



Správa o výsledku kontroly 2022

Poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ústredie práce, vybrané úrady práce a obce

Ústredie práce je orgánom štátnej správy, zabezpečujúcim výkon štátnej správy v oblastiach sociálnych vecí a služieb zamestnanosti. Kontrolované boli úrady práce v Kežmarku, Rimavskej Sobote a Trebišovi, ktoré sú v kraji s najvyššou koncentráciou poberateľov pomoci v hmotnej núdzi. V územnej pôsobnosti kontrolovaných úradov práce bolo vybraných 12 obcí, v ktorých bolo preverené poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi v praxi. V súvislosti s výkonom kontroly boli vyžiadané informácie podľa § 22 zákona o NKÚ SR aj od ministerstva.

Ako sme postupovali

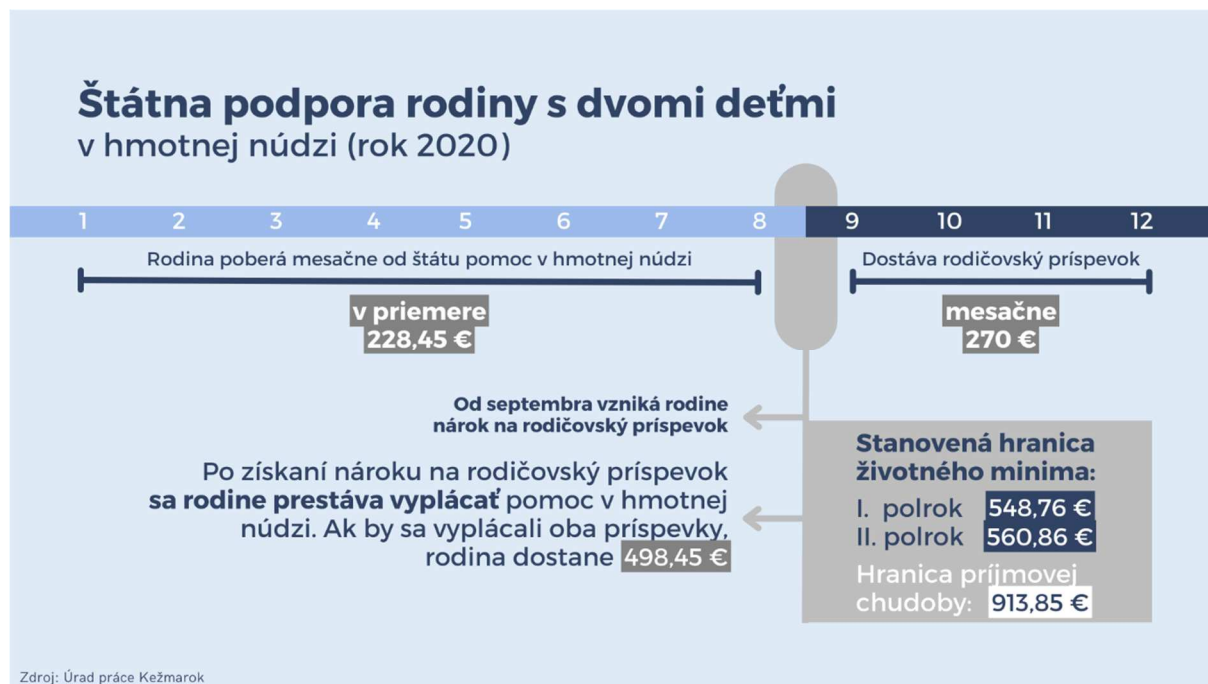
Kontrola bola vykonaná 15 kontrolórmí podľa zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Kontrolovaným obdobím boli roky 2019 až 2021 a súvisiace obdobie. Základným kritériom pre výber vzorky bol počet poberateľov pomoci v hmotnej núdzi v okrese a obci.

Prečo sme kontrolovali

Pomoc v hmotnej núdzi je nástroj sociálnej politiky, ktorého cieľom je zabezpečiť základné životné podmienky a pomôcť občanom v hmotnej núdzi. Ide o mechanizmus štátu v oblasti pomoci občanom, ktorého nastavenie by malo zabezpečiť pomoc pre všetky osoby v nepriaznivej životnej situácii. Znižovanie chudoby a sociálneho vylúčenia patrí k dlhodobým prioritám krajín EÚ, vrátane Slovenska. Podľa údajov zverejnených štatistickým úradom bolo v roku 2021 na Slovensku v riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia viac ako 800 tis. ľudí, čo bol oproti predchádzajúcemu roku nárast o 56 tis. osôb. S rastúcim počtom osôb ohrozených chudobou bude potrebné zabezpečiť adekvátne nástroje, ktorými štát dokáže pomôcť najviac ohrozeným skupinám obyvateľov. Cieľom politiky sociálnej pomoci má byť vyvedenie čo najvyššieho počtu ľudí zo stavu materiálnej deprivácie.

Čo sme zistili

- Nastavenie systému pomoci v hmotnej núdzi nezabezpečilo poskytnutie tejto pomoci všetkým osobám, ktoré reálne boli v hmotnej núdzi.
- Proces priznávania nárokov na pomoc v hmotnej núdzi je vzhľadom na rozdrobenosť jednotlivých inštitútov a povinnosti úplného a presného dokladovania všetkých rozhodných skutočností administratívne náročný.
- Nastavenie systému právomocí a plnenia povinností zo strany organizátorov menších obecných služieb vytváralo priestor pre neefektívne využívanie finančných prostriedkov štátu, poskytnutých v rámci pomoci v hmotnej núdzi.
- Kontrolné mechanizmy neumožňovali úradom práce prijímať adekvátne opatrenia napriek tomu, že plnenie povinností zo strany organizátorov menších obecných služieb vykazovalo prvky formálneho plnenia.
- NKÚ SR identifikoval prípady obcou vydaných potvrdení o splnení podmienok zo strany žiadateľov o príspevok na bývanie, ktoré splnené neboli. Existuje riziko, že administratívny proces, umožňujúci vyplácanie finančných prostriedkov aj na základe nesprávnych (nepravdivých) informácií z tretích strán, nie je účinným nástrojom pre adresné poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi.
- Nedostatky pri vykazovaní údajov o pomoci v hmotnej núdzi ústredím práce vo výročných správach.



Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča Výboru Národnej rady SR pre sociálne veci, aby:

- zaviazalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky vykonať dôslednú analýzu nastavenia systému pomoci v hmotnej núdzi a v kontexte medzinárodných príkladov dobrej praxe nastaviť nový systém finančnej pomoci osobám, ktoré sa dostali do hmotnej núdze, aby sa čo najskôr dostali zo stavu materiálnej deprivácie,
- zaviazalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky inicializovať legislatívne zmeny vedúce k odčleneniu príspevku na bývanie zo systému pomoci v hmotnej núdzi a zmenu podmienok jeho nároku.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo poukázať na zložitosť nastavenia systému poskytovania pomoci v hmotnej núdzi, ktorý bráni efektívnemu a adresnému prerozdeleniu pomoci štátu.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti s prístupom orientovaným na systém. Predmetom kontroly bolo zodpovedanie dvoch kľúčových otázok, ktoré boli stanovené v procese analýzy existujúcich indícií o problémoch v kontrolovanej oblasti:

- Je systém nastavený dostatočne adresne, aby jednotlivé dávky/príspevky plnili svoj účel?
- Sú uplatnené nároky na pomoc v hmotnej núdzi oprávnené?

Kontrola vychádzala z predpokladu, že systém poskytovania pomoci v hmotnej núdzi je nastavený tak, aby dokázal adekvátne reagovať na vývoj spoločnosti a potrebu poskytnúť pomoc ľuďom v hmotnej núdzi aj vzhľadom na vývoj počtu osôb, ktoré sa ocitli na hranici chudoby.

Rámec kontrolnej akcie

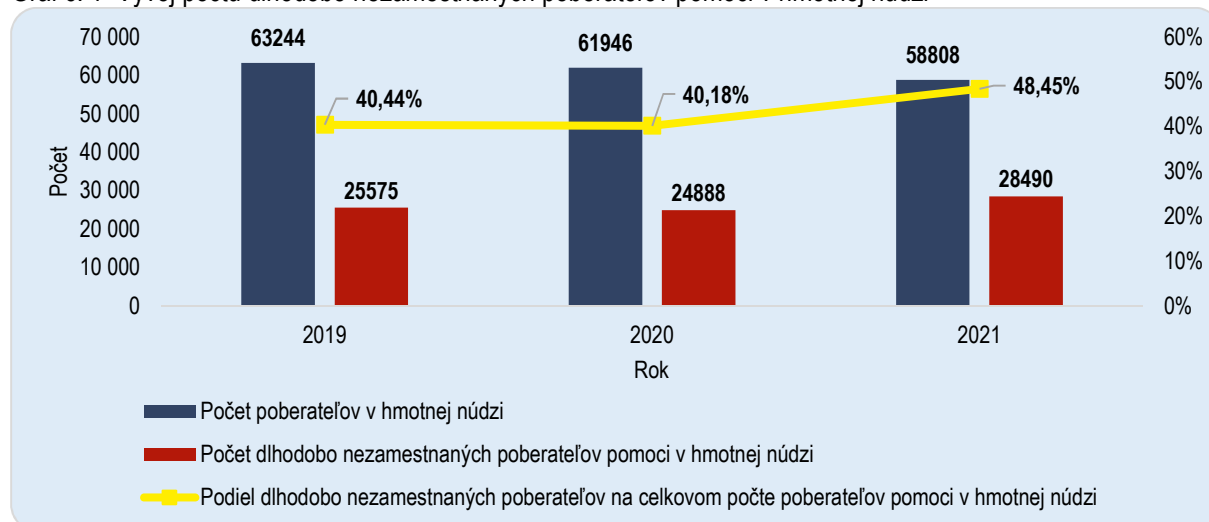
K metódam a technikám, ktoré boli uplatnené počas výkonu kontroly patrili najmä: štúdium všeobecne záväzných právnych predpisov, interných predpisov, preskúmanie dokumentácie a dokladov, rozhovory. Výber vzorky bol realizovaný na základe odborného úsudku kontrolóra. Kontrolovaným obdobím boli roky 2019 až 2021 a súvisiace obdobia.

Výsledky kontrolnej akcie

Počet poberateľov pomoci

Priemerný mesačný počet poberateľov pomoci v hmotnej núdzi mal klesajúci charakter: kým v roku 2019 poberalo dávku v hmotnej núdzi a príspevky k nej celkom 63 244 poberateľov, v roku 2021 to bolo už len 58 808 poberateľov (pokles o 7,01 %). Vývoj počtu dlhodobo nezamestnaných poberateľov pomoci v hmotnej núdzi mal v sledovanom období opačnú tendenciu.

Graf č. 1 Vývoj počtu dlhodobo nezamestnaných poberateľov pomoci v hmotnej núdzi



Zdroj: Ústredie práce

Pomoc v hmotnej núdzi by mala cieľiť na obyvateľov, ktorí sú najviac ohrození chudobou a ocitli sa v nepriaznivej životnej situácii. Podľa ústredia práce bol pozitívny vývoj, týkajúci sa poklesu počtu poberateľov pomoci v hmotnej núdzi, spôsobený najmä znižovaním nezamestnanosti, a to hlavne v prípade občanov, ktorí sú dlhodobo bez

zamestnania. Podľa ministerstva bol pokles počtu príjemcov pomoci v hmotnej núdzi do veľkej miery zapríčinený všeobecne sa zlepšujúcou ekonomickou situáciou väčšiny obyvateľov Slovenska a dlhodobým poklesom počtu nezamestnaných osôb, pričom nájdenie a udržanie si zamestnania je pre domácnosť typickým spôsobom vymanenia sa z hmotnej núdze. Pozitívny trend poklesu vývoja počtu prijímateľov pomoci v hmotnej núdzi v kontrolovanom období však bol **v kontraste s vývojom ukazovateľov**, na ktoré poukázal kontrolovaný subjekt a ministerstvo. Detailný prehľad je uvedený v prílohe (tabuľka č. 2).

