

INOVATÍVNE ORIENTÁCIE V SOCIÁLNEJ POLITIKE: Perspektíva sociálnej inklúzie

Daniel Gerbery
Roman Džambazovič



Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja



Agentúra
Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR
pre štrukturálne fondy EÚ



Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku/Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov EÚ

INOVATÍVNE ORIENTÁCIE
V SOCIÁLNEJ POLITIKE:
Perspektíva sociálnej inklúzie

Daniel GERBERY

Roman DŽAMBAZOVIČ

Táto publikácia bola podporená v rámci realizácie dopytovo-orientovaného projektu Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie (26240120017) financovaného z ERDF z Operačného programu Výskum a vývoj v rámci opatrenia 4.1 Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji

© Daniel Gerbery, Roman Džambazovič

1. edícia, rok vydania 2011

Recenzenti: doc. PhDr. Gabriela Lubelcová, PhD., Mgr. Radoslav Geist, PhD.

Fotografie: Gabriela Tydlitátová

Univerzita Komenského v Bratislave

ISBN: 978-80-223-2998-9

OBSAH

ÚVOD	7
KAPITOLA 1	
SOCIÁLNA INKLÚZIA A SOCIÁLNA EXKLÚZIA: SOCIOLOGICKÁ REFLEXIA INOVATÍVNEHO POTENCIÁLU	9
1.1 ŠIRŠÍ SPOLOČENSKÝ KONTEXT: NOVÉ SOCIÁLNE RIZIKÁ	11
1.2 SOCIÁLNA EXKLÚZIA A SOCIÁLNA INKLÚZIA: TEORETICKÁ KONCEPTUALIZÁCIA	19
1.3 SOCIÁLNA INKLÚZIA AKO POLITICKÁ AGENDA V EÚ	32
KAPITOLA 2	
SOCIÁLNA INKLÚZIA A PRINCÍP AKTIVÁCIE V SOCIÁLNEJ POLITIKE	41
2.1 AKTIVÁCIA V SOCIÁLNEJ POLITIKE.	43
2.2 AKTÍVNA INKLÚZIA	55
KAPITOLA 3	
TRENDY V SOCIÁLNO MONTORINGU A REPORTINGU. KONZEKVENCIE PRE POLITIKY SOCIÁLNEJ INKLÚZIE	59
3.1 SOCIÁLNE INDIKÁTORY AKO ZÁKLAD STRATÉGIE SMART	62
3.2 SOCIÁLNY MONTORING A REPORTING NA SLOVENSKU	87
LITERATÚRA	106
O AUTOROCH	121
ZOZNAM TABULIEK A SCHÉM	122
MENNÝ INDEX	123

ÚVOD

Kniha *Inovatívne orientácie v sociálnej politike: perspektíva sociálnej inklúzie* vznikla ako jeden z výstupov projektu Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie. V rámci tohto projektu bol vytvorený tím zaoberajúci sa sociálnou dimenziou spoločenských inovácií, ktorý riešil výskumnú úlohu *Sociálna inklúzia a rodová rovnosť – nové výzvy a nové príležitosti*. Cieľom, ktorý sleduje aj tento text, bola analýza a zhodnotenie potenciálu konceptu sociálnej inklúzie na posilnenie inovatívnych momentov v sociálnej politike. Vychádzali sme z predpokladu, že rastúci tlak na hľadanie nových riešení a odpovedí na sociálne problémy si vyžaduje inovatívny konceptuálny a metodologický prístup k identifikácii sociálnych problémov, ich podmienenosti a možností riešenia. Jeden z rámcov, ktoré v súčasnosti integrujú prístupy k sociálnym problémom, je koncept sociálnej inklúzie. V texte sa preto zameriavame na možnosti jeho využitia v sociálnej politike.

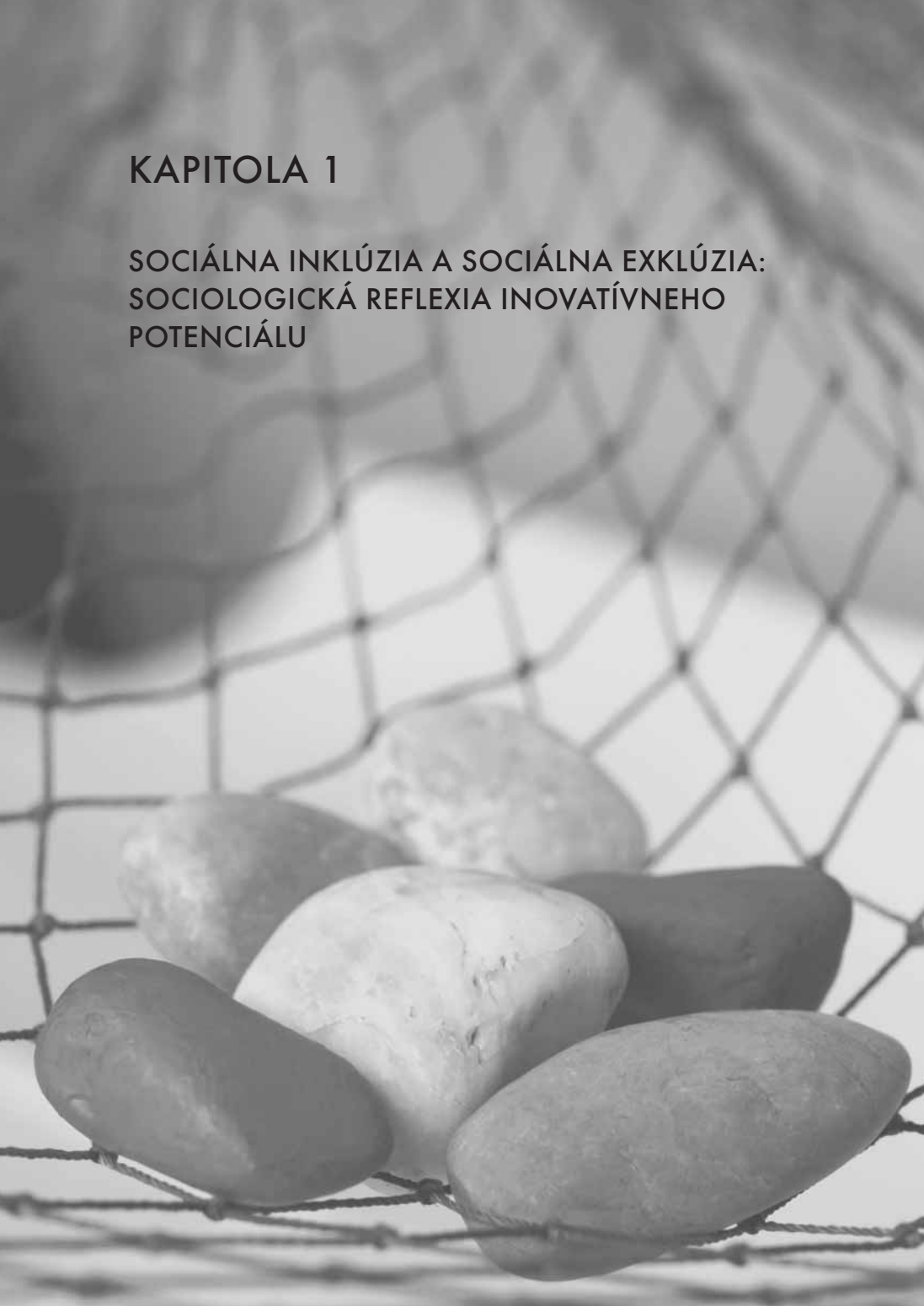
Sociálna inklúzia pre nás predstavuje inovatívny spôsob uvažovania o riešeniach „tradičných“ i „nových“ sociálnych problémov, na ktoré sociálna politika reaguje. Predmetom nášho záujmu sú spôsoby jej tematizovania v akademickej literatúre i v politickej praxi. Koncept sociálnej inklúzie (a s ním súvisiaci koncept sociálnej exklúzie) si následne všímame v dvoch oblastiach. Na jednej strane sa venujeme paradigme aktivácie v sociálnej politike, kde si všímame ako (a či) môže idea sociálnej inklúzie prispieť k reorientácii reforiem sociálnej politiky. Na druhej strane sa zaoberáme „metaprocesmi“ v sociálnej politike, ktoré sa týkajú nastavenia systému monitoringu sociálnych problémov a ich reportingu. Venujeme sa sociálnym indikátorom, všímame si inovatívne momenty v ich tvorbe a používaní. Spomínané predmetné oblasti nášho skúmania sú zasadené do medzinárodného rámca a zároveň reflektujú situáciu na Slovensku.

Štruktúra knihy zodpovedá uvedenému postupu. V prvej kapitole ponúkame teoreticko-metodologický exkurz do problematiky sociálnej inklúzie a sociálnej exklúzie. V centre pozornosti sú aj nové sociálne riziká, ktoré zmenili kontext fungovania sociálnych štátov a vytvorili celý rad nových výziev, na ktoré reagu-

jú aj uvedené koncepty. V druhej kapitole sa zaoberáme problematikou aktivácie v sociálnej politike, snahou o silnejšie prepojenie práv a povinností, ktorá stojí v pozadí mnohých súčasných reforiem. Poukazujeme na vnútornú diferencovanosť paradigmy aktivácie a pokúšame sa identifikovať konzekvencie niektorých stratégií vrátane stratégie sociálnej inklúzie. Posledná kapitola je venovaná sociálnemu monitoringu a reportingu, ktoré predstavujú nevyhnutný základ zvyšovania kvality verejných politík. Zvlášť to platí pre politiky rámcované ideou sociálnej inklúzie, ktoré sú cielené na viaceré zdroje znevýhodnení a ich vzájomné posilňovanie. Širokospektrálnosť takýchto prístupov si vyžaduje precízny systém získavania poznatkov o povahe problémov i o konzekvenciách sociálnopolitických intervencií. V tejto súvislosti hovoríme o bystrej – SMaRT – stratégii (založenej na sociálnom monitoringu a reportingu). Kľúčovým prvkom takejto stratégie sú sociálne indikátory, ktorým preto venujeme veľkú pozornosť. Všímame si vývoj tzv. hnutia sociálnych indikátorov, faktory vplývajúce na ich zaradenie do procesov monitoringu a ďalšie súvislosti. V poslednej časti tretej kapitoly analyzujeme dva nosné prvky sociálneho monitoringu a reportingu na Slovensku. Zhrnutia prezentovaných zistení a z nich plynúce závery sú formulované priebežne v jednotlivých kapitolách a podkapitolách knihy.

KAPITOLA 1

SOCIÁLNA INKLÚZIA A SOCIÁLNA EXKLÚZIA: SOCIOLOGICKÁ REFLEXIA INOVATÍVNEHO POTENCIÁLU



Jedna z najstarších otázok, ktoré si kladie sociológia od svojich moderných počiatkov, sa týka toho, čo drží spoločnosť pohromade (Musil, 2008). Poznáme mnoho odpovedí s rôznym teoretickým a metodologickým ukotvením, ktoré sa týkajú otázky spoločenského poriadku, sociálnej súdržnosti, spoločenskej anómie, sociálnych zmien. Koncepty sociálnej inklúzie a sociálnej exklúzie možno s určitou mierou zjednodušenia považovať za jeden príklad takýchto odpovedí. V akademickom repertoári sa objavili relatívne nedávno a rýchlo sa stali súčasťou uvažovania o povahe spoločenskej zmluvy, o dostredivých a odstredivých silách a mechanizmoch, ktorými sa definuje členstvo, spoločenská a skupinová príslušnosť.¹ Sociálna inklúzia a exklúzia boli výrazom snahy o teoretickú konceptualizáciu nových sociálnych problémov a o nové premyslenie tých existujúcich. Zároveň však boli využívané aj pri formulácii všeobecnejších diagnóz o stave spoločnosti.

Pohľad na spoločenskovednú produkciu posledných dvadsiatich rokov prezrádza, že koncepty sociálnej inklúzie a sociálnej exklúzie pomohli formulovať nebánálne tézy o povahe spoločnosti a zmenách, ktoré zažívala a zažíva. Navyše sa stali veľmi viditeľnou súčasťou politického diskurzu, čo ovplyvnilo nielen spôsob, akým sa spoločnosti snažia vyrovnáť so sociálnymi problémami, ale spätne aj akademický diskurz. Sociálna exklúzia a inklúzia sú skúmané jednak ako fenomény charakteristické pre povahu spoločnosti a popritom už aj ako politické idey vrátane výsledkov ich aplikácie vo verejných politikách.

Cieľom tejto kapitoly je priblížiť oba koncepty, poukázať na kontext ich vzniku a rozšírenia, definičné znaky a význam pre analýzu sociálnych problémov. V centre pozornosti je teda ich postavenie v spoločenských vedách. Zaujímajú nás možnosti, ktoré sa s ich využívaním otvorili. Najprv sa však pozrieme na širší spoločenský kontext ich „kariéry“, konkrétne na meniaci sa charakter sociálnych rizík, pretože práve k nim sa sociálne vylúčenie i začleňovanie vzťahujú.

¹ Javy a procesy, ktoré označujú, však nie sú ničím novým. Záujem o nich možno identifikovať už v dielach sociologických klasikov, akými boli E. Durkheim, M. Weber, K. Marx, T. Parsons, N. Luhmann, T. H. Marshall a ďalší.

1.1 ŠIRŠÍ SPOLOČENSKÝ KONTEXT: NOVÉ SOCIÁLNE RIZIKÁ

Otázka spoločenského poriadku najviac rezonuje v časoch tektonických sociálnych posunov, v časoch, keď je jasné, že dochádza k zmenám, ktoré ovplyvňujú nielen individuálne osudy, ale aj charakter spoločenských vzťahov či hierarchizáciu problémov, na ktoré by mala spoločnosť zamerať svoju pozornosť.² V prípade konceptov sociálnej inklúzie a exklúzie možno konštatovať, že v západoeurópskych sociálnych vedách sa objavili v čase, keď dochádzalo k modifikácii štruktúry a rozsahu sociálnych rizík. Staré sociálne riziká charakteristické pre povojnové obdobie boli od sedemdesiatych rokov minulého storočia dopĺňané novými, ktoré sa týkali dovtedy pomerne „bezpečných“ fáz životného cyklu (dospelí v produktívnom veku), a ktoré boli prejavom nových štruktúrnych neistôt (meniaci sa charakter trhu práce, rastúca nestabilita pracovných miest). Ako upozorňuje Gøsta Esping-Andersen (1999: 37 – 41), adjektívum „sociálne“ tu znamená viacero vecí. Po prvé, sociálne riziko sa nespája s konkrétnym charakterom individuálnej životnej dráhy, ale vyskytuje sa so „sociologickou“ pravidelnosťou. Nejde len o samozrejmy predpoklad, že sa týkajú veľkého počtu osôb, ale aj o to, že ich výskyt v rôznych prostrediach možno očakávať s rôznou pravdepodobnosťou. Ďalej, sociálnym sa riziko stáva vtedy, ak jeho výskyt má kolektívne konzekvencie, ktoré sa týkajú spoločnosti ako celku. S tým súvisí aj fakt, že sociálne riziká sú zvyčajne tie, ktoré sú tak chápané samotnou spoločnosťou. Majú teda kolektívne dosahy a ako také sú na kolektívnej úrovni rozpoznané. Pravidelnosť a pôsobenie (očakávané prejavy) na vyššej, agregovanej úrovni charakter „sociálnosti“ nevyčerpávajú, dôležitú úlohu zohráva aj povaha samotnej spoločnosti. Konkrétne jej neustále narastajúca komplexnosť, kde podľa autora zdroje väčšiny rizík sú mimo kontroly jednotlivcov. Zvyšujúcu sa komplexnosť moderných spoločností, vzájomnú previazanosť jednotlivých sfér konania spája so sociálnymi rizikami vo svojich úvahách aj Ulrich Beck (2004). Riziká podľa neho nie sú náhodnými dys-

² Samozrejme, neplatí to paušálne, ide skôr o myšlienkovú skratku, ktorá zdôrazňuje osudovú prepojenosť sociologickej teórie so spoločenskými zlomami či zásadnými makrospoločenskými posunmi.

funkciami, ale sú systémovo produkované ako nadindividuálne vedľajšie účinky racionálneho konania, najmä vo sfére ekonomiky, vedy a techniky.³ Narastajúca komplexnosť technológií a spoločenských inštitúcií znamená väčšiu previazanosť správania a jeho výsledkov, kde potom častejšie dochádza k rôznym zlyháním (Winkler – Klimplová, 2010: 5).

Esping-Andersen (1999: 40) rozlišuje tri druhy sociálnych rizík, ktoré sa viažu k trom odlišným štrukturálnym základom ich nerovnomerného rozloženia v populácii. Kým triedne riziká sú viazané na triednu príslušnosť, riziká životného cyklu sa koncentrujú len v niektorých etapách životného cyklu a, nakoniec, medzi-generačné riziká odkazujú k nerovnakej distribúcii životných šancí ako dôsledku reprodukcie nerovností z rodičovskej generácie na generáciu detí.

Tieto tri štrukturálne osi možno nájsť tak medzi starými, ako aj novými sociálnymi rizikami. Nové sociálne riziká však pôvodný charakter týchto deliacich línií narušili. Došlo k „demokratizácii“ rizík, teda k rozšíreniu zasiahnutej populácie mimo dovtedajšie hranice (ktoré boli vnímané ako stabilné a legitímne). Zároveň došlo k vzniku kvalitatívne nových rizík, ktoré neboli zabudované do inštitucionálnej matrice povojnových sociálnych štátov. Prechod od starých k novým sociálnym rizikám bol vyvolaný viacerými faktormi, ktoré boli rámcované upevňovaním postindustriálneho charakteru vyspelých krajín. Tieto faktory súviseli najmä so zmenami v oblasti trhu práce a rodiny, prípadne v oblasti demografického správania. Dôležitú úlohu zohral aj ďalší aktér – sociálny štát⁴, jeho schopnosť vyrovnat sa s novými výzvami (Esping-Andersen, 1999; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007; Keller, 2011). To, že trh práce, rodina a sociálny štát predstavovali základné zdroje posunu smerom k novým sociálnym rizikám, nebola náhoda. Boli to totiž najmä tieto tri inštitúcie, medzi ktorými dochádzalo k rozloženiu exist-

³ Šubrt a Balon (2010: 211) v tejto súvislosti upozorňujú na Beckovu kritiku tzv. organizovanej nezodpovednosti, ktorá je výrazom funkčnej diferenciacie spoločnosti do autonómnych oblastí, ktoré – sledujúc vlastnú logiku – spolu komunikujú len vo veľmi obmedzenej miere. Výsledkom je neschopnosť efektívnej kooperácie a neschopnosť systémového prístupu k sociálnym rizikám.

⁴ Termín „sociálny štát“ používame v jednotnom i množnom čísle. V jednotnom čísle ho používame vtedy, ak hovoríme o všeobecne platných spoločných tézach, charakteristikách vývoja. Množné číslo používame, ak chceme zdôrazniť existenciu odlišných typov sociálnych štátov.

tujúcich rizík. Konfigurácia takejto „delby práce“ potom spoluurčovala charakter sociálnych štátov. Jednotlivé sociálne štáty sa líšili tým, do akej miery bolo zvládanie rizík ponechané na trhu, do akej miery sa rátalo, že riziká absorbuje rodina a do akej miery sa rátalo s intervenciami štátu (Esping-Andersen, 1999).

Uvažovanie o rozšírení nových sociálnych rizík pomáha načrtnúť diagnózu spoločenského kontextu, v ktorom sa koncepty sociálnej inklúzie a sociálneho vylúčenia stali bežnými nástrojmi na analýzu sociálnych problémov. Giuliano Bonoli (2007: 498) chápe nové sociálne riziká ako znižovanie životnej úrovne, resp. blahobytu, ktoré je výsledkom procesov súvisiacich s prechodom k postindustriálnej spoločnosti. Konkrétne ide o štyri procesy: deindustrializáciu a posun k ekonomike služieb, masívny vstup žien na trh práce, neštandardné formy zamestnania a rastúca nestabilita rodinných štruktúr (foriem). Deindustrializácia a s ňou súvisiaca terciarizácia trhu práce znamenali popri úbytku pracovných miest v priemysle predovšetkým zmenu postavenia nízkokvalifikovaných zamestnancov. Sektor služieb im totiž ponúkal pracovné miesta, ktoré sa od pracovných miest v priemysle zásadne odlišovali. Boli menej stále, slabšie ohodnotené a s obmedzeným potenciálom rastu produktivity, keďže išlo zväčša o manuálne práce, kde zlepšenie pracovných postupov alebo technológií nezohrávalo veľkú úlohu.⁵ Navyše, ako upozorňuje Bonoli, deindustrializácia bola spojená aj s oslabovaním úlohy odborov pri vyjednávaní (minimálnych) mzdových požiadaviek. Nízkokvalifikovaní zamestnanci, ktorých priemyselné odvetvie viac-menej úspešne chránilo ponukou stabilných a slušne platených miest, tak v terciarizovanej ekonomike čelili častejšie riziku pracujúcej chudoby. Prechod k postindustriálnej ekonomike bol sprevádzaný aj rozšírením neštandardných foriem práce a neštandardného priebehu kariéry. Dlhodobé, stabilné zamestnanie (na plný úväzok) u jedného zamestnávateľa prestalo byť normou. Pracovná história prestala mať istý, odhadnuteľný priebeh a v prípade nízkokvalifikovaných zamestnancov sa začala fragmentarizovať. To malo, samozrejme, dosah na pokrytie v systémoch sociálneho poistenia, čím sa ďalej znižovala úroveň ochrany. Ďalším procesom vyplývajúcim na zmenu štruktúry sociálnych rizík bol podľa Bonoliho

⁵ Uvedené tvrdenia sa týkajú nízkokvalifikovaných zamestnancov. Vo všeobecnosti totiž sektor služieb ponúkal miesta vyžadujúce vyššiu kvalifikáciu než práca v priemysle. Problémy s absorbovaním „voľných“ pracujúcich z priemyslu v sektore služieb sa vyskytovali aj preto, lebo oba svety vykazovali odlišnú kultúru práce (Marx, 2007: 63).

masový nástup žien na trh práce, ktorý posunul do popredia tému starostlivosti o členov rodiny. Možnosti zosúladenia práce a rodinného života sa stali kľúčové na zvládanie rizík spojených so špecifickými fázami životného cyklu (ako napríklad narodenie dieťaťa). To platilo najmä pre domácnosti s jedným rodičom. A práve zvyšujúce zastúpenie jednorodičovských domácností, spolu s nárastom počtu detí narodených mimo manželstva, ale aj napríklad s narastajúcim počtom rozvodov vníma Bonoli ako ďalší zdroj nových sociálnych rizík.

S veľmi podobnou diagnózou prichádza Peter Taylor-Gooby (2004). Aj on situuje nové sociálne riziká do prechodu k postindustriálnej spoločnosti a, podobne ako Bonoli, v tejto súvislosti spomína štyri spoločenské pohyby. Popri už spomínaných zmenách na trhu práce a komodifikácii ženskej pracovnej sily dáva do pozornosti konzekvencie nárastu absolútneho i relatívneho počtu starších ľudí a expanzie súkromných služieb (Taylor-Gooby, 2004: 4). V tomto kontexte sa objavujú nové ohrozenia, resp. nové „sociálne potreby“, ktorých saturácia je však v prípade určitých kategórií spojená s veľkými ťažkosťami. Rozdiel medzi starými a novými sociálnymi rizikami Taylor-Gooby skúma z dvoch perspektív: z pohľadu občana a z pohľadu štátu, respektíve vlády (tamže: 8 - 11). Z pohľadu občana je dôležité, že sociálne riziká zasahujú väčšiu časť populácie s tým, že podstatne častejšie ide o mladšie vekové kategórie, pretože nové sociálne riziká sa viažu k vstupu na trh práce a k fáze zakladania si rodiny (ide nielen o otázku poklesu príjmu, ale najmä o zabezpečenie starostlivosti v dvojpríjmových domácnostiach). Staré sociálne riziká (chudoba vo vyššom veku, problémy so zdravím, úrazmi) boli triedne špecifické a ako také boli pravdepodobnou súčasťou životného cyklu triedy priemyselných robotníkov. Nové sociálne riziká podľa tohto autora strácajú silnú triednu podmienenosť a týkajú sa nových menšín, ktoré z rôznych dôvodov nemajú prístup k vzdelaniu, práci či k možnostiam zabezpečiť starostlivosť o členov rodiny. Taylor-Gooby upozorňuje ešte na jeden rozdiel medzi novými a starými sociálnymi rizikami na mikrospoločenskej úrovni (ktorý má však už presah aj k druhej používanej perspektíve). Nové sociálne riziká si v porovnaní so starými sociálnymi rizikami vynútili prehodnocovanie hraníc medzi súkromným a verejným. Nové riziká si podľa neho vyžiadali intervencie štátu do oblastí, ktoré boli dlho vnímané ako autonómna sféra rodiny.

Už sme naznačili, že nové sociálne riziká si vyžiadali nové typy intervencií sociálneho štátu. Rozdiely medzi novými a starými sociálnymi rizikami sa teda prejavili aj v oblasti verejnej politiky. Taylor-Gooby (2004: 10) upozorňuje na zmenu celkového prístupu, keď v centre pozornosti politiky už nie sú len sociálne transfery, ale aj aktivizácia a ovplyvňovanie správania vo vzťahu k trhu práce, rámcované diskurzom o zodpovednosti a morálnych hodnotách. Taylor-Gooby tu indikuje významný posunu vo vnímaní úloh verejnej politiky vo vzťahu k ohrozeným skupinám, ktorý sa niekedy považuje aj za zmenu intervenčnej paradigmy (Serrano - Pascual, 2007).⁶ Evelin Huber a John Stephens (2006: 143 - 168) rozlišujú v tejto súvislosti medzi politikami „orientovanými na transfery“ (transfer-heavy) a politikami „orientovanými na služby“ (service-heavy). V prvom prípade ide o politiky starých sociálnych rizík, ktoré poskytujú kompenzáciu stratenej alebo obmedzenej schopnosti zaobstaráť si príjem vlastnými silami. Zahŕňajú peňažné dávky pre starých ľudí a pozostalých, peňažné dávky v prípade práceneschopnosti či v prípade nezamestnanosti (Klimplová, 2010: 26). Staré riziká sú viazané na trvalejšiu sociálnu pozíciu v stratifikačnej štruktúre spoločnosti - týkajú sa v prvom rade nižších sociálnych tried. Lenka Klimplová (tamže: 26 - 27) poukazuje, že politiky nových sociálnych rizík sú orientované na zvyšovanie schopnosti jedincov zarábať si sám na seba prostredníctvom zvyšovania ponuky vzdelávania, školení, rekvalifikácie a socializácie služieb starostlivosti umožňujúcich harmonizáciu práce a rodinného života. Priority majú makro- i mikrospoločenskú povahu – cieľom je posilnenie konkurencieschopnosti spoločnosti ako celku, podpora princípu meritokracie (s čím súvisí rozšírenie príležitostí), ale aj zmena správania jednotlivcov posilňovaním pocitu vlastnej zodpovednosti. Politiky „orientované na služby“ tak zahŕňajú najmä výdavky na aktívnu politiku trhu práce, výdavky na rodiny, služby pre starých ľudí. Nové sociálne riziká sa viažu viac na životné etapy než na pozíciu v sociálnej štruktúre, preto je ťažké zadefinovať typického klienta tohto typu politik (Hubert – Stephens, 2006).

