

ZNEUŽÍVÁNÍ VERSUS NEVYUŽÍVÁNÍ SOCIÁLNÍCH DÁVEK

Doc. PhDr. PETR MAREŠ, CSc.

Fakulta sociálních studií MU Brno

V současnosti se vede v celé Evropě diskuse o krizi sociálního státu, která se v současné ekonomické situaci projevuje nadměrným zatížením národních ekonomik. Platí to o většině zemí EU, jejichž populace stárne, což v důsledku větších výdajů při menších zdrojích zatěžuje jak jejich systémy důchodového zabezpečení, tak i jejich zdravotnictví potřebou rozsáhlejší a dražší lékařské péče. Rostoucí nezaměstnanost a s ní spojená chudoba pak představují další sociální výdaje. Není divu, že i když se hovoří o pěti či šesti krizích sociálního státu, dominuje v mnohé debatě téma krize finanční. Zejména liberálové však upozorňují i na nezamýšlené důsledky programu sociálního státu, jako jsou ztráta pracovní motivace v určitých vrstvách a homogenizace chudých. To obrací pozornost i ke krizi legitimacy a krizi efektivit sociálního státu. V souvislosti s touto druhou krizí se nejčastěji hovoří na jedné straně o byrokratizaci sociálního státu a na druhé straně o zneužívání sociálních dávek jeho klienty. V poslední době se však v této souvislosti diskutuje i jev, který je nazýván „non-take-up benefits“, neboli nečerpání dávek těmi, jimž jsou určeny a kteří k tomu čerpání mají oprávnění.¹⁾

EFEKTIVITA SOCIÁLNÍHO STÁTU

Kritikové efektivit sociálního státu se obvykle soustřeďují na zneužívání sociálních dávek a na nezamýšlené důsledky těchto dávek ve společnosti. Českým čtenářům byla nedávno zprostředkována kritika nezamýšlených důsledků americké sociální politiky, obsažená v knize Příliš mnoho dobra (Sociologické nakladatelství Praha), kterou napsal Charles Murray (v originále Losing Ground, první vydání New York, Basic Books 1984). Murray tvrdí především to, že snaha odstranit chudobu pomocí programů a dávek sociálního státu, spolu s neochotou připustit si existenci mravní nerovnosti chudých, vedla ve Spojených státech ke zničení statusových odměn a k homogenizaci chudých. Co to znamená? Sociální dávky ničí společenský odstup nezávislých pracujících rodin s nízkými příjmy od těch, kdo se nesnaží o únik z chudoby vlastními silami. Tyto rodiny nejsou odměňovány za svou snahu prestiží a morálním oceněním. Přestává se rozlišovat mezi těmi, kdo do chudoby upadli vlastním přičiněním, a těmi, kteří jsou obětí okolností. Všichni jsou považováni za oběť systému.

Názory autora mohou být přivítány jako návrat k liberálním ctnostem svobody, pracovitosti, schopnosti postarat se o sebe (neodmyslitelné povinnosti všech zdravých dospělých občanů) a k hrdosti na soběstačnost. Mohou být naopak vnímány i jako nová verze sociálního darwinismu, poskytující vítanou záminku k legitimizaci krácení sociálních výdajů (a tak i danové zátěže bohatých). Mohou však být chápány i jako podnět k hlubší reflexi snahy sociálního státu pro ty, kteří s autorem nesouhlasí. Jeho názory totiž provokují otázky typu „kde se vlastně stala chyba“, „jaká má tedy být konkrétní rovnováha mezi kolektivní solidaritou a osobní odpovědností“ a „jak vlastně měřit efektivitu sociálního státu a sociální politiky“. Christopher Jenks ve své knize „Nové promyšlení sociální politiky“ (Rethinking Social Policy

- New York, Harvard University Press 1992) konstatuje, že Murray mimo jiné podnětně přivedl diskusi o tom „kolik sociální politika stojí“ na otázku „jak funguje“. Pro Murraye samotného není otázkou „kolik dobra si můžeme dovolit poskytnout“, ale „jak vůbec dobro konat“.

PROBLÉM ZVANÝ „NON-TAKE-UP“

Obvykle se neefektivní fungování sociálního státu spojuje s chybně zaměřenými programy, růstem byrokracie sledující spíše vlastní zájmy než zájmy svých klientů a v rovině klientů se zneužíváním sociálních dávek. Špatné fungování sociální politiky však představuje nejenom zneužívání dávek těmi, kdo nejsou k jejich čerpání oprávněni, ale i jejich nečerpání těmi, kteří k tomu oprávnění jsou (ze zákona jsou pro ně určeny). Tento jev, pro nějž se v anglicky psané literatuře vžil název „non-take-up of benefits“, je dnes chápán jako neuplatňování sociálních práv (blokující zlepšení materiálních, ale i - a především - sociálních a kulturních podmínek chudých). Protože se tento fenomén týká nejchudších vrstev populace a prohlubuje jejich chudobu, ovlivňuje i jejich práva občanská a politická. Nejde tedy jen o ohrožení jedinců, ale vytváří se tak nebezpečí i pro společnost. Jestliže Murray konstatuje, že žádná společnost nemůže přežít, jestliže lidem dovolí beztestně narušovat svá pravidla (problém zneužívání sociálních dávek), může totéž platit pro společnost, která nezajistí, aby lidé mohli uplatnit svá práva, jež jim přiznala (problém nevyužívání sociálních dávek).

