

**CVEK**

centrum pre výskum  
etnicity a kultúry

# Riešenie nezamestnanosti Rómov

**Od mýtu k praxi a späť**

Jarmila Lajčáková  
Elena Gallová-Kriglerová  
Jana Kadlečíková  
Zuzana Balážová  
Alena Chudžíková





# **Riešenie nezamestnanosti Rómov**

**Od mýtu k praxi a späť**

---

Jarmila Lajčáková  
Elena Gallová-Kriglerová  
Jana Kadlečíková  
Zuzana Balážová  
Alena Chudžíková

Centrum pre výskum etnicity a kultúry  
Rómske advokačné a výskumné stredisko

2017

## **Riešenie nezamestnanosti Rómov**

Od mýtu k praxi a späť

Vydalo: Centrum pre výskum etnicity a kultúry  
Dobrovičova 3, 811 02 Bratislava  
[www.cvek.sk](http://www.cvek.sk)

v spolupráci: Rómske advokačné a výskumné stredisko  
Mallého 18, 909 01 Skalica  
[www.romadata.org](http://www.romadata.org)

Autorky: Jarmila Lajčáková, Elena Gallová-Kriglerová,  
Jana Kadlečíková, Zuzana Balážová, Alena Chudžíková

Jazyková korektúra: Jarmila Svítková

Grafická úprava a tlač: DEVELSKI, s. r. o.

Vydanie, rok: prvé, 2017

Štúdia vyšla s podporou Think Tank Fund Open Society Foundations.

© Centrum pre výskum etnicity a kultúry,  
Rómske advokačné a výskumné stredisko

# Obsah

<b>Úvod</b>	<b>5</b>
<b>Štruktúra štúdie</b>	<b>6</b>
<b>1 Antirómske stereotypy</b>	<b>8</b>
1.1 Naozaj nechceli Rómovia nikdy pracovať?	9
<b>2 Realita nezamestnanosti Rómov a jej dôvody</b>	<b>14</b>
2.1 Faktory vplyvu nezamestnanosti	18
2.2 Dôvody nezamestnanosti Rómov	19
<b>3 Riešenie dlhodobej nezamestnanosti Rómov vo verejných politikách</b>	<b>25</b>
3.1 Teória kultúry chudoby a obhajoba workfare	25
3.2 Diskurz inklúzie	31
3.3 Riešenia chudoby a zamestnanosti Rómov – tzv. aktivačné programy	32
3.4 Skúsenosti s aktivačnými prácami a menšími obecnými službami	38
3.5 Rozšírenie programu workfare na základnú dávku v roku 2013	45
3.6 Prijímanie zákona o pomoci v hmotnej núdzi – analýza diskurzu	46
<b>4 Zavádzanie nového programu workfare do praxe (povinnosť odpracovať dávku v hmotnej núdzi (DvHN)) – zistenia z terénu</b>	<b>58</b>
4.1 Výber skúmaných lokalít a metodológia	59
4.2 Vnímanie príčin nezamestnanosti Rómov a ich bariér pri vstupe na trh práce	60
4.3 Prax zavádzania povinnosti odpracovať DvHN	69
4.4 Zmysel odpracovávanía DvHN	75
<b>Záver</b>	<b>82</b>
<b>Použitá literatúra</b>	<b>84</b>

*„Nám neuveriteľne deformuje číslo nezamestnanosti obrovský počet Rómov, ktorých na Slovensku máme. Dobre vieme, že ide o ľudí, pre ktorých sa ťažko hľadá práca, ktorí sú ťažko rekvifikovateľní, kde sú veľmi ťažké pracovné návyky a pracovná disciplína. Keby sme tento problém nemali, tak je naša nezamestnanosť na úrovni možno osem či deväť percent.“*

*Premiér Robert Fico 6. jún 2013<sup>1</sup>*

Slovensko sa podľa neho [premiéra Fica] nachádza v štádiu, keď má nedostatok pracovných síl. Postupne sa totiž dostáva k „magickej“ hranici nezamestnanosti okolo 7 a 8 %, ktorá bola aj v predkrízových rokoch 2007 a 2008. „Už ťažko pôjdeme pod týchto 7 a 8 %, pretože tu máme kategóriu ľudí, ktorí nechcú pracovať, ľudí, ktorí nechcú chodiť oficiálne do práce, hoci pracujú kvôli tomu, že sa obávajú exekúcie a sú tu ľudia, ktorí zneužívajú sociálny systém,“ vymenoval Fico.<sup>1</sup>

Okrem toho je podľa neho na Slovensku veľká skupina rómskych spoluobčanov, ktorí nemajú primerané vzdelanie, kvalifikáciu a teda nie sú na pracovnom trhu. Štát preto musí podľa premiéra pokračovať v tom, čo sa začalo počas jeho druhej vlády. Vtedy bol prijatý zákon, podľa ktorého musí človek, ktorý poberá sociálne dávky, odpracovať osem hodín verejných prác týždenne v prospech mesta alebo obce.<sup>2</sup>

*Premiér Robert Fico 29. máj 2016*

*„Máme kategóriu ľudí, a nehovorím len o Cigánoch, ktorá nechce pracovať, zneužíva sociálny systém a ešte aj otravuje ľudí, ktorí žijú vedľa nich,“ povedal. „Zakročíme proti ľuďom, ktorí vyciavajú tento štát.“<sup>3</sup>*

*Premiér Robert Fico 29. január 2017*

- 
- 1 Pozri v príspevku Rudolf Sivý, „Štatistiky nezamestnanosti podľa Fica skresľujú Rómovia“, SME online, 6. 6. 2013, dostupné na: <http://romovia.sme.sk/c/6827506/statistiky-nezamestnanosti-podla-fica-skresljuju-romovia.html>
  - 2 Pozri v tlačovej správe TASR: Premiér: nezamestnanosť sa tento rok na Slovensku dostane pod 9 percent, TASR, 29. 5. 2016, dostupné na: <http://www.teraz.sk/ekonomika/fico-nezamestnanost-slovensko-pokles/199074-clanok.html>
  - 3 Vyjadrenie v televízii TA3 DŇA 29. 1. 2017 reprodukované v Denníku N, dostupné na: <https://dennikn.sk/minuta/669877/>

# Úvod

Premiér opakovane vyslovil, že dôvodom udržiavania určitého percenta nezamestnanosti, ktoré SR nevie znížiť, sú ľudia, ktorí pracovať nechcú, uprednostňujú zneužívanie sociálneho systému, pričom nedostatok kvalifikácie je dôsledkom ich osobnej voľby. Vo svojom prvom výroku pomenoval, že dôvodom sú konkrétne Rómovia, ktorí „kazia“ štatistiky zamestnanosti. V poslednom, najostrejšom výroku použitím hanlivej nálepky zosumarizoval rozšírené anticigánske stereotypy o lenivosti a príživníctve a prepojil ich práve na sprísňovanie podmienok pre poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Napriek kvalifikátora „nehovorím len“, premiér žiadnu inú etnickú skupinu nevymenoval. Zaujímavé je, že štátne inštitúcie deklarujú, že dáta o zamestnanosti, respektíve nezamestnanosti Rómov nezberajú, pretože to považujú za nezákonné. Navyiac, ľudia, ktorí poberajú dávku v hmotnej núdzi nemusia byť súčasne registrovanými nezamestnanými. Aj keď premiér poukazuje na znižujúcu sa nezamestnanosť na papieri, kde týchto ľudí vidieť nemusí byť, uvedomuje si, že v lokalitách ich vidieť je.

V našej štúdií argumentujeme, že spomínané výroky vychádzajú z predsudkov, ktoré sa následne premieňajú do konkrétnych politík. Takéto politiky nevytvárajú priestor na začlenenie. Naopak, marginalizáciu a mocenské nerovnosti definované najmä na základe etnických kritérií prehlbujú a predsudky tak spätne ďalej umocňujú. Základom tejto dynamiky je politický diskurz, ktorý konštruuje chudobných a najmä chudobných Rómov ako vinníka svojej situácie a niekedy aj ohrozenie majority, ktorý uľahčuje prijímanie represívnych politík. Komunikácia pritom zneužíva situáciu Rómov. Naš argument obhajujeme na príklade najviac využívaného nástroja deklarujúceho riešenie nezamestnanosti Rómov – tzv. aktívnych prác, respektíve menších obecných služieb, ktorými si majú chudobní odpracovávať svoje dávky (tzv. workfare program). V praxi nástroj „upokojuje“ vzťahy na lokálnej úrovni. Zapojením poberateľov dávok v hmotnej núdzi do viditeľných prác demonštruje, že „nič nie je zadarmo“ a najmä, že Rómovia nemajú nič zadarmo. Súčasne vytvára priestor pre obce „zabezpečiť“ komunálne práce za zlomok ceny, na ktoré by inak muselo najať zamestnancov do riadneho pracovného úväzku. Toto opatrenie nevychádza z dát, ale mýtov a predsudkov o tom, že Rómovia sú leniví a uprednostňujú zneužívanie sociálneho systému, ktoré v praxi upevňuje. Workfare programy sa tak javia výhodné tak pre populistických politikov, starostov a môžu sa pozdávať aj pracujúcim zamestnaným, u ktorých vyvávajú istotu, že „nič nie je zadarmo“. Avšak neriešia problém nezamestnanosti dlhodobo vylučovaných Rómov. Naopak ho pravdepodobne zhoršujú a slúžia prakticky len na moralizovanie chudobných na miestnej úrovni. Dôvodom chudoby a nezamestnanosti Rómov totiž nie je individuálna voľba v podobe životného štýlu, lenivosti alebo neochote pracovať, ale predovšetkým štrukturálne bariéry v prístupe k vzdelaniu a následne zamestnaniu spojené s diskrimináciou.

# Štruktúra štúdie

Štúdia sumarizuje existujúce poznatky o nezamestnanosti Rómov a ich dôvodoch. Súčasne nadväzujeme na tieto poznatky dvoma novými výskumnými aktivitami – analýzou diskurzu, ktorý sprevádzal prijímanie zákona o pomoci v hmotnej núdzi v roku 2013, a kvalitatívnym výskumom jeho zavádzania. Vo výskume sledujeme tak dosah zákona na účastníkov programu, tých, ktorí ho realizujú a celkovo jeho význam pri spolunažívaní v obci. Pri hodnotení tohto nástroja sledujeme deklarovaný cieľ v dôvodovej správe k zákonu, ktorým bolo zvýšenie aktívnej účasti na riešení svojej hmotnej núdze.<sup>4</sup> Predpokladáme, že takéto riešenie stavu hmotnej núdze znamená aktivitu, ktorá by bola cestou k začleneniu na trh práce.

Štúdia je rozdelená do siedmich kapitol. V prvej kapitole sa venujeme téme stereotypov o Rómoch v kontexte práce, ktoré sa premietajú do politického diskurzu. Poukazujeme na vykresľovanie Rómov ako problém, ktorého podstatou je ich obraz spájaný s predstavou klamárov, lenivosti, ale aj iracionality a konania, ktoré vychádza z hlasu „krvi“. V druhej kapitole sa presúvame od mýtov k vedeckému skúmaniu a dátam. Konkrétne si kladieme otázku o dátami podložených dôvodoch dlhodobého vylúčenia z trhu práce a následnej chudoby Rómov. Okrem analýzy dostupných dát ponúkame aj analýzu, ktorá reflektuje na predsudky, s ktorými sú Rómovia spájaní v historickom kontexte. Tá poukazuje na to, že Rómovia historicky participovali na ekonomickom živote v rozsahu, ktorý im majorita umožnila. Rómovia boli vylúčení z možnosti vlastníť majetok a často žili zo sezónnych prác a výmenou práce za jedlo s majoritnou populáciou. V nasledujúcej kapitole poukazujeme na to, že dostupné expertné dáta o nezamestnanosti Rómov v súčasnosti poukazujú na to, že najzásadnejšie dôvody ich nezamestnanosti majú štrukturálne dôvody. Sú nimi nedostatočné vzdelanie a kvalifikácia znásobená diskrimináciou na trhu práce, nie neochota pracovať. V tretej kapitole sa presunieme k teórii, ktorá formovala najvýraznejší prístup vo verejných politikách na chudobu a dlhodobé vylúčenie z trhu práce – programy workfare, ktoré podmieňujú výplatu dávok prácou a teóriu chudoby, z ktorých pôvodne v Spojených štátoch amerických vychádzala. Teória kultúry chudoby viní z tohto stavu práve chudobných, ktorí sa v dôsledku nesprávneho hodnotového nastavenia a životného štýlu nedokážu z chudoby vymaniť. Programy workfare majú za cieľ túto „kultúru“ zmeniť, a tak vytvoriť priestor na prestup na trh práce. Ako poukazuje v nasledujúcej kapitole analýza diskurzu novej sociálnej reformy z roku 2004 a zavádzania povinnosti odpracovať časť dávky v hmotnej núdzi Petra Dráľa, aj na Slovensku bol prvý program workfare (tzv. aktivačné práce) racionalizovaný

---

4 Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona je dostupná zo záznamu rokovania vlády zo dňa 14. 8. 2013 <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=22740>



podobnými argumentmi. Argumentácia najmä vtedajšieho ministra práce a ďalších predstaviteľov vlády efektívne navyiac využívala práve predsudky spájané s Rómami na to, aby chudobu etnizovala a uľahčila si tak jej priechodnosť v širšej verejnosti. Súčasťou boli údajné „rómske nepokoje“, ktoré boli taktiež značne etnizované, čo vytváralo priestor na konštruovanie Rómov ako bezpečnostného rizika, ktoré vláda istým spôsobom potvrdila nasadením armády na východnom Slovensku. V piatej kapitole sa v štúdií opäť vraciame do „reality“ dát tak z dielne vládných think-tankov, ako aj mimovládnych organizácií. Poukazujeme na to, že program aktivačných prác nemal pozitívny dosah na nezamestnanosť Rómov. Naopak, zrejme im prístup na trh práce zhoršil. Na programe sa účastníci zúčastňujú len preto, že je to pre mnohých z nich jediný spôsob, ako si zvýšiť veľmi skromný rodinný rozpočet. Napriek tomu v roku 2013 ministerstvo práce navrhlo program rozšíriť aj na základnú dávku v hmotnej núdzi. Z diskurznej analýzy tohto opatrenia, ktorému sa venujeme v šiestej kapitole, sa dozvedáme, že podobne ako to bolo v roku 2004, je táto zmena komunikovaná práve cez Rómov, využívajúc a upevňujúc antirómske predsudky. Súčasne je opatrenie komunikované ako nástroj prevýchovy a pomoc v hmotnej núdzi, niečo, čo si má človek na ňu odkázaný zaslúžiť. Práve tento odkaz je jedným z ústredných zistení o tom, ako sa premieta opatrenie v praxi, ako poukazuje náš terénny výskum, ktorému sme sa venovali v mesiacoch jún až september 2016 na výskumnej vzorke 6 lokalít. Nástroj, ktorý nemá žiadny potenciál pomôcť ľuďom začleniť sa na trh práce, však plní dôležitú úlohu manažovania etnického napätia. Viditeľné práce, do ktorých sú chudobní a v niektorých lokalitách výlučne Rómovia zapojení, sú tak pre pracujúcich každodenným „dôkazom“, že nikto zadarmo nič nedostane. Workfare programy tak fakticky manažujú napätie, ktoré politici na diskurznej úrovni vytvárajú. Nezanedbateľné je aj to, že chudobní takmer bezplatne zabezpečujú pre obce komunálne práce, ktoré by si inak len ťažko mohli dovoliť.

# 1

## Antirómske stereotypy

Stereotypy sú istou generalizáciou o skupine ľudí vymedzených na základe určitých vlastností, ktoré predstavujú akýsi „filter“, cez ktorý ľudia triedia informácie z reality. Stereotypy sa týkajú predovšetkým „tých druhých“, ktorých odlišnosti je pripisovaný v spoločnosti význam, ako napríklad rasa, etnicita, rod či sexuálna orientácia.<sup>5</sup> Predsudky sú extrémnejšou formou stereotypov, ktoré sa aktivizujú pri konfrontácii s členom alebo členmi stigmatizovanej skupiny a tvoria často aj nevedome určitú reakciu. Predsudok je tak postojom, emóciou alebo správaním, ktoré charakterizuje negativita a antipatia. Okrem postojovej stránky predsudky zahŕňajú aj konatívne aspekty, ktoré sú orientované proti celým kategóriám osôb. Napriek tomu, že patriotizmus či hrdosť na vlastnú skupinu automaticky neznamenajú negatívnu emóciu voči „druhej“ skupine, určité okolnosti ich môžu povzbudiť. Napríklad hrozba zo strany druhých. Ak je živená politickými elitami, môže legitimizovať exklúziu, segregáciu a iné odmietavé správanie voči skupine, ktorá „ohrozuje“.<sup>6</sup>

V nerómskej histórii sú Rómovia vnímaní predovšetkým ako „problém“, ktorý treba vyriešiť. Takéto riešenia typicky oscilovali medzi dvoma extrémnymi podobami – násilnej asimilácie alebo násilného vylúčovania.<sup>7</sup> Ťažko povedať, čo bolo pôvodným zdrojom netolerancie, ktorý bol základom pre prax takejto dominancie a útlaku.<sup>8</sup> Možno ním bola obava z ľudí, ktorí nezapadali do predstavy spoločnosti spojenej s určitou krajinou znásobenej fyzickou odlišnosťou. Táto obava sa veľmi rýchlo zmenila na prax dominancie, ktorej centrálnou snahou je odstrániť odlišnosť a „scivilizovať“ alebo v extrémnejšej podobe vyhubiť.

Základom sa stáva tzv. anticigánizmus, ktorý predstavuje určitý mytologický systém skladajúci sa z predsudkov a stereotypov útočiacich aj na tých, ktorí sa za Rómov nepovažujú.<sup>9</sup> Takto demonštrujúc svoju symbolickú silu ľudia považovaní majoritou za Rómov nemôžu uniknúť. V nerómskej predstave je rómstvo

---

5 Podľa Aleny Chudžíkovej „Postoje a predsudky voči Rómom na Slovensku“ (CVEK: Bratislava, 2014) nepublikovaná štúdia.

6 *Ibid.*

7 Pozri napríklad prehľad Emília Horváthová, *Cigáni na Slovensku* (Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1964), David Mayall, *Gypsy Identities 1500–2000, From Egipcians and Moon-men to the Ethnic Romany* (London & New York: Routledge, 2004), Jean-Pierre Liégeois, *Gypsies: an Illustrated History*, trans. by Tony Berrett (London: Al Saqui Books, 1986), Ctibor Nečas, *Českoslovenští Romové v letech 1938–1945* (Brno: Masarykova Univerzita 1994).

8 Lise Noël, *Intolerance: A General Survey*, translated by Arnold Bennett (Montreal & Kingston, London, Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1994) s. 5.

9 (Hrabovský 2012, citované v Chudžíková), *supra* poznámka 5.

považované za niečo nemenné. Je to záležitosť krvi.<sup>10</sup> Podľa analýzy dostupných prameňov o stereotypizácii Rómov v ľudových príbehoch Nerómov a rozprávkach pripravených Alenou Chudžíkovou, Rómovia vystupujú ako tí „druhí“ – milienky, prefíkané ženy, figliari alebo hlupáci a hlupane. Často sa obraz Róma spája s klamaním, krádežami či obrazom falošného a lenivého človeka. V slovenskom folklóre tak dominuje predstava Róma založeného na emocionalite, iracionálnom správaní, života v prítomnosti bez ohľadu na budúcnosť a tzv. nepotlačiteľného „hlasu krvi“.

Mediálne pokrytie často kopíruje tieto dlhodobozdielané predsudky. Rómovia sú neraz spájaní s kriminalitou a krádežami a ako tzv. neriešiteľný problém. Niektoré vlastnosti, ktoré sa im pripisujú, sa stali natoľko zaužívané, že už nevyžadujú ďalšie vysvetľovanie. Práve toto sú predstavy, ktoré sú podkladom politickej komunikácie viacerých politikov, ktorí na ich základe obhajujú represívne opatrenia.<sup>11</sup> Zobrazenie Rómov je pritom pomerne homogénne, ignorujúc vnútorné rozdiely v skupine. Podľa Chudžíkovej Rómovia patria navyše medzi tzv. dehumanizované skupiny, ktoré nie sú vnímané ako príslušníci ľudskej rasy a ktoré považuje majorita za ohrozenie.<sup>12</sup>

## 1.1 Naozaj nechceli Rómovia nikdy pracovať?

Antirómske predsudky, ktoré vysvetľujú chudobu a nezamestnanosť Rómov určitými vrozenými kultúrnymi charakteristikami, nie sú nové, ale dlhodobozdržiavané. Je však udržateľný takýto argument v historickej perspektíve? Do akej miery mohli Rómovia ovplyvniť svoj stav a integrovať sa do spoločnosti? Česká etnologička Nina Pavelčíková v hľadaní odpovede na otázku, či Rómovia nechcú pracovať, sú leniví a žijú na úkor majoritnej spoločnosti, poskytla historickú analýzu, v ktorej mapuje povolania, ktoré Rómovia v jednotlivých režimoch vykonávali.<sup>13</sup> Pavelčíkovej pokus je aj reakciou na zhoršujúce sa interetnické vzťahy. Podľa jej názoru prepád sociálneho statusu Rómov v Českej republike po roku 1989, ako aj nárast tzv. sociálne vylúčených lokalít, má výrazný dosah na formovanie stereotypov o tom, že „všetci Rómovia majú odpor k práci, nikdy poriadne nepracovali a živili sa na úkor majoritnej spoločnosti“.<sup>14</sup> Podľa Pavelčíkovej tieto

---

10 *Ibid.*

11 V ostatnom čase bola opäť základom politickej komunikácie vládnej strany Smer-SD téza o rómskej kriminalite a potrebe zvyšovania prítomnosti bezpečnostných zložiek v údajných problémových lokalitách. Peter Kováč, „Kaliňák ukázal obce, v ktorých chce bojovať s rómskou kriminalitou.“, SME 10. 1. 2017, dostupné online: <https://domov.sme.sk/c/20429071/kalinak-ukazal-obce-v-ktorych-chce-bojovat-s-romskou-kriminalitou.html>

12 *Ibid.*

13 Nina Pavelčíková, „Vztah Romů k práci – konfrontace stereotypu s historickými doklady“, (2015) 102 Český lid 3, s. 307.

14 *Ibid.* s. 308.

stereotypy sú hlboko zakorenené a historicky reprodukované. Jej analýza poukazuje na to, že historicky Rómovia participovali na ekonomike spoločnosti legitímnym spôsobom v rozsahu, akým im to bolo umožnené. Rómom napríklad nebolo umožnené nadobúdať vlastníctvo k pôde.<sup>15</sup> Rovnako neboli pod vplyvom úpravy pracovnej disciplíny, ktorá sa týkala väčšinového obyvateľstva či už v mestách, alebo na vidieku, vyplývajúci zo vzťahu k pôde alebo úpravou cechových inštitúcií. Pracovné úsilie Rómov bolo podobne ako v iných tradičných skupinách založené na prežití širších príbuzenských skupín. Negatívne predsudky vychádzali podľa autorky predovšetkým zo závislosti niektorých rómskych skupín na doplnkových spôsoboch obživy, akými bolo žobranie či drobná kriminalita.<sup>16</sup>

Nositelia tzv. tradičných rómskych povolání boli „tolerovaní“. Ich výrobky predovšetkým kovárske alebo košíkárske vymieňali s miestnymi roľníkmi za potraviny, čo umožňovalo krátkodobý zdroj prežitia. Podľa dostupných historických zdrojov, tzv. tradičné rómske remeslá vyžadovali značné nasadenie širšej rodiny. Tieto remeslá mali svoje špecifiká. Odohrávali sa pod holým nebom alebo len v určitých ročných obdobiach, napríklad v zimných mesiacoch. Tým sa možnosť výmeny za potraviny výrazne znižovala. V tomto období chodili Rómovia pýtať prácu od sedliakov. Potraviny tak získavali výmenou za drobné pomocné práce ako kydanie hnoja, zametanie či vymazávanie pece. Ani v tomto prípade nešlo o žobranie, ale barterovú výmenu. Podľa sčítania Rómov z 19. storočia sa drvivá väčšina Rómov živila ako kováči alebo hudobníci. Úrady registrovali len zlomok Rómov v kategóriách: prostitútky, žobráci či drobní kriminálnici.

V čase industrializácie, ktoré zasiahlo Slovensko po prvej svetovej vojne, sa postupne dopyt po tzv. tradičných výrobkoch znižoval. Rómovia hľadali náhradné zdroje obživy v sezónnych prácach najmä pri výstavbe ciest či výpomoci v poľnohospodárstve a stavebníctve. Tento trend dokumentujú aj dostupné dobové súpisy. Pavelčíková cituje súpisy zo šiestich slovenských žúp, podľa ktorých z 25-tisíc obyvateľov v ekonomicky aktívnom veku vykázalo zdroj obživy takmer 87%. Len pre 4-tisíc osôb boli zdrojom obživy tradičné remeslá. Päťstodvadsaťšesť osôb bolo vedených ako „príživníkov“, 144 „kupliarov“ a „tuláctvo“ uviedli v 214 prípadoch. Nezamestnaných bolo 104 osôb.<sup>17</sup> Hospodárska kríza v 30. rokoch najvýraznejšie zasiahla Rómov, ktorí patrili k sociálne najslabším skupinám. Podľa dostupných zdrojov sa napríklad na Šariši živilo rómske rodiny vrátane detí nosením uhlia. Podľa dostupných zdrojov v obciach v okolí dnešného Nálepkova a Gelnice napriek ekonomickej nestabilite všetci živitelia rodín riadne pracovali.

---

15 Pozri napríklad v Anna Jurová, „Historický vývoj rómskych osád na Slovensku a problematika vlastníckych vzťahov k pôde („nelegálne osady“), príspevok pripravený na seminár „Bývanie Rómov a rómske osady“ v dňoch 6. – 8. 6. 2002, dostupné online: <http://www.saske.sk/cas/archiv/4-2002/jurova-st.html>

16 Pavelčíková, *supra* poznámka 13, s. 308.

17 *Ibid.* s. 311 a zdroje tam citované.

Zamestnaní boli pri budovaní vlakových tratí, udržiavaní ciest či ako noční strážnici. V dôsledku diskriminačných nariadení prvého slovenského štátu sa Rómovia nemohli zúčastňovať na ekonomickom živote krajiny. Ak chceli prežiť, boli nútení vykonávať ťažké práce v lese. Stovky žiteľov rómskych rodín pritom premiestnili do pracovných táborov.<sup>18</sup>

Po druhej svetovej vojne boli tradičné väzby tzv. funkčnej tolerancie<sup>19</sup> medzi Rómami a majoritným obyvateľstvom narušené. Rómovia so Slovenska sa začali sťahovať do českých krajov v oblasti Sudet, odkiaľ bolo vysťahované nemecké obyvateľstvo. Získavali prácu najmä v lesníctve a v priemysle a celkovo naplňali dopyt po manuálnej práci. Postupne sa začali sťahovať do centier priemyslu, akými boli Praha, Kladno či Most. Právna úprava o povinnej práci narážala na miestne protesty proti usadzovaniu rómskych rodín. Avšak dopyt po manuálnej práci, ktorú vyžadovala obnova vojnou zničenej republiky, vytvoril z Rómov nenahraditeľnú pracovnú silu. Podľa dobových súpisov výrazná väčšina Rómov v produktívnom veku riadne pracovala (77% z celkového súpisu 16 725 osôb rómskeho pôvodu v Česku) z roku 1947. **Podľa dát pražskej kriminálnej ústredne z roku 1948 pracovalo 95% rómskych mužov a 81% rómskych žien v ekonomicky aktívnom veku. Približne 6% bolo vedených ako „nenapraviteľných asociálov“.**<sup>20</sup>

Komunistické riešenie tzv. cigánskej otázky vychádzalo z predstavy, že „kultúrne odlišnosti“ boli výsledkom predchádzajúcich vykorisťovateľských režimov. Tvorcovia politik v tom čase predpokladali, že Rómovia sa dobrovoľne asimilujú a stanú sa z nich nadšení podporovatelia režimu. Komunistický režim, ako bolo zdokumentované na iných miestach, vytvoril pomerne agresívny asimilačný prístup, ktorý bol založený na potieraní rómskej kultúry a jazyka. Nešlo o politiku uznania rovnocennosti, ale agresívneho potláčania odlišnosti. Rómovia sa uplatňovali najmä v manuálnych povolaniach, akými boli výkopové a zemné práce či práce v stavebníctve. Istému percentu Rómov sa podarilo vyštudovať na vysokých školách a uplatniť sa ako učitelia, lekári, básnici, spisovatelia alebo právnici.<sup>21</sup> Komunistickí sociálni inžinieri sa pokúšali o pomerne komplexnú asimiláciu, ktorú sprevádzalo okrem povinného zamestnania rušenie pôvodných osád, zaraďovanie do vzdelávacieho systému, ako aj fyzický rozptyl medzi majoritné obyvateľstvo. Štátom vynútená urbanizácia Rómov a likvidácia tradičného spôsobu života spôsobovali podľa autorky hlbokú krízu tradičných hodnôt. V poslednej fáze pokusov o asimiláciu Rómov s názvom kultúrna integrácia štátna byrokracia naďalej presadzovala staré riešenia – hromadné ubytovanie, internátne školy pre

---

18 *Ibid.* s. 312

19 Pozri v David Z. Scheffel, *Svinia in Black and White: Slovak Roma and their Neighbours* (NY, Orchard Park: Broadview Press, 2005).

20 Pavelčíková, *supra* poznámka 13, s. 313.

21 *Ibid.* s. 316.

dorast, stálu kontrolu a vylúčenie Rómov z rozhodovacích procesov.<sup>22</sup> Výsledkom boli len čiastkové úspechy vo vzdelávaní. Mladí Rómovia utekali z internátov učňovských škôl a začali byť nadmerne umiestňovaní do špeciálnych škôl.

Pri ich zaradovaní do práce naďalej prevládalo stavebníctvo, výkopové práce a ľahký priemysel. Podľa dobových dokumentov napriek široko rozšírenému presvedčeniu o nechuti Rómov pracovať, vo Východočeskom kraji pracovalo 102,6 % mužov v produktívnom veku, čo zahŕňalo aj časť mladších, resp. mužov v post-produktívnom veku.<sup>23</sup> Napriek tomu sa nepodarilo výrazne zlepšiť kvalifikačnú úroveň rómskej mládeže. Na základe štúdia historických textov z obdobia komunizmu autorka argumentovala, že predstavitelia režimu „*dlhodobo zaradovali rómskych pracovníkov na manuálne práce, nedokázali ich motivovať na postupné zvyšovanie kvalifikačnej a vzdelanostnej úrovne. To má za následok, že mnohí z Rómov dnes nie sú schopní zvládnuť zmeny, ktoré prebehli v pracovnej sfére vývoja modernej spoločnosti. Kontraproduktívne pôsobili, samozrejme, i neorganické, chaotické zásahy režimu do oblasti voľného pohybu rómskych skupín (teda pracovných síl) a snahy o likvidáciu tradičnej kultúry*“.<sup>24</sup> Historických dát nie je veľa. Tie čo však máme, poukazujú na to, že Rómovia sa uplatňovali vo sférach, ktoré im prenechala majoritná spoločnosť najmä na najmenej lukratívnych pozíciách s obmedzeným prístupom k pôde, majetku a moci.

V centre politik zameraných na riešenie tzv. rómskeho problému boli historické opatrenia, ktorých podstatou bola kriminalizácia, ponížovanie a snaha o vymazávanie kultúrnej a jazykovej identity rómskych skupín žijúcich na Slovensku. Podľa antropológa Davida Scheffela, ktorý sa podrobne venoval štúdiu osady v obci Svinia na východnom Slovensku, mal práve komunistický pokus o sociálne inžinierstvo najzásadnejší negatívny dosah na stav niektorých vylúčených komunit. Podľa Scheffela v časoch, keď sa na Slovensku začal budovať komunizmus, bol tento jeden z najzaostalejších regiónov stále tradičnou spoločnosťou. Symbiotický vzťah medzi miestnou skupinou „Cigánov“ a miestnych sedliakov so slabým vzdelaním bol vzťahom tzv. pragmatickej tolerancie. Na jednej strane sa tak sedliaci cítili byť zaslúženými páni dediny kontrolujúc prístup k bývaniu a celkovo životnému priestoru, jedlu, oblečeniu a dokonca aj sociálnej podpore. Rómovia nemali prostriedky na to, aby zmenili svoj nízky status a preto ich závislosť od bielych patrónov bola takmer úplná. Asymetrické mocenské vzťahy podriadenosti možno pozorovať na symbolických gestách, akými boli pozdravy „ruky bozkávam“ a vykkanie, ktorými zdravili svojich bielych pánov. Rómom sedliaci naopak vždy tykali.<sup>25</sup> Sheffel argumentuje, že tento pragmatický vzťah vzájomnej tolerancie medzi

---

22 *Ibid.* s. 323.

23 *Ibid.* s. 323 – 324.

24 *Ibid.* s. 325.

25 Scheffel, *supra* poznámka 19, s. 211 – 213.

dvoma komunitami má základ v ich vzájomnej potrebe. Dedinčania potrebovali „svojich Rómov“ a „Rómovia“ potrebovali svojich dedinčanov či už išlo o zábavu, pomocné alebo stavebné práce. Rómovia boli začlenení do miestnej ekonomiky a spoločnosti. Boli síce stigmatizovaní a ľudia sa z nich vysmievali, ale napokon boli akceptovaní.<sup>26</sup> Tento tradičný poriadok bol narušený v 50. a 60. rokoch práve komunistami. Na celom svete v tom čase prebiehali emancipačné hnutia, v Československu začal panovať totalitný režim, ktorý prísne popieral slobodu prejavu. Socialistické vlády síce deklarovali podobné heslá o rovnosti Rómov, ale súčasne potlačili samotné emancipačné hnutie, ktoré sa snažilo si túto rovnosť vydobyť.<sup>27</sup> V 50. a 60. rokoch etnickí Slováci začali mať postupne prospech z prebiehajúcej modernizácie, získali lepšie vzdelanie, ako aj lepšie autá. Rómovia v obci Svinia, ako aj v iných, stagnovali a čím ďalej tým viac zaostávali za nerómskou majoritou.

