tak (nízko), aby výška príspevku bola dostatočnou motiváciou na doplnenie príjmu. Aktuálna výška aktivačného príspevku je 1 900 Sk, v prípade jednotlivca so základnou dávkou 1 640 Sk to predstavuje viac než stopercentné zvýšenie základnej sumy. Ak by sme ako základ zobrali základnú sumu plus príspevok na zdravotnú starostlivosť a príspevok na bývanie, tak pre jednotlivca bez detí aktivačný príspevok predstavuje zvýšenie o 60 % tejto sumy, u jednotlivca s jedným dieťaťom 37,6 % a u jednotlivca s piatimi deťmi približne 30 %. Pre dvojicu bez detí, kde obidvaja poberajú aktivačný príspevok, je celková suma aktivačného príspevku takmer o tretinu vyššia než základná suma dávky v hmotnej núdzi a je na úrovni 72 % súčtu základnej sumy a spomínaných príspevkov. Ak sa do úvahy berie

[13] Viac informácií v publikácii B. Bodnárovej et al. (2006a).

[14] Podľa http://www.employment.gov.sk/DIS/dis/index.php?SMC=1&id=164.

[15] Oprávnenou osobou je aj osoba v hmotnej núdzi, ktorej je vyplácaný rodičovský príspevok, ak študuje na strednej alebo vysokej škole. Medzi oprávnené osoby (6 mesiacov) patrí aj dlhodobo nezamestnaný, ktorý sa zamestná alebo začne vykonávať samostatne zárobkovú činnosť, ak jeho príjem neprekročí stanovený interval.

aj príspevok na bývanie a príspevok na zdravotnú starostlivosť, výška aktivačného príspevku dosahuje pre dvojicu s jedným dieťaťom približne 60 %. Aktivačný príspevok teda predstavuje výraznú pomoc a zdroj príjmu.

Keďže aktivačný príspevok je súčasťou poskytovania dávky v hmotnej núdzi, zaratúva sa do sumy, ktorú tento systém môže garantovať. Pomoc v hmotnej núdzi síce nie je viazaná na životné minimum, to by však malo predstavovať pre tento dávkový systém jeden z „prirodzených" referenčných rámcov. Súčet dávky pomoci v hmotnej núdzi a jednotlivých príspevkov pre rôzne typy domácností ukazuje, že málokedy dosahuje úroveň životného minima, ktoré prináleží domácnosti príslušnej kompozície. Navyše, to všetko v situácii, keď časť tohto príjmu je podmienená – teda nie je poskytovaná automaticky pri identifikovaní nedostatku príjmu. Situácia sa o čosi zlepší, ak sa do úvahy berú aj prídavky na deti (posledný stĺpec tabuľky 3), ktoré sa nezaratúvajú do príjmu posudzovaného pri uchádzaní sa o dávku v hmotnej núdzi.

Tabuľka 3: Porovnanie výšky dávky v hmotnej núdzi pre rôzne typy domácností s príslušným životným minimom (sumy dávok a príspevkov v Sk, posledné dva stĺpce v %), rok 2007

Počet dospelých osôb	Počet detí[16]	Základná suma DvHN	PnZS	PnB	OP/AP	Celková suma	Životné minimum	DvHN/ŽM (%)	DvHN+PnD/ŽM (%)
1	0	1 640	60	1 460	1 900	5 060	4 980	101,0	101,0
1	1	2 630	120	2 300	1 900	6 950	7 250	95,9	103,1
1	2	2 630	180	2 300	1 900	7 010	9 520	73,6	84,9
1	3	2 630	240	2 300	1 900	7 070	11 790	59,9	73,7
1	4	2 630	300	2 300	1 900	7 130	14 060	50,7	66,1
1	5	3 900	360	2 300	1 900	8 450	16 330	51,7	68,2
2	0	2 850	120	2 300	3 800	9 070	8 460	107,2	107,2
2	1	3 890	180	2 300	3 800	10 170	10 730	94,7	99,8
2	2	3 890	240	2 300	3 800	10 230	13 000	78,7	87,0
2	3	3 890	300	2 300	3 800	10 290	15 270	67,4	78,0
2	4	3 890	360	2 300	3 800	10 350	17 540	59,0	71,3
2	5	5 210	420	2 300	3 800	11 730	19 810	59,2	72,8

Zdroj: Prepočty autora

Vysvetlivky: DvHN – dávka v hmotnej núdzi; PnZS – príspevok na zdravotnú starostlivosť; PnB – príspevok na bývanie; OP – ochranný príspevok; AP – aktivačný príspevok; PnD – prídavok na dieťa; ŽM – životné minimum

Zmeny v dávkových systémoch mali jednak znížiť základnú sumu a podmieniť časť príspevku, jednak roztvoriť nožnice medzi sociálnymi príjmami a potenciálnymi príjmami zo zamestnania. Išlo o zvýšenie tlaku v oblasti prechodov z dávkových systémov na trh práce, ktoré predstavuje – ako sme už spomínali – jeden z ďalších spôsobov aktivácie. Podľa dostupných údajov (MPSVR SR 2007a: 94), tzv. pasca neaktivity patrila roku 2004 (po spomenutých zmenách) k tým nižším v rámci krajín OECD, ako to ilustruje tabuľka 4. Pasca neaktivity znamená situáciu, keď prechod zo sociálnych dávok do zamestnania neprináša zvýšenie príjmu alebo len minimálne.

[16] V tejto tabuľke berieme do úvahy len nezaopatrené deti.

Tabuľka 4: Pasca neaktivity u ľudí vstupujúcich do zamestnania na dvoch úrovniach priemernej mzdy vo vybraných krajinách OECD (rok 2004)

Priemerná mzda v priemysle v %	Jednotlivec bez detí		Neúplná rodina s deťmi		Jeden pracujúci rodič, dve deti		Dvaja pracujúci rodičia, dve deti	
Krajina	**50**	**67**	**50**	**67**	**50**	**67**	**50**	**67**
Belgicko	66 %	66 %	75 %	73 %	70 %	67 %	38 %	45 %
Česká republika	66 %	56 %	71 %	69 %	97 %	78 %	44 %	39 %
Dánsko	103 %	88 %	90 %	84 %	90 %	92 %	63 %	61 %
Fínsko	81 %	75 %	62 %	63 %	92 %	94 %	35 %	36 %
Francúzsko	80 %	67 %	87 %	81 %	100 %	90 %	28 %	27 %
Írsko	88 %	73 %	3 %	12 %	94 %	87 %	30 %	30 %
Maďarsko	51%	47 %	51 %	42 %	51 %	42 %	13 %	13 %
Poľsko	70 %	61 %	54 %	51 %	100 %	95 %	47 %	50 %
Rakúsko	87 %	73 %	98 %	81 %	100 %	96 %	22 %	25 %
Slovenská republika	**27 %**	**28 %**	**37 %**	**35 %**	**52 %**	**42 %**	**20 %**	**22 %**
Švédsko	98 %	83 %	68 %	65 %	100 %	100 %	37 %	36 %
Veľká Británia	78 %	71 %	56 %	64 %	67 %	73 %	60 %	53 %

Zdroj: Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2006 (MPSVR SR 2007a: 94).

Údaje v tabuľke ukazujú, že ak jednotlivec bez detí vstúpil na trh práce a zamestnal sa pri mzde rovnej 50 % priemernej mzdy, jeho disponibilný príjem sa zvýšil o 73 % (oproti situácii, keď poberal sociálne dávky). Ak sa na úrovni 50 % priemernej mzdy zamestnal osamelý rodič, tak jeho príjem sa zvýšil o 63 %. Ešte menej výrazné zvýšenie príjmu predstavuje vstup do zamestnania v domácnosti, kde druhý rodič ostáva v systéme sociálnych dávok. Tam nárast disponibilného príjmu predstavuje len 48 %. Trochu iná situácia nastane, ak sa pozrieme na vstupy na trh práce pri vyššej mzde, keďže pasca neaktivity sa týka predovšetkým vzťahu dávok a slabo platených pracovných miest. Ak v domácností, v ktorej obaja rodičia poberajú sociálne dávky, jeden z nich získa zamestnanie na úrovni 67 % priemernej mzdy, zvýšenie disponibilného príjmu pre domácnosť predstavuje 58 %, pri jednotlivcovi bez detí je to 78 %.

V rokoch 2001 a 2004 sa nebezpečenstvo pasce neaktivity vo všetkých typoch domácností výrazne znížilo, najvýraznejšie však v neúplných rodinách s deťmi (pokles o 88 % pri vstupe do zamestnania na úrovni polovice priemernej mzdy a 86 % pri vstupe do zamestnania na úrovni 67 % priemernej mzdy). Tento „úspech" sa zakladal na pomerne jednoduchom recepte, a to na zásadnom znížení výšky dávok, ktoré sa odohralo v atmosfére všeobecného ataku na finančnú udržateľnosť sociálneho štátu a zdôrazňovania jeho škodlivosti pre verejné financie a negatívneho vplyvu na správanie ľudí.

Tretím hlavným spôsobom, ako môže aktivácia prebiehať, je zapojenie sa do aktívnych politík trhu práce (APTP). Nástroje aktívnej politiky trhu práce v SR sú zamerané na zvyšovanie zamestnateľnosti aj zamestnanosti a zároveň diferencované podľa cieľových skupín a typu podpory prechodu na trh práce. Berú teda do úvahy rôznorodosť cieľovej skupiny obyvateľstva, pričom túto rôznorodosť zachytávajú na základe demografických charakteristík, fáz životného cyklu (ukončenie školy), vzdelanostného (neukončené základné alebo stredoškolské vzdelanie) a sociálneho statusu (ohrození sociálnym vylúčením), zdravotného stavu, predchádzajúcej histórie na trhu práce (zastarané odborné zručnosti alebo ich absencia) či rodinnej situácie. Práve funkčná diferenciácia nástrojov aktivácie je dôležitým predpokladom ich efektívneho fungovania.

Zmeny po roku 2004 zasiahli aj túto oblasť. Reorganizovali sa zúčastnené inštitúcie a po novom sa rozdelili kompetencie, ktoré mali zásadný vplyv na realizáciu nástrojov APTP.[17] Väčšina nástrojov APTP sa začala realizovať prostredníctvom Národných projektov financovaných z Európskeho sociálneho fondu. Ak sa pozrieme na využívanosť jednotlivých nástrojov APTP po roku 2004, rozhodne najfrekventovanejším nástrojom boli aktivačné práce, ktorých cieľom je podpora udržiavania pracovných návykov. Z vyššie uvedených dôvodov – keďže sa priamo týkajú systému poskytovania minimálneho garantovaného príjmu – budeme venovať pozornosť práve im. Príspevok na aktivačnú činnosť sa poskytuje prostredníctvom *Národného projektu č. V. – Aktivácia nezamestnaných a nezamestnaných s nízkou motiváciou odkázaných na dávku v hmotnej núdzi*. Pokrytie populácie je relatívne veľké, s výraznými regionálnymi diferenciami. Aktivačná činnosť sa roku 2006 najviac využívala v okresoch Rimavská Sobota a Kežmarok, kde bol podiel zapojených osôb na priemernom počte evidovaných uchádzačov o zamestnanie vyšší než 70 %. Naopak, najmenší záujem bol v Bratislave a blízkom okolí s účasťou hlboko pod 10 % (ÚPSVAR 2007: 15).

Priama efektivita aktivačnej činnosti je relatívne nízka. Roku 2006 sa z celkového počtu osôb, ktoré participovali na aktivačných prácach, zamestnalo približne 12 %. Navyše, zavedenie aktivačných prác spôsobilo viaceré problémy, ako bola podľa ÚPSVAR dlhodobá participácia na tomto programe, jeho zneužívanie alebo signalizovaná úžera (ÚPSVAR 2007: 15). G. Brutovská (2006: 7) uvádza ďalšie problémy spojené s aktivačnými prácami: „Dostatok finančných prostriedkov na realizáciu tohto opatrenia a snaha o čo najširšie zapojenie nezamestnaných viedlo k situáciám, kedy existujúce platené obsadené pracovné miesta, ktoré súviseli s obsahom náplne aktivačnej činnosti, boli rušené a znovu obsadzované už v rámci tohto opatrenia. Realizátori aktivačnej činnosti získavali okrem ‚lacnej' resp. bezplatnej pracovnej sily aj ďalšie finančné prostriedky." Autorka dáva do pozornosti aj skutočnosť, že u dlhodobo nezamestnaných sa objavuje aj efekt akejsi „istoty" poberania aktivačného príspevku, čo môže spôsobovať stratu motivácie hľadať si prácu. Ako problematický sa ukazuje aj charakter menších obecných prác, a to najmä v obciach s vysokým podielom poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Prirodzene sa tu vytvára tlak na ich zapojenie do aktivačných činností. Schopnosť tohto nástroja udržiavať pracovné návyky a zvyšovať tak zamestnateľnosť však rapídne klesá.

Hodnotenie ďalších nástrojov APTP by bolo nad rámec tohto textu a tejto knihy. Využijeme tu preto poznatky z čerstvého evaluačného výskumu, ktorý realizoval Inštitút pre verejné otázky roku 2006. Autori výskumu uviedli množstvo zistení týkajúcich sa rôznych úrovní fungovania systému APTP (IVO 2006: 87). Konštatovali potrebu lepšieho zacielenia opatrení z hľadiska špecifických lokalít a takisto väčší ohľad na heterogenitu cieľových skupín. Ako veľmi sporné hodnotia najmä opatrenia na zvyšovanie zamestnateľnosti, predovšetkým aktivačné práce. Nízka efektívnosť spolu s charakterom ponúkaných prác a silnou tendenciou k formalizmu z nich robia nejednoznačný nástroj aktivácie. Naopak, ako pozitívny činiteľ sa podľa autorov ukázali nástroje na podporu vytvárania nových pracovných miest (IVO 2006: 88).

[17] Viac v publikácii IVO (2006).

3 Záver

V tejto kapitole sme sa snažili ukázať, že politika aktivácie je širšia, než sa o nej tradične uvažuje. Zahŕňa nielen všeobecne známe aktívne politiky trhu práce, ale aj intervencie do programov poskytovania finančných transferov, ktoré sa priamo týkajú ľudí vystavených riziku chudoby. Je paradoxné, že práve v tejto sfére pôsobí aktivácia viac reštriktívne a menej rozvojovo. Zmeny v programoch určených pre ľudí bez príjmu majú väčšmi regulačný a trestajúci charakter než opatrenia aktívnych politík trhu práce. Navyše zreteľný dôraz na aktivizujúce opatrenia v slovenskej sociálnej politike nebol sprevádzaný záujmom o vyvažujúci dôraz na zabezpečenie dôstojného života, hoci obidva aspekty sú nevyhnutne komplementárne, navzájom sa nevylučujú.

Usilovali sme sa takisto ukázať, že koncepcia aktivácie by mala presahovať technokratickú snahu o čo najrýchlejšie vtiahnutie ľudí na trh práce. Kritériá na hodnotenie aktivačných nástrojov by sa nemali týkať len vzťahu ich cieľov a výsledkov, ale mali by brať do úvahy aj zlepšenie kvality života účastníkov. Teda by mali hodnotiť nielen kvantitatívnu stránku aktivačných nástrojov (vyjadrenú napríklad v počtoch ľudí umiestnených na trh práce alebo v počtoch absolventov rekvalifikačných kurzov), ale aj jej kvalitatívne aspekty (aký typ vzdelania, aký typ uplatnenia klienti programov získali, resp. na aké miesta a v akom segmente trhu práce sa dostali).

Rôznorodosť aktivačných prístupov a ich cieľov naznačuje potrebu určitých spoločných, základných kritérií ich hodnotenia. D. Geldof (1999: 22) navrhol sedem kritérií na hodnotenie toho, či aktivačné nástroje môžu prispieť k zlepšeniu sociálneho statusu klientov systémov sociálnej pomoci a k zvýšeniu ich možnosti konať. Tieto kritériá formuloval v podobe otázok:

1. Sú aktivačné nástroje ukotvené v širšej, štrukturálnej politike, zacielenej na boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu? Alebo majú len pomôcť pri kontrole ich konzekvencií?
2. Ponúkajú cieľovej skupine nejakú perspektívu trvalej integrácie? Alebo predstavujú len dočasné iniciatívy?
3. Sú založené na rešpekte k chudobným a poberateľom dávok? Alebo sú inšpirované presvedčením, že sociálne dávky väčšinou vedú k ich zneužívaniu a k závislosti?
4. Sú nástroje založené na dobrovoľnosti? Alebo sú jednotlivci nútení participovať?
5. Poskytujú príležitosti a motiváciu? Alebo obsahujú sankcie pre tých, ktorí sa na nich nezúčastnia?
6. Existuje adekvátny administratívny a sociálny rámec pre aktivačné nástroje? Alebo sa využíva štandardizovaný prístup?
7. Sú orientované výhradne na trh práce? Alebo podporujú aj iné formy sociálnej integrácie (aj mimo trhu práce)?

Tieto otázky sú neuveriteľne aktuálne aj v súčasnej situácii na Slovensku a určite si zaslúžia poctivé odpovede alebo aspoň snahu o ich hľadanie. Môžu byť len inšpiráciou na zamyslenie sa nad súčasným stavom, ale aj návodom na prípravu nových evaluačných projektov, ktoré by brali do úvahy širšie súvislosti sociálnej politiky.

ZÁVER

Kniha o chudobe má za cieľ ukázať rôznorodosť príčin a prejavov chudoby. Na tento pálčivý ľudský a sociálny problém sme sa chceli pozrieť z rôznych strán s rešpektom k tým, ktorí mu musia čeliť. Publikácia vznikla zo spoločného presvedčenia autorov a autoriek o nevyhnutnosti dostať tému chudoby a chudobných do centra verejného priestoru – do pozornosti verejnej politiky, verejných diskusií a verejnej mienky. Nešlo však o snahu dostať ju tam za akúkoľvek cenu, v akejkoľvek podobe. Naopak, kniha vyjadruje presvedčenie, že o chudobe a chudobných sa má rozprávať s úctou, s rešpektom k ľudskej dôstojnosti a ľudským právam. Jednou z integrujúcich myšlienok knihy je tiež dôraz na zachovanie sociálnej súdržnosti spoločnosti ako jednej z kľúčových hodnôt súčasnosti.

Kniha o chudobe prináša sedem kapitol, ktoré sa na chudobu pozerajú v odlišných súvislostiach. To, čo majú tieto kapitoly spoločné, je, že každá sa svojím spôsobom zaoberá verejnou politikou, jej predpokladmi, nástrojmi a pokúša sa identifikovať jej limity a slabé miesta.

Ako prvý – spoločný – poznatok možno uviesť nedostatočnú ochotu centrálnych inštitúcií investovať podstatne viac času a financií do príprav programov pre chudobných s dôrazom na ich prierezový a komplexný charakter. Napriek tomu, že sa objavujú niektoré programy vyžadujúce spoluprácu viacerých rezortov z rôznych oblastí (napríklad z oblasti školstva a sociálnych vecí), v jednotlivých kapitolách poukazujeme na nevyhnutnosť tematizovať vo verejnej politike širšie súvislosti chudoby.

Kniha o chudobe upozorňuje na celý rad ďalších dôležitých problémov a výziev. Jednou z prioritných oblastí by malo byť vzdelávanie a jeho prínos pre zvyšovanie šancí na prelomenie rizika medzigeneračného prenosu chudoby. Ako uvádza J. Filadelfiová vo svojom príspevku „Vek, životný cyklus a medzigeneračný prenos chudoby“, aj na Slovensku sa prejavuje záporná súvislosť medzi rizikom chudoby a úrovňou vzdelania. Platí, že čím vyšší stupeň vzdelania, tým nižšie riziko chudoby. Z tohto hľadiska sú varujúce zistenia z medzinárodného projektu *PISA 2003*, ktorý realizovala OECD, a ktorý bol zameraný na evaluáciu zručností žiakov základných škôl, ich školských výsledkov a na hľadanie faktorov, ktoré na ne pôsobia (Tomengová – Swan 2004). Ukázalo sa, že Slovensko patrí medzi krajiny s veľkými rozdielmi vo výkonoch žiakov podľa toho, aký je socioekonomický status ich rodičov. Z toho vyplýva, že pozornosť verejných politík by sa mala sústrediť jednak na schopnosť vzdelávacieho systému pôsobiť inkluzívne vo vzťahu k marginalizovaným skupinám a jednak na jeho schopnosť zvyšovať šance na sociálnu mobilitu vyrovnávaním hendikepov pochádzajúcich z rodinného prostredia.

Publikácia si všíma aj problematiku znižovania nezamestnanosti a vytvárania podmienok pre vstup na trh práce – dôležitého nástroja boja proti chudobe. Pozornosť je venovaná charakteru a kvalite ponúkaných riešení. Donedávna používaný slogan „každá práca je lepšia ako žiadna práca“ považujeme za prinajmenšom zjednodušujúci, paušalizujúci a trochu zavádzajúci. Hlásime sa k definícii dôstojnej práce, ktorú ponúka

Medzinárodná organizácia práce. Podľa nej by práca mala napĺňať ašpirácie ľudí v ich pracovnom živote spojené s príjmom a možnosťami rozvoja, právami, uznaním a možnosťou vyjadriť svoj názor, rodinnou stabilitou a osobným rozvojom, spravodlivosťou a rovnosťou medzi mužmi a ženami. Považujeme za nevyhnutnosť vytvárať vhodné podmienky pre vstup na trh práce. Ako vyjadruje aj názov kapitoly E. Kvapilovej „Boj s nezamestnanosťou ako hlavná stratégia boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu", prácu považujeme za najúčinnejší nástroj na zlepšenie zlej životnej situácie. Chceme však upozorniť, že zvyšovanie zamestnanosti by nemalo byť realizované prostredníctvom programov založených na krátkodobých a neudržateľných činnostiach, prípadne na nedobrovoľných samozamestnávateľských aktivitách. Tak ako to spomínajú vo svojom príspevku aj autori D. Škobla a I. Lesay, primárnym cieľom verejnej politiky by malo byť zvyšovanie počtu stabilných a kvalitných pracovných miest na primárnom trhu práce. Takýmto spôsobom sa v strednodobej perspektíve môže zlepšiť situácia chudobných obyvateľov, a najmä chudobných marginalizovaných skupín.

Autori textov zdieľajú názor, že sociálna politika založená na reštrikciách a sankciách voči ľuďom v núdzi má slabý potenciál docieliť potrebné zmeny, keďže sa nezameriava na podstatné príčiny chudoby na Slovensku, ktoré majú z drvivej väčšiny štrukturálnu povahu. Tým samozrejme nespochybňujú význam správania sa jednotlivcov, ich motiváciu a usilovnosť. Tento motív sa objavuje aj v kapitole „Chudoba a bývanie" od K. Šoltésovej a M. Fottu, ktorí zdôrazňujú princíp autonómie a slobody jednotlivca, ako aj potrebu občianskej participácie na prijímaní verejnopolitických rozhodnutí.

Považujeme za potrebné zdôrazniť, že verejné politiky v sociálnej oblasti sa nezaobídu bez dostatočnej finančnej podpory, ktorá by sa nemala vnímať ako záťaž pre verejný rozpočet, ale ako nástroj vyrovnávania príležitostí a investícia do budúcnosti krajiny. V minulosti bolo na Slovensku „dobrým" zvykom legitimizovať kroky v sociálnej politike poukazovaním na škrty vo výdavkoch, na sprísňovanie podmienok dostupnosti dávok a znižovanie ich výšky. Prostriedky financovania programov pre chudobných a nezamestnaných boli vopred považované za „stratené". Ich „záchrana" pre iné, „prospešnejšie" ciele bola prezentovaná ako racionalizácia, a v konečnom dôsledku ako pomoc samotným chudobným, keďže ich zbavovala „závislosti" na štátnej podpore. My s takouto argumentáciou nesúhlasíme. Myslíme si, že prostriedky vynaložené na sociálnu pomoc a programy pre chudobných sú vynaložené legitímne a vyplývajú z etických povinností i z ľudskoprávnych záväzkov, ktoré štát má voči svojim obyvateľom. Prerozdeľovanie nie je pozostatok obdobia „komunizmu", ale je to efektívny nástroj vyrovnávania príležitostí, inštrument zvyšovania sociálnej súdržnosti a prostriedok, vďaka ktorému celá spoločnosť môže žiť demokratickejší a kvalitnejší život.

Kniha o chudobe si nenárokuje byť úplným a vyčerpávajúcim zdrojom. Do určitej miery je nevyhnutným výsledkom personálnych limitov v oblasti sociálneho výskumu a obmedzení vyplývajúcich z jeho slabej kontinuálnej zacielenosti na problém chudoby a chudobných. Na druhej strane, témy, o ktorých aktuálnosti a dôležitosti sme presvedčení, boli vybrané zámerne. Neúplnosť pokrytia všetkých relevantných dimenzií nechápeme ako nevýhodu, ale ako záväzok do budúcnosti. Dúfame, že po štúdiách, ktoré sú náplňou tejto publikácie, budú nasledovať ďalšie analýzy, ktoré rozšíria výber tém, naše poznanie a pochopenie v tejto oblasti.

editori

LITERATÚRA

ADEMA, W. 2006: *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*. OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 38. Paris: OECD.

ANDRUCHOVÁ, J. – BÚTOROVÁ, Z. 2007: Situácia žien v okrese Humenné v kontexte migrácie za prácou do zahraničia. In: BÚTOROVÁ Z. (ed.): *Tu a teraz: sondy do života žien 45+*. Bratislava: IVO.

ATKINSON, A. B. – HILLS, J. (eds.) 1998: *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASEpaper 4. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

ATKINSON, R. 2000: Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. In: *Urban Studies*, 37, (5/6): 1037 – 1055.

AUST, A. – ARRIBA, A. 2005: Towards Activation? Social Assistance Reforms and Discourses. In: TAYLOR-GOOBY, P. (ed.): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

AUTONOMIA FOUNDATION 2004: *Household energy pilot project for Roma settlements in Encse region*. Budapest: Autonomia Foundation.

BAKER, D. 2003: *The Battle Over Restructuring Social Security in the United States*. Paper presented at „Conference on the Privatization of Public Pension Systems: Forces, Experiences, Prospects". June 19 – 21, 2003, Vienna.

BANKOFF, G. 2004: The historical geography of disaster: 'Vulnerability' and 'local knowledge' in Western discourse. In: BANKOFF, G. – FRERKS, G. – HILHORST, D. (eds.): *Mapping vulnerability: Disasters, development, and people*. London: Earthscan.

BARNES, P. M. – BARNES, I. G. 1999: *Environmental policy in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

BARQUERO, B. J. A. – TREJOS, S. J. D. 2003: *Types of Household, Family Life Cycle and Poverty in Costa Rica*. Príspevok na konferencii, dostupný na http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1094&context=ccpr.

BARR, N. 2000: *Reforming Pension: Myths, Truths and Policy Choices*. Working Paper WP/00/139. Washington DC: International Monetary Fund.

BARR, N. 2005: Poverty During the Early Transition. In: *Development and Transition*, 1/2005. UNDP: Bratislava.

BARRY, B. 2002: Social Exclusion, Social Isolation, and the Distribution of Income. In: HILLS, J. – LE GRAND, J. – PIACHAUD, D. (eds.): *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press, s. 13 – 29.

BARTON, E. S. 1996: Social Housing Versus Housing Allowances: Choosing Between Two Forms of Housing Subsidy at the Local Level. In: *Journal of the American Planning Association*, 62 (1): 108 – 119.

BAUMAN, Z. 1999: *Globalizace (Důsledky pro člověka)*. Praha: Mladá fronta.
BAUMAN, Z. 2005: *Individualizovaná společnost*. Praha: Mladá fronta.
BEALL, J. 1996: *Urban Governance: Why Gender Matters.* New York: UNDP.
BEBLAVÝ, M. – MIZSEI, K. 2006: Make spurious poverty statistics history. In: *Development and Transition,* 4/2005. UNDP: Bratislava.
BECK, U. 1999: *World risk society.* Cambridge: Polity Press.
BECK, U. 2004: *Riziková společnost.* Praha: Slon.
BERESFORD, B. – SLOPER, T. – BRADSHAW, J. 2005: Physical health. In: BRADSHAW, J. – MAYEHW, E. (eds.): *The Well-being of Children in the UK*. London: Save the Children.
BERGHMAN, J. 1995: Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework. In: ROOM, G. (ed.): *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press, s. 10 – 28.
BLACKSMITH INSTITUTE 2002: *The hidden tragedy: pollution in the developing world*. New York: Blacksmith Institute.
BLAU, M. D. 1999: The Effect of Income on Child Development. In: *The review of Economics and Statistics*, 81(2): 261 – 276.
BODNÁROVÁ, B. – DŽAMBAZOVIČ, R. – FILADELFIOVÁ, J. – GERBERY, D. – KVAPILOVÁ, E. – PORUBÄNOVÁ, S. 2004: *Transformácia sociálneho systému na Slovensku: stav, výsledky, riziká narušenia sociálnej súdržnosti a modely riešenia.* Priebežná správa z 2. etapy riešenia úlohy. Bratislava: Stredisko pre štúdium práce a rodiny.
BODNÁROVÁ, B. – DŽAMBAZOVIČ, R. – FILADELFIOVÁ, J. – GERBERY, D. – HOLUBOVÁ, B. – PORUBÄNOVÁ, S. 2005a: *Medzigeneračná reprodukcia chudoby: Sekundárne analýzy teoretických konceptov a empirických zdrojov*. Priebežná správa. Bratislava: Stredisko pre štúdium práce a rodiny.
BODNÁROVÁ, B. – FILADELFIOVÁ, J. – DŽAMBAZOVIČ, R. – GEGBERY, D. – HOLUBOVÁ, B. 2005b: *Pramenná publikácia z empirických prieskumov „Názory, postoje a skúsenosti obyvateľov SR vo vzťahu k sociálnej situácii". Rok 2003 a rok 2004*. Bratislava: SŠPR.
BODNÁROVÁ, B. – FILADELFIOVÁ, J. – GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, R. – KVAPILOVÁ, E. 2006a: *Premeny sociálnej politiky*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.
BODNÁROVÁ, B. – GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, R. 2006: Reflexia zmien v sociálnej politike očami verejnosti. In: BODNÁROVÁ, B. – FILADELFIOVÁ, J. – GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, R. – KVAPILOVÁ, E.: *Premeny sociálnej politiky*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny, s. 205 – 227.
BODNÁROVÁ, B. – GERBERY, D. – FILADELFIOVÁ, J. – BERNHAUSEROVÁ, E. 2006b: *Medzigeneračný prieskum podmienok života* . Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.
BRADSHAW, J. – HOELSCHER, P. – RICHARDSON, D. 2006: *Comparing Child Well-being in OECD Countries: Concepts and Methods.* Innocenti Working Paper, IWP-2006-03. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
BRUTOVSKÁ, G. 2006: Pôsobenie aktívnej politiky trhu práce na nezamestnanosť. In: SIROVÁTKA, T. (ed.): *Sociální vyloučení a sociální politika.* Brno: MU FSS, VUPSV.

BUČEK, J. 2000: *Land, ownership and living enviroment of Roma minority in Slovakia*. Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, Open Society Institute.

BUCHTA, S. 2007: Možnosti a perspektívy riešenia vidieckej zamestnanosti. In: *Sociológia*, 39, č. 2: 119 – 135.

BULLARD, R. D. 1993: Anatomy of environmental racism. In: HOFRICHTER, R. (ed.) *Toxic struggles: the theory and practice of environmental justice*. Philadelphia: New Society.

BURJANEK, A. 1997a: Segregace. In: *Sociologický časopis*, 33, č. 4: 423 – 434.

BURJANEK, A. 1997b: Urbánní deprivace. In: *Sociální studia. Sborník prací Filozofické fakulty Brněnské Univerzity*, s. 167 – 183.

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, No. 18, Paris: OECD.

CEU – Council of the European Union 2002: *Fight Against Poverty and Social Exclusion: Common Objectives for the Second Round of NAPs*. 14164/1/O2:REV 1, Brussels: European Commission.

CEU – Council of the European Union 2007: *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*. Brussels: European Commission.

COLEMAN, J. S. 1988: Social Capital in the Creation of Human Capital. In: *American Journal of Sociology*, 94: 95 – 120.

Council Directive EU 96/61/ES on Integrated Pollution Prevention and Control.

COX, R. 1993: Gramsci, Hegemony and International Relations. In: GILL, S. (ed): *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, R. 1996: *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

CPRC – Chronic Poverty Research Centre 2007: *Chronic poverty: an Introduction*. Policy Brief No. 1.

CSALOG, Z. 1994: Gypsies in the Hungarian Labour Market. In: *Szociológiai Szemle*, 2: 75 – 78. http://www.mtapti.hu/mszt/19942/csalog.htm.

DAHRENDORF, R. 1991: *Moderný sociálny konflikt (Esej o politike slobody)*. Bratislava: Archa.

DARBY, M. R. (ed.) 1996: *Reducing Poverty in America*. London: Sage Publications.

DAVIS, M. 2004: Planet of slums: urban involution and the informal proletariat. In: *New Left Review*, 26: 5 – 34.

DEACON, B. 2007: *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.

DEARING, E. – MCCARTNEY, K. – TAYLOR, B. A. 2001: Change in Family Income-to--needs Matters More for Children with less. In: *Child Development*, 72 (6): 1779 – 1793.

DECADEWATCH 2007: *Roma Activists Assess the Progress of the Decade of Roma Inclusion 2005–2006*. http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/DecadeWatch/DecadeWatch%20-%20Complete%20(English;%20Advance%20Printing).pdf.

DITCH, J. – OLDFIELD, N. 1999: Social Assistance: Recent Trends and Themes. In: *Journal of European Social Policy*, 9 (1): 65 – 76.

DOBSON, A. 1998: *Justice and the environment: conceptions of environmental sustainability and theories of distributive justice*. Oxford: Oxford University Press.

Dohovor o právach dieťaťa.

DUMESNIL, S. – LE FUR, P. 2003: *État de santé des Enfants Pauvres et Recours Aux Soins en Ambulatoire*. Paper presented at Conference „Poor Children in France". Paris, March 21, 2003.

DUNCAN, G. – BROOKS-GUNN, J. – KLEBANOV, P. K. 1994: Economic Deprivation and Early Childhood Development. In: *Child Development*, 65 (2): 294 – 318.

DUNCAN, G. – BROOKS-GUNN, J. 2000: Family Poverty, Welfare Reform, and Child Development. In: *Child Development*, 71 (1): 188 – 196.

DUNCAN, G. – JEAN YEUNG, W. – BROOKS-GUNN, J. – SMITH, J. 1998: How much does childhood poverty affect the life chances of children? In: *American Sociological Review*, 63 (3): 406 – 423.

DŽAMBAZOVIČ, R. – GERBERY, D. 2005: Od chudoby k sociálnemu vylúčeniu. In: *Sociológia*, 37, č. 2: 143 – 176.

DŽAMBAZOVIČ, R. – JURÁSKOVÁ, M. 2002: Sociálna exklúzia (vylúčenie) Rómov na Slovensku. In: VAŠEČKA, M. (ed.): *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: IVO, s. 527 – 564.

DŽAMBAZOVIČ, R. – VAŠEČKA, M. 2000: Rómovia a chudoba. In: VAGAČ, L. (ed.): *Národná správa o ľudskom rozvoji (Slovenská republika 2000)*. Bratislava: UNDP, s. 93 –106.

DŽAMBAZOVIČ, R. 2006a: Rôzne podoby chudoby na Slovensku. In: KUSÁ, Z. – DŽAMBAZOVIČ, R. (eds.): *Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe*. Bratislava: Národný komitét UNESCO NK MOST, Sociologický ústav SAV, s. 111 – 132.

DŽAMBAZOVIČ, R. 2006b: Sociálno-ekonomická situácia rodín a domácností na Slovensku z pohľadu sociologických výskumov. In: HAMPLOVÁ, D. – ŠALAMOUNOVÁ, P. – ŠAMANOVÁ, G. (eds.): *Životní cyklus. Sociologické a demografické perspektivy*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 280 – 302.

DŽAMBAZOVIČ, R. 2006c: *Meniace sa podoby chudoby na Slovensku*. Dizertačná práca. Bratislava: Katedra sociológie FFUK.

ECOTEC 2001: *Analysis of the EU eco-industries, their employment and export potential: a final report to DG Environment*. Birmingham: ECOTEC Research and Consulting.

EFILWC – EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS 2007: *First European Quality of Life Survey: Time use and work-life options over the life course*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EKELES, T. – FRANK, M. – KORPORAL, J. 1994: Sauglingssterblicheit und soziale Ungleichheit. Regionale Analyse der Sauglingssterblicheit und der Totgeburtlichkeit für Berlin (West) 1970 – 1985. In: MIELCK, A. (ed.): *Krankheit und soziale Ungleichheit. Ergebnisse der sozialepidemiologischen Forschung in Deutschland.* Opladen: Leske & Budrich.

ELSON, D. 2005: *Unpaid Work, the Millennium Development Goals, and Capital Accummulation*. Backround paper for conference presentation „On Unpaid

Work and the Economy: Gender, Poverty, and the Millennium Development Goals", October 1 – 3, 2005 (nepublikované).
ENTWISTLE, D. R. – ALEXANDER, K. L. 1992: Summer Setback: Race, Poverty, School Composition, and Mathematics Achievement in the First Two Years of School. In: *American Sociological Review*, 57 (1): 72 – 84.
ENYEDI, G. (ed.) 1998: *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akadémiai.
EPSTEIN, W. M. 1997: *Welfare in America: How Social Science Fails the Poor*. Madison: University of Wisconsin Press.
ERMISCH, J. – FRANCESCONI, M. – PEVALIN, D. J. 2004: Parental Partnership and Joblessness in Childhood and Their Influence on Young People's Outcomes. In: *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 167 (1): 69 – 101.
EUROPEAN COMMISSION 2001: The European Sustainable Development Strategy 2001: A sustainable Europe for a better World.
EUROPEAN COMMISSION 2003: *Making work pay. Facts, figures and policy options. Report to Employment Committee. Group of Experts on Making Work Pay.* EMCO/21/091003/EN, Brussels: European Commission.
EUROSTAT 2005: *Comparative Time Use Statistics. National tables from 10 European countries*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
EUROSTAT 2007: Europe in Figures. In: *Eurostat Yearbook 2006 – 07*. Paris: Eurostat.
FALŤAN, Ľ. – GAJDOŠ, P. – PAŠIAK, J. 1995a: *Sociálna marginalita území Slovenska*. Bratislava: Nadácia S.P.A.C.E..
FALŤAN, Ľ. – GAJDOŠ, P. – PAŠIAK, J. 1995b: Marginálne územia na Slovensku – história a súčasnosť. In: *Sociológia*, 27, č. 1 – 2: 31 – 38.
FILADELFIOVÁ, J. – GERBERY, D. – ŠKOBLA, D. 2006: *Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku*. Bratislava: UNDP.
FILADELFIOVÁ, J. 2004: Populačný vývoj a štruktúra rodín. In: KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.
FILADELFIOVÁ, J. 2006: Demografický vývoj a posuny v štruktúre populácie a domácností ako predpoklad a dôsledok zmien v sociálnej sfére. In: BODNÁROVÁ, B. – FILADELFIOVÁ, J. – GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, G. – KVAPILOVÁ, E.: *Zmeny v sociálnej politike*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.
FILČÁK, R. 2007: *Environmental justice in the Slovak Republic: the case of the Roma ethnic minority*. Budapest: Dissertation at Department of Environmental Sciences and Policy, Central European University.
FILIPOVÁ, J. – TONHAUSEROVÁ, A. 1991: *Obyvateľstvo Slovenskej republiky žijúce pod životným minimom v roku 1988*. Bratislava: VÚPSV.
FÖRSTER, M. – D'ERCOLE, M. M. 2005: Income Distribution and Poverty in OECD Countries in Second Half of the 1990s. In: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. Paris: OECD.
FOTTA, M. 2004: Aspekty porušovania práv Rómov na bývanie. In: ŠKOBLA, D. – MILO, D. (eds.): *Slovenský a európsky rozmer antidiskriminačnej politiky*. Bratislava: Ľudia proti rasizmu.

FRIENDS OF THE EARTH 2001: *Pollution and poverty – breaking the link*. London: Friends of the Earth.
GAJDOŠ, P. – PAŠIAK, J. 1995: *Vývoj sociálno-ekologickej situácie slovenskej spoločnosti*. Bratislava: VEDA.
GAJDOŠ, P. – PAŠIAK, J. 2006: *Regionálny rozvoj Slovenska z pohľadu priestorovej sociológie*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, NK UNESCO MOST.
GAJDOŠ, P. 2002: *Človek, spoločnosť, prostredie. Vybrané problémy priestorovej sociológie*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
GAJDOŠ, P. 2004: Typológia regionálnej diferenciácie SR. In: FALŤAN, Ľ. – PAŠIAK, J. (eds.): *Regionálny rozvoj Slovenska. Východiská a súčasný stav*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, s. 54 – 79.
GAJDOŠ, P. 2005: Teoretický a metodologický rámec klasifikácie a typológie regiónov Slovenska v kontexte teritoriálnych disparít. In: IRA, V. – PAŠIAK, J. – FALŤAN, Ľ. – GAJDOŠ, P. (eds.): *Podoby regionálnych odlišností na Slovensku. Príklady vybraných okresov*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, s. 25 – 46.
GARCIA, A. B. – GRUAT, J. V. 2003: *A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*. Geneva: ILO.
GEISLER, C. – ESSY, L. 2002: Rethinking land reform in South Africa: an alternative approach to environmental justice. In: *Sociological Research Online*, 5 (2): 114 – 131.
GELDOF, D. 1999: New Activation Policies: Promises and Risks. In: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Linking Welfare and Work*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, R. 2006: Vývoj systému sociálnej pomoci a boj proti chudobe. In: BODNÁROVÁ, B. – FILADELFIOVÁ, J. – GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, R. – KVAPILOVÁ, E.: *Premeny sociálnej politiky*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.
GERSHOFF, E. T. – ABER, J. L. – RAVER, C. C. 2001: Child Poverty in the US: An Evidence-based Conceptual Framework for Programs and Policies. In: LERNER, R. M. – JACOBS, F. – WERTLIED, D. (eds.): *Promoting Positive Child, Adolescent and Family Development: A handbook of program and policy innovations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
GLENNERSTER, H. – LUPTON, R. – NODEN, P. – POWER, A. 1999: *Poverty, Social Exclusion and Neighbourhood: Studying the area bases of social exclusion*. London: CASE.
GOUGH, I. – BRADSHAW, J. – EARDLEY, T. – WHITEFORD, P. 1997: Social Assistance in OECD Countries. In: *Journal of European Social Policy*, 7 (1): 17 – 43.
GRAMSCI, A. 1971: *Selection from Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
GRESTKOVITS, B. 1998: *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest: Central European University Press.
GUTTMANN, A. – DICK, P. – TO, T. 2004: Infant Hospitalisation and Maternal Depression, Poverty and Single Parenthood – A Population-based Study. In: *Child: Care, Health and Development*, 30 (1): 67 – 75.
HAMDI, N. 2004: *Small Change*. London: Earthscan.

HARRISON, R. 1976: The demoralizing experience of prolonged unemployment. In: *Department of Employment Gazette*, 84 (4): 339 – 348.

HAVEMAN, R. – SANDEFUR, G. – WOLFE, B. – VOYER, A. 2004: Trends in Children's Attainmets and Their Determinants as Family Income Inequality Has Increased. In: NECKERMAN, K. M. (ed.): *Social Inequality*. New York: Russel Sage Foundation.

HAYNES, R. – READING, R. – GALE, S. 2003: Household and Neighbourhood Risks for Injury to 5 – 14 year-old Children. In: *Social Science and Medicine*, 57 (4): 625 – 636.

HEGEDÜS, J. – TOSICS, I. 1996: Disintegration of East-European Housing Model. In: CLAPHAM, D. – HEGEDÜS, J. – KINTREA, K. – TOSICS I. (eds.) *Housing Privatization in Eastern Europe*. London: Greenwood Press.

HEIKKILÄ, M. 1999: A Brief Introduction to the Topic. In: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Linking Welfare and Work*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

HEIKKILÄ, M. – FRIDBERG, T. – KESKITALO, E. 2001: Guaranteed Minimum Income – Recent Trends and a Socio-political Discussion. In: HEIKKILÄ, M. – KESKITALO, E. (eds.): *The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation. Synthesis Report*. Helsinki: STAKES.

HEIKKILÄ, M. – KESKITALO, E. 2001 (eds.): *The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation. Synthesis Report*. Helsinki: STAKES.

HEINZ, W. R. – KRÜGER, H. 2001: Life course: innovations and challenges for social research. In: *Current Sociology*, 49 (2): 29 – 45.

HILLS, J. – LE GRAND, J. – PIACHAUD, D. (eds.) 2002: *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.

HILLS, J. (ed.) 1996: *New Inequalities: The changing distribution of income and wealth in the UK*. Cambridge: Cambridge University Press.

HOELSCHER, P. 2004: *A Thematics Study Using Transnational Comparison to Analyse and identify what Combination of Policy Responses are Most Successful in preventing and reducing High Levels of Child poverty.* Final report. Brussels: European Commission.

HOLZMANN, R. – ORENSTEIN, M. – RUTKOWSKI, M. (eds.) 2003: *Pension Reform in Europe: Process and Progress.* Washington DC: World Bank.

HORECKÝ, M. – KOVÁČOVÁ, Y. 2004a: Príjmy domácností v roku 2002, 1. časť. In: *Slovenská štatistika a demografia*, 14, č. 1: 33 – 45.

HORECKÝ, M. – KOVÁČOVÁ, Y. 2004b: Príjmy domácností v roku 2002, 2. časť. In: *Slovenská štatistika a demografia*, 14, č. 4: 98 – 105.

Housing Statistics in the European Union 2004. 2005. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic.

HVINDEN, B. 1999: Activation: A Nordic Perspective. In: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Linking Welfare and Work*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

CHIROT, D. 1989: *The Origins of Backwardness in Eastern Europe: Economics and Politics from the Middle Ages until the Early Twentieth Century*. Berkeley: University of California Press.

IVO 2006: *Evaluácia sociálnej politiky zameranej na zníženie dlhodobej nezamestnanosti*. Výskumná správa. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

IVPR – Inštitút pre výskum práce a rodiny 2005: *Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi a ich dosah na sociálno-ekonomickú situáciu občanov v hmotnej núdzi a ich integráciu na trh práce*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.

JALAN, J. – RAVALLION, M. 2000: Is transient poverty different? Evidence for rural China. In: *Journal of Development Studies*, 36 (6): 82 – 98.

JENCKS, C. – PETERSON, P. E. (eds.) 1991: *Urban Underclass*. Washington D.C.: The Brooklyn Institution.

JENKINS, S. P. – SIEDLER, T. 2007a: *The intergenerational transmission of poverty in industrialized countries*. CPRC Working Paper 75. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.

JENKINS, S. P. – SIEDLER, T. 2007b: *Using household panel data to understand the intergenerational transmission of poverty*. CPRC Working Paper 74. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.

JUROVÁ, A. 2006: Dôsledky segregácie vo vývoji konkrétnej rómskej osady („kauza" Letanovce). In: MUŠINKA, A. (ed.): *Stará Tehelňa: Súčasný stav a možnosti riešenia*. Prešov: Centrum antropologických výskumov.

KAŠTIL, J. 2000: Způsoby řešení bytové otázky romské komunity v Olomouci. In: VÍŠEK, P. (ed.): *Romové, bydlení, soužití*. Praha: Socioklub.

KATRŇÁK, T. 2004: *Odsouzeni k manuální práci. Vzdelanostní reprodukce v dělnické rodině*. Praha: Slon.

KELLER, J. 2007: *Teorie modernizace*. Praha: Slon.

KILDAL, N. 2001: *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*. Geneva: ILO.

KIRSCH, I. S. – JUNGEBLUT, A. – JENKINS, L. – KOLSTAD, A. 1993: *Adult Literacy in America*. Washington, DC: National Center for Education Statistics, Office of Educational Research and Improvement, U. S. Department of Education.

KLING, J. 2002: Regionálna politika a regionálny vývoj. In: KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II*. Bratislava: IVO, s. 109 – 126.

KOČI, M. 1994: *Riešenie ekologickej situácie v oblasti Stredný Spiš za rok 1994. Záverečná správa*. Košice: Slovenská akadémia vied.

KONOPÁSEK, Z. 1998: *Estetika sociálního státu: o krizi reprezentace (nejen) v sociálním zabezpečení*. Praha: G plus G.

KRÁĽOVSKÁ, V. 2006: Zdravotný stav detí a žien žijúcich v chudobných komunitách Slovenskej republiky. In: KUSÁ, Z. – DŽAMBAZOVIČ, R. (eds.): *Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe*. Bratislava: Národný komitét UNESCO NK MOST, Sociologický ústav SAV, s. 152 – 157.

KRIVÝ, V. – FEGLOVÁ, V. – BALKO, D. 1996: *Slovensko a jeho regióny*. Bratislava: Médiá.

KRONAUER, M. 1998: Social exclusion and underclass: new concepts for the analysis of poverty. In: ANDRESS, H.-J. (ed.): *Empirical poverty research in comparative perspective*. Aldershot: Ashgate.

KUSÁ, Z. – DŽAMBAZOVIČ, R. (eds.) 2006: *Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe.* Bratislava: Národný komitét UNESCO NK MOST, Sociologický ústav SAV.

LADANYI, J. – SZELENYI, I. 2005: *Patterns of Exclusion: Constructing Gypsy Ethnicity and the Making of an Underclass in Transitional Societies of Europe.* East European Monographs.

LEACH, M. – MEARNS, R. – SCOONES, I. 1999: Environmental entitlements: dynamics and institutions in communitybased natural resource management. In: World Development, 27 (2): 225 – 247.

LESAY, I. 2006: *Reforming pensions in Central Europe: path dependence and path departure in the pension systems of former Czechoslovakia.* Master Thesis. Budapest: Central European University.

LEVITAS, R. 1996: The concept of social exclusion and the new Durkheim hegemony. In: *Critical Social Policy*, 18 (2): 215 – 225.

LEVITAS, R. 1998: *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour.* London: Macmillan.

LIPMAN, E. L. – OFFORD, D. R. 1997: Psychosocial morbidity Among Poor Children in Ontario. In: DUNCAN, G. – BROOKS-GUN, J. (eds.): *Consequences of Growing Up Poor.* New York: Russel Sage Foundation.

LIPTON, M. 1977: *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development.* London: Temple Smith.

LODEMEL, I. – TRICKEY, H. (eds.) 2001: *An Offer you can't refuse. Workfare in international perspective.* Bristol: Policy Press.

LOWE, S. 2003: Housing in Post-communist Europe – Issues and Agendas. In: LOWE, S. – TSENKOVA, S. (eds.): *Housing Change in East and Central Europe: Integration or Fragmentation?* Aldershot: Ashgate.

LUPTON, R. – POWER, A. 2002: Social Exclusion and Neighbourhoods. In: HILLS, J. – LE GRAND, J. – PIACHAUD, D. (eds.): *Understanding Social Exclusion.* Oxford: Oxford University Press, s. 118 – 140.

LUX, M. (ed.) 2002: *Bydlení – vec veřejná.* Praha: Slon.

MAGADI, M. – MIDDLETON, S. 2005: *Britain's Poorest Children Revisited: Evidence from the BHPS (1994-2002).* CRSP Research Report 3. Leicesthershire: Centre for Research in Social Policy, Loughborough University.

MAREŠ, P. 1999: *Sociologie nerovnosti a chudoby.* Praha: Slon.

MASSEY, D. – DENTON, N. 1993: *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass.* Cambridge: Harvard University Press.

MCCORMICK, J. 2001: *Environmental Policy in the European Union.* London: Palgrave Macmillan.

MCLANAHAN, S. S. 1997: Parent Absence or Poverty: Which Matters More? In: DUNCAN, G. – BROOKS-GUN, J. (eds): *Consequences of Growing Up Poor.* New York: Russel Sage Foundation.

Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

MICHÁLEK, A. 2004a: Nepeňažné miery chudoby (Koncept mnohonásobnej deprivácie). In: ŠEBOVÁ, M. (ed.): *Otázky merania chudoby.* Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, s. 65 – 71.

MICHÁLEK, A. 2004b: Meranie chudoby územných celkov (regiónov) na príklade okresov SR. In: *Sociológia*, 36, č. 1: 7 – 30.
MICHÁLEK, A. 2006: Regióny a lokálne centrá chudoby na Slovensku. In: *Slovenský národopis*, 54, č. 2: 182 – 196.
MINNS, R. 2003: *Pensions of Mass Destruction*. Paper presented at „Conference on the Privatization of Public Pension Systems: Forces, Experiences, Prospects". June 19 – 21, 2003, Vienna.
MKANDAWIRE, T. 2005: *Targeting and Universalism in Poverty Reduction; Social Policy and Development Programme*. Paper No. 23, Geneva: UNRISD.
MMF 2001: *Staff Monitored Program*.
MMF 2003: *Slovak Republic—2003 Article IV Consultation Mission Preliminary Conclusions*.
MOŽNÝ, I. 1999: *Sociologie rodiny*. Praha: Slon.
MP SR 1999: *Zelená správa 1999*. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR.
MP SR 2006: *Správa o lesnom hospodárstve v Slovenskej republike 2006*. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR.
MPSVR SR 2000: *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR roku 1999*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.
MPSVR SR 2001 – 2003: *Správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR 2000 – 2002*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.
MPSVR SR 2003: *Stratégia podpory rastu zamestnanosti na základe reformy sociálneho systému a trhu práce*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.
MPSVR SR 2007a: *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2006*. Bratislava: Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny.
MPSVR SR 2007b: *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za 1. polrok 2006*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.
MŰLLER, K. 2003: *Privatising Old Age security. Latin America and Eastern Europe Compared*. Aldershot: Edward Elgar.
MUSIL, J. 2002: Změny městských systémů v postkomunistických společnostech střední Evropy. In: *Sociologický časopis*, r. 28, č. 4: 451 – 461.
MUŠINKA, A. (ed.) 2006: *Stará Tehelňa (Súčasný stav a možnosti riešenia)*. Prešov: Centrum antropologických štúdií.
MVRR SR 2006a: *Informácia o bytovej výstavbe v Slovenskej republike za rok 2006*. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja.
MVRR SR 2006b: *Výnos Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky zo 7. decembra 2006 č. V-1/2006 o poskytovaní dotácií na rozvoj bývania*. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja.
NADÁCIA M. ŠIMEČKU – ERRC et al. 2004: *Obhajoba práv Rómov na bývanie na Slovensku*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku.
NADÁCIA M. ŠIMEČKU 2007: *Prieskum Interface: Obecné nájomné byty niž-šieho štandardu z pohľadu kritérií adekvátneho bývania*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku.
NEUBERGER, C. 1997: Auswirkungen elterlicher Arbeitslosigkeit und Armut auf Familien und Kinder – ein mehrdimensionaler empirisch gestützer Zugang. In:

OTTO, U. (ed.): *Aufwachsen in Armut.Erfahrungswelten und soziale Lagen von Kindern armer Familien*. Opladen: VS Verlag.
NORRIS, M. – SHIELDS, P. 2007: Housing Inequalities in an enlarged European Union: patterns, drivers, implications. In: *Journal of European Social Policy*, 17 (1): 65 – 76.
OECD 1998a: *The Battle against Exclusion, Volume 1: Social assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris: OECD.
OECD 1998b: *The Battle against Exclusion, Volume 2: Social assistance in Belgium, Czech Republic, the Netherlands and Norway*. Paris: OECD.
OECD 1998c: *Integrating Distressed Urban Areas*. Paris: OECD.
OECD 2004a: *Learning for Tomorrow´s World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
OECD 2004b: *Benefits and Wages. OECD Indicators 2004*. Paris: OECD.
OECD 2005: *Employment Outlook 2005*. Paris: OECD.
ONDOŠ, S. – KOREC, P. 2006: Súčasné dimenzie sociálno-demografickej priestorovej štruktúry Bratislavy. In: *Sociológia*, 38, č. 1: 49 – 82.
ORAVEC, L. – BOŠELOVÁ, Z. 2006: Activation Policy in Slovakia: Another Failing Experiment. In: *Roma Rights (1): Exclusion from Employment*. Budapest: European Roma Rights Center.
ORAVEC, L. 2004: *Sloboda pohybu a sloboda zvoliť si miesto pobytu*. Bratislava: Národné stredisko pre ľudské práva.
ORENSTEIN, A. M. 2005: The New Pension Reform as Global Policy. In: *Global Social Policy*. 5 (2): 175 – 202.
ORFIELD, G. – LEE, C. 2005: *Why Segregation Matters: Poverty and Educational Inequality*. Cambridge, MA: The Civil Rights Project.
PALMER, G. – NORTH, J. – CARR, J. – KENWAY, P. 2003: *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2003*. York: New Policy Institute.
PARK, R. – BURGESS, E. W. – MCKENZIE, R. D. 1925: *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
PAŠIAK, J. 1993: Socio-priestorová situácia Slovenska. In: *Sociológia*, 25, č. 4 – 5: 343 – 370.
PAŠIAK, J. 2002: Občianska spoločnosť v kontexte vývoja sídelných štruktúr. In: *Sociológia*, 34, č. 5: 423 – 443.
PAŠIAK, J. 2005: *K teoretickej a metodologickej problematike regionálnej diferenciácie a typológie ako súčasti teórie regionálneho rozvoja*. Podkladová štúdia. Bratislava.
PEBLEY, A. R. – SASTRY, N. 2004: Neigborhoods, Poverty, and Children's Well-Being. In: NECKERMAN, K. M. (ed.): *Social Inequality*. New York: Russel Sage Foundation.
PEET, R. 1999: *Theories of Development*. London: The Guilford Press.
PELÍŠKOVÁ, V. 2000: Bydlení Romů v České republice. In: VÍŠEK, P. (ed.): *Romové, bydlení, soužití*. Praha: Socioklub.
PERCY-SMITH, J. 2000: Introduction: the contours of social exclusion. In: PERCY-SMITH, J. (ed.): *Policy Responses to Social Exclusion (Towards Inclusion?)*. Buckingham: Open University Press, s. 1 – 21.

PETERS, H. E. – MULLIS, N. C. 1997: The Role of Family Income and Sources of Income on Adolescent Achievement. In: DUNCAN, G. – BROOKS-GUN, J. (eds): *Consequences of Growing Up Poor.* New York: Russel Sage Foundation.

POWER, A. – WILSON, W. J. 2000: *Social Exclusion and the Future of Cities.* London: CASE.

Program rozvoja bývania mesta Trnava: 2006 – 2011 s výhľadom do roku 2016. 2006.

RADIČOVÁ, I. 2001: *Hic Sunt Romales.* Bratislava: Nadácia S.P.A.C.E..

RADIČOVÁ, I. 2004 (ed.): *Atlas rómskych komunít na Slovensku 2004.* Bratislava: Nadácia S.P.A.C.E., IVO.

RIDGE, T. 2002: *Childhood poverty and social exclusion from a child's perspective.* Bristol: Policy Press.

RIGG, J. – SEFTON, T. 2006: Income Dynamic and the Life Cycle. In: *Journal of Social Policy*, 35 (3): 411 – 435.

RINGEN, S. 2005: Problém chudoby – několik doporučení k definici a měření. In: *Sociologický časopis*, 41 (1): 125 – 139.

ROBERTS, J. T. 2001. Global inequality and climate change. In: *Society and natural resources,* 14: 501 – 509.

ROSA, E. 2001. Global climate change: Background and sociological contributions. In: *Society and natural resources,* 14: 491 – 499.

SCANDRETT, E. 2000: Community work, sustainable development and environmental justice. In: *Scottish Journal of Community work and Development*, 6: 49 – 58.