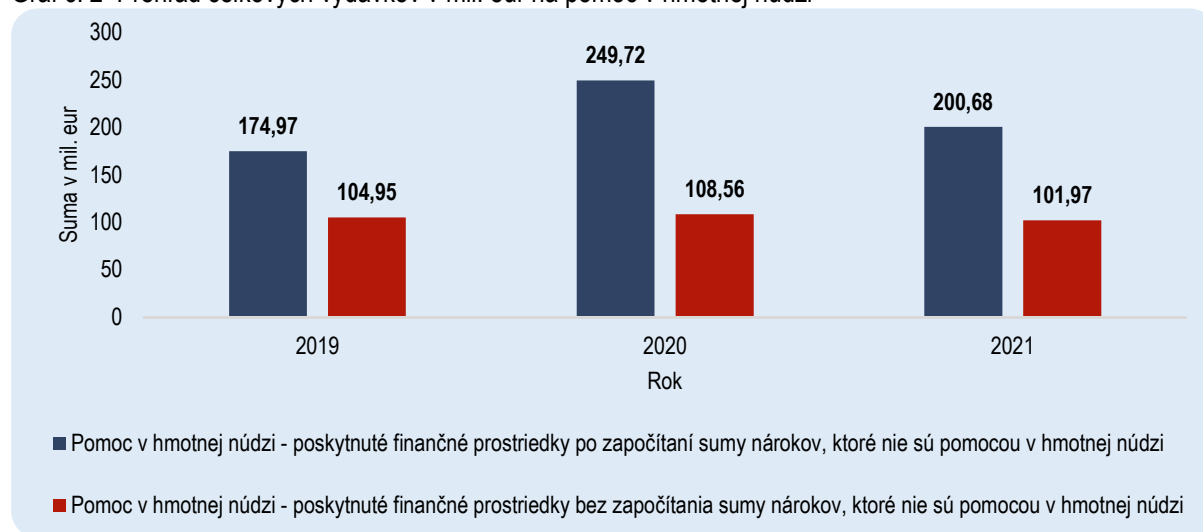
Zhoršujúcu sa situáciu dokresľuje aj fakt, že v roku 2019 bolo rizikom chudoby alebo sociálneho vylúčenia ohrozených podľa štatistického úradu 14,80 % obyvateľov Slovenska a v roku 2021 až 15,60 % obyvateľov. Ohrozenie chudobou automaticky neznamenal potrebu intervencie štátu každému, kto sa v tejto situácii ocitol, avšak štatistické ukazovatele indikujú, že negatívne vývojové trendy systém pomoci v hmotnej núdzi nezachytil.

Výdavky na pomoc v hmotnej núdzi

Podľa údajov poskytnutých ústredím práce bolo počas kontrolovaného obdobia na pomoc v hmotnej núdzi vynaložených priemerne 105 161 133,46 eur, pričom najnižšia vyplatená suma 101 972 974,90 eur bola v roku 2021 a najvyššia vyplatená suma 108 557 663,08 eur bola v roku 2020.

Vo zverejňovaných štatistikách ústredia práce boli do celkovej sumy poskytnutej pomoci v hmotnej núdzi započítané aj sumy z nárokov, ktoré neboli pomocou v hmotnej núdzi, ako ju definuje legislatíva (napr. náhradné výživné, resocializačný príspevok). Takto zverejnené údaje **vykazovali vyššie sumy** poskytnutej pomoci v hmotnej núdzi, než boli **reálne vyplatené**. Podľa ústredia práce boli zverejňované v štruktúre podľa rozpočtového informačného systému ministerstva.

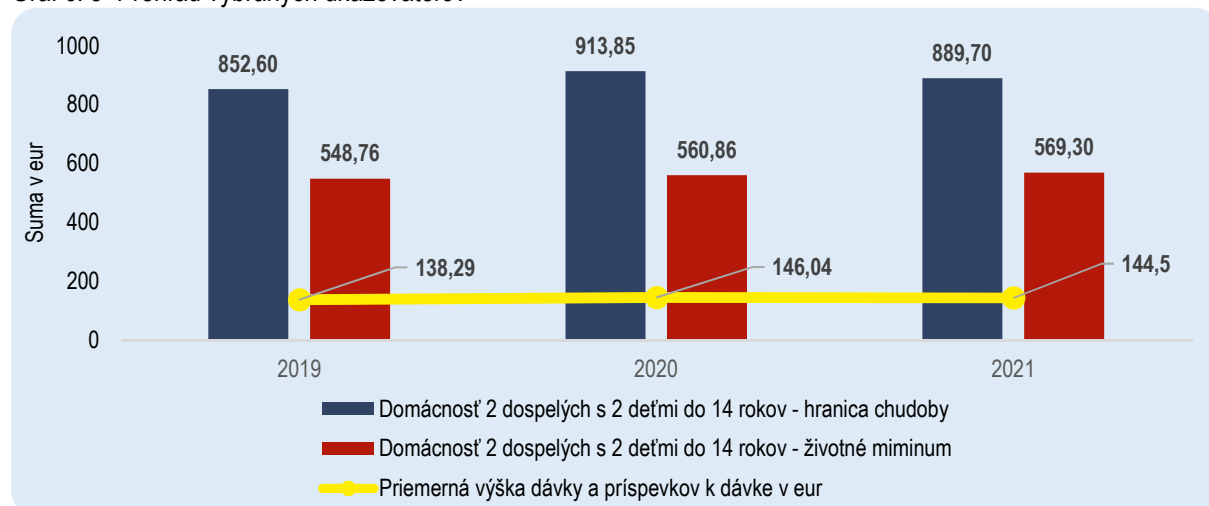
Graf č. 2 Prehľad celkových výdavkov v mil. eur na pomoc v hmotnej núdzi