Jan Keller uvažuje o politikách v podmienkach nových sociálnych rizík iným spôsobom. Argumentuje, že v konečnom dôsledku môžu nové riziká viesť až k ich depolitizácii a k presunutiu zodpovednosti na jednotlivcov a rodiny. Podľa neho, sú sociálne kategórie zasiahnuté novými sociálnymi rizikami (mladé rodiny, ženy, níz-

⁶ Tejto téme sa budeme podrobnejšie venovať v druhej kapitole.

kokvalifikovaní zamestnanci) sú vnútorne heterogénne a prakticky nie sú organizované (odbormi či politickými stranami), nemajú v politike dostatočne silné a artikulované zastúpenie (Keller, 2011: 41). Členovia týchto skupín stoja zoči-voči sociálne produkovaným rizikám spravidla sami. Výsledkom je potom určitá „neviditeľnosť“ týchto rizík, čo podľa Jana Kellera pomáha zastierať mechanizmy, ktorými boli nové sociálne riziká spustené. Aj napriek tomu, že sú produkované systémovo (napríklad nadindividuálnymi ekonomickými mechanizmami), tento koncept môže sugerovať, že vyplývajú iba z osobných zlyhaní či z nevyhovujúceho rodinného zázemia.

Problematiku nových sociálnych rizík zhrňa výstižne Bonoli (2006: 7 - 8), keď identifikuje niekoľko ich spoločných znakov. Po prvé, sú typické pre súčasné postindustriálne spoločnosti – v povojnovom období plnej zamestnanosti (prevažne mužov) a udržateľného hospodárskeho boli tieto riziká marginálne alebo neexistovali. Po druhé, majú tendenciu koncentrovať sa v tých istých sociálnych kategóriách, ako sú mladí ľudia, rodiny s malými deťmi, nízkokvalifikovaní uchádzači o zamestnanie a pod. Tieto sociálne kategórie sa navyše veľmi často prekrývajú, čo vedie ku kumulácii znevýhodnení a následnému prehľbovaniu sociálneho vylúčenia. Po tretie, ohrozené skupiny sa už nemôžu spoliehať na programy sociálneho štátu, pretože ten sa zameriaval na osoby muža - živiteľa so stabilnou, nepretržitou pracovnou kariérou.

Rozšírenie nových sociálnych rizík na väčšiu časť populácie znamenalo podľa mnohých autorov oslabovanie vplyvu triednej príslušnosti a teda ich „demokratizáciu“. Svoju úlohu tu zohral aj proces individualizácie životných cyklov, ktorý vyústil do diverzifikácie dôvodov ocitnutia sa v chudobe alebo mimo spoločnosti. Predpokladalo sa, že zvyšujúca sa úloha individuálneho aktéra šla ruka v ruke s poklesom vplyvu hierarchických stratifikačných štruktúr (Pintelon et al, 2011). V tomto duchu možno hovoriť o narušení pôvodného triedneho základu distribúcie sociálnych rizík. Z hľadiska sociologickej teórie ide o veľmi závažné úvahy, ktoré sa týkajú kľúčových kategórií a vzťahov využívaných pri skúmaní charakteru moderných i postmoderných spoločností. Aj preto sa tieto tvrdenia stretli s veľkou pozornosťou a stali sa témou pre teoretické i empirické skúmanie. Tie ukázali, že zmiznutie sociálnych tried z arény determinantov sociálnych rizík nie je také zrejmé, ako sa v súvislosti s novými sociálnymi rizikami predpokladalo. Príkladov je viacero, na tomto mieste

spomenieme len dve nedávne analýzy. V prvej sa tím sociológov rozhodol preskúmať význam triednej štruktúry pri distribúcii sociálnych rizík, pričom riziká definoval v podobnom duchu ako spomínaní autori – ako signifikantnú stratu príjmu a zvýšenie pravdepodobnosti chudoby (Pintelon et al, 2011: 11). Medzi sociálne riziká, pri ktorých skúmal ich triednu determináciu, zaradil tak staré (nezamestnanosť, zlý zdravotný stav), ako aj nové sociálne riziká (deštandardizácia tradičných rodinných štruktúr, deštandardizácia pracovných vzťahov).⁷ Autori testovali hypotézu, že triedny pôvod ovplyvňuje výskyt vybraných sociálnych rizík.⁸ Výsledky ich komparatívnej analýzy relatívne aktuálnych dát (EU SILC 2006) nepotvrdili zásadné oslabovanie vplyvu tried na sociálne riziká. Naopak, odhalili ho pri väčšine skúmaných sociálnych rizík. Zároveň potvrdili, že vplyv triedneho pôvodu je sprostredkovaný úrovňou dosiahnutého vzdelania jednotlivcov (Pintelon et al, 2011: 29). Autori sú však vo svojich záveroch opatrní, keďže narábali s prierezovými a nie longitudinálnymi údajmi, ktoré by dovoľovali silnejšie formulácie – podľa nich analýza ukázala, že sociálne riziká vôbec nie sú individualizované (tamže: 30).

K podobným výsledkom dospeli aj Christopher Whelan a Bertrand Maître (2008), ktorí sa však zamerali na skúmanie sociálnych rizík v iných súvislostiach. Všíмали si nielen vplyv triedneho pôvodu, ale aj vplyv životného cyklu⁹, pričom zistili, že efekty životného cyklu a triedneho pôvodu spolu súvisia a nemožno ich od seba zmysluplne oddeliť (tento záver platí pre Írsko, keďže autori analyzovali údaje týkajúce sa tejto krajiny). Navyše, prílišné zdôrazňovanie významu nových sociálnych rizík na úkor tých starých nie je podľa autorov adekvátne (Whelan – Maître, 2008: 153). Znamená to, že staré sociálne riziká nezmizli, ale stále sa hlásia o slovo pri produkcii sociálnych problémov. Príslušnosť k nižším sociálnym triedam (na-

⁷ Deštandardizácia rodinných štruktúr vedie okrem iného k častejšiemu vzniku jednorodičovských rodín, ktorých sociálnoekonomická situácia je v porovnaní s rodinami, kde sú prítomní obaja rodičia, oveľa zraniteľnejšia. Deštandardizáciu pracovných vzťahov autori konceptualizujú najmä ako zvýznamňovanie atypických zamestnaneckých vzťahov s krátkodobým trvaním.

⁸ Okrem toho formulovali aj ďalšie hypotézy týkajúce sa variability výsledkov medzi krajinami.

⁹ Triednu príslušnosť sledovanú v troch kategóriách definovali pomocou klasifikácie ESeC (European Socio-economic Classification), životný cyklus na základe kombinácie štyroch ukazovateľov (vek, rodinný stav, prítomnosť detí a zloženia domácnosti). Sociálne riziká operacionalizovali prostredníctvom série ukazovateľov chudoby, materiálnej deprivácie a sociálneho vylúčenia.

príklad k robotníckej triede) zostáva stále dôležitou príčinou chudoby a sociálneho vylúčenia.

Prechod k postindustriálnej spoločnosti a jej ďalší vývoj priniesli pluralizáciu foriem sociálnych rizík, staré sociálne riziká však nezmizli. Ohrozenia spojené s počiatkom a koncom životného cyklu, nepredvídateľnými udalosťami počas pracovnej kariéry neboli pôsobením sociálneho štátu eliminované. Nové sociálne riziká síce vo viacerých ohľadoch prinášajú inú logiku fungovania, ale ich „rozchod“ s klasickými štrukturálnymi základmi diferenciacie moderných spoločností nie je taký jednoznačný, ako sa predpokladalo.

Všetky uvedené skutočnosti sa týkali spoločenských zmien v krajinách západnej Európy, pretože práve na nich bola konjunktúra konceptu sociálnej exklúzie a sociálnej inklúzie naviazaná. Situácia v niekdajších socialistických krajinách strednej a východnej Európy bola iná. Alfio Cerami (2008) poukazuje na niekoľko diferencií. Kým v západnej Európe proces transformácie, ktorej súčasťou bola funkčná, distributívna, normatívna a inštitucionálna rekalibrácia „architektúry blahobytu“, odštartoval už počas zlatej éry sociálneho štátu, tak v strednej a vo východnej Európe dochádza k časovému posunu, ktorý však prináša dramatickejšie transformačné procesy. Celková reštrukturalizácia sa odohrávala v situácii radikálnych demografických zmien, deindustrializácie a tranzície k postindustriálnej spoločnosti a k ekonomike služieb, čo bolo sprevádzané zmenami v politickej, ekonomickej a sociálnej sfére (Cerami, 2008: 1090). Postsocialistické štáty museli reagovať na viacero výziev naraz – jednak na sociálne riziká spojené s prechodom od centrálne plánovanej ekonomiky k trhovej ekonomike a zároveň na riziká vyplývajúce z prechodu od industriálnej a postindustriálnej spoločnosti.¹⁰ Znamená to, že popri spomínaných nových sociálnych rizikách významnú úlohu zohrávajú aj staré sociálne riziká, ktoré pred rokom 1989 buď neexistovali, alebo boli marginálne. Podľa Ceramiho (2008: 1091 - 1097) boli prvé reformy sociálneho štátu orientované prevažne na individualizáciu rizík, privatizáciu sociálnopolitických opatrení, ich monetarizáciu a decentralizáciu riadenia (manažmentu). Realizované boli prostredníctvom znovuzavedenia alebo posilnenia princípů sociálneho poistenia v systéme sociálneho

¹⁰ Strietska-Illina (2001, In: Klímplová, 2010) to označuje ako tzv. dvojitú transformáciu.

zabezpečenia, diferenciacie a privatizácie starobných dôchodkov, prostredníctvom zavedenia decentralizovaného mixu verejných a súkromných zariadení zdravotnej starostlivosti, redefinovaním a obmedzením rodinných dávok, zavedením ochrany proti nezamestnanosti a základnej záchranej siete pre najchudobnejších. Podľa tohto autora šlo o posun od univerzalistických opatrení k opatreniam podporujúcich udržanie sociálneho statusu. O posune od univerzalisticky formulovaných opatrení smerom k mixu rôznych princípov hovoria aj niektorí autori v prípade Slovenska (*Premeny sociálnej politiky*, 2006). Nové sociálne riziká boli v strednej a vo východnej Európe v sociálnych politikách reflektované okrem iného v opatreniach zameraných na rozvoj ľudského kapitálu, flexibilitu pracovnej sily, zvýšenie zamestnateľnosti ohrozených skupín.

1.2 SOCIÁLNA EXKLÚZIA A SOCIÁLNA INKLÚZIA: TEORETICKÁ KONCEPTUALIZÁCIA

SOCIÁLNA EXKLÚZIA (SOCIÁLNE VYLÚČENIE)

V kontexte narastajúceho významu nových sociálnych rizík sa v spoločenských vedách objavuje termín sociálna exklúzia, ktoré má pomôcť presnejšie formulovať diagnózy stavu spoločnosti. Spolu s ním sa do slovníka dostáva aj pojem sociálna inklúzia, ktorá má umožniť lepšie popísať spôsoby riešenia nových sociálnych problémov. V určitom zmysle možno tieto termíny používať ako metafory spoločenskej transformácie, teda ako indikátory nového sociálneho vývoja a nových otázok, na ktoré treba odpovedať (Kronauer, 1998: 53).¹¹ Rozšírenie konceptuálneho aparátu je teda spojené so snahou reflektovať prebiehajúce makrospoločenské zmeny. Popri akademickej kariére oba koncepty našli využitie vo verejnej politike. Svedčí o tom súčasný politický diskurz, sýtený najmä politickými ideami od aktérov na úrovni Európskej únie, keď sociálne vylúčenie i sociálna inklúzia sú prítomné vo formulácii spoločných politických cieľov, v stratégiách sociálneho monitoringu i evaluácii politických intervencií. Na tomto mieste sa budeme venovať analýze teoretických a me-

¹¹ Kronauer (1998) hovorí o pojmoch sociálne vylúčenie a underclass. Sme presvedčení, že uvedené vyjadrenie sa týka aj pojmu sociálna inklúzia.

todologických aspektov oboch pojmov. Ich politické využívanie a jeho konzekvencie priblížime v nasledujúcej kapitole.

Koncept sociálneho vylúčenia je úzko zviazaný s konceptom chudoby, keďže viaceré jeho charakteristiky boli formulované práve vo vzťahu k chudobe. V žiadnom prípade však nejde o zameniteľné pojmy, hoci vysoká frekvencia výskytu vedie v oboch prípadoch k narúšaniu sociálnej súdržnosti. Chudoba a sociálne vylúčenie teda spolu nepochybne súvisia a významovo sa čiastočne prekrývajú, ide však o odlišné perspektívy. Príčiny, priebeh, jednotlivé dimenzie, konfigurácia aktérov, konzekvencie – to všetko sú skutočnosti, ktorými sa sociálne vylúčenie odlišuje od chudoby. Podľa českých sociológov Petra Mareša a Tomáša Sirovátka (2008: 279) „nie všetci chudobní musia byť sociálne vylúčení, ale na druhej strane taktiež nie všetci sociálne vylúčení musia byť chudobní (vylúčenie na etnickom, náboženskom či kultúrnom základe môžu mať zhodné osoby bez ohľadu na rozdielnosť svojho majetku, príjmu či profesijného statusu).“ Sociálne vylúčenie doplnilo slovník spoločenských vied a jeho rastúca obľúbenosť ako analytickej kategórie sa niekedy interpretuje aj ako posun od chudoby k sociálnemu vylúčeniu (Room, 1995; Strobel, 1996; Mareš, 1999; Džambazovič – Gerbery, 2005). Výraz „posun“ však nie je úplne presný, pretože koncept chudoby sa zo spoločenskovedného diskurzu nevytratil, nebol nahradený sociálnym vylúčením. Išlo skôr o presun dôrazu a získanie určitej prevahy pri formulovaní diagnózy postindustriálnych spoločností.

Sociálne vylúčenie znamená obmedzený prístup k zdrojom a príležitostiam spojeným s oslabovaním pút jednotlivcov a celých sociálnych skupín k majoritnej spoločnosti, ktoré vyúsťuje do zúžených možností využívať práva spojené s príslušnosťou k danému spoločenstvu a aktívne participovať na jeho živote. Takýto prístup možno nájsť u Burchardta, Le Granda a Piachauda (1999: 229), ktorí považujú za sociálne vylúčených osoby, ktoré sú občanmi danej spoločnosti, ale z dôvodov, ktoré nemajú sami pod kontrolou, nemôžu participovať na bežných aktivitách, na ktoré by ich občianstvo oprávňovalo a na ktoré ašpirujú. Sociálne vylúčenie implikuje nedobrovoľné presúvanie k okraju, kde občianstvo stráca svoju univerzálnosť. Sociálne vylúčenie sa preto chápe aj ako odmietnutie alebo nerealizácia občianskych práv (Berghman, 1996: 19). Prítomnosť občianstva v definícii sociálneho vylúčenia zvyrazňuje orientáciu na proces marginalizácie a formalizáciu členstva v danom

spoločenstve, keďže stratou náplne sa mení na formu bez obsahu. Táto strata náplne sa vzťahuje k vylúčeniu z obvyklých, bežných aktivít, pričom ich „normalita“ je historicky a priestorovo podmienená. Burchardt, Le Grand a Piachaud (1999) uvádzajú päť širších oblastí takýchto aktivít. Ide o oblasť spotreby, úspor, výroby, politických a sociálnych aktivít.

Takéto chápanie sociálneho vylúčenia ako komplexného fenoménu nájdeme aj v diskurze Európskej únie. Európska komisia (1993: 1) vzťahuje sociálne vylúčenie k početným a meniacim sa faktorom, v dôsledku ktorých sú ľudia vylúčení z bežných výmen, obvyklých aktivít a práv v modernej spoločnosti. Sociálne vylúčenie v tomto poňatí vyplýva nielen z chudoby, ale aj z nedostatočných práv v oblasti bývania, vzdelania, zdravia a prístupu k službám. Týka sa jednotlivcov a skupín v mestských a vo vidieckych oblastiach, ktorí sú nejakým spôsobom obeťou diskriminácie alebo segregácie (European Commission, 1993: 1). Ambiciózny pokus o priblíženie vnútornej štruktúry prináša Janie Percy-Smith (2000), keď hovorí o siedmich dimenziách sociálneho vylúčenia a príslušných sociálnych indikátoroch:

- Ekonomická dimenzia (dlhodobá nezamestnanosť, nestálosť práce, domácnosť bez zamestnaného člena, príjmová chudoba).
- Sociálna dimenzia (rozpad tradičnej rodiny, nechcené tehotenstvo adolescentov, bezdomovectvo, kriminalita, delikvencia mládeže).
- Politická dimenzia (nedostatok/upieranie politických práv, nízka participácia, nízky podiel registrovaných voličov, nízka účasť na voľbách, nízka miera komunitnej aktivity).
- Komunitná dimenzia (environmentálna degradácia – zdevastované prostredie a obydlia, kolaps podporných sietí, nevyhovujúci sociálny servis a nedostupnosť sociálnych služieb).
- Individuálna dimenzia (mentálne a fyzické zdravie – choroba alebo hendikep, nízke dosiahnuté vzdelanie a chýbajúca kvalifikácia, nedostatok seba dôvery a sebaúcty).
- Skupinová dimenzia (koncentrácia uvedených charakteristík v konkrétnych sociálnych kategóriách vymedzených vekom, fyzickým a mentálnym stavom, etnickou minoritnou príslušnosťou).
- Priestorová dimenzia (koncentrácia/marginalizácia vylúčených v oblastiach s kumuláciou rizikových vplyvov, ako je kriminalita a nízka kvalita života: zlé,

nevyhovujúce životné prostredie, nedostatočná dopravná dostupnosť a infraštruktúra, nedostatočná kvalita a dostupnosť sociálnych služieb).

Z uvedených charakteristík je zrejmé, že sociálne vylúčenie je viacdimenziálny koncept. V centre pozornosti nie je len nedostatok zdrojov či nepostačujúca úroveň spotreby, ale širšie chápané bariéry participácie na živote spoločnosti a ich konzekvencie. Byť sociálne vylúčeným znamená nerovný prístup k základným zdrojom spoločnosti (vzdelaniu, zamestnaniu, bývaníu, sociálnej ochrane, zdravotnej starostlivosti), sťažený prístup k hlavným sociálnym inštitúciám zodpovedným za distribúciu životných šancí a v neposlednom rade aj odtrhnutie od dôležitých oblastí života, ktoré zabezpečujú integráciu v danej komunite alebo spoločnosti (Džambazovič, 2004). Tsakloglou a Papadopoulos (2002: 212) v tejto súvislosti varujú pred tým, aby sa viacdimenziálnosť považovala za kľúčovú charakteristiku, ktorá odlišuje koncept sociálneho vylúčenia od konceptu chudoby. Chudoba sa síce zvyčajne spája s nedostatkom príjmu alebo spotreby, v mnohých empirických prácach však podľa nich možno nájsť chudobu koncipovanú ako viacdimenziálny jav. Platí to najmä pre štúdie zaoberajúce sa viacnásobnou materiálnou depriváciou.

Existujúca teoretická reflexia konceptu sociálneho vylúčenia zdôrazňuje niekoľko charakteristík, ktoré tvoria akési jadro konceptu a ktorými sa odlišuje od iných perspektív. Janie Percy-Smith (2000: 3) uvádza základné prvky, ktoré sa v jednotlivých definíciách opakujú. Po prvé, ide o znevýhodnenie vo vzťahu k určitým normám/štandardom sociálnych, ekonomických alebo politických aktivít týkajúcich sa jednotlivcov, domácností, priestorových oblastí alebo skupín obyvateľstva. Po druhé, ide o sociálne, ekonomické a inštitucionálne postupy, v dôsledku ktorých dochádza k znevýhodneniu. Nakoniec ide o samotné výsledky alebo dôsledky pre jednotlivcov, skupiny, alebo spoločnosti, ku ktorým dané znevýhodnenia a mechanizmy vedú. Tsakloglou a Papadopoulos (2002: 212 - 213) zase uvádzajú päť vlastností sociálneho vylúčenia, ktoré sú v spoločenských vedách široko akceptované:

- Sociálne vylúčenie implikuje širšie chápanie deprivácie životného štandardu. Tsakloglou a Papadopoulos tu upozorňujú na úlohu susedstva, pretože deprivácia môže byť výsledkom nielen nedostatku osobných, ale aj komunitných zdrojov.

- Ide o dynamický koncept, pretože sociálne vylúčenie neimplikuje len aktuálnu absenciu zdrojov, ale aj obmedzené vyhliadky do budúcnosti.
- Ide o relatívny koncept, keďže sociálne vylúčenie sa odohráva v konkrétnej spoločnosti a v konkrétnom čase. Zohľadňuje aj aktivity iných ľudí. V tomto zmysle nemá absolútnu povahu, môže nadobúdať rôzne formy v závislosti napríklad od geografických, politických či časových špecifik. Ako upozorňujú autori, v tomto ohľade sa líši od konceptu chudoby, pri ktorom má zmysel rozlišovať medzi relatívnou a absolútnou chudobou.
- Sociálne vylúčenie posúva do centra pozornosti otázku aktéra/aktérov.
- Nakoniec sociálne vylúčenie so sebou nesie dôraz na vzťah medzi jednotlivcami, skupinami a spoločnosťou, ktorý sa prejavuje v zameraní sa na oblasť sociálnej participácie, sociálnej izolácie, absentujúcej moci a pod.

Uvedené vlastnosti pomáhajú priblížiť inovatívny potenciál pre sociologické analýzy súčasnej spoločnosti a špeciálne zoči-voči meniacej sa povahe a štruktúre sociálnych rizík. Podobné vyzdvihnutie kľúčových vlastností sociálneho vylúčenia, ktoré ho odlišujú od ostatných pojmov, nájdeme aj u ďalších autorov. Na relatívny charakter sociálneho vylúčenia, jeho dynamickú povahu a dôležitosť prisudzovanú aktérom poukazuje napríklad Atkinson (1998: 14). Tieto tri elementy umožňujú podľa neho ustáliť význam konceptu sociálneho vylúčenia. Špecifické je najmä hľadisko aktéra, ktoré indikuje, že analýza sociálneho vylúčenia berie pri formulácii teoretických hypotéz i realizácii empirických výskumov do úvahy skutočnosť, že ľudia sa môžu ocitnúť v sociálne nepriaznivej situácii vlastným rozhodnutím alebo činnosťou iných aktérov (Atkinson, 1998: 14). Jednou z konzekvencií je aj to, že popri moralizujúcom diskurze, ktorý obviňuje zo zlyhania jednotlivca (tzv. *blaming-the-poor* prístup)¹², možno identifikovať aj tzv. *blaming-the-state* prístup (van Oorschot – Halman, 2000; Lepianka – van Oorschot – Gellisen, 2009). Sociálne vylúčenie sa tu reflektuje ako dôsledok zlyhania jedného alebo viacerých systémov či štruktúr zabezpečujúcich sociálnu integráciu. Najčastejšie sa vymedzujú štyri integračné roviny, prostredníctvom ktorých prebieha integrácia jednotlivcov alebo skupín do

¹² V moralizujúcom diskurze (Friedmann, 1996) sa rozlišuje medzi tzv. zaslúžene (*deserving*) chudobnými, ktorí si zasluhujú pomoc a solidaritu, a tzv. nezaslúžene (*undeserving*) chudobnými, ktorí si pomoc nezaslúžia, pretože situácia, v ktorej sa nachádzajú, je vnímaná ako výsledok ich lenivosti, nedostatku vôle, osobnej motivácie, nepredvídanosti a zlých morálnych vlastností.

spoločnosti. Sú nimi (Vleminckx – Berghman, 2001: 32 - 33): 1. demokracia a právo (podporujú občiansku integráciu), 2. trh práce (podporuje ekonomickú integráciu), 3. sociálny štát (podporuje sociálnu integráciu) a 4. rodina a komunita (podporujú interpersonálnu integráciu). Ohrozenie sociálnym vylúčením vzniká pri oslabení väzby aspoň k jednej zo štyroch integračných rovín, pretože vylúčenie z jednej oblasti znamená často vylúčenie z ďalších oblastí.¹³

Amartya Sen (2000) zase vyzdvihuje vzťahovú dimenziu, ktorú pokladá za definičnú vlastnosť. Vylúčenie zo sociálnych vzťahov je podľa neho to, čím tento koncept obohacuje doterajšie prístupy. V tomto zmysle môže mať sociálne vylúčenie povahu konštitutívnu (vytvára samotný sociálny problém) alebo inštrumentálnu (vedie k vzniku sociálneho problému). K týmto dimenziám možno pridať ešte ďalšie. Akcent na vzťahy, silu pút sa prejavuje aj v tom, že pozornosť sa obracia nielen k vertikálnym, ale aj k horizontálnym nerovnostiam. Sociálna diferenciácia je variáciou nielen na vzťah „tých hore“ a „tých dole“, ale aj na vzťah „tých vnútri“ a „tých vonku“ (Burchardt – Le Grand – Piachaud, 1999). Opozitum insideri – outsideri dopĺňa tradičné triedne kategórie využívané pri štúdiu spoločenskej štruktúry. Súvisí to s chápaním spoločnosti, v ktorom už nejde len o hierarchie, ale o kružnice so súdržným stredom (Marada, 2000). Kým v prípade hierarchií a vertikálnych nerovností sa dôraz kladie na konflikt (bohatstvo verus chudoba), horizontálne nerovnosti otvárajú otázku konsenzu, separácie a participácie (Mareš, 2004). Môže sa zdať, že význam redistributívnych konfliktov v sociologickom myslení sa oslabil. Nie je to tak, ostávajú naďalej kľúčovou oblasťou skúmania, rovnako ako tradičné výskumy sociálnej štruktúry, ktoré relatívne dlho definovali povahu samotnej sociológie.

Otázka charakteru (a sily) väzby medzi jednotlivcami a spoločnosťou zvyčajne zohľadňuje oblasť subjektívne vnímaných aspektov členstva v danej spoločnosti. Ako konštatuje Böhnke (2008: 306), marginalizácia a vylúčenie sú zažívané aj subjektívne

¹³ Napríklad jednotlivci sa po strate svojej pozície na trhu práce stretávajú s problémom materiálnej deprivácie, sú vylúčení zo spotrebiteľských aktivít (Atkinson, 1998b), resp. majú obmedzenú možnosť spotrebiteľskej voľby (Bauman, 1996). Postupne môže dochádzať k obmedzovaniu šancí participovať štandardným spôsobom na sociálnom a/alebo politickom živote vlastnej komunity. Oslobujú sa tým ich sociálne väzby, čo môže v niektorých prípadoch vyústiť až do narušenia identity.

ako pocit absentujúcej alebo oslabenej príslušnosti k spoločnosti, alebo ako pocit „ponechania mimo“. Pociť spolupatričnosti, príslušnosti, dôvery – to všetko (na agregovanej úrovni) prezrádza veľa o miere sociálnej integrácie. Vylúčenie teda možno postihnúť nielen prostredníctvom objektívnych ukazovateľov, ktoré sa vzťahujú k sociálnoekonomickému statusu, pracovnej histórii či zloženiu domácnosti, ale aj na základe osobných výpovedí. Výsledky oboch prístupov možno konfrontovať, pričom získanie odlišných diagnóz si zaslúži starostlivé zvažovanie vysvetľujúcich faktorov. Príkladom je situácia, keď objektívne indikovaný slabý výskyt sociálneho vylúčenia je sprevádzaný vysokou mierou odcudzenia alebo pocitu marginalizácie. K tomu treba dodať, že Böhnke (2008: 306) správne upozorňuje, že skúmanie subjektívneho prežívania sociálneho vylúčenia je vhodné najmä v prípade komparatívnych štúdií krajín s rôznym historickým, kultúrnym a hospodárskym vývojom. Predpokladom je možnosť adekvátnej operacionalizácie sociálneho vylúčenia na účely empirického merania. V súčasnosti sú dostupné viaceré zdroje údajov, ktoré to umožňujú. Ich existencia len potvrdzuje signifikanciu konceptu sociálneho vylúčenia v spoločenských vedách.