Mohlo by se zdát, že se nečerpání dávek týká jen máloho počtu a podílu oprávněných osob (podle českého přísloví „blázen, kdo dává, a ještě větší, kdo nebere“), a není mu proto třeba věnovat větší pozornost. Skutečně se tento jev u některých dávek vyskytuje jen řídce. V případech, kdy je nárok na dávku nutno prokazovat a kde, je-li toto prokazování nejen složitým a déletrvajícím, ale i stigmatizujícím

a kontrolovaným procesem, se ovšem podíl neuplatněných nároků zvyšuje. V literatuře se uvádí, že podíl těch, kteří tyto dávky nečerpají, i když jsou jim ze zákona určeny, kolísá od 15 do 30 % celkově oprávněných osob (v některých zemích se u řady konkrétních sociálních dávek ovšem odhady blíží až 50 %). Problémy narůstají zejména tam, kde jsou sociální dávky navzájem spojeny. Zde dochází k domínovému efektu. Totiž k situaci, kdy nečerpání jedné dávky vede k neuplatnění nároku na další dávku. Nejde přitom ovšem jen o nečerpání sociálních dávek, ale i o zpoždění či o prodlevu mezi vznikem nároku na ni a uplatněním tohoto nároku či dokonce jeho realizací.

DŮVODY NEČERPÁNÍ SOCIÁLNÍCH DÁVEK

Co je považováno za nejzávažnější důvod tohoto jevu? Chybějící informace čili neznalost existence dané sociální dávky nebo neznalost vlastního oprávnění k jejímu čerpání či často obojí? Je to tedy především otázka sociální kompetence populace, v první řadě otázka schopnosti vyznat se obecně ve společnosti a specificky v systému sociálního státu. V druhé řadě pak otázka schopnosti včlenit tyto informace do svých životních strategií. A nakonec i otázka schopnosti orientovat se v postupech, které jsou podmínkou úspěšnosti každé žádosti. Sem patří nejen určitá míra schopnosti zacházet se symboly a chápat je, ale i schopnost komunikace a jistá přiměřená asertivita v kontaktu s úřady. Jde o významné schopnosti, které diferencují nejen mezi úspěšnými čili nechudými a neúspěšnými, a proto chudými, ale i uvnitř skupiny chudých.

Sociální kompetence není ovšem jen problémem potenciálních žadatelů o sociální dávky, ale i problémem těch, kdo je mezi žadatele distribují. Ne nadarmo se konstatuje, že nečerpání sociálních dávek oprávněnými osobami je dáno nejen povahou jejich potenciálních žadatelů, ale i povahou celého systému (ovlivňují to jeho tvůrci a zákonodárci, kteří ho schvalují) a způsobem jeho činnosti (ovlivňují ji jeho administrátoři, především úředníci sociálního státu, ale i sociální pracovníci). Kámen úrazu může být v nejasnosti, komplikovanosti a dvojznačnosti pravidel, ale také v celkovém systému úřadování a ve způsobu jednání úředníků s klienty.

Existuje celá řada styčných bodů, v nichž se systém, úředníci a žadatelé vzájemně ovlivňují. I když ponecháme stranou kvalitu příslušných zákonů (rovina celého systému a jeho tvůrců), stále zůstává celá řada způsobů, jak mohou míru nečerpání sociálních dávek oprávněnými osobami ovlivnit jejich administrátoři (rovina byrokratické organizace a jejich úředníků). Nemusí to být jen jejich chybná rozhodnu-



tí, ať již jsou důsledkem nekompetence a chybné interpretace pravidel či výsledkem rozhodování na základě nedostatečných a mylných informací či důsledkem stereotypů klientů. Může to být i způsob, jakým je s klienty zacházeno. Negativní vliv má zejména jejich stigmatizace, ale i ponechání veškeré iniciativy na nich - nezapomínejme, že v řadě případů jde o osoby s nízkou sociální kompetencí, které mají potíže při vyplňování formulářů a při pochopení toho, co se po nich požaduje. To vše může podpořovat dále i špatná komunikace s klienty a informační embargo. Neboli snaha podávat klientům jen informace konkrétně vyžádané (při nízké sociální kompetenci řady potenciálních klientů je to žalostně málo nebo nic), a to jen v míře zcela nezbytné.