Zdroj: Ústredie práce

Pomoc v hmotnej núdzi je konkrétny nástroj sociálnej politiky, ktorého cieľom je zabezpečiť základné životné podmienky, pričom nárok na pomoc má každá domácnosť, ktorej príjem nedosahuje sumy životného minima a jej členovia si nevedia alebo nemôžu pracovať, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť alebo zvýšiť príjem. Neposkytuje sa však do výšky životného minima, ale v sumách, ktoré boli určené ako rozdiel úhrnov príjmov domácnosti a nárokov stanovených opatrením ministerstva pre daný rok. Takýto systém výpočtu znamenal, že v kontrolovanom období bola **priemerná výška** dávky a príspevkov k dávke v sume **142,94 eur**.

Graf č. 3 Prehľad vybraných ukazovateľov



Zdroj: Ústredie práce, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Opatrenia ministerstva o úprave súm pomoci v hmotnej núdzi

Podľa nastaveného systému, i údajov v grafe, poskytovaná pomoc v hmotnej núdzi neznamenal automaticky, že každý poberateľ dostal plnú sumu nárokov. Kontrola preukázala, že súčasné nastavenie úrovne dávky v hmotnej núdzi a jednotlivých príspevkov nezabezpečila vždy zvýšenie príjmov na úroveň životného minima. To, či poskytovaná pomoc navýšila domácnosti príjmy aspoň na úroveň životného minima, nebolo sledované a vyhodnocované zodpovednými aktérmi sociálnej politiky.

Hodnota životného minima (podľa zloženia domácnosti) voči hranici príjmovej chudoby podľa EU SILC bola na úrovni približne 60 % (tabuľka č. 4). Tento rozdiel znamená, že domácnosti, ktoré mohli požiadať o pomoc v hmotnej núdzi, sa nachádzali **výrazne pod hranicou príjmovej chudoby**.

Systém pomoci v hmotnej núdzi

V kontrolovanom období bolo podaných celkom 88 384 žiadostí o pomoc v hmotnej núdzi, z ktorých bol priznaný nárok v 69 502 prípadoch. Údaje o počte nových podaných žiadostí o pomoc v hmotnej núdzi nerozlišovali, či išlo o osoby, ktorým bola odňatá pomoc v hmotnej núdzi a opätovne podali žiadosť, alebo išlo o osoby, ktoré podali žiadosť prvýkrát. Kontrolou bolo zistené, že napríklad podľa údajov predložených úradom práce v Kežmarku bol v jednotlivých rokoch kontrolovaného obdobia podiel žiadateľov, ktorí prvýkrát požiadali o pomoc v hmotnej núdzi, priemerne 53 %. To znamenalo, že v jednotlivých rokoch takmer **polovica osôb**, ktoré žiadali o pomoc v hmotnej núdzi, už **niekedy mala podanú žiadosť**.¹

Priznávanie a vyplácanie pomoci v hmotnej núdzi bolo postavené na každomesačnom dokladovaní, posudzovaní a výpočte sumy pomoci na základe presne zdokladovaných skutočností. Samotný **proces priznávania** nárokov bol, vzhľadom na rozdrobenosť jednotlivých prvkov pomoci v hmotnej núdzi (čo do počtu a viacerých úrovni súm) a rôznych aspektov započítavania/nezapočítavania príjmov, **administratívne náročný**. Nadmerná administratívna záťaž na úradoch práce vyplývala z potreby neustáleho dokladovania, prehodnocovania a prepočítavania nárokov a príjmov domácností, ktoré sa ocitli pod hranicou životného minima.

Tabuľka č. 1 Počet konaní na úseku hmotnej núdze za roky 2019 až 2021

Ukazovateľ / rok	2019	2020	2021
Počet rozhodnutí	221 872	163 846	127 142
Počet výpočtových listov	437 427	377 108	318 686
Počet konaní spolu	659 299	540 954	445 828

Zdroj: Výročné správy ústredia práce

¹ Relevantnosť týchto údajov je ovplyvnená faktom, že pred rokom 2004 boli tieto údaje spracovávané v iných informačných moduloch a v rámci transformácie modulov nemusia byť údaje úplné.

Na administratívnu záťaž poukazuje aj počet realizovaných konaní úradov práce v súvislosti s posudzovaním nárokov na pomoc v hmotnej núdzi. Viac ako $\frac{3}{4}$ poberateľov pomoci v hmotnej núdzi bolo pritom sústredených v Banskobystrickom, Košickom a Prešovskom kraji. Oddelenia úradov práce, zabezpečujúce posudzovanie nárokov na pomoc v hmotnej núdzi, okrem toho zastrešovali aj agendu náhradného výživného a štátnych sociálnych dávok.

Vzhľadom na rozsah posudzovanej dokumentácie pre priznanie nároku na pomoc v hmotnej núdzi bolo využívanie informačných systémov verejnej správy na účely znižovania administratívnej záťaže vo vzťahu k žiadateľom vyhodnotené ako **príklad dobrej praxe**. Priemerná doba procesu od podania žiadosti až po výplatu bola v kontrolovaných úradoch práce 32 dní.

Prepojenie informačných systémov so Sociálnou poisťovňou je však potrebné označiť za **nedostatočné**. Ide o inštitúciu, ktorej dáta boli pre plynulý výkon štátnej správy na úseku pomoci v hmotnej núdzi nevyhnutne potrebné. Prístup zamestnancov úradov práce do informačného systému Sociálnej poisťovne bol obmedzený na získanie informácií týkajúcich sa vyplatených nemocenských a dôchodkových dávok v zmysle zákona proti byrokrácii. Informácie o uplatnení nároku na dávku v nezamestnanosti a rozhodnutie o dávke v nezamestnanosti úrady práce nevedeli získať priamo z databázy Sociálnej poisťovne a boli nútení ich žiadať od žiadateľov pomoci v hmotnej núdzi. Na základe rámcovej dohody uzatvorenej medzi ústredím práce a Sociálnou poisťovňou, mali zamestnanci úradov práce prostredníctvom informačných systémov informáciu o vyplatených dávkach v nezamestnanosti, ale s mesačným oneskorením – po výplate predmetnej dávky, čo bolo pri posúdení nároku na pomoc v hmotnej núdzi neskoro.