---

26 *Ibid.* s. 212.

27 *Ibid.* s. 213.

# 2

## Realita nezamestnanosti Rómov a jej dôvody

Transformačné spoločenské zmeny po roku 1989 síce priniesli Rómom uznanie deklarujúce rovnocennosť s inými národnostnými menšinami. Transformácia však súčasne znamenala nárast chudoby, nezamestnanosti a rozmach etnickej nenávisťi a diskriminácie, ktorú socializmus do určitej miery potláčal.

Zamestnanosť Rómov dlhodobo zaostáva za nerómskou populáciou. Keďže nemáme k dispozícii oficiálne dáta o zamestnanosti, ktoré by brali do úvahy etnicitu, budeme čerpať z reprezentatívnych dát, ktoré zozbierali medzinárodné medzivládne inštitúcie a to najmä pravdepodobne najdetailnejšieho zberu Rozvojového programu OSN z roku 2012.

Zber 2010 je síce mierne obsolentný, ale určité dôležité trendy a charakteristiky pomerne presne dokumentuje aj pre aktuálne obdobie. Zber sa realizoval na základe informácií zozbieraných anketármi v rómskych domácnostiach na základe subjektívnej sebadeklarácie. Súčasne sa výskumníci zameriavali aj na nerómske domácnosti žijúce v geografickej blízkosti skúmaných komunít, čo im umožnilo zachytiť nerovnosti spôsobené regionálnymi disparitami.

### **K zmene v porovnaní s rokom 2005 nedošlo**

V súbore respondentov starších ako 15 rokov jednoznačne dominovali ľudia bez zamestnania (54,3%). Zastúpenie pracujúcich, bez ohľadu na typ pracovnej aktivity (t. j. aj ľudí na tzv. aktívnych prácach, sa približovali k 10 percentám (9,9%). Zvyšný podiel tvorili poberateľky a poberatelia materskej a rodičovského príspevku (10,9%), poberatelia starobného dôchodku (8,3%), za ktorými nasledovali poberatelia invalidného dôchodku (5,3%). Študenti stredných a vysokých škôl tvorili 6,9%.<sup>28</sup> V porovnaní s podobným zisťovaním v roku 2005 **autori správy konštatujú, že situácia v roku 2010 v podstate kopíruje stav spred piatich rokov.** Podľa autorov tento stav „s ohľadom na množstvo implementovaných programov zameraných na podporu zamestnanosti alebo vzdelávania Rómov nevyznieva veľmi priaznivo. Údaje by skôr svedčali o ich minimálnom alebo žiadnom efekte v skúmanom prostredí“.<sup>29</sup>

---

28 Správa o životných podmienkach rómskych domácností (Bratislava: UNDP, 2012) s. 111.

29 *ibid.* 112.



## **Vylúčenie na trhu práce koreluje so stupňom priestorového vylúčenia**

Výskumné dáta OSN taktiež poukázali, že vylúčenie z trhu práce súvisí so stupňom **priestorového vylúčenia**. Podiel pracujúcich bol najnižší v segregovaných lokalitách (7%), pričom u Rómov žijúcich segregovane dosiahol takmer dvojnásobný podiel (13,4%). U Rómov žijúcich separovane tvoril 9,6%. Rozdiely v podieloch nezamestnaných v týchto troch typoch osídlení boli relatívne nízke. V segregovanom prostredí tvorili nezamestnaní 56,6%, v separovanom prostredí 53,5%, pričom podiel nezamestnaných žijúcich v rozptyle tvoril 52,8%. Podľa autorov správy život v segregovanom prostredí znižoval aj šancu na nájdenie si zamestnania. Podiely pracujúcich k nezamestnaným tvorili 11,1% k 88,9% v segregovanom prostredí, 15,3% k 84,8% v separovanom prostredí a 20,3% k 79,7% u Rómov žijúcich v rozptyle. V prípade nerómskej populácie žijúcej v geografickej blízkosti boli podiely takmer obrátené (85,9% pracujúcich k 14,1% nezamestnaných).

## **Regionálne nerovnosti nie sú zďaleka jediným vysvetlením nezamestnanosti Rómov**

Autori správy tak poukazujú na to, že **nezamestnanosť Rómov nemožno vysvetliť len nedostatkom práce v regiónoch vzhľadom na tieto výrazné rozdiely, ale aj ďalšími faktormi**. Šanca byť nezamestnaným je v prípade Rómov a obzvlášť tých, ktorí žijú v segregovanom prostredí, mnohonásobne vyššia ako v nerómskej populácii žijúcej v tom istom regióne. Na tomto mieste možno spomenúť, že dvanásť akčných plánov pre menej rozvinuté okresy, ktoré pripravil vládny splnomocnenec pre túto tému v roku 2016, poukazujú na situáciu existencie pomerne významného počtu voľných pracovných miest. Avšak ide o kvalifikované profesie a akčné plány tak poukazujú, okrem iného, na nezhodu medzi profesiami, po ktorých je dopyt na trhu práce, a tými, ktoré sú k dispozícii.<sup>30</sup>

## **Rod je ďalším významným znevýhodňujúcim faktorom**

Dáta tiež **potvrdzujú existenciu viacnásobného znevýhodnenia z dôvodu rodu, ktoré je síce prítomné aj v geograficky blízkej nerómskej populácii, avšak vo výrazne nižšom rozsahu**. Táto disproporcía bola viditeľná najmä pri meraní rómskych pracujúcich, kde podiel mužov dosiahol 54,1% a podiel žien 36,1%. Naopak, v prípade nezamestnaných žien z nerómskej populácie bola disproporcía iba malá a to dokonca v neprospech mužov. Nezamestnaných mužov bolo 8,4%, pričom žien bolo o dve percentá menej (6,4%). V geograficky blízkej nerómskej populácii bolo viac starobných dôchodkýň ako dôchodcov (35,3% k 22,7%). Róm-

---

30 Pozri jednotlivé akčné plány pre menej rozvinuté okresy na webovej stránke Úradu vlády venovanej podpore najmenej rozvinutých okresov, dostupné na <http://www.nro.vlada.gov.sk/pomoc-najmenej-rozvinutym-okresom/>

ske ženy výrazne zaostávali v podiele pracujúcich nielen v porovnaní s rómskymi mužmi, ale aj so ženami z nerómskej populácie. K pracujúcim rómskym ženám sa prihlásilo len 6,1%, pričom v nerómskej populácii to bolo spomínaných 36,1%. Podiel nezamestnaných rómskych žien bol na úrovni 45,9% v porovnaní so 6,4% u nerómskych žien. Nerómske ženy takmer trojnásobne častejšie poberali starobný dôchodok (35,3%) v porovnaní s rómskymi ženami (10,6%). Naopak, podiel žien poberajúcich materský, respektíve rodičovský príspevok bol vyšší u rómskych žien (20,1% v porovnaní so 6,8% u nerómskych žien). Rodové nerovnosti v prípade rómskych žien ďalej prehĺbuje priestorová segregácia. Ženy žijúce v segregovanom prostredí sa takmer vôbec nedostávajú k pracovnej aktivite, výrazne častejšie zostávajú v domácnosti alebo sú invalidnými dôchodkyňami. Autori správy konštatujú, že v prípade rómskych mužov aj žien je potenciál pre pracovnú aktivitu jednoznačne výrazne vyšší a zostáva nevyužitý. To podľa autorov správy poukazuje na vplyv kultúrnych noriem ohľadom roly ženy, ako aj negatívny dosah prostredia na zdravotný stav.<sup>31</sup>

### **Pomerne vysoký podiel nestabilnej práce**

Z veľmi malého podielu pracujúcich v rómskej populácii (9,9%) prevažovala práca na plný pracovný úväzok (6,8%), za ktorými nasledovali sezónne a brigádnicke práce (1,8%). Podiel živnostníčok a podnikateľov bol veľmi nízky (0,8%) rovnako ako zamestnanie na čiastočný úväzok (0,5%). **V porovnaní s nerómskou populáciou bol však výrazne vyššie zastúpený podiel pracujúcich v tzv. dočasom a nestabilnom zamestnaní (1,8% u Rómov).** V prípade všeobecnej populácie to bolo iba v 0,5% prípadoch. Šanca na získanie stabilného zamestnania na plný úväzok je opäť výrazne nižšia u Rómov žijúcich v segregovanom prostredí. (V prepočtoch na celok pracujúcich podiel zamestnaných na plný úväzok zo segregovaného prostredia dosahoval okolo 54%, pričom u Rómov žijúcich v rozptyle to bolo okolo 75% a Rómov žijúcich v separovanom prostredí okolo 70%).<sup>32</sup>

### **Výrazne nižšie šance na zamestnanie v každej vekovej kategórii v rómskej populácii**

Pri analýze vzťahu veku a zamestnania pri porovnaníach rómskej a nerómskej populácie autori konštatujú, že „vývoj ekonomickej aktivity či pracovnej kariéry sa v prípade rómskej populácie odohrával úplne odlišne ako vo všeobecnej, a to napriek geografickej príslušnosti k podobnému priestoru. Uvádzané čísla akoby hovorili o dvoch úplne odlišných krajinách s inou úrovňou rozvoja, nie o ‚susedoch‘. Indikuje to, že šance a predpoklady vo vzťahu k úspešnému uplatneniu sa na trhu práce sú za obidve porovnávané skupiny obyvateľstva úplne iné a v ne-

---

31 UNDP, *supra* poznámka 28, s. 112 a nasledujúce.

32 *Ibid.* s. 121.

prospech rómskej. Na základe deklarovaneho ekonomického statusu rómska pracovná sila zostáva prakticky po celý životný cyklus, vo všetkých kategóriách veku, prevažne bez uplatnenia v zamestnaní a vo zvýšenej miere to platí pre ženy a segregované prostredie“.<sup>33</sup>

### **U Rómov vzdelanie zvyšuje šance na zamestnanie menej, dôvodom je diskriminácia**

Pomerne pesimistické sú dáta aj čo sa týka vplyvu vzdelania na šance nájsť si zamestnanie. Aj keď sa ukazuje, že vzdelanie je do určitej miery „výťahom“ na zaradenie sa na trh práce, „pôsobí omnoho slabšie v prípade rómskej populácie než vo všeobecnej z geografickej blízkosti“.<sup>34</sup> Napríklad v prípade Rómov s ukončeným stredoškolským vzdelaním tvoril podiel pracujúcich 35,5 %. V prípade Nerómov to bolo 81,6 %. Rovnako to platilo aj pri nižšom vzdelaní, v prípade ukončeného základného vzdelania bol podiel pracujúcich u Rómov 5,6 %, v prípade Nerómov to bolo 57,5 %. **Dostupné dáta tak poukázali na to, že s vyšším vzdelaním síce narastá šanca na zamestnanie, ale neplatí to absolútne.** Veľká časť Rómov s vyšším vzdelaním zostáva nezamestnaná. V prípade existencie voľných pracovných miest v regióne sa k nim skôr dostanú zamestnanci nerómskej populácie ako Rómovia s potrebnou kvalifikáciou.<sup>35</sup> Autori tak konštatujú potrebu opatrení smerujúcich k odstraňovaniu diskriminácie, ako aj priestorovej segregácie a eliminácii rodových stereotypov prevažujúcich v segregovanom prostredí.<sup>36</sup>

### **Skúsenosť s predchádzajúcou prácou mierne zvyšuje šance nájsť si zamestnanie**

Pri analýze dát týkajúce sa aktuálnej pracovnej skúsenosti autori správy konštatujú nielen vyšší podiel rizikovejších a menej chránených brigádnických prác alebo prác načierno. Ukazujú tiež, že predchádzajúca sezónna pracovná skúsenosť natoľko nezvyšuje šance na jej udržanie. „Napriek skúsenosti s platenou prácou v priebehu života bolo v čase výskumu rómskej populácie podstatne viac osôb nezamestnaných, než to bolo v prípade geograficky blízkej všeobecnej populácie.“<sup>37</sup> Avšak skúsenosť s trvalejším zamestnaním výrazne zlepšovala šance rómskej populácie uplatniť sa na trhu práce.<sup>38</sup>

---

33 *Ibid.* s. 125.

34 *Ibid.* s. 125 – 126.

35 *Ibid.* s. 126.

36 *Ibid.* s. 127.

37 *Ibid.* s. 130.

38 *Ibid.* s. 132.

## Rómski absolventi čakajú dlhšie na svoje prvé zamestnanie

Dáta o priemernom veku prvého vstupu na trh práce ukazujú, že v prípade rómskej populácie je pomerne dlhé časové obdobie medzi ukončením vzdelávania a nástupom na trh práce. „(A)koby príslušníci rómskej národnosti museli čakať na prvé zamestnanie podstatne dlhšie než predstavitelia blízkej všeobecnej populácie.“<sup>39</sup> Súčasne Rómovia s nižším dosiahnutým vzdelaním získavajú prvú pracovnú skúsenosť neskôr ako v prípade nerómskej populácie.

## Transformácia mala negatívny dosah na zamestnanosť tých, ktorí na trh práce nastúpili po nej

Celkovo autori správy konštatujú, že stabilnejšie zamestnanie a podnikanie je pre rómsku populáciu oveľa menej dostupné ako pre Nerómov žijúcich v ich blízkosti. Šance na zamestnanie majú pritom vyššie tí, ktorí absolvovali prípravu na trh práce ešte pred rokom 1990 a tiež naň vstupovali.<sup>40</sup> Dáta tak potvrdzujú tézu o prepade a zvýšení nerovností Rómov v období spoločenskej transformácie.

Najnovšie dáta o vývoji zamestnanosti na Slovensku potvrdzujú, že ani ekonomická konjunktúra nemusí mať pozitívny dosah na vývoj zamestnanosti dlhodobo nezamestnaných Rómov. Napriek poklesu nezamestnanosti od roku 2013 sa nám nedarí umiestňovať na trh práce dlhodobo nezamestnaných a nízkokvalifikovaných uchádzačov. V roku 2016 dosiahla nezamestnanosť očistená od sezónnych vplyvov najnižšiu hodnotu, keď sa dostala na 9,9 %. Táto miera nezamestnanosti je však za priemerom krajín V3 (5,2 %) a EÚ (8,6 %). Napriek poklesu aj z radov dlhodobo nezamestnaných (zo 65 % na 61,5 %) dosahuje jednu z najvyšších hodnôt v rámci krajín EÚ.<sup>41</sup> Práve pri dlhodobo nezamestnaných máme najhoršie výsledky. Tie najčastejšie súvisia s nízkou kvalifikáciou a so stratou zručnosti.

## 2.1 Faktory vplyvu nezamestnanosti

Autori správy UNDP na základe získaných dát analyzovali rod ako jeden zo základných faktorov vplyvu na zamestnanosť žien. Pracovali s pomerne rozšírenou tézou o úlohe etnicity v ekonomickom správaní. Konkrétne konštatujú „Pri istom zovšeobecnení sa dá povedať, že súhrnne poukazujú na úlohu etnicity v ekonomickom správaní; etnické skupiny sa navzájom odlišujú napríklad v pohľade na úlohu žien a mužov v rodine a na prácu matiek mimo domácnosti, ako aj na základe hodnoty prisudzovanej deťom, veľkosťou rodiny, zložením domácnosti či

---

39 *Ibid.* s. 135.

40 *Ibid.* s. s. 136.

41 Slavomír Hidas, Katarína Val'ková a Peter Harvan, *Veľa práce na úradoch práce: Efektivita a účinnosť služieb zamestnanosti* (Bratislava, Inštitút pre finančnú politiku, 2016), s. 7 dostupné na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11228>,

na základe vzdelania žien. Tieto súhrnne nazývané kultúrne rozdiely (presnejšie rodovo-rodinné) môžu zvyšovať systémové či štrukturálne disparity a meniť očakávania na rolu žien a mužov, ktoré vedú k posilneniu diferencií v správaní žien (a mužov) rôznych etnických skupín.<sup>42</sup> **Avšak také enormné vylúčenie žien z trhu práce nemožno vysvetliť slobodnou voľbou ženy zostať v domácnosti.** Tieto rodové rozdiely neboli zďaleka také zásadné ako tie, ktoré boli etnicky determinované medzi rómskou a nerómskou populáciou. V rámci súborov (Rómov a Nerómov) boli rodové diferencie v prípade podsúboru Nerómov na úrovni 1%, pričom v prípade Rómov na úrovni 7%. Rozdiely medzi súbormi však dosahovali až 7-násobné rozdiely.<sup>43</sup>

## 2.2 Dôvody nezamestnanosti Rómov

Predseda vlády Fico vo svojich výrokoch, ktoré sme citovali v úvode tejto analýzy, naznačoval, že dôvody nezamestnanosti sú na strane Rómov – spôsobené ťažkým procesom rekvalifikácie, nedostatkom pracovných návykov, disciplíny a tendenciou zneužívať sociálne dávky. Vychádzal tak v podstate z rozšírenej predstavy, ktorá tiež vidí pochybenie u Rómov a vysvetľuje vysokú mieru nezamestnanosti najmä ich lenivosťou. Expertné dáta jednoznačne hovoria o opaku. Jedny z najkomplexnejších vysvetlení ponúka Vera Messing na základe komparatívneho 18-mesačného výskumu o zamestnanosti Rómov, ako aj z dostupných dát UNDP a FRA v piatich členských krajinách EÚ vrátane Slovenska z roku 2014. V jej výskume identifikovala ako najzásadnejšie dôvody nízkej zamestnanosti Rómov nasledujúce:

### 2.2.1 Nedostatok kvalifikácie

Za najvýznamnejší dôvod vysokej nezamestnanosti Rómov považovala znevýhodnenie **na základe nízkeho stupňa vzdelania a nedostatok zručností vyžadovaných na trhu práce v porovnaní s nerómskou populáciou.** Autorka vysvetľuje, že nízka úroveň zamestnanosti je takto dôsledkom komplexných štrukturálnych faktorov, ako je **systematická diskriminácia v prístupe k vzdelaniu** vrátane inštitucionálnej segregácie a zaraďovanie rómskych detí do inštitúcií nízkej kvality, ako aj predsudky zdieľané učiteľmi a školami o etnickej rôznorodosti a neschopnosť reagovať na tieto faktory, ktoré sú neskôr premenené do praktík a metód učenia.

Nízky stupeň dosiahnutých zručností má pritom podľa Messing rôzne dosahy na nezamestnanosť Rómov v rôznych členských krajinách. Napríklad na Slovensku

---

<sup>42</sup> UNDP, *supra* poznámka 28, s. 144.

<sup>43</sup> *Ibid.*

a v Maďarsku má podľa autorkou citovaných výskumov výrazne negatívnejší dosah ako napríklad v Španielsku, Rumunsku alebo Bulharsku. Tieto rozdiely vychádzajú z odlišností ekonomík a ich schopnosti absorbovať zamestnancov s nízkou kvalifikáciou.<sup>44</sup>

Podľa výskumov realizovaných v rámci projektu NEUJOBS je **Slovensko celkovo krajinou, kde nízka kvalifikácia mimoriadne sťažuje prístup na trh práce**. Šance na to, aby boli ľudia bez kvalifikácie a vzdelania zamestnaní, sú nižšie o 40 % a šance na získanie zamestnania o 23,1 %, šance na získanie trvalého pracovného pomeru o 16,5 % alebo plného pracovného pomeru o 24,9 %. To sa týka najmä mladých ľudí bez vzdelania. Lepšie šance na nájdenie zamestnania aj s nízkou kvalifikáciou majú vyššie vekové skupiny. Najhoršie sú však na tom ľudia žijúci mimo hlavného mesta a tí, ktorí žijú na menej obývaných častiach Slovenska.<sup>45</sup> Aj tento výskum publikovaný v roku 2012 potvrdil štrukturálne dôvody ako najzásadnejšie prekážky zamestnanosti Rómov na Slovensku. Sú nimi nízka miera vzdelania Rómov a vysoké rozdiely vo vzdelanosti medzi rómskou a nerómskou populáciou. Podiel Rómov, ktorí získajú kvalifikáciu potrebnú na trh práce, je veľmi nízky. Závety potvrdzuje aj najnovšia štúdia Inštitútu pre finančnú politiku Ministerstva financií SR. Podľa nej ľudia s nízkou kvalifikáciou majú najnižšie šancu uplatniť sa na slovenskom trhu práce. Miera nezamestnanosti nízko kvalifikovaných patrí medzi najvyššie medzi krajinami EÚ a dosahuje až 37,7 %, pričom európsky priemer je 18 %.<sup>46</sup> Podiel nízkokvalifikovaných na celkovom počte nezamestnaných sa zvyšuje s počtom dlhodobo nezamestnaných na úrade práce.<sup>47</sup>

Pri vyhodnocovaní tohto faktora je dôležité zohľadniť, že **nedostatočná kvalifikácia nie je dôsledkom individuálneho zlyhania rómskych detí a ich rodičov**. Existujúce výskumy potvrdzujú, že vzdelávací systém na Slovensku determinuje dráhy rómskych detí už v skorom veku. Nedokáže odstrániť sociálne znevýhodnenia, ale naopak, upevňuje ich. Napríklad nenavštevovanie materskej školy výrazne znižuje pravdepodobnosť zaradenia do bežnej školy. Zaraďovania rómskych detí do špeciálneho vzdelávacieho prúdu ako dôsledok nenavštevovania materskej školy alebo aj nelegálnych praktík pri testovaní neumožňuje získanie potrebnej

---

44 Vera Messing, *Patterns of Roma Unemployment in Europe*, NEUJOBS policy brief No.D.19, March 2014, s. 3 – 4, dostupné tu: [http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/04/D19.4\\_policybrief\\_review%20\(1\).pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/04/D19.4_policybrief_review%20(1).pdf)

45 Klara Brozovicova, Brian Fabo, Martin Kahanec, and Vera Messing, *Overview of the Labour Market Situation of Low-Educated and Roma Population and Regulations Affecting their Employment*, *Neujobs state of the art report No. D.19,1* (2012) s. 18, dostupné na [http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS\\_D19.1\\_SoA\\_FINAL\\_o.pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS_D19.1_SoA_FINAL_o.pdf)

46 Hidas a kol., supra poznámka 41, s. 10.

47 *Ibid.* s. 10.

kvalifikácie, ktoré sa vyžaduje na trhu práce.<sup>48</sup> Navyše takmer automatické zaradovanie rómskych detí do nultých ročníkov – všeobecne prijímaného nástroja na prekonávanie bariér chýbajúcej predškolskej výchovy, napríklad výrazne zvyšuje šancu, že deti nedokončia základnú školu v deviatom ročníku, teda skončia povinnú desaťročnú školskú dochádzku skôr. Nultý ročník sa počíta do povinnej školskej dochádzky a v prípade, ak ešte raz alebo dvakrát opakujú ročník, nemajú šancu sa prihlásiť (a byť prijatí) na bežnú strednú školu, lebo nemajú skončené základné vzdelanie. Jedinou možnosťou sú následne dvojročné učebné odbory na elokovaných pracoviskách stredných odborných škôl, ktoré často vznikajú v blízkosti rómskych osád a ďalej prehľbujú segregáciu. Tieto „pobočky“ stredných odborných škôl ponúkajú segregované vzdelávanie nízkej kvality s veľmi nízkym uplatnením na trhu práce.<sup>49</sup> Príkladom rozšíreného učebného odboru, ktorý sa zameriava na rómske dievčatá, je praktická žena.<sup>50</sup> Tento učebný odbor, v ktorom napríklad momentálne študuje okolo 500 dievčat a ktorý má za cieľ vzdelávať v hygienických návykoch a starostlivosti o rodinu, nepripravuje na trh práce. Naopak, podporuje stereotypné očakávania a konzervuje rodové nerovnosti.<sup>51</sup>

## 2.2.2 Diskriminácia na trhu práce

Podľa empirických dát Messingovej štúdie, diskriminácia Rómov je ďalším zásadným dôvodom nezamestnanosti Rómov. Podľa jej zistení je v krajinách ako je Rumunsko a Bulharsko častokrát úplne otvorená. Pozície sú inzerované s poznámkou s tým, že Rómovia by sa hlásiť nemali. Na Slovensku a Maďarsku má diskriminácia viac skrytú podobu kedy uchádzači s rómskymi menami alebo inými znakmi sú bez vysvetlenia odmietaní na pohovory.<sup>52</sup> V roku 2014 potvrdil rozšírenú diskrimináciu na trhu práce aj experiment Inštitútu pre finančnú politiku. Podľa neho šanca byť pozvaný na pracovný pohovor je u Rómov menej ako polo-

---

48 Pozri k téme nadmerného zaradovania do špeciálnych škôl v množstve štúdií, napríklad Michaela Farenzenová, Martina Kubánová a Andrej Salner, *Cestovná mapa pre riešenie problému nadmerného zastúpenia rómskych detí v špeciálnom školstve – analýza realistických krokov* (Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2013) dostupná tu: <http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/cestovna-mapa.pdf>

49 Pozri viac v Zuzana Balážová, *Elokované pracoviská stredných odborných škôl pri marginalizovaných rómskych komunitách* (Bratislava: CVEK, 2015), dostupné tu: <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/11/Elokovane-pracoviska-final-1.pdf>

50 Pozri v *ibid.* kapitola 5.2.1.

51 Dáta sú odhady CVEK na základe štatistik CVTI. Obsah učebného odboru praktická žena, pozri napr. v *ibid.*

52 Messing, *supra* poznámka 44, s. 5.

vičná.<sup>53</sup> V roku 2016 potvrdil prípad diskriminácie na základe etnicity v prístupe k pracovnej pozícii aj ústavný súd.<sup>54</sup>

### 2.2.3 Regionálne nerovnosti

Podľa autorov tohto výskumu NEUJOBS šance na získanie zamestnania znižuje aj nepriaznivá regionálna distribúcia rómskej populácie, ktorá väčšinou korešponduje s ekonomickým výkonom daného regiónu. Pritom väčšina Rómov žije v regiónoch s najnižším hrubým domácim produktom na osobu.<sup>55</sup> Podľa autorov zberu dát UNDP z roku 2012, aj keď regionálne nerovnosti môžu vplývať na šance nájsť si zamestnanie, nie sú zďaleka najzásadnejším faktorom vzhľadom na enormnú disparitu medzi rómskou a nerómskou populáciou.

### 2.2.4 Vysoká cena práce a vytlačanie na čierny trh

Podľa Messing je ďalším dôležitým faktorom cena práce, respektíve náklady spojené so zamestnávaním zamestnancov. Podľa jej porovnávacích ekonomických analýz výška daní a odvodov, určenie minimálnej mzdy a cena práce majú výrazný dosah na možnosti Rómov vstúpiť na trh práce. V Rumunsku a Bulharsku bola minimálna mzda v roku 2011 na úrovni 174 eur a 197 eur, pričom zamestnanosť Rómov bola na úrovni 34 % a 30 %. V Maďarsku a na Slovensku bola minimálna mzda viac než dvojnásobná (410 eur a 421 eur v tom čase) pričom zamestnanosť Rómov bola výrazne nižšia (23% a 15%). Napriek tomu, že autorka pripúšťa, že suma vyrátaná v eurách môže byť istým spôsobom aj zavádzajúca a nereflektujúca ekonomiku krajín, ako aj cenu tovarov, autorka napriek tomu argumentuje, že tieto faktory majú dosah na šance nízko-kvalifikovaných Rómov nájsť si legálne zamestnanie. Práve tieto politiky ovplyvňujú nadnárodné korporácie pri ich investičných rozhodnutiach, ktoré sú dôležité pre šance ľudí s nízkou kvalifikáciou získať prácu. Podľa analýz Inštitútu pre finančnú politiku z roku 2014 odvodové zaťaženie nízkopříjmových zamestnancov na Slovensku demotivuje zamestnávateľov vytvárať pracovné miesta, najmä ak ide o zamestnancov s nízkou kvalifikáciou.<sup>56</sup>

Dôsledkom **vysokých nákladov spojených s udržiavaním pracovných miest je následné vytlačenie na nelegálny trh práce**. Výskumy Messing poukazujú na to, že zamestnanosť Rómov v porovnaní s nerómskou populáciou charakterizuje

---

53 Gabriel Michalica, Branislav Žúdel, Slavomír Hidas, *Bez práce nie sú koldáče, Inštitút finančnej politiky, Komentár 2014/16*, dostupné na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9887>, s. 2.

54 Správu k rozhodnutiu je možné nájsť tu, TASR, „Ústavný súd SR rozhodol o porušení práv Rómky v prípade diskriminácie“, 23. 2. 2016, dostupné tu: <http://www.teraz.sk/slovensko/ustavny-sud-diskriminacia-romka/183187-clanok.html>

55 Brozovicova a kol., *supra* poznámka 45, s. 27.

56 Michalica a kol., *supra* poznámka 53, s. 3.



práve to, že je prevažne nepravidelné, zahŕňa aktivity, ktoré nie sú považované za zamestnanie (napríklad ako zber a recyklácia odpadu), je nestabilné a mimo trhu práce. Citujúc zbery dát UNDP z roku 2011, na Slovensku takto pracuje približne jedna pätina ekonomicky aktívnych Rómov.

### 2.2.5 Disproporčne postihnutí ekonomickou krízou

Podľa autorky Rómovia boli disproporčne postihnutí krízou po roku 2008, keďže sa týkala najmä sektorov, ako je priemysel, turizmus a poľnohospodárstvo. Kríza mala najnegatívnejší **dosah práve na najzraniteľnejšie segmenty populácie z hľadiska ich kvalifikácie, diskriminácie a vzdialenosti k pracovným príležitostiam.**

### 2.2.6 Čo nie sú dôvody nezamestnanosti Rómov

Na druhej strane autorka opierajúc sa o zistenia UNDP a FRA v roku 2011 konštatuje, že dôvodom nezamestnanosti Rómov nie je ich neochota pracovať. Podľa výskumov UNDP a FRA z roku 2011 **75 až 93% Rómov uprednostnilo bezpečné a pravidelné zamestnanie v porovnaní s neistou a nepravidelnou prácou, ale s vyšším príjmom.**<sup>57</sup>

Taktiež diskutabilný je aj argument o tom, že pracovať ekonomicky neobstojí v porovnaní s príjmami z dávok v hmotnej núdzi.<sup>58</sup> Tento argument je pomerne rozšírený. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny naň reagovalo poslednou novelou zákona o pomoci v hmotnej núdzi, kde zlepšili podmienky na súbeh dávok a minimálnej mzdy.<sup>59</sup> Výskumný tím projektu NEJOBS vypočítal, do akej miery má motivačný efekt výška sociálnych dávok, náklady na prácu a získanie zamestnania z minimálnej mzdy pri rôznej veľkosti domácnosti. Komparatívne dáta pre 5 krajín EÚ vrátane Slovenska (spolu s Bulharskom, Rumunskom, Maďarskom a so Španielskom) poukázali na to, že podmienky pracovného trhu majú dosah tak na ponuku, ako aj dopyt práce. Rovnako majú istú funkciu pri zamestnávaní Rómov. Avšak v ich prípade je dôležitejším faktorom diskriminácia na trhu práce.<sup>60</sup>

---

57 Messing, *supra* poznámka 44, s. 5 a zdroje tam citované.

58 *Ibid.* s. 4 – 7.

59 Brozovicova a kol., *supra* poznámka 45.

60 *Ibid.* s. 54

## Prehľad možných scenárov príjmov – kalkulácie v projekte NEUJOBS

SCENÁRE	BULHARSKO	ŠPANIELSKO	MAĎARSKO	RUMUNSKO	SLOVENSKO	
1 osoba	Zamestnaní	116,02	707,98	214,79	98,74	283,38
	Nezamestnaní	24,33	426	90	27,31	60,5
Rodina s dvoma deťmi	Zamestnaní	267,98	1 464,46	477,22	215,82	611,84
	Zamest./ nezamest.	151,94	1 182,48	352,43	117,08	522,16
	Nezamestnaní	104	900,5	227,64	85,22	223,82
Rodina s 5 deťmi	Zamestnaní	327,2	1 537,21	588,97	243,33	891,76
	Zamest./ nezamest.	205,79	1 255,2	464,18	144,59	661,23
	Nezamestnaní	194,42	973,25	339,39	108,38	377,85
Slobodná matka	Zamestnaná	149,92	756,45	267,8	138,9	444,28
	Nezamestnaná	93,41	474,5	143,01	90,65	181,32

Zdroj: Brozovicova a kol., s. 48 – 50.<sup>61</sup>

Podľa štúdie Svetovej banky z roku 2011, ktorá mala za cieľ poskytnúť vláde SR návrhy na zmeny politik na základ dát a dôkazov odpoveď na túto otázku, nie je jednoznačná. Podľa autorov štúdie vo všeobecnosti vtedajší systém podporoval prácu výraznejšie ako systém, ktorý existoval pred rokom 2004. Avšak demotivujúca môže byť situácia minimálneho zárobku za polovičný pracovný úväzok. Práve výška zdanenia a odvodov pre zamestnania na polovičný úväzok sú podľa analytikov Svetovej banky pravdepodobne dôvodom nízkeho podielu takýchto úväzkov v rámci dát EÚ, Švajčiarska, Nórska a Islandu. Za SR, kde tvoria menej ako 5 %, sa umiestnilo jedine Bulharsko. Na porovnanie možno uviesť, že v Holandsku, ktoré vedie štatistiky, v tomto ohľade tvoria takmer 50 % zo všetkých druhov zamestnaneckých pomerov.<sup>62</sup> Súčasne v tejto situácii podľa analytikov Svetovej banky, práve workfare programy, akými boli v tom čase aktivačné práce, znižujú záujem na nastúpenie na reálny trh práce a získanie zamestnania na polovičný úväzok.<sup>63</sup>

Podľa dostupných dát je výrazná časť Rómov trvalo vylučovaná z trhu práce. Expertné dáta potvrdzujú, že dôvodmi nezamestnanosti sú predovšetkým štruktúrne bariéry pri vzdelávaní, ktorých dôsledkom je výrazne nižšia dosiahnutá kvalifikácia v porovnaní s nerómskou populáciou. Vstupu na trh práce ďalej bráni diskriminácia. Čiastočne k bariéram vstupu na trh práce prispieva aj vysoká cena práce, ktorá vytláča najmä ľudí bez kvalifikácie na čierny trh. Dáta o tom, či nastavenie dávok v hmotnej núdzi demotivuje pri zamestnaní, sú ambivalentné. Dôležitým zistením je, že expertné dáta nepotvrdili, naopak, vyvracajú široko rozšírený predsudok o tom, že nezamestnanosť a extrémna chudoba sú individuálna voľba a dôsledok lenivosti a nezájmu o prácu.

61 *Ibid.* s. 48 – 50.

62 World Bank, *Protecting the Poor and Promoting Employability: an assesment of the social assistance system in the Slovak Republic*, (May 2012), s. 37, dostupné na <https://goo.gl/xfgcWg>

63 *Ibid.* s. 38.

# Riešenie dlhodobej nezamestnanosti Rómov vo verejných politikách

V predchádzajúcich častiach sme argumentovali, že stereotypy, ktoré vysvetľujú nezamestnanosť Rómov, nemajú oporu v expertných dátach. V nasledujúcej časti sa stručne zameriame na základné teoretické východiská, ktorými možno vysvetliť nielen fenomén nezamestnanosti, ale aj širší koncept chudoby. Zameriavame sa na chudobu, pretože práve program workfare je odpoveďou na rámcovanie práve nezamestnanosti Rómov v politickom diskurze na Slovensku. Cieľom tejto časti nie je podať ucelený teoretický prehľad, skôr uviesť teoretický prístup, ktorý sa neskôr stal inšpiráciou a základom pre najvýznamnejší program aktívnej politiky trhu práce zameraný na dlhodobo nezamestnaných a to najmä Rómov – aktivačné práce, resp. menšie obecné služby a jeho ďalšie rozšírenie na povinnosť odpracovať dávku v hmotnej núdzi. V tejto teoretickej časti sa snažíme poukázať najmä na to, ako možno nazerať na zodpovednosť chudobných za svoj stav, ktorý je premietaný do konkrétnych politík a praktík.

## 3.1 Teória kultúry chudoby a obhajoba workfare

V teoretickej literatúre o chudobe sa stretávame s viacerými vysvetleniami zdrojov týchto fenoménov, pričom dva typy sú dominujúce. Na jednej strane je to tendencia vnímať ako koreň problémov individuálne zlyhanie a na druhej strane vidieť, ako koreň problému štrukturálne bariéry, ktoré nemôže jednotlivec ovplyvniť.<sup>64</sup> Štrukturálne vysvetlenia poukazujú na problém chudoby z dôvodu ekonomických, politických, kultúrnych a sociálnych síl, ktoré sú mimo kontroly jednotlivca, nedostatku pracovných príležitostí. Ide o systém, ktorý podporuje bohatých, ignorujú záujmy nízkopríjmových rodín. S chudobnými sa zaobchádza ako s predmetom charity, sú neviditeľní a diskriminovaní. Podľa tohto vnímania je chudoba sociálny problém, ktorý je výsledkom neférovej distribúcie moci v spoločnosti.<sup>65</sup> Chudoba je vysvetľovaná voľbou a aktivitou tých, ktorí sú pri moci a obsadzujú pozície, prepúšťajú, premiestňujú fabriky do iných krajín a navrhujú znižovanie miezd, daní pre bohatých či znižovanie sociálnej podpory. Zo štrukturálneho pohľadu chudobní ľudia sú obeťou rozhodnutí a správania sa politických a ekonomických elít.

---

64 *Ibid.* s. 37.

65 *Ibid.* s. 38.

Zástancovia tzv. teórie kultúry chudoby asi najdominantnejším individualistickým prístupom k chudobe sa naopak zameriavajú na jednotlivca ako zdroj problému. Zaujímavý je v našej úvahe najmä preto, že ide o pomerne rozšírený spôsob vysvetľovania chudoby najmä v politickom diskurze, ktorý je následne premietnutý do konkrétnych opatrení. Chudoba je podľa tejto individualistickej koncepcie dôsledkom tzv. kultúry chudoby a nedostatkom motivácie niečo dosiahnuť. Chudobní sú v podstate neviditeľní z hľadiska toho či by sa niekto zaujímal o to, čo im chýba a s čím sa dennodenne stretávajú. Do pozornosti sa dostávajú, až keď „niečo vyvedú“ a porušia právo alebo iné spoločenské normy. Napríklad keď drogujú, sú „závislí od potravinových známok alebo páchajú trestnú činnosť“.<sup>66</sup> U Rómov je to najmä kriminalita, vyplácanie dávok a s tým spôsobený „rozruch“. Opatrenia zamerané na vytváranie pracovných miest alebo zvyšovanie kvalifikácie sú z hľadiska teórie chudoby neefektívne. Potrebné je zamerať sa na „zmenu“ a dokonca až „prevýchovu“ chudobných ľudí a najmä ich hodnotových rámcov týkajúcich sa rodinného a pracovného života, ako aj osobnej zodpovednosti.<sup>67</sup>

Teória chudoby v mnohom vychádza z presvedčenia, že kultúrne charakteristiky určitého národa alebo etnicity determinujú ich ekonomický rozvoj, tak ako kedysi vysvetľoval vznik a rozvoj kapitalizmu Max Weber vo svojej Protestantskej etike.<sup>68</sup> Teórie chudoby, ktorými boli pôvodne ľavičiar Michael Harrington a Oscar Lewis, za začali rozširovať v Spojených štátoch amerických od 60. rokov. Tí nevideli chudobných ako jediných zodpovedných za svoj stav. Chudobných videli skôr ako symptóm chudoby, nie ako dôvod. Tým, že poukázali na kultúrne dimenzie, nechceli podceňovať dôležitosť ekonomických a politických faktorov chudoby. Videli ju ako dôsledok kapitalizmu, ekonomickej deprivácie a politického vylúčenia. Ich teóriu však „prebrali“ konzervatívci, ktorí ju prispôbili tak, že preniesli zodpovednosť za chudobu zo spoločnosti na chudobných. Niektorí ľudia sú chudobní, lebo im chýbajú určité psychologické a intelektuálne predispozície, ako aj

---

66 Medzi individualistické teórie možno ešte zaradiť tzv. biogenetickú teóriu, ktorá vysvetľuje chudobu ako nedostatok IQ a teóriu kultúrneho kapitálu. V tomto prípade sú tiež dôvody na strane chudobného, ktorý nedisponuje určitým kultúrnym kapitálom.

67 James Royce, *Poverty and Power: The Problem of Structural Inequality* (London: Rowman and Littlefield, 2015) s. 65.

68 Pozri teórie o ekonomických predispozíciách určitých kultúr a etnicít napríklad v Thomas Sowell, *Ethnic America* (History) (New York: Basic Books, 1981), Thomas Sowell, *Race and Culture: a World View* (New York Basic Books, 1994), Lawrence E. Harrison, *Who prospers? How Cultural Values Shape Economic and Political Success* (New York: Basic Books, 1992), Any Chua and Jed Rubenfield, *The Triple Package: How Three Unlikely Traits Explain the Rise and Fall of Cultural Groups in America* (New York: Penguin, 2014).

Pozri kritiku takeho prístupu napríklad v Stephen Steinberg, *The Ethnic Myth: Race, Ethnicity and Class in America* (Boston: Beacon Press, 1989), William Darity Jr. „What's left of the Economic Thoery of Discrimination? In Steven Shulma and William Darity Jr. Eds., *The Question of Discrimination? Racial Inequality in the US Labor Market*, (Middletown, CT: Wesleyan University Press, 1989) s. 335 – 374.

morálne odhodlanie, ktoré je základom na ekonomické napredovanie.<sup>69</sup> V teórii kultúry chudoby majú chudobní určitý súbor hodnôt, aspirácií, postojov, predispozícií a psychologických charakteristík, ktoré charakterizujú kultúru chudoby. Tá je v opozícii k tzv. mainstreamovej kultúre.<sup>70</sup>

Kultúra chudobných je orientovaná na súčasnosť a preto nedáva žiadnu hodnotu práci, obetavosti, sebazdokonalovaniu či službe rodine, priateľom alebo komunite. Ľudia z nižšej triedy nie sú schopní sebadisciplíny, majú nízke povedomie o budúcnosti. Ich správanie riadia impulzy a živočíšne potreby a to najmä sex. Chudobní tiež inklinujú k násilnej trestnej činnosti a neporiadku. Neprekáža im neporiadok a špina. Uprednostňujú aktivitu na ulici pred trvalým zamestnaním. Ich prítomnosť pretvára susedské komunity na getá a školy na divoké džungle. Chudoba je tak spôsobená chudobnými a ich neschopnosťou orientovať sa na budúcnosť a plánovať. Skutočný problém je podľa teoretikov tohto prístupu psychologický. Dlhodobo chudobní sú jednoducho neschopní využiť svoje vnútorné zdroje nevyhnutné na to, aby si zabezpečili prácu. Podľa Charlesa Murraya – „podtrieda“ (underclass) chudobných je chronicky nezamestnaná nie preto, že by nemali dostatok možností na prácu, ale jednoducho preto, že nie sú schopní ráno vstať a ísť do práce. Je to určitý spôsob myslenia a správania sa, na ktoré nemajú takmer žiadny dosah vonkajšie vplyvy. Ich správanie je takmer nemožné zmeniť. Teoretici kultúry chudoby preto navrhujú opatrenia, ktoré smerujú k zväčšovaniu kontroly a dozoru v komunitách.

Podľa zástancov teórie kultúrny chudoby v spoločnosti pritom existuje množstvo príležitostí, kde sa možno zamestnať. Každý, kto je schopný a ochotný si prácu nájsť, môže. Podľa Lawrencea Meada, jedného z najvýraznejších zástancov tejto myšlienky, nezamestnanosť chudobných nie je spôsobená diskrimináciou, zdravotným postihnutím, nedostatkom možnosti na prepravu detí do školy a podobne. Podľa neho problém chudoby je spôsobený neochotou chudobných prijať zamestnania, ktoré majú k dispozícii. Mead za tým vidí predovšetkým welfare programy v USA, ktoré podporovali chudobných bez toho, aby sa od nich niečo vyžadovalo. V protiklade s tým, ako trh práce odmeňuje pracovnú etiku na základe toho, ako sa snažia a prispievajú spoločnosti, sociálna podpora podkopáva túto hodnotu reciprocity keďže neprepája výhody s povinnosťami. Presne preto Mead navrhuje, aby mali prijímatelia sociálnej pomoci rovnováhu práv a povinností tak ako ľudia, ktorí nie sú závislí od dávok.<sup>71</sup> Ak je chudoba vysvetľovaná určitými postojmi, ktoré človeka oslabujú, workfare je opatrením, ktoré umožňuje zmeniť individuálne postoje k práci. Podľa zástancov tohto prístupu bude vyžadovanie odpracovania sociálnej podpory u nich podporovať pracovné návyky a súčasne

---

69 Royce, *supra* poznámka 67, s. 64.

70 Edward C. Banfield, *The Unheavenly City Revisited* (Boston Little books, 1974) s. 54.

71 Lawrence Mead, „Social Programs and Social Obligations“, *Public Interest* 69 (1982) s. 22 – 23.

bude pomáhať zmierňovať ich obavu zo vstupu na trh práce. Taktiež skúsenosti s verejnoprospešnými prácami budú zvyšovať ich sebavedomie a sebahodnotu, pretože si uvedomia, že prispievajú svojim komunitám. Získajú zručnosti a skúsenosti tak, aby ich mohli predať na trhu práce, a tak zvyšujú ich zamestnateľnosť. Dlhodobým výsledkom týchto programov by malo byť zníženie výdavkov za sociálne dávky tých, ktorí sa umiestnia na trhu práce. Súčasne pre systém to bude znamenať okamžité zníženie nákladov za dávky pre tých, ktorí sa odmietnu zúčastňovať na tejto povinnej práci. Workfare bude tiež produkovať ďalšie výhody, akými sú zbavenie sa stigmy spojenej s tým, že niekto je poberateľom sociálnej podpory. Chudobní získajú v americkej spoločnosti rešpekt tým, že si zaslúžili dávku, ktorú dostávajú.<sup>72</sup>

Reforma, ktorá pretransformovala tieto tézy do politik, sa začala v roku 1977 sériou dodatkov k Food Stamp Act, ktorým Kongres zaviedol špeciálne projekty, na ktorých mali príjemcovia dávok pracovať za to, že dostanú potravinové známky. V roku 1981 bol koncept workfare prostredníctvom Community Work Experience Program rozšírený aj na ďalšie programy podpory pre rodičov. Účastníci mali povinnosť zúčastňovať sa určitý počet hodín na projektoch, ktoré slúžia užitočnému verejnému záujmu. Počet hodín bol vypočítaný na základe výšky dávky v hmotnej núdzi vydelenej prevládajúcou minimálnou mzdou. Zarobenie si na dávku malo mať pritom formu neplatenej práce. Účastníci nemali nárok na mzdu ani na preplatenie nákladov spojených s tréningom s výnimkou preplatenia dopravy. V roku 1983 bola pre štáty zavedená povinnosť zaviesť takéto programy, ktoré doposiaľ organizovali len v prípade, ak bol o to záujem. Každý štát musel zaviesť určitú formu workfare programu do svojej sociálnej politiky.<sup>73</sup>

Základom kritiky teórie kultúry chudoby boli konkrétne výskumy, ktoré poukazovali na to, že chudobní zdieľajú tie isté hodnoty ako príslušníci strednej triedy. Argumentovali, že chudobní nežijú iným životným štýlom. Množstvo výskumov potvrdilo, že chudobní chcú pracovať – prijímatelia sociálnej podpory bez ohľadu na ich pohlavie, vek alebo rasu spájajú svoje sebavedomie s prácou v rovnakej miere ako ľudia, ktorí nie sú chudobní.<sup>74</sup> To, že nemajú prácu, nie je dôsledok ich kultúry, ale nedostatku možností. Ešte v 80. rokoch kritici argumentovali, že teória chudoby, ktorá ju rámcuje ako dôsledok patologického správania, neobstojí. V tom čase totiž viac ako dve tretiny chudobných tvorili ľudia, ktorí nemôžu pracovať buď pre vek, zdravotné postihnutie, alebo preto, že sa starajú o deti v predškolskom veku. 48 % chudobných domácností malo na čele osobu staršiu ako 65 rokov, 12 % tvorili ľudia so zdravotným postihnutím a 7 % boli slobodné

---

72 Mary E. Hawkesworth, „Workfare and the Imposition of Discipline“, *Social Theory and Practice*, Vol. 11, No.2 (1985), s. 165.

73 *Ibid.* 163 – 164.

74 *Ibid.* s. 168 a zdroje tam citované.

matky s deťmi mladšími ako 6 rokov. Zvyšný podiel domácností, ktoré žijú pod hladinou chudoby, tvoria ľudia, ktorí sú síce zamestnaní, ale ich príjem nestačí na pokrytie základných životných nákladov, alebo majú len čiastočné úväzky, alebo sú študentmi.<sup>75</sup> Problém tak nie je v tom, že by chudobní vyznávali určité hodnoty alebo životný štýl, ktorý je nekompatibilný s trhom práce, ale v tom, že „trhová ekonomika neumožnila týmto jednotlivcom mýtizované cesty sociálnej mobility smerom nahor“.<sup>76</sup>

Kritici programu workfare poukazovali aj na to, že deklarované ciele takýchto programov boli absolútne nekompatibilné s prostriedkami, ktorými boli presadzované. Napríklad pri deklarovanom ciele toho, aby mali odstrašujúci účinok pre tých, ktorí by chceli zneužívať dávky, je absolútne nekompatibilné to, že workfare na základe Food Stamp Act neboli zavádzané uniformne. Inými slovami, nie všetci mali povinnosť odpracovať si potravinové známky. Miestni administrátori tohto programu mali značnú právomoc v tom, aby mohli vyberať tých, ktorí sa budú musieť na programoch zúčastniť.<sup>77</sup> Podobne to bolo vo vzťahu k cieľu týchto programov, ktorým bolo zvýšenie údajnej zamestnateľnosti. Podľa deklarovaného programu „Community Work Experience Programs“ mal program pomôcť zvýšiť zamestnateľnosť chudobných na trhu práce. V realite však chudobní vykonávali práce, na ktoré typicky nezvýšia peniaze v čase ekonomických kríz. Typicky išlo o kosenie trávy, zbieranie odpadkov, umývanie riadov, čistenie podláh, sťahovanie alebo vozenie seniorov. Podľa dostupných hodnotení koordinátori prác málokedy brali do úvahy pracovné zručnosti, ktoré účastníci takýchto prác už mali, alebo im vytvárali priestor na to, aby mohli získať zručnosti, s ktorými by sa ľahšie uplatnili na trhu práce. Taktiež spochybňovali to, že by im účasť na takýchto prácach zvyšovala sebavedomie. Účastníci takýchto nútených prác boli neraz nútení pracovať spolu s tými, ktorí za podobnú prácu dostávali riadnu mzdu. Podľa hodnotení zamestnancov, ktorí robili túto prácu za riadnu mzdu, z dešpektom pozerali na tých, ktorí ju robili zadarmo. Považovali ich za neschopných si nájsť platenú prácu a za to, že súhlasili robiť za nič. Účastníci takýchto prác nemali žiadnu kontrolu nad svojím pracovným životom. Prichádzali do styku len s koordinátormi prác a so zamestnancami, ktorí ich stigmatizovali za to, že sa podriadili politike, nad ktorou nemali žiadnu kontrolu. Je tak nepravdepodobné, že takýto program by prispel k budovaniu sebavedomia alebo pocitu spokojnosti v tom, že prispeli komunite. Práve naopak, to, že robia relatívne podradné práce nedobrovoľne, je absolútne kontraproduktívne k akémukoľvek pocitu spokojnosti s verejnou službou. Taktiež účastníci, ktorých skúmali, vedeli, že nie sú jedinými prijímateľmi sociálnej pomoci – vedeli, že ich sociálne dávky sú zanedbateľné s tým, koľko dostávajú na daňových výhodách korporácie, farmári alebo majitelia

---

75 *Ibid.* s. 167 a zdroje tam citované.

76 *Ibid.* s. 168.

77 *Ibid.* s. 170.

domov cez dotované hypotéky. Oni jediní však boli vyčlenení na to, aby museli robiť za to, aby si vrátili späť svoj benefit. Celkovo kritici programu poukazovali na to, že workfare nepredstavuje zmysluplnú verejnú službu, neponúka získanie schopností, s ktorými by sa mohli dobre uplatniť na trhu práce.<sup>78</sup> Tým, že je workfare postavené na nesprávnom pochopení chudoby a jej zdrojov, nemá ako prispieť k jej odstráneniu.

Model workfare postupne prenikol aj do Európy, kde možno sledovať konvergenciu politík, v ktorých prevláda viac aktívnej než pasívnej sociálnej politiky, sankcie nad incentívami či povinnosti nad právami.<sup>79</sup> Napriek tomu, že v USA workfare nepredstavoval úspech, postupne sa tento program rozšíril aj do Británie ako súčasť tzv. tretej cesty Tonyho Blaira. Program bol zameraný na zníženie kultúry závislosti od sociálnych dávok najmä u mladých od 18 do 24 rokov a dlhodobo nezamestnaných starších ako 25 rokov. Model v UK bol založený na partnerstve so súkromným sektorom a s mimovládnyimi organizáciami, kde formou odpracovania dávky bolo dotovaná práca alebo platené školenie, alebo ďalšie vzdelávanie.

V 90. rokoch sa workfare programy stali odpoveďou na nezamestnanosť postupne aj v škandinávskych krajinách. V týchto krajinách sa už od povojnového obdobia začínajú formovať aktívne politiky trhu práce, ktoré obsahujú tak univerzálne, ako aj ciele opatrenia s cieľom zabezpečiť plnú zamestnanosť. Súčasťou sú tréningové programy či politiky a opatrenia zamerané na určité regióny, hospodárske odvetvia alebo skupiny ľudí. Účasť na týchto programoch bola založená viac na možnosti ako na povinnosti, avšak komponujú princípy tzv. cukru a biča.

Tieto programy zvyčajne obsahujú 4 komponenty – 1. účasť sa vyžaduje od všetkých zdravých príjemcov sociálnej podpory, 2. vyžaduje sa práca na oplátku za podporu, 3. ide o prácu, ktorá sa nevykonáva na základe rovnocenných podmienok ako riadna práca a nie je chránená Zákonníkom práce, 4. zvyčajne ide o najmenej kvalifikované udržiavacie práce. Často sa však zamieňajú aktívne politiky trhu práce s workfare programami.<sup>80</sup> Ide však aj v porovnaní s welfare to work programom v UK o odlišné modely. Škandinávske modely vytvárajú väčší priestor na výber aktívnych opatrení, pričom menší dôraz sa kladie na vyžadovanie povinností. Napríklad v Dánsku, ktoré vedie v programoch sociálnej politiky, síce už v 90. rokoch zaviedli povinnosť zúčastňovať sa na prácach v obci, avšak tí, ktorí sa nezúčastnili, stratili len 20 % podpory. Súčasne tí, ktorí sa zúčastnia na ponúknutých tréningoch, dostanú zaplatené tak, ako to vyžadujú kolektívne dohody. Škandinávske krajiny charakterizuje aj to, že ich workfare prístup dopĺňa

---

78 *Ibid.* s. 172 – 173.

79 Pozri napríklad v Nanna Kildal, *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies* (Geneva: International Labour Office, 2001).

80 *Ibid.*, s. 3.



aktívne politiky na trhu práce na rozdiel od USA a Veľkej Británie, kde sú workfare jedinými politikami na trhu práce najmä vo vzťahu k dlhodobo nezamestnaným.<sup>81</sup>

## 3.2 Diskurz inklúzie

V 90. rokoch sa postupne do spoločensko-vedného diskurzu dostávajú pojmy sociálnej inklúzie a exklúzie reflektujúc na nevznikajúce sociálne riziká najmä v západnej Európe. Tento slovník sa postupne dostáva aj do verejných politík, najmä prostredníctvom Európskej komisie. Stáva sa tiež súčasťou oficiálnych politík Slovenskej republiky najmä v spojitosti s riešením nezamestnanosti a chudoby. Sociálna exklúzia, resp. vylúčenie je však širší pojem ako chudoba alebo nezamestnanosť, aj keď s ním úzko súvisia.<sup>82</sup> „Sociálne vylúčenie znamená obmedzený prístup k zdrojom a príležitostiam spojených s oslabovaním pút jednotlivcov a celých sociálnych skupín k majoritnej spoločnosti, ktoré vyúsťuje do zúžených možností využívať práva spojené s príslušnosťou k danému spoločenstvu a aktívne participovať na jeho živote,“<sup>83</sup> Sociálne vylúčovanie, ktoré prináša nedobrovoľné vylúčovanie na okraj, má, samozrejme, viacero dimenzií – ekonomickú (dlhodobá nezamestnanosť, nestálosť práce, príjmová chudoba), sociálnu (rozpad tradičnej rodiny, nechcené tehotenstvo adolescentov, kriminalita a delikvencia mládeže), politickú (nízka politická participácia, nízky podiel registrovaných voličov), komunitnú (environmentálna degradácia), individuálnu (mentálne alebo fyzické ochorenie), skupinovú dimenziu (koncentrácia uvedených charakteristík v nejakej skupine), priestorovú dimenziu (koncentrácia v určitých marginalizovaných lokalitách).<sup>84</sup> Sociálne vylúčenie je tak výrazne širší pojem ako chudoba a zachytáva aj určitú dynamiku meniacich sa podmienok. Ide o fenomény, keď pociťujú jednotlivci alebo skupiny okrem príjmovej deprivácie absenciu na moci, postupe k právam a spoločenským inštitúciám. S týmto konceptom je úzko spätý prístup založený na sociálnej inklúzii, ktorý vyžaduje taktiež viacdimeziálnu škálu prístupov vo verejných politikách. Roman Džambazovič s Danielom Gerberym ju definujú ako proces, v rámci ktorého dochádza k zabezpečeniu prístupu k príležitostiam a zdrojom nevyhnutným na plnú participáciu na ekonomickom, sociálnom, politickom a kultúrnom živote v spoločnosti. Cieľom je odstraňovanie bariér integrácie a vytváranie možností na realizáciu občianskych, politických i sociálnych práv.<sup>85</sup>

---

81 *Ibid.* s. 8.

82 Daniel Gerbery a Roman Džambazovič, *Inovatívne orientácie v sociálnej politike: Perspektíva sociálnej inklúzie* (Bratislava: Univerzita Komenského, 2011) s. 19.

83 *Ibid.* a zdroje tam citované, s. 20.

84 Podľa *ibid.* s. 20 – 21.

85 *Ibid.* s. 27.

Prístup založený na sociálnej inklúzii je založený na predpokladoch štrukturálnych nerovností. Dôvody vylučovania vidí práve v inštitucionálnej diskriminácii a medzerách v prístupe k plnohodnotnému občianstvu. Základným normatívnym zdôvodnením sú buď ľudsko-právne, prípadne v ostatnom období ekonomizujúce argumenty.<sup>86</sup> Diskurz sociálnej inklúzie je alternatívou k diskurzu morálnej podtriedy, ktorá viní zo situácie svoje obeť. Podľa zástancov tohto prístupu, práve politiky welfare state paralyzovali schopnosti jednotlivcov a rodín postarať sa o svojich členov tým, že si zvykli na pohodlnú podporu.<sup>87</sup>

Kľúčom, aj keď nie je jediným opatrením politik sociálnej inklúzie, je práca, ktorá spĺňa funkciu sociálneho začleňovania. Sociálna inklúzia však predpokladá širokú škálu intervencií vyžadujúc makroekonomickú redistribúciu, ktorá umožňuje podpory príjmu, sociálnych služieb, bývania, motiváciu v prácu, sociálnych služieb, celoživotného vzdelávania a aktívnej politiky na trhu práce, ako aj antidiskriminačné opatrenia a pozitívnu diskrimináciu alebo tzv. pozitívne opatrenia. Súčasťou je aj povinnosť určitého pracovného výkonu ako podmienku dávky zakladajúcej reciprocitu medzi povinnosťami a dávkami. V duchu pozitívnej aktívácie nesankcionuje, ale motivuje k zlepšovaniu zamestnateľnosti, kvalifikácie a zladenia rodinných a pracovných povinností.<sup>88</sup> Podľa Džambazoviča s Gerberyho tento posun k inklúzii, ktorej súčasťou je aktivácia, je motivovaný v rôznych krajinách rozličnými dôvodmi vrátane snahy o úsporu, nemá ani pozitívnu, ani negatívnu konotáciu a je potrebné ho posudzovať kontextuálne.<sup>89</sup> V teoretickej rovine aktívna inklúzia implikuje hľadanie rovnováhy medzi právami a povinnosťami, ako aj ochranou a stimuláciou.<sup>90</sup>

### **3.3 Riešenia chudoby a zamestnanosti Rómov – tzv. aktivačné programy**

Napriek rozširujúcemu sa diskurzu sociálnej inklúzie a rámcovanie problémov, ktorým čelia najmä Rómovia žijúci na okraji spoločnosti, ako téma marginalizácie, dominantným prístupom v oblasti riešenia ich nezamestnanosti sa stali programy workfare. Ako argumentujeme v nasledujúcich častiach, platí pritom, že tieto programy nie sú založené na etnickom princípe. Napriek tomu ich tvorcovia veľmi efektívne, viac alebo menej explicitne využívajú Rómov na ich politickú komunikáciu. Nadväzujú tak na spomínané historicky konštruované predsudky, s ktorými sú práve Rómovia spájaní. Komunikáciou ich však súčasne upevňujú a následne aplikáciou workfare programov zmierňujú, ako ukazuje náš výskum.

---

86 *Ibid.* s. 27 – 28.

87 *Ibid.* s. 28.

88 *Ibid.* s. 29 – 31.

89 *Ibid.* s. 42.

90 *Ibid.* s. 43.

Program workfare bol prvýkrát zavedený v roku 2004 v rámci tzv. novej sociálnej reformy. Reformou sa zásadne menilo sociálne a ekonomické prostredie, pričom jej aspekty sa dotýkali množstva oblastí od daňovej politiky, hospodárskej súťaže, dopravnej politiky, reformy sociálneho systému, privatizácie, podnikateľského a investičného prostredia, štátnej pomoci, ako aj celkovo verejného systému.<sup>91</sup> V diskusií o integrácii Rómov, pomoci chudobným a vytváraní podmienok vstupu na trh práce boli najzásadnejšie práve reformy v oblasti sociálneho systému a politik zamestnanosti. Ich podstatou bol najmä princíp zásluhovosti a formálne interpretovanej rovnosti.

V balíku sociálnych reforiem v tomto období bola zmena podmienok poskytovania podpory najchudobnejších. Novoprijatý zákon o pomoci v hmotnej núdzi č. 599/2003 Z. z. definoval podporu tým, ktorí boli v stave, keď príjem občana, resp. cudzinca a spoločne posudzovaných osôb (manžel, manželka, nezaopatrené deti), ktorých príjem nedosahuje životné minimum (para 2) definované samostatným zákonom. Nový zákon nerozlišoval objektívne a subjektívne dôvody hmotnej núdze, ale stanovil 6 úrovní poskytovania sociálnej pomoci (jednotlivec, dvojica, bez detí, najviac so štyrmi deťmi alebo viac ako štyrmi deťmi). Túto základnú dávku v hmotnej núdzi znížil takmer o polovicu, pričom zvyšnú časť v sume 1 000 SK v duchu tzv. princíp zásluhovosti bolo možné získať tzv. aktiváciou, respektíve účasťou na aktivačných prácach slúžiacich na „podporu získania, udržania alebo zvýšenia vedomostí, odborných zručností alebo pracovných návykov na účely pracovného uplatnenia počas pomoci v hmotnej núdzi“. Zákon zaviedol tiež niekoľko ďalších podporných opatrení, ako je príspevok na bývanie, ochranný príspevok pre osoby, ktoré nie sú schopné si zabezpečiť príjem inak ako poberaním dávky, ako sú dôchodcovia či invalidi, ako aj jednorazovú dávku v hmotnej núdzi na mimoriadne výdavky, ako je nevyhnutné ošatenie, vybavenie domácnosti, školské potreby či mimoriadne liečebné náklady pre nezaopatrené dieťa, ktorá bola poskytovaná najviac vo výške nákladov, maximálne však vo výške 3-násobku životného minima.

Podľa hodnotiacej správy INEKO zmena systému vyplácania sociálnych dávok vzišla aj z dôvodu finančnej náročnosti systému. V roku 2003 bolo vyplatených 11,5 mld. SK, pričom podiel poberateľov dávok spoločne s posudzovanými osobami sa pohyboval na úrovni 10 % celej populácie. Podľa vtedajšieho štátneho tajomníka ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Miroslava Beblavého, „chýbala systému logika. Rozdiel medzi výškou minimálnej mzdy a možnou výškou sociálnych dávok spolu s príplatkami bol nízky na to, aby pracujúci rodič s viacerými deťmi, ktorý je zamestnaný za minimálnu mzdu, pocítil oproti stavu v nezamestnanosti podstatnú zmenu. V prípade nového sociálneho systému sa zvýšil rozdiel medzi minimálnou a maximálnou výškou štátnej podpory, pričom je možné

---

91 Pozri prehľad napr. Dušan Zachar ed., *Reformy na Slovensku 2003 – 2004* (Bratislava: INEKO, 2004).

dostávať niektoré dávky aj v prípade zamestnania sa. Cieľom MPSVR SR je, aby aktívni a tí, ktorí za svoju situáciu nemôžu, dostali vyššie dávky ako neaktívni občania. Dosahy na štátny rozpočet závisia od toho, koľko ľudí a o aký druh dávky či príspevku požiada. Podľa predstaviteľov ministerstva práce však cieľom týchto zákonov nebolo šetriť na sociálne odkázaných, ale predovšetkým motivovať ich zamestnať sa, čo v konečnom výsledku prinesie štátnemu rozpočtu vyššie príjmy.“<sup>92</sup> Podľa hodnotiacej správy INEKO vtedajší kritici zmeny argumentovali, že návrh neposilňuje motiváciu a rozdiely, ktoré vzniknú, nebudú postačujúce, najmä v porovnaní s prácou načierno. Skeptickí boli aj ohľadom rastu zamestnanosti, keďže pri ekonomickej stagnácii je problémom nedostatočná ponuka pracovných miest.<sup>93</sup> Podľa hodnotiteľov INEKO toto opatrenie bolo krokom „vpred v reforme sociálneho systému a trhu práce. Mali by pomôcť zefektívniť poskytovanie sociálnej pomoci a zvýšiť motiváciu ľudí zamestnať sa, čím by sa mal väčšmi rozhybať doposiaľ rigidný trh práce. Slovenská ekonomika potrebovala renesanciu princípu zásluhovosti ako sol'. Tento princíp robí podľa názoru jedného z respondentov krajiny bohatými a pri jeho absencii sa krajiny stávajú naopak chudobnými.“<sup>94</sup>

### 3.3.1 Verejný diskurz o programe workfare v roku 2004

Analýzou diskurzu reformy v roku 2004 sa detailne analyticky zaoberal vo svojej magisterskej práci na Stredoeurópskej univerzite Peter Drál'. Drál' poukázal na symbolické procesy sociálneho vylúčovania prostredníctvom stratégie esencializácie etnicity, etnizovania lenivosti a chudoby. Podpora „aktivácie“ a boj proti údajnému zneužívaniu sociálneho systému tvorili hlavné komunikačné posolstvá reformy. Drál'ova analýza poukázala na to, ako sociálne nepokoje, ktoré sprevádzali reformu, vychádzali z predpokladu, že to boli práve Rómovia, ktorí boli chudobní a zneužívali sociálny systém.<sup>95</sup> Zaujímavé je, že v tom čase aj v odbornej literatúre bol popri štrukturálnemu vnímaniu chudoby výrazne prítomný názor, ktorý vysvetľoval chudobu Rómov na základe teórií chudoby a kultúrou závislosti.

Zástancovia kultúry chudoby vysvetľujú tento fenomén nie ako dôsledok štrukturálnych nerovností, ale hodnotových orientácií chudobných, ktoré sú príčinou ich chudoby. Argument o tzv. kultúre závislosti podobne vysvetľoval chudobu ako určitú adaptáciu chudobných na systém podpory, ktorý bol „príliš štedrý a nemotivoval prijímateľov na to, aby si hľadali zamestnanie. V rétorike novej pravice a v diskurze na verejnosti boli takíto ľudia označovaní ako paraziti a leniví“.<sup>96</sup>

---

92 *Ibid.* s. 100 – 101.

93 *Ibid.* s. 101.

94 *Ibid.* s. 101.

95 Peter Drál', *Ethnicized Laziness: Roma in the Slovak Social Policy Discourse*, Masters of Arts thesis (Budapest: Central European University, 2006) s. 6.

96 *Ibid.* s. 25.

Aj keď takéto videnie chudoby Rómov, ktorým obviňovali obeť z ich situácie, malo svojich kritikov, politici využili a možno až zneužili prácu niektorých akademikov na ospravedlnenie svojich politík.<sup>97</sup> Medzi analytikmi písucimi na Slovensku bol prístup vychádzajúci z kultúry chudoby vzťahovaný najmä na Rómov žijúcich v segregovanom prostredí: „*Žijú pod hranicou životného minima, v absolútnej chudobe, sú dlhodobo nezamestnaní pre nízku zamestnateľnosť, čo vonkajší svet spája s hostilitou, diskrimináciou a rasizmom. Nerómovia, ktorí sú chudobní, môžu byť tiež dlhodobo nezamestnaní alebo ťažko zamestnateľní, nemať dostatok zručností alebo byť v nepriaznivom zdravotnom stave, ale nebývajú v segregovanom prostredí s ľuďmi, ktorí sú v rovnakej situácii a nezažívajú rasizmus a diskrimináciu v rovnakej škole. Navyše nevytvárajú ‚viditeľnú‘ skupinu s antropologicky odlišnou kultúrou.*“<sup>98</sup> Podľa autorov analyzujúcich chudobu Rómov, ktorých prácu analyzoval Drál', nie je jasné, či v kontexte segregovaných rómskych komunit ide o kultúru chudoby, alebo sa by sa tam vytvorila v prípade, ak by nevyšla žiadna vonkajšia intervencia. Imperatívom však zostáva prijať opatrenie na to, aby sa odstránila, resp. aby sa jej vzniku predchádzalo.<sup>99</sup>

Iveta Radičová bola jednou z popredných analytičiek, ktorá používala teóriu kultúry závislosti na označenie sociálneho života v uzavretých homogénnych komunitách, podobným vzorcom sociálneho správania, ktorý sa prejavuje v pasivite, rezignácii a apatii. Radičová zdôrazňovala, že tieto charakteristiky nie sú typické pre určitú etnicitu. Byť v situácii závislosti podľa Radičovej znamená, že si jednotlivci nevedia pomôcť sami a je dôležité ich motivovať na to, aby sa zo závislosti vymanili. Radičová presadzovala rôznorodé nástroje rešpektujúce odlišnosti v skupine chudobných.<sup>100</sup> Napriek snahe skĺbiť štrukturálne vysvetlenie chudoby s individuálnym, v politickom diskurze bol zneužitý zjednodušujúci obraz vychádzajúci v neprospech kultúrnych argumentov.<sup>101</sup>

Dobre mienená snaha o deetnizovanie určitých charakteristík spájaných s Rómami, ako napríklad lenivosť, poukazovaním na to, že sú prítomné v kultúre chudoby alebo závislosti v podstate len posilnila diskurz, ktorý vinil chudobných za ich stav. Analytikom sa totiž nepodarilo deetnizovať diskurz, ktorý viedli politici. Tí na jednej strane esencionalizovali rómsku chudobu – „*ukazuje sa, že je normálne, že Rómovia sú chudobní. Takéto vnímanie je založené na zjednodušenom videní chudoby ako zlyhania, v tomto prípade aplikovanom kolektívne*“.<sup>102</sup> K tomu sa pridruží argument, ktorý obviňuje obeť. „*Rómovia sú zodpovední za to, že sú chudobní, ne-*

---

97 *Ibid.* s. 25.

98 *Ibid.* s. 31 – 32.

99 *Ibid.* s. 32 – 33.

100 *Ibid.* s. 32.

101 *Ibid.* s. 34.

102 *Ibid.* s. 35.

*zamestnaní a sociálne vylúčení.*<sup>103</sup> Druhou stratégiou bola esencIALIZÁCIA chudoby Rómov, ktorá bola akoby základom skutočne čistej esencie Rómov. Nie je to teda len ich vina, ale ich podstata. Tieto predstavy dennodenne potvrdzuje bežné pozorovanie, pretože vysoký podiel Rómov je skutočne chudobných. K nim sa pridružujú vysvetlenia o tom, ako je tento problém v podstate neriešiteľný. Rómovia sa nezmenia, neprispôbia a nebudú spolupracovať.<sup>104</sup> Práve takáto esencIALIZÁCIA je podľa Dráľa základom kultúrnych vysvetlení chudoby Rómov.

Nová sociálna politika v rokoch 2003 – 2004, ktorú pripravilo ministerstvo práce pod vedením vtedajšieho ministra Ludovíta Kaníka, bola koncipovaná v etnicky neutrálnych termínoch. Operovala však práve vo výrazne etnizovanom prostredí. Súčasne obsahovala skrytú etnickú dimenziu, ktorá mala disproporčný dosah na Rómov. Nová sociálna politika poukazovala na potrebu zníženia finančného zaťaženia daňových poplatníkov a zníženia miery nezamestnanosti. Výrazne individualisticky zameraná politika obhajovala zabezpečenie základných potrieb pod podmienkou adekvátnej motivácie byť zamestnaný. Najmä dlhodobo nezamestnaní boli vnímaní ako nedostatočne motivovaní na to, aby si zmenili svoj stav nezamestnanosti, ignorujúc štrukturálne faktory, ktoré sú dôvodom vysokej nezamestnanosti Rómov. Politický diskurz pracoval najmä s aspektmi motivácie a aktivity, ktoré implicitne stavali na predsudku o lenivosti Rómov. Postupne sa táto téma stala centrálnou v rámci reformy, ktorá obsahovala zmeny takmer v 30 zákonoch, a ktorej cieľom bolo zvýšenie efektívnosti výdavkov a adresovanie pasivity príjemcov.<sup>105</sup> Príčinami nákladného sociálneho systému a jeho neefektívnosti bol predovšetkým nedostatok motivácie zo strany príjemcov sociálnej podpory robiť niečo na „oplátku“. Zaujímavé je, že v tom čase boli obviňovaní za niečo, čo ešte ani legislatíva neregulovala a vlastne ani neumožňovala.<sup>106</sup> Reformátori tiež deklarovali, že existujúci systém vyplácania dávky v hmotnej núdzi pomôže chudobným uniknúť zo závislosti od dávok. To spôsobovalo, že vtedajšie nastavenie sociálneho systému poskytovalo príjem približne na rovnakej úrovni ako v prípade, keď sa človek zamestnal. Takýto stav konceptualizovaný ako pasca chudoby vytváral kultúru závislosti. Sociálny príjem by nemal byť ponímaný ako náhrada riadneho príjmu. Zdôvodnenie navrhovaných zmien poskytovania dávok v hmotnej núdzi používalo politicky korektný jazyk. Napriek tomu jednoznačne implikoval cieľovú skupinu – jednotlivcov, ktorým dlhodobo chýbali pracovné návyky, žili na nižšej životnej úrovni a mali početnejšie rodiny, ako je bežné v spoločnosti.<sup>107</sup> Slovník zákonodarcu efektívne pracoval so široko rozšírenou

---

103 *Ibid.* s. 35.

104 *Ibid.* s. 35.

105 *Ibid.* s. 42.

106 *Ibid.* s. 43.

107 Reprodukované v *ibid.* s. 44.

predstavou o tom, že Rómovia zneužívajú sociálny systém tým, že nechcú pracovať a majú veľa detí, aby mali väčšie prídavky.<sup>108</sup>

Zákon podmienil priznanie dávky tým, ktorí žili v domácnosti, v ktorej členovia mali nižší príjem ako životné minimum na pokrytie základných životných potrieb. Avšak základná dávka v hmotnej núdzi nebola poskytnutá na úrovni, ktorá by dosiahla životné minimum nevyhnutné na dôstojný život. Podpora v hmotnej núdzi sa fakticky znížila na polovicu. Legislatíva zaviedla tzv. aktivačný príspevok, ktorý dostali jednotlivci, ktorí preukazovali svoju aktivitu v komunitných službách, rekvalifikačných programoch a podobne. Aktivačné práce, ako sme spomínali, mali za cieľ udržiavanie pracovných návykov, čím by sa zvýšila zamestnateľnosť chudobných. Súčasne registrovaní chudobní uchádzači o zamestnanie zavádzali podmienku aktívneho hľadania zamestnania alebo zháňania pečiatok od zamestnávateľov, ktorí vás zamestnať nechcú. Drál' argumentuje, že nová sociálna politika pripomínala workfare schémy, ktoré boli zavedené v Spojených štátoch amerických.<sup>109</sup> Podmieňovaním dávky v hmotnej núdzi štát naznačuje, že chudobní majú zodpovednosť za svoju situáciu a nie ekonomické a sociálne nerovnosti. V prípade etnických menšín je hľadanie vinníkov najjednoduchšie, pretože je jednoduché povedať, že ich životné voľby sú výsledkom ich kultúry – za ktorú ich sociálny systém trestá.<sup>110</sup>

Zavádzanie zmien v dávkach v hmotnej núdzi sprevádzali údajné „rómske“ nepokoje, ktoré zavŕšilo nasadenie armády. Údajným nepokojom či „rabovačkám“ obchodov predchádzali pokojné protesty ľudí proti reformám. Na nich sa zúčastňovali nielen Rómovia, ale aj Nerómovia. Ich účastníci a ich etnicita boli najskôr neviditeľní. Napriek tomu, že protesty boli vo väčšine prípadov pokojné, údajné rabovanie cigariet a alkoholu v obchodoch sa stretlo so značným záujmom masmédií, ktoré ich rámcovali ako rómske nepokoje ohrozujúce Slovákov.<sup>111</sup> Mediálne správy zámerne zobrazovali Rómov ako „ich“, ktorí ohrozujú „nás“. Generalizovali nielen protestujúcich, ale celú rómsku populáciu. Takáto situácia si vyžadovala použitie sily. Takýto obraz verejne potvrdili viaceré verejné authority – minister vnútra potvrdil, že išlo rómsky nepokoj, čo podľa neho znamenalo nový aspekt tzv. rómskeho problému.<sup>112</sup> Ministerstvo práce aj pomocou týchto nepokojov mohlo oveľa efektívnejšie komunikovať reformu širšej verejnosti práve cez nepopulárnu menšinu. Vtedajší minister práce Ľudovít Kaník v jednom z rozhovorov uviedol, že napriek tomu, že reformy nie sú etnicky podfarbené, najvýraznejšie „udrú“ práve na Rómov. Podľa neho bol najvyšší čas prečať bludný kruh, keď stále sa zväčšujúca skupina obyvateľov vytvárala systém, keď celé

---

108 *Ibid* s. 44.

109 *Ibid* s. 51.

110 *Ibid* s. 52.

111 *Ibid* s. 54.

112 *Ibid* s. 57.

rodiny nikdy nepracovali. Išlo o systém kompletnej závislosti, tzv. kultúry závislosti a straty prirodzených návykov.<sup>113</sup> Drál' argumentuje, že slovenská odborná literatúra vytvorila akoby teoretický rámec a upriamila pozornosť na špecifickú skupinu – pre ktorú je aktivácia nevyhnutná. Experti sa počas nepokojov prebiehali vo vysvetľovaní situácie, použijúc termíny ako kultúra závislosti a chudoby – prezentované ako fakt.<sup>114</sup> Nezamýšľajúc sa nad dôsledkami takýchto vyjadrení ich vysvetľovania, poslúžili na prijatie opatrení, ktoré napokon nepokoje vyvolali. Minister práce odmietol zodpovednosť za nepokoje. Tvrdil, že situácia je výsledkom desaťročného zvyku žiť na sociálnych dávkach. Takáto situácia bola podľa jeho názoru jednoducho neakceptovateľná. Práve radikálne zníženie dávok bolo jediným prostriedkom, ako dosiahnuť tento cieľ.<sup>115</sup> Postupne bol problém redefinovaný zo sociálneho na bezpečnostný, čo napokon viedlo k nasadeniu armády do Trebišova. Vtedajší premiér tvrdil, že nepokoje neboli dôsledkom sociálnych reforiem, ale ich organizácie z prostredia tzv. kriminálnych živlov. Potvrdil postoj ministra práce – o tom, že je nutné sa hlbšie zamyslieť nad ľuďmi, ktorí už tridsať rokov nepracujú a iba špekulujú, ako je možné zneužiť sociálny systém. Predstavitelia štátu tak s výraznou pomocou médií najskôr efektívne redefinovali situáciu zo sociálneho problému na etnický problém (rómske nepokoje) a neskôr ako bezpečnostný problém. Rómovia boli vykonštruovaní ako chudobní, ktorí si nezaslúžia solidaritu a pomoc, pretože nechcú pracovať, opierajúc sa o zjednodušené akademické vysvetlenia.<sup>116</sup> Napriek reforme, ktorá sa dotýkala nielen dávok v hmotnej núdzi, ale napríklad aj dôchodkového systému, centrálnou sa stala reforma dávok pomoci v hmotnej núdzi. S odstupom času sa ukazuje, že možno takým dramatickým sociálnym reformám uľahčilo aj zameranie sa na Rómov a komunikácia o tom, ako si reformy „poradia“ s neoblúbenou menšinou.

### **3.4 Skúsenosti s aktivačnými prácami a menšími obecnými službami**

Prístup, kedy si sociálna pomoc vyžadovala určitú mieru aktivácie, či presnejšie povedané povinnosti odpracovania si dávky, bol premietnutý do nového zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý bol pripravený ministerstvom práce, sociálnych vecí rodiny a schválený vládou a následne parlamentom v roku 2013.<sup>117</sup> Podľa dôvodovej správy zákon zaviedol túto podmienku „na účely zvýšenia aktívnej účasti občana na riešení hmotnej núdze“.<sup>118</sup> „Navrhuje sa, aby výška dávky v hmotnej núdzi bola závislá od aktivity plnoletého práceschopného člena domácnosti a to účasťou na

---

113 Reprodukované v *ibid* s. 58.

114 *Ibid.* s. 58 – 59.

115 *Ibid.* s. 59.

116 *Ibid.* s. 66.

117 Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi.

118 Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, *supra* poznámka 4.



menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo na prácach na predchádzanie mimoriadnej situácie počas vyhlásenia mimoriadnej situácie.“<sup>119</sup> V obdobnom duchu osobitá časť deklaruje: „S cieľom zníženia dlhodobého pasívneho zotrávania v systéme pomoci v hmotnej núdzi sa navrhuje, aby za každého plnoletého člena domácnosti sa výška dávky znížila, ktorý sa mesačne v rozsahu minimálne 32 hodín nezúčastní na výkone menších obecných služieb, dobrovoľníckych činností alebo prác na predchádzanie mimoriadnej situácie, počas vyhlásenia mimoriadnej situácie a na odstraňovaní jej následkov.“<sup>120</sup> Podľa predkladateľa, podobne ako v roku 2004 bolo potrebné aktivizovať osoby, ktoré sú dlhodobo odkázané na pomoc v hmotnej núdzi.

Pozoruhodným aspektom bolo rozšírenie prístupu v čase, keď bolo zrejmé, že nie je efektívnym nástrojom na vymanenie sa z tzv. odkázanosti na pomoc v hmotnej núdzi a to predovšetkým získaním riadneho zamestnania pre skupiny dlhodobo nezamestnaných, pre ktorých je najnáročnejšie nájsť si zamestnanie.<sup>121</sup> V tom čase už bolo dostupných viacero výskumov a expertných hodnotení.

Reprezentatívne dáta zberu UNDP z roku 2010 potvrdzujú predpoklad vtedajšieho ministra práce Kaníka, podľa ktorého reforma mala najvýraznejšie zasiahnuť Rómov. Práve Rómovia sa stali najvýraznejšie zastúpenou etnickou skupinou na aktivačných programoch. Takmer polovica skúmanej rómskej populácie sa zúčastnila na aktivačných programoch – 46,6 %. Takúto skúsenosť malo len 5,1 % nerómskej populácie žijúcej v geografickej blízkosti. V rómskej populácii 18 a viac rokov identifikovaných so statusom nezamestnaného malo skúsenosť s aktiváciou takmer 67 % respondentov. Skúsenosti s aktiváciou boli takmer úplne rovnaké vo všetkých prostrediach (segregované, separované a v rozptyle). V porovnaní s prechádzajúcim zberom dát UNDP v roku 2005 podiel Rómov zapojených do aktivačných prác sa zvýšil o 10 % a v prípade nerómskej populácie klesol o polovicu.

Podľa dát UNDP v prípade rómskej populácie len 11,6 % účastníkov aktivačných prác ukončilo program, pretože si našli prácu. V prípade obyvateľov segregovaných lokalít to bolo však len 7,1 %. V prípade geograficky blízkej populácie 38,9 % ukončilo program z dôvodu, že si našlo prácu. To neznamená ani v prípade jednej alebo druhej strany, že si túto prácu našli vďaka aktivácii. Túto informáciu dáta neobsahujú. V prípade rómskej populácie najčastejším dôvodom bolo nepokračovanie programu (31,4 %). Podľa zberu UNDP 99 % prác sa vykonávalo v obci, pričom organizátormi týchto prác v prípade rómskej populácie boli obce a mestá.

---

119 *Ibid.* s. 1 a2.

120 Dôvodová správa k osobitnej časti, k paragrafu 10, *ibid.*

121 Aj novšie analýzy potvrdzujú, že aktivačné práce sú fakticky jediným opatrením APTP, ktoré je zamerané na dlhodobo nezamestnaných a znevýhodnené skupiny. Hidas a kol., *supra* poznámka 41, s. 27.

Expertné štatistické dáta, ktorým sa venujeme nižšie, o neefektívnosti nástroja potvrdzujú aj hodnotenia samotných účastníkov aktivačných prác. Na otázku „myslíte si, že práca v rámci aktivačnej činnosti zvýšila vaše šance na to, aby ste si našli trvalé zamestnanie?“ prevažná väčšina respondentov odpovedala negatívne, hodnotila ako asi nie, resp. určite nie (64%). Len 14,3% rómskych účastníkov hodnotilo aktiváciu ako niečo, čo im určite alebo pravdepodobne zvýšilo šance na nájdenie si zamestnania (určite áno 2,3% a asi áno 12,2%).<sup>122</sup> Toto hodnotenie potvrdzujú aj dáta o zamestnanosti či nezamestnanosti, ktoré analyzovala správa UNDP, ktoré ukazujú, že „napriek širokému sa zapájaniu sa do aktivačných prác veľkých skupín rómskej populácie, až to vyzerá, akoby šlo o špecifické opatrenie aktívnej politiky trhu práce pre túto cieľovú skupinu, na ich trvalej zamestnanosti sa to neprejavuje“.<sup>123</sup> Aktivačné práce podľa autorov správy neprispievajú k prekračovaniu lokálneho priestoru, keďže sa vykonávajú v mieste bydliska.

Pôvodná prezentovaná filozofia aktivačných prác vychádzala z predpokladu možnosti účasti na aktivačnom programe, pre každého „komu sa nelení pracovať“. V realite však výdavky na tieto programy, najmä od roku 2006, postupne klesali. Rovnako sa tak znížil počet ponúknutých miest. Od roku 2004 klesol na polovicu, teda približne o 50-tisíc miest mesačne.<sup>124</sup> Celkové výdavky na aktívne politiky trhu práce (AFTP) však rástli – od roku 2004, keď tvorili 0,07% HDP, sa do roku 2008 zdvojnásobili na 0,15% HDP. Aktívne politiky rástli rýchlejšie ako pasívne politiky, čo pravdepodobne súvisí s čerpaním fondov EÚ od roku 2005.<sup>125</sup> Avšak v medzinárodnom porovnaní sú výdavky AFTP na nezamestnaného veľmi nízke. V roku 2008 dosahovali len 10% priemeru EÚ 27 a 41% priemeru V3.<sup>126</sup> Na Slovensku výdavky na služby zamestnanosti, ako je poradenstvo a nástroje aktívnych politik trhu práce, zostávajú relatívne nízke. „Zvýšenie výdavkov na úroveň priemeru EÚ alebo V3 by predstavovalo dodatočných 217 až 234 miliónov eur.“<sup>127</sup> Výdavky na AFTP prepočítané na jedného nezamestnaného patria k najnižším v rámci krajín EÚ. Menej na nezamestnaného dáva len Rumunsko. Spolufinancovanie AFTP zo zdrojov EÚ tvorilo v roku 2015 až 70%.<sup>128</sup>

---

122 UNDP, *supra* poznámka 28, s. 162

123 *Ibid.* s. 161.

124 Lucia Mýtina Kureková, Andrej Salner and Michaela Farenzerová, *Implementation of Activation Works in Slovakia: Evaluation and Recommendations for Policy Change, Final Report* (Slovak Governance Institute, 2013) dostupné tu: [http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION\\_WORKS\\_REPORT\\_SGL.pdf](http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION_WORKS_REPORT_SGL.pdf), s. 7 a s. 26 – 27.

125 Peter Harvan, *Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky na trhu práce* (Bratislava: Inštitút pre finančnú politiku ministerstva financií, 2011), s. 13.

126 *Ibid.* s. 14.

127 Hidas a kol., *supra* poznámka 41, s. 14.

128 *Ibid.* s. 15.

Peter Harvan z Inštitútu pre finančnú politiku si v roku 2011<sup>129</sup> si vo svojom makroekonomickom hodnotení účinností APTP všimol, že ich zahraničné skúsenosti a dostupné dáta poukazujú na zmiešané skúsenosti s takýmito programami v zahraničí. Ich účinnosť sa môže meniť v závislosti od cieľovej skupiny, kontextu krajiny a administratívnych kapacít jej inštitúcií, ako aj fázy ekonomického cyklu. Autorom analyzované štúdie naznačujú, že v strednodobom horizonte sú efektívnejším nástrojom vzdelávacie programy. V krátkodobom horizonte lepšie výsledky možno očakávať od asistenčných služieb pri vyhľadávaní práce a priradovaní záujemcov k pracovným pozíciám, a to najmä v prípade marginalizovaných skupín, pre ktoré sú významným zdrojom informácií o pracovných príležitostiach. V čase recesie sa, samozrejme, znižuje schopnosť pracovných inštitúcií ponúkať prácu. Dotácie na vytváranie pracovných miest typicky nemajú pozitívny vplyv na zamestnanosť, keďže po skončení dotácie takéto pozície zvyčajne zaniškajú. Práve v prípade dlhodobo zamestnaných takéto programy prinášajú horšie výsledky. Najslabšie výsledky dosahuje priama tvorba pracovných miest vo verejnom sektore – akými sú napríklad aj aktivačné programy. Počas jeho trvania totiž znižujú motiváciu hľadať si zamestnanie a nezlepšuje ani ich následné šance na trhu práce. Stimuly na začatie podnikania majú nízky dosah na šance znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie. Lepšie výsledky dosahujú v prípade nezamestnaných s vyšším vzdelaním.<sup>130</sup>

Harvanova analýza slovenských APTP potvrdila z veľkej miery zistenia v zahraničí. Vo svojej analýze skúmal čistú účinnosť programu, t. j. porovnanie priemerých výsledkov experimentálnej skupiny participantov (t. j. účastníkov programu) s reprezentatívnou kontrolnou skupinou neparticipantov.<sup>131</sup> Účastníci aktivačných prác dosahovali dokonca horšie výsledky ako kontrolná skupina. Ich šanca nájsť si zamestnanie bola o 6,3 % nižšia ako v prípade kontrolnej skupiny.<sup>132</sup> Podľa Harvana účastníci aktivačných programov strácajú motiváciu nájsť si prácu počas trvania programu. Súčasne menšie obecné služby nezlepšujú ich zručnosti a teda ani šancu zamestnať sa na nedotovanom mieste. Príspevok na aktivačnú prácu podľa autora zrejme slúži len na zvýšenie si príjmu obce alebo participantov.<sup>133</sup>

Neefektívnosť aktivačných prác potvrdilo aj pilotné hodnotenie APTP z dielne ministerstva práce a úradu práce z januára 2013.<sup>134</sup> Autori na vzorke takmer 40 000 účastníkov aktivačných prác, ktorí ukončili aktiváciu a boli zaradení do data-

---

129 Harvan, *supra* poznámka 125.

130 *Ibid.* s. 5 – 7.

131 *Ibid.* s. 10.

132 *Ibid.* s. 16.

133 *Ibid.* s. 17.

134 Vladimír Bořík a Matúš Caban, *Pilotné hodnotenie dosahov vybraných opatrení aktívnej politiky trhu práce* (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Úrad práce sociálnych vecí a rodiny SR, 2013).

bázy úradu práce k 31. 12. 2009, taktiež potvrdili obmedzený dosah tohto programu. Až 80 % účastníkov nemá šancu, že si po ukončení aktívácie nájde prácu. Z 20 %, ktorí si prácu našli, len 6 % získalo prácu na obdobie dlhšie ako jeden rok (v priemere 1,5 roka). Avšak aj pri hodnotení úspešných prípadov nájdenia upozornili na obozretnosť pri interpretácii výsledkov. Podľa autorov v polovici prípadov išlo o prácu vo verejnom sektore na obecných alebo mestských úradoch, kde majú väčšinou na starosti agendu aktivačných prác. Čiže nešlo o bežné umiestnenie na trhu práce.<sup>135</sup> Autori si tiež všimli netransparentný výber uchádzačov o aktíváciu obcami na základe podkladov od úradu práce<sup>136</sup> – t. j. mechanizmu, ktorý bol premietnutý aj do povinnosti odpracovať si základnú dávku v hmotnej núdzi zavedenú v roku 2013. Napriek tomu, že autori zdôraznili, že pri hodnotení účinku aktivačných prác je namieste brať do úvahy cieľ tohto opatrenia – udržiavanie pracovných návykov, navrhujú zníženie finančných investícií do tohto opatrenia. A to aj v prípade, ak by došlo k nimi navrhovaným úpravám aktivačných prác: náhodný výber uchádzačov a zvýšenie kontroly výkonu aktivačných prác.<sup>137</sup>

Hodnoteniu aktivačných prác sa venovala aj mimovládna organizácia Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, ktorá svoje výstupy publikovala v roku 2013. Na rozdiel od predchádzajúcich štúdií sledovala aj širší dosah aktivačných opatrení, nielen ako nástroj zvyšovania zamestnanosti. Popri analýze dostupných administratívnych dát úradu práce výskumníci SGI doplnili kvalitatívnu analýzu vzorky 10 lokalít, kde realizovali focusové skupiny aj so samotnými účastníkmi programu. Závety výskumu boli konzistentné s predchádzajúcimi zisteniami – t. j. aktivačné programy nezvyšujú šance na zamestnanie sa, a teda ani na vymanenie sa z dlhodobého stavu hmotnej núdze.

Kľúčovým dôvodom účasti na aktivačných prácach bolo doplnenie si rodinného rozpočtu.<sup>138</sup> Toto zistenie neprekvapuje vzhľadom na to, že aktivačný príspevok vznikol rozdelením dávky v hmotnej núdzi. Podľa vyjadrení niektorých účastníkov programu aktivačné práce sú v niektorých regiónoch v podstate jedinou príležitosťou, ako si legálne privyrobiť a ich zastavenie by mohlo mať fatálne následky na schopnosť užiť svoje rodiny.<sup>139</sup> Priebeh aktivačných prác sa však v jednotlivých lokalitách odlišoval a závisel od kontextu a podmienok každej obce. Väčšinou boli ľudia najímaní na upratovacie práce či odhárňanie snehu. V niektorých prípadoch spolupracovali so škôlkou, pri starostlivosti o dôchodcov alebo zdravotne znevýhodnených. Niekedy pracovali na infraštruktúrnych prácach v obci.<sup>140</sup> Spolupráca so skúsenými vyučenými remeselníkmi vytvárala príležitosť na istú formu zvý-

---

135 *Ibid.* s. 25.

136 *Ibid.* s. 26.

137 *Ibid.* s. 26.

138 Kureková a kol. *supra* poznámka 124, *ibid.* s. 34.

139 *Ibid.* s. 34 – 35.

140 *Ibid.* s. 37.

šenia si kvalifikácie pre mladších účastníkov programu. Aj keď medzi zainteresovanými stranami, či už obcami, organizátormi aktivačných prác a samotnými účastníkmi panovala zhoda v tom, že tento nástroj nepomáha v reintegrácii na trh práce. Iba v niektorých prípadoch dostali účastníci zamestnanie. Podobne ako v zisteniach prezentovaných Boříkom a Carbanom, išlo typicky o zamestnanie na obecnom úrade alebo na protipovodňových prácach. V oboch prípadoch šlo o dotované miesta. Účastníci programu boli všeobecne veľmi skeptickí ohľadom ich možnosti získať zamestnanie aj vzhľadom na ich rómsku etnicitu.<sup>141</sup> Celkovo však v súlade so zisteniami FRA z roku 2011 uprednostňovali riadne zamestnanie, nad možnosťou účasti na aktivačných prácach s prípadnou aj nelegálnou príležitostnou prácou.<sup>142</sup>

Aj miestni úradníci zapojení do organizácie aktivačných prác vo všeobecnosti uprednostňovali účasť poberateľov dávok v hmotnej núdzi na verenoprospešných prácach, akými bolo budovanie protipovodňových opatrení za riadnu mzdu. Zaručovalo im zapájanie sa do zmysluplnej práce a riadnu ochranu práv a zdravia zamestnancov. Starostovia videli nedostatky programu v chýbajúcej, respektíve nepodporenej kapacite na koordináciu a neschopnosť odbremeniť (finančne) vyššie výkony na aktivačných prácach.<sup>143</sup>

Výskumníci SGI dospeli k záverom prezentovaným v predchádzajúcich štúdiách, konštatujúc nízku efektívnosť opatrenia pri zvyšovaní zamestnanosti znevýhodnených uchádzačov o práce bez ohľadu na ich etnicitu. Ani účastníci, ani organizátori týchto prác ich nevnímali ako niečo, čo ich robí atraktívnejšími pre zamestnávateľov. Z pohľadu deklarovaného cieľa – udržiavania pracovných návykov, boli práce zorganizované pomerne efektívne s tým, čo vyžadovali. Avšak program nezvyšoval šance na zamestnanie. Aktivačný príspevok bol kľúčový jedine ako nástroj na prežitie mnohých chudobných rodín.

Odkázanosť na účasť v takomto programe, keď účastníci pracujú bez nároku na ochranu Zákonníka práce a primeranú mzdu, však prináša výhody pre obce. Práce, ktoré vykonávajú, by si obce nemohli dovoliť zaplatiť, prinajmenšom nie v takej intenzite. Podľa výskumníkov aktivačné práce prinášajú výhody pre komunity aj tým, že zvyšujú príjem chudobných rodín, ktorý zväčšia trovia v miestnej komunite.<sup>144</sup>

Vzhľadom na dôležitosť finančného príspevku k základnej dávke v hmotnej núdzi výskumníci SGI nenavrhlí zrušenie programu. Odporúčajú však zabezpečiť prepojenosť na stabilné a lepšie platené práce. K skvalitneniu programu by do-

---

141 *Ibid.* s. 39.

142 *Ibid.* s. 40.

143 *Ibid.* s. 41.

144 *Ibid.* s. 46 – 48.

šlo explicitným zavedením podmienky zvyšovania kvalifikácie prostredníctvom aktivačných prác, čo by mohlo viesť k zvyšovaniu zamestnateľnosti účastníkov. Program by mal tiež podľa ich názoru citlivejšie reagovať na odlišné situácie medzi poberateľmi dávky v hmotnej núdzi, napríklad reagujúc na odlišné vekové skupiny zamestnancov.<sup>145</sup>

Zistenia na Slovensku o efektívite takýchto aktivačných programov sú v súlade s medzinárodnými zisteniami. Porovnávacia štúdia vedená Verou Messing v piatich krajinách EÚ poukázala na veľmi obmedzený potenciál takýchto programov zvýšiť zamestnanosť. A práve takéto programy sa najčastejšie využívajú na riešenie nezamestnanosti Rómov. Väčšina dostupných citovaných hodnotení neukázala žiadne dôkazy o tom, že by mali pozitívny dosah na zamestnanosť účastníkov, dokonca v niektorých prípadoch mala negatívny.<sup>146</sup> Messing však cituje niekoľko zaujímavých a dôležitých faktorov, ktoré ovplyvňujú dlhodobé výsledky týchto programov: 1. existencia komponentu vzdelávania, 2. dĺžka takéhoto programu. 3. stigmatizujúci a workfare charakter vykonávaných prác, 4. obsah práce a 5. implementujúce subjekty (či je do toho zapojená nejaká MVO). Podľa existujúcich štúdií na to, aby takéto programy dosiahli a pomohli najohrozenejším skupinám, musia byť čo najviac dimenzionálne a čo najkomplexnejšie reflektujú viacnásobné znevýhodnenia ohrozených skupín. Ale takéto zacielenie je málokedy dosiahnuteľné, keďže tak ako implementácia aj monitorovanie je veľmi náročné.<sup>147</sup>

Ukazuje sa, že nová sociálna reforma, ktorú zaviedol vtedajší minister práce, sociálnych vecí a rodiny nepriniesla zásadný obrat v stratégii začleňovania chudobných Rómov na trh práce. Dáta či už vládnych, alebo mimovládnych organizácií boli v tomto ohľade jednoznačné – workfare program v podobe aktivačných prác nie je nástrojom ani zvyšovania zamestnateľnosti, ani zamestnanosti Rómov. Jedinou motiváciou účasti je možnosť zvýšenia si veľmi nízkeho príjmu popri dávkach v hmotnej núdzi, potrebných na veľmi skromné prežitie. Takýto záver neprekvapuje, keďže program nebol navrhnutý s cieľom reflektovať niektoré zo štrukturálnych dôvodov nezamestnanosti Rómov – či už nedostatočnú kvalifikáciu a vzdelanie, diskrimináciu, alebo vysoké odvodové zaťaženie nízkopríjmových pracovných úväzkov. Politika vychádzala z teórie chudoby, ktorá vinila silne etnizovanú skupinu chudobných zo zodpovednosti za svoju situáciu. Predpokladala, že ak „zmení ich kultúru“ lenivosti, získajú pracovné návyky a prácu si nájdu. Politika napriek zníženým investíciám do aktivačných programov pretrvala. Ukázalo sa, že je oveľa významnejšia pre iných aktérov ako cieľovú skupinu – konkrétne ako zdroja lacnej pracovnej sily pre obce. Napriek tomu, že pre množstvo obcí

---

145 *Ibid.* s. 50 – 51.

