

Sociální politika a sociální kompetence jejích klientů*

PETR MAREŠ**

Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno

Failure of Social Policy: Non-take-up of Social Security as a Problem of Social Cognisance

Abstract: At present, discussion about the welfare state crisis is underway in the European Union, which calls attention to the growing burden that the welfare state's post-war development represents for both the economy of the Union as a whole and for economies of individual member countries. It is particularly the liberals who warn of the unintended consequences of welfare state programmes, such as loss of work motivation in certain social strata and homogenisation of the poor (the difference between the traditionally distinct "deserving" and "undeserving" poverty is melting away). In addition, they draw attention to the wide-spread habit of missing social benefits by intelligible individuals. However, the opposite has been discussed recently as well. It is a phenomenon called "non-take-up of social benefits" which consists in a failure to draw social benefits by eligible claimants at whom the benefits are targeted. "Non-take-up of social benefits" can be perceived (considering the mentioned "misuse of social benefits") as a crisis of welfare state targeting (the set goals are not being accomplished). The article presents information obtained in a questionnaire survey which focused on the existence of this phenomenon within the Czech population.

Sociologický časopis, 2000, Vol. 36 (No. 2: 143-156)

Vymezení problému

Existují přinejmenším tři typy argumentů proti sociálnímu státu v podobě, do jaké se vyvinul v Evropě koncem tohoto století. První se opírá o dřívější rozlišování mezi chudobou, jež si zaslouží charity (*deserving*), a chudobou, jež si ji nezaslouží (*undeserving*), a podsouvá mu destrukci ochoty lidí spoléhat se v nouzi, a nejen v nouzi především na sebe (patří sem i oslabení *incentiv k hledání a přijímání placeného zaměstnání*) a na své nejbližší (destrukce principu *subsidiarity*), ale také přeměnu chudých, ale aktivních občanů v pasivní klienty (destrukce principu *občanství*) a vykořeněná individua. Druhý typ argumentů naopak vyčítá sociálnímu státu, že nemění, ale spíše posiluje nevyhovující společenské podmínky a od počátku je v něm zabudován i prvek sociální kontroly. Mezi jeho cíle patří podle této argumentace, jak udržet jednání chudých v mezích zákona, tak i obecně sdílených hodnot, a tak udržovat *status quo* vyhovující privilegovaným. Třetí typ argumentů pragmaticky konstatuje, že tento systém expanduje, je stále nákladnější a je stále obtížnější ho financovat.

*) Tato studie vznikla s podporou Grantové agentury České republiky (grant č. 403/98/0097 „Selhávání sociální politiky“).

**) Veškerou korespondenci pošlejte na adresu: Doc. PhDr. Petr Mareš, CSc., katedra sociologie, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, Gorkého 7, 602 00 Brno, e-mail pmares@fss.muni.cz

V této souvislosti se konstatuje, že sociálnímu státu konce 20. století je vlastní řada krizí. Ploug a Kvist [1996: 26-28] to shrnují tak, že se dnes diskuse točí za prvé kolem krize legitimacy sociálního státu, která plyne z jeho nadměrné byrokratizace, selhání při řešení základních cílů a nepoměru mezi prostředky, které tento systém odčerpává a výsledky jeho působení.¹ Dahrendorf [1991: 208] k tomu poznamenává, že pomalu přichází okamžik, kdy mašinérie sociálního státu může zničit svůj cíl. Za druhé se tato diskuse točí kolem finanční krize sociálního státu, která je dána neschopností národních států krýt jeho rostoucí výdaje. Za třetí se dotýká krize kontroly sociálního státu. Společnost ji nad ním ztrácí v důsledku toho, že se sociální stát rozvíjí stále více z vlastních vnitřních popudů a na základě zájmů skupin uvnitř svého aparátu. Za čtvrté se pak diskuse soustřeďuje na krizi distribuce, jež je dána početním růstem tradičně oprávněných osob, ale i růstem sociálních kategorií nově se o svá oprávnění hlásících. Za páté se diskutuje o krizi očekávání, která svým dynamickým růstem sociální stát v populaci vzbudil, ale nenaplnil je. Kritici sociálního státu také argumentují destruktivním vlivem sociálního státu na pracovní etiku: ochotu tvrdě pracovat na jedné straně (dávky sociálního státu konkurují v určitých společenských vrstvách příjmům z placeného zaměstnání) a ochotu investovat na straně druhé (expanze sociálního státu je provázena vysokým a progresivně rostoucím zdaněním).² Murray [1998] to formuluje jako zničení statusových odměn (chudí přestávají být odměňováni prestiží za ochotu postarat se sami o sebe) a homogenizaci chudých (neochota připustit mravní nerovnost mezi chudými a tendence vidět ve všech stejné oběti systému), tento názor ovšem nepředstavuje nic jiného než revitalizaci již zmíněného odlišení mezi „deserving“ a „undeserving“ chudými.³

Kritikové sociálního státu se soustřeďují zejména na problém růstu rozsahu oprávněných osob či kolektivit a růst rozsahu oprávnění a na problém dysfunkcí (a nezamýšlených důsledků – vyčítají mu například, že jevy, na něž reaguje do určité míry sám, generuje). Ale poukazují i na zneužívání celého systému (nepraví chudí)⁴ – tedy na čerpání sociálních dávek osobami, kterým k tomu chybí oprávnění. Od osmdesátých let se

1) Ale také díky tomu, že se mění hodnoty a normy, na kterých byl založen, a otevírají se i jiná (individuálnější a privátnější) než tradiční řešení problémů, jimž měl původně sociální stát čelit. Podle Giddense [1994] také vytváří sociální stát byrokracii, která je často nevykonná a nehospodárná a sleduje vlastní zájmy, odlišné od zájmů těch, jimž má sloužit.

2) V prohlubující se globalizaci to vede ke snižování konkurenceschopnosti národních ekonomik s rozvinutým sociálním státem. Vysoké nemzdové pracovní náklady bývají uváděny jako jeden z důvodů menší konkurenceschopnosti, a proto i vysoké míry nezaměstnanosti ekonomik zemí Evropské unie ve srovnání se Spojenými státy. Dahrendorf [1991: 232] ovšem k tomu poznamenává, že ekvivalentem trvalé nezaměstnanosti v Evropě je v USA trvalá chudoba.

3) Toto rozlišení se v literatuře spojuje zejména s počátky industrializace, kdy došlo k tomu, že se chudoba stala z morálního zrcadla společnosti sama předmětem morálních soudů [blíže např. Gans 1995]. Zárodky tohoto oddělení jsou však přítomné již ve středověku. Geremek [1999: 309] hovoří o *pauperes verecundi*, stydlivých chudých, kteří se stávali předmětem milosrdenství a směli využívat pomoci špitálů a almužen, neboť byli *slabí*. Swaan [1988] hovoří o principech „*ability*“ a „*docility*“ – charita je určena těm, kdo si nemohou sami pomoci, ale navíc se také podvolí řádu a jsou poslušní.

4) Je to významnější než debaty kolem finanční krize. Murray [1998: 194-195] například konstatuje, že problémem není to „kolik dobra si můžeme dovolit poskytnout, nýbrž to, jak dobro vůbec konat“. Jencks [1993] při svých kritických výhradách k jeho knize připouští, že Murray podnětně přivedl diskusi o tom „*kolik sociální politika stojí*“ na otázku „*jak funguje*“.

však objevují i úvahy a studie, které si všímají jiné dimenze dysfunkcí systému. Vedle neoprávněných příjemců a žadatelů sociálních dávek existují i lidé, kteří svá oprávnění na ně nerealizují. Bud' o svých oprávněních neví, nebo neví jak je uplatnit, popřípadě jim brání žádat o sociální dávky⁵ jejich hodnotový systém nebo na druhé straně systém distribuce těchto dávek (neorientují se v něm a v neposlední řadě jim mohou být, navzdory svému oprávnění, odmítnuti). Hovoří se obecně o „nečerpání sociálních dávek lidmi, jimž jsou určeny“ (*non-take-up of social security benefits*), jako o indikátoru jedné z forem krize efektivnosti sociálního státu – ta spočívá v tom, že nedosahuje svých cílů. Mohli bychom tento jev proto označit jako krizi cílenosti. Podle van Oorschota [1994] vždy existuje rozdíl mezi cílovou populací, kterou mají na mysli zákonodárci, a populací, která v dané situaci splňuje kritéria oprávnění, stejně jako existuje rozdíl mezi těmi, kdo jsou oprávněni dávky pobírat, a těmi, kdo je skutečně pobírají.⁶

Z hlediska posuzování efektivnosti sociálního státu jde tedy o nezanedbatelný jev. Je tomu tak i z hlediska jeho rozšíření v populaci? Pokusy počítat podíl nečerpaných oprávnění v celku oprávněných osob jsou zatíženy řadou metodologických problémů (například prostý poměr obou nebere v úvahu rozsah nečerpaných dávek – mnohdy jsou nečerpaný především menší částky, dochází k souběhu – často jsou oprávněné osoby oprávněny k více dávkám, dochází k časovým prodlevám mezi vznikem oprávnění a jeho uplatněním ap.). Přesto se lze orientačně opřít o čísla, která uvádí van Oorschot [1994]. Podle nich se ve Velké Británii rozsah nečerpání *means-tested* dávek⁷ (je třeba poznamenat, že sledovaný jev „*non-take-up*“ nabývá významu především u „*means-tested*“ dávek, u nichž je nárok přezkoumáván, netestované dávky jsou obvykle plně čerpány) pohybuje od 15 % do 30 % a údaje z jiných zemí jsou analogické (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 dominovému efektu. Totiž k situaci, kdy nečerpání jedné dávky vede k neuplatnění nároku na další dávku. Charakteristický je pak tento jev zejména pro nejchudší, pro staré a různě handicapované. Tedy právě pro ty, jimž jsou sociální dávky v první řadě určeny.

Jestliže můžeme vzít za bernou minci odhad provedený na základě zahraničních i domácích zkušeností pak cca 10-30 % z oprávněných osob dávky nevyužívá⁸ a asi 50 % příjemců dávky pobírá neoprávněně [Vavrečková 1999]. Je-li tomu skutečně tak, systém sociálního státu se v tomto ohledu příliš racionálně nechová ani v České republice. Je tím relativizován i jeho vlastní smysl, neboť mezi jeho 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). A mezi osobami, které svá oprávnění neuplatňují a dávky nečerpají, představují i v české

⁵) Termínu sociální dávky používám pro zkrácení, ve skutečnosti jde především o dávky sociální podpory a dále o dávky sociální péče, které by po přijetí příslušného zákona měly být nahrazeny dávkami sociální pomoci.

⁶) Vincent et al. [1991] odlišují „strategickou úroveň redistribuce“ (*strategic level of targeting*) na které problém spočívá v alokaci zdrojů mezi různé kategorie potřebných domácností a různé kategorie potřeb a „taktickou úroveň redistribuce“ (*tactical level of targeting*) vztaženou k individuálním potřebám.

⁷) Jde o dávky, k nimž je nutno dokazovat oprávnění a úřady přezkoumávají poměry žadatele, zda oprávnění skutečně zakládají.

⁸) Asi 7 %, které uvádí Vavrečková [1999], se zdá být přece jen podhodnoceným údajem.

společnosti ti nejchudší nezanedbatelný podíl. Mimo jiné je to i proto, že jsou chudí i informačně a mají nižší sociální kompetenci.

Základní model⁹

Základními sociálními aktéry, kteří fenomén nečerpání sociálních dávek (*non-take-up*) vytvářejí, nejsou jen oprávněné osoby nečerpající dávky, k nimž mají oprávnění, ale i tvůrci a administrátoři systému těchto dávek. Administrátoři zasahují do vývoje tohoto jevu svými nekvalitními a chybnými rozhodnutími při posuzování oprávnění jednotlivých žadatelů, ale i pasivitou (nešíří ani neshromažďují potřebné informace a dovednosti), mohou však působit i stigmatizujícími praktikami při zacházení se svými klienty a byrokratizací (složitý postup i složité formuláře) celého procesu uplatnění oprávnění, ponechávající navíc veškerou iniciativu na svých klientech (spolu s nekvalitní komunikací s klienty).¹⁰ Tvůrci systému ovlivňují tento jev tím, že určují povahu sociálního státu. Nejen obsah a rozsah oprávnění, ale i rozsah, komplikovanost a přesnost pravidel či míru stigmatizace oprávněných osob (ta může být zabudována již v systému, nejen v praktických osob, které ho administrují). My se ovšem soustředíme spíše na problémy, které se týkají třetího sociálního aktéra nečerpání dávek, a to potenciálních klientů sociálního státu.

Důvody nečerpání sociálních dávek, které jsou na straně těchto aktérů, jsou různorodé. Lidé nemusí uplatnit svá oprávnění vůči sociálnímu státu z jednoduchých důvodů. Je to například proti jejich přesvědčení. Jejich *hodnotový systém* jim brání vstoupit do klientského vztahu a stát se závislými na tom, co chápou spíše jako dobročinnost či jako potvrzení svého životního selhání než své právo. Volí proto jiné strategie (rozprodej majetku, půjčky, omezení výdajů ap.), což ovšem nevylučuje ani jejich rezignaci a uplatnění oprávnění vůči sociálnímu státu v případě selhání těchto strategií – opožděné žádání (*delayed take-up*). Důvodem nečerpání dávky může být popřípadě i *racionální kalkul přínosu* získané sociální dávky a nákladů, jež je nutno vynaložit k jejímu získání (ekonomických i sociálních – jako jsou i zmíněná stigmatizace), při němž se možný přínos jeví nepříliš významný. Ať již ve vztahu k nákladům nebo k potřebám. Mnoho osob může mít také pochybnosti o svém oprávnění, zvláště když se jejich příjmy pohybují na hraně příslušného násobku životního minima (dále ŽM), který zakládá oprávnění. Konec konců, část oprávněných nemusí svou nouzi považovat za mimořádný stav a *potřebu žádat o dávku* necítí (chudoba je totiž často spojena s nízkými aspiracemi; týká se to ovšem i tzv. dobrovolné chudoby).

Vedle potřebnosti a hodnotové orientace potřebných osob jsou primárním faktorem ovlivňujícím nečerpání sociálních dávek jejich nedostatečné *informace a znalosti* (schopnost relevantní informace zpracovat a využít). Odkazuje na to většina autorů, kteří se

⁹) Uceleného výkladu nečerpání sociálních dávek (*non-take-up*) se dostalo v modelech, které vypracovali Ritchie a Mathews [1982], Kerr [1982] či Davies a Ritchie [1988] a v kritických odezvách na ně v pracích McLaughlina et al. [1990], Vincenta et al. [1991], Cordena [1994] a van Oorschota [1991, 1994, 1996]. Úžeji se rozlišují ti, kdo svá oprávnění neuplatňují (*non claimants*) a ti, kdo je uplatňují, ale nerealizují (*non-recipients*). Situaci těch druhých van Oorschot [1994] označuje také jako druhotná nečerpání sociálních dávek (*secondary non-take-up*).

¹⁰) Někteří autoři považují jako odpovědné za nečerpání sociálních dávek administrátory sociálních dávek více než jejich klienty (potenciální příjemce těchto sociálních dávek), neboť tito klienti představují ve vzájemném vztahu slabší stranu.

tímto jevem zabývají [Lister 1976; Corden 1983; Kerr 1983; van Oorschot 1994]. Lidé buď o existenci dávek nevědí vůbec, nebo jsou jejich informace nedostatečné či nestimulující. Někteří z autorů také konstatují, že nestačí, aby lidé měli informaci o svém oprávnění, je třeba, aby o něm měli jistotu. Ritchie a England [1988] vyvozují ze svých dat, že 90 % nežádajících by o dávku žádalo, pokud by si byli jisti svým oprávněním. Van Oorschot [1994] ovšem tvrdí, že ani informace o existenci dávek, ani *přesvědčení o vlastním oprávnění* k jejich čerpání samy o sobě nestačí. Mohou nechat svá oprávnění nevyužita i v důsledku snahy vyhnout se stigmatizačním praktikám byrokracie sociálního státu a procedurám uplatnění oprávnění nebo i díky neschopnosti realizovat svá oprávnění. I když zmíněné praktiky a procedury nemusí být vnímány jako stigmatizující, lidé nemusí mít potřebné schopnosti, aby je zvládli. Nedokáží se například vyrovnat s komplexností a složitostí celého procesu uplatnění vlastních oprávnění, což označujeme jako sníženou sociální kompetenci.

Do hry vstupují další faktory, které se různí autoři snaží spojit do modelových konfigurací. Tyto modely, které podrobně uvádí van Oorschot [1994, 1996], operují s třemi základními pořádacími principy. Většina z nich je založena na předpokladu racionální kalkulace aktérů (k tomu jsou potřebné informace, významnou roli ovšem hrají i pocitování potřeby¹¹ a užitečnosti) zakotvené ovšem v kontextu obecných postojů a hodnot, na předpokladu existence bariér či prahů [Kerr 1982, 1983], jež je nutné postupně překonat, či na předpokladu existence spouštěcích mechanismů či impulsů (mohou jimi být různé životní události i získání informací) k podání žádosti o sociální dávku.

Pokusy o modelování nečerpání sociálních dávek vycházejí z poznání, že tento jev nelze vysvětlit působením jednoduchých faktorů, ale jen jako proces, v němž je nutno brát v úvahu existenci časové dimenze a jeho kritická stadia. První modely se soustřeďovaly na vytváření rovnováhy mezi pozitivně a negativně působícími faktory (ve smyslu jejich vlivu na existenci nečerpání dávek. Rovnovážné modely [viz Davies a Ritchie 1988 či Ritchie 1988] předpokládaly, že převážení pozitivně působících faktorů (pocitovaná potřeba, pocit vlastního oprávnění, kalkulace dostatečného užitku, dostatečné informace a souhlas okolí) nad negativními (volba jiné životní strategie, nejistota o vlastním oprávnění, kalkulace nedostatečného užitku či nepřiměřených nákladů, nesouhlas okolí) vede k podání žádosti o sociální dávku (*trade-off*). Převaha negativních faktorů pak podání žádosti o sociální dávku blokuje či alespoň odsunuje. Blízké tomuto přístupu jsou i ekonomické modely, vycházející z předpokladu racionální volby a porovnávání přínosů s náklady (*cost-benefit rational choice*). Rozhodnutí žádat či nežádat o dávku je zde chápáno jako výsledek snahy o maximalizaci užitku (náklady mohou být materiální jako čas, cestovné, korespondence, ale i nemateriální, jako jsou pocit osobní viny, stigmatizace, ztráta sebedůvěry ap.). Zvažují se přitom výhody a nevýhody života na podpoře a na příjmech z placeného zaměstnání.

Kerr [1983] předpokládá, že rozhodující není ani tak rozvažování pozitivních a negativních faktorů, jako překročení série bariér (prahů) v celém procesu rozhodování se pro podání žádosti a v procesu jejího vyřizování. Jeho model je spíše psychologizující.

¹¹) Kerr [1983] se zmiňuje o pocitu potřebnosti pomoci v situaci nouze (sám stav nouze musí být reflektován), a tedy potřebnosti sociální dávky jako o základním faktoru dodávajícimu celému procesu energii, neboť žádost nejen stimuluje, ale také oslabuje tíhu případné stigmatizace žadatele. Lidé musí pocítovat svůj příjem jako neadekvátní svým potřebám a sociální dávky jako možný doplňující zdroj příjmu.

Huby a Whyley [1996] ho jednoduše shrnují jako sekvenci šesti prahových (rozhodovacích) míst:

(1) Pociťování potřeby (individuální vnímání neschopnosti uspokojit ji) → (2) základní informace a vědomosti o existenci sociální dávky → (3) pocit vlastního oprávnění (odhad reálnosti, že bude dávka získána) → (4) přínos očekávaný od získání dávky (absolutně i ve vztahu k potřebám) → (5) postoje a pocity vztažené k životu na podpoře, ale i k jednotlivým situacím provázejícím celý proces vyřizování žádosti → (6) pocit stability situace (nakolik je potřeba vnímána jako setrvalý stav, který nelze zvládnout vlastními silami).

V tomto modelu se předpokládá, že jedinec musí překročit všech šest prahů, aby o dávku požádal. Každý z prahů je buď překročen a proces rozhodování pokračuje, nebo překročen není a jedinec se řadí mezi ty, kdo o dávku nepožádají. Kerr přitom rozlišuje tři druhy intervencí do celého procesu. Procedurální (vpád do soukromí, prověřování příjmů a majetku domácnosti, jednání s úřady a vyplňování formulářů), sociální (nesouhlas signifikantních druhých, především širší rodiny, přátel a sousedů) a obecné postoje k životu v závislosti na sociální podpoře. Van Oorschot [1994] konstatuje, že empirická ověřování tohoto modelu naznačila jeho životaschopnost, ale i některé problémy.

Především se ukázal význam toho, co bylo označeno jako instinktivní bariéra vůči životu na podpoře. Osoby, které ji nepřekročí, nevyhledávají relevantní informace, respektive nezpracovávají ty, které k nim proniknou. Informace o existenci sociální dávky jako fatální hranice (nevím-li o dávce a o svém oprávnění k ní, pak nevím, o co, respektive proč o ni žádat) je tak akcentována základním životním postojem. Podle Grahamové [1984],¹² která si toho první povšimla, existují tři typy osob, které o sociální dávku nežádají. První typ představují ti, pro které není informace impulsem, neboť jsou blokováni základním životním postojem. Druhý typ je reprezentován těmi, kdo nejsou přesvědčeni, že se jich to týká (nemají pocit oprávnění), a proto neshromažďují další informace. Třetí typ pak představují ti, kdo se rozhodnou nežádat na základě dále shromažďovaných informací a zkušeností.

Van Oorschot [1994] ovšem Kerrovi vytýká i podcenění časového faktoru. Tak jak do procesu aplikace žádosti o sociální dávku lidé vstupují, mohou ho opět opustit. Svoji žádost mohou stáhnout a pochopitelně ji kdykoliv opět obnovit. Rezignace může být dána neschopností či neochotou překročit některý z prahů nebo může být důsledkem životních událostí, zkušeností získaných při aplikaci žádosti, ztrátou pocitu oprávnění či důsledkem malé sociální kompetence žadatele. Může k ní dojít ještě před aplikací žádosti, ale i po jejím podání na úřadě. Zarazit žadatele mohou nepředvídané náklady procesu, nesouhlas jeho okolí, formuláře, s nimiž si neví rady, či způsob, jak s ním jednájí úředníci, vyřizující jeho žádost. Překonávání prahů samo o sobě nemusí být jednorázové, může být dlouhodobějším procesem. Například se může životní situace člověka postupně dramatizovat a vnuknout mu myšlenku na podporu a popřípadě přitom i překonat jeho možný prvotní instinktivní odpor k životu na podpoře. Nebo teprve dlouhodobější vyhodnocování informací či impuls od signifikantního druhého (například od někoho blízkého, kdo již má s danou dávkou nebo s jednáním na úřadech zkušenost) může člověka přesvědčit, že i on je osobou k sociální dávce oprávněnou. Mezi zjištěním existence sociální dávky (upevněním vědomí vlastního oprávnění k ní) a žádostí o ní může být menší či větší prodleva – tzv. opožděné žádání.

¹²⁾ Citováno van Oorschotem [1994].

Sociální kompetence

Ne všechny sociální dávky jsou určeny pro chudé a mají za účel vyrovnávat handicap chudých. Přesto je možné chápat smysl celého systému právě s ohledem na ně. Co je protikladem chudoby (deprivace)? Je to jen bohatství (privilegia) nebo i vliv (moc)? A je bohatství důsledkem moci, nebo moc důsledkem bohatství? Podle Le Goffa [1999] nahradila dvojice bohatý-chudý teprve ve 13. století pro raný středověk spíše charakterističtější dvojici mocný-chudý (potens-pauper). Stalo se tak v důsledku rozvoje peněžního hospodářství a rostoucího významu bohatství jako zdroje nebo důsledku moci.¹³ Protiklad bohatý-chudý se tak stal dominantou až industriální společnosti. Jak je tomu ale s touto trojicí (moc-bohatství-chudoba) ve společnosti, kterou mnozí označují jako post-industriální? Podle Tofflera [1990] je bohatství lepším a pružnějším nástrojem moci než síla respektive násilí, které vyvolává jen odpor tam, kde bohatství může nabídnout i odměnu. Nej kvalitnější moc však představují vědomosti, které sílu i bohatství znásobují. Toffler přitom upozorňuje na to, že vědomosti mohou používat jak mocní, tak bezmocní, jak chudí, tak bohatí – a to (na rozdíl od síly či bohatství) současně.¹⁴ Jestliže Giddens [1994] konstatuje, že bohatší získávají ze sociálního státu více než chudší, můžeme také říci, že z něj – mezi chudými – získávají více i ti z nich, kdo jsou lépe informováni.

Jakkoliv se tedy zdají být v případě nečerpání sociálních dávek centrálním faktorem obecné postoje k životu na podporu, nelze přehlédnout významnou roli informací. Můžeme se soustředit na informační aspekty, které tvoří kontext celého fenoménu. Již zde byla zmínka, že informace je na počátku stejně fatální jako základní postoj. Buď se o existenci sociální dávky člověk dozví a proces rozvažování o tom, zda o ni žádat může být nastartován, nebo není o čem rozvažovat. Rozsah i obsah informací závisí nejen na kvalitě a přístupnosti informačního prostředí, v němž se žadatel pohybuje, a na aktivitě (potenciálního) žadatele při vyhledávání relevantních informací, ale i na jeho schopnosti je vyhodnotit. Obecně na jeho schopnosti pracovat se znaky a symboly.

Není to však jen otázka sociální kompetence těch, kdo jsou potenciálními klienty sociálního státu, ale i sociální kompetence jeho tvůrců a těch, kdo administrují jeho činnosti, co ovlivňuje míru nečerpání sociálních dávek. Nečerpání sociálních dávek oprávněnými osobami je dáno nejen povahou jejich potenciálních žadatelů, informovaností těchto osob a jejich schopností zpracovávat informace či volit úspěšné strategie jednání. Je ovlivňováno i povahou celého systému sociálních dávek (záměry tvůrců tohoto systému a zákonodárců, kteří ho schvalují) a způsobem jeho činnosti (jednáním jeho administrátorů, především úředníků sociálního státu, ale i sociálních pracovníků). Kámen úrazu může být v nejasnosti, komplikovanosti a dvojznačnosti pravidel poskytování sociálních dávek i pravidel aplikací žádostí a jejich vyřizování, ale také v celkovém systému úřadování a ve způsobu jednání úředníků s klienty.

¹³⁾ Podle Le Goffa [1999] zejména raná středověká křesťanská společnost s oblibou zobrazovala sama sebe binárními schémata a protikladnými dvojicemi (nejen dobro versus zlo) a teprve jak později rostla složitost vztahů ve společnosti, objevovala se i složitější a komplexnější schémata vztahů v ní.

¹⁴⁾ Toffler [1990] konstatuje, že dnes je propast mezi nevzdělanými a vzdělanými větší než mezi chudými a bohatými a bez ohledu na nerovnosti v příjmech a majetku se boj o moc v rozvinutých zemích přesouvá do oblasti přístupu k vzdělání a k vědomostem. Bohatství je bohatstvím symbolů a symbolická je i moc, která se na něm zakládá.

Data

V rámci projektu „Selhávání sociální politiky“, podporovaného Grantovou agenturou České republiky (č. 403/98/0097), shromažďujeme dvojí typ dat o zmiňovaném jevu „nečerpání sociálních dávek“. První, která máme již k dispozici, pocházejí z šetření (výběrový soubor 1 000 respondentů, reprezentativní pro dospělou populaci České republiky).¹⁵ Druhý představují kvalitativní rozhovory vedené s žadateli o dávky sociální podpory a dávky sociální péče na okresních a obecních úřadech a se zaměstnanci těchto úřadů (tato data se v současné době sbírají). Zatímco data druhého typu mohou přinést základní poznatky o životních strategiích žadatelů (a o tom, jaké místo v těchto strategiích mají sociální dávky) i o jejich strategiích v procesu aplikace žádosti, data prvního typu dovolují popsat sociální kontext těchto strategií: míru přijatelnosti života na sociálních dávkách v české populaci (stigmatizační efekty) a míru sociální kompetence této populace. Nejprve je třeba jistého základního popisu struktury našeho souboru. V exponované skupině s příjmem do životního minima (a s příjmem 1-1,6 jeho násobku) bylo v souboru 44 % (respektive 11 %) deklarovaných příjemců podpory v nezaměstnanosti, 38 % (respektive 25 %) příjemců příspěvku na bydlení a 51 % (respektive 29 %) příjemců sociálního příplatku.¹⁶

Sociální prostor

Než se dostaneme k otázkám informací a sociální kompetence, podívejme se, jak je celý prostor našeho tématu strukturován v populaci jako celku. Faktorová analýza¹⁷ odkryla v indikátorech prahů, které specifikoval Kerr [1983] ve svém modelu, následující 4 faktory (vyčerpávají společně 55 % variance):

- Faktor 1 [STIGMATIZACE]. Položky: Před svými přáteli a sousedy by pobírání podpory zatajil (0,716); Hrdost či stud by měly člověku bránit žádat o podporu (0,709); Podpora je milodar (0,656); Nikdy by nevzal ani haléř podpory, je to jeho krédo (0,625); Žít na podpoře je mezi lidmi, kteří jsou mu blízcí, odsuzováno (0,594); Žádat o podporu je jako přiznat životní prohru (0,527) – vysvětluje 19,8 % variance.
- Faktor 2 [ZVAŽOVÁNÍ EFEKTU]. Položky: Získaná podpora většinou nestojí za vynaloženou námahu (0,734); Podpory jsou nízké na to, aby člověku skutečně pomohly (0,652); Získat podporu nezávisí na vašem právu, ale jen na úřednicích (0,649); Pravděpodobnost odmítnutí žádosti o podporu je u nás vysoká (0,584); Žádat o podporu je pro lidi jako on příliš komplikované (0,565) – vysvětluje 16,1 % variance.
- Faktor 3 [ODPOVĚDNOST]. Položky: Člověk se musí o sebe i o rodinu postarat vždy sám (0,804); Díky podporám lidé ztrácejí ochotu tvrdě pracovat (0,793) – vysvětluje 10,6 % variance.

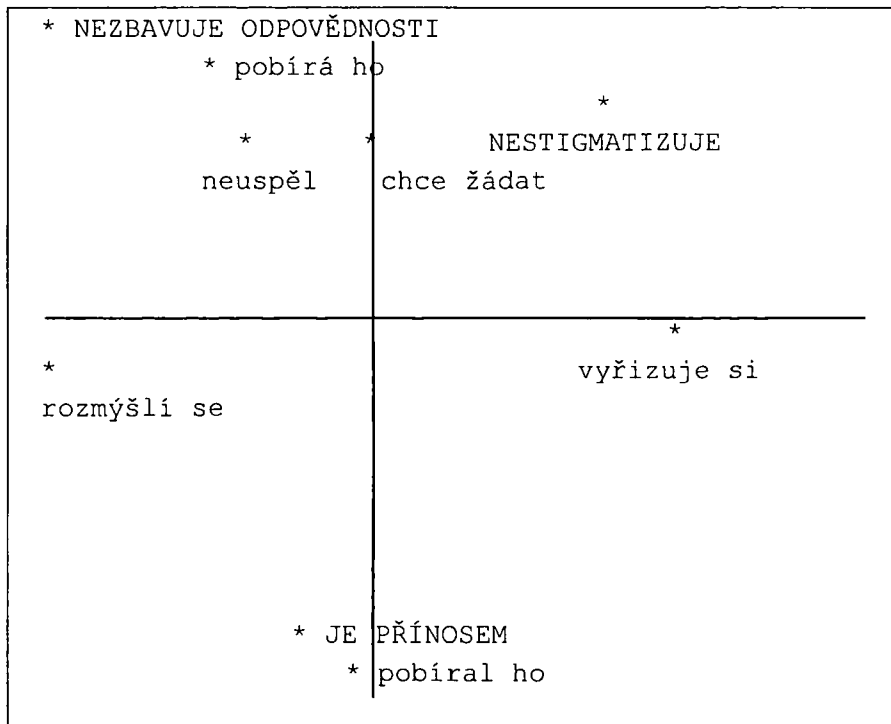
¹⁵) Sběr tazatelskou sítí IVVM v červnu roku 1999.

¹⁶) I přes nepřesnosti našich přepočtů je zde pravděpodobnost výskytu „non-take-up“ relativně vysoká.

¹⁷) Pracuje se v ní záměrně s podsouborem osob starších 24 let a vykazujících v rodině příjem, jenž je pod 2,5 násobku životního minima – tedy s osobami, u nichž je vyšší pravděpodobnost nároku. Data jsou pro model faktorové analýzy vhodná. Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy je 0,771 a Bartlett's Test of Sphericity má signifikanci < 0,001. V závorkách jsou za jednotlivými položkami faktoru uvedeny jejich faktorové zátěže.

– Faktor 4 [BEZSTAROSTNOST]. Položka: Proč by člověk nežil na podpoře, když ta možnost existuje (0,925) – vysvětluje 7,8 % variance.

Obrázek 1. Žádost o sociální příspěvek a faktory (viz uvedené výsledky faktorové analýzy)



V prostoru jsou uspořádány průměry sumačních indexů pro jednotlivé faktory pro kategorie respondentů, kteří v případě „sociálního příspěvku“: pomýšleli na žádost o něj, ale nakonec ji nepodali; neúspěšně o něj žádali; dříve jej pobírali, nyní však ne; pomýšlejí nyní na jeho vyřízení; vyřizují si ho již; pobírají ho již.

Poznámka: Pro korespondenční analýzu údajů zde bylo použito softwaru LINDA, vyvinutého doc. Řehákem v AV ČR.

Pokud porovnáme průměrnou hodnotu každého ze sumačních indexů pro jednotlivé faktory mezi osobami, jejichž příjmy se pohybují v rozdílných mezích násobků životního minima, pak:

- V prvním faktoru [STIGMATIZACE] se vzájemně odliší osoby s příjmem nad dvojnásobek životního minima (hodnota indexu zde implikuje spíše souhlas s indikátory) – rozdíl je signifikantní na HV nižší jak 0,001.
- V druhém faktoru [ZVAŽOVÁNÍ EFEKTU] se od průměrů sumačního indexu ostatních skupin statisticky významně odlišuje jen průměr ve skupině osob s příjmy nad čtyřnásobek životního minima – rozdíl je signifikantní na HV 0,031.

- V třetím faktoru [ODPOVĚDNOST] se liší dosažený průměr ve skupině s příjmem vyšším jak čtyřnásobek životního minima od ostatních – rozdíl je signifikantní na HV 0,031.
- Ve čtvrtém faktoru [BEZSTAROSTNOST] se ukazuje ambivalentnost otázky, kdy se odlišují jen osoby s příjmem pod životním minimem (45 % souhlasu s konstatováním „Proč by člověk nežil na podpoře, když ta možnost existuje“) od ostatních (27-30 % souhlasu se zmíněným tvrzením).¹⁸ Dochází zde ovšem k významovému posunu od těch nejchudších („proč bych nežil...“) k nejvyšším příjmovým kategoriím („proč by nežili...“).

Informační bariéra

Povšechná informovanost o sociálních dávkách mezi těmi, kdo jsou jejich potenciálními příjemci (a také potenciálními osobami dávku nečerpajícími), je relativně vysoká.¹⁹ Celkem 90 % osob s příjmem do životního minima přišlo do kontaktu s informacemi o podmínkách přiznání nároku na sociální dávku (mezi osobami s 1-1,6 násobkem životního minima to bylo 77 % a mezi osobami s 1,61-2 násobkem 64 %). Je zde minimum těch, kdo se o tyto informace nezajímají (jen 3 % oproti asi 30 % s příjmem mezi 1-1,6 násobkem životního minima). Informace jsou zde ovšem častěji považovány za špatně dostupné (26 % osob s příjmem do životního minima považuje informace o sociálních dávkách za špatně dostupné, z toho 7 % za velmi špatně dostupné) a méně srozumitelné. Až do příjmu představujícího dvojnásobek životního minima si to myslí kolem 40 % dotázaných, přičemž mezi osobami s příjmem do životního minima je nejvyšší podíl těch, kdo je považují za velmi obtížně srozumitelné (20 %). Na televizi a rozhlas jako na zdroj informací odkazuje asi polovina reálných a potenciálních příjemců. Úřady představují informační zdroj pro 66 % a neformální zdroje (přátelé, sousedé) uvádí 60 %.

Kompetence v zacházení s informacemi a jednání s úřady

Existuje silná korelace mezi použitými indikátory informační zátěže žadatelů. Potenciální žadatelé se bojí chyb při vyplňování formulářů (až do dvojnásobku ŽM) asi 70 %. Nejsou si jisti tím, co po nich formuláře chtějí (až 60 %) a hledají pomoc při jejich vyplňování (60 %). Korelační koeficienty mezi těmito položkami dosahují hodnot přes 0,600. Existuje relativně rozšířený pocit bezmoci při jednání s úřady, nejsilnější v kombinaci s pocitem bezmocnosti při vyplňování požadovaných formulářů. I když se však lidem zdá „expertní systém“ neprůhledný a nepřátelský, přesto se o pomoc nejčastěji obracejí právě k úředníkům (cca 50 %). Méně často na rodinu (30 %) a jen málo na přátele, známé či sousedy. Polovina z osob s příjmem do životního minima, jež se zkusela informovat na úřadech, tvrdí, že se zde setkala s neochotou (u osob s příjmem 1-1,6 životního minima to byla již jen třetina). Prakticky třetina z těch, kdo žádali o sociální podporu, byla – podle vlastních slov – odmítnuta (až do dvojnásobku ŽM). Vzdlalo to asi 10 % mezi osobami do ŽM, 30 % mezi dvojnásobkem a trojnásobkem ŽM a asi 20 % v kategorii mezi nimi (1-2

¹⁸⁾ Jde o výsledky analýzy variance (One-Way). Čtvrtý faktor je tvořen jedinou kategorizovanou proměnnou, a proto analýzy variance nelze použít.

¹⁹⁾ Obecně přicházejí nejčastěji lidé do kontaktu s informacemi o přídavcích na děti a o podpoře v nezaměstnanosti. Méně často o sociálním příplatku a příspěvku na bydlení. Znalosti o těchto dávkách ovšem spolu nejsilněji korelují (Kendallovo tau = 0,673). Logicky je větší informovanost o konkrétních dávkách v populačních segmentech, pro které jsou tyto určeny.

násobek). Ti, kdo mají nejmenší příjem, jsou tedy nejvíce vytrvalí. Důvody vzdání se dalšího vyřizování žádosti byly rozmanité, spojovalo se s tím ovšem jak vědomí přílišné složitosti, tak i pocity stigmatizace a ponížení a překvapivě i konstatování malého konečného efektu (může jít ovšem o racionalizaci či o relativní ocenění ve vztahu k potřebám či úsilí potřebnému k dotažení žádosti do konce).

Strategie získávání informací a aplikace

Informace o sociálních dávkách jsou získávány paralelně z více zdrojů. U potenciálních žadatelů plyne větší podíl informací z neformálních zdrojů (jejich sociální sítě). Vše nasvědčuje jistě „burze“. Zejména ti, jejichž příjem nedosahuje životního minima, uvádějí, že dostali radu žádat o dávku (80 %, zatímco již u 1-1,6 násobku životního minima jen 55 %). Na radu reagovali žádostí v 80 % případů. Rady přicházely od příbuzných (35 %), známých a sousedů (30 %) – přičemž téměř v polovině případů měl sám rádce s aplikací žádosti o sociální dávku vlastní zkušenost, ale i od obecních úřadů (20 %). V rodinách existuje tendence k tandemové spolupráci s partnerem při získávání informací nebo snaha obrátit se o pomoc k někomu mimo rodinu. V celém procesu aplikace žádosti o sociální dávky i v krocích, které této aplikaci předcházejí, nacházíme zajímavé souvislosti. Naznačují to výsledky faktorové analýzy důvodů, které vedly respondenty s příjmy menšími než dvojnásobek životního minima k tomu, že dosud nepožádali o sociální dávku²⁰ („*Pokud jste žádost o sociální podporu či příspěvek nepodal/a, či jste o tom dosud ani nepřemýšlel/a, je to tím, že*“:). V prvním faktoru se sešly opět položky indikující možnou obavu ze stigmatizace (bránila jim v tom hrdost: 0,819; nechtěli se nikoho doprošovat: 0,773; jsou přesvědčeni, že člověk by neměl žít z podpory: 0,742; měli obavy z reakce okolí: 0,519). Druhý faktor shromáždil položky týkající se *schopnosti komunikovat s úřady* (nevěděli, jak o ni požádat: 0,860; dozvěděli se o této možnosti pozdě: 0,760; nechtěli jednat s úřady: 0,709). Třetí faktor obsahuje indikace týkající se posouzení situace vlastního oprávnění – obojí úzce souvisí (nemysleli, že na něco takového mají nárok: 0,799; nebyli dosud v takové tísní, aby to bylo třeba: 0,785; nevěřili, že by ji získali: 0,559).

Závěr

Jev, o němž stať referuje, může být chápán v kontextu diskusí o *nerovnosti a chudobě*, ale i v kontextu diskuse o *sociální spravedlnosti*. Nečerpání sociálních dávek může být ovšem chápáno též v souvislosti s takovými sociologickými koncepty, jako koncept *sociálních práv*, jehož původcem byl Marshall [1965], či koncept *oprávnění* (entitlements), který rozpracoval Sen [1981] a jež v české společnosti učinil známým Dahrendorfův výklad vztahu mezi oprávněními, zaopatřeními a *životními šancemi* [Dahrendorf 1991].²¹ Podle Atkinsona [1984] ho lze považovat za indikátor neefektivnosti systému sociálního státu, stejně jako za mechanismus prohlubování a udržování chudoby těch, kterých se týká. I řada dalších autorů chápe redukci „non-take-up benefits“ jako nástroj boje s chudobou (přestože řada sociálních dávek je určena spíše k redukci konkrétních problémů a

²⁰) Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy je 0,812 a Bartlett's Test of Sphericity má signifikanci < 0,001.

²¹) Rozlišováním „provisions“ a „entitlements“ klade Dahrendorf [1994] otázky občanství na stranu „oprávnění“. Konstatuje, že pravice preferuje koncept aktivního občanství (*active citizenship*), zdůrazňující povinnosti, a levice koncept společenského občanství (*communitarian citizenship*), představující kombinaci solidarity a práv.

životních situací než k redukci chudoby). Například Weinberg [1985] odhadl, že plné čerpání oprávnění k hlavním dávkám sociálního zabezpečení ve Spojených státech by zde snížilo podíl domácností žijících pod hranicí chudoby z 11,7 % na 9,5 %. Je to významný podíl, i když by to znamenalo jen přesun části chudých do kategorie latentní chudoby.

Nevyužívání sociálních dávek je i v české společnosti zasazeno do kontextu hodnotové orientace, existují zde informační bariéry, šanci, že oprávnění nebude uplatněno zvyšuje snížená sociální kompetence: menší schopnost nejen vyhledávat, ale i zpracovávat relevantní informace, nejistota o vlastním oprávnění (vyhodnocení těchto informací), menší schopnost jednání uvnitř expertních systémů – s formuláři i s úředníky. Mezi potenciálními žadateli o sociální dávky je sociální kompetence nižší než mezi těmi, jež vyšší příjmy (vyjádřené jako násobky životního minima) z oprávnění k sociálním dávkám vyklučuje.

PETR MAREŠ je docentem a v současnosti vedoucím katedry sociologie na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Zabývá se sociálními problémy, nerovnostmi, chudobou, nezaměstnaností. Vedle kursů k těmto tématům vede na FSS MU také kursy Metodologie sociálních věd, Kvalitativní výzkum a Analýza dat. Publikuje především v Sociologickém časopisu, Czech Sociological Review a v Sociologii. V roce 1994 vydal monografii *Nezaměstnanost jako sociální problém (SLON – druhé rozšířené vydání v roce 1998)*, v roce 1995 *Status for the Poor (Occasional papers – University of Essex)* a v roce 1999 monografii *Sociologie nerovnosti a chudoby (SLON)*.

Literatura

- Atkinson, A. B. 1984. „Take-up of Social Security Benefits.“ *Discussion Paper 65*. London: International Centre for Economics and Related Disciplines.
- Corden, A. 1983. *Taking up a Means-tested Benefits: The Process of Claiming Family Income Supplement*. London: Department of Health and Social Security, HMSO.
- Corden, A. 1994. *Revisiting Take-up from the „Supply Side“: A Literature Review*. London: HMSO.
- Dahrendorf, R. 1991. *Moderný sociálny konflikt. Esej o politike slobody*. Bratislava: Archa.
- Dahrendorf, R. 1994. „The Changing Quality of Citizenship.“ Pp. 10-19 in *The Condition of Citizenship*, ed. by B. van Bart. London: Sage.
- Davies, C., J. Ritchie 1988. „Tipping the Balance: a Study of Non-take-up of Benefits in an Inner City Area.“ *DHSS Research Report*, no. 16. London: HMSO.
- Gans, H. J. 1995. *The War Against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy*. New York: Basic Books.
- Geremek, B. 1999. „Člověk na okraji ve středověku.“ Pp. 291-312 in *Středověký člověk a jeho svět*, ed. by J. Le Goff. Praha: Vyšehrad.
- Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Graham, S. 1984. *Take-up of FIS: Knowledge, Attitudes and Experience, Claimants and Non-claimants*. Stormont: Social Research Division, PPRU, Department of Finance and Personnel.
- Huby, M., C. Whyley 1996. „Take-up and the Social Fund.“ *Journal of Social Policy* 25: 1-18.
- Jencks, Ch. 1993. *Rethinking Social Policy. Race, Poverty, and Underclass*. New York: Harper Perrenial.
- Kerr, S. 1982. „Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model.“ *Journal of Social Policy* 11: 505-517.
- Kerr, S. 1983. *Making Ends Meet: An Investigation into the Non-Claiming of Supplementary Pensions*. London: Bedford Square Press.

- Le Goff, J. 1999. „Středověký člověk.“ Pp. 9-38 in *Středověký člověk a jeho svět*, ed. by J. Le Goff. Praha: Vyšehrad.
- Lister, R. 1976. „Take-up: The Same Old Story.“ *Poverty* 34: 3-8.
- Marshall, T. H. 1965. „Citizenship and Social Class.“ Pp. 71-134 in *Class, Citizenship and Social Development*, ed. by T. H. Marshall. New York: Anchor Books.
- McLaughlin, E., J. Ritchie, R. Walker 1990. „The Claiming of Social Security Benefits.“ Paper presented to IRRIS Conference. York: University of York.
- Murray, Ch. 1998. *Příliš mnoho dobra. Americká sociální politika 1950-1980*. Praha: SLON.
- Oorschot, W. van 1991. „Non-take-up of Means-tested Benefits in Europe.“ *Journal of European Social Policy* 1: 15-30.
- Oorschot, W. van 1994. *Take It Or Leave It. A Study of Non-take-up of Social Security Benefits*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Oorschot, W. van (ed.) 1996. *New Perspectives on Non-take-up of Social Security Benefits*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Ploug, Niels, Jon Kvist 1996. *Social Security in Europe: Development or Dismantlement?* The Hague: Kluwer Law International.
- Ritchie, J., J. England 1988. *The Hackney Benefit Study*. London: Social and Community Planning Research.
- Ritchie, J., A. Mathews 1982. *Take-up of Rent Allowances: An in Depth Study*. London: Social and Community Planning Research.
- Ritchie, J. 1988. *Income Related Benefits: The Causes of Non take-up: A Review of Recent Research Evidence*. London: Social and Community Planning Research.
- Sen, A. 1981. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Swaan, A. de 1988. *In Care of State. Health, Care, Education and Welfare in Europe and the USA in Modern Era*. Cambridge: Polity Press.
- Toffler, Alvin 1990. *Power-shift*. New York: Bantam.
- Vavrečková, J. 1999. „Dávky určené oficiálně chudým domácnostem a problémy s jejich distribucí.“ *Sociální politika* 25, č. 5: 14-16.
- Vincent, J., K. Ashworth, R. Walker 1991. *Taking Account of Time in the Targeting and Administration of Benefits*. Loughborough: Centre for Research in Social policy (CRSP), Loughborough University of Technology.
- Weinberg, D. 1985. „Filling the Poverty Gap: Multiple Transfer Program Participation.“ *The Journal of Human Resources* 20: 64-89.

Summary

At present, the discussion about the welfare state crisis is underway in Europe, which calls attention to the growing burden that the welfare state's post-war development represents for both the economy of the Union as a whole and for the economies of individual member countries. The populations of these countries are ageing which burdens not only their pension systems (greater expenses with less resources) but also health care systems (need more extensive and more expensive health care). Growing unemployment (large-scale and primarily long-term unemployment) and related poverty represent further social expenses. It is no wonder that although five or six different welfare state crises are being discussed, the issue of the financial crisis dominates many debates. It is particularly the liberals who warn of the unintended consequences of welfare state programs, such as a loss of work motivation in certain social strata and the homogenisation of the poor (the difference between the traditionally distinct “deserving” and “undeserving” poverty is melting away). The liberal critique of the welfare state draws attention also to crises of legitimacy

and effectiveness. With regard to the latter, two issues are often discussed – welfare state bureaucratisation on the one hand and misuse of social benefits by the clients on the other hand. In this connection, a phenomenon called “non-take-up of social benefits” has been discussed recently as well. It consists in a failure to draw social benefits by eligible claimants at whom the benefits are targeted. “Non-take-up of social benefits” can be perceived (considering the mentioned “misuse social benefits”) as a crisis of welfare state targeting. Models explaining non-take-up of social benefits originate in particular in Great Britain and the Netherlands. As our data suggest, the Czech population is affected by factors analogous to those which are incorporated in the models. Non-take-up of social benefits in Czech society depends primarily on value orientations and the social competence of the eligible claimants. These people are less efficient in not only searching for relevant information about the availability of social benefits, but also in processing it. They tend to possess a sense of insecurity about their own entitlement (insufficient ability to process information) and lack enough negotiation skills when dealing with expert systems (completing forms and communicating with authorities). Potential claimants for social benefits have weaker social competence than those whose higher income (expressed in terms of multiples of living standards) excludes them from entitlement to social benefits. The degree of stigmatisation associated with claiming social benefits is lower in Czech society, nonetheless, it still intervenes in the decision whether to claim social benefits – particularly in social strata which finds themselves slightly above the threshold for social benefits entitlement (1.6 to 2 multiples of living standards).