Kontrolou bolo zistené, že existovali osoby, ktoré reálne **boli v hmotnej núdzi**, nespĺňali však stanovené podmienky a **pomoc** im preto **nebola poskytnutá**. Počet, štruktúra ani typ týchto domácností neboli predmetom sledovania a vyhodnocovania. Nevyhodnocovali sa ani dôvody, pre ktoré domácnostiam nebola poskytnutá pomoc, alebo dôvody pre ktoré domácnosti zo systému pomoci v hmotnej núdzi vypadli. **Predmetom záujmu boli iba osoby, ktoré sa v systéme pomoci v hmotnej núdzi nachádzali.**

Údaje o tom, koľko osôb a domácností sa nachádzalo pod hranicou chudoby, boli zisťované na základe výberového štatistického zisťovania EU SILC o príjmoch a životných podmienkach domácností v SR, na základe ktorého bolo možné poskytnúť údaj o počte domácností v hmotnej núdzi v priebehu predchádzajúceho roka zisťovania². V danom prípade ide o odvodený údaj, ktorý je štatistickým odhadom. Na druhej strane, existuje databáza údajov o osobách, ktoré boli v systéme pomoci v hmotnej núdzi, no vypadli z neho aj napriek tomu, že ich životná situácia sa nezlepšila. Údaje o týchto osobách neboli predmetom sledovania a vyhodnocovania na účel predikcie budúceho vývoja pre potreby adresnejšieho nastavenia tejto pomoci. Podiel ľudí, ktorí na Slovensku pociťujú závažnú materiálnu depriváciu³, bol podľa štatistického úradu na úrovni 5,7 % obyvateľov, pričom pomoc v hmotnej núdzi poberalo len 2,32 % obyvateľov Slovenska. Vyvedenie čo najvyššieho počtu ľudí zo stavu materiálnej deprivácie by malo byť cieľom politiky sociálnej pomoci.

Kontrolou bolo zistené, že niektoré údaje zverejňované vo výročných správach ústredia práce **nekorešpondovali so skutočnými údajmi** v informačných systémoch využívaných ústredím práce (napr. údaje o počte poberateľov a spoločne posudzovaných členov domácnosti). Uvedené rozdiely mohli vzniknúť v dôsledku toho, že správcom informačných systémov je ministerstvo, ktoré tieto údaje ústrediu poskytuje.

Príspevok na bývanie

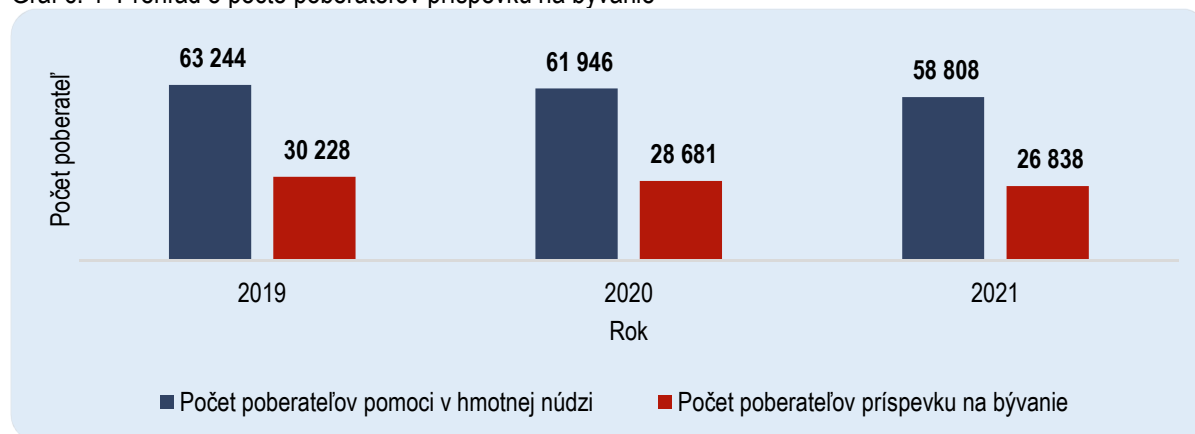
Príspevok na bývanie je jedným z príspevkov v rámci systému pomoci v hmotnej núdzi, určený na čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním. V roku 2021 pomoc v hmotnej núdzi poberalo 2,32 % obyvateľov Slovenska,

² Zisťovanie počtu osôb pod hranicou príjmovej chudoby sa na Slovensku realizuje už od roku 2005 ako národná verzia európskeho štatistického zisťovania EU SILC. V zisťovaní EU SILC 2021 bolo vyšetrených 5 612 domácností a 11 755 osôb vo veku 16 rokov a viac. Ak štatistický úrad Slovenskej republiky uvádza, že pod hranicou príjmovej chudoby bolo v roku 2021 celkovo 661 855 osôb, ide o odhad vykonaný na základe prieskumu vykonaného u 11 755 osôb.

³ Deprivácia sa spravidla definuje ako nedobrovoľné nedostatočné uspokojovanie potrieb vzhľadom na úroveň a spôsob, ktorý je v danej spoločnosti bežný, v dôsledku nedostatku zdrojov.

pričom **menej ako polovica** z nich poberala príspevok na bývanie. Naviazanie tohto príspevku na systém pomoci v hmotnej núdzi a podmienky na priznanie nároku, tak spôsobilo, že príspevok na bývanie mohli získať len poberatelia pomoci v hmotnej núdzi.