Ďalšou charakteristikou sociálneho vylúčenia, ktorá si zaslúži pozornosť, je dôraz na dynamiku znevýhodnení, ich procesúlnu stránku. Sociálne vylúčenie je procesom oslabovania vzťahov k majorite, postupným procesom spoločenskej diskvalifikácie (Paugam, 1998). Problémom, ktorý sociológia skúma, nie je len samotný výsledný stav, ale i jednotlivé fázy vývoja. Dynamická povaha konceptu sociálneho vylúčenia spočíva i v zacielení na konzekvencie v dlhšom časovom horizonte, na medzigeneračný prenos znevýhodnení. Slabé vyhliadky sa totiž netýkajú len samotných vylúčených, ale aj ich detí. Sociálne vylúčenie ide naprieč generáciami (Atkinson, 1998: 14). Tento moment nájdeme aj vo výskumoch chudoby a deprivácie. V prípade sociálneho vylúčenia však ide o širšie koncipované znevýhodnenia i konzekvencie. Dynamický aspekt sociálneho vylúčenia vedie logicky k zameraniu sa na mechanizmy vylúčenia a jeho aktérov. Ak skúmame reprodukciu slabých spoločenských väzieb, participácie na bežných aktivitách, musíme sa pýtať, ako k tomu dochádza a akí aktéri sú dôležití. Amartya Sen (2000: 14 - 15) rozlišuje medzi aktívnym a pasívnym vylúčením. Aktívne vylúčenie sa podľa neho deje napríklad vtedy, keď utečencom nie je priznaný politický status, ktorý by mohli využiť. Pasívne vylúčenie sa objavuje nezámerne, napríklad v časoch spomalenia

hospodárskeho rastu a následného zvyšovania výskytu chudoby. Sen (2000: 15 - 17) v tejto súvislosti upozorňuje, že hoci obe formy vylúčenia sú dôležité (každá špecifickým spôsobom), aktívne sociálne vylúčenie je špecifické v tom, že môže mať nezamýšľané dôsledky, ktoré ho spätne posilňujú. Ako príklad uvádza situáciu legálnych imigrantov vo Francúzsku a v Nemecku v deväťdesiatych rokoch, ktorí napriek dlhodobému zotrúvaní v krajine nezískali politické občianstvo a boli systematicky vylúčení z politického života, čo následne sťažovalo ich sociálnu integráciu. Aktívne vylúčenie z politických procesov teda brzdilo snahu o integráciu v iných oblastiach. Navyše, nepriamo prispelo aj k nárastu významu pravicového extrémizmu, keďže imigranti ako terč extrémistických strán nemohli vo voľbách reagovať vlastným hlasovaním. Vidíme, že rozlíšenie medzi aktívnou a pasívnou formou sociálneho vylúčenia umožňuje zvýrazniť úlohu aktérov. Podľa Sena je takéto rozlišovanie potrebné najmä pri kauzálnych analýzach procesov vylúčenia – teda všade tam, kde je cieľom identifikácia mechanizmov a príčin.

Ako sme už spomenuli, rozšírenie konceptu sociálneho vylúčenia sa zvykne interpretovať vo vzťahu ku konceptu chudoby. Hovorí sa síce o posune od chudoby k sociálnemu vylúčeniu, tento výraz však treba brať s rezervou, pretože implikuje nahradenie jedného konceptu druhým. K ničomu takému však v spoločenských vedách nedošlo. Určite však došlo k potvrdeniu toho, že sociálne riziká a ich konzekvencie je nevyhnutné skúmať v širších súvislostiach. Využívanie konceptu sociálneho vylúčenia sa však stretlo aj s kritikou, ktorá mu vyčítala predovšetkým vágnosť, všeobecnosť, veľké množstvo významov, nejednoznačnosť. Paugam (1998: 42) argumentuje, že sociálne vylúčenie neprinieslo v porovnaní s chudobou jasne lepší spôsob merania. Podľa neho ide o podobne nejasnú sociologickú kategóriu akou je chudoba, pričom obsah oboch konceptov silno závisí od konkrétneho kontextu. Paugam zároveň varuje pred tým, aby využívanie sociálneho vylúčenia neskĺzlo do formulácie banálnych hypotéz a zistení. V podobnom duchu Sen (2000: 12) poukazuje na riziká spojené s tým, že sociálne vylúčenie sa bude používať len ako lingvistická obmena existujúcich pojmov, bez toho, aby malo nejaký významnejší konceptuálny prínos. Podľa neho nemá význam ho používať, ak nie je dôvod hovoriť o sociálnych vzťahoch. Na druhej strane Böhnke (2004) argumentuje, že práve nejednoznačnosť a mnohovýznamovosť konceptu sociálneho vylúčenia paradoxne prispievajú k jeho popularite. Je to jeho všeobecnosť a nie analytická náplň,

čo prispieva k jeho dominancii. Podobne Atkinson (1998) poukazuje na fakt, že absencia jednoznačnej definície sociálneho vylúčenia je jednou z príčin jeho akceptovateľnosti. Platí to najmä pre oblasť verejných politík, v sociálnych vedách nájdeme kritickejšie postoje (Daly, 2010). Tak či tak, sociálne vylúčenie zažíva obrovskú konjunktúru, v rámci ktorej možno očakávať, že bude nadobúdať jasnejšie a pevnejšie kontúry.

SOCIÁLNA INKLÚZIA (SOCIÁLNE ZAČLEŇOVANIE)

Koncept sociálnej inklúzie je úzko spätý s konceptom sociálneho vylúčenia. Presun pozornosti k širšie chápaným aspektom znevýhodnení znamenal aj rozšírenie perspektív pri hľadaní ich riešení. Sociálna inklúzia, podobne ako sociálne vylúčenie, pokrýva mnoho aspektov životnej situácie, netýka sa len monetárnych otázok. Keďže koncept sociálnej inklúzie implikuje normatívne predstavy o riešeníach sociálnych problémov, je silne zakorenený v politickom diskurze. V súčasnosti možno konštatovať, že obsah pojmu sociálna inklúzia je do veľkej miery determinovaný práve jeho použitím vo verejných politikách. Na účely tohto textu budeme chápať sociálnu inklúziu ako proces, v rámci ktorého dochádza k zabezpečeniu prístupu k príležitostiam a zdrojom nevyhnutným na plnú participáciu na ekonomickom, sociálnom, politickom a kultúrnom živote v spoločnosti. Cieľom je odstraňovanie bariér integrácie a vytváranie možností na realizáciu občianskych, politických i sociálnych práv.

Snaha o formovanie inkluzívnej spoločnosti sa opiera o niekoľko argumentov. Predovšetkým, skúsenosť s chudobou a so sociálnym vylúčením je prejavom nevyužívania oprávnení plynúcich z členstva v danom spoločenstve.¹⁴ Indikuje teda (štruktúralne, systémové) medzery v prístupe k plnohodnotnému občianstvu. Prejavuje sa to v prehlbovaní sociálnych rozdielov, vytláčaním celých skupín na okraj spoločnosti, v oslabovaní sociálnej kohézie (súdržnosti). Skúsenosť s chudobou a so sociálnym vylúčením sa taktiež spája s negatívnymi postojmi k spoločnosti, s nespokojnosťou

¹⁴ Samozrejme, skúsenosť s chudobou a so sociálnym vylúčením je predovšetkým obrovskou osobnou záležou.

s demokraciou (Paugaum – Gallie, 2001), s nižšou mierou interpersonálnej dôvery či dôvery v inštitúcie a pod. Chudoba a sociálne vylúčenie tak majú negatívne spoločenské konzekvencie. Popri ľudskoprávnych a makrospoločenských aspektoch sa v poslednom období objavujú aj argumenty kladúce dôraz na ekonomickú stránku absencie účinných politík sociálnej inklúzie – kalkuluje sa finančné náklady, straty spôsobené sociálnym vylúčením (pozri napríklad Marcinčin – Marcinčinová, 2009). Všetky tieto argumenty sú základom pre deklarácie snahy o budovanie sociálne inkluzívnych spoločností.

Sociálna inklúzia teda slúži ako normatívna orientácia pre verejnú politiku. Ako argumentuje Ruth Levitas (2003), idea sociálnej inklúzie má transformatívny potenciál, je utópiou v tom zmysle, ako ju chápal Karl Mannheim – ako ideu, ktorá môže narušiť existujúci spoločenský poriadok, a ktorá je opozitom k ideám udržiavajúcim status quo.¹⁵ Sociálna inklúzia je podľa nej metaforou, ktorá v sebe obsahuje implicitnú predstavu o dobrej spoločnosti (čiastočne je teda utópiou aj v klasickom, hovorovom význame). Táto predstava však sama osebe nie je samozrejímavá a legitímna za každých okolností, je historicky a kultúrne podmienená. Preto je potrebné sa stále pýtať, kým je idea sociálnej inklúzie používaná, na aký účel a aké konzekvencie z toho plynú. Spomínaná autorka (Levitas, 2005: 7 - 28) hovorí o troch diskurzoch chudoby a sociálneho vylúčenia, ktoré sa líšia vnímaním príčin chudoby, normatívnymi predpokladmi a hodnotovými projekciami, ako aj „metodologickými návodmi“ pre politických aktérov ako realizovať ideu sociálnej inklúzie. Ide o diskurz morálnej podtriedy (moral underclass discourse), diskurz sociálnej inklúzie (social inclusion discourse) a diskurz redistribúcie (redistribution discourse). V krátkosti predstavíme každý z nich.

Diskurz morálnej podtriedy venuje pozornosť najmä efektom existencie sociálnych štátov. Sociálny štát, ktorý mal pôvodne riešiť problém chudoby a sociálneho vylúčenia, sa stal sám jeho príčinou (pozornosť sa presúva od dôsledkov fungovania kapitalistickej ekonomiky k formám jej usmerňovania). Tento diskurz komunikuje presvedčenie, že štátne intervencie v dlhodobej perspektíve oslabujú schopnosť a ochotu rodín postarať sa o svojich členov. Normatívnym rámcom je tu

¹⁵ Idey, ktoré majú tendenciu udržiavať status quo, označuje Mannheim ako ideológie.

postavenie rodiny (a prípadne jednotlivca) ako „prirodzeného“ mechanizmu sociálnej inklúzie. Cieľom, ktorý diskurz podtriedy generuje, je podpora nezávislosti, ktorá by sa mala realizovať znižovaním dávok a sprísnením podmienok nároku na ne. Zodpovednosť za riešenie problému sociálneho vylúčenia je na jednotlivcovi a jeho aktivite.

Redistributívny diskurz považuje za hlavný problém sociálneho vylúčenia chudobu a sociálnu nerovnosť, ktorých zdroje hľadá v štrukturálnych makroprocesoch. Cieľom sociálnej politiky v tomto diskurze je dosahovanie sociálnej inklúzie prostredníctvom sociálnych transferov a zlepšenia podmienok pre aktívnu participáciu. Diskurz redistribúcie predpokladá určitú mieru dekomodifikácie aktívnej populácie, ktorá by nemala byť len výrazom pracovnej histórie (sociálne poistenie), ale aj univerzálnych sociálnych práv a občianstva.

Diskurz sociálnej inklúzie nachádza korene problému chudoby a sociálneho vylúčenia v inštitucionálnych štruktúrach sociálneho štátu, ktoré svojimi nastaveniami vytvárajú demotivačné tlaky. Kľúčovým kanálom sociálnej inklúzie je tu práca, a to v širšom význame než len participácia na trhu práce. Inkluzívnu funkciu spĺňa aj práca ako súčasť sociálnopolitických programov. Súčasťou diskurzu je preto dôraz na povinnosť určitého pracovného výkonu ako podmienky dávky (alebo jej zvýšenia), čo zakladá reciprocitu medzi právami a povinnosťami, medzi jednotlivcom a spoločnosťou. Hoci podobne ako diskurz podtriedy vidí problém v charakteristikách samotnej sociálnej politiky, neponúka znižovanie miery verejných intervencií, ale ich rekalibráciu v duchu pozitívnej aktivácie, ktorá nesankcionuje, ale rozširuje možnosti participácie zvýšením zamestnateľnosti. Zvýšenie zamestnateľnosti znamená v tomto prípade zlepšovanie kvalifikácie a tvorbu podporných programov zladenia rodinných a pracovných povinností.

Levitas odlišnosti medzi jednotlivými diskurzami zhŕňa nasledujúco – líšia sa v pohľade na to, čo chudobným/sociálne vylúčeným chýba. Kým podľa redistributívneho diskurzu im chýbajú peniaze, podľa diskurzu sociálnej inklúzie im chýba práca a podľa diskurzu morálnej podtriedy morálka (Levitas, 2003). Zároveň zdôrazňuje, že nejde o klasifikáciu alebo typológiu, ktorá by jednoznačne kategorizovala politic-

ké postojе, pretože pri niektorých témach možno pozorovať mix týchto perspektív, respektíve prechody medzi nimi.

Ako sme už spomenuli, sociálna inklúzia má – podobne ako sociálne vylúčenie – multidimenzionálny charakter. Znamená to nielen znásobenie počtu sociálnych problémov, ktoré musí reflektovať, ale aj cielenie na rôzne kombinácie znevýhodnení. Snahy o sociálne začlenenie kategórií osôb vystavených kombinácii viacerých ohrození môže byť problémom pre nevyhnutnosť paralelných politík, od ktorých sa očakávajú synergické efekty. Vyžaduje to zladit' nastavenia rôznych verejných politík sledujúcich vlastné ciele. Najviac očakávaní je spojených s intervenciami (široko chápanej) sociálnej politiky, pretože disponuje širokou plejádou nástrojov na riešenie mnohých problémov. To však nemusí platiť v prípade sociálneho vylúčenia. Mareš a Sirovátka (2008: 279) uvádzajú schému vzťahu medzi dimenziami sociálneho vylúčenia a opatreniami sociálnej politiky, pri ktorej upozorňujú, že niektoré aspekty sociálneho vylúčenia sa nachádzajú mimo poľa priamej pôsobnosti sociálnej politiky, čo sťažuje vytváranie podmienok pre sociálne začleňovanie. Kým znevýhodnenia ekonomického charakteru súvisiace so svetom práce a spotrebou sú objektom prepracovaných opatrení sociálnej politiky, oslabovanie sociálnych alebo politických väzieb medzi jej typické problémové situácie veľmi nepatrí. Veľké očakávania od tradičných nástrojov limituje fakt, že podpora inklúzie v ekonomickej oblasti ešte nemusí nevyhnutne viesť k pozitívnym výsledkom v oblastiach neekonomických. Napriek tomu sú obaja autori presvedčení, že aj tu môže sociálna politika zohrávať aktívnu úlohu – hovoria najmä o viacdrojovom posilnení vylúčených osôb a o politike uznania, ktoré môžu zvýšiť možnosti participácie v sociálnych a politických aktivitách (Mareš – Sirovátka, 2008: 281).

Je zrejmé, že politiky sociálnej inklúzie musia mať široký repertoár, aby sa dokázali vyrovnat' s problémami ukotvenými v odlišných oblastiach spoločenského života. Väčšina autorov sa zhoduje, že adekvátnou odpoveďou na nové sociálne riziká by mal byť komplexný, integrovaný prístup. Prax prezrádza, že takéto odporúčania je ľahšie formulovať, než reálne a zmysluplne naplniť. V ďalšej kapitole sa pokúsime ukázať, že politiky sociálnej inklúzie sa nemusia opierať len o znásobovanie počtu verejných politík, zapojených do budovania inkluzívnej spoločnosti, ale že môžu byť

založené aj na presune akcentu v rámci existujúcich nástrojov a na ich inováciách. Príkladom sú politiky aktívacie, posun k aktívnemu sociálnemu štátu.

Tabuľka 1: Vzťah medzi sociálnou exklúziou a sociálnou inklúziou v oblasti sociálnej politiky

Sociálna exklúzia		Sociálna inklúzia	
Oblasti	Indikácia	Predpoklady	Sociálne politiky
Ekonomické aktivity - spotreba - aktivity na trhu práce	⇨ chudoba a materiálna deprivácia ⇨ ne/zamestannosť ⇨ kvalita zamestnania	Zdroje - redistribúcia - príjem - iné zdroje - bývanie Flexibilita Princíp rovnakých šancí Schopnosti (ľudský potenciál)	⇨ podpora príjmu ⇨ sociálne služby ⇨ podpora bývania ⇨ motivácia k práci ⇨ antidiskriminačné opatrenia, pozitívna diskriminácia ⇨ aktívna politika trhu práce ⇨ celoživotné vzdelávanie ⇨ sociálne služby
Sociálne aktivity	⇨ (ne)participácia v sociálnych kontaktoch ⇨ obmedzená šírka a kvalita kontaktov	Sociálne kontakty a siete a ich kvalita Dôvera v iných ľuďoch	⇨ sociálna práca, prevencia izolácie, empowerment, podpora spoluúčasti
Politické aktivity	⇨ (ne)participácia v politických aktivitách (voľby, politická organizovanosť)	Dôvera v inštitúcie Legitimita politického systému	⇨ podpora prístupu k realizácii politických a občianskych práv ⇨ politika uznania (recognition)

1.3 SOCIÁLNA INKLÚZIA AKO POLITICKÁ AGENDA V EÚ

Popularita konceptu sociálnej inklúzie je úzko zviazaná s vývojom politických priorít na úrovni Európskej únie. „Európsky“ diskurz a iniciatívy prispeli k rozšíreniu tohto konceptu a k jeho operacionalizácii na úrovni národných štátov. Je všeobecne známe, že za počiatkom formovania EÚ stála idea hospodárskej spolupráce založenej na voľnom pohybe kapitálu a osôb. Sociálna dimenzia tejto spolupráce bola relatívne dlho na vedľajšej koľaji. Pozornosť si získavala len postupne¹⁶ - ešte v deväťdesiatych rokoch platilo, že medzi hospodárskou a sociálnou politikou existoval asymetrický vzťah (Atkinson – Da Voudi, 2000: 430). Dôležitý posun priniesli summity Európskej rady v Lisabone a Nice v roku 2000, ktorými sa odštartovalo obdobie charakteristické ambicióznymi cieľmi a novými metódami ich dosahovania.

Koncepty sociálnej inklúzie a sociálnej exklúzie sa však v diskurze EÚ, objektivizovanom v oficiálnych dokumentoch rôznej úrovne, objavujú už skôr. Platí to najmä pre koncept sociálnej exklúzie, ktorý potom indukoval prítlačivosť sociálnej inklúzie pre verejné politiky. Už v sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch boli spustené tzv. Poverty Programs, ktorých cieľom bolo získavanie informácií o povahe sociálnych problémov v členských krajinách, a ktoré boli neskôr rámcované práve konceptom sociálneho vylúčenia. V roku 1989 sa zárodoky súčasného chápania sociálneho vylúčenia objavujú v rezolúcii Európskej rady (Council Resolution on Combating Social Exclusion), v ktorom bolo odlíšené od chudoby s dôrazom na štrukturálne faktory. Mary Daly (2010: 145) hovorí o tomto dokumente ako o rodnom liste konceptu sociálneho vylúčenia na úrovni EÚ. Sociálne vylúčenie bolo vnímané ako ohrozenie participácie na ekonomickom a sociálnom živote spoločnosti a ako ohrozenie základných občianskych práv. Boj proti sociálnemu vylúčeniu mal byť dôležitou súčasťou sociálnej dimenzie trhu, pričom sociálna inklúzia mala byť zabezpečovaná integráciou na trh práce a sociálnou integráciou prostredníctvom

¹⁶ Dôležitú úlohu v tomto procese zohrávala Európska komisia. Akcelerácia záujmu o sociálne otázky na úrovni EÚ nastala najmä v ére Jacquesa Delorsa na čele Európskej komisie na prelome osemdesiatych a deväťdesiatych rokov minulého storočia.

prístupu k verejným službám (ako napríklad vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, bývanie). Neskôr sa objavil celý rad ďalších dokumentov, v ktorých boli sociálne vylúčenie i sociálna inklúzia ďalej konceptualizované (pozri Ferrera – Matsaganis – Sacchi, 2002). Dôležitý však bol ich vstup do základných dokumentov európskeho projektu. Boj proti sociálnemu vylúčeniu a integrácia ľudí vylúčených z trhu práce sa objavili v Amsterdamskej zmluve z roku 1997 a vytvorili tak formálny (právne zatiaľ slabý) základ na neskoršie politické projekty.

Posun diskurzu od chudoby k sociálnemu vylúčeniu a sociálnej inklúzii bol inšpirovaný niekoľkými skutočnosťami. Nešlo pritom o jednoduché zmnožovanie sledovaných dimenzií, pretože chudoba bola v rámci Európskej únie vždy chápaná ako viacdimeziálny fenomén v duchu výskumov Petra Townsenda. Daly (2010: 146 - 147) uvádza štyri dôvody postupného príklonu ku konceptu sociálneho vylúčenia v politikách EÚ, ktoré možno pozorovať už od prelomu osemdesiatych a deväťdesiatych rokov minulého storočia. Po prvé, zdalo sa, že koncept sociálneho vylúčenia je vhodnejší na zachytenie rýchlych sociálnych zmien vrátane nových foriem sociálnych rizík. Po druhé, silná orientácia na zmenu umožňovala podľa autorky položiť základy na dlhodobú diskusiu o vývoji a zlepšovaní špecifického sociálneho a hospodárskeho modelu v EÚ. Tretím dôvodom silnejšej pozície sociálneho vylúčenia a sociálnej inklúzie bola prijateľnosť pre členské štáty, pretože šlo o nové koncepty, ktoré neboli spojené so žiadnym existujúcim typom sociálneho štátu. Čo je ešte dôležitejšie, novosť konceptov a absencia väzby na sociálnopolitické tradície členských štátov umožnila Európskej komisii legitimizovať Európsku úniu ako dôležitého aktéra sociálnej politiky, ktorý prináša nové perspektívy. Nakoniec, už sme spomenuli, že viacerí autori sa domnievajú, že mnohoznačnosť konceptov stála za ich rastúcou obľúbenosťou ako politických ideí. V prípade Európskej únie bola „pružnosť“ oboch konceptov veľkou výhodou, pretože umožňovala prispôbiť ich obsah špecifickým podmienkam v členských štátoch.

Spôsob, akým je agenda sociálnej inklúzie/boja proti sociálnemu vylúčeniu vytváraná a udržiavaná na úrovni EÚ, ovplyvňuje jej politické využitie v členských krajinách a formuje význam tohto konceptu i v ďalších oblastiach (napríklad v sociálnom výskume). Keďže v súčasnosti existujú podrobné prehľady vývoja agendy sociálnej inklúzie na úrovni EÚ (pozri Marlier et al, 2007), v ďalšej časti uvedieme

len niektoré najvýznamnejšie skutočnosti týkajúce sa „európskej“ dimenzie politiky sociálnej inklúzie, pričom sa zameriame najmä na Otvorenú metódu koordinácie (OMK). Tú považujeme za príklad politickej inovácie v oblasti sociálnej inklúzie, ktorá zmenila charakter spolupráce členských štátov a mala/má potenciál meniť uvažovanie o politikách sociálnej inklúzie na národnej úrovni (ich ambíciách, nástrojoch, riešeníach), ako aj ich praktickú realizáciu. Otvorená metóda koordinácie je aplikovaná v rôznych oblastiach, my si budeme všimnúť predovšetkým jej použitie v oblasti sociálnej politiky, konkrétne v oblasti sociálnej inklúzie.

OMK možno charakterizovať ako proces plánovania, monitorovania, skúmania, porovnávanía a prispôsobenia národných politik založený na vzájomnej spätnej väzbe a rámcovaný spoločnými cieľmi odsúhlasenými pre EÚ ako celok (Marlier et al, 2007: 22). Ide o nástroj spolupráce, ktorý umožňuje koordinovať aktivity v určitej oblasti bez právne záväzných noriem, a ktorý sa uplatňuje tam, kde by mohlo dochádzať k narušeniu princípu subsidiarity. Očakáva sa od nej, že prostredníctvom vzájomného učenia sa a výmeny skúseností bude podporovať konvergenciu smerom k spoločným hodnotám/cieľom, pričom zároveň bude rešpektovať špecifiká jednotlivých krajín.

Dizajn otvorenej metódy koordinácie v oblasti sociálnej inklúzie sa od jej schválenia na summite Európskej rady v Lisabone v roku 2000 a od schválenia spoločných cieľov na summite v Nice zmenil. Korešpondovalo to s prehodnotením Lisabonskej stratégie v jej polčase (Kok et al, 2004) a neskôr s prijatím novej stratégie Európa 2020. Zeitlin (2010) hovorí o troch fázach Lisabonskej stratégie. Po prvej fáze (v rokoch 2000 - 2005), v ktorej sa sformoval nový prístup v politikách sociálnej inklúzie, nasledovalo obdobie (roky 2005 - 2007), v ktorom bola Lisabonská stratégia postavená na vynovených základoch, pričom do popredia sa dostali dve priority – hospodársky rast a tvorba pracovných miest. Formálne teda došlo k ekonomizácii agendy Európskej únie. Aktivity v hospodárskej politike a politike zamestnanosti boli spojené do jedného programu národných reforiem (Daly, 2010: 146). OMK v oblasti sociálnej inklúzie bola integrovaná s procesmi v oblasti penzií, zdravotnej a dlhodobej starostlivosti, kde došlo následne aj k zmene spoločných cieľov. Dôraz na synergiu jednotlivých procesov sa prejavil snahou o posilnenie vzťahu medzi integrovanou sociálnou OMK (s tromi špecifickými oblasťami) a podporou hospo-

dárského rastu a zamestnanosti.¹⁷ Popri integrácii sociálnej OMK došlo aj k zmene v reportingu, keď Národné akčné plány sociálnej inklúzie sa stali len jednou z častí Národných strategických správ o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii. Podľa Daly (2010: 149), ktorá porovnávala pôvodnú podobu OMK v oblasti sociálnej inklúzie s OMK v období „Lisabonu II“, sa pohľad na sociálnu inklúziu a sociálne vylúčenie stal oveľa neoliberalnejší než v období bezprostredne po spustení Lisabonskej stratégie v roku 2000. Popri samotnom fakte, že boj proti sociálnemu vylúčeniu už nebol taký formálne viditeľný (stal sa len jedným z troch oblastí sociálnej OMK), ciele vo vzťahu k sociálnej inklúzii boli zúžené a viac zamerané na špecifické okruhy problémov a kategórie osôb (pozri Tabuľka 2). Väčší dôraz sa začal klásť na integráciu na trh práce a extrémne formy vylúčenia (tamže).

Tabuľka 2: Porovnanie akcentov v spoločných cieľoch EÚ v oblasti boja proti sociálnemu vylúčeniu v dvoch obdobiach Lisabonskej stratégie

2000 - 2004	2005 - 2010
Podpora participácie na trhu práce a prístup k všetkým zdrojom, právam, tovarom a službám	Garancia prístupu ku všetkým základným zdrojom, právam a sociálnym službám Venovať sa extrémnym formám vylúčenia
Pomoc najzraniteľnejším	Inklúzia na trhu práce Boj proti chudobe a vylúčeniu najviac marginalizovaných skupín
Predchádzanie riziku sociálneho vylúčenia	
Mobilizácia všetkých relevantných aktérov	Zabezpečiť dobrú koordináciu politík a zahrnutie všetkých relevantných aktérov vrátane ľudí zažívajúcich chudobu

Zdroj: Daly (2010: 148)

Záver, ktoré Daly formulovala, sa týkajú obdobia 2000 - 2004 a 2005 - 2010. Zeitlin (2010: 260) uvádza ešte tretie obdobie Lisabonskej stratégie, tzv. Lisabon III (roky 2008 - 2010). Nedošlo v ňom k žiadnej zásadnej zmene v dizajne sociálnej

¹⁷ Sociálna OMK mala prinášať benefity pre hospodársku politiku a tvorbu pracovných miest (feeding in) a tie zas mali prispievať k podpore sociálnej súdržnosti (feeding out).