OPRÁVNĚNÉ OSOBY

Nečerpání sociálních dávek ovšem není jen otázkou sociální kompetence úředníků, dostupnosti informací a způsobů, jak s informacemi i klienty zacházet. Důvody, proč lidé o sociální dávky (na něž mají oprávnění) nežádají, se těmito skutečnostmi rozhodně nevyčerpávají. Základní neznalost existence dávky je jistě fatální překážkou pro podání žádosti o ni, stejně tak jako i nedostatečná informace o její existenci, obsahu a rozsahu oprávnění k ní a způsobech, jak o ni žádat. Překážkou však může být i nejistota potenciálního žadatele, co se týče vlastního oprávnění. Tak jako má v tomto ohledu řada osob neopodstatněné nádeje, je si také řada osob svým oprávněním nejistá. Svou roli může hrát i pocit dané osoby, že situace nouze, v níž se ocitla, je jen dočasná a tato nouze bude odstraněna dříve, než by byla žádost o sociální dávku vyřizována. Je to také problém míry, s jakou je pocítována potřebnost zvýšení příjmu, které by daná dávka zajistila, a odhad toho, zda je toto zvýšení dostatečné.

Přítomní lidé racionálně či intuitivně kalkulují přínos a náklady, které jsou v procesu uplatnění žádosti vynaloženy. A nejsou to jen náklady finanční či vynaložený čas, ale i náklady sociální. Mohou to být pocity ztráty důstojnosti. Ty člověku hrozí nejen jako příjemci, ale i jako žadateli - z povahy procesu vyřizování žádosti a ze způsobu, jak s ním úředníci žádost vyřizující jednají. Může to být i nechuť k finanční závislosti, ale i hrozící stigmatizace, hrozba vyloučení z referenčních skupin, nesouhlas či odstup blízkých osob a další. Tyto náklady jsou ovšem zvažovány vždy v kontextu celkové hodnotové orientace daného člověka a jeho sociálního okolí. Odmítavý postoj k podání žádosti o podporu nemusí být dán jen přesvědčením, že její výše nic neřeší nebo je neúměrně nízká ve vztahu k nákladům na její získání. Může být i principiálně motivován („možná jsme neměli moc peněz, ale nikdy jsme nevzali halíř podpory“ - cituje Murray). Navíc i tam, kde je život na podpoře akceptovatelný, existují různé impulsy, které mohou žádost o dávku brzdit, nebo naopak iniciovat či urychlit. Ať již jde o události, které potenciálního žadatele zasáhnou, nebo o informace, které se k němu dostanou.

Jak se ukazuje, není nečerpání sociálních dávek oprávněnými osobami jen výsledkem

jejich individuálních rozhodnutí (nebo neinformovanosti). Jde o kombinaci těchto rozhodnutí se strukturálními a administrativními faktory. Nebo výstižněji, tato rozhodnutí jsou přijímána ve strukturálním a administrativním kontextu, který je ovlivňuje. Ať již jde o obsah a kvalitu legislativních úprav nebo o kompetenci a kvalitu práce těch, kdo je uvádějí ve svém rozhodování o konkrétních případech v život.

POKUSY POCHOPI NEČERPÁNÍ SOCIÁLNÍCH DÁVEK

Podle autorů, kteří v zemích Evropské unie nečerpání sociálních dávek oprávněnými osobami zkoumali (jde zejména o britské, ale i německé, nizozemské a irské prostředí - nejučenější přehled o stavu poznání tohoto jevu podal profesor univerzity v Tilburgu - Van Oorschot), představuje pro jedince žádost o sociální dávku proces, ve kterém jsou postupně překonávány jednotlivé práhy. To je podstatou modelu tohoto jevu, který byl formulován na základě britských zkušeností. Je to sekvenční model, v němž dochází k rozhodnutí žádat či nežádat o sociální dávku v každé z jednotlivých etap procesu: při uvědomění si potřeby, při získání základních informací o relevantní sociální dávce, při získání vědomí vlastního oprávnění k ní, při zvažování předpokládaného užítku z této dávky, při zvažování nutné investice k jejímu získání (kontakt s úřady, riziko, že se to dozví okolí ap.) a při vyrovnávání se s vlastním postojem k životu na podpoře.

Uvádí se, že existují čtyři typické skupiny osob, které o sociální dávky nežádají. První z nich představují ti, kteří nemají a nehledají potřebné informace. Druhou skupinou jsou ti, kteří jsou blokováni hodnotou (podporu by nebrali, protože je v rozporu s jejich životním postojem). Třetí (dosti početná) skupina zahrnuje ty, kdo nejsou příliš přesvědčeni o svém oprávnění k dávce, do čtvrté se zahrnují osoby, jež nepokládají vyšší dávky za přiměřenou svým potřebám či námaze nutné k jejímu získání (sem se zahrnují i osoby, které jsou traumatizovány průběhem vyřizování žádosti nebo jsou přesvědčeny, že by tento proces nezvládly).

Někteří autoři se pokusili tento základní model dynamizovat zavedením časového momentu a hovoří o dočasném neuplatňování žádosti nebo o zpožděné žádosti. Zpoždění žádosti znamená, že relativně vysoký podíl žadatelů jsou osoby, které původně o sociální dávku po vzniku (zjištění) nároku na ni nežádaly, ale v určitém okamžiku nakonec žádost podaly. Ať již je k tomu přiměla změna okolností (selhání původní životní strategie zvolené k naplnění potřeby nebo prohloubení naléhavosti této potřeby), růst pocitu jistoty o vlastním oprávnění nebo poznání, že stav nouze (který by dávka mohla pomoci překlenout) není jen epizodou, či nově získané informace. Musíme vzít ovšem v úvahu i osoby, které o dávku požádaly, ale v určitém stadiu vyřizování své žádosti ji stáhly (část z nich si to ovšem nakonec rozmyslí a podává po čase žádost znovu). Rezignace může být dána tím, že člověk nepřekročí některý z práhů (narazí například na nesouhlas svého okolí, traumatizuje ho celý proces, neví si rady s informacemi, které jsou po něm vyžadovány, ap.).

SMYSL ÚVAH O NEČERPÁNÍ SOCIÁLNÍCH DÁVEK

Na první pohled je možná paradoxní klást důraz na možnost uplatnění všech oprávnění k sociálním dávkám v situaci, kdy platby ze zákona představují stále větší zátěž státního rozpočtu a kdy se diskutuje o schopnosti ekonomiky zajistit financování sociálního státu v daném rozsahu. Problém však není problémem finančním. Také například Anthony Giddens ve své knize *Beyond Left and Right* (Cambridge, Polity Press 1994) konstatuje, že současné problémy sociálního státu by neměly být chápány jen jako finanční krize. Jde o otázku zvládnutí životních rizik v komplikované společnosti, které spočívá nejen v zabezpečení potřeb těla, ale i v podpoře příležitostí pro sebeaktualizaci (chudoba podkopává schopnost produkovat a využívat šance a vyvolává pocit beznaděje a demoralizace). Není-li systém sociálních dávek potenciálními klienty vnímán jako jim dostupný, snižuje to jeho legitimitu a vypovídá to o rezervách efektivnosti v administraci systému i v systému samém.

Jestliže totiž můžeme vzít za bernou minci odhad provedený na základě zahraničních zkušeností (cca 10–30 % z oprávněných osob dávky nevyužívá - 7%, které uvádí Vavrečková v pátém čísle letošního ročníku Sociální politiky, se zdá být přece jen podhodnoceným údajem) i zkušenosti domácích (více než 50 % příjemců podle Vavrečkové pobírá dávky neoprávněně), pak se systém příliš racionálně nechová. Navíc je tím relativizován i vlastní smysl sociálního státu, mezi jehož cíle patří i redukce chudoby (ve Spojených státech se odhaduje, že plné čerpání dávek by snížilo podíl chudých asi o 2 % - což v tak velké zemi představuje zlepšení nezanedbatelného počtu lidských osudů). Tento smysl spočívá nejen ve vyzvednutí chudých z hmotné nouze, ale i v posílení jejich občanského povědomí. Ne nadarmo se v poslední době v zemích Evropské unie nahrazuje užší pojem chudoba širším pojmem sociálního vyloučení či sociální exkluze.

Kritikové sociálního státu upozorňují, že tento může svými zásahy změnit „nezávislé občany“ v „závislé klienty“ bez odpovědnosti za svůj vlastní osud. Ale naopak, i chudoba bez odezvy společnosti může vést k redukci životních šancí chudých, k jejich apatii a oddizení se hodnotám a normám společnosti. Jak konstatuje Ralph Dahrendorf ve své knize *Moderní konflikt* (slovensky vyšlo v roce 1991 v nakladatelství Archa v Bratislavě - jde o knihu, kterou by si měl přečíst každý, kdo má se sociálním státem co do činění), je mnoho chudých plně zaměstnáno hledáním vlastního osobního východiska ze své situace a nestará se o většinu problémů obecného zájmu. Jak Dahrendorf konstatuje, „společnost je jim vzdálená a nestarat se o normy a hodnoty oficiální společnosti se mezi nimi stalo rozšířeným zvykem“. Dahrendorf tyto osoby výstižně označuje jako separatisty.

¹⁾ Projekt „Selhávání sociální politiky: Rozsah a příčiny nečerpání dávek sociální pomoci“, podporovaný Grantovou agenturou České republiky (č. 403/98/0097).