Graf č. 4 Prehľad o počte poberateľov príspevku na bývanie



Zdroj: Ústredie práce

Podmienkou získania nároku na príspevok na bývanie bola povinnosť poberateľa preukázať úhradu nákladov spojených s bývaním. Vykonaná kontrola v 12 obciach preukázala, že v ôsmich obciach boli identifikované prípady, kedy obce **vydávali potvrdenia** potrebné k získaniu nároku na príspevok aj napriek tomu, že poberatelia **nemali uhradené záväzky**. Napriek tomu, že zodpovednosť za vyplatenie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu niesli úrady práce, boli priamo závislé od informácií a údajov z tretích strán (samospráv) **bez reálnej možnosti ich overovania**.

Stanovené podmienky priznania nároku príspevku na bývanie obmedzili dostupnosť tohto príspevku na úzku skupinu obyvateľov. Zároveň však toto nastavenie preukazovania splnenia podmienok priznania nároku na príspevok na bývanie umožňovalo **neoprávnene vyplácanie** verejných prostriedkov, ktoré úrady práce pri súčasnom nastavení **nedokázali eliminovať**.

Napríklad v obci Podhorany, rodiny v hmotnej núdzi užívali obecné byty bez uzatvorených nájomných zmlúv a bez úhrady nájomného. Napriek tomu obec kontinuálne počas viacerých rokov týmto rodinám vydávala potvrdenia o splnení záväzkov, na základe ktorých úrady práce priznali v rokoch 2019 až 2021 nároky na príspevok na bývanie, ktoré neboli oprávnené.

Podmienkou pre priznanie nároku na príspevok na bývanie bola neexistencia dlhov v prípade záväzkov, stanovených zákonom. Podstata hmotnej núdze však spočíva vo finančnom nedostatku, ktorého prirodzeným sprievodným javom sú dlhy. Motivácia na uhradenie platieb, súvisiacich s bývaním pred získaním príspevku, sa tak ukázala ako nedostatočná a neúčinná.

Samospráva ako organizátor

Systém pomoci v hmotnej núdzi zapájal do procesu poskytovania tejto pomoci aj organizátorov menších obecných služieb. Organizátor zabezpečoval realizáciu menších obecných služieb pre získanie jednotlivých prvkov pomoci v hmotnej núdzi (dávka a aktivačný príspevok), ale aj pre získanie príspevku na aktivačnú činnosť. Preverených bolo 12 samospráv, ktoré boli organizátorom týchto služieb. Organizácia realizácie činností k získaniu aktivačného príspevku bola vo výhradnej kompetencii obce. Na rozdiel od výkonu činnosti na získanie dávky v hmotnej núdzi bolo pri tejto forme pomoci na rozhodnutí obce, či a s koľkými osobami vhodnými na aktiváciu uzatvorí dohodu o vykonávaní činností na získanie aktivačného príspevku.

Zapojenie osôb v hmotnej núdzi do vykonávania menších obecných služieb na získanie aktivačného príspevku záviselo od dobrovoľného rozhodnutia a aktivity organizátora. Existuje tak riziko, že **k všetkým nárokom**, ktoré boli súčasťou pomoci v hmotnej núdzi, sa **nemusel dostať každý**, kto spĺňa zákonom stanovené podmienky.

Údaje o počte osôb, ktoré mali záujem poberať aktivačný príspevok, ale nárok na príspevok im nevznikol z dôvodu, že samospráva nedokázala vytvoriť kapacity pre vykonávanie menších obecných služieb pre všetkých záujemcov, neboli sledované.

Rozsah povinností a kompetencií pri realizácii menších obecných služieb sa líšil v závislosti od uzatvorených dohôd a inštitútu, na základe ktorého boli vykonávané. Kontrola preukázala, že obce ako organizátori menších obecných služieb vo viacerých prípadoch **nedokázali zabezpečiť plnenie** všetkých povinností vyplývajúcich z uzatvorených dohôd s úradom práce. Kontrolou boli zistené nedostatky týkajúce sa nezabezpečenia školenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, neuzatvorenia úrazového poistenia; samotné obce upozorňovali na problémy so zabezpečením adekvátneho počtu koordinátorov.

Zásluhová časť pomoci v hmotnej núdzi spočívala vo výkone menších obecných služieb, či už na získanie dávky alebo aktivačného príspevku. Praktická realizácia týchto služieb bola vždy rovnaká, jednotlivé osoby však boli z administratívneho hľadiska riešené rôznym spôsobom. Výsledkom bol administratívne náročný systém, v ktorom sa museli orientovať administratívni pracovníci úradov práce a organizátori týchto činností, avšak pre osoby v hmotnej núdzi, ktoré aktivačné činnosti vykonávali, zaradenie do jednotlivých inštitútov nemalo žiadny význam. Menšie obecné služby tak boli realizované vždy v inom obale, ale s rovnakým obsahom.

Z vykonanej kontroly vyplynulo, že **napriek rozsiahlej administratívnej**, ktorú si vyžadovalo organizovanie menších obecných služieb, zohrávala **kľúčovú úlohu** pre vyplácanie dávky a aktivačného príspevku **iba mesačná dochádzka**. Pre vyplatenie dávky a príspevkov v hmotnej núdzi nebola ďalšia dokumentácia pre úrady práce rozhodujúca a teda ani potrebná; napr. malé dohody (uzatvárané s každou osobou vykonávajúcou činnosti pre získanie aktivačného príspevku), denné dochádzkové listy.