OMK, ale charakterizoval ho obnovený dôraz na sociálnu dimenziu. Výsledkom bolo posilnenie väzby Integrovaných usmernení na sociálnu OMK. Časť sociálnej OMK zameranej na oblasť sociálnej inklúzie pozostávala po roku 2005 zo štyroch nasledujúcich základných prvkov – spoločné ciele (druhý stĺpec uvedenej tabuľky), Národné akčné plány ako súčasť Národných strategických správ o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii, sociálne indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia, monitoring a reporting materializovaný v Spoločných správach o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii. K tomu treba dodať, že tieto nástroje boli podporované ďalšími aktivitami, najmä komunitnými programami zameranými na výmenu dobrých praktík (peer reviews), podporu lokálnych iniciatív alebo výskumu.

Kľúčovým prvkom OMK v oblasti sociálnej inklúzie sú spoločné indikátory, ktoré pomáhajú monitorovať pokrok v dosahovaní odsúhlasených spoločných cieľov. Umožňujú procesy učenia, pretože ponúkajú informácie o efektívnosti intervencií v členských krajinách EÚ. Indikátory zároveň predstavujú (nekončiaci sa) pokus o operacionalizáciu sociálneho vylúčenia a podmienok sociálnej inklúzie a ako také usmerňujú nielen politické idey, ale aj sociálny výskum. Podobne ako je to v prípade celej Otvorenej metódy koordinácie, aj oblasť indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia je dynamická - pôvodný set tzv. laekenských indikátorov prijatých v roku 2001 bol doplnený o ďalšie ukazovatele, čo odrážalo posuny v agende sociálnej inklúzie v Európskej únii. Laekenské indikátory pozostávali z primárnych indikátorov, ktoré pokrývali najdôležitejšie aspekty chudoby a sociálneho vylúčenia, a sekundárnych indikátorov, ktoré mali podpornú funkciu a pokrývali ďalšie dodatočné dimenzie (*Social Protection Committee*, 2001). Hoci boli laekenské indikátory konštruované tak, aby reflektovali viacdimenziálnu povahu sociálnej exklúzie a sociálnej inklúzie, medzi primárnymi indikátormi dominovali indikátory založené na príjme. Ukazovatele týkajúce sa ekonomickej aktivity, vzdelania alebo zdravia boli zastúpené v menšej miere. V roku 2006 došlo k reorganizácii sociálnych indikátorov v nadväznosti na integráciu OMK v oblasti sociálnej inklúzie, dôchodkov, zdravotnej a dlhodobej starostlivosti. Vytvorili sa štyri portfóliá – jedno spoločné a tri špecifické pre každú oblasť. Dieckhoff a Gallie (2007: 493) považovali zmeny realizované v roku 2006 za konzistentné s metodologickými princípmi prijatými v súvislosti s tvorbou laekenských indikátorov. V roku 2009 bol súbor indikátorov doplnený o ukazovateľ materiálnej deprivácie, ktorá bola definovaná ako vynútená

absencia troch z deviatich položiek v oblasti spotreby, predmetov dlhodobej spotreby a finančného stresu. Znamenalo to dôležité rozšírenie sledovaných nemonetárnych aspektov sociálneho vylúčenia. Členské štáty tak získali možnosť porovnávať výsledky politik v množstve oblastí, čo zlepšilo podmienky na procesy učenia sa.

S Otvorenou metódou koordinácie v oblasti sociálnej inklúzie sa spájali veľké očakávania. Na úrovni národných štátov sa očakávalo, že OMK prispeje k inštitucionalizácii agendy sociálnej inklúzie a k využitiu tejto agendy v reformách sociálnych štátov, očakávalo sa, že povedie k väčšej angažovanosti relevantných aktérov, podporí ich vzájomný dialóg a sieťovanie. Na úrovni EÚ sa očakávalo, že podporí proces vzájomného učenia sa, výmeny skúseností a vytvorí spoločný rámec na diskusiu o sociálnopolitickej orientácii EÚ. Očakávania spojené s OMK indukovali intenzívny výskumný záujem o jej dosahy. V ďalšej časti si krátko priblížime niekoľko sumarizujúcich perspektív.

Podľa Deborah Mabbett (2007: 81) OMK v oblasti sociálnej inklúzie môže v praxi viesť k dvom typom procesov odlišujúcich sa úrovňou, na akej prebiehajú zmeny politiky. Na jednej strane môže ísť o zmeny prvého a druhého rádu, ktoré sa týkajú „bežného“ politického rozhodovania. OMK tu pôsobí ako nástroj na získanie predstavy o tom, čo funguje a čo nie – dochádza k zmene politických nástrojov a ich nastavení. Závažnejšou zmenou je zmena tretieho rádu, keď sa mení samotná politická paradigma, ciele politiky. OMK v oblasti sociálnej inklúzie potom nie je len nástrojom na šírenie úspešných riešení v rámci jednej spoločnej politickej paradigmy, ale prináša úplne novú predstavu o smerovaní sociálnej politiky (nemienia sa len nástroje a ich nastavenia, ale aj ciele). Mabbett rozlišuje v tejto súvislosti dve paradigmy – redistributívnu a občiansku. Redistributívna paradigma je prítomná vo väčšine členských krajín EÚ, je založená na „štandardnom“ zvládaní sociálnych rizík prostredníctvom daňovo-dávkových systémov. Tejto predstave o fungovaní politiky zodpovedal podľa Mabbett (2007: 80) aj dizajn súboru laekenských indikátorov, ktorému dominovali indikátory založené na príjme. Paradigma občianstva sa opiera o uznanie práv a povinností vyplývajúcich z občianstva, všima si viac nemonetárne, vzťahové aspekty sociálnej inklúzie. OMK týkajúca sa sociálnej inklúzie môže potom slúžiť na dve veci. Môže dochádzať k výmene skúseností a učeniu sa v rámci už existujúcej redistributívnej paradigmy (zmeny prvého a druhého rádu) alebo môže

slúžiť ako nástroj šírenia úplne novej paradigmy občianstva, ktoré zmení nielen inštrumentálne vybavenie sociálnych politík v členských krajinách, ale povedie aj k ich reorientácii spoločným smerom.

Neexistuje konsenzus ohľadne hodnotenia dosahov aplikácie Otvorenej metódy koordinácie v oblasti sociálnej inklúzie. Viaceré analýzy poukazujú na to, že jej mäkkosť (absencia sankcií) vedie k formálnemu plneniu záväzkov alebo k legitimizácii existujúcich či chystaných reforiem, ktoré sú rámcované inými ideami. Podobné kritické ohlasy možno nájsť u autorov Hugh Fraser a Erik Marlier (2008), ktorí zhŕňajú zistenia z analýz *Siete nezávislých národných expertov v oblasti sociálnej inklúzie*. Na základe podrobných správ expertov autori konštatujú, že priamy vplyv OMK v oblasti sociálnej inklúzie na politiku národných štátov je limitovaný. Ide o dôsledok toho, že nemá silný status, nepatrí medzi politické priority (chýbajú politickí aktéri, ktorí by si ju osvojili ako principiálnu agendu). Výsledkom je, že aktivity súvisiace s OMK sú vnímané ako nevyhnutné administratívne úkony. Medzi ďalšie kritizované charakteristiky patrila jej slabá pozícia vo vzťahu k podpore hospodárskeho rastu a tvorbe pracovných miest, nedostačujúca evaluácia a reportovanie výkonu členských krajín (na základe existujúcej sústavy indikátorov), nedostatky v šírení dobrých praktík a pod. (Fraser a Marlier, 2008: 2). Napriek tomu všetkému experti identifikovali aj pozitívne stránky OMK v oblasti sociálnej inklúzie, medzi ktoré patrili napríklad podpora spoločného chápania kľúčových konceptov, zlepšenie údajových databáz či vyprodukovanie veľkého množstva poznatkov o efektívnych nástrojoch boja so sociálnym vylúčením (tamže, 2). Kľúčovým prínosom podľa Fräsera a Marliera je však fakt, že existencia OMK v oblasti sociálnej inklúzie pomohla udržať túto tému a témy, ktoré s ňou súvisia (napr. sociálnu ochranu), medzi prioritami Európskej únie.

V uvedených charakteristikách OMK sa vyskytujú skutočnosti viažuce sa k rôznym aspektom jej fungovania. Bart Vanhercke (2010: 116) upozorňuje, že hodnotenie OMK musí nevyhnutne zohľadniť dve kľúčové dimenzie.¹⁸ Popri dosahoch OMK, definovaných ako miera, v akej OMK skutočne ovplyvnila politiky na národnej a európskej úrovni, musí byť predmetom analýz aj adekvátnosť OMK, chápaná

¹⁸ Vanherckova analýza sa týka sociálnej OMK ako celku, všima si teda všetky tri časti, hoci najviac evidencie sa týka práve oblasti sociálnej inklúzie.

ako (teoretická) schopnosť jej inštitucionálnych nastavení produkovať očakávané výsledky.¹⁹ Na základe podrobného prehľadu existujúcej literatúry na dané témy Vanhercke (2010: 135 - 136) dospieva k záveru, že napriek mnohým skeptickým hlasom, opierajúcim sa aj o empirické analýzy niektorých členských krajín, má OMK potenciál zásadne ovplyvňovať politiky na národnej i „európskej“ úrovni.

Sandra Kroeger (2009) dáva do pozornosti okrem iného dva aspekty fungovania OMC, ktoré otvárajú priestor pre jej kritiku – slabú konceptualizáciu (underconceptualization) a depolitizáciu (de-politicisation). Slabá konceptualizácia sa prejavuje na viacerých úrovniach. Na makroúrovni sa prejavuje ako absencia silnej spoločnej vízie stelesnená vo všeobecných, niekedy protikladných cieľoch, ktoré sú formulované na princípe najnižšieho spoločného menovateľa. Na mezoúrovni ide o procedurálnu stránku OMK, ktorá môže blokovat procesy učenia sa. Podľa autorky (2009: 7) napríklad kvantifikované ciele nepodporujú vzťahy dôvery, ale vedú ku konkurencii a vyjednávaniu. Uvádzanie príkladov dobrých praktík zase odporuje predstave, že OMK je proces s otvoreným koncom. Navyše sa otvára otázka, kto a ako definuje kritériá pre výber dobrých praktík. Na mikroúrovni autorka upozorňuje, že do OMK sú najčastejšie zapájaní úradníci a v oveľa menšej miere politické elity. To má priame dôsledky pre možnosť šírenia spoločných politických ideí a presvedčení.

Druhý aspekt, ktorý by sme radi dali do pozornosti, depolitizácia, môže mať niekoľko odlišných významov. Pre analýzu OMK považujeme za dôležitý ten, podľa ktorého je OMK neutrálnym, technokratickým prostriedkom šírenia akýchkoľvek ideí (Kroeger, 2009: 12). Autorka správne upozorňuje, že takéto neutrálne chápanie OMK ignoruje základné atribúty politiky – rozdielne záujmy, boj o moc, boj pri nastoľovaní agendy (s implikáciami pre rozdeľovanie finančných zdrojov) a pod. Podľa nej v súčasnosti existuje evidencia o tom, že OMK je normatívnym mechanizmom presadzujúcim partikulárnu víziu verejného dobra. Depolitizovaná neutralita je pre-

¹⁹ Autor, podobne ako napríklad de la Porte (2010), upozorňuje na viaceré nesamozrejmé aspekty adekvátnosti a dosahov OMK. Analyzuje zistenia týkajúce sa inštitucionálnej a verejnej viditeľnosti OMK, zreteľnosti a operacionalizácie cieľov a usmernení, ako aj adekvátnosť kľúčových prvkov OMK (napr. indikátorov, princípov feeding in/feeding out). Dosahy OMK konceptualizuje najmä v oblasti stanovovania politickej agendy, horizontálnej a vertikálnej integrácii politického rozhodovania či v spôsoboch angažovania relevantných aktérov (Vanhercke, 2010).

to skôr želanou ako reálnou vlastnosťou. Nakoniec, slabá verejná viditeľnosť a slabá účasť nevládných aktérov len podporujú realizáciu OMK ako technokratického procesu odohrávajúceho sa vo svete expertných komisií a výborov (Kroeger, 2009: 13).

Otvorená metóda koordinácie je príkladom využitia konceptu sociálnej inklúzie vo verejnej politike. Videli sme, že hodnotenia jej úspešnosti sa rozchádzajú tak, ako sa rozchádzajú samotné perspektívy, ktorými sa na jej fungovanie nazerá. Nedávne zmeny v architektúre európskej sociálnej politiky však otvárajú nové okno príležitostí. Nová Zmluva o fungovaní Európskej únie obsahuje tzv. horizontálnu sociálnu klauzulu, podľa ktorej má Európska únia pri definovaní a implementácii svojich politík a aktivít brať do úvahy aj požiadavky súvisiace so zabezpečením vysokej miery zamestnanosti, s garanciou adekvátnej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a ďalšími cieľmi (Fraser – Marlier, 2010: 244). Fraser a Marlier v tejto súvislosti upozorňujú, že táto klauzula vytvára pevnejší základ na požiadavku na presadzovanie sociálnych cieľov EÚ, pričom nevyhnutou podmienkou sú tu procesy evaluácie a zhodnotenia sociálnych dosahov (tamže). K tomu treba pridať novú stratégiu Europe 2020 (ďalej len „Stratégia“) prijatú v roku 2010, ktorá vymedzuje tri hlavné priority a stanovuje päť cieľov na úrovni EÚ, ku ktorým členské štáty formulovali svoje národné ciele. Spomedzi desiatich integrovaných usmernení sa sociálnej oblasti týkajú štyri, pričom jedna z nich (č. 10) sa priamo vzťahuje k zabezpečeniu sociálnej inklúzie a boja proti chudobe. To všetko vytvára rámec, v ktorom bude pokračovať príprava národných strategických správ o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii a tvorba monitorovacích spoločných správ. Priestor na ďalšie využívanie konceptu sociálnej inklúzie otvára zohľadňovanie záverov spoločných správ o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii pri príprave Ročného prieskumu rastu a ďalších dokumentov EÚ. To, v akej miere ovplyvní sociálnu politiku, bude závisieť nielen od uvedených inštitucionálnych charakteristík, ale aj od toho, kto a ako bude túto agendu formovať v jednotlivých členských štátoch.

KAPITOLA 2

SOCIÁLNA INKLÚZIA A PRINCÍP AKTIVÁCIE V SOCIÁLNEJ POLITIKE



Jedným z trendov, ktoré možno sledovať v sociálnej politike, je presun dôrazu na aktiváciu²⁰ ako základný princíp hľadania odpovedí na meniaci sa kontext fungovania sociálnych štátov. Odvolávajú sa naňho mnohé reformy sociálnej politiky, ktoré možno pozorovať v európskych krajinách. Princíp aktivácie nadobúda v sociálnej politike rôzne podoby. Môže ísť napríklad o sprievodný jav úsporných opatrení s dôrazom na čo najrýchlejšiu a extenzívnu redukciu počtu ľudí vyžadujúcich sociálnopolitické intervencie alebo o výsledok cielenej snahy vytvárať podmienky na zvyšovanie ľudského kapitálu a participácie na živote spoločnosti. Samozrejme, v realite dochádza k prekryvaniu rôznych motívov, dôležitá je však skutočnosť, že formy a konzekvencie aktivácie sa líšia a závisia od celkového smerovania sociálnej politiky.²¹ Samotná snaha o zavádzanie aktivačných prvkov do sociálnej politiky nemá ani pozitívny, ani negatívny náboj. Jej adekvátnosť treba posudzovať kontextuálne.

Reformy sociálnej politiky založené na dôraze na aktiváciu osôb s oslabeným vzťahom k trhu práce zvyknú vyvolávať otázku adekvátnosti ochrany pred sociálnymi rizikami, otázku zachovania minimálneho akceptovateľného životného štandardu, ľudskej dôstojnosti. Tieto dve dimenzie sa v diskusiách o reformách sociálnopolitických systémov spolu veľmi často nevyskytujú alebo sú dokonca stavané proti sebe. Jedným z príkladov, kde takáto dichotomizácia neplatí, je koncept aktívnej inklúzie, ktorý je úzko zviazaný s konceptom sociálnej inklúzie, pričom obe sú tematizované predovšetkým v diskurze Európskej únie. Rámcovanie sociálnopolitických reforiem ideou aktívnej inklúzie implikuje špecifickú štruktúru politických priorít a nástrojov. Do popredia sa dostáva nielen schopnosť jednotlivcov podieľať sa na zmene vlastnej situácie, ale aj schopnosť spoločnosti budovať inkluzívnu sociálnu infraštruktúru, ktorá je postavená na rozvoji ľudského kapi-

²⁰ V texte používame výraz „aktivácia“ ako slovenský preklad anglického pojmu „activation“. Inou možnosťou je použiť výraz „aktivizácia“. Zdá sa nám však, že preferovaný výraz so sebou nesie viac vhodných významov.

²¹ Van Berkel a Moller (2002) upozorňujú, že oficiálne deklarované ciele a orientácie sociálnej politiky nemusia byť jediným dôvodom zavádzania aktivačných prvkov, keďže oficiálna politická rétorika neodráža všetky motívy politických aktérov.

tálu a rešpektovaní občianskych, politických a sociálnych práv.²² Koncept aktívnej inklúzie implikuje snahu o hľadanie rovnováhy medzi dichotomicky vnímanými akcentami sociálnej politiky – právami a povinnosťami, ochranou a stimuláciou k aktivite a pod.

V centre pozornosti tejto kapitoly bude princíp aktivácie v sociálnej politike. Cieľom bude poukázať na jeho vnútornú heterogenitu, súvislosti a konzekvencie. To všetko s vedomím, že aktivácia je v súčasnosti považovaná za jeden z najdôležitejších nástrojov boja proti sociálnemu vylúčeniu, ktorého viacdimenziálna povaha kladie na politické intervencie zvýšené nároky. Z tohto dôvodu sa budeme venovať i aktívnej inklúzii, ktorá ponúka zaujímavý pohľad na to, čo všetko je potrebné zohľadniť pri reformách sociálnopolitických systémov.

2.1 AKTIVÁCIA V SOCIÁLNEJ POLITIKE

Aktivačné programy môžeme nájsť v rôznych krajinách v rôznej podobe, ktorá sa odvíja od zadefinovaných cieľov. Otázkou je, či majú niečo spoločné, či možno nájsť nejakú spoločnú vlastnosť, ktorá by „prekryla“ ich rozmanitosť a vymedzila ich proti iným typom zmien v sociálnej politike. V tomto ohľade si možno vypomôcť vymedzením aktívnej sociálnej politiky k tzv. pasívnej politike. Za súčasť pasívnej sociálnej politiky sú považované také intervencie, ktoré spočívajú vo vyplácaní finančných dávok, ktoré nie sú podmienené účasťou poberateľa v iných programoch. Pasívna politika má za úlohu, zjednodušene povedané, zabezpečiť určitý životný štandard počas obdobia mimo trhu práce. Jej úlohou je ochrana a kompenzácia. Na druhej strane, aktivizácia prináša do sociálnej politiky novú dynamiku, procesuálne hľadanie rovnováhy medzi právami, povinnosťami a zodpovednosťou. Aktívna sociálna politika sa spája so zadefinovaním špecifického súboru práv a povinností, ktorý má zvýšiť šance na plnohodnotnú spoločenskú participáciu (Van Berkel – Moller, 2002: 49). Súčasťou takto chápanej aktívnej so-

²² Koncepty sociálnej inklúzie a aktívnej inklúzie však samy osebe nemusia poskytovať dostatočné usmernenia pre reformy sociálnej politiky, pretože vďaka svojej všeobecnosti môžu byť naplnené rôznymi zámermi. Koniec koncov, OMK v oblasti sociálnej inklúzie je využívaná aj na legitimizáciu krokov, ktoré sú v rozpore s prijatými spoločnými cieľmi.

ciálnej politiky je určitá forma reciprocity, ktorá má často podmieňujúci charakter vo vzťahu k ponúkaným a poskytovaným možnostiam aktivácie. Aktívna sociálna politika sa primárne nezameriava na ochranu príjmu, ale na zúženie vzťahu medzi právami a povinnosťami a otvorenie nových možností uplatnenia.

V pozadí naznačeného posunu je idea, že je potrebné podporovať komplexnosť medzi cieľmi zvyšovania miery participácie na trhu práce a cieľmi redukcie chudoby (Marx, 2007). Barbier (2001) definuje aktiváciu ako narastajúce a explicitné dynamické prepojenie politik zamestnanosti, trhu práce a dávkových programov garantujúcich určitý životný štandard. Budovanie tejto väzby implikuje kritické prehodnotenie existujúcej podpory príjmu, sociálnej pomoci a politik sociálnej ochrany v pojmoch účinnosti a spravodlivosti, zároveň implikuje aj posilnenie rôznych sociálnych funkcií platenej práce a participácie na trhu práce (Barbier, 2001: 5). Práca sa tak na prvý pohľad stáva ústredným motívom príklonu k aktivácii. Samozrejme, ide o prácu platenú. Takýto prístup, ktorý aktiváciu interpretuje len prostredníctvom zabezpečenia (akejkolvek) platenej práce na oficiálnom trhu práce, je legitímny, ale postihuje len jeden z aspektov aktivácie. Podľa viacerých autorov je úlohou aktivácie produkovať dlhodobejšie riešenia, ktoré by nemali spočívať len v čo najrýchlejšom „vtiahnutí“ nezamestnaných na trh práce, aj keď ťažisko väčšiny z nich leží práve v tejto oblasti. Ako poznamenáva Heikkilä (1999: 10), aktivácia ako koncept presahuje takéto chápanie, zahŕňa aj iné formy aktivít, ktoré sú spoločnosťou vnímané ako hodnotné a dôležité. Ľudia môžu byť aktivizáciou reintegrovaní aj do iných sfér života než je svet práce, a to aj v prípade, že ich príjem je založený na sociálnych dávkach. V tomto prípade hovoríme o aktivácii v širšom význame slova (Hvinden, 1999: 28), ktorý zodpovedá viacdimenziálnosti sociálnej inklúzie.

Vnášanie momentu aktivácie do sociálnopolitických programov predstavovalo zásadnú zmenu dovtedajšej orientácie sociálneho štátu ako takého.²³ Serrano-Pascual (2007) hovorí dokonca o zmene paradigmy – o nástupe novej inter-

²³ V tomto momente sa nezaobráme rôznymi typmi sociálneho štátu, kde príklon k aktivácii nadobúdal rôznu podobu. Vzťah medzi aktiváciou a typom sociálneho štátu je však štandardným predmetom analýz (pozri napríklad Barbier, 2001; Van Berkel – Moller, 2002; Serrano-Pascual, 2007).

venčnej paradigmy založenej na aktivácii, ktorá prináša nové chápanie základov sociálneho štátu, občianstva, spoločenskej solidarity. Paradigmu aktivácie podľa autora charakterizujú tri fundamentálne momenty (Serrano-Pascual, 2007: 14). Prvým je individualizovaný prístup, ktorý do centra pozornosti posúva jednotlivca a nie spoločenské podmienky (ako napr. nerovnomerné rozloženie zdrojov). Jednotlivec nie je len pasívnym objektom, vyžaduje sa od neho premena na aktívny subjekt v zmysle preukazovania ochoty a zodpovednosti. Individuálna zodpovednosť tu do značnej miery nahrádza kolektívnu zodpovednosť a stáva sa aj primárnym objektom politických intervencií. Serrano-Pascual (2007: 17) dokonca tvrdí, že v konečnom dôsledku ide o depolitizáciu problému, keďže sa riešenia nehľadajú v konsolidácii politických a inštitucionálnych podmienok redistribúcie, ale v ovplyvňovaní osobnej motivácie a vôle.

Na to nadväzuje druhý aspekt paradigmy aktivácie – dôraz na ekonomickú stránku občianstva. Najdôležitejším cieľom je zamestnanie, ktoré je chápané ako univerzálne riešenie a kľúčový predpoklad občianstva. Politiky aktivácie sa zameriavajú predovšetkým na ovplyvňovanie správania jednotlivcov vo vzťahu k trhu práce (Serrano-Pascual, 2007: 14). Autor na tomto mieste varuje pred zjednodušenou predstavou, podľa ktorej zamestnanie predstavuje jedinú cestu k občianstvu. Uvádza výsledky viacerých výskumov, ktoré kriticky preskúmajú potenciál a limity takéhoto zúženého chápania základu občianstva. Upozorňuje, že pasívne politiky taktiež vytvárajú dôležité podmienky na plnohodnotnú participáciu na živote spoločnosti.

Tretou kľúčovou charakteristikou je príklon ku kontraktualizácii. Kontrakt znamená „niečo za niečo“, je nielen konkrétnym nástrojom určitých programov (pozri napríklad individuálne akčné plány na Slovensku), ale aj symbolickým stelesnením nového prístupu sociálneho štátu k občanovi. Serrano-Pascual argumentuje, že pôvodný sociálny kontrakt určujúci povahu občianstva nadobúda čoraz viac črty morálneho kontraktu, kde hlavnú úlohu zohráva postoj k trhu práce a od neho odvodenú zásluhovosť.

Ako sme už spomenuli, príklon k aktivácii, charakterizovanej prostredníctvom týchto troch momentov, nie je len rozšírením existujúceho inštrumentária

o nové prvky. Autor (na základe detailných analýz zmien vo viacerých európskych krajinách) hovorí o zmene paradigiem, čo predpokladá rozsiahlejšie a hlbšie zmeny. Ako konštatuje, zmena paradigiem sa netýka len modifikácií nástrojov a politických stratégií, paradigmatický posun zahŕňa i redefiníciu politických cieľov a inštitucionálnych nastavení (Serrano-Pascual, 2007: 14). Ak dochádza k nahradeniu jednej paradigmy inou, nanovo sa špecifikuje povaha problému, ktorý sa má riešiť (Hall, 1993: 279). Serrano-Pascual porovnáva novú intervenčnú paradigmu založenú na aktivácii so starou, ktorá je založená na poskytovaní dávok a služieb. Ukazuje (pozri nasledujúcu tabuľka), že skutočne dochádza k zmene základných ideí, k novej lokalizácii problému a k využívaniu nových argumentov pre legitimitáciu prijímaných opatrení.