SEN, A. 1981: *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation.* Oxford: Clarendon Press.

SEN, A. 1997: Inequality, unemployment and contemporary Europe. In: *International Labour Review*, 136 (2): 155 – 171.

SEN, A. 1999a: *Inequalities reexamined.* Oxford: Oxford University Press.

SEN, A. 1999b: *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press.

SEN, A. 2003: Társadalmi kirekesztés: fogalom, alkalmazás és vizsgálat I. [Sociálne vylúčenie: pojem, aplikácia a výskum I.] In: *Esély*, 2: 3 – 14.

SHABAN, R. (ed.). 2006: *Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform in Russia.* World Bank: Washington, DC.

SHELLING, T. C. 1971: Dynamic Models of Segregation. In: *Journal of Mathematical Sociology*, 1 (2): 143 – 186.

SHELTON, D. 1999: Environmental justice in the postmodern world. In: BOSSELMANN K. – RICHARDSON, B. (eds.): *Environmental justice and market mechanisms: key challenges for environmental law and policy.* London: Kluwer Law International.

SCHEFFEL, D. – MUŠINKA, A. (eds.) 2003: *Rómska marginalita.* Prešov: Centrum antropologických výskumov.

SCHONE, R. – GINTZEL, U. – JORDAN, E. et al. 1997: *Kinder in Not. Vernachlässingung im frühen Kindesalter und Perspektiven Sozialer Arbeit.* Münster: Votum.

SLAY, B. 2005: Development Versus Transition. In: *Development and Transition*, 1/2005. UNDP: Bratislava.

SLOBODA, D. 2007: *Smerovanie investičných stimulov do regiónov SR (obdobie júl 2006 – začiatok mája 2007)*. Bratislava: Konzervatívny Inštitút M. R. Štefánika.
SMITH, J. – BROOKS-GUNN, J. – KLEBANOV, P. 1997: Consequences of Growing up Poor for Young Children. In: DUNCAN G. – BROOKS-GUNN, J. (eds.): *Consequences of Growing up Poor*. New York: Russell Sage Foundation.
SOBOLEWSKI, J. M. – AMATO, P. R. 2005: Economic Hardship in the Family of Origin and Children's Psychological Well-being in Adulthood. In: *Journal of Marria-ge and Family*, 67 (1): 141 – 156.
SOLOW, R. M. 1995: Mass unemployment as social problem. In: BASU, K. – PATTANAIK, P. – SUZUMURA, K. (eds.): *Choice, Welfare and Development*. Oxford: Oxford University Press.
SON, H. H. – KAKWANI, N. 2006: *Global Estimates of Pro-poor Growth*. Working Papers. Brasilia: UNDP International Poverty Centre.
SRINIVASAN, T. N. 2004: The Unsatisfactory State of Global Poverty Estimation. In: *Poverty In Focus*, September 2004. International Poverty Center.
ST. CLAIR, A. L. 2004: The role of ideas in the United Nations Development Programme. In: BØÅS, M. – MCNEILL, D. (eds.): *Global Institutions and Development: Framing the World*. London: Routledge.
STEGER, T. – ANTYPAS, A. – ATKINS, L. – BORTHWICK, F. – CAHN, C. – FILCAK, R. – HARPER, K. – MALBASIC, I. – MEDAROVA, K. 2007: *Making the Case for Environmental Justice in Central and Eastern Europe*. Budapest: Central European University/Center for Environmental Policy and Law.
STEPHENS, C. – BULLOCK, S. – SCOTT, A. 2001: *Environmental justice – rights and means to a healthy environment for all*. London: Friends of the Earth.
SZELENYI, I. 1996: Cities under Socialism and after. In: ANDRUSZ, G. – HARLOE, M. – SZELENYI, I. (eds.): *Cities after Socialism*. Oxford, Cambridge: Blackwell.
SZOLGAYOVÁ, E. 2000: The Reality and Prospects of Social Housing in the Central Europe – Case Slovakia. In: LUX, M. (ed.): *Social Housing in Europe 2000: International Workshop in Prague, October 6th-7th 2000*, Prague: Czech Academy of Sciences.
SZOMOLÁNYI, S. (ed.) 2005: *Spoločnosť a politika na Slovensku: Cesty k stabilite 1989 – 2004*. Bratislava: Univerzita Komenského.
ŠEBOVÁ, M. (ed.) 2004: *Otázky merania chudoby*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.
ŠÚ SR 2004a: *Vybrané údaje o regiónoch v SR za rok 2003*. Bratislava: Štatistický úrad SR.
ŠÚ SR 2004b: *Regióny Slovenska*. Bratislava: Štatistický úrad SR.
ŠÚ SR 2006: *EU SILC 2005. Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností SR*. Bratislava: Štatistický úrad SR.
ŠÚ SR 2007: *Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach EU SILC 2006*. Informatívna správa o predbežných údajoch. Bratislava: Štatistický úrad SR.
TAYLOR, I. 2004: Hegemony, neoliberal good governance and International Monetary Fund. In: BØÅS, M. – MCNEILL, D. (eds.): *Global Institutions and Development: Framing the World*. London: Routledge.
THORBECKE, E. 2004: *Conceptual and Measurement Issues in Poverty Analysis*. Discussion Paper No. 2004/04. Helsinki: UNU-WIDER.

TOMENGOVÁ, A. – SWAN, M. 2004: Sociálnoekonomické zázemie a výkon. In: *PISA SK 2003 – Národná správa*. Bratislava: Štátny pedagogický ústav.
TVRDOŇ, J. – BUČEK, M. – SLIMÁK, D. 2002: Regionálne aspekty integrácie do Európskej únie. In: OUTRATA, R. a kol.: *Ekonomické a sociálne súvislosti vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie – prínosy a riziká*. Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.
ULRICH, R. – RASZYK, J. 2002: Variations in environmental contamination by polychlorinated biphenyls (PCB) and chlorinated pesticides (Lindane, DDT) on pig farms in Hodonín district in 1994 to 1999. In: *Vet. Med. – Czech*, 47 (6): 159 – 168.
UNDP – CPHR 2000: *Národná správa o ľudskom rozvoji: Slovenská republika 2000*. Bratislava: UNDP, Centrum pre hospodársky rozvoj.
UNDP 2003: *Únik z pasce závislosti: Rómovia v strednej a východnej Európe. Regionálna správa o ľudskom rozvoji*. Bratislava: UNDP.
UNDP 2004: *Miléniové rozvojové ciele. Cesta k znižovaniu chudoby a sociálneho vylúčenia. Slovenská republika*. Bratislava: UNDP.
UNDP 2005: *Investing in Development. A practical Plan to Achieve Millenium Development Goals. UN Millenium Project*. New York: UNDP.
UNICEF IRC 2006: *Understanding Child Poverty in South-Eastern Europe and Commonwealth of Independent States. Innocenti Social Monitor 2006*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
UNICEF IRC 2007: *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-Being in Rich Countries*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
ÚPSVAR – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny 2007: *Realizácia nástrojov aktívnej politiky trhu práce za rok 2006*. Bratislava: ÚPSVAR.
ÚZIŠ – Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky 2003 – 2006: *Zdravotnícke ročenky*. Bratislava: Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky.
VAGAČOVÁ, I. – FOTTA, M. (eds.) 2006: *Rómovia a druhá svetová vojna: Čítanka*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku.
VALENTOVIČ, M. 2007: Regionálna politika SR. In: KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M. (eds.): *Slovensko 2006. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO, s. 473 – 489.
VAN BERKEL, R. – MÖLLER, I. H. (eds.) 2002: *Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: Policy Press.
VAN DER HOEK, T. 2004: *Child Poverty from a Child's Perspective*. Paper presented at the EFCW Conference on "Eradicating child poverty: Fact of Fiction?" Brussels, European Forum for Child Welfare.
VAN DER MEER, M. – LEIJNSE, F. 2005: *Life-course schemes and social policy reform in Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies at University of Amsterdam.
VAŇO, B. 2001: *Demografická charakteristika rómskej populácie v SR*. Bratislava: INFOSTAT, Výskumné demografické centrum.
VAŇO, B. 2002: *Prognóza vývoja rómskeho obyvateľstva v SR do roku 2025*. Bratislava: INFOSTAT, Výskumné demografické centrum.
VAŇO, B. 2003: *Populačný vývoj v Slovenskej republike 2002*. Bratislava: INFOSTAT, Výskumné demografické centrum.

VAŇO, B. – MÉSZÁROS, J. 2004: *Reprodukčné správanie obyvateľstva v obciach s nízkym životným štandardom.* Bratislava: Infostat.
VAŠEČKA, M. – DŽAMBAZOVIČ, R. 2000: Sociálno-ekonomická situácia Rómov na Slovensku ako potenciálnych migrantov a žiadateľov o azyl v krajinách EÚ. In: *Sociálna a ekonomická situácia potenciálnych žiadateľov o azyl zo Slovenskej republiky.* Bratislava: Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), s. 17 – 62.
VAŠEČKA, M. (ed.) 2002: *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku.* Bratislava: IVO.
VAŠEČKA, M. 2006: Problém sociálnej exklúzie, segregácie a getoizácie Starej Tehelne v Prešove v teoretickej perspektíve. In: MUŠINKA, A. (ed.): *STARÁ TEHEĽŇA. Súčasný stav a možnosti riešenia.* Prešov: Centrum antropologických výsku-mov.
VERMA, V. – BETTI, G. – LEMMI, A. – MULAS, A. – NATILLI, M. – NERI, L. – SALVATI, N. 2003: *Regional Indicators to Reflect Social Exclusion and Poverty.* Final Report. Brussels: European Commission.
VLÁDA SR 2002: *Návrh úverovej zmluvy a čiastkových zmlúv medzi Slovenskou republikou a Svetovou bankou k Projektu reformy správy sociálnych dávok.* 23. 01. 2002. Materiál z rokovania vlády SR.
VLÁDA SR 2005a: *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2010.*
VLÁDA SR 2005b: *Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a spôsob jej financovania, schválená vládou SR 19. januára 2005.*
VLÁDA SR 2005c: *Národný akčný plán Slovenskej republiky k Dekáde začleňovania rómskej populácie.*
VLÁDA SR 2006: *Program rozvoja bývania.*
VLEMINCKX, K. – BERGHMAN, J. 2001: Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implication. In: MAYES, D. G. – BERGHMAN, J. – SALAIS, R. (eds.): *Social Exclusion and European Policy.* Cheltenham: Globalization and Welfare, s. 27 – 46.
Všeobecná deklarácia ľudských práv.
WALKER, G. – FAIRBURN, J. – SMITH, G. – MITCHELL, G. 2003: *Environmental quality and social deprivation.* Bristol: Environment Agency.
WALLERSTEIN, I. 2007: Čo príde po ideológii rozvoja a globalizácii?, *Slovo* 19. 4. 2007.
WCED – World Commission on Environment and Development 1987: *Our common future.* Oxford: Oxford University Press.
WHITBECK, L. B. et al. 1991: Family economic hardship. Parental support and adolescent self-esteem. In: *Social Psychology Quarterly*, 54 (4): 353 – 363.
WILSON, W. J. 1987: *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy.* Chicago: University of Chicago Press.
WILSON, W. J. 1997: *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor.* New York: Vintage Books.
WORLD BANK – NADÁCIA S.P.A.C.E. – INEKO 2002: *Chudoba Rómov a sociálna starostlivosť o nich v Slovenskej republike.* Bratislava: Svetová banka, S.P.A.C.E., INEKO, OSI.
WORLD BANK 1994: *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.* New York: Oxford University Press.

WORLD BANK 2001a: *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty.* New York: Oxford University Press.
WORLD BANK 2001b: *Slovenská republika: štúdia o životnej úrovni, zamestnanosti a trhu práce*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku.
WORLD BANK 2002: *Slovenská republika – prístupový proces do EÚ*. Bratislava: Svetová banka.
WORLD BANK 2004a: *Memorandum of the President of the International Bank For Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Slovak Republic*.
WORLD BANK 2004b: *Aktualizácia stratégie pomoci Svetovej banky pre Slovensko v roku 2004: Informácia predkladaná Operačnému výboru Svetovej banky*.
WORLD BANK 2005a: *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington, DC: World Bank.
WORLD BANK 2005b: *The Quest for Equitable Growth in the Slovak Republic; A World Bank Living Standards Assessment*. World Bank, September 22, 2005.
WORLD BANK 2007: *From Red to Gray. The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington DC: World Bank.
ZAPLETALOVÁ, J. – ANTALÍKOVÁ, M. – SMATANOVÁ, E. 2003: Homeownership Model: the Role of Self-government in Housing Development in Slovakia. In: LUX, M. (ed.): *Housing Policy: an End or a New Beginning?* Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, Open Society Institute.

O AUTORKÁCH A AUTOROCH

Roman Džambazovič je sociológ. Študoval na Katedre sociológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave. Na svojej *alma mater* ukončil aj doktorandské štúdium a pôsobí ako odborný asistent. Dlhodobo sa venuje problematike chudoby, sociálneho vylúčenia, marginalizovaných skupín a súvisiacim témam. O týchto témach prednáša a publikuje doma aj v zahraničí. Bol riešiteľom mnohých domácich aj zahraničných projektov a výskumov venovaných chudobe na Slovensku.

Daniel Gerbery je sociológ, absolvent Katedry sociológie Filozofickej fakulty UK, kde v súčasnosti pokračuje v doktorandskom štúdiu. Venuje sa analýzam sociálnej politiky, otázkam chudoby a teóriám sociálneho štátu. Od roku 2000 pracuje v Inštitúte pre výskum práce a rodiny. V posledných rokoch participoval na viacerých sociologických výskumoch zameraných na chudobu a sociálne vylúčenie, akými boli napríklad výskum podmienok medzigeneračnej reprodukcie chudoby alebo evaluačné výskumy zmien v sociálnej politike zameranej na boj s chudobou.

Jarmila Filadelfiová vyštudovala sociológiu na Filozofickej fakulte UK v Bratislave. Dlhodobo pôsobila v Sociologickom ústave SAV a v Medzinárodnom stredisku pre štúdium rodiny (dnešný Inštitút pre výskum práce a rodiny). Od marca 2006 pracuje v Inštitúte pre verejné otázky. Počas pracovnej kariéry participovala na riešení výskumných projektov týkajúcich sa reprodukčného správania a demografického vývoja, rodinnej a sociálnej politiky, postavenia žien v spoločnosti a rodovej rovnosti. Na tieto témy publikovala viacero odborných štúdií a knižných publikácií.

Richard Filčák študoval na Prírodovedeckej fakulte UK a na univerzite vo švédskom Lunde. Doktorát obhájil na Central European University v Budapešti. Dlhodobo sa vo svojom výskume venuje problematike chudoby a životného prostredia, environmentálnej zraniteľnosti a rozvojovým stratégiám zameraným na sociálno-ekonomické aspekty ochrany životného prostredia. Ostatné roky tiež pracuje na projektoch budovania kapacít mimovládnych organizácií v strednej Európe a na Balkáne.

Martin Fotta je sociálny antropológ. Študoval v Utrechte v Holandsku a na University College v Londýne. Dnes je doktorandom na Goldsmiths College v Londýne, kde sa zameriava na výskum domácej ekonomiky cigánov v štáte Bahia v Brazílii. V rokoch 2003 až 2005 pracoval v Nadácii Milana Šimečku, kde sa venoval najmä problematike adekvátneho bývania a perzekúcií Rómov počas druhej svetovej vojny.

Erika Kvapilová sa od polovice 80. rokov systematicky venuje otázkam sociálneho štátu s dôrazom na reformy sociálnej politiky a politiky trhu práce na Slovensku a v postkomunistických krajinách. Je autorkou mnohých článkov v odborných domácich i zahraničných časopisoch a knižných publikáciách. V 90. rokoch pôsobila ako hosťujúca výskumná pracovníčka na významných vedeckých pracoviskách vo Švédsku. Medzi rokmi 2000 až 2004 bola riaditeľkou Medzinárodného strediska pre štúdium rodiny (neskôr Strediska pre štúdium práce a rodiny) v Bratislave. Od roku 2005 pracuje v regionálnej kancelárii UNIFEM ako programová špecialistka a venuje sa otázkam rodovej rovnosti v kontexte rozvojovej pomoci OSN.

Ivan Lesay študoval politológiu na Trnavskej univerzite, na Umeå Universitetet vo Švédsku a na Central European University v Budapešti. Zameriaval sa na politickú ekonómiu, obzvlášť na problematiku tzv. reforiem sociálneho štátu v postkomunistickej Európe. Analyzoval najmä tzv. dôchodkovú reformu na Slovensku a v Českej republike. V Ekonomickom ústave SAV si robí doktorát. Od júla 2006 je národným koordinátorom Priateľov Zeme-CEPA v medzinárodnej sieti CEE Bankwatch. Je predsedom Slovenskej siete proti chudobe.

Daniel Škobla vyštudoval ekonómiu na Ekonomickej univerzite v Bratislave a sociológiu na Central European University vo Varšave, kde sa venoval predovšetkým otázkam nacionalizmu a globalizácie. Krátko pôsobil na Univerzite v dánskom Alborgu a v rokoch 1996 – 2002 na Poľskej akadémii vied vo Varšave, kde získal vedecký titul. V súčasnosti je programovým špecialistom UNDP – zaoberá sa problematikou regionálneho rozvoja, sociálnej inklúzie a zamestnanosti. Pripravil a manažoval rozvojové projekty z fondov EÚ.

Katarína Šoltésová vyštudovala sociológiu a sociálnu antropológiu na University College v holandskom Utrechte a na Central European University v Budapešti – venovala sa urbánnemu plánovaniu v kontexte rozvojovej pomoci. Od roku 2005 pôsobila v Nadácii Milana Šimečku ako manažérka projektov multikultúrneho vzdelávania a spolupracovala na monitoringu sociálneho bývania. Od januára 2007 sa okrem iného v spolupráci s OSI Budapešť podieľala na monitoringu vzdelávania rómskych detí.

Priatelia Zeme-CEPA sú občianske združenie, ktorého poslaním je chrániť prírodu a krajinu, presadzovať sociálnu a ekonomickú spravodlivosť, podporovať vyvážený rozvoj regiónov a posilňovať účasť občanov na rozhodovaní o veciach verejného záujmu. Združenie pôsobí na miestnej, regionálnej aj medzinárodnej úrovni. Vyhľadáva a podporuje zaujímavé iniciatívy, aktivizuje občanov a ich skupiny, organizuje kampane, robí osvetovú činnosť, publikuje a šíri informácie, poskytuje pomoc vidieckym samosprávam.

Cieľom publikácie je odborne, no zároveň zrozumiteľne priblížiť problematiku chudoby a verejných politík v sociálnej oblasti na Slovensku. Kniha zachytáva viacero prierezových dimenzií fenoménu chudoby, ako napríklad: životný cyklus, práca, bývanie, priestor a životné prostredie. V centre pozornosti publikácie sú nielen teoretické východiská, analýza verejných politík a ich výsledkov, ale aj širšie ponímané súvislosti kvality života chudobných. Autormi príspevkov sú výskumníci a výskumníčky z viacerých oblastí spoločenských vied, ktorí sa otázkami chudoby zaoberajú aj v rámci činnosti v občianskych združeniach a mimovládnych organizáciách.

„Kniha je věnována fenoménu chudoby jako odvrácené a často opomíjené straně dnešní fáze modernizace společnosti. Jednou z velkých předností publikace je její interdisciplinární charakter, který autorům umožňuje uchopit problematiku chudoby z mnoha různých stran."

Jan Keller
profesor sociológie na Ostravskej univerzite

„Vznik publikácie treba mimoriadne oceniť ako výnimočnej v slovenskom kontexte. Tiež treba uvítať úsilie autoriek a autorov chudobu dokumentovať, vysvetliť a hľadať riešenia na boj proti nej, respektíve proti jej vzniku. Dúfam, že si štúdia získa zaslúženú pozornosť odbornej i širokej verejnosti a že bude mať pokračovanie."

Brigita Schmögnerová
viceprezidentka Európskej banky pre obnovu a rozvoj

ISBN 978-80-968918-9-4