Nastavenie systému právomocí a plnenia povinností zo strany organizátorov menších obecných služieb vytváralo **priestor pre neefektívne využívanie prostriedkov** štátneho rozpočtu. Kontrolou bolo identifikované, že nastavený systém organizácie a realizácie týchto služieb **nemal vytvorený dostatočný kontrolný mechanizmus**, ktorým by bola zabezpečená transparentnosť celého procesu. Toto konštatovanie sa opiera o fakt, že v kompetencii starostu (štatutára) obce bol jednak výber osôb, ktoré zaradil na vykonávanie menších obecných služieb, a jednak aj kontrola – či už vykonávania dohodnutých činností, ako aj dochádzky (dennej a mesačnej). Proces evidencie dochádzky občanov vykonávajúcich menšie obecné služby na získanie aktivačného príspevku vykazoval na strane organizátorov (obcí) prvky formálneho plnenia. Obce predkladali úradom práce dochádzkové listy, v ktorých nebola uvedená neprítomnosť osôb, zistená kontrolou vykonanou úradom práce v danom čase.

Zo samotnej podstaty kontroly však vyplýva, že by ju mala vykonávať iná osoba, než štatutár obce, ktorý celý inštitút a jeho proces inicializuje a zároveň realizuje. Finančné prostriedky na vyplácanie aktivačného príspevku, ako doplnkového inštitútu k dávke v hmotnej núdzi, pritom pochádzajú zo štátneho rozpočtu, nie z rozpočtu samosprávy.

Kontrola inštitútu menších obecných služieb zo strany úradov práce spočívala prioritne na vykonávaní tzv. monitoringov zo strany úradov práce, ktorým bola kontrolovaná účasť osôb na výkone menších obecných služieb. Aplikačná prax ukázala nedostatky tohto kontrolného mechanizmu, vyplývajúce z nastavenia systému poskytovania pomoci v hmotnej núdzi.

Dôsledky z vykonaných monitoringov boli **formálne**. Výsledky týchto monitoringov preukazovali v mnohých prípadoch neprítomnosť osôb, ktoré mali v danom čase vykonávať menšie obecné služby, pričom neprítomnosť osôb bola akceptovaná napríklad na základe vyjadrenia organizátora, že si tieto osoby odpracujú činnosti v náhradnom termíne. Kontrola preukázala, že náhradné termíny – kedy mala byť činnosť odpracovaná, neboli uvedené. Predkladané mesačné evidencie dochádzky zo strany organizátorov vykazovali prítomné osoby, aj keď úradmi práce vykonané monitoringy vykazovali tieto osoby v danom čase ako neprítomné. Aj v prípade, že vykonaný monitoring potvrdil neúčasť osôb a tým nenaplnenie dohodnutého počtu hodín výkonu menších obecných služieb, čo bolo premietnuté do mesačnej dochádzky, došlo k akceptácii zo strany úradu práce, keďže minimálna hranica stanovená zákonom bola dodržaná.

Kontrola bez reálneho sankčného mechanizmu je len deklaratórna a nemôže prispieť k naplneniu zákonom definovaného účelu aktivačnej činnosti, ktorým je, okrem iného, aj získanie, udržanie, prehlbenie alebo zvýšenie pracovných návykov. Aplikačná prax ukazuje, že aktuálne **nastavenie** kontrolných mechanizmov **neumožňovalo** úradom **prijímať adekvátne opatrenia**, pričom samotné zistenia indikujú riziko formálneho plnenia povinnosti v oblasti vykazovania účasti osôb na výkone menších obecných služieb, čo je podmienkou na získanie aktivačného príspevku.

Vzhľadom na uvedené, existuje riziko neefektívneho využívania finančných prostriedkov, ktoré bude vyžadovať dôslednejšie nastavenie kontrolných mechanizmov.

Záver

Kontrolnou akciou chcel NKÚ SR preveriť, či nastavenie systému pomoci v hmotnej núdzi dokáže zabezpečiť dostatočnú adresnosť pomoci oprávneným žiadateľom.

Súčasný model sociálnej politiky v oblasti pomoci v hmotnej núdzi bol do praxe zavedený v roku 2004. Takmer 20-ročný model pomoci vo viacerých aspektoch **nereflektuje vývoj** spoločnosti, hoci prešiel viacerými úpravami. Zistená **administratívna záťaž** vyplývala najmä z potreby **neustáleho dokladovania**, prehodnocovania a prepočítavania nárokov a príjmov domácností, ktoré sa ocitli pod hranicou životného minima. Existuje tak riziko, že **správa celého systému** mohla byť finančne **nákladnejšia, ako vyplácaná suma** pomoci.

Systémové nastavenie pomoci osobám v hmotnej núdzi malo za následok, že **nie každej osobe**, ktorej príjmy nedosahovali životné minimum, **vznikol nárok** na pomoc. Napriek tomu, že existovala skupina obyvateľov v hmotnej núdzi, ktorým nebola poskytovaná pomoc a údaje o nej boli dostupné, neboli tieto údaje vyhodnocované. Sociálna politika v oblasti pomoci v hmotnej núdzi bola orientovaná na individuálne prípady a zameraná len na čas ich zaradenia do systému pomoci. Hmotná núdza je považovaná za ekvivalent chudoby. Bez využívania všetkých dostupných údajov existuje **riziko nedostatočnej adresnosti** tejto pomoci, vzhľadom na prehĺbujúce sa problémy občanov v dôsledku celospoločenských problémov (pandémia, energetická kríza).

Slovenská republika sa v rebríčku najchudobnejších krajín EÚ podľa štatistického úradu prepadla zo šiesteho miesta v roku 2012 na tretie miesto v roku 2022. Zhoršujúca sa životná úroveň bude vytvárať tlak na to, aby pomoc štátu pre najviac ohrozené skupiny obyvateľov bola dostatočne adresná.

Nastavenie systému pomoci v hmotnej núdzi, s ohľadom na disponibilný objem prostriedkov štátneho rozpočtu, by preto malo vychádzať z analýzy všetkých dostupných údajov. Uvedené môže pomôcť predvídať dopad na rozpočet pri akejkoľvek zmene.

Boli identifikované viaceré riziká, spojené s právomocami a kompetenciami, ktoré boli zverené samosprávam, ako organizátorom menších obecných služieb. **Formálny prístup** bol kontrolou identifikovaný **pri plnení povinností** (napr. vykazovanie dochádzok pri realizácii menších obecných služieb).