Tabuľka 3: Zmeny v intervenčných paradigmách

	Intervenčná paradigma založená na poskytnutí dávok a služieb (welfare)	Intervenčná paradigma založená na poskytnutí aktivácie
Lokalizácia problému	Politická ekonómia Chybné fungovanie trhu	Individuálne správanie Individuálne postoje
Význam sociálnej integrácie	Politická, sociálna a ekonomická integrácia	Ekonomická integrácia
Koncept občianstva	Podmienky oprávňujúce občanov na práva	Zaslúžený status Práva sú podmienené zodpovedným správaním

Zdroj: Serrano-Pascual (2007: 15)

Intervenčná paradigma aktivácie je vnútorne diferencovaná, nájdeme v nej prístupy kladúce dôraz na rôzne príčiny a konzekvencie sociálneho vylúčenia. Mareš a Sirovátka (2008: 281), vychádzajúc z troch typov diskurzov sociálneho vylúčenia uvedených v prvej kapitole, rozlišujú dva prístupy, ktoré vedú k rôznym typom intervencií – jeden zdôrazňuje individuálne zlyhanie a druhý sa zameriava na objektívne znevýhodnenia. Prístup vychádzajúci z predpokladu individuálneho zlyhania vyžaduje od príslušníkov cieľovej skupiny veľkú mieru individuálnej flexibility vo viacerých oblastiach (charakter ponúkanej práce a pracovného režimu, výška ponúkanej mzdy, kvalita pracovných podmienok), čo v podstate znamená, že vstup na trh práce sa chápe ako hlavná priorita, ktorej sú podriadené všetky ostatné aspekty spoločenskej integrácie. Redistributívne mechanizmy tu zohrávajú

slabšiu úlohu. V druhom prístupe sú príčiny sociálneho vylúčenia chápané ako objektívne skutočnosti, čo vedie k silnejšej úlohe redistribúcie a k zameraniu sa na rozvoj ľudského kapitálu (tamže, 282). Podľa autorov rozdiely medzi týmito prístupmi sa oslabujú, a to práve celkovou zmenou paradigmy, ktorú sme už spomenuli. Na jednej strane dochádza k obmedzovaniu redistribúcie (aj v rámci objektivizujúceho prístupu), na druhej strane sa dôraz kladie na rozvoj schopností, ľudského kapitálu, a to všetko v kontexte rozširovania spoločensky uznaných dôvodov sociálneho vylúčenia, ktoré zakladajú nárok na verejné intervencie. Kombináciou uvedených faktorov vzniká niekoľko modelov sociálnej inklúzie, ktoré uvádzame v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 4: Modely sociálnej inklúzie v oblasti integrácie na trhu práce a redistribúcie

Začlenenie na trhu práce a v sociálnych aktivitách		
Redistribúcia	Zamestnateľnosť na základe flexibility	Rozvoj ľudského a sociálneho kapitálu/potenciálu
Slabá	vynútená účasť na trhu práce redistribúcia slabá + flexibilita silná Moralistický diskurz	podporená účasť na trhu práce a sociálna participácia redistribúcia slabá + rozvoj ľudského a sociálneho potenciálu Moralistický a integratívny diskurz
Silná	ochránená neúčasť na trhu práce redistribúcia silná + flexibilita silná Moralistický a redistributívny diskurz	podporená účasť na trhu práce, ochránená neúčasť redistribúcia silná + rozvoj ľudského a sociálneho potenciálu Redistributívny a integratívny diskurz

Teoretická literatúra teda reflektovala zavádzanie aktivačných princípov v sociálnej politike ako zásadnú zmenu. Toto konštatovanie sa týka sociálnej politiky ako celku, pohybuje sa na makroúrovni, berúc do úvahy širokú plejádu politických stratégií a opatrení. Ale zásadné zmeny sa odohrávali najmä v sociálnopolitických programoch, ktoré boli nasmerované na najviac ohrozené skupiny obyvateľstva v produktívnom veku. Patria sem reformy poistenia v nezamestnanosti a systému garancie minimálneho príjmu, ktorý by mal slúžiť ako ochrana minimálneho životného štandardu. Tento moment je z hľadiska témy textu zásadný. Aktivácia môže prebiehať na rôznych úrovniach a týkať sa rôznych skupín. Avšak, ak sú v centre pozornosti ľudia ohrození sociálnym vylúčením, pozornosť by sa mala zamerať na tie subsystemy sociálnej politiky, ktoré sa ich priamo týkajú. V prípade Slovenska je to najmä systém garancie minimálneho príjmu, prostredníctvom ktorého sa realizujú predstavy o zachovaní akceptovateľného životného štandardu.

V systéme garancie minimálneho príjmu sa odohrali viaceré zmeny, ktoré nanovo konštituovali rovnováhu medzi právami a povinnosťami. Niektoré z nich sa vzťahovali priamo k nastaveniam parametrov garancie minimálneho životného štandardu, iné mali podobu separátnych programov, ktoré však boli zacielené, okrem iného, aj na ľudí odkázaných na minimálny príjem. Aktivácia sa totiž môže realizovať buď formou oddelených programov (napríklad aktívne politiky trhu práce), alebo aj formou zmien v rámci pasívnych politík. V tomto druhom prípade sa vstupuje do samotných dávkových systémov, aktivačný potenciál sa hľadá v zavádzaní podmieneného vyplácania dávok, v sprísňovaní oprávňujúcich kritérií, prípadne v zmene výšky dávok a podobne.²⁴

V odbornej literatúre nájdeme niekoľko spôsobov, ako definovať formy aktivácie, ktoré sa týkajú základného systému na ochranu minimálneho životného štandardu. Autori niekedy používajú rovnaké označenia pre rôzny typy politík. Príkladom môže byť výraz „aktívne politiky trhu práce“, ktorý sa niekedy používa

²⁴ V tomto zmysle aktivácia pôsobí ako „vytláčajúci“ faktor, ktorý vytvára dôvody na opustenie systému sociálnych dávok. Aktívne politiky trhu práce zas predstavujú „vťahujúci“ faktor, ktorý vytvára kanály na vstup na trh práce. V prípade, že „vytláčajúci“ faktor predstavuje jedinú/dominantnú stratégiu aktivácie, dochádza k rezignácii na širšie ciele spojené s redukciou chudoby. Ide o prípad aktivácie v užšom význame.

ako zastrešujúci pojem pre všetky typy aktivačných opatrení (vrátane zmien v parametroch programov minimálneho príjmu). Podobným zastrešujúcim termínom je často i výraz „welfare-to-work“. Takýto postup môže byť zavádzajúci, keďže neumožňuje jednoduchú a jasnú identifikáciu v zásade odlišných stratégií – minimálne na úrovni odlišenia intervencií do systému garancie minimálneho príjmu od intervencií externých. Jednu z klasifikácií, ktorú možno aplikovať aj v podmienkach Slovenska, ponúka Kildal (2000). Rozlišuje tri typické formy aktivácie, líšiace sa nielen podľa cieľov, ktoré bezprostredne sledujú, ale aj podľa spôsobu, akým sa k nim dopracúvajú.²⁵ Ide konkrétne o:

- programy a opatrenia podmieňujúce vyplatenie sociálnych dávok vykonávaním určitej aktivity (tzv. workfare prístup²⁶),
- opatrenia podporujúce prechod zo systému sociálnych dávok na trh práce odstraňovaním demotivačných efektov (tzv. welfare-to-work prístup),
- a v neposlednom rade aktívne politiky trhu práce (tzv. active labour market policy).

Aktívne politiky trhu práce sú zamerané na zvyšovanie kompetencií a predpokladov úspechu na trhu práce. Dostal (2008: 26), ktorý vypracoval podobnú typológiu, považuje za ich základnú vlastnosť to, že sa koncentrujú na rozvoj ľudského kapitálu. Stratégie podpory prechodu z dávok k práci (welfare-to-work) sa orientujú na de/motivačné štruktúry vytvárané systémom sociálnych dávok, daňovým systémom a charakteristikami trhu práce. Tzv. workfare stratégie sú zase zamerané na aktivizáciu v rámci systému poskytovania garantovaného minimálneho príjmu, ktorý je jadrom finančnej pomoci v chudobe. Ich cieľom je rýchle vtiahnutie nezamestnaných na trh práce, prípadne udržiavanie pripravenosti vstúpiť na trh práce. Ako konštatuje Dostal, pri workfare prístupoch absentuje snaha o zvyšovanie kvalifikácie a zručností. V tejto súvislosti cituje slová anonymného supervízora amerických workfare programov: „Nepotrebuje získať vzdelanie, aby ste získali zamestnanie. Aby ste získali zamestnanie, potrebujete pracovať“ (Dostal,

²⁵ Je potrebné dodať, že v praxi môžu byť niektoré opatrenia formálne ukotvené vo viacerých typoch aktivácie.

²⁶ Termín workfare je zaužívanou skratkou pre spojenie „work for welfare“, teda odpracovanie si dávok. Tento termín sa začal využívať ako určité opozitum k termínu welfare.

2008: 26).²⁷ Práve tento prístup si podľa nás zasluhuje zvláštnu pozornosť, pretože otvára otázku o rovnováhe práv a povinností, stimulácie a ochrany pred rizikami.

WORKFARE STRATÉGIE V NOVEJ PARADIGME AKTIVÁCIE

V poslednej dekáde minulého storočia sa do viacerých európskych systémov garancie minimálneho príjmu dostal obligatórny, donucujúci prvok recipacity. Znamenal, že udržiavanie status quo v sociálnych právach bolo podmienené realizáciou určitých zámerov administratívy, ktoré sa týkali predovšetkým pracovnej činnosti. Nesúhlas alebo nedodržanie požiadaviek so sebou niesli riziko straty alebo zásadnej redukcie priznaných transferov. Podmienenosť poskytovania dávok znamená, že vyplatenie časti (niekedy aj celej) dávky závisí od participácie na predpísaných pracovných aktivitách. Autori Lodemel a Trickey (2001) v tejto súvislosti hovoria nie o ponuke (takto bol prvok workfare prezentovaný v Dánsku), ale o tzv. thoffer, teda kombinácii ponuky (offer) a hrozieb (threats) súčasne. Lodemel a Trickey, ktorí spolu s medzinárodným tímom skúmali desať krajín z hľadiska zavádzania workfare prvkov do programov sociálnej pomoci, definujú workfare programy ako špecifickú formu²⁸ politiky, charakteristickú určitým inštitucionálnym dizajnom a organizáciou. Workfare podľa nich predstavujú programy alebo schémy, ktoré od ľudí vyžadujú, aby si odpracovali dávku sociálnej pomoci (Lodemel – Trickey, 2001: 6).²⁹ Sú teda vymedzené prostredníctvom troch dôležitých prvkov: prítomnosť donútenia, nadviazanosť na pracovný výkon, orientácia na najnižšiu vrstvu systému sociálnej ochrany (garanciu minimálneho príjmu).

²⁷ Dostal uvádza tento citát z knihy známeho konzervatívneho analytika sociálneho štátu H. Meada.

²⁸ Autori sa pri definícii nezameriavajú na ciele takýchto opatrení, aby sa vyhli ideologickým kontextom.

²⁹ Crisp a Fletcher (2007: 3) ponúkajú podobnú definíciu, podľa ktorej workfare programy nútiť k participácii v neplatených pracovných aktivitách, ktorá je podmienkou poberania dávok. Ich definícia pripomína, že ide o aktivity neplatené (mzdou), odmenou za nich je priznanie časti dávky, prípadne neodňatie dávky.

Donucujúci moment v systéme garancie minimálneho príjmu nie je samozrejmosťou, akoby sa mohlo zdať. Keďže ide o záchrannú sociálnu sieť, väčšinou skutočne poslednú možnosť odvrátenia hrozby chudoby, leží na nej veľká časť schopnosti sociálnej politiky naplňať garantovaný rozsah sociálnych práv. Moment donútenia odkazuje na zníženú kapacitu programu vyrovnat sa s pretrvávajúcimi problémami vlastnými silami, prostredníctvom tých parametrov, ktoré v ňom boli pôvodne zabudované. Na druhej strane, zavedenie donucujúcich prvkov sa môže „čítať“ aj ako výsledok určitého špecifického vnímania príčin chudoby a dlhodo-
bej nezamestnanosti. Ústretovosť politických aktérov k podmieneným formám sociálnej pomoci je často sytená moralizujúcim diskurzom o príčinách a konzekvenciách chudoby, ktorý zdôrazňuje morálne a kultúrne rámce chudoby vedúce k „závislosti“. K dôležitým zdrojom kritiky donucovacieho charakteru workfare programov patrí skutočnosť, že donútenie bráni možnosti spätnej väzby klientov (consumer feedback), a teda poberatelia minimálnych dávok majú zúžený manévrovací priestor na odmietnutie programov zlej kvality. Výsledkom tak môže byť kultúra odporu charakteristická použitím zbraní bezmocných – simulovania, absentérizmu, zbehnutia, sabotáže a pod. (Lodemel – Trickey, 2001: 8).

Druhým definujúcim momentom je cieľ donútenia – práca. Týmto sa workfare programy odlišujú od aktivačných schém v tom najvšeobecnejšom význame, ktorých cieľom je zvyšovanie schopností prostredníctvom vzdelávania, tréningov, kurzov (kde však takisto môže dôjsť k nejakej forme vynútenej participácie). Definovanie cieľa, charakteru a rozsahu pracovných aktivít, ktoré sú podmienkou ďalšieho poskytovania dávok – prípadne ich zvýšenia, je pre celkové vyznenie tohto typu programu kľúčové. K jeho často deklarovaným cieľom patrí udržanie pracovných návykov a zručností. Rizikom jeho naplnenia je situácia, keď ponúkané aktivity trpia samoúčelnosťou a nemajú žiaden rozvojový potenciál. V tomto prípade plní „práca“ výsostne regulatívnu a kontrolnú funkciu voči poberateľom dávok, pričom vychádza z predpokladu, že existujú špecifické vzorce správania typické pre túto skupinu, ktoré je potrebné ovplyvniť žiaducim spôsobom. Dostal (2008: 26) v tejto súvislosti konštatuje, že workfare má skôr funkciu disciplinárneho nástroja než aktívnej odpovede na nezamestnanosť.

Tretí prvok opatrení typu workfare sme spomínali už na začiatku, viaže sa na schémy, v rámci ktorých sa poskytujú testované dávky predstavujúce garantovaný minimálny príjem. V tejto súvislosti sú dôležité otázky, ako sa podmienenosť dávok stala súčasťou politickej agendy a aké argumenty sa v politike používajú na takéto zásahy do poskytovania minimálnych dávok. Kildal (1999) pri hodnotení zavádzania workfare opatrení do nórskej sociálnej politiky hovorí o štyroch typoch argumentov, ktorými boli sprevádzané. Keďže tieto ideové konštrukty nájdeme aj v iných krajinách Európy, Slovensko nevynímajúc, v krátkosti ich spomenieme. Tzv. ekonomický argument zdôrazňuje, že workfare ako aktivácia smerom k trhu práce zvyšuje mieru participácie, čo je nevyhnutným predpokladom udržateľného sociálneho štátu (Kildal, 1999: 356). Navyše, vysoká nezamestnanosť znamená plytvanie ľudským kapitálom. Podľa tzv. sociálno-integračného argumentu aktivácia predstavuje významný príspevok k procesu sociálnej integrácie ľudí ohrozených sociálnou marginalizáciou.³⁰ Tzv. kompetenčný argument kladie dôraz na to, že povinné aktivačné programy učia ľudí pracovným schopnostiam a „zdravým“ postojom k práci. Participácia v povinných workfare programoch rozvíja technické a morálne kompetencie potrebné pre participáciu na bežnom trhu práce (Kildal, 1999: 359). Posledným argumentom, používaným na zdôvodnenie workfare stratégie, sa opiera o benefity práce. Práca sama osebe má zásadnú hodnotu, pretože umožňuje nadobudnúť ekonomickú nezávislosť, pocit sociálnej spolunáležitosti a rešpekt k sebe samému (Kildal, 1999: 361).

Keďže koncept workfare predstavuje závažný zásah do princípu garancie minimálneho príjmu, predpoklady, na ktorých stojí, i jeho dôsledky by mali byť podrobené kritickému skúmaniu. V nasledujúcich riadkoch sa pristavíme pri kľúčových zisteniach. Existujúca literatúra zaoberajúca sa evaluáciou tohto typu opatrení je pri hodnotení ich pôsobenia veľmi opatrná, a to bez ohľadu na to, v ktorej časti vyspelého sveta boli tieto opatrenia realizované.³¹ Hanesch (1999) poukazuje na kontradikcie medzi cieľmi workfare opatrení a realitou. Tvrdí, že sú postavené

³⁰ Kildal (1999: 357) všetky štyri argumenty v prospech aktivácie podrobuje kritickej analýze a skúma ich empirickú silu. V prípade druhého argumentu tvrdí, že spojenie medzi dlhodobou nezamestnanosťou a sociálnou marginalizáciou nie je nevyhnutné.

³¹ Väčšina evaluačných štúdií sa pritom najviac zameriavala na výsledky v anglosaských krajinách, v ktorých workfare princíp zohrával historicky najsilnejšiu úlohu.

na asymetrickom modeli práv a povinností, pretože sa zameriavajú len na individuálne povinnosti, kým korešpondujúce povinnosti spoločnosti redukovať diskrimináciu a štrukturálne bariéry participácie na trhu práce a zabezpečovať sociálnu inklúziu sú ignorované (Hanesch, 1999: 81). Hanesch spochybňuje aj argument, že takéto nástroje prispievajú k budovaniu sebadôvery a rešpektu k sebe samému. Zoči-voči „druhoradým“ typom pracovných aktivít, ktoré často nezodpovedajú individuálnym kompetenciám a kvalifikácii, ich zvyšovanie ťažko očakávať. Navyše, krátke trvanie workfare programov limituje dosahovanie dlhodobých výsledkov. V jednej zo svojich neskorších analýz Hanesch (2001) na základe komparácie siedmich krajín uzatvára, že workfare programy sú efektívne v znižovaní chudoby a zotrvávania na dávkach sociálnej pomoci len do určitej miery. Môžu uspieť v znižovaní počtu poberateľov dávok v nezamestnanosti a/alebo dávok sociálnej pomoci bez zvýšenia verejných výdavkov v krátkodobom výhľade, avšak za cenu zvýšenia sociálneho vylúčenia a vyšších verejných výdavkov v dlhodobom horizonte (Hanesch, 2001: 12).

K týmto záverom dodáva zaujímavý postreh Handler (2001), ktorý porovnával americké a západoeurópske skúsenosti v tejto oblasti sociálnej politiky. Aj on tvrdí, že workfare programy ako nástroj sociálnej inklúzie majú kontradiktórne efekty, pretože nedokážu odstrániť bariéry štrukturálnej povahy, ako aj niektoré problémy vyplývajúce z individuálnych charakteristík klientov. Avšak Handler zameriava svoju pozornosť predovšetkým na administratívne kapacity zvládania implementácie workfare programov. Upozorňuje, že ich povaha dáva veľkú moc úradníkom a sociálnym pracovníkom, ktorí sa musia vyrovnávať s celým radom konfliktných situácií narušajúcich „nalinkované“ postupy. Ich zvládanie si vyžaduje určitú mieru stereotypného zachádzania, uplatňovania organizačných pravidiel a noriem, čo môže viesť k vylúčeniu tých, ktorí tieto pravidlá a normy nespĺňajú.

Autori Theodore a Peck (2000) sa zamerali na workfare programy v USA, kde existovali rozmanité opatrenia odvíjajúce sa od sociálnoekonomického a politického kontextu jednotlivých štátov.³² Keďže na základe federálnej legislatívy

³² Autori síce hovoria o „welfare-to-work“ programoch, ale tento pojem používajú na označenie opatrení, ktoré majú donucujúcu povahu a ktoré sa viažu na odpracovanie si dávok minimálneho príjmu.

lokálne reformy podliehali detailnej evaluácii, realizácia workfare programov bola reflektovaná v celom rade štúdií, ktoré sa Theodor a Peck pokúsili kriticky preskúmať. Dospeli k názoru, že evaluačná literatúra nevyprodukovala jednoznačný konsenzus ohľadom výsledkov workfare programov. Úspechy v jednej lokalite neboli jednoducho transformovateľné do iných lokalít, navyše mnoho skrytých predpokladov a kontextuálnych faktorov zostalo neotestovaných (Theodore – Peck, 2000: 82). Napriek existujúcej nejednoznačnosti sa objavili dva typy politických stereotypov, ktoré boli späté viac s ideologickými postojmi než so samotnými výsledkami analýz. Spolu vytvorili to, čo autori označujú ako transatlantickú „konvenčnú múdrosť“ (Theodore – Peck, 2000: 83). Tá spočívala v presvedčení, že programy by mali byť povinné (nie založené na dobrovoľnosti) a že by sa mali zamerať na čo najrýchlejšie vťahnutie poberateľov dávok na trh práce (teda, že sú účinnejšie než programy zamerané na rozvoj ľudského kapitálu prostredníctvom odbornej prípravy a tréningov). Oba stereotypy autori považujú za predčasné uzávery a vo svojej práci spochybňujú ich platnosť.

Aktivácia osôb s oslabeným vzťahom k trhu práce môže mať rôzne podoby. Ukázali sme, že v rámci novej intervenčnej paradigmy môže dochádzať k narušeniu rovnováhy medzi právami a povinnosťami, čo sťažuje proces plnohodnotného začleňovania do spoločnosti. Samozrejme, workfare programy nie sú jediným nástrojom aktivizácie. Existujú nástroje, ktoré ich fungovanie môžu dopĺňať, rozširovať. Problémom je, ak sú sociálnopolitické reformy postavené najmä na tejto jednodimenziálnej stratégii zavádzania podmienenosti do programov ochrany minimálneho životného štandardu.

2.2 AKTÍVNA INKLÚZIA

Idea aktívnej inklúzie redefinuje princíp aktivácie, pričom explicitne zohľadňuje mnohodomenzionálnu povahu sociálneho vylúčenia a procesov marginalizácie. Integrácia na trh práce je tu úzko previazaná so zabezpečením adekvátneho príjmu a prístupom ku kvalitným sociálnym službám. Idea aktívnej inklúzie nie je v „európskom“ diskurze úplne nová, jej korene možno vystopovať až do prvej polovice deväťdesiatych rokov. V roku 1992 Európska komisia zverejnila *Odporúčanie*³³ o spoločných kritériách týkajúcich sa postačujúcich zdrojov a sociálnej pomoci v rámci systémov sociálnej ochrany, ktoré podľa autorov Ferrera a Sacchi (2002: 228) bolo z hľadiska boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu dôležité predovšetkým z troch dôvodov:

- Uznalo, že procesy sociálneho vylúčenia a riziká chudoby sa stali rozšírenými a viac diverzifikovanými. Zdôraznilo multidimenzionálnu povahu sociálneho vylúčenia a to, ako ľudia s nedostatočnými, nepravidelnými a neistými zdrojmi nie sú schopní adekvátne participovať na hospodárskom a sociálnom živote spoločnosti, v ktorej žijú a úspešne sa integrovať. Predovšetkým však uznalo, že hospodársky rast sám osebe nie je schopný garantovať sociálnu integráciu, a teda, že na dosiahnutie týchto cieľov sú potrebné špecifické politiky.
- Odporúčanie vyzvalo členské štáty uznať v kontexte ich systémov sociálnej ochrany základné právo na postačujúce zdroje a sociálnu pomoc tak, aby bolo kompatibilné s ľudskou dôstojnosťou.
- Európska komisia mala začať podporovať a organizovať systematickú výmenu informácií a skúseností a podporovať kontinuálnu evaluáciu prijatých opatrení v členských štátoch (v tomto bode vidia spomínaní autori akúsi zárodennú formu neskoršej otvorenej metódy koordinácie).

Spomínané odporúčanie vychádza z potreby posilnenia sociálnej súdržnosti prostredníctvom solidarity s najmenej privilegovanými a najviac ohrozenými ľuďmi a zo skutočnosti, že rešpektovanie ľudskej dôstojnosti je jedným zo základných práv v rámci EÚ. Ďalej vychádza už zo spomínaného konštatovania o rozšírení so-

³³ Odporúčanie č. 92/441/EHS.

ciálneho vylúčenia a chudoby, a to najmä v dôsledku vývoja na trhu práce, zmien v štruktúre rodín a v dôsledku nárastu sociálnej izolácie. Tieto procesy, ktoré majú podľa odporúčania štrukturálny charakter, vyvolávajú potrebu koherentných politík. Preto dokument odporúča členským štátom uznať základné právo ľudí na postačujúce zdroje a sociálnu pomoc, ktoré by zaistili život kompatibilný s ľudskou dôstojnosťou, ako súčasť snáh o odstraňovanie sociálneho vylúčenia. Právo na postačujúce zdroje a sociálnu pomoc, ktoré by zabezpečovali ľudskú dôstojnosť, má byť uznané podľa nasledujúcich všeobecných princípov:

1. Má to byť právo založené na zachovaní ľudskej dôstojnosti.
2. Pôsobnosť tohto práva je definovaná vo vzťahu k jednotlivcom.
3. Každá osoba, ktorá nemá prístup k postačujúcim zdrojom (individuálne alebo v rámci domácnosti, v ktorej žije), by mala mať prístup k právu byť cieľom nástrojov podpory aktívnej dostupnosti pre prácu alebo odbornej prípravy s výhľadom získania práce, ak to dovoľuje vek, zdravotná a rodinná situácia týchto osôb, alebo inak byť cieľom nástrojov ekonomickej a sociálnej integrácie.

Tento prístup sformovaný v Odporúčaní 92/441/EHS sa stal východiskom pre formuláciu stratégie aktívnej inklúzie, ktorá bola na úrovni EÚ reakciou jednak na pretrvávajúce sociálne riziká, na ich narastajúcu komplexitu a previazanosť a zároveň na potrebu modernizácie sociálnopolitických systémov. V roku 2008 Európska komisia zverejnila *Odporúčanie³⁴ o aktívnej inklúzii osôb vylúčených z trhu práce*, v ktorom odporučila štátom realizovať integrovanú komplexnú stratégiu aktívnej inklúzie, ktorá je „kombináciou primeranej podpory príjmu, inkluzívnych trhov práce a prístupu ku kvalitným službám“. Cieľom stratégie je podporiť integráciu na trhu práce a zabezpečiť dôstojný životný štandard, čo platí aj pre tých, ktorí sa na trhu práce uplatniť nemôžu. Aktívnu inklúziu teda charakterizuje integratívny prístup, ktorý sa opiera o tri vzájomne previazané piliere, reflektujúce rôzne zdroje a formy znevýhodnení.

³⁴ Odporúčanie č. 2008/867/EHS.

V dokumente³⁵ sú formulované konkrétnejšie zásady realizácie stratégie aktívnej inklúzie pre každý z jej troch pilierov. V krátkosti ich predstavíme, aby sme priblížili náplň konceptu aktívnej inklúzie tak, ako je tematizovaný na úrovni EÚ. V prípade primeranej podpory príjmu sa primeranosť vzťahuje k ľudskej dôstojnosti³⁶, čo je silný normatívny rámec, ktorý nenájdeme často na úrovni národných členských štátov. Podpora príjmu tu však nie je bezpodmienečná, v prípade práceschopných ľudí má byť naviazaná na pripravenosť pracovať alebo participovať na odbornom vzdelávaní, ktoré zvyšuje šancu uplatnenia sa na trhu práce (v tejto súvislosti treba upozorniť, že koncept aktívnej inklúzie sa objavil v období po prehodnotení Lisabonskej stratégie a s tým spojeným preferovaním ekonomicky formulovaných cieľov). Zásady týkajúce sa inkluzívneho trhu hovoria o reakcii na potreby marginalizovaných osôb, zabezpečení prístupu k zamestnaniu pre všetkých, podpore kvalitných pracovných miest či o zabránení segmentácii trhu. To všetko sa má dosiahnuť investíciami do ľudského kapitálu, poskytovaním služieb a pod. Dokument však upozorňuje aj na jeden dôležitý aspekt aktivácie, ktorý sme spomenuli – odstraňovanie demotivačných mechanizmov plynúcich z nastavenia dávkových a daňových systémov. Tretím pilierom sú služby, pričom sa majú na mysl predovšetkým služby naviazané na aktiváciu či už ekonomickej, alebo spoločenskej povahy. Výpočet spoločných zásad v prípade služieb neprekvapí (podobne ako pri prvých dvoch pilieroch). Služby by mali byť geograficky, fyzicky i cenovo dostupné, založené na individuálnom prístupe a podrobované pravidelnému hodnoteniu.

V uvedených princípoch stratégie aktívnej inklúzie nájdeme mix intervencií, ktoré odkazujú na odlišné aspekty aktivácie. Napríklad v oblasti inkluzívneho trhu práce sa v súvislosti s odstraňovaním demotivácií hovorí na jednej strane o znížení vysokých účinných marginálnych sadzieb dane pre nízkopríjmové skupiny a na druhej strane o zachovaní primeranej úrovne sociálnej ochrany. Ide o zámer, ktorý sa v praxi ťažko realizuje, a to nielen pre rôzne predstavy, čo primeranosť vlastne znamená. Príkladom môže byť snaha o roztváranie nožníc medzi sociál-

³⁵ V tejto časti sa opierame o príslušné časti Odporúčania 2008/867/EHS.

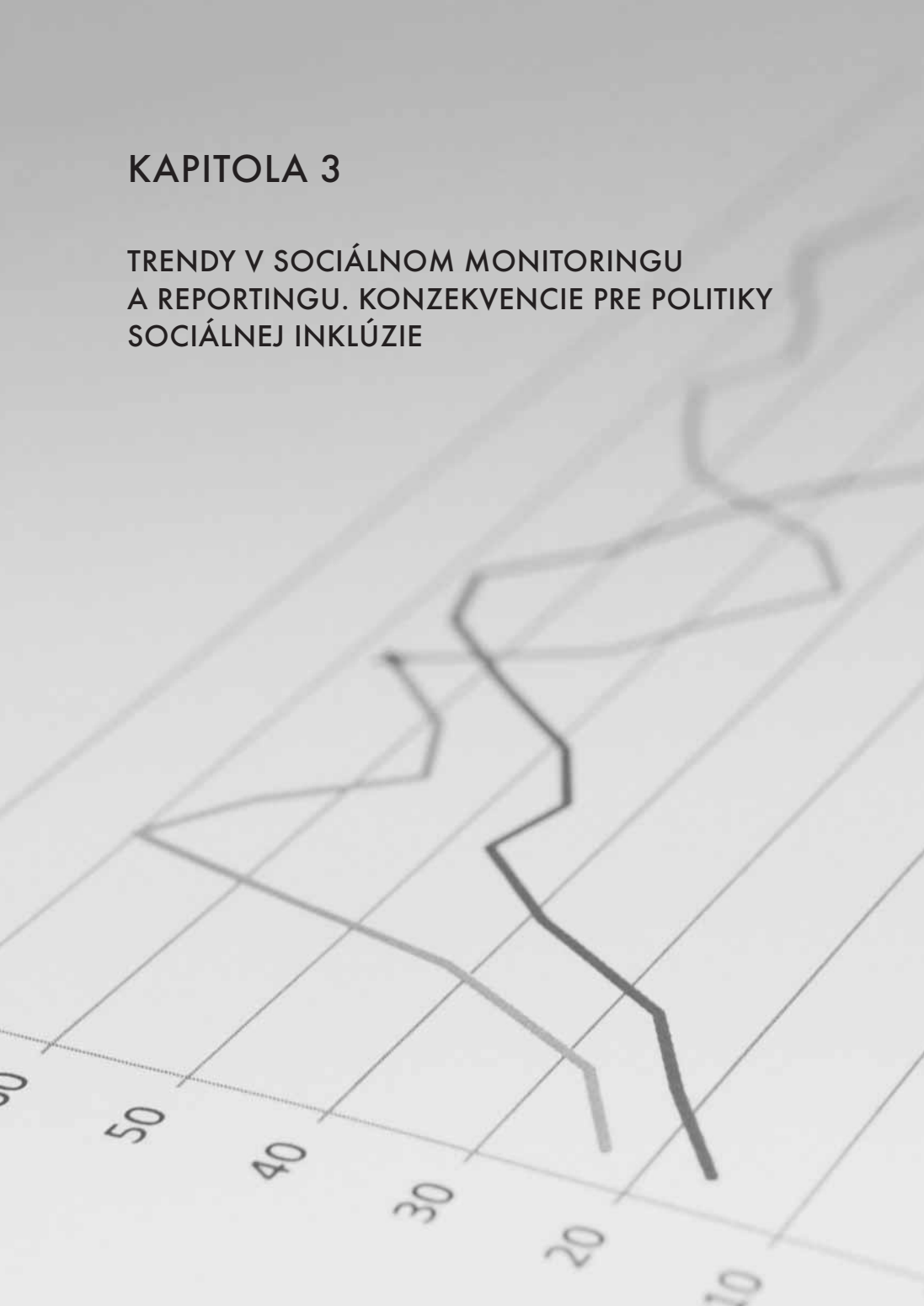
³⁶ V tomto ohľade sa dokument odvoláva na Odporúčanie 92/441/EHS o spoločných kritériách týkajúcich sa postačujúcich zdrojov.

nymi transfermi a pracovným príjmom na jednej strane (ako spôsob znižovania účinných marginálnych sadzieb dane) a snaha o udržanie adekvátnej úrovne sociálnych dávok. Navyše, na čo netreba zabudnúť, primárne sa týka osôb, ktoré majú aspoň nejakú šancu participovať na trhu práce. Aktívna inklúzia sa týka najmä inklúzie na trh práce, ale už nie v úzkom význame integrácie „za každú cenu“, ale so zohľadnením ďalších dôležitých aspektov. V tomto ohľade reflektuje charakter sociálnej inklúzie tak, ako sme ho opísali v prvej kapitole.

Podobne ako pri samotnom koncepte sociálnej inklúzie v rámci OMK, aj tu sa otvára otázka, akým spôsobom bola idea aktívnej inklúzie (operacionalizovaná spomínaným dokumentom) reálne využitá v sociálnych politikách členských štátov. Časť evidencie možno nájsť v správach zhrňujúcich analýzy národných expertov v oblasti sociálnej inklúzie, v ktorých sa téma aktívnej inklúzie objavuje pravidelne (hoci v rôznych kontextoch). V roku 2012 sa v jednej z takýchto správ konštatovalo, že vo väčšine členských krajín nie je veľa dôkazov o využívaní stratégie aktívnej inklúzie v súlade so spomenutým odporúčaním (Fraser – Marlier, 2012: 5). Konkrétne sa podľa národných expertov podstatne viac pozornosti venovalo len jednému pilieru na úkor ostatných dvoch. Neprekvapí, že ide o politiky aktivácie, zvyšovania zamestnateľnosti a pod. Podpora príjmu a prístupu k službám boli v duchu úzkeho chápania aktivácie ponechané v úzadí: „väčšina expertov uviedla, že politický rámec na podporu príjmu a prístupu k službám sa za posledné roky oslabil“ (tamže). Zdá sa, že napriek úsiliu o prerámcovanie reforiem sociálnych politík, ktoré sú z veľkej časti založené na nejakej forme aktivácie, smerom k prístupom charakteristickým viacdimenzionalitou a integrovanosťou (v nebanálnom, nie administratívno-technickom význame), je aktivácia stále chápaná a implementovaná v jej užšom význame.

KAPITOLA 3

TRENDY V SOCIÁLNO MONTORINGU
A REPORTINGU. KONZEKVENCIE PRE POLITIKY
SOCIÁLNEJ INKLÚZIE



Pri skúmaní sociálnych rizík a politik sociálnej inklúzie sa ako jedna z kľúčových otázok vynára úloha sociálneho monitoringu a reportingu. Na prvý pohľad sa to môže zdať prekvapujúce, pretože politiky sociálnej inklúzie musia čeliť viacerým závažným problémom, medzi ktorými téma štruktúrovaného zisťovania a poskytovania údajov nie je často artikulovaná. Cieľom tejto kapitoly je, okrem iného, poskytnúť argumenty, že sociálny monitoring a reporting sú nevyhnutnou súčasťou úsilia o zvyšovanie kvality verejných politik vo všeobecnosti a politik sociálnej inklúzie obzvlášť – či už z hľadiska argumentačnej úrovne, nastoľovania agendy, bazálnej efektivity, alebo z hľadiska jej legitimity a transparentnosti.

Sociálny monitoring a reporting chápeme ako jeden z kľúčových nástrojov štruktúrovanej reflexie sociálnej reality. Ide o sériu krokov, ktoré nám poznatky o oblasti, v ktorej uvažujeme o politických intervenciách, nejakým spôsobom usporiadajú, zosystematizujú a zrozumiteľným spôsobom podajú. V určitom zmysle predstavujú pre verejnú politiku³⁷ ukotvenie v realite, čo je dôležitým predpokladom na kvalifikované politické rozhodovanie. Na jednej strane verejná politika musí s/poznať svet, do ktorého sa chystá intervenovať a na druhej strane musí pravidelne získavať informácie o tom, aké efekty realizované intervencie priniesli. Na tomto mieste treba upozorniť, že sociálny monitoring a reporting nie sú len záležitosťou evaluácie, ako sa bežne predpokladá. Sýtia všetky etapy procesu tvorby verejnej politiky. Ich výsledky sú kľúčové tak pri rozhodovaní o definovaní sociálneho problému (nastolovaní agendy), ako aj pri výbere vhodných nástrojov či ich implementácii. Samozrejme, či zo sociálneho monitoringu a reportingu budú benefitovať všetky fázy procesu tvorby verejnej politiky, závisí od ich nastavenia, dizajnu a celkového prístupu.

Sociálny monitoring a reporting nepredstavujú len nástroj na získanie a podávanie informácií. Ak ich spätne skúmame, môžeme odhaliť zaujímavé skutočnosti o prioritách a ambíciách verejnej politiky. Sociálny monitoring a reporting tak podávajú svedectvo o tom, čo sa v danom období považuje za kľúčové – svedčí

³⁷ Výraz „verejná politika“ používame, ak hovoríme o všeobecnejších súvislostiach, výraz „politika sociálnej inklúzie“ ak chceme zdôrazniť momenty, ktoré sú vzťahujú najmä k tejto skupine verejných politik.

o tom tematické pokrytie, hĺbka operacionalizácie jednotlivých javov, počet indikátorov pripadajúcich na jednotlivé oblasti spoločenského života alebo ich vlastnosti – či ide o popisné, alebo analytickejšie zamerané indikátory. Z toho všetkého možno vyčítať, kde ležia priority danej politiky. Navyše, samotný spôsob, akým sa k sociálnemu monitoringu a reportingu pristupuje, odráža ambície politikov – umožňuje to analyzovať, či chce intervenovať na základe poznatkov o sociálnej realite, alebo nie. V tomto ohľade odráža aj ochotu učiť sa a modifikovať realizované rozhodnutia.

Vo vyspelých krajinách nejde v prípade sociálneho monitoringu a reportingu vždy len o rutinný výkon opierajúci sa o zadanú súpravu ukazovateľov a významujúci sa nemenným priebehom a stále rovnakým typom výsledkov. Naopak, má často dynamický (zmeny schopný) dizajn, ktorý umožňuje reagovať na aktuálne pohyby v sledovaných oblastiach. S tým súvisí aj to, že procesy monitoringu a reportingu nie sú limitované len na sledovanie pragmatických cieľov verejnej politiky. Hoci ich primárny význam spočíva práve v tom, skúsenosti ukazujú, že sociálny monitoring a reporting môžu zásadným spôsobom prispieť aj k širšiemu verejnemu dobru, pretože pomôžu pochopiť dlhodobšie sociálne procesy. Môžu pomôcť pochopiť charakter a smer sociálnych zmien, reflektovať prínos procesov modernizácie krajiny a podobne.

Uvedené skutočnosti nás vedú k normatívne formulovanému východisku, že verejná politika – a politika sociálnej inklúzie obzvlášť – by sa mala opierať o procesy sociálneho monitoringu a reportingu a že by mala vynakladať dostatočné úsilie na starostlivosť o ich základy, rámec a postavenie. V takom prípade možno hovoriť o bystrej (SMaRT) a na poznatkoch založenej verejnej politike. V tomto duchu budeme v nasledujúcich častiach textu používať na označenie sociálneho monitoringu a reportingu skratku SMaRT. Niekedy budeme hovoriť aj o SMaRT stratégiách verejnej politiky. SMaRT stratégie môžu byť zdrojom spoločenských inovácií, špeciálne vo verejnej politike. Zvyšovanie kvality štruktúrovanej reflexie sociálnej reality môže byť faktorom spoločenskej modernizácie v oblasti verejnopolitických procesov – môže viesť napríklad ku kultivácii politického rozhodovania, politického diskurzu, k modernizácii byrokracie. Toto pôsobenie je posilnené vtedy, ak procesy monitoringu a reportingu sú taktiež objektom inovácií. Prípadné

synergické efekty môžu prispieť k zmene existujúcich politických paradigiem, ktoré rámujú prístupy k spoločenským problémom.

Oblasť sociálneho monitoringu a reportingu je rôznorodá a obsiahla. V tomto texte sa budeme venovať dvom oblastiam, ktoré považujeme za dôležité pre naše úvahy o koncepte sociálnej inklúzie a jeho využívaní v politike. Najprv sa budeme zaoberať sociálnymi indikátormi ako elementárnymi prvkami SMaRT stratégie. Predpokladáme, že výber a vlastnosti sociálnych indikátorov do veľkej miery spoluurčujú výsledný charakter a úspešnosť sociálneho monitoringu a reportingu. Zároveň ide o oblasť, ktorá v súčasnosti ponúka najväčší potenciál pre inovatívne prístupy s výraznými multiplikačnými efektmi. Potom sa zameriame na vybrané nástroje monitoringu a reportingu sociálnej situácie na Slovensku s prihliadnutím na agendu sociálnej inklúzie. Pokúsime sa pritom o zhodnotenie ich silných a slabých stránok a o identifikáciu priestoru pre inovácie. Náš prístup sa v týchto dvoch oblastiach líši – v prvej sa venujeme najmä teoretickým a metodologickým úvahám, v druhej je náš prístup orientovaný viac empiricko-analyticky.

3.1 SOCIÁLNE INDIKÁTORY AKO ZÁKLAD STRATÉGIE SMART

Sociálne indikátory považujeme za základný spôsob, ako sa priblížiť k skúmanej sociálnej realite a čo najpresnejšie ju odhaliť a opísať. Sociálne indikátory predstavujú dôležitý nástroj monitorovania stavu a vývoja sociálnych javov, ako aj nástroj hodnotenia úrovne sociálneho rozvoja a efektivity sociálnej politiky (Atkinson – Cantillon – Marlier – Nolan, 2002). Sú teda jedným zo základných prvkov, na ktorých sú procesy sociálneho monitorovania a reportingu postavené. Ten istý sociálny jav môže byť pokrytý množstvom rôznorodých indikátorov a táto pluralita kladie zvýšené nároky na ich výber. Selekcia sociálnych indikátorov nie je intuitívnym procesom, najmä v prípade budovania koherentných súborov sociálnych indikátorov, od ktorých sa očakáva pokrytie viacdimeziálnych javov, ako je napríklad sociálne vylúčenie. V prvej časti tohto textu budeme preto analyzovať faktory, ktoré vstupujú do rozhodovania o výbere indikátorov. V posledných

dvoch dekádach možno pozorovať nárast záujmu o problematiku sociálnych indikátorov. Nejde pritom o nový fenomén, ktorý sa predtým nikdy neobjavil. Ako ešte ukážeme, sociálne indikátory v minulosti zažívali boom pozornosti i obdobia nezájmu. Tento vývoj, ktorý vypovedá aj o monitoringu a reportingu ako celku, bol ovplyvnený viacerými skutočnosťami. Na niektoré z nich sa pokúsime upozorniť v druhej časti podkapitoly.

FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE VÝBER SOCIÁLNYCH INDIKÁTOROV

Charakter sociálneho monitoringu a reportingu do veľkej miery spoluurčuje výber samotných indikátorov, ktoré sú ich konštitutívnou súčasťou. Užitočnosť a úspešnosť stratégie SMART závisí v prvom rade od očakávaní, ktoré sú s ňou spojené, od politickej vôle, ako aj od vlastností základných prvkov. Platí to aj pre sociálne indikátory, pri ktorých si budeme všímať tak vonkajšie, ako aj vnútorné faktory.

Vnútorné faktory výberu indikátorov sú reprezentované ich základnými charakteristikami. Signifikantnou sa v tomto ohľade ukazuje predovšetkým voľba teoreticko-metodologických konceptov merania sociálnych javov, ktoré slúžia ako základ na formuláciu sociálnych indikátorov. V konečnom dôsledku nemeríme samotný sociálny jav, ale jeho koncept.³⁸ Operacionalizácia je dlhotrvajúcim procesom vedeckého poznávania, zahrňujúceho v konečnom dôsledku i výber a konštruovanie indikátorov. Pri výbere a konštrukcii sociálnych indikátorov musíme brať do úvahy aj ďalšie nevyhnutné skutočnosti na ich tvorbu a následné zisťovanie ich hodnoty ako dostupnosť vhodných dátových zdrojov, ich časovú dostupnosť a pod. Sú to dôvody, prečo môžeme súhlasiť s tvrdením, že sociálne indikátory sú v podstate kompromisom. Kompromisom medzi teoretickými konceptuálnymi definíciami a empirickými možnosťami. V tomto prípade ide o problémy s dostupnosťou vhodných indikátorov zvolených teoretických konceptov a s možnos-

³⁸ Keďže sa operacionalizácia môže odohrávať na pozadí rôznych teoretických konceptov, v sociálnych vedách je bežné, že sa nemeria sociálny jav, ale jeho koncept (pozri napríklad Mareš, 2004a).

ťou tieto indikátory jednorazovo či systematicky zisťovať (Atkinson – Cantillon – Marlier – Nolan, 2002). Už spomenutý vplyv politickej vôle poukazuje aj na ďalší kompromis. Sociálne indikátory sú kompromisom medzi proklamovanými možnosťami ich využiteľnosti a konkrétnym využitím pri tvorbe a hodnotení efektivity sociálnej politiky. Odborná literatúra, ako uvidíme na nadchádzajúcich stranách publikácie, sa zaoberá oboma typmi kompromisov a už od šesťdesiatych rokov dvadsiateho storočia ich podrobuje vedeckému bádaniu.

V spojitosti s využitím sociálnych indikátorov vo verejnej politike sa predovšetkým očakáva, že ukazovatele umožnia jednoznačnú normatívnu interpretáciu (Džambazovič – Gerbery, 2011: 18). Znamená to, že ich hodnoty umožnia konštatovanie v intenciách zlepšenie/zhoršenie, úspešnosť/neúspešnosť či dostatočnosť/nedostatočnosť. Pre všetkých užívateľov sociálneho monitoringu a reportingu sociálne indikátory takto poskytujú možnosť posúdenia účinnosti a výkonnosti zvolených stratégií v sociálnej oblasti, ako i všeobecnejší pohľad na smerovanie vývoja v tejto oblasti. Predpokladom normatívnej interpretácie je naviazanosť sociálnych indikátorov na politické intervencie. Mali by umožňovať merať efekty týchto intervencií a zároveň umožňovať politické rozhodovanie o nových programoch (vrátane definovania sociálneho problému, výberu vhodných nástrojov a pod.).

Medzi ďalšie vlastnosti, ktoré sú často pretraktované v odbornej literatúre, patria tie, ktoré sa viažu k samotným sociálnym indikátorom – k ich konštrukcii. Očakáva sa, že sociálne indikátory by mali byť (podľa Atkinson – Cantillon – Marlier – Nolan, 2002; Rural Households' Livelihood and Well-Being, 2007; Džambazovič a kol., 2008a):

- zrozumiteľné (jasné a stručné, jednoduché na pochopenie a interpretáciu pre užívateľov),
- transparentné (vstupy a spracovanie by mali byť jasné, užívatelia by mali vedieť, ako bol indikátor „postavený“, odkiaľ pochádzajú údaje, ako je spracovaná informácia a ako je indikátor vypočítaný, predpokladá to presnú definíciu a určenú klasifikáciu),
- signifikantné a relevantné pre skúmaný jav či proces,
- analytické (poskytnú dostatočné preniknutie do podstaty skúmaného fenoménu),

- úplné (pokrývajú celú populáciu štatistickej jednotky alebo celého geografického regiónu),
- hodnoverné (majú nízku štandardnú chybu),
- porovnateľné (v tomto prípade ide o niekoľko aspektov komparovateľnosti: vnútornú – porovnanie toho istého indikátora pre vybrané sociálne kategórie populácie alebo oblasti; vonkajšiu – porovnateľnosť indikátora s iným zdrojom; medzičasovú – možnosť komparácie v čase; medzinárodnú, ktorá je dôležitá najmä v prípade „nadnárodných“ sociálnych indikátorov – merateľnosť a dostatočná porovnateľnosť vybraných sociálnych indikátorov v členských štátoch EÚ a porovnateľnosť so štandardmi, ktoré sú používané v OSN a OECD),
- revidovateľné (sú síce štatisticky dostatočne preverené, ale aj napriek tomu by mali byť vystavené procesom systematickej validizácie),
- reaktívne, ale nezávislé vzhľadom na politiku (mali by reagovať na politické intervencie, ale nemali by byť politicky manipulovateľné),
- aktuálne a dostupné.

Zdôrazňujú sa aj ďalšie očakávania smerujúce k zvýšeniu kvality sociálnych indikátorov: meranie sociálnych indikátorov by nemalo znamenať veľmi veľké bremeno pre jednotlivé štáty a ich obyvateľov (Marlier – Atkinson, 2010), miery sociálnych indikátorov by v dostupnej štatistickej literatúre mali byť pravidelne publikované, aby bola maximálne zabezpečená objektivita hodnotenia a ich prístupnosť (Průša, 2006) a v neposlednom rade sa odporúča aj ich prítlačivosť pre verejnosť, médiá, obhajovateľov, ako aj pre prijímateľov rozhodnutí.

Vieme rozlíšiť tri základné skupiny cieľových prijímateľov a užívateľov sociálnych indikátorov. Každá z nich sa odlišuje svojou početnosťou a vyžaduje, resp. má k dispozícii rozdielne množstvo dostupných údajov a informácií (Scrivens – Iasiello, 2010: 9). Samotní výskumníci a zástupcovia akademickej sféry sú tzv. technickí užívatelia, ktorí majú najviac informácií, ale sú najmenej početne zastúpenou skupinou. Do tejto skupiny by sme navrhli zaradiť aj „producentov“ – odborníkov pracujúcich s údajmi, ktoré sú základom pri tvorbe sociálnych indikátorov. Ďalším typom sú tzv. politickí užívatelia (politici, politickí analytici, zástupcovia verejnej správy) a poslednou je verejnosť (zastúpená médiami, mimovládnyimi organizácia-

mi, širokou verejnosťou). Zapojenie všetkých spomínaných užívateľov do jednotlivých fáz „života“ indikátorov (od tvorby až po hodnotenie výsledkov) umožňuje ich viacúrovňové a mnohostranné sledovanie, čo je potenciálom na zvyšovanie nielen ich kvality a legitimity, ale i samotnej úspešnosti stratégie SMART. Aj z tohto dôvodu sa upozorňuje na nutnosť akademickej sféry a verejnej správy zapájať sa do verejných diskusií o význame indikátorov pre širšiu verejnosť a novinárov ako hlavných sprostredkovateľov informácií, pretože sú štatistické miery a pojmy s nimi spojené pre nich vágne, málo zrozumiteľné a neraz aj nezaujímavé (Kusá, 2011: 57).³⁹ Zanedbanie takejto edukačnej a propagačnej činnosti, ešte zvýraznená v mnohých prípadoch neschopnosťou sociálnych indikátorov upútať a provokovať verejné myslenie, má však podľa autorky negatívny vplyv na celú sociálnu politiku a osobitne tú jej časť, ktorá sa týka skupín na okraji spoločnosti.

Oblasť výskumu využitia sociálnych indikátorov sa okrem skúmania konštrukcie indikátorov v súvislosti s ich kvalitou (napríklad validitou a reliabilitou) začína rozširovať o skúmanie kontextuálnych faktorov (napríklad komunikatívnosť, schopnosť dramatizácie či „rezonancie“ indikátorov) (Cobb – Rixford, 1998). Zrozumiteľnosť, dostupnosť, vysoká miera vnímanej legitimity a ďalšie spomínané vlastnosti sociálnych indikátorov môžu ovplyvniť konanie na individuálnej, interpersonálnej a kolektívnej úrovni, ako na to upozorňuje Henrik Gudmundsson (2009). Na individuálnej úrovni môžu získané údaje ovplyvniť zmenu názorov, postojov či zvýšiť povedomie o probléme. Aj preto súhlasíme s Asherom Ben-Ariehom (2008), podľa ktorého by interpretácie sociálnych indikátorov mali umožniť smerovať verejnú mienku proti stereotypným názorom objavujúcim sa pri vnímaní chudobných a sociálne vylúčených skupín obyvateľstva, čo ešte viac zvyšuje ich zraniteľnosť. Gudmundsson (2009) upozorňuje, že zmena postojov vedie k osvojeniu si nových zručností (učiť sa novým spôsobom vnímať určitý problém, argumentovať, a pod.) a k zmene správania (ochota prijímať nové postupy). Na

³⁹ V „misijnej“ činnosti zlyhávajú i mimovládne organizácie nachádzajúce sa v časovej a zdrojovej tiesni (tamže). Mimovládne organizácie môžu byť dôležitým mediátorom významu sociálnych indikátorov a subjektom upozorňujúcim na dôsledky vybraných politických rozhodnutí, nutnosti zacielenia politik na určité problémové okruhy či skupiny obyvateľstva a ich potreby. Sú prostredníkom medzi samotnými občanmi zažívajúcich ťaživú situáciu (napríklad chudobu a sociálne vylúčenie) a politickými aktérmi.

interpersonálnej úrovni môžu sociálne indikátory a ich hodnoty ovplyvniť proces vyjednávania (za predpokladu presvedčivejších argumentov), odôvodniť mobilizáciu zúčastnených strán, aby sa aktívne usilovali o zmenu a ich zosieťovanie. Na kolektívnej úrovni výsledky zahŕňajú mobilizáciu k zmene agendy, politicky orientovanému učeniu sa, politickej reforme a stimuláciu k difúzii, v prípade, ak je zaznamenaný dôkaz o úspešnosti politiky. Sociálne indikátory sa takto stávajú na všetkých úrovniach „agentmi zmeny“.

Jednou zo strategických volieb pri voľbe konkrétneho indikátora je však samotný výber adekvátneho typu, ktorý bude zodpovedať tak cieľom verejnej politiky, ako aj existujúcim možnostiam (znamená to zvolenie optimálneho kompromisu). Ide o sériu volieb napríklad medzi input/output/outcomes (vstupnými/výstupnými/procesnými) indikátormi, objektívnymi/subjektívnymi indikátormi, jednoduchými/kompozitnými (zachytávajúcimi mnohodimenzionalitu), národne špecifickými/medzinárodne porovnateľnými indikátormi. Z hľadiska typu a spôsobu vymedzenia jednotlivé sociálne indikátory môžeme ešte ďalej diferencovať na: agregované/štrukturálne, priame/nepriame, absolútne/relatívne, statické/dynamické, zachytávajúce stav a jeho štruktúru/zachytávajúce zmeny a sledované na úrovni jednotlivcov/domácností (pozri bližšie Atkinson – Cantillon – Marlier – Nolan, 2002: 26 - 37; Mareš, 2004a: 6 - 12; Atkinson – Marlier, 2010: 8 - 17). Valentová (2003: 12) hovorí napríklad aj o nevyhnutnosti rozhodnúť sa, či prístup k sociálnym indikátorom bude indukčný, alebo dedukčný. Dedukčný prístup vyžaduje teoretickú konceptualizáciu a formulovanie určitých hypotéz, ktoré sa následne testujú. Na druhej strane, indukčný prístup predpokladá extenzívny zber empirických údajov, z ktorých sa potom zovšeobecňujú poznatky.⁴⁰ Do pozornosti taktiež dávame voľbu medzi statickými a dynamickými indikátormi a normatívnymi a nenormatívnymi indikátormi. Normatívne indikátory sú späté s explicitnou predstavou o štandarde, norme, ktoré možno „priložiť“ na skúmanú situáciu. Ako sme konštatovali, v tomto prípade možno hovoriť o zlepšení či

⁴⁰ Popri indukčných a dedukčných indikátoroch Valentová identifikuje ešte ďalšie doteraz nespomenuté dichotomické páry typov indikátorov (ktoré umožňujú realizovať výber). Sú nimi napríklad indikátory spoločenskej/individuálnej úrovne, všeobecné/specifické, harmonizované/šandardizované indikátory, národné/medzinárodné či indikátory zamerané na riziká/potreby/zdroje (pozri bližšie Valentová, 2003: 12 - 24).

zhoršení situácie, prípadne o adekvátnych alebo neadekvátnych opatreniach. Ich využívanie v praxi Valentová (2003: 23) spája s rizikom záťaže konceptu, ideológie, ktorá za nimi stojí. V druhej dvojici statické ukazovatele odkazujú na zachytenie stavu v určitom časovom momente, dynamické zase k ambícii identifikovať kauzálne snahy. Voľba medzi nimi nie je iba otázkou výskumných preferencií, ale aj dostupnosti relevantných údajov. Tu treba upozorniť, že stratégie sociálneho monitoringu a reportingu môžu obsahovať, resp. obsahujú oba typy indikátorov z uvedených dichotomických dvojíc, nemusia byť postavené na voľbe buď – alebo.

Pri analýze vybraného sociálneho javu či procesu sa využíva viacero indikátorov, aby sa zachytili jeho rôzne aspekty, resp. zložitosť a mnohodomenzionalita. Skupina indikátorov utvára tzv. portfólio indikátorov, ktoré umožňuje získať ucelenejší obraz o vybranom aspekte sociálnej situácie obyvateľov. Tak ako v prípade jednotlivých sociálnych indikátorov, aj v prípade portfólia možno sformulovať určité očakávania. V súbore indikátorov by mali byť zachytené rôzne dimenzie javov/procesov, pričom je snaha o ich vyváženosť, indikátory by mali byť konzistentné a váha jednotlivých indikátorov v portfóliu by mala byť proporcionálna. Súbor indikátorov by mal byť čo najviac transparentný a prístupný pre občanov (Atkinson – Cantillon – Marlier – Nolan, 2002: 24 - 25; Marlier – Atkinson, 2010: 289 - 290).

Druhá skupina faktorov, ktorá vplýva na výber indikátorov, sú vonkajšie faktory. Považujeme za ne tie, ktoré nesúvisia s konceptuálnym teoreticko-metodologickým rámcom, v ktorom sociálny indikátor vzniká a rámčuje ho, a nesúvisia s požiadavkami na jeho charakteristické vlastnosti. Pri vonkajších faktoroch je dôležité spomenúť, že sociálne indikátory sú konštruované a monitorované v neustále sa meniacom sociálnopolitickom a ekonomickom kontexte (pozri opis jednotlivých etáp hnutia sociálnych indikátorov). Už toto samo osebe prináša variabilitu očakávaní a potrieb na sociálne indikátory. Pri výbere sociálnych indikátorov treba mať na pamäti, že sú s nimi spojené rôzne očakávania. Jednou z možností ako tieto očakávania identifikovať, je skúmať predstavy o funkciách (resp. o úlohách, cieľoch) sociálnych indikátorov. Vieme identifikovať nasledujúce funkcie sociálnych indikátorov a vlastne aj sociálneho monitoringu a reportingu (Džambazovič – Gerbery, 2011: 29 - 30): 1. poznávaciu/analytickú funkciu – opis základných charakteristík vybraného javu či zachytenie procesu zmeny a vývoja

v rámci konkrétneho územia, 2. politickú/kontrolnú/evaluačnú funkciu – hodnotenie efektivity verejnej politiky, 3. hodnotovo-normatívnu funkciu – zacielenie na dosiahnutie určitých sociálnych cieľov, vízií. 4. Kenneth Land (1971) upozorňuje na ďalšiu funkciu, na ktorú by sme nemali zabúdať. Očakáva totiž možnosť predikovania budúceho vývoja s pomocou monitorovania sociálnych indikátorov, t. j. môžeme hovoriť o prognostickej funkcii.

Pri analýze funkcií sociálnych indikátorov je možné využiť skúmanie odlišných rámcov, v ktorých indikátory zohrávajú úlohu. Môžeme rozlíšiť informačné, monitorovacie a kontrolné rámce využitia indikátorov (Gudmundsson, 2003). Informačné rámce sú najmenej špecifikované z hľadiska využitia indikátorov. O ukazovateľoch a výsledkoch je informovaná široká verejnosť, ktorá ich môže, ale na druhej strane nemusí využívať. Land (1983: 1 - 2) hovorí v tejto súvislosti o verejnej osvete – osvietení (enlightenment). Znamená to príspevanie k pochopeniu sociálnych podmienok a sociálnej zmeny. Zvyčajne sú v informačnom rámci poskytnuté indikátory opisujúce stav či zmenu situácie a motívom je informovanie a možnosť vziať do úvahy dané informácie. Pri monitorovacích rámcoch ide o podávanie pravidelných správ o vývoji politík a programov, ich výsledkoch s cieľom umožnenia spätnej väzby. Okrem opisných zahŕňajú aj informácie o výkone politík. Hlavnými užívateľmi sú tvorcovia politík a ďalšie zainteresované strany, pre ktorých môžu byť poskytnuté sociálne indikátory normatívnym impulzom na zmenu konkrétnej politiky, ak údaje naznačujú jej neúspech. V tomto prípade je možné identifikovať jasnú predstavu o zodpovednosti, ktoré sa spájajú s využitím indikátorov. Cieľom kontrolných rámcov je regulovať tvorbu politiky priamo v termínoch, kde a ako konať. Poskytujú silnejšie väzby na tvorbu politiky ako monitorovacie rámce. Merajú výsledky striktno na základe „výkonnostných“ indikátorov v porovnaní so štandardom, s cieľom alebo kritériom. Zodpovednosť je kľúčovou záležitosťou a regulačné mechanizmy zodpovednosti sú prítomné (Gudmundsson, 2003: 4). Rámce, v ktorých spôsob, ako sú indikátory využívané a funkcie s nimi spájané, ovplyvňujú ich výber a sú úzko spojené s politickou ochotou využívať sociálne indikátory.

Ešte predtým než našu pozornosť zameriame na vplyv politiky, uvádzame niekoľko ďalších vonkajších a často prehliadaných faktorov, ktoré ovplyvňujú výber konkrétnych indikátorov. Patria sem:

- vplyv mediátorov/sprostredkovateľov (mienkotvorcovia, vysokopostavení byrokrati a záujmové skupiny pôsobia ako mediátori medzi producentmi údajov a decíznou sférou, politikmi; môžu ovplyvňovať ich politickú ochotu využívať sociálne indikátory, podporovať ich tvorbu a pod.),
- ochota preniesť údaje do akcie (snaha a ochota zahrnúť sociálne indikátory do procesu tvorby politik; dáta by mali byť zbierané a interpretované do odporúčaní na politické reformy a zmeny smerujúce k zlepšeniu situácie obyvateľstva),
- zraniteľnosť/vystavenie kritike (výskumníci a výskumníčky sú vystavení kritike smerujúcej k otázkam validity údajov),
- pravdepodobnosť konsenzu (konsenzus uľahčuje proces prijímania, využívania a vplyvu sociálnych indikátorov pri efektívnej realizácii politiky, politických rozhodnutí),
- schopnosť strategickej komunikácie (integrované strategické kampane v predstihu dokážu pripraviť podporu tvorcom politiky zo strany výskumníkov),
- pripravenosť na dlhodobé úsilie (nájdanie dobrého a vhodného indikátora znamená dlhodobý a často veľmi frustrujúci proces; dlhodobé úsilie musí byť anticipované),
- politické aliancie (politika je vecou mnohých záujmov a skupín, preto je budovanie aliancií politických skupín na medzinárodnej, národnej či lokálnej úrovni dôležitým krokom na efektívne využívanie sociálnych indikátorov),
- ekonomické podmienky a ideologická atmosféra (podľa Ben-Arieh, 2008: 27 - 28).

Politika je vždy rámcovaná existujúcimi ekonomickými a ideologickými podmienkami, ktoré determinujú záujem o sociálnu oblasť života obyvateľov, podmieňujú ochotu na zmenu politik a využitie indikátorov pri ovplyvňovaní politik. Užitočnosť a úspešnosť stratégie SMaRT, ktorej základným prvkom sú sociálne indikátory, závisí teda od politickej vôle. Za posledné desaťročia však význam vedomostí, expertíz a informácií pri politickom rozhodovaní rastie. V čase rých-

lych zmien je rozhodovanie čoraz závažnejšie a zložitejšie. V ideálnom prípade je preto pri rozhodovacom procese nevyhnutné oprieť sa o relevantné informácie pri stanovení priorít, pri rozhodovaní sa medzi rôznymi alternatívami či pri vyhodnotení účinnosti jednotlivých politík. Okrem tejto politickej/strategickej úlohy indikátorov a informácií vo všeobecnosti, ktorá vlastne v konečnom dôsledku pomáha odôvodniť a legitimovať politické rozhodnutia či zlepšiť pozíciu politického subjektu, sa rozlišujú ešte ďalšie úlohy (Weiss, 1987; Henry – Mark, 2003). Všetky z identifikovaných úloh poukazujú na dôležitosť ukazovateľov a informácií v procesoch rozhodovania. Ide o inštrumentálnu (pomocnú) úlohu, pri ktorej sú informácie poskytnuté a využité pri špecifickom rozhodovaní alebo na vyžiadanie tvorcov politiky vo vzťahu k vybraným projektom. Indikátory pomáhajú pri výkone politik spôsobom, ktorý ich potvrdzuje ako nástroj na riešenie problémov. Koncepčná alebo „osvetľujúca“ rola spočíva v tom, že informácie a ukazovatele prispievajú k rozšíreniu vedomostnej základne a zavádzajú nové myšlienky a koncepty v politike. Poskytujú základný koncepčný rámec a podporu pre rôzne druhy učenia v duchu habermasovskej komunikatívnej racionality (Lehtonen, 2009: 3). Tieto úlohy úzko korešpondujú s tromi dominantnými koncepciami tvorby politiky, ktoré vymedzuje Boulanger (2007). Prvým je racionálno-pozitivistický model, v ktorom je proces tvorby politiky v podstate racionálnym a lineárnym procesom riešenia problémov. V diskurzívno-interpretáčnom modeli je tvorba politiky úsilím o definovanie, vysvetlenie a výklad verejných problémov. Podľa posledného – strategického – modelu ide pri tvorbe politik o súťaženie medzi súkromnými protichodnými záujmami bez nevyhnutného odkazu na spoločné dobro, racionalitu alebo podobné zastrešujúce princípy.

Je evidentné, že tvorba politiky a rozhodovacie procesy v spojitosti so sociálnymi indikátormi nemajú priamočiaru postupnosť lineárnej a mechanickej cesty postupujúcej od vymedzenia ukazovateľov, ich následného merania až k využitiu ukazovateľov pre politické rozhodnutia. Naopak, sociálne indikátory a monitorovanie sú výsledkom sociálnych, historických, politických, ekonomických ako i miestnych faktorov, ktoré môžu intervenovať do všetkých úrovní ich tvorby (Lehtonen, 2009). Obzvlášť sa však zdôrazňuje, aj napriek zložitosti „ciest“ ako politika ovplyvňuje sociálne indikátory a sociálne indikátory naopak politiku, úloha indikátorov ako súčasť demokratickej infraštruktúry. Indikátory majú

potenciál stupňovať schopnosť „reflexivity modernity“ a umožňovať deliberatívnu demokraciu tým, že do hodnotiaceho procesu sú viac integrované všetky strany a participatívna tvorba politik podporuje jej udržateľnosť prostredníctvom procesu vzájomného učenia sa. Sociálne indikátory sú posilnením demokracie, pretože poskytujú informácie, ktoré umožnia občanom, aby lepšie sledovali a kontrolovali činnosť a výkon politik (Lehtonen, 2009). Taktiež je aj pre samotných tvorcov politiky sledovanie vývoja hodnoty indikátorov dôležitým ukazovateľom úspešnosti nimi zvolených stratégií. Nie sú to iba možné pozitívne, ale i negatívne zamýšľané a nezamýšľané dôsledky sociálnych indikátorov ako „meracích systémov“ výkonu politik, ktoré je nutné reflektovať. Nachádzame totiž dôkazy o tom, že (Lehtonen, 2009):

- uzavretý a autoritatívny spôsob poskytovania tvrdení (informácií) nevedie k dialógu a deliberácii;
- ide o neradosnú povinnosť a zodpovednosť, ktorá vyvoláva skôr odpor (rezistenciu) a riziko averzie namiesto podpory inovácií, kreativity a snahy o dosiahnutie úspechu;
- sa povzbudzuje zdôvodnenie stavu namiesto jeho zlepšenia, čo môže viesť k skresľovaniu údajov alebo dokonca ku klamstvu a podvádžaniu;
- dochádza k ignorovaniu pluralitu hodnôt a uhlov pohľadu;
- predstavuje „manažovanú“ rétoriku, ktorá nie je vhodná a uplatniteľná v mnohých oblastiach a
- legitimuje a posilňuje prevládajúce mocenské štruktúry.

Mnohé z opisovaných dôsledkov, ako ešte uvidíme neskôr, môžeme identifikovať aj pri skúmaní sociálnych indikátorov, sociálneho monitoringu a reportingu týkajúcich sa oblasti sociálnej inklúzie.

SKÚMANIE SOCIÁLNYCH INDIKÁTOROV – HISTORICKÝ EXKURZ

Skúmanie sociálnych indikátorov a ich využívania môže priniesť niekoľko dôležitých, nebanálnych poznatkov o fungovaní verejnej politiky. Výber indikátorov, tematické pokrytie, ich naviazanie na explicitné „politické“ koncepty – môže prezradiť veľa o zámeroch, ambíciách verejnej politiky, ako aj o jej sklone k seba-reflexii a snahe o „ukotvenie v realite“. V tejto súvislosti považujeme za dôležité priblížiť vývoj sociálnych indikátorov a záujmu o ne (ktorý mal vzostupnú i zostupnú tendenciu), pretože pohľad do histórie (na meniaci sa kontext uvažovania o sociálnych indikátoroch a ich využívania vo verejnopolitickom priestore) môže pomôcť pochopiť aj súčasné tendencie.

Naším cieľom na tomto mieste, samozrejme, nie je opis záujmu o sociálne indikátory od jeho prvopočiatkov. Možno však konštatovať, že snaha pochopiť a popísať sociálnu realitu pomocou vybraných sociálnych ukazovateľov bola spojená so skúmaním sociálnych problémov. Išlo (a aj v súčasnosti ide) o úsilie ozrejmiť ich a následne ponúknuť možnosti riešenia. Vo všeobecnosti história systematickejšieho záujmu o sociálne, ekonomické a demografické údaje siaha v západných spoločnostiach do obdobia sedemnásteho a osemnásteho storočia⁴¹ a záujem o ne neskôr akceleroval v dvadsiatom storočí (Land, 1983: 2). Išlo v prvom rade o skúmanie rôznych sprievodných javov industrializácie a urbanizácie, akými boli chudoba, nevyhovujúce životné a pracovné podmienky vznikajúcej vrstvy robotníctva či sociálne problémy súvisiace s týmito témami (napríklad nadmerné užívanie alkoholu, rozšírenosť chorôb), v ktorých nachádzame zárodok záujmu o sociálny monitoring a reporting v moderných spoločnostiach. Boli to sociologické a sociografické výskumy rôznych aspektov podmienok života týchto spoločností. Popri výskumoch však netreba zabúdať na dôležitú úlohu národných štatistických úradov jednotlivých krajín, ktorých zisťovania pokrývali veľké množstvo vybraných oblastí a ponúkali dôležité informá-

⁴¹ Najčastejšie sú medzi prvými predchodcami sociálneho monitoringu uvádzajú výskumné snaženia zachytávajúce charakteristiky úmrtnosti obyvateľov Londýna podľa pohlavia, veku, príčiny smrti či lokality bydliska, ktoré boli uverejnené v London's Bills of Mortality v sedemnástom storočí.

cie o rôznych sociálnych kategóriách obyvateľstva. Začiatok dvadsiateho storočia je v znamení ich úsilia o medzinárodnú spoluprácu pri sledovaní vybraných sociálnych problémov, ktorá poukazuje na snahu o výmenu skúseností, spoločného stanovovania indikátorov a harmonizovania metodiky zisťovaní umožňujúce medzinárodnú komparovateľnosť získaných údajov.⁴² Genéza sociálnych ukazovateľov je teda tesne spätá nielen s históriou sociálneho výskumu a systematickej sociálnej analýzy, ale taktiež s rozvojom štatistiky, metód administratívneho poznávania a s rozvojom sociálnej politiky (Illner – Foret, 1980: 15).

V našej analýze sa zameriame na proces formovania vedeckých základov a postupnú inštitucionalizáciu záujmu o skúmanie sociálnych indikátorov, sociálny monitoring a reporting až po súčasnosť, keď už predstavujú nenahraditeľnú súčasť politického rozhodovania. Ide o obdobie od druhej polovice šesťdesiatych rokov minulého storočia, keď sa začína formovať tzv. hnutie sociálnych indikátorov (Noll – Zapf, 1994).⁴³ Prostredníctvom priblíženia historického rámca sa pokúsime poukázať na príčiny vzniku hnutia sociálnych indikátorov, jeho vývojové fázy, na najdôležitejšie teoretické východiská a faktory formujúce a ovplyvňujúce toto hnutie. Zachytíme jednotlivé obdobia sociálnopolitického a vedeckého záujmu o sociálne indikátory a celkovo o sociálny monitoring a reporting.

Pre počiatky hnutia sociálnych indikátorov bola kľúčová zostavovateľská práca Raymonda Bauera zhmotnená v publikácii *Social Indicators* (1966). Projekt, ktorého výsledkom bola spomínaná publikácia, bol sponzorovaný Národným

⁴² Ako vhodný príklad nám môže poslúžiť parížske zasadanie Medzinárodného štatistického úradu v roku 1909, ktorý zdôraznil nutnosť vypracovania spoločných opatrení proti nezamestnanosti. Jedným z piatich okruhov, ktoré mali pomôcť efektívnemu stanovaniu stratégiej, bolo získanie informácií o štatistikách nezamestnanosti, výpovednej hodnote prameňov na jej zachytenie a metodike výskumov (Holec, 2005: 21).

⁴³ Analýza vývoja hnutia sociálnych indikátorov z pera spomínaných autorov je zasadená do prostredia západnej Európy a USA. Na analýzu situácie v krajinách socialistického bloku (a v rámci nej aj situácie v bývalom Československu) sa ešte len čaká. Dôležitým zdrojom údajov zachytávajúcím obdobie do konca sedemdesiatych rokov je monografia Michala Illnera a Miroslava Foreta (1980) *Sociální ukazatele*.

úradom pre letectvo a vesmír (NASA), si kládol za cieľ zdôrazniť nevyhnutnosť sociálneho monitoringu, budovania databáz a pod.⁴⁴

Pre začiatočnú fázu hnutia sociálnych indikátorov bol charakteristický rozvoj rôznych programov a výskumnej infraštruktúry⁴⁵, v rámci ktorých boli realizované dôležité pilotné výskumné štúdie a správy. Zapf (2000: 7) v tejto súvislosti upozorňuje na priekopnícke editorské práce Sheldona a Moorea – *Indicators of Social Change: Concepts and Measurement* (1968) a Olsona – *Toward a Social Report* (1969) v USA, Delorsa – *Les indicateurs sociaux* (1971) vo Francúzsku a Luda – *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation* (1971) v západnom Nemecku. Spomínané výskumné práce v jednotlivých krajinách v sebe zahŕňali snahu o dlhodobé systematické monitorovanie a zavedenie každoročného (alebo aspoň periodického a pravidelného) reportingu. Marie Valentová (2003: 7) poukazuje na rodiaču sa prvú tenziu v chápaní sociálnych indikátorov objavujúcu sa v prvom období hnutia sociálnych indikátorov. Práce Bauera a Olsona boli podľa autorky príkladom pragmatického, politicky zameraného prístupu, podľa ktorého sociálne indikátory mali slúžiť predovšetkým verejnej politike (k evaluácii realizovaných politických opatrení a rozhodnutí), čo sa malo prejavíť v budovaní inštitúcií realizujúcich sociálny monitoring ako funkčného opozita k inštitúciám zaoberajúcim sa monitorovaním ekonomických procesov. Rozvoj a sledovanie sociálnych indikátorov tak malo v podstate kopírovať procesy nastavené v oblasti (vtedy už rozvinutého) „ekonomického“ monitoringu a malo byť rámcované najmä potre-

⁴⁴ Ako prvá relevantná a pre ďalšie snaženia modelová sociologická práca majúca charakter modernej sociálnej správy sa však uvádza práca Williama F. Ogburna a jeho kolegov z Chicagskej univerzity *Recent Social Trends in the United States* z roku 1933 (Land, 1983). Táto rozsiahla správa venujúca sa rôznym aspektom vývoja spoločnosti vznikla pod gesciou Výboru pre sociálne trendy (1929 - 1933) založeného prezidentom Hooverom. Medzi ciele výboru patrila i podpora využívania štatistických údajov na meranie sociálnych javov. V záhlaví danej iniciatívy bola už v tridsiatych rokoch predstava jej zástancov o možnom preorientovaní politiky na základe získaných údajov, ktorá sa však neuskutočnila (Cobb - Rixford, 1998).

⁴⁵ Aj v bývalom Československu sa datuje zriadenie Výskumného ústavu životnej úrovne so sídlom v Bratislave do tohto obdobia. VÚŽÚ bol založený v roku 1965. Jeho výskumná činnosť sa zamerala na problematiku spotreby, spôsobu života, sociálnej politiky, životného prostredia, analýz a prognóz životnej úrovne. Okrem výskumných správ a analýz výskumný ústav vydával aj časopis *Životná úroveň*.

bami verejnej politiky. Takýto prístup si vyslúžil kritiku, ktorá kládla dôraz na potrebu rozvoja teoretických základov sociálnych indikátorov a ich širšie využitie v poznávaní spoločenských trendov (Valentová, 2003: 7). Úlohy sociálnych indikátorov nemali byť odvodzované od potrieb verejnej politiky, ale mali prispievať k objasňovaniu spoločenských javov a procesov (ktoré môže byť aj protikladom k interpretáciám presadzovaným verejnou politikou). Ich cieľom v takomto prípade nie je sociálne inžinierstvo a aplikácia výsledkov výskumu v politike, ale skôr popis a pochopenie prebiehajúcich zmien (Land, 1983). Meranie sociálnej reality znamenalo nutnosť konštruovania systematického induktívneho výskumu, ktorý v sebe zahŕňa samotný zber údajov, následnú tvorbu kategórií umožňujúcich zmysluplné zovšeobecnenia a vyplývajúcu analýzu sociálnej zmeny (Valentová, 2003). Vidíme, že hneď v počiatkoch hnutia sociálnych indikátorov sa objavila konfrontácia medzi pragmaticky a akademicky orientovaným prístupom k tvorbe a využívaniu sociálnych indikátorov. Neskorší vývoj ukázal, že medzi týmito prístupmi neexistuje prísna hranica. Potvrzuje to napríklad súčasný vývoj indikátorov sociálnej inklúzie na úrovni EÚ, ktorých príprava a testovanie sa odohrávajú pod drobnohľadom aktérov z akademických kruhov.

V tomto období sa čoraz častejšie ozývali hlasy upozorňujúce na limity dlhodobovo využívaných a rozvinutých ekonomických indikátorov a ekonomického monitoringu. Kritici zdôrazňovali ich obmedzenú schopnosť merať sociálny rozvoj alebo blahobyť, pretože zlyhávali pri reflexii vybraných aspektov kvality života, dimenzií rovnosti, negatívnych dôsledkov ekonomickej prosperity, akým je napríklad ekologické znečistenie (pozri Land, 1983: 3 - 4). Sociálne indikátory ponúkali možnosť extenzívnejšieho zachytenia stavu ako i zmien v podmienkach života obyvateľstva. Motívom rozvoja sociálnych indikátorov je teda i snaha doplniť ekonomické indikátory. Vzájomná „konfrontácia“ ekonomického a sociálneho monitoringu a reportingu v tomto období však poukázala na niekoľko diferencií. Sheldon s Freemanom (1970) ich zhrnuli do nasledujúcich troch bodov: 1. Ciele sociálneho výskumu sú vážnejšie ako pri ekonomickom výskume, pretože sociálna realita získava v rôznych situáciách odlišný význam. 2. Sociálne problémy nie sú na rozdiel od ekonomických jasne uchopiteľné a pochopiteľné. 3. Ekonomické teoretické základy sú jasnejšie ako tie, ktoré sú východiskami pre sociálny výskum.

V sedemdesiatych rokoch už prichádza boom hnutia sociálnych indikátorov, v ktorom sa vďaka nadnárodným inštitúciám, aktivitám národných štatistických úradov, záujmu akademickej a výskumnej sféry začalo pravidelné monitorovanie, zavedenie „pravidelných“ sociálnych správ a založenie infraštruktúry generujúcej dáta pre sociálny monitoring a reporting (Noll – Zapf, 1994). Ide o obdobie, keď sa hnutie sociálnych indikátorov rozšírilo z USA do Európy – do Holandska, Nemecka, Anglicka či Francúzska (Zapf, 2000). Okrem už spomínanej sociálnej správy Social Indicators v USA ide napríklad od roku 1970 o Social Trends vo Veľkej Británii, Données Sociales vo Francúzsku od roku 1973, od roku 1974 Social and Cultural Reports v Holandsku a Gesellschaftliche Daten v západnom Nemecku. Spomínané správy vychádzajú s ročnou až trojročnou periodicitou. Pre ďalší rozvoj a skúmanie problému sociálnych indikátorov je dôležitý rok 1974 aj z dôvodu založenia odborného časopisu Social Indicators Research, ktorý vychádza aj v súčasnosti. Illner a Foret (1980: 7 - 8) datujú zvýšený záujem o sociálne indikátory i v socialistických krajinách do daného časového obdobia. Poukazujú na rastúci počet publikácií, výskumných snažení či konferencií venujúcich sa sociálnym ukazovateľom. Taktiež upozorňujú, že v Československu sú v rokoch 1976 - 1980 metodologické otázky sociálnych ukazovateľov témou štátneho plánu základného výskumu. Medzi hlavné motívy zvýšeného záujmu o sociálne ukazovatele patrila skutočnosť, že sociálne ukazovatele mali: prispieť k zdokonaleniu informačnej základne sociálneho riadenia, pomáhať efektívnejšiemu uplatneniu ľudského činiteľa a usmerňovať analýzu, prognózovanie, programovanie, plánovanie a hodnotenie sociálneho rozvoja (tamže, 8).

Pre šesťdesiate roky a prvú polovicu sedemdesiatych rokov bola charakteristická (tak v USA, ako aj v Európe) priaznivá politická klíma, ktorá sa odzrkadlila v sociálnopolitickom záujme o „sociálnu dimenziu“ spoločnosti a v podpore rozvoja sociálneho monitoringu a reportingu. Navyše, zameranie rozvinutých západných štátov na hospodársky rast ako na hlavný cieľ spoločenského pokroku viedlo paradoxne k tomu, že sociálne náklady hospodárskeho rastu sa stali súčasťou verejného diskurzu. Znamenalo to zvýraznenie dôležitosti sociálnych dôsledkov politických rozhodnutí a logicky aj dôležitosť ich poznávania a monitorovania (Zapf, 2000). Narastala pochybnosť, či „viac“ znamená „lepšie“ a verejne sa začalo proklamovať preferovanie kvality pred kvantitou. Do popredia sa dostávajú

nové koncepty a teórie, ktoré boli výsledkom diskusií hľadajúcich novú alternatívu smerovania spoločnosti a ponúkajúcich nové a oveľa komplexnejšie a multidimenzionálne ciele. Medzi takéto patrili napríklad koncept kvality života, ktorý zahŕňa dôraz na individuálny materiálny a nemateriálny blahobyt, ako aj na kolektívne hodnoty ako sloboda, spravodlivosť a pod. Takéto vymedzenie je výsledkom dvoch rozlišovaných tradícií skúmania kvality života – americkej (quality of life) a švédskej tradície (level of living) (pozri Noll – Zapf, 1994; Noll, 2002). V koncepte kvality života sa odzrkadľuje prepojenie individuálnej kvality života a kvality spoločnosti a snaha zachytiť tak mikro-, ako aj makroúroveň. Narastajúci záujem o skúmanie kvality života znamenal zdôrazňovanie nutnosti skúmania aj subjektívnych indikátorov, ktorého zdrojom sa stávajú údaje získané zo survey výskumov (Schuessler – Fisher, 1985). Tento fakt je vo všeobecnosti dôležitou charakteristikou pre ďalší vývoj sociálnych indikátorov.