146 Vera Messing a ďalší, *Active Labour Market Policies with an Impact Potential on Roma Employment in Five Countries of the EU*, NEUJOBS working paper no. 19. 2. (2013), dostupné: [http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19\\_2\\_final.pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19_2_final.pdf), s. 38.

147 *Ibid.* s. 40.

je program veľmi náročné implementovať, na rozdiel od chudobných, majú obce z práce účastníkov aktivačných prác priamu ekonomickú výhodu. Dá sa argumentovať, že takáto forma vykorisťovania, keďže nejde o prácu, ktorá by svojim odmeňovaním ani ochranou pri práci podliehala ochrane Zákonníka práce, deformuje trh práce v neprospech nezamestnaných. Bráni vzniku pracovných miest napríklad pri komunálnej údržbe v obci, keďže pre obce je lacnejšie pokryť takúto potrebu obci aktivačnou prácou.

### 3.5 Rozšírenie programu workfare na základnú dávku v roku 2013

Napriek kritike neefektívnosti programu vo vzťahu k zvyšovaniu zamestnateľnosti a zamestnanosti tak zo strany vládnych think-tankov, ako aj mimovládnych organizácií, ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny pripravilo v roku 2013 celkom nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi. Jednou z najvýznamnejších zmien bolo rozšírenie princípu workfare aj na základnú dávku v hmotnej núdzi. Konkrétne v paragrafe 10 pribudlo ustanovenie odseku 3, ktoré predpokladalo zníženie dávky v hmotnej núdzi o 61,60 eura – teda výšky základnej dávky pre jednu osobu žijúcu samostatne v domácnosti v prípade, ak sa nezúčastní na tzv. menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo na prácach na predchádzanie mimoriadnej situácie v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne.<sup>148</sup> V novembri 2013 parlament schválil nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi, a to prelomením prezidentovho veta. Prezident mal pochybnosti o tom, či úprava menších obecných služieb je v súlade s Medzinárodným dohovorom o zákaze nútenej práce. Vo svojom zdôvodnení napadol najzásadnejšiu a súčasne najkomunikovanejšiu časť zákona, ktorou bolo rozšírenie tzv. princípu zásluhovosti vo vzťahu k základnej dávke v hmotnej núdzi. Povinnosť odpracovať si základnú dávku zákon zavádzal iba pre tých, ktorým bude práca ponúknutá. Tým podľa prezidenta zaviedol nerovné postavenie medzi osobami, ktoré si budú musieť dávku odpracovať, a tými, ktoré túto povinnosť mať nebudú.<sup>149</sup> Výhrady mimovládnych organizácií o tom, že ide o nielen o neefektívny systém, ale aj taký, ktorý porušuje zákaz nútených prác, nebolo ministerstvom práce akceptované.<sup>150</sup>

---

148 Paragraf 10 odsek 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, *supra* poznámka 117.

149 „Prezident Gašparovič vetoval zmeny pomoci v hmotnej núdzi“, SITA, 15. novembra 2013, dostupné tu“ <http://www.webnoviny.sk/ekonomika/clanok/757511-prezident-gasparovic-vetoval-zmeny-pomoci-v-hmotnej-nudzi/>

150 Jarmila Lajčáková, „Parlament prijal nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi. Odborné a právne argumenty proti populizmu nestačili“, *Menšinová politika na Slovensku* (3) 2013, dostupné tu <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/12/32013-sk.pdf>, s. 1 – 5.

## 3.6 Prijímanie zákona o pomoci v hmotnej núdzi – analýza diskurzu

Druhá vláda sociálno-demokratického Smeru Roberta Fica tak filozoficky nadviazala na druhú pravicovú vládu Mikuláša Dzurindu z roku 2004, ktorá videla pôvod nezamestnanosti u chudobných v ich neochote zapojiť sa do práce. Zástancov tohto represívneho návrhu nezaujímali fakty, ktoré jasne poukazovali na dôvody nezamestnanosti a neefektívnosť už existujúceho nástroja a pri prijímaní zákona nezohrali žiadnu rolu. Naopak, zákon bol stelesnením diskurzu o menšinách, ktorého aktérmi boli tí, ktorí majú priamy prístup (podiel) k sociálnej, kultúrnej a politickej moci,<sup>151</sup> a tých, ktorí takýto prístup nemajú. Autormi konštrukcie chudoby, ktorí si za situáciu môžu sami, boli vlastne outsideri, teda tí, ktorí chudobu nezažívajú.

Keďže zákony upravujú sociálne interakcie a vzťahy, je dôležité skúmať poznanie a postoje, v ktorých je normotvorba ukotvená. Vytváranie politik je sociálnou praktikou. Politické a vládne procesy produkujú sociálne efekty prostredníctvom produkcie politických efektov (napr. zavedenie povinnosti odpracovať dávku v hmotnej núdzi zavádza nové sociálne praktiky v každodennej realite).<sup>152</sup> Sociálne praktiky majú produkčnú silu, pretože majú potenciál (re)produkovať sociálnu realitu. Sociálnu realitu ľudia vytvárajú v jazyku tým, ako zvyčajne jej jednotlivé zložky, čím sa stáva produktom spoločenského života ľudí.<sup>153</sup>

Produkcia sociálnej reality v rámci sociálnych praktík čiastočne spočíva v produkcii diskurzov – generovanie nových významov prostredníctvom nových formulácií („wording“). Akákoľvek zmena formulácie zahŕňa aj významovú zmenu, hoci táto zmena je predmetom sociálnych negociácií a renegociácií v rámci opakovania týchto formulácií v rôznych spoločenských kontextoch.

Okrem toho sú sociálne praktiky spojené s identifikáciou, teda vytváraním sociálnych identít – každá praktika je naviazaná na určité „pozície“ ľudí, vo vzťahu ku ktorým sa špecifikujú ich identity a sociálne vzťahy.<sup>154</sup> Vo vzťahu ku konštrukcii chudoby majú vlády a politické elity moc určovať hranice chudoby a určovať ľuďom príslušnosť k skupinám pod alebo nad touto hranicou.<sup>155</sup>

---

151 Nuria Lorenzo Dus, a Steve Marsh, „Interdisciplinary Insights into securitization of poverty“ (2012) 23/3 *Discourse & Society*, s. 274 – 296.

152 Norman Fairclough, „Discourse, Social Theory, and Social Research: the Discourse of Welfare Reform“ (2000) 4(2) *Journal of Sociolinguistics*, s. 163 – 195.

153 Viera Bačová, *Súčasný smery v psychológii. Hľadanie alternatív pozitivizmu. Druhé vydanie* (Bratislava: VEDA, 2009), Kenneth Gergen, *An Invitation to Social Construction* (London: Sage Publications, 1999).

154 Fairclough, *supra* poznámka 152.

155 Lorenzo Dus a Marsch, *supra* poznámka 151.



Ludia v rámci sociálnych praktík taktiež vytvárajú sociálne reprezentácie – nikdy jednoducho nekonajú. Reprezentácie samých seba a ich konania sú neoddeliteľnou súčasťou konania. Zároveň z rôznych pozícií ľudia produkujú rôzne reprezentácie.<sup>156</sup> Výsledkom konštrukcie sociálnej reality sú sociálne reprezentácie, teda akési obrazy sociálnej reality, súbor ideí a dojmov vo vzťahu k sociálnym javom a procesom, ktoré sociálni aktéri vyjadrujú na verbálnej alebo behaviorálnej úrovni.<sup>157</sup> Moscovici<sup>158</sup> definuje sociálne reprezentácie ako kolektívne porozumenie sociálneho objektu, ktoré je vytvorené na účely konania, správania sa a komunikácie a ako symbolický nástroj, ktorý umožňuje porozumenie sociálneho sveta.

Na účely identifikácie diskurzívnych praktík konštruovania pomoci v hmotnej núdzi v previazaní na Rómov a chudobných sme analyzovali prepisy parlamentných rozpráv, ktoré pojednávajú o návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi (24. schôdze, rozprava z 24. 10. 2013, 23. schôdze zo 4. 9. 2013), samotný návrh zákona o hmotnej núdzi a k nemu prináležiace dôvodové správy a mediálne výstupy politických aktérov vo vzťahu k tomuto návrhu zákona a k tzv. rómskej reforme, keďže návrh zákona o pomoci v hmotnej núdzi bol jej prvým opatrením. Z mediálnych výstupov sme do analýzy zahrnuli len tie, ktoré priamo vyprodukovali politickí aktéri, teda blogy, rozhovory a tlačové správy. Nebrali sme do úvahy články a reportáže, ktorých súčasťou síce boli vyjadrenia politických aktérov, keďže ich spracovanie v článku znamenalo isté rámcovanie, nad ktorým už ich autori nemali plnú kontrolu. Okrem toho sme sa zamerali aj na volebné programy jednotlivých strán z období pred voľbami v roku 2012 a 2016, keďže sme mali ambíciu zasadiť diskurz pomoci v hmotnej núdzi do širšieho kontextu rámcovania sociálnej odkázanosti v previazaní na Rómov. Tu je dôležité poznamenať, že pred parlamentnými voľbami v roku 2016 sociálna odkázanosť a Rómovia neboli centrálnou témou predvolebnej kampane, keďže sa v značnej miere riešila ochrana hraníc a obyvateľstva pred príchodom migrantov a utečenci.

Tieto materiály boli následne podrobené tematickej a diskurzívnej analýze. Zámerom analýzy politického diskurzu je kritickosť a, v súlade s princípmi kritickej diskurzívnej analýzy, dekonštrukcia politickej moci, zneužívania moci a dominancie prostredníctvom politického diskurzu vrátane rôznych foriem rezistencie a odporu proti takémuto dominantnému diskurzu. Analýza politického diskurzu sa zároveň zameriava aj na konzekvencie dominancie, konkrétne na diskurzívnu produkciu a reprodukciu nerovností, a tým chce prispieť k poznaniu politických

---

156 Fairclough, *supra* poznámka 152.

157 Wolfgang Wagner, Gerard Duveen, Robert Farr, Sandra Jovchelovitch, Fabio Lorenzi-Cioldi, Ivana Marková, Diana Rose, „ Theory and method of social representations“, (1999) 2 Asian Journal of Social Psychology, s. 95 – 125.

158 Serge Moscovici, „Notes towards definition of social representations“, (1988) 18 European Journal of Social Psychology, s. 211 – 250.

vied a objasneniu záležitostí, ktoré sú predmetom politicko-vedných diskusií. Našou ambíciou bolo dekonštruovať tvorbu politiky sociálnej pomoci v previazaní na Rómov (keďže táto politika bola prezentovaná ako súčasť tzv. rómskej reformy), teda odhaliť spôsoby, akými sú konštruovaní Rómovia a obhajované navrhované opatrenia a ako sa legitimizuje a racionalizuje špecifická podoba tejto politiky a jej konzekvencie.

### 3.6.1 Zdôvodňovanie návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi

Podobne ako to bolo v roku 2004 v novej sociálnej politike, návrh nového zákona o pomoci v hmotnej núdzi zdôvodňovali jeho predkladatelia niekoľkými argumentmi, z ktorých najvýraznejším bolo zabezpečenie spravodlivého, efektívneho a motivačného sociálneho systému. Spravodlivosť mala byť zabezpečená najmä pre tých, ktorí prejavia snahu, resp. aktivitu, a preukážu, že majú motiváciu pracovať za dávky, ktoré im štát poskytne. Sociálna pomoc sa konceptualizuje ako privilegium a odmena za žiaduce správanie, ktorým je v tomto prípade pracovná aktivita. Autori vychádzali z predstavy existencie rovných šancí, bez ohľadu na sociálny či etnický pôvod chudobného.

V duchu teórií kultúry chudoby a potreby zmeniť určité vlastnosti chudobných<sup>159</sup>, odpracovanie si dávky v hmotnej núdzi sa, paradoxne, vnímalo ako prostriedok vymanenia sa zo sociálneho systému. Zapojenie sa do tzv. menších obecných služieb malo prispieť k vytváraniu pracovných návykov. Ich neexistencia a tendencia spoliehať sa na pomoc štátu je totiž vnímaná ako zásadný dôvod nezamestnanosti.

Cieľ (staro)nového nastavenia systému pomoci v hmotnej núdzi sa prezentoval primárne ako vymanenie sa z tohto systému. Autori politiky riešili výlučne „ponukovú“ stranu trhu práce – zmenu pracovných návykov chudobných. Nie ponuku na trhu práce a napríklad prepájanie aktivačného programu s prácou za riadnu mzdu. Dôvodová správa hovorí o motivačnosti tohto zákona, ktorá spočíva v návrhu „*motivovať fyzické osoby na uplatnenie sa na trhu práce a udržať si zamestnanie s nízkou mzdou.*“<sup>160</sup> Táto formulácia implicitne naznačuje, že odkázanosť ľudí na dávku v hmotnej núdzi a ich nezamestnanosť spočívajú v ich nedostatočnej vôli hľadať a udržať si prácu, teda v ich individuálnom zlyhaní.

Hlavnými komunikátormi tohto návrhu zákona smerom k verejnosti bol splnomocnenec vlády pre rómske komunity a minister vnútra, hoci ide o úpravu spadajúcu do gescie ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny. To súvisí s jeho celkovým rámcovaním ako opatrenia na riešenie tzv. rómskej problematiky, keďže

---

159 Pozri vyššie k teórii kultúry chudoby.

160 Návrh zákona o hmotnej núdzi, Dôvodová správa, všeobecná časť, *supra* poznámka 4.

návrh bol predložený ako súčasť tzv. rómskej reformy. Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity je organizačne začlenený práve pod ministerstvo vnútra. Rómska reforma bola postavená na desiatich pilieroch, z ktorých dva sa týkali dávok v hmotnej núdzi:

- a) štát určí minimálny rozsah verejnoprospešných prác, ktoré musí sociálne odkázaný občan odpracovať, aby mal nárok na motivačnú časť sociálnych dávok. Slovensko nie je taká bohatá krajina, aby rozdávala peniaze práceschopným ľuďom zadarmo,
- b) štát upraví sociálny systém tak, aby nevznikali situácie, keď sa oplatí viac nepracovať, ako chodiť do práce.

Návrh zákona o hmotnej núdzi bol predstavený ako prvé opatrenie tzv. rómskej reformy 4. 9. 2013 na tlačovej konferencii strany OĽaNO (z ktorej pochádzal splnomocnenec vlády pre rómske komunity), ktoré umožní, že „ľudia nebudú mať koláče bez práce.“<sup>161</sup>

## Etnizácia chudoby

Napriek tomu, že návrh zákona je formulovaný etnicky neutrálne a aj viacerí poslanci v parlamentných rozpravách explicitne vystupujú proti tomu, aby sa spájal s Rómami, zákon sa predkladal ako súčasť tzv. rómskej reformy vtedajšieho splnomocnenca vlády pre Rómov a ministra vnútra. Tak vo volebných programoch, ako aj v parlamentných debatách, podobne ako v roku 2004, dochádzalo k viac alebo menej vedomej etnizácii chudoby. V tomto duchu viacerí poslanci rámcovali návrh zákona o pomoci v hmotnej núdzi ako prvý krok k riešeniu situácie Rómov:

*„Keby sme si urobili rebríček toho, čo v najbližšom decéniu, alebo povedzme aj v dvadsiatich rokoch, môže zaťažiť túto krajinu, tak je to práve rómsky balvan, ktorý sa jednoducho nedá obísť. Ten sa musí odvaliť. A ja si myslím, že práve dnes robíš [splnomocnenec vlády pre rómske komunity] prvý krok k tomu, aby sme ten balvan neobchádzali, ale ozaj odvalili.“<sup>162</sup>*

Viacere politické strany vo svojich volebných programoch chudobu etnizujú spájaním témy chudoby a Rómov. Chudoba a chudobní sa teda do značnej miery v politických diskurzoch prelínajú s Rómami a nie vždy je možné to odlíšiť. Most-Híd napríklad obsahuje kapitolu s názvom Politika riešenia chudoby a rómska politika.<sup>163</sup> Strana Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti (OĽaNO) taktiež rieši chudo-

---

161 Igor Matovič, tlačová konferencia 4. 9. 2013, dostupné na [https://www.youtube.com/watch?v=sfYFyDFX\\_qo](https://www.youtube.com/watch?v=sfYFyDFX_qo)

162 Ján Mičovský, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NRSR, 4. septembra 2012 o 9.00.

163 Most-Híd (2016), Občianska vízia.

bu najmä v kapitole nazvanej Rómska problematika.<sup>164</sup> Pri strane Most-Híd však pozorujeme posun od problematizácie rómskej témy k používaniu pojmu rómska politika. Aj v ich programe však do istej miery pretrváva prepojenie chudoby a etnicity:

„Rómske kultúry robia dobrú službu svojim príslušníkom, ak im pomáhajú v prežití aj v tých najťažších podmienkach, pritom však často prispievajú aj k reprodukcii chudoby. Najlepším riešením je vytvoriť takú štátnu sociálnu politiku, ktorá dokáže kompenzovať účinky aj rómskych kultúr.“<sup>165</sup>

Pozitívom je uznanie heterogenity rómskej kultúry, avšak na druhej strane ju do určitej miery rámcujú ako faktor prispievajúci k chudobe a navrhujú také opatrenia, ktoré jej vplyv eliminujú, aj keď mechanizmy tohto vplyvu neobjasňujú.

Ako uvádzame nižšie, napríklad OĽaNO sa vo svojom volebnom programe venuje téme chudoby aj v kapitole s názvom Rómska problematika, avšak inak konceptualizuje chudobu Rómov a chudobu Nerómov. Následne v parlamentných debatách k návrhu zákona o hmotnej núdzi účastníci a účastníčky rozpráv nešpecifikujú, kedy hovoria o Rómoch. Často sa dokonca vymedzujú proti spájaniu návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi s rómskou témou, hoci bol predložený v rámci tzv. rómskej reformy. Práve z dôvodu, že návrh zákona bol predložený a aj verejnosti prezentovaný ako opatrenie, možno usudzovať, že diskurz o ľuďoch odkázaných na dávku v hmotnej núdzi je do veľkej miery diskurzom o Rómoch. Hlavnými komunikátormi tohto návrhu smerom na verejnosť boli navyše minister vnútra a splnomocnenec vlády pre rómske komunity, čo umiestňuje tému pomoci v hmotnej núdzi do diskurzu o Rómoch.

### **Solidarita ako predmet zásluh**

Najdominantnejšiou témou diskurzu o zákone o pomoci v hmotnej núdzi bola **zásluhovosť**. Návrh zákona predložený ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny<sup>166</sup> definuje ako základné životné podmienky jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. V tejto súvislosti možno hovoriť o istej miere dehumanizácie chudobných, ktorým stačí, resp. musí stačiť naplnenie tých najzákladnejších potrieb. Ako uvádzajú niektorí autori,<sup>167</sup> ak majorita nadobudne dojem, že menšina odoláva neustálym snahám o jej integráciu, majorita jej začne pripisovať vlastnosti, ktoré nepovažuje za vlastné ľuďom (napr. vyššie potreby). Niektoré sociálne skupiny, najmä tie nedominantné (teda etnické a národnost-

---

164 OĽaNO (2016), Volebný program.

165 Most-Híd (2016), Občianska vízia.

166 Návrh zákona o hmotnej núdzi, Dôvodová správa, *supra* poznámka 4.

167 Afrodita Marcu a Xenia Chrysochoou, (2005) „Exclusion of Ethnic Minorities from the Realm of Humanity. Prejudice against Gypsies in Britain and Romania“, 30 *Psicologia Politica*, s. 41 – 56.

né menšiny), môžu byť dominantnou skupinou (majoritou) vnímané ako menej schopné realizovať svoj ľudský potenciál a prejsť do štádia civilizovanosti. To potom slúži ako vysvetlenie zlyhávania integračných opatrení.<sup>168</sup> Dehumanizácia je pritom extrémnou formou predsudkov, keď sa určitej sociálnej skupine nepripisujú atribúty inak pripisované ľuďom. Treba však poznamenať, že aktéri politického diskurzu rozlišujú medzi pracujúcimi chudobnými a tzv. pasívnymi chudobnými. Pracujúci chudobní sú považovaní za „zodpovedných občanov, ktorí dnes v našom regióne pracujú aj za veľmi nízku mzdu, aj za tú minimálnu mzdu alebo za mzdu do zhruba 500 eur“. Na druhej strane „vidia tieto tisíce spoluobčanov, ktorí každý mesiac dostanú tieto sociálne dávky, príspevok na bývanie, rodinné prídavky a ich príjem je niekedy vyšší ako tých, ktorí sa snažia pracovať“. <sup>169</sup> Dehumanizácia chudobných tu spočíva predovšetkým v tom, že im nie sú priznané vyššie ambície (napr. hľadanie si práce ako prostriedku seba-aktualizácie). Silnejšia dehumanizácia je prítomná explicitne vo vzťahu k Rómom prostredníctvom používania lingvistických prostriedkov označujúcich alebo týkajúcich sa neživých vecí alebo zvierat:

*„Osady sú liahňou nevzdelaných až negramotných ľudí bez akejkoľvek kvalifikácie, ktorá by im umožnila postarať sa o seba a svoju rodinu. Od narodenia až po smrť sú odkázaní na pomoc štátu.“<sup>170</sup>*

Slovo liahň tu evokuje niečo zvieracie či hmyzie. Takáto konštrukcia umožňuje prijímať tvrdšie opatrenia, pretože sa akoby netýkali „nás, ľudí“. Zároveň možno hovoriť o istej miere esencionalizácie Rómov – znaky ako (ne)vzdelanosť či (ne)gramotnosť sa v prípade Rómov vnímajú ako vrodené a nie získané v priebehu života. Sú teda ich esenciou.

Rómovia sú zároveň konštruovaní ako produkt, čo opäť naznačuje ich situovanie mimo sféry ľudskosti (alebo minimálne na jej okraji): „(...) valec ide dopredu a produkuje nám čoraz väčšiu skupinu ľudí, ktorí si nevedia so svojím životom poradiť.“<sup>171</sup> „(...) naďalej produkuje obrovskú armádu ľudí nepoužiteľných na trhu práce.“<sup>172</sup>

Napriek istým prvkom dehumanizácie, ktoré sme v politickom diskurze identifikovali, chudobným (nie explicitne Rómom) sa na druhej strane pripisovala aj istá miera racionality.

---

168 *Ibid.*

169 Pavol Zajac, 25. schôdza Národnej rady Slovenskej republiky 24. októbra 2013 o 9.00 hodine.

170 SaS, volebný program, Sociálna politika a sociálne vylúčené spoločensvá, 2016.

171 Erika Jurinová, 25. schôdza NR SR, 24. októbra 2013 o 9.00.

172 SaS, *supra* poznámka 170.

„Pokiaľ suma, ktorú je možné získať prácou, je podobná alebo rovnaká tej sume, ktorú možno získať bez práce, len na základe iných kritérií, ako je napríklad veľkosť členov domácnosti alebo iné záležitosti, úplne prirodzene človek volí tú jednoduchšiu cestu. Tu ani nemožno vyčítať tým ľuďom, ktorí si takúto cestu zvolia, že tak konajú, pretože konajú racionálne (...)“<sup>173</sup>

Chudobným sa síce priznáva logickosť a racionalita, avšak stavia sa do kontrastu s „poctivosťou práce“ („(...) v normálnej spoločnosti od veky vekov platilo a platiť musí, že obživa sa má zabezpečovať poctivou prácou.“<sup>174</sup>) Takáto racionalita je teda implicitne konštruovaná ako nepoctivá. Priznanou racionalitou správania chudobných pripodobňuje väčšine: „A vôbec to nemusia byť ľudia bez vzdelania, alebo by to neboli ľudia bez vzdelania, ľudia, ktorí sú nejakým spôsobom vylúčení, sociálne vylúčení.“<sup>175</sup> Táto podobnosť však nestačí na to, aby boli chudobní zahrnutí do kruhu solidarity.

Zákon považujú tvorcovia tzv. rómskej reformy<sup>176</sup>, aj jeho predkladatelia a ostatní poslanci, ktorí sa zapojili do parlamentných rozpráv, za tvrdý, dokonca „*najtvrdší*“<sup>177</sup>, ale zároveň za taký, ktorý „*verejnosť celkom dobre prijíma*“; čo by naznačovalo, že ide skôr o opatrenia na upokojenie verejnosti, ktorá nie je odkázaná na sociálnu pomoc a zároveň nie je schopná participovať na solidarite s tými, ktorí sú. Systém pomoci v hmotnej núdzi bol niektorými politickými aktérmi konštruovaný ako krivda na pracujúcich.<sup>178</sup> Minister vnútra, ako jeden z hlavných komunikátorov tohto návrhu, konštruoval pomoc v hmotnej núdzi ako dar, ktorý dostávajú ľudia v núdzi od ostatných a ktorý je potrebné si zaslúžiť

*„Na to, aby ste dostali dávku, sa musíte správať k tým, ktorí vás obdarujú, čo sú vlastne vaši spoluobčania, slušne a naozaj poctivo.“*<sup>179</sup>

Pomoc v hmotnej núdzi, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok, je pritom právom zakotveným v čl. 39(3) Ústavy SR. Finančná pomoc v hmotnej núdzi nie je chápaná ako určitá kompenzácia za vylúčenie z prístupu k typu a ku kvalite vzdelávania, ktoré by umožnilo vstup na trh práce. Nie je vnímaná ani ako prejav určitej spoločenskej solidarity, vyrovnávania nerovných

---

173 Ľudovít Kaník, 25. schôdza NR SR, 24. októbra 2013 o 9.00.

174 *Ibid.*

175 *Ibid.*

176 Peter Pollák, tlačová konferencia 4. 9. 2013, dostupné na [https://www.youtube.com/watch?v=sfYfYDFX\\_qo](https://www.youtube.com/watch?v=sfYfYDFX_qo)

177 Renáta Zmajkovičová, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.:00.

178 Napr. Pollák, supra poznámka 176.

179 Robert Kaliňák v diskusnej relácii RTVS o 5 minút 12, 1. 12. 2013, dostupné na <http://www.rtvs.sk/televizia/archiv/10013/27679#4208>

životných šancí alebo podmienenej pomoci. Do úvahy sa neberú štrukturálne príčiny nezamestnanosti a dlhodobej nezamestnanosti.

**Solidarita v diskurze o tomto návrhu zákona teda celkovo absentuje.** Zákon tak bol snahou jeho predkladateľov naplniť očakávania majority, že vláda „*zatočí s tými, čo dnes zneužívajú dávky v hmotnej núdzi, čo, povedzme si na rovinu, sú v očiach majority predovšetkým Rómovia*“.<sup>180</sup> Chýbajúca solidarita s najchudobnejšími vedie k očakávaniu, že „*niečo pre spoločnosť odpracujú*“.<sup>181</sup> Povinnosť odpracovať si základnú dávku teda nie je o rozvoji individuálnych zručností, ani o zaradení sa na trh práce. Ide o prácu „*na zlepšenie života v obci*“;<sup>182</sup> čo opäť naznačuje, že ide skôr o opatrenie zacielené na väčšinu (na pracujúcich), aby sa zmenilo vnímanie aktivít vlády v oblasti riešenia tzv. rómskej problematiky. Z viacerých výskumov vyplýva, že väčšinová populácia je naklonená represívnym opatreniam štátu voči menšinám,<sup>183</sup> s čím korešpondoval aj tento návrh zákona. Keďže politickí aktéri v zdôvodneniach explicitne uvádzajú, že nejde o klasickú prácu, o prácu za mzdu, ale o dávku v hmotnej núdzi a že ide o prácu v prospech obce a na zlepšenie situácie v meste, možno usudzovať, že cieľovou skupinou tohto návrhu je v skutočnosti väčšinová populácia. Najmä vzhľadom na to, že návrh zákona bol predložený ako prvé opatrenie tzv. rómskej reformy.

V kontexte systému sociálnej pomoci môžeme hovoriť o **selektívnej solidarite** – symbolicky povedané, sme solidárni len s tými, ktorých vnímame ako nám podobných alebo ako snažiacich sa nám pripodobniť. Evidentné je to vo vzťahu napríklad k aktivačným prácam vo volebnom programe OĽaNO, ktorá bola spoločne so Smerom-SD nositeľom tzv. rómskej reformy, ktorej azda najdôležitejším zákonom bol ten o pomoci v hmotnej núdzi. Solidaritu a šancu zvýšiť si príjem účasťou na aktivačných prácach si zaslúžia len tí, ktorí sa správajú v súlade s „*našimi*“ predstavami, teda tí, „*ktorí si budú plniť všetky zákonné povinnosti so špeciálnym dôrazom na pravidelnú dochádzku a správanie sa ich detí v škole a nebudú páchať priestupkovú alebo trestnú činnosť*“.<sup>184</sup>

### **Potreba socializácie a prevýchovy ľudí odkázaných na dávky v hmotnej núdzi (morálny behaviorizmus)**

Najdominantnejšou témou v konceptualizácii ľudí odkázaných na dávku v hmotnej núdzi bola potreba ich socializácie a zmeny „správania“ (alebo kultúry chu-

---

180 Lucia Nicholsonová, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.00.

181 Zajac, *supra* poznámka 169.

182 Kaliňák, *supra* poznámka 179.

183 Pozri napr. Elena Gallová Kriglerová a Jana Kadlečíková, *Verejná mienka v oblasti právicového extrémizmu* (Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti, 2012).

184 OĽaNO (2016), *supra* poznámka 164.

doby), a teda **nastavovanie sociálneho systému ako nástroja na vynucovanie žiaducich foriem správania.**

*„Tento zákon, ktorým sa tu začíname zaoberať, je zákon, ktorý má veľmi veľkú dôležitosť nielen na oblasť samotnú, na ktorú je zacielený, to znamená zabezpečovanie sociálnych dávok a pomoci v hmotnej núdzi, ale aj tým, ako vplýva na správanie týchto skupín, ktoré sú veľmi rozsiahle a, žiaľ'bohu, v posledných rokoch ich počet rastie.“<sup>185</sup>*

Minister práce, sociálnych vecí a rodiny veľmi zreteľne a jednoznačne deklaruje, že nástroj nemá nič spoločné s politikou zamestnanosti a ambíciou zvýšiť nezamestnanosť chudobných – ale ich prevychovať.

*„Ten cieľ je jasne definovaný, a to tu chcem ešte raz zopakovať. Nejde v hlavnej miere o to, aby sme sankcionovali ľudí, my chceme vychovávať, možno cez to motivovať (...) Toto nie je otázka, ako ich zamestnať. To je otázka, ako ich aktivizovať, aby prejavili istú vlastnú aktivitu aj pre tú sociálnu dávku s cieľom odpracovať dajme tomu tých 8 hodín týždenne.“<sup>186</sup>*

Podobne argumentuje aj minister vnútra ako jeden z hlavných komunikátorov návrhu zákona o hmotnej núdzi smerom na verejnosť, keď hovorí, že *„potrebujeme represívne upraviť správanie“*.<sup>187</sup> Dávka v hmotnej núdzi má byť potom odmena za naplnenie očakávaní. V prípade, že neprejavia dostatočnú aktivitu, je im dávka odobratá. Motivačnosť sociálneho systému tak má spočívať vo vyvolaní strachu v domnení, že týmto spôsobom sa dosiahne žiaduce správanie, teda aktivita.

Takáto konceptualizácia odkázanosti na sociálne dávky v sebe obsahuje implicitný predpoklad, že chudobní nepracujú úmyselne a že ich k tomu treba donútiť sankciami. Rámčovanie poskytovania sociálnej pomoci, ktoré je založené na domnienke individuálneho zlyhania jednotlivca a nie dôsledku štrukturálnych nerovností, nie je ojedinelé. Kopíruje vývoj v USA a následne v ďalších európskych krajinách. V tomto duchu návrh zákona o pomoci v hmotnej núdzi nie je prostriedkom ako chudobným nezamestnaným umožniť vstup na trh práce, ale ako zmeniť ich správanie v súlade s očakávaniami spoločnosti. Ak tak neurobia, majú byť zo sociálneho systému, zo systému solidarity vylúčení. Neochota ľudí odkázaných na sociálne dávky pracovať bola aj explicitne obsiahnutá v diskurzive ministra vnútra, ktorý bol jedným z hlavných komunikátorov návrhu zákona o hmotnej núdzi smerom k verejnosti:

*„Musí byť prejavená istá forma aktivity za dávku, okrem tých, ktorí sú nespôsobilí zdravotne, a nezavinili si to. (...) Mnohí ľudia si zvykli na to, upravili svoj životný štýl, majú*

---

185 Ľudovít Kaník, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.00.