NKÚ SR v ôsmich kontrolovaných obciach identifikoval prípady, kedy boli obcami vydané potvrdenia o úhrade nákladov na bývanie aj napriek tomu, že poberatelia príspevku tieto záväzky uhradené nemali. Uvedeným konaním došlo k **neoprávnenému čerpaniu** finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. **Výsledky kontrolných zistení NKÚ odstupuje Úradu vládneho auditu.**

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrolované subjekty nevzniesli námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava 26

☎ +421 250 114 911, ✉ info@nku.gov.sk

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Špitálska ulica č. 8, 821 67 Bratislava

☎ +421 220 455 914, ✉ kancelariagr@upsvr.gov.sk

Obec Boľany, Kvetná ulica 243/1, 076 43 Boľany

☎ +421 56 63 50 116, ✉ obecbotany@gmail.com

Obec Hodejov, Hodejov č. 141, 980 31 Hodejov

☎ +421 47 568 31 02, ✉ obechodejovobcania@centrum.sk

Obec Hostice, Hlavná 158, 980 04 Hostice

☎ +421 47 581 22 53, ✉ ifno@hostice.sk

Obec Hrčel', Hlavná ulica 200/30, 076 15 Hrčel'

☎ +421 56 668 72 60, ✉ ou.hrcel@trenet.sk

Obec Jesenské, Sobotská 10, 980 02 Jesenské

☎ +421 47 56 98 422, ✉ obec@jesenske.sk

Obec Kráľ, Kráľ 223, 980 45 Kráľ

☎ +421 47 581 22 95, ✉ info@obec-kral.sk

Obec Leles, Leles 62, 076 84 Leles

☎ +421 56 636 25 65, ✉ leles62@hotmail.com

Obec Malé Trakany, Malé Trakany 208, 076 42 Veľké Trakany

☎ +421 56 65 54 08, ✉ obec.maletrakany@post.sk

Obec Podhorany, Podhorany 114, 059 93 Podhorany

☎ +421 52 458 36 01, ✉ obecpodhorany@maldur.sk

Obec Rakúsy, Rakúsy 35, 059 76 Rakúsy

☎ +421 52 452 67 28, ✉ obec@rakusy.sk

Obec Stráne pod Tatrami, Stráne pod Tatrami 2, 059 76 Stráne pod Tatrami

☎ +421 52 452 29 12, ✉ obec@stranepodtatrami.sk

Obec Výborná, Výborná 12, 059 02 Výborná

☎ +421 52 459 31 61, ✉ obecvyborna@obecvyborna.sk

Zoznam použitých skratiek

EÚ	Európska únia
EU SILC	Štatistika o príjmoch a životných podmienkach (European Union Statistics on Income and Living Conditions)
Ministerstvo	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Úrad práce	Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny
Ústredie práce	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
Zákon o NKÚ SR	Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
Zákon o pomoci v hmotnej núdzi	Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o službách zamestnanosti	Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon proti byrokracii	Zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon proti byrokracii) v znení neskorších predpisov

Prílohy

Tabuľka č. 2 Prehľad o počte poberateľov pomoci v hmotnej núdzi a vybraných ukazovateľov

Ukazovateľ / Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily - index (k EU 27 krajín)	76	77	77	78	78	73	70	70	69	70	68
Miera evidovanej nezamestnanosti (v %)	13,59	14,44	13,50	12,29	10,63	8,76	5,94	5,04	4,92	7,57	6,76
Počet evidovaných uchádzačov o zamestnanie spolu	399 800	425 858	398 876	374 718	334 379	276 131	195 583	169 802	165 455	227 341	200 225
Priemerný mesačný počet poberateľov pomoci v hmotnej núdzi	187 139	183 083	184 886	162 904	128 040	105 590	87 727	72 024	63 244	61 946	58 808
Priemerný mesačný počet poberateľov a spoločne posudzovaných osôb	366 967	356 980	359 632	323 223	266 129	226 438	192 677	160 212	142 188	137 970	126 273

Zdroj: Ústredie práce, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Opatrenia ministerstva o úprave súm pomoci v hmotnej núdzi

Tabuľka č. 3 Prehľad o počte poberateľov pomoci v hmotnej núdzi v rokoch 2019 až 2021

Ukazovateľ / Rok	2019	2020	2021
Počet poberateľov (domácností) pomoci v hmotnej núdzi	63 244	61 946	58 808
Počet spoločne posudzovaných členov domácnosti (vrátane poberateľov – žiadateľov)	142 888	137 970	126 273
- z toho počet uchádzačov o zamestnanie	36 968	36 906	36 758
- z toho podiel dlhodobo nezamestnaných	25 575	24 888	28 490

Zdroj: Ústredie práce

Tabuľka č. 4 Hodnoty hranice chudoby (60 % mediánu príjmu) a sumy životného minima

Rok	2019			2020			2021		
Stanovenie hranice chudoby	EU-SILC	životné minimum	% z hranice chudoby	EU-SILC	životné minimum	% z hranice chudoby	EU-SILC	životné minimum	% z hranice chudoby
Domácnosť jednotlivca	406,00	210,20	52 %	435,17	214,83	49 %	423,67	218,06	51 %
Domácnosť 2 dospelí	609,00	356,84	59 %	652,75	364,70	56 %	635,50	370,18	58 %
Domácnosť 2 dospelých s 2 deťmi do 14 rokov	852,60	548,76	64 %	913,85	560,86	61 %	889,70	569,30	64 %
Domácnosť 2 dospelých s 3 závislými deťmi	974,40	644,72	66 %	1 044,40	658,94	63 %	1 016,80	668,86	66 %
Domácnosť 1 dospelý s 1 závislým dieťaťom	527,80	306,16	58 %	565,72	312,91	55 %	550,77	317,62	58 %
Domácnosť 1 dospelý s 2 závislými deťmi	649,60	402,12	62 %	696,27	410,99	59 %	677,87	417,18	62 %

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky