

Číslo správy: 3

na základe zmluvy č. 413/A301/2015

**„ZHODNOTENIE DOPADU DEMOGRAFICKÉHO A SOCIÁLNEHO
VÝVOJA NA MESTSKÉ PROSTREDIE V SR“**

ZÁVEREČNÁ SPRÁVA

Bratislava

November 2016

**MINISTERSTVO DOPRAVY, VÝSTAVBY A REGIONÁLNEHO ROZVOJA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Obsah

ÚVOD	3
1) ZHRNUTIE HLAVNÝCH ZISTENÍ	4
2) REFLEXIA POUŽITÝCH METÓD A DÁT	7
3) ODPORÚČANIA PRE VEREJNÉ POLITIKY	11
4) PRÍKLADY DOBREJ PRAXE	13

ÚVOD

Riešenie výskumnej úlohy „Zhodnotenie dopadu demografického a sociálneho vývoja na mestské prostredie v SR“ prinieslo informácie o podobách a distribúcii mestskej chudoby a jej sociálno-demografickom kontexte. Zvolený analytický prístup zohľadňoval skutočnosť, že mestská chudoba nebola na Slovensku dosiaľ predmetom systematického skúmania. To sa prejavilo v absencii súboru všeobecne akceptovaných poznatkov, ktoré by mohli byť východiskom pre formuláciu nových hypotéz o formách a vývoji mestskej chudoby, ako aj absenciou štandardizovaných ukazovateľov a postupov, ktoré by bolo možné využiť pri jej empirickom skúmaní. V rámci jednotlivých etáp bola pozornosť zameraná na nasledujúce oblasti:

- analýzu základných demografických trendov a ich priestorových súvislostí, vrátane analýzy priestorových súvislostí demografickej situácie v rómskych komunitách,
- podrobný popis vývoja chudoby, zmeny v profile chudoby a identifikáciu hlavných determinantov,
- analýzu priestorových aspektov sociálnych rizík – na osi veľké mestá – mestá – vidiek,
- identifikáciu dostupných ukazovateľov mestskej chudoby a ukazovateľov jej sociálno-demografického kontextu,
- analýzu miery ohrozenia miest príjmovou chudobou, materiálnou depriváciou a sociálnym vylúčením,
- zhodnotenie demografického vývoja v mestách z hľadiska zvyšovania zraniteľnosti mestskej populácie,
- klasifikáciu miest do kategórií podľa stupňa ohrozenia metskou chudobou,
- prehľad dostupných nástrojov na boj proti mestskej chudobe,
- formuláciu odporúčaní pre prax.

V každej z uvedených oblastí bolo cieľom priniesť také informácie, ktoré majú nielen poznávaciu hodnotu, ale ktoré by boli využiteľné aj v praktickej činnosti, pri zvažovaní strategických prístupov k znižovaniu mestskej chudoby alebo k jej predchádzaniu. Orientáciu na verejno-politickú prax by sme chceli posilniť aj touto záverečnou správou, ktorej cieľom je poskytnúť prehľadnú sumarizáciu zistení (niektoré mohli kvôli šírke tematického záberu uniknúť pozornosti), reflektovať limity použitej metodológie a v skratke popísať najnaliehavejšie výzvy pre mestské politiky, doplnené o niekoľko príkladov dobrej praxe zo zahraničia.

1) ZHRNUTIE HLAVNÝCH ZISTENÍ

- ✓ Slovensko zažilo v posledných troch dekádach posun od tzv. starej demografickej chudoby k chudobe determinovanej postavením na trhu práce v kombinácii s demografickými charakteristikami. K najviac ohrozeným kategóriám patria nezamestnaní a ekonomicky neaktívne osoby a osoby žijúce v domácnostiach so špecifickým zložením (jednorodičovské domácnosti, viacdtné domácnosti). Chudoba sa stala typickou nielen pre určité sociálne kategórie, ale stala sa aj priestorovou vlastnosťou, charakterizujúcou celé územia.
- ✓ Prostredie miest, a najmä veľkých miest, sa z hľadiska výskytu chudoby a sociálnych rizík líši od rurálneho prostredia. Ľudia žijúci vo veľkých mestách majú vyššie príjmy a menej často čelia príjmovej chudobe, výrazne menej ich žije v domácnostiach, kde nikto nepracuje. Mestské prostredie je charakteristické nižším podielom obyvateľov žijúcich v obydliach, ktoré vykazujú zhoršenú kvalitu bývania, a vyššou dostupnosťou verejných služieb (aj v slovenských mestách však možno nájsť oblasti s obmedzenou ponukou verejných služieb).
- ✓ Mestské prostredie však má aj svoje negatíva. V porovnaní s rurálnym prostredím sa vyznačuje vyšším výskytom preplnených obydlií, častejšími skúsenosťami obyvateľstva so životom v lokalitách s prítomnosťou kriminality, násilia a vandalizmu a viac znečisteným prostredím.
- ✓ Príjmovú chudobu na úrovni miest sme merali prostredníctvom poberania dávky v hmotnej núdzi. Slovenské mestá vykazujú výraznú variabilitu v zastúpení poberateľov dávky v hmotnej núdzi na populácii vo veku 15 – 64 rokov: podiel poberateľov dávky sa v mestách pohybuje od 0,3 % do 13 %. V priemere poberatelia dávky v hmotnej núdzi predstavujú 3 % danej vekovej kategórie. Tri štvrtiny slovenských miest vykazujú podiel nižší než 3,6 %. Poberanie dávok je najfrekvencovanejšie v mestách Košického a Banskobystrického kraja. Najvyšší podiel vykazuje Kráľovský Chlmec, kde podiel poberateľov dávky v hmotnej núdzi predstavuje 13 %. Za ním nasledujú dve mestá z Banskobystrického kraja – Jelšava s 12 % a Tornaľa s 11 %. Približne každá desiatu osoba vo veku 15 – 64 rokov je poberateľom dávky v Dobšinej.
- ✓ Podiel dlhodobých poberateľov dávky v hmotnej núdzi v mestách kolíše medzi 44 % a 100 %. Viac ako 90 % dlhodobých poberateľov z celkového počtu poberateľov dávok majú len tri mestá na Slovensku. Podiel na úrovni troch štvrtín a viac má však už približne polovica miest. Tomu zodpovedá aj skutočnosť, že priemerná hodnota za všetky mestá na Slovensku bola na úrovni 74,9 %. Medzi desiatimi mestami s najčastejším výskytom pretrvávajúcej chudoby nájdeme len malé mestá, respektíve mestá s veľmi malým a malým počtom obyvateľov. Dominujú im pritom mestá z Nitrianskeho kraja, ktoré sú si navyše priestorovo blízke a vytvárajú ľahko identifikovateľný geografický zhluk.
- ✓ Popri príjmovej chudobe sme analyzovali aj výskyt materiálnej deprivácie, a to prostredníctvom deprivácie v oblasti bývania, ktorú zachytávajú tri ukazovatele: vysoká preľudnenosť obydliá (na jednu osobu pripadá menej než 0,5 obytných miestností),

- absencia sprchy alebo vane a absencia splachovacieho WC. Na základe predchádzajúcich výskumov sme predpokladali, že tieto skutočnosti sú korelátmi príjmovej chudoby.
- ✓ V slovenských mestách sa vyskytuje v priemere 4,6 % bytov, kde na jednu osobu pripadá menej než 0,5 obytnej miestnosti. Tento podiel variuje od 1,2 % po 14,3 %. Najvyšší podiel – nad 10 % – vykazujú Dobšiná, Jelšava a Hanušovce nad Topľou. Materiálna deprivácia vo forme preľudnených obydľí je záležitosťou najmä severovýchodnej časti Slovenska.
 - ✓ Byty bez vane alebo sprchy predstavujú v priemere 1,4 % a byty bez splachovacieho WC tvoria 2 % bytov v slovenských mestách. Za týmito nízkymi hodnotami sa však skrýva výrazná variabilita. Najvyšší podiel bytov bez vane alebo sprchy nájdeme v meste Modrý Kameň, kde predstavujú až 14 %, čo je desaťnásobne vyššia hodnota než je priemer za všetky mestá na Slovensku. Zároveň, v Modrom Kameni nájdeme aj najvyšší podiel bytov bez splachovacieho WC (23 %). Výskyt obydľí bez vane alebo sprchy a bez splachovacieho WC spolu súvisí: potvrdzuje to podobnosť zoznamu desiatich miest s najvyšším podielom takýchto obydľí.
 - ✓ V mestách na Slovensku žije v priemere 0,6 % ľudí bez domova. Máme však aj mestá, kde podiel ľudí bez domova túto hodnotu niekoľkonásobne prekračuje. Ľudia bez domova žijú najčastejšie v menších mestách. Takmer 60 % miest na Slovensku sa s problémom bezdomovectva nemusia potýkať vôbec.
 - ✓ Mestá, v ktorých sa kumulujú vyššie uvedené sociálne problémy, sa nachádzajú najmä na strednom a východnom Slovensku. Kombinuje sa v nich prítomnosť dlhodobého zotrávania v sociálnom systéme, vysoké miery deprivácie v oblasti bývania a prítomnosť marginalizovaných rómskych osídlení, pre ktoré je charakteristická koncentrácia obyvateľov v priestorovo segregovaných lokalitách.
 - ✓ Ucelenejšiu predstavu o rozložení mestskej chudoby na Slovensku sme získali klasifikáciou miest do štyroch kategórií, prostredníctvom zhlukovej analýzy. Mestá sme klasifikovali na základe kombinácie výsledkov v dvoch oblastiach: chudoby a demografickej situácie. Štyri vytvorené kategórie – klastre vykazujú odlišné charakteristiky ohľadne chudoby a demografickej situácie zvyšujúcej rizikový profil mestskej populácie. Najmenej rizikové podmienky vykazuje druhý klaster (11 miest). Naopak, ako najviac problematické sa ukazujú mestá v štvrtom (26 miest) a v prvom klasteri (44 miest).
 - ✓ V štvrtom klasteri možno nájsť najmenej priaznivé hodnoty takmer vo všetkých sledovaných oblastiach. Táto kategória miest je charakteristická najvyšším podielom poberateľov a druhým najvyšším podielom dlhodobých poberateľov dávky v hmotnej núdzi. Výskyt deprivovaných podmienok bývania a výskyt extrémne zraniteľných populácií (ľudí bez domova a marginalizovaných rómskych komunit) je tu výrazne častejší než v ostatných troch klastroch. V štvrtom klasteri sa v priemere až 16 % detí narodilo mladým matkám (pre porovnanie, v ostatných klastroch je to menej než štyri percentá). Podiel detí narodených mimo manželstva je tu taktiež vysoko nad hodnotami vo zvyšných kategóriách. Na druhej strane, zastúpenie jednorodičovských rodín je oproti očakávaniam nižšie, podobne ako podiel osôb v poproduktívnom veku. Kombinácia demografických podmienok v štvrtom klasteri však vytvára rizikové prostredie, v ktorom sa zvyšuje potencialita ohrozenia chudobou a sociálnym vylúčením.

- ✓ V štvrtom – najrizikovejšom – klastru sú najviac zastúpené mestá z Košického a Banskobystrického kraja. Spomedzi miest v Košickom kraji patrí do štvrtého klastra 43 % miest, spomedzi miest v Banskobystrickom kraji je to 38 % miest. Pre porovnanie, v Prešovskom kraji bolo do štvrtého klastra zaradených 21 % miest, v Nitrianskom kraji 14 % miest a v Trnavskom kraji 6 % miest.

2) REFLEXIA POUŽITÝCH METÓD A DÁT

Monitoring a analýza mestskej chudoby nemajú na Slovensku tradíciu. Prejavuje sa to v absencii štandardizovaných metodík, údajov a indikátorov. Súčasťou štúdie bola preto inventarizácia existujúcich štatistických zisťovaní a dostupných administratívnych údajov s cieľom nájsť také zdroje údajov a také indikátory, ktoré by mali silnú vypovedaciu schopnosť. Na základe doterajších výskumov v oblasti chudoby na Slovensku sme sa orientovali na pokrytie štyroch oblastí: výskyt príjmovej chudoby, materiálnej deprivácie, miera aktivizácie klientov programu podpory minimálneho príjmu a výskyt sociálne vylúčených (marginalizovaných) osídlení. V rámci nich sme vybrali osem hlavných ukazovateľov, ktoré sme využili priamo pri analýze mestskej chudoby. Popri tom bolo analyzovaných množstvo ďalších demografických a sociálno-ekonomických ukazovateľov odkazujúcich k rôznym aspektom sociálno-demografického kontextu.

Tabuľka 1: Indikátory mestskej chudoby

Dimenzia	Indikátor	Typ dát	Zdroj dát	Rok
Príjmová chudoba	Podiel počtu poberateľov dávky v hmotnej núdzi na počte obyvateľov vo veku 15-64 rokov (%)	Administratívne údaje	ÚPSVAR	2015
Príjmová chudoba	Podiel počtu dlhodobých poberateľov na celkovom počte poberateľov dávky v hmotnej núdzi (%)	Administratívne údaje	ÚPSVAR	2015
Príjmová chudoba a jej redukcia	Podiel počtu poberateľov aktivačného príspevku na počte poberateľov dávky v hmotnej núdzi v meste (%)	Administratívne údaje	ÚPSVAR	2015
Materiálna deprivácia	Podiel počtu bytov s menej než 0,5 obytnou miestnosťou na obyvateľa na počte všetkých bytov (%)	Údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov	Štatistický úrad SR	2011
Materiálna deprivácia	Podiel počtu bytov bez splachovacieho WC na počte všetkých bytov (%)	Údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov	Štatistický úrad SR	2011
Materiálna deprivácia	Podiel počtu bytov bez vane alebo sprchy na počte všetkých bytov (%)	Údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov	Štatistický úrad SR	2011
Sociálne vylúčenie	Podiel počtu ľudí bez domova na počte obyvateľov mesta (%)	Údaje zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov	Štatistický úrad SR	2011
Sociálne vylúčenie	Počet separovaných a segregovaných osídlení marginalizovaných rómskych komunit	Údaje z Atlasu rómskych komunit	Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity	2014

Zdroj: autori

Uvedené indikátory sme využili jednak na popis výskytu jednotlivých aspektov chudoby a sociálneho vylúčenia a jednak na rozdelenie miest do kategórií líšiacich sa mierou mestskej

chudoby. Zvolený súbor indikátorov a celkový analytický postup má silné stránky i určité limity.

K silným stránkam zvolených indikátorov možno zaradiť nasledujúce skutočnosti:

- ✓ Ide o ukazovatele, ktoré sú sledované priamo na úrovni miest. Neodkazujú teda na situáciu vo vyšších priestorových, územných jednotkách – na rozdiel od ukazovateľov, ktoré boli doteraz zväčša používané pri analýze priestorových aspektov chudoby na Slovensku.
- ✓ Ukazovatele zachytávajú situáciu všetkých miest na Slovensku, čím umožňujú ich porovnávanie a kategorizáciu.
- ✓ Všetky indikátory pochádzajú z overených, oficiálnych zdrojov, zaručujú validitu (platnosť) a reliabilitu (spoľahlivosť) údajov.
- ✓ Zvolené indikátory majú jasnú normatívnu interpretáciu. Ak sa zmení ich hodnota, je zrejmé, či došlo k zlepšeniu alebo zhoršeniu situácie.
- ✓ Indikátory postihujú viaceré aspekty chudoby, reflektujú tak jej multidimenzionálny charakter – v rámci existujúcich možností.
- ✓ Výber indikátorov je podložený existujúcimi poznatkami o chudobe a jej determinantoch, ktoré pochádzajú z výskumov domácej i zahraničnej proveniencie. Jadrom nášho konceptu mestskej chudoby je príjmová chudoba, ktorá napriek mnohým výhradám zostáva doteraz najviac relevantnou indikáciou chudoby vo všeobecnosti. Do analýz mestskej chudoby vstupuje v podobe dvoch ukazovateľov odkazujúcich k poberaniu dávky v hmotnej núdzi.
- ✓ Indikátory vzťahujúce sa k príjmovej chudobe sú vypočítavané na základe administratívnych dát, ktoré sa zberajú každý mesiac. Znamená to, že tieto údaje sú prístupné pravidelne a vo vysokej kvalite. Dostupnosť dát po jednotlivých mesiacoch zase vytvára – po realizovaní nevyhnutných administratívnych krokov – možnosť získať rýchlu spätnú väzbu o meniacej sa situácii v mestách a možnosť rýchlej reakcie, modifikácie prijatých opatrení.
- ✓ Zachytenie príjmovej chudoby prostredníctvom poberania dávky v hmotnej núdzi má veľkú vypovedaciu hodnotu. Poberanie dávok v hmotnej núdzi odkazuje k životnej úrovni, ktorá je výrazne vzdialená od štandardu celej populácie. Poskytovanie dávok v rámci programu „pomoc v hmotnej núdzi“ cieľi na najchudobnejšie kategórie obyvateľov. Nárok totiž získavajú len tie osoby (a ich domácnosti), ktorých príjmy sú nižšie než je zodpovedajúca úroveň životného minima. A keďže sumy životného minima sú stanovené veľmi nízko, osoby s nárokom na dávku v hmotnej núdzi možno považovať skutočne za osoby nachádzajúce sa pod hranicou chudoby.
- ✓ Pri sledovaní indikátorov materiálnej deprivácie a fenoménu bezdomovectva je východiskovým zdrojom údajov Sčítanie obyvateľov, domov a bytov, ktoré je vyčerpávajúcim štatistickým zisťovaním.

- ✓ Popri príjmovej chudobe a materiálnej deprivácii je súčasťou analýz mestskej chudoby aj fenomén bezdomovectva a prítomnosť marginalizovaných rómskych komunit.

K limitom zvolených indikátorov možno zaradiť:

- ✓ Obmedzená šírka tematického záberu, ktorá je determinovaná povahou dát, ktoré sa na Slovensku zbierajú na úrovni miest. Napriek tomu, že súbor indikátorov pokrýva štyri aspekty chudoby a sociálneho vylúčenia, stále ponúka limitovaný obraz. Chýbajú tu ukazovatele, ktoré by pomohli zachytiť depriváciu v spotrebe, výskyt dlžôb a nesplatených finančných záväzkov a pod., ktoré by nepochybne spresnili odhady a závery. Úplne absentujú indikátory zachytávajúce subjektívne vnímanie sociálno-ekonomickej situácie domácností, reflexiu miery sociálneho začlenenia, oblasť sociálnej participácie atď.
- ✓ Časový interval aktualizácie hodnôt niektorých indikátorov je dlhý. Indikátory pochádzajúce zo Sčítania obyvateľov, domov a bytov sú dostupné každých desať rokov. Získanie nových hodnôt indikátorov pochádzajúcich z výskumov životnej úrovne marginalizovaných rómskych komunit si doteraz vyžadovalo päťročný interval. Navyše, pravidelná realizácia tohto zisťovania v budúcnosti nie je istá.
- ✓ Jednotlivé indikátory odkazujú k rôznym časovým momentom, čo je dané spôsobom ich zberu.
- ✓ Indikátory materiálnej deprivácie vypovedajú len o (špecifických) podmienkach bývania, ktoré je predmetom dlhodobej spotreby a plánovania. Zmeny v tejto oblasti sa indukujú ťažko a ťažko sa aj merajú vplyvy/účinky prijatých opatrení.
- ✓ Indikácia zastúpenia ľudí bez domova v mestskej populácii má svoje limity. Nezachytáva celú populáciu ľudí bez domova, ale odkazuje len na niektoré jej – ľahšie prístupné – kategórie. Údaje zachytávajú najmä tzv. sekundárne bezdomovectvo, teda osoby žijúce v rôznych typoch kolektívnych zariadení dočasného ubytovania a osoby žijúce v obydliach, ktoré nie sú klasifikované ako domy/byty určené na bývanie. Dôsledkom je podhodnotenie situácie vo veľkých mestách ako Bratislava či Košice.

K silným stránkam zvoleného postupu možno zaradiť nasledujúce skutočnosti:

- ✓ Opiera sa o deskripciu i hlbší analytický vhľad.
- ✓ Analýza dát pokrýva – všade tam, kde je to možné – dlhšie časové úseky a súčasnú situáciu zasadzuje do historického kontextu.
- ✓ Analýza pozostáva z viacerých – ľahko vysledovateľných – krokov, ktoré umožňujú kumuláciu na seba nadväzujúcich poznatkov.
- ✓ Analýza distribúcie hodnôt vybraných indikátorov sa opiera o poradie miest, pričom kvôli prehľadnosti sa pozornosť zameriava na desať miest s najvyššími a desať s najnižšími hodnotami.

- ✓ Popri výskyte jednotlivých typov sociálnych rizík je analyzovaná aj ich kombinácia, pričom pozornosť je opäť venovaná mestám s najrizikovejšími kombináciami.
- ✓ Súčasťou prezentácie výsledkov je aj ich grafické spracovanie v podobe máp.
- ✓ Systematizáciu uvedených poznatkov podporuje zhuková analýza, ktorá prináša klasifikáciu miest do štyroch klastrov, dištinktívnych z hľadiska sledovaných aspektov mestskej chudoby.

K limitom zvoleného postupu možno zaradiť:

- ✓ Povaha dát neumožnila použitie sofistikovanejších analytických nástrojov, ktoré by umožnili odhad závažnosti jednotlivých determinantov mestskej chudoby.
- ✓ V analýze chýba tzv. longitudinálna perspektíva – nie je možné zachytiť pretrvávanie chudoby v čase.
- ✓ Sledované ukazovatele nebolo možné využiť pre identifikáciu deprivovaných území (štvtí, častí miest), v ktorých sa kumulujú sociálno-ekonomické problémy a prehlbuje sa sociálna izolácia ich obyvateľov. Výnimkou sú marginalizované rómske komunity.
- ✓ Povaha dát neumožňuje zachytiť vplyvy/účinky politických opatrení na úrovni miest v oblasti chudoby, deprivácie a sociálneho vylúčenia. To zároveň predstavuje jednu z veľkých výziev pre budúce snahy o redukciu mestskej chudoby.

3) ODPORÚČANIA PRE VEREJNÉ POLITIKY

Prehľad existujúcich nástrojov verejnej politiky na úrovni miest ukázal, že mestá majú priestor na aktívnu intervenciu do prevencie, znižovania chudoby i zmierňovania jej najextrémnejších prejavov. Kľúčový význam má poskytovanie sociálnych služieb, ktoré môže cieľiť na rôzne ohrozené kategórie a môže mať preventívny i „terapeutický“ účinok, podpora rozvoja bývania a aktivity v oblasti pomoci v hmotnej núdzi. Najmä oblasť služieb a bývania má obrovský potenciál ako prostriedok manažovania vplyvov sociálnych a demografických procesov. To predpokladá dôkladnú znalosť týchto procesov a ich výsledkov na mestskej úrovni a schopnosť pretaviť tieto poznatky do plánovania rozvoja služieb a sociálneho nájomného bývania. Okrem toho, mestá vytvárajú spoločensko-ekonomický kontext, ktorý môže mať viac či menej inkluzívnu povahu. Patrí sem podpora starostlivosti o deti v materských školách a jasliach, ktorá pozitívne ovplyvňuje participáciu rodičov na trhu práce a vývoj osobnostných, kognitívnych a sociálnych kompetencií detí.

Vo vzťahu k politikám znižovania mestskej chudoby možno formulovať viacero odporúčaní, z ktorých pre účely tejto záverečnej správy vyberáme niekoľko základných:

- ✓ Jednou z dôležitých oblastí je obecné nájomné bývanie. Na koncepcnej úrovni je potrebné, aby sa mestá zapojili do reformy konceptu sociálneho bývania a svojimi skúsenosťami prispeli k vytvoreniu takého dizajnu, ktorý bude finančne udržateľný, dostatočne inkluzívny a schopný diferencovať medzi rôznymi životnými situáciami. Na úrovni výkonu praktickej politiky je nevyhnutná vyššia angažovanosť vo výstavbe obecných nájomných bytov, skvalitniť manažovanie obecného nájomného bytového fondu (venovať zvýšenú pozornosť kritériám oprávnenosti, zafinovaniu cieľových skupín, ako aj spôsobu pridelovania sociálnych bytov) a rozvíjať sprievodné služby.
- ✓ V oblasti sociálnych služieb majú mestá nezastupiteľnú úlohu a odvádzajú veľký kus práce. Stále však zostávajú oblasti, ktoré sú buď ignorované alebo sú pokrývané len s veľkou neochotou. Malá pozornosť je venovaná problémom jednorodičovských rodín, zosúladeniu pracovného a rodinného prostredia (nielen pre rodičov detí v predškolskom veku, ale aj osoby starajúce sa o iné závislé osoby), riziku straty bývania a jeho dôsledkom.
- ✓ Úloha miest by mohla byť posilnená v oblasti pomoci v hmotnej núdzi. V súčasnosti sa aktivita miest týka troch jej aspektov: statusu osobitného príjemcu, poskytovania jednorazovej dávky a aktivizácie. Bolo by vhodné úlohu miest ďalej posilniť tak, aby na základe znalosti vlastného prostredia a súvislostí vedeli účinnejšie pomáhať ľuďom, ktorí poberajú nejakú formu minimálneho príjmu. Kľúčová je schopnosť zmysluplného zapojenia sa do aktivizácie poberateľov dávky v hmotnej núdzi: zabezpečiť, že aktivizácia nebude realizovaná formálne za účelom splnenia predpokladov na vyplácanie dávok, ale že sa z nej stane formatívna intervencia, ktorá dokáže vyvolať také zmeny, ktoré povedú k zvýšeniu životných šancí ohrozených kategórií.
- ✓ Kľúčovým predpokladom akejkoľvek systematickej mestskej politiky vo vzťahu k sociálnym rizikám je schopnosť identifikovať kľúčové problémy. Znamená to

nevyhnutnosť posilniť/vybudovať analytické útvary na úrovni miest, ktoré nebudú úzko špecializované, ale budú cieľiť prierezovo na oblasti, v ktorých mestá intervenujú. S tým súvisí nevyhnutnosť posilniť zber, archiváciu a spracovávanie údajov, ktoré môžu slúžiť ako podklad pre identifikovanie problémov a následné rozhodovanie.

- ✓ Väčšia pozornosť by mala byť venovaná budovaniu pevných vzťahov s relevantnými aktérmi angažujúcimi sa pri riešení problémov.

4) PRÍKLADY DOBREJ PRAXE

V zahraničí je mestská chudoba predmetom systematickejšieho uvažovania než na Slovensku. Odráža sa to aj v rozvíjaní rôznych iniciatív, ktoré majú napomôcť jej znižovaniu. Pre účely tejto správy vyberáme niekoľko príkladov dobrej praxe, ktoré predstavujú potenciálnu inšpiráciu aj pre mestá na Slovensku. Ide o príklady, ktoré zozbierala sieť European Urban Knowledge Network (EUKN)¹ pri príležitosti predsedníctva Talianska Rade Európskej únie v roku 2014 a príklady Svetovej banky,² ktorá sa problematike mestskej chudoby venuje dlhodobo.

1. Prvý príklad dobrej praxe sa síce týka miest, ale bol pripravený na centrálnej úrovni a implementovaný na základe spolupráce viacerých typov aktérov. Ide o príklad z Francúzska, ktorý má názov „National Policy for Cities“. Jadrom projektu je prehodnotenie existujúcich politík miest vo vzťahu k mestským oblastiam a podpora miest pri hodnotení doterajších iniciatív a príprave nových, ako aj pri príprave nových rozvojových projektov. Projekt „National Policy for Cities“ nadväzuje na predchádzajúce podobné iniciatívy a spočíva na troch princípoch: zjednodušenie systémov politík, zameranie úsilia na najviac zraniteľné oblasti a zvyšovanie participácie občanov na rozhodnutiach, ktoré sa ich priamo dotýkajú. Výber mestských lokalít bol založený na ekonomických kritériách. Konkrétne, kľúčovú úlohu zohrávala príjmová úroveň mestských lokalít. Vybrané mestá uzatvárajú s centrálnou vládou kontrakty na určité obdobia, počas ktorých môžu benefitovať z participácie na projekte.

Tento projekt je pre Slovensko inšpiratívny prinajmenšom z dvoch dôvodov. Po prvé, ide o podnetný príklad spolupráce centrálnej vlády a miest (a ochoty a záujmu vlády riešiť problémy miest), ktorá má systematický charakter. Po druhé, projekt nie je len o podpore rozvojových programov, ale obsahuje aj element hodnotenia, evaluácie. To je v podmienkach Slovenska kľúčový moment. Viaceré politiky, opatrenia sú často modifikované alebo nahradzované novými bez toho, aby boli vyhodnotené dopady tých existujúcich.

2. Druhým príkladom je projekt zameraný na podporu lokálnej ekonomiky. Ide o projekt „OstWerkStadt“ z nemeckého Lipska, ktorého cieľom bolo obnoviť fungovanie lokálnej ekonomiky a pomôcť tak zapojiť na trh práce najviac zraniteľné skupiny mestskej populácie. Tento cieľ mal byť dosiahnutý pomocou piatich typov aktivít. Po prvé, šlo o podporu malých lokálnych súkromných biznis iniciatív, ktoré sa mali stabilizovať a začať rozvíjať podporné aktivity smerom k občanom mesta, vrátane ich tréningov a koučingu. Po druhé, šlo o podporu zamestnanosti prostredníctvom podpory podnikateľov (finančnej i organizačnej) zameranej na vytváranie nových pracovných miest. Po tretie, v centre pozornosti bol lokálny rozvoj. To znamená zaangažovanie podnikateľov do rozvoja lokalít, v ktorých podnikajú. Štvrtým typom aktivít bolo expertné poradenstvo pre najviac zraniteľné obyvateľstvo s cieľom zvýšenia jeho kvalifikácie a možností zamestnať sa. Piatym typom aktivít bola diseminácia poznatkov.

¹ <http://www.eukn.eu/>, príklady v texte pochádzajú z publikácie EUKN (2014): *The Inclusive City. Approaches to combat urban poverty and social exclusion in Europe.*

² www.worldbank.org

Celý projekt sa totiž týkal len jednej časti Lipska. Po jeho skončení sa úspechy v jednej lokalite stali príkladom pre celé mesto.

3. V treťom prípade hrá ústrednú úlohu pomoc rodinám. V rámci iniciatívy „The Whole Family“ bol vo švédskom Malmö vypracovaný program podpory rodín, v ktorých dospelí členovia sú mimo trhu práce a poberajú sociálne dávky. Program vychádza z tzv. holistického prístupu k sociálnym problémom, ktorý sa zámerne vyhýba hľadaniu jednej hlavnej príčiny problémov. Naopak, v centre pozornosti sú rôzne životné situácie a podmienky, v ktorých sa rodiny ocitajú a ktoré majú potenciál ovplyvniť ich šance postaviť sa na vlastné nohy. Predmetom poradenstva sa stáva nielen oblasť kvalifikácie, zamestnateľnosti, ale aj oblasť zdravotného stavu členov rodiny, pracovných skúseností, sociálnych kontaktov a pod.

Dôležitou vlastnosťou projektu je jeho flexibilita a ľahká dostupnosť pre potenciálnych klientov. Flexibilita znamená možnosť prispôsobenia aktivít konkrétnym potrebám rodín. Ľahká dostupnosť odkazuje ku krátkosti času, čakacej doby, počas ktorej sú sociálni pracovníci schopní zareagovať na žiadosť o pomoc alebo podporu.

Uvedená iniciatíva je príkladom aktivity, ktorá začínala skromne (45 participujúcich rodín) a ktorá postupne organicky rástla. Je to inšpirácia pre vytváranie malých iniciatív, ktoré v prípade úspechu možno preniesť na vyššiu úroveň alebo do širšieho geografického priestoru. Za pozornosť stojí aj skutočnosť, že samozrejmosťou programu bola jeho pravidelná evaluácia, vrátane využitia porovnávania s kontrolnou skupinou (čo z daného projektu robí určitý typ experimentu).

4. Posledný príklad s názvom „National Programme Rotterdam South“ pochádza z Holandska. Holandsko je typické veľkou mierou decentralizácie verejnej politiky, čo dáva mestám do rúk viacero silných nástrojov. Spomínaný projekt však nie je výsostnou záležitosťou Rotterdamu, ale je – opäť – príkladom spolupráce viacerých aktérov. Rotterdam South patrí k najmenej rozvinutým a najviac chudobným oblastiam mesta. Súčasťou programu je celková obnova tejto mestskej časti, ako aj podpora politik sociálnej inklúzie zameraných na jej populáciu. Konkrétne, ide o lokálne iniciatívy podporujúce prístup k vzdelávaniu na všetkých jeho stupňoch, vrátane predškolského či odborného vzdelávania, a jeho prepojenia na podnikateľskú prax, s cieľom nájsť priesečníky, ktoré by uľahčili participáciu na trhu práce pre príslušníkov marginalizovaných kategórií. V oblasti obnovy mestských priestorov ide o sieťovanie obyvateľov, architektov, podnikateľov, študentov za účelom vytvárania priateľskejšieho prostredia, ktoré saturuje potreby miestnej populácie.

Ako konštatuje správa EUKN,³ prenositeľnosť tohto príkladu je obmedzená, a to špecifickosťou holandského kontextu, pre ktorý je charakteristická vysoká miera štedrosti pri financovaní inovatívnych lokálnych programov, ako aj vysoko rozvinutý sektor obecného nájomného bývania, ktorý v takýchto programoch zohráva dôležitú stabilizačnú úlohu.

³ EUKN (2014): *The Inclusive City. Approaches to combat urban poverty and social exclusion in Europe*, strana 96.

Vyššie spomenuté príklady sa líšia šírkou záberu, počtom zapojených aktérov i systematickosťou riešení, ktoré ponúkajú. V každom prípade však ponúkajú inšpiráciu, kde a ako hľadať spôsoby zlepšenia mestského prostredia a jeho senzitivity voči chudobným obyvateľom. Mestá na Slovensku majú niekoľko možností. Môžu rozvíjať vlastné, lokálne iniciatívy, ktoré budú mať vplyv/účinnok na konkrétnu, priestorovo ohraničenú populáciu. Kľúčové je tu získať dôveru obyvateľov a vytvoriť motiváciu pre relevantných aktérov. Popri tom môžu vstupovať do strategických partnerstiev s centrálnou vládou, ďalšími mestami, alebo inými aktérmi, aby vytvorili trvalejšie a širšie zamerané projekty, ktoré sa nezameriavajú len na riešenie jedného či dvoch sociálnych problémov, ale hľadajú komplexné riešenia, vrátane náročnej obnovy mestských častí, oživenia ich ekonomiky a sebestačnosti.