186 Ján Richter, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.00.

187 Kaliňák, *supra* poznámka 179.



*manžela, niekoľko detí, 8- až 10-člennú rodinu, a proste si povedali, že týmto spôsobom budú žiť na spodku sociálneho systému.*<sup>188</sup>

Chudoba a odkázanosť na sociálne dávky je konceptualizovaná ako otázka voľby a individuálnej viny, resp. previnenia voči tým, ktorí si zvolili prácu. Túto vinu musia odčiniť prácou a slušným a poctivým správaním voči tým, ktorí ich „obdarúvajú“.<sup>189</sup> Vo volebných programoch niektorých strán sa však objavuje aj diskurz štrukturálnych príčin nezamestnanosti Rómov. Okrem nízkej vzdelanostnej úrovne (ktorej príčiny neboli tematizované) a regionálnych tendencií na trhu práce boli Rómovia kauzálnne spájaní s úrovňou nezamestnanosti v niektorých regiónoch:

*„Okresov s mierou nezamestnanosti medzi 12 – 15% nie je veľa. Súvisí to s riedkym osídlením (16 z 20 okresov s najnižšou hustotou obyvateľstva patrí medzi zaostávajúce regióny), zlou dopravnou dostupnosťou a s podielom rómskeho obyvateľstva.*<sup>190</sup>

Vo volebných programoch sa ojedinele tematizovala aj etnická diskriminácia ako jedna z príčin nezamestnanosti Rómov. Väčšina aktérov tohto diskurzu ju však len konštatovala a nenavrhovala riešenia, maximálne vyjadrila potrebu „zamyslieť sa nad diskrimináciou Rómov na pracoviskách“, pretože „je to zásadná nevýhoda v regiónoch, kde je vysoká nezamestnanosť a o každé jedno pracovné miesto sa vedie prudký boj“.<sup>191</sup>

Jediným riešením, ktoré sa v súvislosti s diskrimináciou objavilo, sa týkalo len „slušných Rómov“:

*„Štát nemusí riešiť zhruba 200 000 Rómov, ktorí sú integrovaní, žijú rozptýlene medzi nami a nepredstavujú žiadny problém. Prejavov otvoreného rasizmu voči nim treba postihovať v medziach antidiskriminačných zákonov a v medziach trestného zákona, ale táto legislatíva si nevyžaduje zmeny.*<sup>192</sup>

Diskrimináciu teda riešiť treba, ale len voči tým, ktorí sa snažia žiť „slušne“, teda podobne ako „my“. V prípade tých „druhých“ je zrejme oprávnená. Dichotómia my vs. oni bola v diskurze silne prítomná. Aktéri politického diskurzu ju konštruovali prostredníctvom lingvistických prostriedkov ako „*tieto skupiny*“ či „*naučme ho* [pobratela dávky v hmotnej núdzi, pozn. autorky] *pohodlnosti*“.<sup>193</sup> Taktiež sa vyskytlo rozlišovanie občanov a „*takýchto obyvateľov*“<sup>194</sup> pričom občania sú tí

---

188 *Ibid.*

189 *Ibid.*

190 OĽaNO, volebný program, kapitola Nezamestnanosť, 2016.

191 Most-Híd, volebný program, Kapitola Politika riešenia chudoby a rómska politika, 2016.

192 SaS, *supra* poznámka 170.

193 Peter Pollák, Tlač 648, 25. schôdza NR SR, 24. október 2013 o 9.00.

194 Zajac, *supra* poznámka 169.

zodpovední, ktorí pracujú aj za minimálnu mzdu a obyvatelia (symbolicky druhá kategória) sú tí, ktorým sa pracovať nechce. To úzko súvisí s otázkou sociálnej súdržnosti v spoločnosti a participácii na solidarite aj s tou sociálnou skupinou, s ktorou sa neidentifikujeme.

Za nástroj prevýchovy sa okrem dávok v hmotnej núdzi považujú aj aktivačné práce:

*„Možnosť získať aktivačné miesto, a tak zlepšiť rodinný rozpočet, by mali mať len tí sociálne odkázaní ľudia, ktorí si budú plniť všetky zákonné povinnosti so špeciálnym dôrazom na pravidelnú dochádzku a správanie sa ich detí v škole a nebudú páchať priestupkovú alebo trestnú činnosť.“<sup>195</sup>*

Keďže ide o extrakt z kapitoly Rómska problematika, možno usudzovať, že pojmom „tí sociálne odkázaní ľudia“ sa myslia Rómovia poberajúci dávky v hmotnej núdzi. Aktivačné práce pre Rómov sú prezentované ako pozitívny nástroj na dosiahnutie žiaduceho správania. Dôvodom ich chudoby a sociálneho vylúčenia sú totiž ich vlastnosti, ktoré navrhovaný zákon mení.

Paradoxne v kapitole Nezamestnanosť, politická strana OĽaNO (bez explicitného prepojenia na rómsku tému), sú aktivačné práce koncipované ako neefektívny nástroj, ktorý „ešte viac znižuje pravdepodobnosť nájdania si práce. Je to dané nielen stigmatizáciou týchto ľudí, ale aj finančným príspevkom, ktorý ich uzamkne v nečinnosti pri hľadaní zamestnania“.<sup>196</sup> V tejto kapitole totiž OĽaNO presadzuje aktívnu politiku spočívajúcu v dotácii pracovných miezd, zlepšovaní schopnosti úradov práce prepájať zamestnávateľov s nezamestnanými a vo zvyšovaní kvalifikácií prostredníctvom školení. Je možné usudzovať, že v prípade nezamestnaných Rómov nie je predpoklad, že by sa zo sociálneho systému vôbec mohli presunúť na trh práce, a preto sa o týchto opatreniach v ich prípade ani neuvažuje?

Vo vzťahu k chudobe takmer úplne **absentuje diskurz ľudskej dôstojnosti**, akoby sa na nich táto kategória ani nevzťahovala. Opäť sa tu stretávame s istou mierou dehumanizácie chudobných. Ľuďom v hmotnej núdzi, ktorí nevykazujú žiaduce správanie (aktivitu a to bez ohľadu na dôvody), štát v zmysle novej úpravy negarantuje vôbec nič. Diskurz ľudskej dôstojnosti chudobných je úplne marginálny a jeho jediným aktérom bol v parlamentných debatách vtedajší predseda Výboru pre ľudské práva. Kládne otázku, či povinnosť odpracovať si základnú dávku v hmotnej núdzi nie je siahnutie „na dno ľudskej dôstojnosti tých najbiednejších“.<sup>197</sup>

---

195 OĽaNO (2016), *supra* poznámka 164.

196 OĽaNO (2016), *supra* poznámka 190.

197 Rudolf Chmel, 25. schôdza NR SR, 25. októbra 2013 o 9.00.

Diskurzívna analýza tak poukázala na to, že podobne ako v roku 2004 bol represívny aspekt zákon, ktorý zavádzal povinnosť odpracovať základnú dávku v hmotnej núdzi komunikovaný práve cez situáciu Rómov. Chudoba bola výrazne etnizovaná, pričom jej dôvod bol politickými stranami naprieč spektrom vnímaný ako dôsledok individuálnej voľby a životného štýlu. Podobne ako pri zdôvodňovaní programu workfare v Spojených štátoch amerických, poskytovanie dávky „zadarmo“ viedlo k podporovaniu tohto životného štýlu spájaného s pasivitou a so závislosťou. Workfare bol obhajovaný ako cesta z vylúčenia predovšetkým tým, že chudobných a to najmä chudobných Rómov „prevychovával“. Dôležitou líniou príbehu však bolo vytváranie etnického napätia a reprodukcia antirómskych stereotypov v samotnom diskurze, na ktoré následne politici ponúkali „riešenie“, aby bolo jasné, že nikto nedostane „nič zadarmo“. Na jednej strane tak spoločnosť rozdeľovali a na druhej strane sa snažili napätie manažovať tým, že chudobných zapojili do tzv. menších obecných služieb.

# 4

## Zavádzanie nového programu workfare do praxe (povinnosť odpracovať dávku v hmotnej núdzi (DvHN)) – zistenia z terénu

V predchádzajúcej časti sme argumentovali, že hlavné politiky, ktoré sa v najvýraznejšie miere dotýkali problému nezamestnanosti Rómov, nevychádzali z expertných dát a faktov, ale zo stereotypov. Obhajoba aktívnych prác alebo povinnosti odpracovania základnej dávky v hmotnej núdzi aj na úrovni diskurzu naďalej potvrdzovala a spoluvytvárala mylné predstavy o tom, že najvýznamnejším dôvodom nezamestnanosti Rómov sú ich kultúrne vlastnosti – resp. vlastnosti kultúry chudoby, ktorá bola etnizovaná. Samotný zákon bol formálne predložený ako istý nástroj aktivácie, resp. ako presnejšie vyjadril jeho predkladateľ minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ján Richter, tzv. povinnej aktivácie.<sup>198</sup> Avšak jeho obhajoba skôr naznačovala, že ide o nástroj, ktorý má za úlohu chudobných „prevychovávať“.

V našom pilotnom zisťovaní o zavádzaní povinnosti odpracovať základnú dávku v hmotnej núdzi sme sledovali, ako tento nástroj vnímajú zainteresované strany – aký má podľa nich účel a dosah. Prostredníctvom kvalitatívnej štúdie 6 vybraných lokalít sme tak nielen zisťovali, ako to „funguje“, ale najmä to, ako tí, ktorí prácu zadávajú alebo ju vykonávajú, vnímajú toto opatrenie v kontexte nezamestnanosti Rómov. Zisťovali sme preto ich názory na dôvody nezamestnanosti Rómov a perspektívu uplatnenia sa na trhu práce a funkciu, akú plní workfare program k tomuto cieľu a celkovo širšiemu cieľu začleňovania Rómov. Zaujímalo nás, ako obce, ktoré sa rozhodli program zaviesť, vlastne vnímajú jeho zmysel a aký mali dosah na vzťahy v obci alebo v meste. Vzhľadom na dostupné presvedčivé dáta o dôvodoch nezamestnanosti Rómov sme nepredpokladali, že by tento nástroj dokázal adresovať nezamestnanosť Rómov. Pýtali sme sa preto, z akého dôvodu obce a mestá tento nástroj zavádzali a aký videli jeho zmysel.

---

198 Ján Richter, minister práce, sociálnych vecí a rodiny, Relácia RTVS O päť minút 12, 22. januára 2017, 1.06, dostupné v archíve RTVS <http://www.rtvsk.sk/televizia/archiv/11680/115798#2090>

## 4.1 Výber skúmaných lokalít a metodológia

V našom pilotnom zisťovaní sme vybrali lokality tak, aby reprezentovali rôznorodosť s ohľadom na možnosti zamestnanosti, regionálne odlišnosti, ako aj vnútornú heterogenitu rómskych komunít. Do výskumnej vzorky sme zaradili vidiecke aj mestské osídlenia v celkovom počte šiestich lokalít, z ktorých boli tri mestá a tri obce. Boli zastúpené lokality na východnom, strednom aj západnom Slovensku z okresov s najvyššou aj najnižšou mierou nezamestnanosti, v ktorých žijú Rómovia. Taktiež v našej výskumnej vzorke boli zaradené lokality, ktoré reprezentujú rôzne typy rómskej populácie: Rómov žijúcich segregovane, separovane, ale aj Rómov žijúcich v rozptyle. Výskum sme realizovali metódou pološtruktúrovaného rozhovoru s tromi typmi aktérov – účastníkmi menších obecných prác, ktorí si odpracovávali dávku v hmotnej núdzi, so starostami a s pracovníkmi mestských zastupiteľstiev, ktorí mali na starosti sociálne veci vrátane zaraďovania do obecných služieb, pracovníkmi úradov práce a napokon pomocných profesií, ktorí pracujú s marginalizovanými Rómami, ako sú sociálni terénni a komunitní pracovníci. Pri výbere lokalít sme postupovali na základe údajov úradov práce o tom, kde poberatelia hmotnej núdze majú povinnosť odpracovať základnú dávku v hmotnej núdzi. Avšak pri kontaktovaní viacerých lokalít sme zistili, že tieto údaje sú nepresné a obce nerealizujú takéto práce, respektíve, že ich vykazujú iba formálne. Výber dát sme prepojili s dátami zo zberu Atlasu rómskych komunít z roku 2013 tak, aby vo výskumnej vzorke boli zastúpené rôzne typy rómskych osídlení.

	Počet obyvateľov	Región	Miera nezamestnanosti v okrese [máj 2016]	Podiel Rómov na celkovom počte obyvateľov	Uchádzači o zamestnanie v okrese (z toho nezamestnaní viac ako 12 mesiacov) [máj 2016]	Podiel poberateľov DvHN na obyvateľstve v rámci okresu [máj 2016]
<b>Mesto</b>	17 000	západné Slovensko	5,41 %	1,5 %	2 249 [809]	1,19 %
<b>Obec</b>	1 600	západné Slovensko	5,41 %	5,7 %	2 249 [809]	1,19 %
<b>Mesto</b>	78 000	stredné Slovensko	7,21 %	1,2 %	4 721 [2 138]	1,64 %
<b>Mesto</b>	16 300	východné Slovensko	21,45 %	6,1 %	8 180 [5 198]	12,77 %
<b>Obec</b>	2 700	východné Slovensko	21,45 %	78,8 %	8 180 [5 198]	12,77 %
<b>Obec</b>	15 100	západné Slovensko	5,49 %	1,2 %	1 343 [720]	2,02 %

Nasledujúca analýza je rozdelená do troch väčších častí. V prvej mapujeme postoje a názory našich respondentov týkajúci sa dôvodov nezamestnanosti dlhodobou nezamestnaných Rómov. Zaujímalo nás, ako respondenti, ktorí majú právomoc ovplyvňovať zavádzanie aktívnych nástrojov a teda povinnosti odpracovať DvHN, vnímajú dôvody dlhodobej nezamestnanosti Rómov. V ďalšej časti sa zameriavame na popis praxe zavádzania tejto povinnosti v rôznych lokalitách.

Venujeme sa spôsobu zadelovania práce, náplni práce, pracovnému času a podobne. V poslednej časti sa zameriavame na hodnotenie tohto nástroja respondentmi. Pýtame sa, na čo vlastne slúži, ako pomáha k napĺňaniu deklarovaneho cieľa a aký má dosah na obce a mestá vrátane toho, ako mení interetnické vzťahy a, samozrejme, ako ho vnímajú samotní účastníci programu.

## 4.2 Vnímanie príčin nezamestnanosti Rómov a ich bariér pri vstupe na trh práce

### 4.2.1 Nedostatočná kvalifikácia

Výskum bol realizovaný v lokalitách na západnom, strednom aj východnom Slovensku, ktoré charakterizuje rôzna úroveň zamestnanosti a možností zamestnať sa. Respondenti, či už z radov nezamestnaných Rómov, alebo tých, ktorí s nimi pracujú (starostovia či komunitní pracovníci), vnímali regionálne možnosti najmä na východnom Slovensku ako dôležitú bariéru a možnosti ako značne limitujúce. Napriek tomu uvádzali, že reálne možnosti zamestnania existujú.

Ich pozorovanie potvrdzujú aj citované dostupné dáta UNDP o podieloch k zamestnaným medzi Rómami v porovnaní s geograficky blízkou nerómskou populáciou a naznačujú, že pracovné možnosti existujú, len nie pre Rómov.<sup>199</sup> Najmä v súčasnom období ekonomickej konjunktúry sme naopak zaznamenali výrazný dopyt zamestnávateľov po kvalifikovanej pracovnej sile. Avšak v súlade s dostupnými dátami o dôvodoch nezamestnanosti Rómov<sup>200</sup> sú tieto pozície pre nich nedosiahnuteľné. Najčastejším dôvodom je nedostatočná kvalifikácia. Miestne výrobné podniky, ktoré ponúkajú možnosť sa zamestnať, hľadajú kvalifikovaných pracovníkov napríklad na pozície, ako je nastavovač strojov, operátor strojov, montér, elektrikár, logistik alebo údržbár. Takýmito kvalifikáciami Rómovia z marginalizovaných komunít takmer nedisponujú.<sup>201</sup> Vo väčších mestách respondenti z radov pracovníkov úradov práce a zamestnancov mesta uvádzali prevahu zamestnaneckých ponúk, ktoré vyžadujú vyššie vzdelanie. Opäť takéto pozície boli pre uchádzačov z radov nezamestnaných Rómov z marginalizovaného prostredia nedosiahnuteľné z dôvodu nedostatočného vzdelania. Ako konštatoval jeden z pracovníkov úradu práce:

*U nás prevládajú pracovné miesta, ktoré sú zamerané na administratívne činnosti, potom je to sociálna práca, ktorá tiež vyžaduje určité vzdelanie, veľa pracovných ponúk*

---

199 Pozri v časti 3, vyššie.

200 Pozri v časti 3.2.1, vyššie.

201 *Ibid.*

*je v telekomunikáciách. Sú to také špecifické pracovné miesta... a áno, horšie to majú uchádzači, ktorí nemajú dostatočné vzdelanie.* (R6)

Ako sme argumentovali vyššie, nedostatočná kvalifikácia súvisí s kvalitou vzdelávania a faktickým vylučovaním Rómov najmä z marginalizovaného prostredia z prístupu ku kvalitnému vzdelaniu. To je dôsledok segregácie či už v rámci špecializovaného školstva, alebo aj v rámci bežného vzdelávacieho prúdu a veľmi slabej podpory pri získavaní kvalifikácie na úrovni stredných škôl.<sup>202</sup>

Avšak nedostatočná kvalifikácia je podľa vyjadrení viacerých respondentov niečo, za čo si Rómovia môžu sami. Dôvodom je nechota rómskych rodičov podporovať vzdelávanie u svojich detí. Podľa niektorých z nich rodičia bránia deťom dosahovať vyššie vzdelanie tým, že im neumožňujú študovať na stredných školách:

*Niektoré aj nastúpia na stredné školy, ale keďže majú možnosť ísť na aktivačné práce, tak im nedovolia pokračovať v štúdiu. Alebo že berú dávky... alebo im jednoducho nedovolia doštudovať. Často je to vina aj detí, ale aj vina rodičov, že ich vlastne nenútiť, aby študovali.* (R1)

Podľa tejto respondentky však tento „problém“ sa začína týkať čoraz častejšie aj Nerómov, pretože podľa respondentky začína narastať počet mladých ľudí, ktorí majú ukončené len základné vzdelanie a tým veľmi limitovanú možnosť nájsť si aj reálne zamestnanie.

## **4.2.2 Reprodukcia kultúry nerobenia**

Okrem nedostatočnej kvalifikácie, za ktorú si „Rómovia môžu sami“, vo vnímaní respondentov pracujúcich s Rómami je ďalším zásadným dôvodom nezamestnanosti „strata pracovných návykov“, respektíve nedostatok vzorov u rodičov, ktorí nepracujú. Ako sa vyjadrila jedna respondentka z úradu práce:

*Prvé je výchova v rodine. Ak nie je človek vedený v rodine, že má pracovať, ak rodičia nepracujú, tak nepracujú ani deti. Čiže nevidia príklad v rodine. Máme rodiny, kde rodičia pracovali a pracujú aj deti. A tam, kde rodičia nikdy nepracovali, ich deti ani nemajú pocit, že je to potrebné. Často ani nemajú pocit, nevedia, čo je to pracovný pomer.* (R1)

Ľudia pracujúci s Rómami, s ktorými sme sa rozprávali, obviňovali z nezamestnanosti samotných Rómov a ich hodnotové preferencie. V takýchto a podobných výrokoch rezonuje teória kultúry chudoby, podľa ktorej si chudobní sami spôsobujú svoj stav kultúrnymi voľbami, ktoré im neumožňujú vstup na trh práce.

---

202 Pozri aj k problematike tzv. elokovaných pracovísk stredných odborných škôl v Balážová, *supra* poznámka 49.

Akoby si respondenti nevedomovali dosah štrukturálnych dôvodov nezamestnanosti. To, že pracujú rodičia aj deti, nie je dané len ich vôľou, ale aj množstvom ďalších faktorov, ktoré na nezamestnanosť vplyvajú. Avšak zaujímavé je, že vo viacerých prípadoch si tak respondenti sami oponovali, resp. ich vyjadrenia neboli konzistentné. Na jednej strane si uvedomujú nedostatok pracovných miest a to, že dlhodobá nezamestnanosť môže vytvárať bariéru pre zamestnanie, na druhej strane vidia „problém“ v samotných Rómoch a ich neochote pracovať.

Jednou z mála respondentiek, ktorá pracovala so znevýhodnenými účastníkmi na trhu práce, videla za dôvodmi nezamestnanosti aj nedostatočnú prácu s touto skupinou ľudí. Celková sociálna situácia, teda nielen vzdelanie a „pracovné návyky“, boli podľa nej teda často veľmi dôležitou príčinou, prečo sa nemôžu zamestnať. Niektorí napríklad nemali žiadne finančné prostriedky, aby mohli za prácou dochádzať – „*potrebujú aspoň na začiatku aké-také finančné krytie, aby vôbec mohli chodiť pracovať*“. (R5)

### 4.2.3 Zadlženosť ako bariéra vstupu na trh práce

Jednou z najvýraznejších bariér pri vstupe na trh práce, ktorú spomínala väčšina respondentov, bola zadlženosť a s ňou spojený výkon rozhodnutia exekúciou. V ich prípade je nezamestnanecký status, respektíve stav hmotnej núdze akousi „imunitou“ (R4) voči exekútorovi. Ľudia, ktorí majú „na krku“ exekúcie, sa obávajú vstúpiť do zamestnaneckého úväzku, pretože si myslia, že ich situácia by sa ním len skomplikovala. Pri vysokom dlhovom zaťažení ani nevidia možnosť vďaka práci splatiť svoje dlhy. V prvý deň ako nastúpia do práce, ich nahlási Sociálna poisťovňa a podľa ich názoru rozdiel medzi mzdou a sociálnou dávkou exekútor strháva.

*My sme mali taký jeden extrémny krásny príklad. Mali sme tu pani, ktorá bola v hmotnej núdzi a mala 4 deti a dávky mala vyššie ako príjem, ktorý dostávala v práci. Táto žena mala exekúciu, pri ktorej sa dvojtretinovo zrážalo zo mzdy, v jej prípade z minimálnej, takže dostala 90 eur.* (R4)

V tomto prípade respondentka navrhovala, že tému exekúcií treba riešiť komplexnejšie, ako už na tom pracuje ministerstvo spravodlivosti. Pre ľudí by nemala byť práca, resp. zamestnanie demotivujúce a mali by vidieť možnosť vďaka nej sa zbaviť dlhov. Podľa nej ak človek prejaví vôľu pracovať, dostane pracovnú príležitosť a bude pracovať „povedzme aspoň dva roky“, dlhy sa mu odpustia. Súčasný exekučný zákon je podľa nej veľmi nevýhodný a vytvára obrovskú bariéru pre reálne možnosti zamestnania sa ľudí, ktorí sa ocitli v ťažkej životnej situácii.

*Potom ešte jeden prípad je tu taký zvláštny, mám tu jedného chlapca, ktorý má veľké dlhy, on tvrdí, že sa tam nie vlastnou vinou dostal, asi nikomu ručil, a i tak má nedo-*



*platky v poisťovniach a všelikde. On by bol schopný, on by robil, no hovorí, že sa nemôže ani jednoducho zamestnať, nebude teraz 5 rokov robiť, aby zas nemal nič a všetko mu zobrali, lebo bude to splácať a doplacať v poisťovni za niekoho. Jednoducho toto je skôr problém. Sú medzi nimi aj ľudia, čo chcú aj do roboty ísť, ale nevidia v tom zmysel. (R7)*

Tieto výroky sa zhodujú s pomerne rozšírenými predstavami o tom, akým spôsobom funguje exekučné konanie. Otázne je, či v kontexte úvahy o bariérach pri získaní zamestnania, ktoré tvoria dlhy a ich vymáhanie prostredníctvom exekúcií, nie sú skutočnými bariérami a mýtami o tom, koľko zamestnávateľ zo mzdy môže najviac strhávať. Totiž v prípade uvádzanej matky zamestnanej za minimálnu mzdu, posudzovanú so štyrmi osobami, je nemožné, aby jej zostalo len 90 eur. Pri exekúcii zo mzdy, ktorej výšku vypočítava zamestnávateľ, musí z čistej mzdy ponechať 100 % sumy životného minima (momentálne 198,09) a 25 % sumy na manžela alebo manželku, ale aj dieťa.<sup>203</sup> V prípade dvojtretinovej zrážky pri minimálnej mzde sa podľa našich výpočtov strhávaná suma pohybuje okolo 61 eur mesačne, pričom by jej zostalo približne 365 eur. Je, samozrejme, možné, že dochádza k nesprávnemu výpočtu výšky zrážaného dlhu a nemáme tiež úplné informácie o tom, v ktorom roku sa prípad udial a či išlo o plný, polovičný alebo štvrtinový úväzok. **V každom prípade sa ukazuje ako dôležité, aby ľudia v pomocných profesiách pracujúci s ľuďmi v hmotnej núdzi či celkovo s ľuďmi z nízkoprijmových zamestnaní, vedeli správne svojim klientom poradiť a pomôcť im brániť sa proti napríklad zlým výpočtom strhávanej sumy.**

#### **4.2.4 Vysoké odvodové zaťaženie a vytlačanie na čierny trh práce**

Významnou bariérou, ktorú respondenti často uvádzali, boli nízke mzdy pri pozíciách vyžadujúcich nízku kvalifikáciu alebo v regiónoch s nižšími možnosťami nájsť si prácu. Zamestnanie si vyžaduje mnohé ďalšie náklady na cestovanie, ošatenie, stravu, starostlivosť o deti v prípade zamestnania rodiča a mnohé ďalšie. V tom prípade je rozdiel medzi dávkou v hmotnej núdzi (prípadne navýšenou o aktivačný príspevok) spolu s dotáciami napríklad na stravu pre deti v škole len minimálny. Pre mnohých môže byť motivácia ľudí hľadať si prácu, zamestnať sa alebo cestovať za prácou veľmi nízka. Opäť zaujímavé je, že napriek tomu, že zákon o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý už niekoľko rokov umožňuje na určité obdobie súbeh minimálnej mzdy a dávky v hmotnej núdzi, respondenti nespomínali, resp. o tejto možnosti nevedeli.

---

<sup>203</sup> Paragraf 1, Nariadenie vlády č. 268/2006 Z. z. o rozsahu zrážok zo mzdy pri výkone rozhodnutia v platnom znení. Nevieme však, v ktorom roku sa tento prípad udial. Náš výpočet sme uviedli z roku 2014, keď bola minimálna mzda v čistom vo výške 304 eur.

Respondenti z radov úradov práce a zamestnancov miest a obcí si myslia, že nezamestnanosť marginalizovaných Rómov súvisí aj s vysokým odvodovým zaťažením pre zamestnávateľov. Domnievali sa, že pre zamestnávateľov je v súčasnosti pracovná sila veľmi drahá a pri vytvorení riadneho pracovného miesta buď na dohodu o vykonaní práce, pracovnej činnosti, alebo na pracovný úväzok je odvodové zaťaženie zamestnávateľa také vysoké, že mnohí jednoducho nie sú schopní pracovné miesto vytvoriť. Alebo aj pri vytvorení poskytnúť zamestnancom takú mzdu, aby bola pre nich skutočne motivujúca zamestnať sa na trvalý alebo čiastočný úväzok. Vzniká tak podľa nich paradoxne situácia, keď existuje aj pracovná sila, aj potreba pracovných miest, avšak na žiadnej zo strán nie je dostatok reálnych možností, aby sa táto potenciálna ponuka s potenciálnym dopytom stretli. To platí aj pre zamestnávanie v rámci mesta alebo obce:

*System musí s tým niečo urobiť, aby sa zamestnanosť zvýšila a aby sa zamestnávateľom oplátilo vytvárať pracovné miesta. Veď ja viem na úrade, koľko som chcela tých nástrojov využiť a prednostovia ma vždy vyhodili, že nie, pre nás je to veľmi drahé, my nemáme na to, ale keby nebolo také veľké odvodové zaťaženie a nezaťažilo by to rozpočet mesta, tak by sme ich vytvorili, roboty je dosť. (R4)*

V duchu zistení UNDP a ďalších vysoké odvodové zaťaženie vytláča Rómov s nízkou kvalifikáciou na trh nelegálneho zamestnávania. To sa v krátkodobom horizonte javí ako relatívne výhodné tak pre zamestnancov, ako aj pre zamestnávateľov. Zamestnanci nestratia nárok na dávku v hmotnej núdzi. (To by sa dalo v prípade zamestnania dočasne riešiť práve súbehom mzdy a dávky.) Zamestnávateľia sa vyhnú vysokému odvodovému zaťaženiu. Takíto „zamestnanci“ však nemajú žiadnu ochranu Zákonníka práce, ani čo sa týka prepúšťania, ani pracovných podmienok. Nepredpokladáme, že zvýšenie kontroly nelegálnej práce buď inšpekčnými nástrojmi, alebo represiou, t. j. vyžadovaním odpracovania dávky v hmotnej núdzi (aby nemali „čas“ na čiernu prácu), povedie k znižovaniu čiernej práce a k vyššej zamestnanosti.

#### **4.2.5 Nevhodne nastavené podmienky štátom dotovaných miest**

Pre Rómov s nízkou kvalifikáciou tak zostávajú takmer jedinými dostupnými legálnymi zamestnaniami, aj keď v obmedzenom počte, tie, ktoré ponúkajú mestá a obce, ktoré sa zapájajú do projektov z európskych štrukturálnych fondov. Ide o dotované pozície v rámci aktívnej politiky trhu práce:

*Veľa projektov je teraz namierených na obce, samosprávu a v rámci týchto projektov starostovia zamestnávajú týchto ľudí... lebo projekty sú aj tak konštruované, na uchádzačov, ktorí sú dlhodobo nezamestnaní alebo majú nízke vzdelanie, alebo majú nad 50 rokov. (R6)*

*Európsky sociálny fond začal podporovať vytváranie pracovných miest a veľmi šikovne to vymysleli, že urobili národné projekty aj pre samosprávu, lebo tam je niekde až 90-percentné preplácanie celkovej ceny práce, čo je pre obce a pre občianske združenia veľmi výhodné. (R1)*

Výhodou vytvárania zamestnaneckých pozícií obcami a mestami je, že najmä v menších lokalitách môže mať samospráva dobrý prehľad o svojich obyvateľoch, ich kvalifikácii a možnostiach. Podľa jedného z respondentov sa preto lepšie osvedčilo zamestnávanie ľudí v rámci sociálnych podnikov vytváraných obcami než prostredníctvom iných zamestnávateľov.

Avšak pri obsadzovaní na tieto pozície, obce a mestá narážajú na administratívne prekážky. Konkrétne podmienky, ktoré sú stanovené v týchto projektoch, sú často veľmi rigidné a aj ľudia, ktorí si nevedia nájsť prácu, majú dostatočné vzdelanie a je aj možnosť nájsť im pracovné miesto, nemôžu byť zamestnaní, lebo nespĺnia niektorú zo stanovených podmienok.

Príkladom je situácia jednej Rómky zo stredného Slovenska: My sme mali takú situáciu, veľmi šikovnú, mladú uchádzačku o zamestnanie, mala skončené aj učňovské vzdelanie, mala 23 rokov a pre nás spĺňala všetky podmienky, lenže nebola dlhodobo nezamestnaná a tým nespĺnila podmienku. (R4)

Podmienka dlhodobej nezamestnanosti v praxi vedie k tomu, že ak nezamestnaní ľudia vedia, že v súčasnosti alebo v budúcnosti bude možnosť zamestnať sa v rámci národného projektu, radšej zvolia zotrvanie v nezamestnanosti, neprijmú žiadne pracovné miesto, ani na polovičný úväzok alebo na kratší čas, lebo vypadnú z evidencie dlhodobo nezamestnaných a nebudú sa môcť zamestnať v tomto projekte. To platí aj pre aktivačný príspevok:

*O tej prvej možnosti (zamestnanie v projekte, pozn. autorky) mnohí nevedia. Ale všetci vedia o tom, že keď je dlhodobo nezamestnaný a ešte poberá dávku a chce poberať dávku v hmotnej núdzi, to znamená, že opäť musí splniť kritériá na aktivačný príspevok. Ak ich nespĺní, tak stratí nárok na paragraf 12. (R4)*

Nezamestnaní sa potom veľmi bránia prijať prácu na kratší pracovný úväzok, povedzme len na pár mesiacov aj v prípade, že by bola mzda motivačná a dostatočne vysoká, lebo po jej skončení a strate statusu dlhodobej nezamestnanosti sa ich situácia opäť skomplikuje a finančná situácia zhorší.

Tým sú potom vlastne rôzne aktivačné nástroje (aktivačný príspevok alebo krátkodobé zamestnanie v určitom projekte) nástrojmi „deaktivácie“ nezamestnaných, pre ktorých je dlhodobá nezamestnanosť dôležitým kritériom, vďaka kto-

rému môžu (ale aj nemusia) v budúcnosti získať dotované pracovné miesto alebo udržať si aktívny príspevok.

Notorický problém s týmto typom projektov, s ktorými majú obce a mestá skúsenosti aj z predchádzajúceho programového obdobia, však spočíva v ich ekonomickej neudržateľnosti po uplynutí projektu. Samosprávy nemajú vlastné finančné kapacity na dotovanie týchto pracovných miest. Súčasne výraznejšie absentuje mechanizmus, akým by boli zamestnanci na dotovaných pracovných pozíciách podporovaní v prechode na otvorený trh práce. V duchu zistení UNDP úrady práce poskytujú len veľmi slabú asistenciu pri hľadaní práce nezamestnaným z marginalizovaného prostredia.<sup>204</sup> Celkovo ekonomické zisťovania o nástrojoch aktívnej politiky na trhu práce sú pomerne skeptické, čo sa týka efektívnosti priamych dotácií na vytváranie pracovných miest. Ukazuje sa, že takáto časovo obmedzená podpora môže mať dokonca negatívny dosah na zamestnanosť. Zdá sa, že z dlhodobého hľadiska je efektívnejšie prijímať opatrenia na zvyšovanie kvalifikácie ľudských zdrojov.<sup>205</sup>

#### 4.2.6 Diskriminácia

Medzi ľuďmi, ktorí pracujú s Rómami či už na úradoch práce, alebo ako zamestnanci obcí a miest, len veľmi málo z nich vníma ako dôvod nezamestnanosti diskrimináciu. V našom výskume sme sa stretli len s jedinou respondentkou, ktorá uviedla aj diskrimináciu ako dôležitú príčinu nezamestnanosti Rómov. Podľa nej je veľmi dôležitým sprievodným javom nezamestnanosti, ktorú je možné vidieť vtedy, keď začnete s Rómami pracovať a snažiť sa im pomôcť nájsť prácu. Ani v prípade mladých ľudí s dostatočným vzdelaním, „pracovnými návykmi“ (ako ich vyžadujú zamestnávateľa).

*A teda aj z vlastnej praxe sme zistili, že to pretrváva... aj s naším odporúčaním bolo miesto voľné dovedy, kým nezistili, že ide o Róma. Prišlo vzdelané dievča, malo sociálnu prácu a nedostalo sa. Trebárs ani odborník, ktorý mal kvalifikáciu, sa nedostal.*

Práve preto sa v projekte, ktorý koordinovala, snažila poukazovať na pozitívne príklady a chváliť zručnosti Rómov aj pred zamestnávateľmi. Tí neraz poukazujú na to, že mnohí Rómovia sú oveľa zručnejší a kvalitnejší pracovníci ako Nerómovia.

Zaujímavé je, že v hodnotení nezamestnanými Rómami sa najčastejšie objavila diskriminácia ako najzásadnejší dôvod ich nezamestnanosti. Často nevideli ani zmysel uchádzať sa o pozície, ktoré podľa nich neboli Rómom ani otvore-

---

204 Pozri vyššie v časti 3.4.

205 Harvan, *supra* poznámka 125, s. 5 – 7.

né. Druhým najdôležitejším faktorom bolo vzdelanie a nedostatočná kvalifikácia, ktorá mala za následok aj prepustenie z existujúceho miesta:

*Ja som robil v takej drevárni, ale dávno ma už vyhodili, lebo bolo treba výučný list... tu je ťažké bez toho sa zamestnať. (R3)*

#### **4.2.7 Lenivosť ako dôvod nezamestnanosti?**

V postojoch verejnosti, ako aj politickej komunikácie elít je často prítomné vysvetlenie zlej sociálnej situácie Rómov ich osobitnými kultúrnymi vlastnosťami, najčastejšie lenivosťou alebo pohodlnosťou byť „odkázaní“ na sociálne dávky. Ako ukázali diskurzívne analýzy pri zavádzaní workfare politik, tieto opatrenia vychádzajú predovšetkým z predstáv, že najzásadnejším dôvodom nezamestnanosti a chudoby Rómov je ich lenivosť. Navyše dávky v hmotnej núdzi sú natoľko štedré, že sa Rómom (a špecificky im, na Nerómov táto predstava obvykle neplatí) pracovať jednoducho neoplatí. Aktivácia je potom vnímaná ako nástroj „donútenia“ pracovať a vytvorenia pracovných návykov (viac v časti Koncept aktivácie). Preto sme sa vo výskume sčasti venovali aj tomu, ako to vnímajú ľudia, ktorí s Rómami pracujú, alebo ktorí zodpovedajú za fungovanie a aplikovanie tzv. aktivačných nástrojov – starostovia, sociálni pracovníci, zamestnanci komunitných centier, úrady práce a iní aktéri.

V našom výskume sa tento stereotyp síce objavil, ale nebol prítomný u všetkých. Tým, že respondenti z výskumu pracujú s Rómami každodenne, mnohí z nich dokážu rozlišovať medzi jednotlivými ľuďmi. Viacero respondentov vyslovene uviedlo, že „lenivosť“ alebo neochota pracovať nie je špecifickou charakteristikou Rómov.

*Chcú robiť, nie všetci to zvládnu, ale sú takí, čo makajú, hej, a robia napríklad v lese, ťažko robia za pár korún, ale vedia, že každý deň ich dostanú. Úplne nevidí, čo sa tam deje, ale viem, že chodia do práce, len aby zarobili. Nikto z bielych by vám nešiel takú ťažkú prácu robiť. (R1)*

To sa prejavuje okrem iného aj tým, že napriek nezamestnanosti mnohí pracujú na fuškách, dokážu sa o seba postarať v istom zmysle napriek neefektívne nastavenému systému. Podľa jednej z respondentiek ani v prípade dlhodobej nezamestnanosti nestrácajú pracovné návyky, lebo pri dobrom vedení dokážu pracovať intenzívne a svedomito.

Rómovia z marginalizovaného prostredia sú niekedy zamestnávaní v rámci projektov financovaných zo štrukturálnych fondov na dotovaných pracovných miestach, napríklad na pozície členov tzv. rómskych hliadok. Takéto pozície sú časovo ohraničené. Po skončení národného projektu strácajú svoje zamestna-

nie a neprekvapuje, že nie sú ochotní pracovať na tej istej pozícii len za dávku v hmotnej núdzi – čo môže byť interpretované ako neochota pracovať.

*Keď nastúpil na ten projekt, rómske občianske hliadky, dostal mzdu, tak si povedal: no tak projekt sa skončil, ideme naspäť, toto nie, keďže to bolo platené, už to robiť za túto malú dávku nebudem – logicky odmietol. (R1)*

Respondenti namiesto paušalizovania skôr spomínali isté skupiny ľudí, ktoré sú ťažko zamestnateľné pre viaceré faktory. Napríklad nedostatočné vzory z domu alebo okolia, alebo atmosféra v segregovaných lokalitách, kde nepracuje nikto, pôsobia na mladých ľudí demotivačne. Tí, ktorým sa podarí vymaniť sa z takejto atmosféry, obvykle odchádzajú a nevracajú sa do pôvodných lokalít, čím sa nevytvára dostatočný sociálny kapitál medzi ľuďmi.

Zároveň pri dlhodobej nezamestnanosti a nedostatočnej externej motivácii dochádza u mnohých ľudí k akejsi letargii, ktorá vedie k vytváraniu dlhov a rezignácii na svoju situáciu. To platí rovnako pre Rómov, ako aj Nerómov. Nedostatočný sociálny kapitál zas vedie k tomu, že sa nedostávajú k potrebným informáciám, respondenti hovorili o „nevedomosti“, z ktorej pramení neschopnosť a nemožnosť získať informácie o potenciálnych možnostiach zamestnať sa alebo riešiť svoju situáciu. Zároveň sa vytvárajú aj určité múry medzi poskytovateľmi sociálnej a inej pomoci a tými, ktorí by ju mali dostávať.

*My o tých ľuďoch často nevieme a vieme o nich možno až vtedy, keď prídu k nám a už je neskoro, hej. Že tí ľudia sa často hanbia, majú zábrany a my o nich nevieme. A spadnú tam, kde sa to už nedá udržať a potom sa snažíme im nájsť zamestnanie alebo niečo, obteľfonovať starostov, že, prosím, zoberte ich aspoň na chvíľu. (R1)*

V jednom prípade respondent hovoril o povahových vlastnostiach, keď niektorí ľudia jednoducho nevedia nájsť v sebe dostatok zručností alebo síl, aby si hľadali a udržali prácu. Podľa neho sa to potom odráža aj v spôsobe bývania a v celkovom životnom štýle. Takí ľudia podľa neho potrebujú nad sebou neustále určitú kontrolu a „donucovanie“, aby boli schopní túto situáciu riešiť (R8). **S tým súvisí aj nedostatok sociálnej práce alebo poradenstva.** Ak sa ľudia ocitnú v ťažkej životnej situácii, obvykle sa nemajú s kým poradiť, nemajú ako získať informácie o možnostiach riešenia svojej situácie. Podľa jednej z respondentiek (R1) by mali existovať občianske združenia alebo centrá, kde by ľudia dostávali nielen faktické informácie o voľných pracovných miestach, ale kde by sa mohli aj „vyžalovať, postažovať a poradiť“.

Objavili sa však aj stereotypy, ktoré je možné vidieť aj vo výskumoch verejnej mienky. Kým jedna z respondentiek videla štruktúrny kontext a chápala, že za určitými prejavmi stoja isté príčiny, ktoré stoja mimo samotných Rómov, iní ich

pripisovali „kultúre“ a odlišnosti Rómov. V rozhovoroch sa objavovali výroky o tom, že Rómovia majú inú kultúru, sú neprispôsobiví či „neporiadni“.

*Oni sú iní kultúrou, ich zmysľaním. Najmä keď sú pokope – je tam problém, napríklad keď chodia do roboty, tak idú všetci spolu, už sa dostali na takú úroveň, že sa poskladajú na auto a sú tam aj muži, aj ženy a sú z toho problémy, žiarlivosť, a tak. (R3)*

Aj zamestnávateľia niekedy považujú Rómov za neprispôsobivých a odmietajú s nimi pracovať najmä preto, že ostatným zamestnancom prekáža ich správanie – „lebo oni sú v rámci pracoviska takí neprispôsobiví, takí neporiadni a ostatným zamestnancom to potom prekáža“.

Niektoré skupiny ľudí považujú respondenti za prakticky nezamestnateľné – v prípade, že ide o ťažko zdravotne znevýhodnených ľudí, prípadne alkoholikov alebo ľudí s vážnym mentálnym postihnutím, u nich je takmer nulová pravdepodobnosť, že dostanú aspoň nejakú prácu. To isté platí aj o ľuďoch žijúcich v absolútnej chudobe:

*Viete, oni sú také žijúce mŕtvoľy, sú slabí, nenajedení, my sme radi, že aspoň idú po meste a zbierajú nejaké papieriky... nepovedal by som, že medzi nimi rómska komunita prevláda... je to taký mix, ale povedal by som, že možno je tam aj viac bielych.*

*No jasné, viem, že pili, takže kto to bude dnes tolerovať? Na tomto... takže keď je niekto pod vplyvom stále, jednoducho ho nikto nezamestná a viem, že mali dobré roboty niektorí, že boli šikovní, že to vedia... sú to mechanici, ten, čo robil opravára, jednoducho, keď už došiel do roboty a mal vypité, zastavil sa v staničnom bufete na prvé pivo hneď ráno, tak to nebude riskovať dnes zamestnávateľ, keď bude mať nejaký úraz alebo sa mu niečo stane. (R8)*

Podľa viacerých z nich treba zodpovednosť za túto situáciu hľadať v kombinácii faktorov. Individuálne zlyhania sú jedným z nich – nevedomosť, povaha človeka, upadnutie do spomínanej letargie. Podľa niektorých človek nesie zodpovednosť za svoj život a musí sa snažiť vymaniť sa zo zložitej situácie aj svojimi vlastnými silami. Povahové vlastnosti potom rozhodujú o tom, či človek danú situáciu zvládne, alebo upadne do problémových psychických stavov, ktoré mu znemožňujú riešiť svoju situáciu vlastnými silami. Štrukturálne problémy ako príčinu nezamestnanosti spomínali respondenti v širších súvislostiach, ktoré sú popísané vyššie – celkové nedostatočné pracovné príležitosti, diskriminácia Rómov a nedostatok podporných služieb možno označiť ako najdôležitejšie z nich.

Zodpovednosť štátu bola spomenutá len v jednom prípade, keď starosta obce konštatoval, že štát núti obce do integrácie Rómov, avšak neposkytuje dostatočné možnosti, ako to urobiť. Štát by mal podľa neho viac vytvárať príležitosti na lepšie bývanie, možnosti zamestnania a podobne. Zároveň by sa mal podľa neho starať

o to, aby znevýhodnené skupiny neboli koncentrované – aby boli možnosti mobility za prácou a lepšími podmienkami. Jeho vyhlásenie však pripomína skôr politiky násilného rozptylu počas socializmu, ktoré však boli viac sociálnym inžinierstvom a nevedli k zlepšovaniu situácie, v mnohých prípadoch skôr naopak:

*Ako pani Merkelová chce rozptýliť migrantov kvotáciou, tak v rámci Slovenska, kvotáciou alebo vytváraním podmienok na bývanie, vzdelávanie, to by sa tiež dalo docieľiť. (R2)*

## **4.3 Prax zavádzania povinnosti odpracovať DvHN**

Povinnosť odpracovať základnú dávku v hmotnej núdzi je v dôvodových materiáloch prezentovaná ako politika určitej aktivácie. Vo verejnom diskurze ju však jej tvorcovia vnímali skôr ako nástroj „prevýchovy“ a zmeny nedostatku pracovných návykov a lenivosti u dlhodobo nezamestnaných. V predchádzajúcej časti však aj samotní respondenti, ktorí majú vplyv na zavádzanie politik štátu, vymedzili ako výraznejšie bariéry nedostatok kvalifikácie a pracovných príležitostí pre dosiahnutú kvalifikáciu, zadlženosť či diskrimináciu. Potvrdili tak expertné dáta, nie politicky konštruované dôvody lenivosti a nedostatok pracovných návykov. Napriek tomu respondenti, s ktorými sme robili rozhovory a ktorí majú na starosti organizáciu týchto prác, pri jej zavádzaní spolupracujú. V nasledujúcej časti sa zameriame práve na administráciu a organizáciu týchto prác.

### **4.3.1 Administratívna náročnosť**

Zavedenie aktivačných nástrojov v skúmaných lokalitách, najmä odpracovania DvHN, si vyžaduje značnú administratívnu prípravu. Podľa respondentov z jednej zo skúmaných mestských lokalít si táto príprava vyžiadala približne pol roka (od septembra 2014 do marca 2015), počas ktorého Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVR) komunikoval predovšetkým so starostami/starostkami obcí vo svojej pôsobnosti o spôsobe zavedenia odpracovania DvHN, ich úlohe v tomto procese a možnostiach spolupráce s ÚPSVR. Okrem komunikácie s obcami musel ÚPSVR pripraviť celý proces aj administratívne, uzatvoriť zmluvy s obcami a inými aktérmi zapojenými do celého procesu, poistiť budúcich pracovníkov, zabezpečiť bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci a prostredníctvom verejného obstarávania pripraviť pracovné náradie a ďalší materiál potrebný pri prácach v jednotlivých lokalitách.

Obce a mestá, ktoré sa rozhodli zaviesť povinnosť odpracovať základnú dávku v hmotnej núdzi, mali typicky predchádzajúcu skúsenosť s aktivačnými prácami. Jednotlivé obce v skúmaných okresoch sa však líšili v tom, do akej miery za-



viedli alebo zotrvali vo využívaní ostatných aktivačných nástrojov, teda nielen odpracúvania DvHN.

### **4.3.2 Spolupráca s úradmi práce**

S porovnaním s aktivačnými prácami, resp. menšími obecnými službami, tento „nový systém“ vyžaduje ešte výraznejšiu spoluprácu obcí s úradmi práce, ktoré vedú mesačné výkazy o poberateľoch DvHN. Tie sa každý mesiac menia. Súčasne obce vedú evidenciu dochádzky ľudí v HN do práce, stanovujú obsah práce, teda aké konkrétne práce budú ľudia v obci vykonávať, tieto práce koordinujú a aj kontrolujú ich vykonanie. Nepísaným pravidlom, ktoré funguje v skúmaných lokalitách, je, že obce sa snažia nájsť nezamestnaným prácu aspoň čiastočne zodpovedajúcu ich vzdelaniu a schopnostiam. Respondenti v skúmaných lokalitách potvrdili, že sa snažia ľudí s vyšším vzdelaním prideliť skôr na administratívne práce alebo pomoc v školských zariadeniach, alebo zariadeniach sociálnych služieb. Ľudia s nižším vzdelaním vykonávajú takmer výlučne upratovacie práce v rámci obce.

### **4.3.3 Dosah na využívanie ďalších nástrojov aktívnej politiky trhu práce**

Keďže zavedenie tzv. nového systému je pre obce pomerne organizačne náročné (čím vyšší počet ľudí v HN má obec, tak tým je organizovanie práce pre nich náročnejšie), niektoré obce majú potom oveľa menšiu kapacitu využívať ostatné aktivačné nástroje, konkrétne aktivačný príspevok (§ 12) a ďalšie (§ 52), ktoré umožňujú nezamestnaným a ľuďom v HN si zvýšiť základnú dávku v HN o ďalšiu sumu. Značný dosah to má najmä na ľudí v obciach a regiónoch, kde sú samosprávy prakticky ich jediným „zamestnávateľom“, teda tam, kde je vysoká miera nezamestnanosti a šanca nájsť si legálnu prácu je takmer mizivá.

Samosprávy pritom nemajú povinnosť využívať ostatné aktivačné nástroje, ktoré umožňuje zákon o pomoci v hmotnej núdzi alebo zákon o službách zamestnanosti. Skúmané obce zavedením povinného odpracúvania DvHN využívajú tieto možnosti v menšej miere, pretože musia značnú časť svojej kapacity venovať organizovaniu prác pre ľudí v HN, ktorí si odpracúvajú základnú DvHN.

Po zavedení povinného odpracovania DvHN v skúmaných lokalitách podľa respondentov došlo čiastočne k zníženiu poberateľov tejto dávky. Avšak k zníženiu pravdepodobne došlo z viacerých dôvodov a to najmä ekonomickej konjunktúry, ktorá priniesla nové pracovné príležitosti.

#### 4.3.4 Fungovanie aktivačných nástrojov v súčasnosti

V lokalitách zaradených do nášho výskumu využívali samosprávy aktivačné nástroje a ďalšie možnosti zamestnávania nezamestnaných ľudí v rôznej miere. Okrem aktivačných nástrojov, na ktoré sa sústreďoval náš výskum – odpracovanie základnej DvHN (§ 10), obce využívali aj aktivačný príspevok (§ 12) a najmä príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj (§ 52 zákon o službách zamestnanosti) a príspevok na činnosť formou dobrovoľníckej služby (§ 52a zákon o službách zamestnanosti). Zákon o službách zamestnanosti v § 50 upravuje aj ďalšie možnosti podpory zamestnanosti, ktoré môžu obce a mestá využívať, tieto sa však v praxi neobjavujú v takom rozsahu, ako nami sledované aktivačné nástroje podľa zákona o pomoci v hmotnej núdzi (§ 10 a § 12).

V rámci okresov, v ktorých sa nachádzajú lokality zaradené do nášho výskumu, bolo odpracúvanie DvHN organizované vo väčšine prípadov samosprávou, zvyšok tvorili iné organizácie, ktoré uzatvorili dohodu s Úradom práce, sociálnych vecí a rodiny, na základe ktorej tieto práce organizovali. V jednom z miest bolo odpracúvanie DvHN realizované prostredníctvom obchodnej spoločnosti, ktorú založilo mesto. Firma mesačne organizuje prácu približne pre 25 ľudí v HN, z ktorých časť neprejavuje vôbec záujem stanovené hodiny odpracovať. V rámci tohto okresu v prípade niektorých obcí nebolo odpracúvanie DvHN vôbec realizované, pretože obce neprejavili záujem organizovať práce pre ľudí v HN z dôvodu ich nízkého počtu. V obci na západnom Slovensku s pomerne nízkym podielom nezamestnaných momentálne samospráva organizuje odpracúvanie DvHN len približne pre desiatku ľudí v HN, čo je podľa starostu obce výrazne menej než v minulosti, keď obec organizovala pre nezamestnaných tzv. verejnoprospešné práce.

Vo väčšom meste na strednom Slovensku využíva samospráva na „zamestnávanie“ nezamestnaných a ľudí v HN viaceré možnosti, ktoré umožňuje súčasná legislatíva. Jednak je to odpracovanie DvHN, aktivačný príspevok, ale aj ďalšie nástroje, ktoré upravuje zákon o službách zamestnanosti. V čase realizácie výskumu napríklad mesto organizovalo prácu pre 40 ľudí na základe § 10, pre 38 ľudí na základe § 12, ďalej 35 ľudí bolo zamestnaných na základe § 52 a 22 na základe § 52a. V rámci menších obcí na východnom Slovensku dávku v hmotnej núdzi si odpracovávalo približne 10 osôb, čo podľa našich odhadov bolo výrazne menej ako poberateľov dávky v hmotnej núdzi, ktorí tejto povinnosti podliehali. V niektorých prípadoch sme nevedeli túto informáciu od povinných inštitúcií zistiť.

#### 4.3.5 Pracovný čas

Ľudia v hmotnej núdzi majú povinnosť odpracovať pre obec mesačne 32 hodín. Zákon stanovuje výnimky, keď ľudia v HN nemusia túto povinnosť splniť – na-

príklad ak ide o nezaopatrené dieťa, invalida, poberateľa starobného dôchodku, osobu s ťažkým zdravotným postihnutím, osobu, ktorá si zvyšuje kvalifikáciu formou denného štúdia, osamelého rodiča, osoby, ktoré sa zúčastňujú na aktívnych prácach za aktívny príplatok, rodič s dieťaťom do troch rokov alebo osamelý rodič s dieťaťom do šiestich rokov.<sup>206</sup>

V našich výskumných lokalitách bol pracovný čas na odpracovanie DvHN upravený rôzne. Obvykle bol stanovený po dohode obecného/mestského úradu a úradu práce, sociálnych vecí a rodiny. V niektorých lokalitách prihliadali aj na potreby nezamestnaných, napríklad v prípade žien s maloletými deťmi bolo stanovené, že denne odpracujú len 4 hodiny (teda celkovo 8 x 4 hodiny mesačne). Takýto pracovný čas bol tiež stanovený v prípade nezamestnaných, u ktorých predpokladali, že by 8 hodín denne nezvládli odpracovať, napríklad zo zdravotných alebo iných osobných dôvodov. Neoficiálne sa tiež prihliadalo na to, že pre niektorých ľudí v HN je výhodné čím skôr odpracovať stanovený čas, napríklad v jednom pracovnom týždni (4 x 8 hodín v priebehu jedného týždňa), pretože potom môžu chodiť na brigády alebo pracujú na čierno. Ponuka práce, pracovné termíny a časy súvisia tiež s počtom ľudí v HN a objemom práce, ktorý musí obec pre týchto ľudí zorganizovať. V lokalitách s vysokou mierou nezamestnanosti a vysokým počtom ľudí v HN dochádza k tomu, že ľudia pri odpracúvaní DvHN a aktívneho príspevku „rotujú“. To znamená, že nepracujú každý mesiac, ale aby sa najmä v prípade odpracovania DvHN vystriedali všetci, pracujú napríklad len každý druhý mesiac.

### 4.3.6 Odpracovanie DvHN a aktívnych prác

V prípade aktívneho príspevku bola situácia odlišná, keďže aktívny príspevok bol často vnímaný ako „odmena“ pre tých ľudí v HN, ktorí sa v práci osvedčili. V lokalitách s vysokou nezamestnanosťou sa samosprávy snažia na aktívny príspevok zamestnať aspoň niekoho z rodiny, ktorá je v hmotnej núdzi, pretože to vnímajú ako spravodlivejšie. V našom výskume sa objavili viaceré často nepísané kritériá, ktoré samosprávy uplatňujú pri zaraďovaní ľudí v HN na aktívny príspevok, alebo ďalšie nástroje podpory zamestnávania ľudí. Okrem už spomenutých (samospráva má s nezamestnaným dobré skúsenosti, na aktívny príspevok pracuje aspoň jeden člen rodiny), niektorí respondenti vyslovili podozrenie, že dochádza ku korupcii ľudí, ktorí o zaraďení na práce rozhodujú, teda nezamestnaný musí zaplatiť za to, aby bol zaraďený na práce, za ktoré získa okrem základnej DvHN aj aktívny príspevok. V rámci nášho výskumu sme zistili, že po zavedení odpracovania DvHN organizujú samosprávy práce spojené s aktívnym príspevkom v menšom rozsahu. Dôvodom je, že obec už nemá kapacitu organizovať prácu pre nezamestnaných a ľudí v HN vo väčšom rozsahu. Alebo prácu spojenú s aktívnym príspevkom neorganizuje, ak sa vedenie obce domnieva, že

---

206 Pozri § 9 od. 8 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, *supra* poznámka 117.

aktuálne nemá „vhodných“ ľudí, ktorým by mohla aktivačné práce a aktivačný príspevok ponúknuť.

V zásade tiež platilo, že čím väčší objem práce musí obec zorganizovať, tým menej dokáže prihliadnuť na individuálne charakteristiky, prípadne potreby nezamestnaných týkajúce sa ich vzdelania alebo času.

### **4.3.7 Náplň práce**

V prípade povinného odpracúvania DvHN išlo takmer výhradne o rôzne upratovacie práce v rámci obce/mesta, i keď samosprávy sa snažia nevnímať túto kategóriu ľudí ako uniformnú. Vo výskumných lokalitách sa snažili ľudí s vyšším vzdelaním prideliť na prácu, ktorá by skôr zodpovedala ich kvalifikácii a schopnostiam, napríklad nejaké pomocné administratívne práce, pomoc v školách alebo zariadeniach sociálnych služieb. Zaradenie poberateľov DvHN na takýto typ práce však bolo skôr výnimočné. Išlo skôr o prácu za aktivačný príspevok.

Čo sa týka technických a upratovacích prác, ktoré ľudia v HN vykonávali, väčšinou išlo o práce, ktoré sú jednoduché, nebolo potrebné mať nejaké zručnosti, ako napríklad ovládať nejaký stroj alebo zariadenie. Táto práca teda nie je náročná na výkon ani zručnosti. Avšak nezamestnaní nemali príležitosť nadobudnúť nové schopnosti a zručnosti. Pri organizovaní práce pre ľudí v hmotnej núdzi podľa obcí a miest očakávali nižšiu pracovnú disciplínu – objavili sa napríklad problémy s porušením bezpečnosti pri práci, alkohol a podobne. Rovnako platí, že obce rátajú s tým, že pracovné nasadenie ľudí v hmotnej núdzi nie je vysoké. Obce sa im preto snažia objem a časový harmonogram práce prispôbiť.

### **4.3.8 Koordinácia a kontrola práce**

Zo zavádzaním povinnosti odpracovať základnú DvHN sa zvýšil objem koordinácie práce obcí a miest – prácu pre poberateľov dávok hmotnej núdze musia prideliť, skontrolovať jej výkon a uskutočniť kontrolu. Samosprávy v skúmaných lokalitách na túto prácu využívali svojich zamestnancov alebo vytvorili pracovné miesto/miesta koordinátorov, ktoré financovali prostredníctvom niektorého z nástrojov na podporu zamestnanosti (podľa zákona o službách zamestnanosti).

Rozdelenie a koordinácia práce boli v skúmaných lokalitách rôzne. Napríklad v menšom meste sa osvedčilo prideliť poberateľov DvHN v menšom počte do pracovných skupín bežných zamestnancov vykonávajúcich upratovacie a údržbové práce v meste, ktorí potom môžu ľudí v hmotnej núdzi usmerniť, pomôcť im a vedieť podať správu, ako práce v daný deň prebiehali. V menšej obci sa tiež osvedčilo zadať ľuďom v hmotnej núdzi práce v rôznych častiach obce. Stretli sme sa aj s prípadmi, keď odpracovanie dávky obce vykazovali výlučne formálne, pričom

v skutočnosti k odpracovávaní dávok nedochádzalo. Kontrolu odpracovávaní DvHN v niektorých prípadoch vykonávali aj úrady práce.

Pozorovaním v niektorých lokalitách sme zistili, že pracovníci boli pridelení na niektoré práce bez prítomnosti koordinátora, respektíve pracovníka zodpovedného za výkon pridelených nezamestnaných. To malo za následok skutočnosť, že pridelená práca nebola odpracovaná alebo len čiastočne a už vôbec nie v pridele-  
nom časovom rozhraní. Ak teda prihliadneme na fakt, že tento nástroj má nezamestnaných aktivizovať a motivovať, chýbajú nám nielen systémové nastavenia, ale aj ľudské kapacity, ktoré by ľudí motivovali a pomáhali im postupne vyriešiť ich zložitú životnú situáciu.

### 4.3.9 Rôznorodosť pri zavádzaní nástroja

Pri organizovaní prác spojených s odpracúvaním DvHN sa potvrdili predchádzajúce zistenia z hodnotení aktivačných prác a to rôznorodosť implementácie tohto nástroja.<sup>207</sup> Zavádzanie povinnosti odpracovať DvHN je totiž rozdielne náročné podľa veľkosti obce či mesta a počtu poberateľov DvHN. Pre menšie obce, ktoré sú v regiónoch s vyššou mierou nezamestnanosti, je organizovanie týchto prác výrazne náročnejšie než pre samosprávy v regiónoch s nižšou nezamestnanosťou a vyššou ponukou práce. Pre ľudí v hmotnej núdzi v malej obci s vysokou mierou nezamestnanosti a nízkou ponukou práce to prakticky znamená, že ich jediným možným „zamestnávateľom“ je obec, ktorá však čelí výraznému tlaku z dôvodu vysokého počtu ľudí v HN. Obec sa potom dostáva do situácie, keď nestíha organizovať práce v takom objeme, aby mohli byť ľudia v HN zaradení na aktivačné práce vo väčšom rozsahu. Zavedenie povinného odpracúvania DvHN obciam ešte viac ukrojilo z ich kapacity zabezpečovať prácu pre nezamestnaných ľudí celkovo vrátane ľudí v hmotnej núdzi. Z lokalít zaradených do nášho výskumu bola takáto situácia najmä v menšej obci na východnom Slovensku. Podľa respondentov z obce je takmer nemožné zorganizovať zmysluplnú prácu pre 200 až 300 ľudí súčasne. Podobný objem práce by v obci pri štandardnom pracovnom výkone vedeli zabezpečiť s 1/5 súčasného počtu ľudí. Môžeme sa však domnievať, že táto situácia je typická pre mnohé ďalšie obce v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti, najmä v prípade, že v týchto obciach je väčšia rómska komunita alebo je v týchto obciach výrazne vyššia nezamestnanosť než inde.

Naopak, obce v regiónoch s nižšou mierou nezamestnanosti a lepšou ponukou práce nemusia organizovať práce pre ľudí v hmotnej núdzi v takom veľkom rozsahu. Majú kapacitu využívať aj ďalšie nástroje podpory zamestnávania nezamestnaných ľudí, ktoré upravuje zákon o službách zamestnanosti. V našom výskume sme sa s podobnou situáciou stretli vo väčšom meste na strednom Slovensku,

---

207 Pozri v Kureková a kol. *supra* poznámka 124.

v ktorom samospráva nielen organizuje prácu pre ľudí v HN na základe zákona o pomoci v hmotnej núdzi a zákona o službách zamestnanosti, ale realizovala a realizuje projekty zamerané na prácu s dlhodobo nezamestnanými ľuďmi, ktorých cieľom je dostať týchto ľudí na bežný trh práce.

Nie celkom jednoznačný bol spôsob vymedzovania toho, kto v praxi túto povinnosť má (nemyslíme tým podľa zákona, ale podľa toho, komu prácu ponúknu a vyžadujú od neho odpracovanie). Pozorovaním sme si všimli, že v niektorých obciach boli na práce pridelení len Rómovia, pričom medzi poberateľmi dávok boli aj Nerómovia, respektíve výraznejšie bol program presadzovaný v lokalitách s prítomnosťou MRK. Prípadne medzi nimi boli Nerómovia, u ktorých sa vyskytujú rôzne sociálno-patologické javy, či už samostatne, alebo kombinovane (alkoholizmus, bezdomovectvo, narkománia...). Na základe niekoľkomesačného pozorovania v jednej z lokalít sme zaznamenali, že dávku si odpracovávala tá istá skupina Rómov. Pri bližšom zisťovaní sme zistili, že o poberateľoch z radov Nerómov si mesto myslelo, že táto skupina by nebola ochotná „zametať ulice“. Takéto rozlišovanie medzi poberateľmi môže mať stigmatizujúci dosah na chudobných vo všeobecnosti a chudobných Rómov obzvlášť a upevňovať pocit menejcennosti, ktorý môže znásobovať bariéry pri hľadaní zamestnania.

## 4.4 Zmysel odpracovania DvHN

Nosnou časťou nášho pilotného výskumu bolo zistiť, ako sa nový workfare program realizuje v praxi a ako koncept aktivácie vnímajú respondenti – ľudia, ktorí sa venujú tejto téme vo svojej každodennej práci. Napriek tomu, že tento nástroj bol v dôvodových dokumentoch prezentovaný ako politika zvyšovania zamestnanosti, respondenti na lokálnej úrovni nemali pocit, že zvyšuje šance nájsť si prácu a začleniť sa do spoločnosti. Vzhľadom na absenciu rozvojových aspektov, ako napríklad vzdelávania, rekvalifikácie s jasnou víziou možnosti získať prácu, nevnímali tento nástroj ako niečo, čo im „pomôže“, respektíve, že by mali dobrý pocit z toho, že prispievajú ku komunite. Naopak, účastníci programu odpracovania dávky jednoznačne uprednostňovali riadnu a najmä stabilnú prácu za mzdu. Ako sme uviedli, je pravdepodobné, že účasť na viditeľných prácach má stigmatizujúce dosahy, ktoré naopak môžu posilniť vnútorné bariéry nezamestnaných ľudí v hmotnej núdzi nájsť si riadnu prácu.

Ani organizátori programu workfare nevnímali nástroj ako niečo, čo zvýši zamestnateľnosť dlhodobo nezamestnaných. Napríklad dve zamestnankyne úradu väčšieho mesta boli presvedčené, že odpracovanie DvHN a aktívny príspevok nemotivuje nezamestnaných hľadať si prácu, ani im nepomáha nadobudnúť pracovné

návyky. Potvrdilo sa, tak ako v prípade aktivačných prác,<sup>208</sup> že zo strany poberateľov DvHN, jedinou motiváciou je snaha udržať si základnú dávku alebo získať niečo na prílepenie, teda aktivačný príspevok. Pritom organizovanie prác spojených s odpracúvaním základnej DvHN a aktivačného príspevku neumožňuje samospráve dôslednejšiu a dlhodobejšiu sociálnu prácu s ľuďmi v HN, ktorá by im v konečnom dôsledku pomohla uplatniť sa na trhu práce a vymaniť sa z hmotnej núdze.

#### 4.4.1 Nástroj prevýchovy chudobných

Zaujímavé preto je, prečo sa vlastne niektoré obce a mestá rozhodli zaviesť povinnosť odpracovať základnú dávku v hmotnej núdzi. Totiž túto povinnosť v zmysle zákona nemajú. Vo výskume sme nedokázali odhaliť, či dôvodom sú nejaké „interné“ stráničky alebo iné motivácie, napríklad vo forme podpory slúbenej ministerstvom práce alebo Úradom vlády. Najčastejším artikulovaným dôvodom bolo vlastne zdôvodňovanie v duchu politickej rétoriky. Povinnosť odpracovať si dávku v hmotnej núdzi bol spôsob, ako ukázať chudobným, že „nič nie je zadarmo“. Akoby plnili očakávania spoločnosti o tom, že tí, čo sú na okraji, by sa mali pričiniť o to, že ich ostatní „živí“. U viacerých prevládala pocit, že Rómovia vnímajú dávky ako nárok, peniaze zadarmo, niečo, čo musia dostať. Z diskusie absentovalo vnímanie toho, že dávky sú súčasťou solidarity v spoločnosti, ktorá zabezpečí každému možnosť dôstojne žiť. Dobre to ilustruje nasledujúci príklad z východného Slovenska:

*Neviem, či je to dobre nastavené, ale je to veľmi rozumné z toho hľadiska, že nech majú pocit, že keď dostanú aj keď len tých 60 eur, tak že to nemôžu mať zadarmo. ... čiže ja si myslím, že v tomto smere, že keď niečo dostanem, tak pre to musím aj niečo urobiť. Nie len, že daj mi, ale aj pre to niečo urob – na to sú dobré tie aktivačné práce. (R1)*

Iná zamestnankyňa úradu práce na západnom Slovensku argumentovala:

*... je morálne dôležité, aby pre ostatných občanov, ktorí pracujú, bolo jasné, že tí ľudia si odrábajú dávku. A majú nejaké pracovné návyky, čo jednoznačne môžeme potvrdiť. (R9)*

Starosta menšej obce na západnom Slovensku v podobnom duchu konštatoval:

*Keď budú robiť aj tie 4 hodiny, nech robia, nech sú si vedomí, že aj tých 60 eur si treba zaslúžiť, nič nie je zadarmo. (R7)*

Diskurz o nutnosti prevýchovy lenivých neprispôsobivých občanov, ktorý sa skrýva za koncept „aktivácie“, sa priamo premieta do zaobchádzania s chudobnými pri odpracovávaní dávky. Ignorujú skutočnosť, že nejde o prácu, ktorá by

---

208 *Ibid.*

bola riadne chránená Zákonníkom práce, viacerí organizátori menších obecných služieb mali pocit, že musia takýchto „svojich“ obyvateľov „prevychovať“.

#### 4.4.2 „Zlepšovanie“ interetnických vzťahov

Vo verejnom diskurze takmer úplne absentuje fakt, že rómskym deťom z marginalizovaného prostredia je takmer úplne odňaté právo na získanie kvalitného vzdelania a následne práce, čím sú vytláčané na spoločenský okraj. A že podpora v hmotnej núdzi sa nevalorizuje, je veľmi nízko nastavená na to, aby umožňovala prežitie<sup>209</sup> a je len akousi skromnou kompenzáciou za vylúčenie z možnosti vzdelávať sa a v spoločnosti uspieť. Naopak, Rómovia sú často spájaní s príživníctvom, keď radšej budú „odkázaní“ na „štedré“ sociálne dávky, ako by mali „každý deň vstať a ísť do práce“. Množstvo internetových hoaxov sa napríklad zameriava na to, aby šíriло nepravdivé informácie o výške sociálnych dávok „len“ pre Rómov a vytvárali dojem, že Rómovia vlastne nemusia robiť, pretože ich živia poctivo a tvrdo pracujúci „bieli“.<sup>210</sup> Povinnosť odpracovať dávku v hmotnej núdzi v diskurznej rovine politickej komunikácie vznikla ako odpoveď na takto šírené stereotypy a teda „riešenie“ lenivosti a nedostatočných pracovných návykov Rómov. Odpracovávanie dávky v hmotnej núdzi, respektíve aj aktivačné práce za dodatočný aktivačný príspevok v skúmaných lokalitách plnili funkciu akéhosi manažovania napätých interetnických vzťahov. Presnejšie povedané presvedčenia Nerómov, že „musia“ živiť ich rómskych susedov. Viacerí aktéri, s ktorými sme sa rozprávali, tak videli, že typ „viditeľných prác“ a úprava okolia prispievajú k eliminácii napätých vzťahov v obci, keď ostatní obyvatelia tiež majú pocit, že Rómovia nedostávajú nič zadarmo a svoje dávky si odpracujú.

*Robíme na vás, hej, z našich daní máte dávky. (R3).*

V jednom prípade dôležitú úlohu zohral primátor, ktorý verejne aj v článkoch v médiách, aj na verejných zhromaždeniach ocenil prácu dlhodobo nezamestnaných a povedal, že bez ich práce by niektoré zmeny v meste nikdy nedosiahli.

Pozorovali sme, že workfare program vytvára priestor na prehlbovanie mocenských nerovností, keď dáva možnosť rozhodovať o tom „druhom“, chudobnom susedovi a jeho práci. Základom je zrejme spomínaný pocit, že svojou tvrdou a neľahkou prácou pracujúci musia „živiť“ sociálny systém. Ako konštatoval jeden zo starostov menšej obce:

---

209 Pozri napríklad v Jarmila Filadelfiová, *Príjmy, výdavky a spotreba domácností vylúčených rómskych osídlení* (Bratislava: UNDP, 2013).

210 Pozri prehľad častých mýtov, ktoré tieto nepravdivé správy šíria, napríklad tu: [http://www.syndromrom.sk/?page\\_id=12](http://www.syndromrom.sk/?page_id=12)



„Pozerá cez to okno a pozerá na neho, ako mu čistí priekopu a potom mi zavolá sem na úrad, že pošli ho sem ešte raz, lebo mi tam dve zelinky ostali. Miesto toho, aby ten človek pochopil, že si to má robiť sám, že to my robíme za neho niečo navyše, že čistiť priekopy, robiť poriadok pred domami, čo sú neobývané alebo kde je osamelo žijúci, čo si to nedokáže spraviť sám, a nie, že on pozerá z okna.“

Napriek tomu, že povinnosť odpracovať dávku v hmotnej núdzi majú všetci, ktorým je práca ponúknutá, bez rozdielu etnicity, je zaujímavé, ako sa rasizmus premieta do spôsobu rozdeľovania práce. V lokalitách, ktoré sme sledovali, bolo nepredstaviteľné, aby napríklad Nerómovia na aktivačných prácach alebo pri odpracovaní sociálnej dávky chodili pracovať do rómskej osady. Naopak, Rómovia boli zamestnávaní na čistení časti obce, v ktorej ich prítomnosť mimo týchto prác nebola žiaduca. Zaznamenali sme taktiež, že etnicita zohrávala úlohu pri del'be práce. „Čistejšie“ práce vnútri ako napríklad v knižniciach či na obecných úradoch väčšinou vykonávali Nerómovia. Rómovia boli naopak zaraďovaní na čistiacie alebo kopácke práce vonku.

#### **4.4.3 Zarábanie na práci „zadarmo“**

*A naozaj tie obce aj dobre vyzerajú. (R1)*

Aktivačné práce alebo tzv. menšie obecné služby či už za aktivačný príspevok, alebo odpracovanie základnej dávky, sú tiež nástrojom na skrášľovanie obcí a vykonávanie činností, na ktoré obce nemajú prostriedky vo svojom rozpočte. Efektivita aktivačných prác je preto posudzovaná z hľadiska „všeobecného úžitku“ a nie z hľadiska podpory tých, na koho je aktivácia zameraná. Vďaka aktivačným prácam sú potom v obciach urobené práce, na ktoré neexistujú nikde inde finančné ani personálne kapacity. Obce sú upratané, jasle sú vymalované, záhrady upratané, vzhľad okolia je lepší ako pred nimi. „Že by plnil tento nástroj ciele, na ktoré bol zriadený, tak tie sa nenaplnili (R4). Zároveň podľa niektorých aj štát ušetril veľa peňazí v tom, že nemusí financovať veci, ktoré ľudia na aktivačných prácach urobia v rámci odpracovania dávky alebo získania aktivačného príspevku.

#### **4.4.4 Chudobní nemajú inú možnosť**

To, že obce a mestá na chudobných zarábajú, si uvedomovali aj ľudia, ktorí si základnú dávku odpracovávali. Na zavedenie odpracovania základnej dávky v hmotnej núdzi reagovali dotknutí ľudia odmietavo, nepáčil sa im najmä fakt, že majú ísť pracovať za takú nízku sumu. Neraz vykonávali totožnú prácu ako niekto v riadnom pracovnom úväzku. Avšak extrémne chudobní ľudia nemajú inú možnosť, ako riešiť svoju ťažkú životnú situáciu a sú odkázaní na dávku v hmotnej núdzi. V prípade aktivačného príspevku je v mnohých lokalitách jedinou „možnosťou, ako si privyrobiť“:

*Skôr je to len taká sociálna pomoc, motivácia je, že si prilepším príjem, nie je tam motivácia, že získam pracovný návyk a zamestnám sa, čiže je to len nástroj na prilepšenie hmotnej núdze. (R4).*

Tým, že menšie obecné služby, ktorými si ľudia odpracovávajú základnú dávku v hmotnej núdzi, a práce a služby za aktivačný príspevok, nie sú naviazané na trh práce, neexistuje systematická práca s nezamestnanými a nemajú pocit, že sa postupne od týchto typov prác prepracujú k riadnemu zamestnaniu. Podľa jednej z respondentiek, ktorá workfare program realizuje, by to malo zmysel len vtedy, ak by napríklad slúžil pre zamestnávateľov ako „zácvik“ pracovníkov. Ľudia, ktorí nemajú dostatočné zručnosti alebo dlhodobo nepracovali a potrebujú určitý čas na to, aby boli skutočne pripravení začať pracovať na trvalý úväzok, by v rámci aktivačných nástrojov mohli prejsť procesom prípravy na zamestnanie. **Možno sa stretnúť aj s príkladmi, keď koordinátor či koordinátorka prác majú nad rámec svojich povinností záujem ľuďom, ktorých koordinujú, pomôcť napríklad tým, že im „vybavia“ práce na aktivačných. Existujú aj situácie, keď sa takíto koordinátori snažia z „povinných prác“ vytvoriť činnosť, ktorá dáva ľuďom určitý pocit užitočnosti dôstojným prístupom – to je vlastne jediné, čo zapojení ľudia do tohto procesu môžu získať.** Avšak samotný systém, založený na donucovaní a sankcionovaní, nie je navrhnutý na to, aby sa ľuďom pomáhal rozvíjať. V niektorých prípadoch respondenti spomenuli, že menšie obecné služby alebo aktivačné práce môžu slúžiť napríklad na identifikáciu najzručnejších a najschopnejších ľudí, ktorých potom môže obec odporučiť zamestnávateľom – niektorí to už v súčasnosti aj robia. Avšak to je možné len tam, kde aj existujú reálne pracovné miesta a ochotní zamestnávatelia. Bariéry, prečo to väčšinou nefunguje, sme pomenovali vyššie.

Podľa jednej z respondentiek nemôžu aktivačné nástroje nikdy plniť svoju skutočnú funkciu, pretože nie sú motivačné ani aktivačné, ale donucovacie.

*Či to má zmysel, ja som dosť na rozpakoch v tomto smere, či to má zmysel, alebo nie. Všetko čo je nútené, má formu, že ľudia robia len z donútenia. Na začiatok to nie je zlé, ale s tými ľuďmi treba pracovať aj ďalej. (R4)*

V meste majú skúsenosť v rámci projektu zameraného na dlhodobo nezamestnaných, ktorého cieľom bolo jednak overiť fungovanie tzv. medzitrhu práce, a tiež dostať týchto ľudí prostredníctvom intenzívnej sociálnej práce na bežný trh práce. Na základe tohto projektu respondenti zo samosprávy mesta tvrdili, že nestačí len mechanické vytváranie pracovných miest. S ľuďmi, ktorí sú na trhu práce znevýhodnení a sú dlhodobo nezamestnaní, treba intenzívne pracovať a to počas dlhšieho obdobia tak, aby boli schopní obstáť na bežnom trhu práce. Súčasne možnosti podpory a aktivácie nezamestnaných a ľudí v HN celkovo nevedú podľa nich k tomu, že sa dlhodobo nezamestnanému človeku podarí vrátiť na trh prá-

ce. Po tom, čo obvykle absolvuje rozličné existujúce paragrafy zákona o pomoci v hmotnej núdzi a zákona o službách zamestnanosti, končí ako človek v HN, ktorí opracúva základnú dávku a na nič navyše už nemá nárok.

#### **4.4.5 Plány do budúcnosti a odporúčania od respondentov**

Situáciu v oblasti vývoja nezamestnanosti a počtu poberateľov DvHN vidia respondenti v skúmaných lokalitách do určitej miery rozdielne. Kým v lokalitách v menšom meste na západnom Slovensku predpokladali, že vďaka pozitívnemu vývoju na trhu práce bude nezamestnanosť a počet poberateľov DvHN aj naďalej klesať, v ostatných skúmaných lokalitách skôr predpokladajú, že bude potrebná dlhodobá intenzívna práca s dlhodobo nezamestnanými ľuďmi. Vo väčšom okrese na východnom Slovensku respondenti očakávali, že dôjde k pozitívnym zmenám vďaka ďalším európskym projektom a zákonu o podpore najmenej rozvinutých okresov. Predpokladali, že tieto nástroje pomôžu vytvoriť ďalšie pracovné miesta, kde sa uplatnia aj ľudia, ktorí sú na trhu práce znevýhodnení.

Niektorí respondenti videli zásadný problém v súčasnom prístupe k ľuďom v hmotnej núdzi v zjednodušenom chápaní poskytovanej pomoci. Súčasný systém vníma takýchto ľudí len ako nechotných pracovať, ktorých treba aktivizovať a vytvoriť pre nich pracovné miesta. Respondenti najmä z väčšieho mesta na strednom Slovensku poukázali na základe vlastných skúseností na to, že práca s dlhodobo nezamestnanými ľuďmi by mala byť oveľa intenzívnejšia a komplexnejšia, než je v súčasnosti. Ľuďom nestačí len vytvoriť pracovné miesto alebo im nájsť prácu, je potrebné im ponúknuť aj možnosť osobného rozvoja, ďalšie vzdelávanie – napríklad v oblasti finančnej gramotnosti, pracovnoprávných vzťahy, psychologickú či pomoc pri riešení bytovej situácie či pri vzdelávaní ich detí. Za dôležité považovali vytvorenie akéhosi tréningového trhu práce, kde si ľudia najprv odskúšajú nadobudnuté zručnosti a až potom sa zaradia na bežný trh práce.

Hoci je už v súčasnosti komunikácia úradov práce, sociálnych vecí a rodiny so samosprávami pri využívaní existujúcich legislatívnych nástrojov v oblasti HN a podpory nezamestnaných častá, mohla by byť podľa respondentov ešte intenzívnejšia. Obciam by pri organizovaní práce pomohlo, keby si sami alebo operatívne v spolupráci s úradom práce vedeli zistiť, aký je aktuálny dopyt po práci v ich lokalite, vedeli by tak lepšie prispôsobiť práce, ktoré organizujú, alebo by ich vedeli pre nezamestnaných zorganizovať.

Úloha samospráv je v oblasti podpory nezamestnaných a najmä ľudí HN výrazná. Obce však majú minimálnu podporu v procese rozhodovania, ktoré existujúce nástroje na riešenie nezamestnanosti chcú využiť v prospech svojich obyvateľov. Obce si vytvorili svoje vlastné modely fungovania, sú však v tejto oblasti ponechané samy na seba, bez ďalšej metodologickej podpory a pomoci.

# Záver

Politika workfare nemá za cieľ zvýšiť šance na začlenenie sa chudobných do spoločnosti a to najmä na trh práce. Program workfare v podstate uspokojuje pomerne široko zdielané predsudky najmä voči Rómom o ich údajnom príživníctve tým, že ich zapája do viditeľných prác. Mestá a obce tieto opatrenia realizujú aj preto, že z nich majú priame finančné výhody. Mestám takýto program pomáha manažovať interetnické vzťahy, ktoré sú vo verejnom diskurze medzi vrcholnými predstaviteľmi štátu, ale aj množstvom diskutérov zdieľajúcich rôzne hoaxy o výške sociálnych dávok, a priebežne udržiavať. Súčasne program spĺňa aj cieľ znižovania počtu poberateľov dávok v hmotnej núdzi. Podľa oficiálnych štatistík Ústredia úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, počet poberateľov dávok klesá.<sup>211</sup> Podľa zistení z nášho terénu, ktoré sú však nereprezentatívne, hlavným dôvodom sú rozširujúce sa pracovné príležitosti, ktoré sa však dotýkajú Rómov vo výrazne nižšej miere ako Nerómov.

Namiesto investícií do odstraňovania štrukturálnych bariér ako napríklad prístup k vzdelaniu alebo v boji proti diskriminácii, chudobní sú fakticky trestaní za svoju situáciu. Opatrenia, ktoré sa týkajú všetkých poberateľov v hmotnej núdzi, sú však efektne komunikované práve na predstave „nepriateľného“ Róma, ktorého treba nejako „prerobiť“, „scivilizovať“ a „donútiť pracovať“. V tomto zmysle tak politika nadväzuje na predchádzajúce politiky asimilácie a vylučovania, ktoré boli voči Rómom stáročia prijímané.

Pozoruhodné na tomto nástroji je aj to, aký výrazný priestor sa mu venuje v rámci politickej komunikácie či už súčasného premiéra, alebo ministra práce, sociálnych vecí a rodiny. Pritom v realite sa opatrenie týka pomerne nízkeho počtu osôb. Podľa štatistík Úradu práce sociálnych vecí a rodiny, k 31. 3. 2016 počet poberateľov dávok bol 112 770, pričom všetkých ľudí odkázaných na dávky v hmotnej núdzi a teda aj spoločne posudzovaných osôb bolo 239 627. Počet osôb, ktoré si plnili povinnosť odpracovať dávku, bolo len 26 829.<sup>212</sup>

Ak by mal štát záujem odstrániť dlhodobú nezamestnanosť chudobných a nekvalifikovaných Rómov, naše **hlavné odporúčanie smeruje k podpore investícií do kvalitného vzdelávania rómskych detí v zmiešaných školách**. Špecificky by sme na tomto mieste chceli upozorniť na bariéry, ktoré nielen vytvára špeciálne školstvo, ale aj bežné segregované školstvo, ktoré charakterizuje tak nízka kvalita vzdelávania, ako aj stigmatizácia rómskych detí ako menejcenných. Rovnako je

---

211 Pozri napríklad tu „Počet poberateľov dávok v hmotnej núdzi klesá“, 24. november 2016, <http://www.info.sk/sprava/123594/pocet-poberatelov-davok-v-hmotnej-nudzi-klesa/>

212 Informácia z UPSVAR zo dňa 20. 5. 2016.

dôležité vymyslieť systém podpory pre bežné stredné školy, ktoré umožnia uplatniť sa na trhu práce, namiesto tzv. elokovaných pracovísk odborných škôl, ktoré momentálne prinášajú výhody zrejme iba ich zriaďovateľom.

Súčasne odporúčame, aby **sa tzv. menšie obecné služby stali nástrojom, ktorý umožní chudobným nezamestnaným rozvíjať sa. Takýto program by mal mať rozvojový potenciál napríklad vo forme rekvalifikácie do vzdelávania s víziou možnosti získať riadnu prácu napríklad na medzitrhu práce či už v obecných firmách, alebo sociálnych podnikoch, ktoré bude vláda podporovať.** Keďže cieľom aktivácie by nemalo byť trestanie, ale vytváranie podpory na začleňovanie sa, účasť na takýchto programoch by mala byť dobrovoľná. Príkladom ako dostať na trh práce aj viacnásobné znevýhodnené rómske ženy – matky je zapojenie do aktivít školy s možnosťou vzdelávania a tréningov tak, aby mohli postupne fungovať ako mediátorky pri často problematickej komunikácii s medzi školou a rómskymi, ale aj nerómskymi rodičmi. V prípade ak by chudobní videli zmysel v takýchto programoch a to najmä v tom, že budú viesť k zárobku za riadnu mzdu, predpokladáme, že donucovanie by nebolo potrebné a vlastne by ani nemalo zmysel.

Systém podpory chudobných vrátane politiky si však podľa nášho názoru zasluhuje výraznejšiu reformu, o ktorej detailnejšia úvaha presahuje ambíciu tejto štúdie. V princípe by mala poskytovať tak bezpečnú sieť pre ľudí, ktorí sú v núdzi, napríklad aj zvýšením dávok, ktoré umožnia prežitie, spolu s nástrojmi, ktoré rozvinú a podporia osobný potenciál chudobných nezamestnaných či už rekvalifikáciou a vzdelávaním, ako aj perspektívou trvalej práce.

# Použitá literatúra

Akčné plány pre menej rozvinuté okresy na webovej stránke Úradu vlády venovanej podpore najmenej rozvinutých okresov, dostupné na <http://www.nro.vlada.gov.sk/pomoc-najmenej-rozvinutym-okresom/>

Bačová, Viera, *Súčasný smery v psychológii. Hľadanie alternatív pozitivizmu. Druhé vydanie* (Bratislava: VEDA, 2009), Kenneth Gergen, *An Invitation to Social Construction* (London: Sage Publications, 1999).

Balážová, Zuzana, *Elokované pracoviská stredných odborných škôl pri marginalizovaných rómskych komunitách* (Bratislava: CVEK, 2015), dostupné tu: <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/11/Elokovane-pracoviska-final-1.pdf>.

Banfield, Edward. C., *The Unheavenly City Revisited* (Boston Little books, 1974).

Bořík, Vladimír a Caban, Matúš, *Pilotné hodnotenie dosahov vybraných opatrení aktívnej politiky trhu práce* (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Úrad práce sociálnych vecí a rodiny SR, 2013).

Brozovicova, Klara, Fabo, Brian, n Kahanec, Martin a Messing, Vera *Overview of the Labour Market Situation of Low-Educated and Roma Population and Regulations Affecting their Employment, Neujobs state of the art report No. D.19,1* (2012) s. 18, dostupné na [http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS\\_D19.1\\_SoA\\_FINAL\\_\\_o.pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS_D19.1_SoA_FINAL__o.pdf).

Darity Jr. William „What’s left of the Economic Thoery of Discrimination? In Shulma, Steven a Darity Jr., William Eds., *The Question of Discrimination? Racial Inequality in the US Labor Market*, (Middletown, CT: Wesleyan University Press, 1989).

Drál, Peter, *Ethnicized Laziness: Roma in the Slovak Social Policy Discourse*, Masters of Arts thesis (Budapest: Central European University, 2006).

Chua, Any a Rubenfield, Jed, *The Triple Package : How Three Unlikely Traits Explain the Rise and Fall of Cultural Groups in America* (New york: Penguin, 2014).

Chudžíková, Alenka „Postoje a predsudky voči Rómom na Slovensku“ (CVEK: Bratislava, 2014) nepublikovaná štúdia.

Fairclough Norman, „Discourse, Social Theory, and Social Research: the Discourse of Welfare Reform“ (2000) 4(2) Journal of Sociolinguistics.

Farenzenová, Michaela, Kubánová, Martina a Salner, Andrej, *Cestovná mapa pre riešenie problému nadmerného zastúpenia rómskych detí v špeciálnom školstve – analýza realistických krokov* (Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2013) dostupná tu: <http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/cestovna-mapa.pdf>.

Filadelfiová, Jarmila, *Príjmy, výdavky a spotreba domácností vylúčených rómskych osídlení* (Bratislava: UNDP, 2013).

Gallová Kriglerová, Elena a Kadlečíková, Jana, *Verejná mienka v oblasti pravicového extrémizmu* (Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti, 2012).

Gerbery, Daniel a Džambazovič, *Inovatívne orientácie v sociálnej politike: Perspektíva sociálnej inklúzie* (Bratislava: Univerzita Komenského, 2011)

Harrison, Lawrence E. *Who prospers? How Cultural Values Shape Economic and Political Success* (New York: Basic Books, 1992).

Harvan, Peter, *Hodnotenie efektívnosti a účinnosti výdavkov na aktívne politiky na trhu práce* (Bratislava: Inštitút pre finančnú politiku ministerstva financií, 2011).

Hawkesworth, Mary E. „Workfare and the Imposition of Discipline“, *Social Theory and Practice*, Vol. 11, No.2 (1985).

Hidas, Slavomír, Val'ková, Katarína a Harvan, Peter *Veľa práce na úradoch práce: Efektívita a účinnosť služieb zamestnanosti* (Bratislava, Inštitút pre finančnú politiku, 2016) <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11228>.

Horváthová, Emília, *Cigáni na Slovensku* (Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1964).

Hurrle, Jakob a ďalší, *Uncertain impact: Have the Roma in Slovakia benefitted from the European Social Fund?* (Bratislava: UNDP, 2012), dostupné na <http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Have-Roma-in-Slovakia-benefitted-from-the-European-Social-Fund.pdf>

Jurová, Anna, „Historický vývoj rómskych osád na Slovensku a problematika vlastníckych vzťahov k pôde („nelegálne osady“), príspevok pripravený na seminár „Bývanie Rómov a rómske osady“ v dňoch 6. – 8. 6. 2002, dostupné online: <http://www.saske.sk/cas/archiv/4-2002/jurova-st.html>

Kildal, Nanna *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies* (Geneva: International Labour Office, 2001).

Kováč, Peter „Kaliňák ukázal obce, v ktorých chce bojovať s rómskou kriminalitou.“, SME 10. 1. 2017, dostupné online: <https://domov.sme.sk/c/20429071/kalinak-ukazal-obce-v-ktorych-chce-bojovat-s-romskou-kriminalitou.html>.

Lajčáková, Jarmila „Parlament prijal nový zákon o pomoci v hmotnej núdzi. Odborné a právne argumenty proti populizmu nestačili“, Menšinová politika na Slovensku (3) 2013, dostupné tu <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/12/32013-sk.pdf>.

Liégeois, Jean-Pierre, *Gypsies: an Illustrated History*, trans. by Tony Berrett (London: Al Saqui Books, 1986).

Lorenzo Dus, Nuria a Marsh, Steve „Interdisciplinary Insights into securitization of poverty“ (2012) 23/3 Discourse & Society.

Marcu, Afrodita a Chrysochoou, Xenia (2005) „Exclusion of Ethnic Minorities from the Realm of Humanity. Prejudice against Gypsies in Britain and Romania“, 30 *Psicologia Politica*.

Mayall, David, *Gypsy Identities 1500–2000, From Egyptians and Moon-men to the Ethnic Romany* (London & New York: Routledge, 2004).

Mead, Lawrence „Social Programs and Social Obligations“, *Public Interest* 69 (1982).

Messing, Vera, *Patterns of Roma Unemployment in Europe*, NEUJOBS policy brief No.D.19, March 2014, s. 3 – 4, dostupné tu: [http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/04/D19.4\\_policybrief\\_review%20\(1\).pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/04/D19.4_policybrief_review%20(1).pdf)

Messing, Vera a ďalší, *Active Labour Market Policies with an Impact Potential on Roma Employment in Five Countries of the EU*, NEUJOBS working paper no. 19. 2. (2013), dostupné: [http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19\\_2\\_final.pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19_2_final.pdf)

Michalica, Gabriel, Žúdel, Branisla a Hidas, Slavomír, *Bez práce nie sú koláče, Inštitút finančnej politiky, Komentár 2014/16*, dostupné na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9887>, s. 2.

Moscovici, Serge „Notes towards definition of social representations“, (1988) 18 *European Journal of Social Psychology*.

Mýtna Kureková, Lucia, Salner, Andrej a Farenzerová, Michaela *Implementation of Activation Works in Slovakia: Evaluation and Recommendations for Policy Change, Final Report* (Slovak Governance Institute, 2013) dostupné tu: [http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION\\_WORKS\\_REPORT\\_SGI.pdf](http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION_WORKS_REPORT_SGI.pdf).



Nečas, Ctibor, *Českoslovenští Romové v letech 1938–1945* (Brno: Masarykova Univerzita 1994).

Noël, Lise *Intolerance: A General Survey*, translated by Arnold Bennett (Montreal & Kingston, London, Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1994).

Pavelčíková, Nina, „Vztah Romů k práci – konfrontace stereotypu s historickými doklady“, (2015) 102 *Český lid* 3.

Royce, James, *Poverty and Power: The Problem of Structural Inequality* (London: Rowman and Littlefield, 2015).

Scheffel, David Z. , *Svinia in Black and White: Slovak Roma and their Neighbours* (NY, Orchard Park: Broadview Press, 2005).

Sowell, Thomas, *Ethnic America* (History) (New York: Basic Books, 1981),

Sowell, Thomas, *Race and Culture : a World View* (New York Basic Books, 1994).

*Správa o životných podmienkach rómskych domácností* (Bratislava: UNDP, 2012)

Steinberg, Stephen *The Ethnic Myth: Race, Ethnicity and Class in America* (Boston: Beacon Press, 1989).

Škobla, Daniel, Grill, Jan a Hurrle, Jakob, *Evaluácia terénnej sociálnej práce financovanej z ESF v programovom období 2007–2013 na Slovensku* (Bratislava: Implementačná agentúra MPRVR SR, 2015) dostupné na [https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_tsp/Evaluacia\\_TSP\\_na\\_Slovensku\\_200-7-2013\\_final.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_tsp/Evaluacia_TSP_na_Slovensku_200-7-2013_final.pdf)

Wagner, Wolfgang , Duveen, Gerard, Farr, Robert, Jovchelovitch, Sandra, Lorenzi-Cioldi, Fabi, Marková, Ivana a Rose, Diana „ Theory and method of social representations“, (1999) 2 *Asian Journal of Social Psychology*.

World Bank, *Protecting the Poor and Promoting Employability: an assesment of the social assistance system in the Slovak Republic*, (May 2012), s. 37, dostupné na [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tP8frxmKtPkJ:www.skillsforemployment.org/wcmstest4/idcplg%3FIdcService%3DGET\\_FILE%-26dID%3D60459%26dDocName%3DWCMSTEST4\\_044436%26allowInterrupt%3D1+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=sk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tP8frxmKtPkJ:www.skillsforemployment.org/wcmstest4/idcplg%3FIdcService%3DGET_FILE%-26dID%3D60459%26dDocName%3DWCMSTEST4_044436%26allowInterrupt%3D1+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=sk).

Zachar, Dušan ed., *Reformy na Slovensku 2003 – 2004* (Bratislava: INEKO, 2004).

## **Novinové články, správy a iné:**

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona je dostupná zo záznamu rokovania vlády zo dňa 14. 8. 2013 <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=22740>

Počet poberateľov dávok v hmotnej núdzi klesá“, 24. november 2016, <http://www.info.sk/sprava/123594/pocet-poberatelov-davok-v-hmotnej-nudzi-klesa/>

Sivý, Rudolf, „Štatistiky nezamestnanosti podľa Fica skresľujú Rómovia“, SME online, 6. 6. 2013, dostupné na: <http://romovia.sme.sk/c/6827506/statistiky-nezamestnanosti-podla-fica-skreslaju-romovia.html>

TASR: Premiér: nezamestnanosť sa tento rok na Slovensku dostane pod 9 percent, TASR, 29. 5. 2016, dostupné na: <http://www.teraz.sk/ekonomika/fico-nezamestnanost-slovensko-pokles/199074-clanok.html>

TA3 DŇA 29. 1. 2017 reprodukované v Denníku N, dostupné na: <https://dennikn.sk/minuta/669877/>

## **Politické programy a vystúpenia:**

Jurinová, Erika, 25. schôdza NR SR, 24. októbra 2013 o 9.00.

Kaliňák Róbert, diskusná relácia RTVS o 5 minút 12, 1. 12. 2013, dostupné na <http://www.rtvsk.sk/televizia/archiv/10013/27679#4208>

Kaník, Ľudovít, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.00.

Kaník, Ľudovít, 25. schôdza NR SR, 24. októbra 2013 o 9.00.

Matovič, Igor, tlačová konferencia 4. 9. 2013, dostupné na [https://www.youtube.com/watch?v=sfYfYDFX\\_qo](https://www.youtube.com/watch?v=sfYfYDFX_qo)

Mičovský, Ján, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NRSR, 4. septembra 2012 o 9.00.

Most-Híd (2016), Občianska vízia.

Most-Híd, volebný program, Kapitola Politika riešenia chudoby a rómska politika, 2016.

Nicholsonová, Lucia, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.00.

OLaNO (2016), Volebný program.

OLaNO, volebný program, kapitola Nezamestnanosť, 2016.

OLaNO (2016), Volebný program, kapitola Rómska problematika.

Pollák, Peter, tlačová konferencia 4. 9. 2013, dostupné na [https://www.youtube.com/watch?v=sfYFyDFX\\_qo](https://www.youtube.com/watch?v=sfYFyDFX_qo)

Pollák, Peter, Tlač 648, 25. schôdza NR SR, 24. október 2013 o 9.00.

Richter, Ján, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.00.

Richter, Ján, minister práce, sociálnych vecí a rodiny, Relácia RTVS O päť minút 12, 22. januára 2017, 1.06, dostupné v archíve RTVS <http://www.rtv.sk/televizia/archiv/11680/115798#2090>

SaS, volebný program, Sociálna politika a sociálne vylúčené spoločensvá, 2016.

Zajac, Pavol, 25. schôdza Národnej rady Slovenskej republiky 24. októbra 2013 o 9.00 hodine.

Zmajkovičová, Renáta, Tlač 648, druhý deň rokovania, 23. schôdza NR SR, 4. septembra 2012 o 9.00.

## **Riešenie nezamestnanosti Rómov**

Od mýtu k praxi a späť

### **Vydalo:**

Centrum pre výskum etnicity a kultúry

Dobrovičova 3

811 02 Bratislava

[www.cvek.sk](http://www.cvek.sk)

### **v spolupráci:**

Rómske advokačné a výskumné stredisko

Mallého 18

909 01 Skalica

[www.romadata.org](http://www.romadata.org)

### **Autorky:**

Jarmila Lajčáková

Elena Gallová-Kriglerová

Jana Kadlečíková

Zuzana Balážová

Alena Chudžíková

**Jazyková korektúra:** Jarmila Svítková

**Grafická úprava a tlač:** DEVELSKI, s. r. o.

**Vydanie, rok:** prvé, 2017

Štúdia vyšla s podporou Think Tank Fund Open Society Foundations.

© Centrum pre výskum etnicity a kultúry,  
Rómske advokačné a výskumné stredisko





SLOVENSKO PRE

Všetkých