Heinz-Herbert Noll a Wolfgang Zapf (1994: 1 - 2) poukazujú na prevládajúce koncepty aktívnej spoločnosti a aktívnej sociálnej politiky v danom období. Podľa autorov je jedným z prejavom intervencionistickej idey, že sociálna štruktúra je objektom politických snáh o zmenu. Spoločenské podmienky a procesy sú modelované a aktívne ovplyvňované politikmi. Typickým príkladom a manifestáciou záujmu a optimizmu bol program „Great Society“ v USA či reformné politické snaženia sociálno-liberálnej koalície v Nemeckej spolkovej republike. Nový model správy bol sprevádzaný racionalizáciou politického procesu, ktorej súčasťou bol aj nárast dopytu po informáciách umožňujúcich identifikovať/odhaliť problémy, stanoviť priority, monitorovať a kontrolovať úspešnosť a účinky politik. Výsledkom bolo, že v sedemdesiatych rokoch sa položili podstatné inštitucionálne, konceptuálne a metodologické základy z hľadiska skúmania sociálnych indikátorov (Andrews, 1990: 402) a výskum v oblasti sociálnych indikátorov a sociálny reporting sa stali dynamicky sa rozvíjajúcimi oblasťami (Land, 1983: 22). Výskum sociálnych indikátorov je v tomto období úzko vzťahnutý k formovaniu nových cieľov, ktoré reflektujú štrukturálne a hodnotové zmeny ako súčasť tranzície industriálnych spoločností na postindustriálne (Noll, 2004: 175).

Súčasťou celospoločenských pohybov v šesťdesiatych a sedemdesiatych rokoch bol záujem verejnosti o rôzne témy a problémy sociálnej sféry, akými boli

napríklad chudoba, rasové vzťahy, nezamestnanosť a bývanie (Gahin – Paterson, 2001). Aktívna spoločnosť dostala svoje pomenovanie práve aj vďaka významnému nárastu záujmu verejnosti o participáciu. „Hlad“ po informáciách zo strany obyvateľstva môže byť ďalším možným faktorom, ktorý legitimoval úsilie o hľadanie spôsobov, ako merať dosiahnuté spoločenské výsledky, pokrok a referovať o nich. Ako poznamenáva Joachim Vogel (1990: 441), sociálny reporting sa stáva súčasťou demokratickej infraštruktúry. Naopak, v nedemokratických krajinách môže práve preto znamenať sociálny monitoring a reporting zdroj možného ohrozenia a sú pod silnou „ideologickou“ kontrolou. Medzi špecifické politické funkcie sociálneho reportingu nepatrí však iba zásobovanie verejnej debaty údajmi a prinášanie či sprostredkovanie sociálnych tém do politickej agendy, možnosť pomocou nich sledovať vývoj, ale aj to, že ovplyvňuje médiá a nepriamo aj administrátorov. Úloha médií ako mediátorov (sprostredkovateľov) sociálnych otázok a informácií o sociálnych indikátoroch smerom k verejnosti sa stáva pertraktovanou témou. Nezávislé médiá a silná občianska spoločnosť majú tendenciu podporovať začatie a priebeh kritických diskusií v spoločnosti, a tým potenciálne posilniť aj vplyv evaluácie dosiahnutého rozvoja (Weiss, 1999) a vplyv sociálnych indikátorov. Weiss (1999: 480) ďalej predpokladá, že demokracia, konkurenčný, pluralitný politický systém a vysoký stupeň decentralizácie pri vytváraní politik pomáha k využívaniu výskumov a väčšej otvorenosti systému využívať vedecké poznatky založené na dôkazoch a argumentoch.

Ako sme spomínali, v druhej fáze vývoja hnutia sociálnych indikátorov mali silný formujúci potenciál aj medzinárodné organizácie. Napríklad Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) zakladá svoj program sociálnych indikátorov v roku 1970. Jedným z jej výsledkov je vývoj OECD List of Social Indicators. Tento zoznam a sprievodné metodologické usmernenia a pokyny poskytlí dôležitú pomoc pre všetky členské krajiny OECD pri meraní sociálnych javov a procesov. Zoznam obsahoval 33 špecifických ukazovateľov v rámci ôsmich hlavných okruhov: zdravotníctva, školstva a vzdelávania, zamestnanosti a kvality pracovného života, voľného času, dostupnosti tovarov a služieb, fyzického prostredia, sociálneho prostredia a osobnej bezpečnosti (OECD, 1982). Podobne bolo aktívna i Organizácia Spojených národov (OSN), ktorá zverejnila správu s názvom *Toward a System of Social and Demographic Statistics* (OSN, 1975). Medzinárod-

né organizácie zohrávajú úlohu vo všetkých fázach vývoja sociálnych indikátorov a nezanedbateľná je ich úloha ako alternatívnych „informátorov“ o sociálnoekonomickej situácii a životných podmienkach obyvateľov jednotlivých štátov. Ich správy umožňujú taktiež porovnať dosiahnutý pokrok krajín v sociálnej oblasti. V prípade periodického charakteru správ, ktorá sa stáva realitou až v deväťdesiatych rokoch, aj sledovanie vývoja. Skúmanie rôznych okruhov dosiahnutej úrovne sociálneho rozvoja prostredníctvom využitia veľkého množstva indikátorov dokazuje snahu o extenzívny charakter monitoringu a reportingu v danom období.

Koniec sedemdesiatych a prvá polovica osemdesiatych rokov minulého storočia priniesli stagnáciu v oblasti sociálnych indikátorov vrátane výskumu. Odzrkadľuje sa to v znižovaní počtu publikácií, finančných tokov, v končiacich sa výskumných projektoch a zatváraní výskumných inštitúcií tak v USA, ako aj v európskych krajinách (Noll – Zapf, 1994). Konkrétnou ilustráciou nech je zastavenie programu sociálnych indikátorov OECD koncom sedemdesiatych rokov a skutočnosť, že OSN svoj spomínaný systém sociálnych a demografických štatistík nikdy nezrealizovala (Scrivens – Iasiello, 2010: 20). Čiastočne šlo o dôsledky globálnej hospodárskej krízy, ktorá so sebou priniesla reorientáciu záujmu politikov a medzinárodných organizácií smerom k objavujúcim sa závažným ekonomickým problémom. Ako poznamenávajú Clifford Cobb a Craig Rixford (1998), sociálne otázky zatienili ekonomické záujmy. Ruka v ruku nastala postupná zmena politickej klímy a s ňou súvisiaca zmena v postojoch k sociálnym programom. Esping-Andersen (2000: 1) upozorňuje na posilnenie neoliberálnych myšlienok. V tejto súvislosti sa obzvlášť zdôrazňuje úloha trhu, minimalizácia roly štátu a jeho angažovanosti v sociálnych otázkach a s tým súvisiace znižovanie verejných intervencií v prípade jeho zlyhania. Je to evidentný ideologický posun dobre sledovateľný napríklad v USA po nástupe Ronalda Reagana či vo Veľkej Británii v čase vládnutia premiérky Margaret Thatcherovej. Dôsledkom ideového obratu je pokles potreby extenzívneho sledovania sociálnych indikátorov. V prípade, že sa indikátory sledujú, pozornosť sa presúva na vybrané aktuálne sociálne problémy a špecifické kategórie obyvateľstva. Sociálne ukazovatele boli vnímané ako obmedzene využiteľné pri tvorbe politik. Majú slúžiť iba ako určité „vodidlo pre politiku“. Nevýhodou bola aj absencia zjednocujúceho teoretického rámca porovnateľného s ekonomickou teóriou. Pokles záujmu bol z tohto uhla pohľadu aj prejavom

„teoreticko-metodologickej a ideovej“ difúzie, keďže dochádzalo k rutinizácii ideí, konceptov a metodologických štandardov v spoločenských vedách a k nedostatočnej komunikácii o dôležitosti a užitočnosti sociálnych indikátorov v odbornej a vo verejnej sfére (Vogel, 1990; Andrews, 1990). Nedostatky sa prejavili aj v absencii spôsobu tvorby normatívnych hodnotení, t.j. reflexie toho, či sú identifikované trendy dobré alebo zlé. V porovnaní s ekonomikou tu chýbalo nejaké hodnotiace kritérium (v ekonomike sú to financie).

Na prelome osemdesiatych a deväťdesiatych rokov sa objavila nová vlna záujmu o sociálne indikátory, ktorá pokračuje až do súčasnosti. Zvýšila sa podpora výskumných aktivít v danej oblasti, pričom dôležitú úlohu zohrali opätovne medzinárodné organizácie (už spomínané OECD, OSN a v nej UNICEF a UNDP, Svetová zdravotnícka organizácia, Svetová banka, Medzinárodná organizácia práce a nesmieme zabúdať na Radu Európy a Európsku komisiu), ktoré sa spolupodieľali na vývoji sociálnych indikátorov. Podľa Valentovej (2003: 29 - 30) rozširovanie ich poľa pôsobnosti môžeme reflektovať ako dôsledok vplyvu globalizácie a internacionalizácie. Autorka poukazuje na fakt, že sociálny monitoring a sociálne indikátory môžu slúžiť aj ako ospravedlnenie rozhodnutí organizácie alebo dokonca ako legitimizácia existencie organizácie. V takomto prípade je možné hovoriť o legitimizačnom využití sociálneho monitoringu. Pre pôsobenie týchto organizácií sú nevyhnutné informácie o priestore, v ktorom existujú. Využitie indikátorov je pre nich vysoko funkčné, pretože monitoring zabezpečuje vstupné informácie na ich fungovanie, rozhodovací proces a na vyhodnotenie ich pôsobenia. Opätovne vznikajú nové výskumné a vedecké pracoviská na rôznych úrovniach od regionálnej, národnej ako aj medzinárodnej, čo znamenalo opätovné oživenie štatistickej a vedeckej infraštruktúry. Z ohľadom na zameranie našej analýzy je, samozrejme, nevyhnutné upozorniť na determinujúci faktor politik EÚ a vplyv konceptu sociálnej inklúzie na sociálny monitoring a reporting. Podrobnejšie sa tomu budeme venovať v ďalšej časti textu.

Z hľadiska sledovania prvých období hnutia sociálnych indikátorov sa ukazuje niekoľko zaujímavých záverov, na ktorých sa zhoduje väčšina autorov a autoriek. Predstavy o cieľoch a úlohe sociálnych indikátorov v počiatočných obdobiach hnutia boli nerealistické, ťažko realizovateľné a veľmi optimistické. Okrem opisnej

a analytickej funkcie merania, rozvoja a monitoringu sociálnych zmien mali sociálne indikátory ponúknuť možnosť evaluácie programov, spätnú väzbu z hľadiska dosahovania cieľov a priorít, mali predikovať a riadiť sociálne procesy. Išlo o predstavu, ktorá podhodnocovala komplexnosť politických procesov. Judith Innes (1990: 430) konštatuje, že chybou bola nielen jednoduchosť pohľadu na spôsob, akým poznatky vplývajú na politiku, ale aj nepochopenie fundamentálneho konfliktu medzi svetom vedomostí a verejnou akciou. Závety výskumov zameraných na úlohu indikátorov a vedomostí na tvorbu politik identifikujú skôr ich všeobecnejšie využitie. Priame inštrumentálne používanie ukazovateľov tvorcami politik bolo skôr výnimkou ako pravidlom (Innes – Booher, 2000; Gudmundsson 2003; Lehtonen, 2009). Sociálny monitoring, reporting a sociálne indikátory majú tendenciu ovplyvňovať verejnú politiku nepriamo a prostredníctvom veľmi nepredvídateľných ciest. Napríklad postupne vytvárajú rámce myslenia alebo poskytujú zúčastneným stranám „municiu“, ktorá je užitočná v každodenných politických bitkách (Weiss, 1999).

Aj keď sa upozorňuje, že súčasný pohľad na sociálny monitoring, reporting a sociálne indikátory je menej ambiciózne, neexistuje úplná názorová zhoda o ich význame. Na jednej strane sú názory, že sociálny reporting je „iba“ poskytovateľom dôležitých informácií (Noll – Zapf, 1994: 11) a rola sociálneho monitoringu a reportingu spočíva v definovaní problémov, t. j. identifikovaní nových problémov alebo výziev a v zmene existujúcich definícií problémov (Noll, 2004: 168). Sociálne indikátory teda už nemusia kontrolovať efekty politických rozhodnutí, ale mali by pomáhať pri rozhodovaní a pri modernizácii spoločnosti (Noll, 2004). Na druhej strane sú názory, ktoré monitoring a reporting reflektujú nielen ako nástroje pre vedcov analyzujúcich spoločenský vývoj, ale aj ako zdroj informácií pre politikov o tom, či sa dosiahli stanovené ciele (Berger-Schmitt, 2001). V prípade oboch pohľadov ponúkajú „spoločný jazyk“ pri verejných diskusiách o sociálnych výsledkoch pre sociálnych partnerov, mimovládne a občianske združenia ako i samotných občanov. Sledovanie sociálnych indikátorov totiž znamená validne, teoreticky prepracované a problémovo orientované informácie o životných podmienkach, sociálnom rozvoji a všeobecných aspektoch sociálnych zmien. Sociálny monitoring a reporting je aj vďaka nim pestrejší ako hocikedy predtým.

Noll a Zapf (1994) už v prvej polovici deväťdesiatych rokov poukázali na možné smerovanie výskumu sociálnych indikátorov a na perspektívy a budúcnosť ďalšieho vývoja sociálneho monitoringu a reportingu. Očakávali rozvoj nových konceptov, ktoré sa stanú teoretickými východiskami pre formovanie indikátorov. Tie budú konštruované do podoby multidimenzionálnych indikátorov, indexov a pod. Pri monitorovaní sociálnej situácie sa pritom budú využívať longitudinálne dáta a k dispozícii budú teda dlhodobé časové rady, ktoré umožnia zachytenie zmien a identifikáciu trendov pri dosahovaní rozvoja spoločnosti. Predpokladali tak zosilnenie medzinárodnej, ako aj podporu národnej perspektívy. Ruka v ruke s rozvojom monitorovania bude zaznamenaný aj ďalší vývoj a rozvoj reportingu.

Čo sa z predstáv spomínaných autorov o budúcom smerovaní výskumu sociálnych indikátorov potvrdilo? V akademickom diskurze sa objavili nové alebo sa „recyklovali“ staršie koncepty, akými sú kvalita života, sociálny kapitál, ľudský rozvoj, udržateľný rozvoj, relatívna deprivácia, sociálne vylúčenie, sociálne začleňovanie, sociálna súdržnosť či sociálna kvalita (pozri bližšie Berger-Schmitt – Noll, 2000; Noll, 2004; Mareš, 2004b). Tieto koncepty sa stali atraktívne aj pre politických aktérov. Špeciálnu pozornosť si získali v prvom rade na úrovni Európskej únie a stali sa základnými pojmami, ktoré ovládli časť diskurzu EÚ na prelome tisícročia. Pôvodne akademické analytické nástroje sú súčasťou politického diskurzu a formulovania politických priorít v rámci inštitúcií EÚ, čo sa spätne premietlo do priorít výskumných projektov podporovaných európskymi inštitúciami. Akademická debata a výskumné aktivity sa takýmto spôsobom významne posilnili politickým záujmom a podporou (Džambazovič – Gerbery, 2005). Znamenalo to v neposlednom rade i prísun finančných zdrojov na výskum a vývoj sociálnych indikátorov, na ich získavanie, využívanie, prezentovanie a pod.

Sociálne indikátory sú v súčasnosti v centre pozornosti a stali sa neoddeliteľnou súčasťou politického a akademického diskurzu. Táto skutočnosť súvisí s nárastom dôležitosti spomínaných nových konceptov, s ich difúziou do politik a rozvojom sociálnej dimenzie vo verejných politikách v jednotlivých krajinách. Pre výskum indikátorov je charakteristické využívanie sofistikovaných metodologických postupov, skvalitňovanie indikátorov, rozširovanie databáz a zvyšovanie ich dostupnosti. Vďaka longitudinálnym zisťovaniam a ich harmonizácii, sprístup-

neniu zdrojov údajov dochádza k zlepšeniu podmienok pre medzinárodnú komparáciu a analýzy zachytávajúce dynamiku sociálnej situácie obyvateľstva jednotlivých krajín. Hlavným výstupom sociálneho monitoringu a reportingu sú potom časové rady údajov podávajúcej informáciu o stave nielen v jednom konkrétnom okamihu, ale i o procese zmeny v dlhšej časovej perspektíve (Valentová, 2003: 6). Výskum sociálnych indikátorov sa ďalej rozrastá o priestorovú rovinu (nejde len o regionálny aspekt skúmania, ale aj o úroveň lokálnych komunít), rovnako ako o špecifické skupiny obyvateľstva vo vyššej miere ohrozených rizikom chudoby a sociálnym vylúčením (ženy, imigrantov, hendikepovaných, deti, starých ľudí).

V ďalšej časti analýzy sa pristavíme pri sociálnych indikátoroch sociálnej inklúzie využívaných na úrovni Európskej únie. Ešte predtým by sme chceli zdôrazniť, že vhodné príklady sociálnych indikátorov vytvorených na základe spomínaných skutočností nájdeme aj inde. Ide o indikátory, ktoré sú inšpiráciou na to, ako pristupovať k tvorbe sociálnych indikátorov, a ktoré navyše umožňujú medzinárodnú komparáciu (vrátane Slovenska). Patria medzi nich napríklad indikátory zachytávajúce dosiahnutú úroveň kvality života: index ľudského rozvoja (Human Development Index)⁴⁶, indikátory trvalo udržateľného života⁴⁷, indikátory tzv. Miléniových rozvojových cieľov (Millennium Development Goals)⁴⁸ či soci-

⁴⁶ Index ľudského rozvoja bol vytvorený UNDP v roku 1990 s cieľom zachytiť ekonomické aj sociálne aspekty rozvoja jedným ukazovateľom. Index sa stanovuje na základe sledovania troch dimenzií: zdravia (očakávaná dĺžka života), vzdelania (gramotnosť dospeljej populácie a kombinovaná miera zápisu na základné, stredné a vysoké školy) a životnej úrovne (HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily). Pozri Human Development Report (2011).

⁴⁷ V roku 2000 sa na základe výsledkov trojročného testovania navrhol súbor 57 indikátorov udržateľného rozvoja, ktoré boli zaradené do 15 tém a 38 podtém (pozri Indicators of Sustainable Development..., 2001). Ide o výsledok špeciálneho indikátorového programu Komisie OSN pre udržateľný rozvoj, prebiehajúceho od roku 1995, do ktorého sa zapojilo viacero významných inštitúcií (UNDP, Svetová banka, OECD, WHO a iné).

⁴⁸ Miléniové rozvojové ciele boli prijaté na summite OSN v roku 2000 spolu s 18 úlohami, ktorých plnenie malo byť monitorované pomocou 48 indikátorov. Tieto ciele sa stali všeobecne akceptovaným rámcom na meranie dosiahnutého pokroku vo svete, znižovania a odstraňovania chudoby (pozri The Millennium Development Goals Report, 2011).

álne indikátory OECD (OECD Social Indicators).⁴⁹ Tieto ukazovatele využívajú multidimenzálny prístup, umožňujú zachytiť dynamiku vývoja a merať efektívnosť verejných politík konkrétnych štátov. Vznikli na základe medzinárodnej spolupráce výskumných tímov a na pôde alebo s výdatnou podporou organizácií s medzinárodnou pôsobnosťou. Majú normatívny základ v podobe dôrazu na ľudskú dôstojnosť. Súbory týchto indikátorov nie sú statické, ale sú revidované v reakcii na nové skutočnosti.

Pre vývoj európskych indikátoroch sociálnej inklúzie bol dôležitý rok 2000, keď došlo k posunu v oblasti politík sociálnej inklúzie (pozri prvú kapitolu), ktorý znamenal okrem iného zvýšené nároky na proces monitoringu a dostupnosť spoločných, komparovateľných indikátorov. Európska komisia v danom roku predstavila šesť štrukturálnych indikátorov – tzv. indikátorov sociálnej kohézie, ktoré zachytávajú nasledujúce oblasti: príjmovú chudobu, regionálnu kohéziu, nezamestnanosť a nedostatočné vzdelanie.⁵⁰ Na summite v Nice bolo odsúhlasené vypracovanie Národných akčných plánov sociálnej inklúzie, ktoré ich pri popise a vyhodnocovaní situácie v štátoch Európskej únie využívali. Na zasadnutí Európskej rady v Laekene v roku 2001 bolo prijatých osemnásť spoločných indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia, resp. sociálnej inklúzie. Hovoríme o nich ako o tzv. laekenských indikátoroch. Ide o desať primárnych a osem sekundárnych indikátorov, ktoré zachytávajú mnohodomenzionálnosť sociálneho vylúčenia a začleňovania. Pokrývajú štyri dôležité oblasti príjmových a životných podmienok obyvateľstva: príjem (finančnej chudobe je venovaná najväčšia časť indikátorov), prístup k zamestnaniu, zdravotnej starostlivosti a vzdelaniu. Laekenské indikáto-

⁴⁹ Sociálne indikátory OECD referujú o sociálnych podmienkach v jednotlivých členských štátoch od roku 2001. Merajú stav a vývoj v oblasti demografických a rodinných charakteristík (považovaných za kontextuálne indikátory), zamestnanosti, zdravia, mobility a bývania, vzdelania, sociálnych výdavkov, subjektívneho well-beingu a sociálnej súdržnosti. Indikátory sú potom zaradené do okruhov týkajúcich sa sebestačnosti, rovnosti, zdravia a sociálnej kohézie (pozri OECD, 2011).

⁵⁰ Konkrétne išlo o: príjmovú distribúciu, hranicu chudoby (50 % a 60 % mediánu) pred a po sociálnych transferoch, percento domácností bez zamestnaného člena, dlhodobú (pretrvávajúcu) chudobu, regionálnu kohéziu, nízke dosiahnuté vzdelanie (percento ľudí vo veku 18 - 24 rokov, ktorí neštudujú alebo sa nezúčastňujú na príprave na povolanie a dosahujú iba nižšie stredoškolské vzdelanie).

ry boli dizajnované pre špecifické ciele a na špecifickom stupni vývoja sociálnej politiky na úrovni EÚ. Aj z tohto dôvodu sa neustále prehodnocujú a obohacujú o návrhy nových indikátorov s cieľom zachytiť čo najlepšie rôzne aspekty chudoby a sociálneho vylúčenia (bližšie pozri Atkinson et al, 2002). V roku 2006 došlo k reorganizácii sociálnych indikátorov v nadväznosti na už spomínanú integráciu OMK v oblasti sociálnej inklúzie, dôchodkov, zdravotnej a dlhodobej starostlivosti. Vytvorili sa štyri portfóliá, pričom portfólio spoločných indikátorov (portfolio of overarching indicators) pre všetky tri oblasti obsahuje 14 indikátorov vzniknutých selekciou pôvodných laekenských indikátorov a doplnením o nové indikátory najmä z oblasti dôchodkov a starostlivosti. Nachádzajú sa medzi nimi spoločné indikátory na úrovni EÚ i odsúhlasené národné indikátory. Do portfólia indikátorov sociálnej inklúzie je zahrnutých jedenásť primárnych, tri sekundárne a jedenásť kontextuálnych indikátorov.

Rámce pre sociálny monitoring a reporting vytvárajú aj ďalšie skutočnosti. Pretože zavedenie tzv. horizontálnej sociálnej klauzuly iniciuje procesy evaluácie a zhodnotenia sociálnych dosahov, môže sa stať nepriamo zdrojom väčšieho tlaku na realizáciu stratégií SMaRT v členských štátoch EÚ. Zabudnúť netreba ani na tzv. integrované usmernenia, medzi ktorými sa jedno priamo vzťahuje k procesu sociálnej inklúzie. Takto formulované usmernenie má významné implikácie. Po prvé, explicitné zmienky o chudobe, trhu práce, vzdelávaní, zamestnanosti v integrovaných usmerneniach predpokladajú akumuláciu empirického materiálu, jeho pravidelné vyhodnocovanie a reportovanie. A to nielen na úrovni EÚ, ale aj na úrovni národných štátov (napr. vo vzťahu k definovaným národným cieľom). Po druhé, na monitoring týchto „sociálnych“ usmernení na úrovni EÚ bol vytvorený tzv. Joint Assessment Framework, ktorý poskytuje inšpiráciu aj pre členské štáty a ich stratégie SMaRT. Po tretie, dôležitým nástrojom spolupráce členských krajín v sociálnej oblasti zostáva aj naďalej OMK, čím sa ponúka využiť doteraz nevyužitú príležitosť.

Meranie a pravidelné porovnávanie dosiahnutých výsledkov v oblasti sociálnej inklúzie na národnej a medzinárodnej úrovni má dôležitú politickú stránku. Zuzana Kusá (2011) poukazuje na to, že z politického hľadiska je záväzkom vystaviť verejnej kontrole výkon verejných politik a zabezpečovania sociálnej ochrany

a znášať riziko verejnej kritiky v prípade zhoršovania či zaostávania v meranej oblasti. Nie nepodstatný je aj záväzok pravidelne vyčleňovať zdroje na zbieranie a spracovanie údajov. Pre mnohé krajiny mali tieto záväzky indukované na úrovni EÚ pozitívny vplyv na vlastné národné zdroje dostupných údajov (Armstrong, 2010). Podľa Kusej sa sociálne indikátory stávajú porovnávacími ukazovateľmi, ktoré prebúdzajú citlivosť štátov k otázke sociálnej inklúzie a boja s chudobou, vytvárajú tlak na štáty, aby zlepšili uskutočňovanie spoločných cieľov, môžu pozitívne ovplyvňovať domáce politické rozhodnutia (oživiť národné politiky) a majú potenciál slúžiť pre mnohostranný a mnohoúrovňový dohľad na výkonnosť členských štátov v sociálnej oblasti (Kusá, 2006, 2011). Ako zdôrazňuje autorka, bez zavedenia spoločných indikátorov by neboli politici nútení vykročiť z roviny politického sľubovania. Popri tejto disciplinujúcej funkcii ponúkajú spoločné indikátory spoločný jazyk pre diskusiu o sociálnej politike (Atkinson et al, 2002: 8).

Požiadavka na medzinárodnú porovnateľnosť výsledkov v prípade mnohých sociálnych indikátorov znamená, že nemusia najlepšie podchytiť špecifickú sociálnu situáciu a podmienky života obyvateľov v jednotlivých krajinách. Aj preto sme si ako príklad „dobrej praxe“ z hľadiska sociálnych indikátorov vybrali tzv. národné indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia. To, že ich uvádzame ako príklad dobrej praxe, neznamená, že nie sú objektom kritickej reflexie. Naopak, niektoré jej výsledky sú súčasťou nasledujúcej časti nášho príspevku.

3.2 SOCIÁLNY MONITORING A REPORTING NA SLOVENSKU

V predchádzajúcich podkapitolách sme identifikovali očakávania spojené so sociálnym monitoringom a reportingom, kľúčové úlohy sociálnych indikátorov pre SMaRT a faktory, ktoré vplyvajú na výber indikátorov. Poukázali sme aj na konceptuálne ako aj inštitucionálne rámce, v ktorých sa monitoring a reporting dizajnujú a konštituujú. V ďalšej časti tretej kapitoly sa budeme zaoberať situáciou na Slovensku. Konkrétne budeme venovať pozornosť jednej časti verejnej politiky, a to sociálnej politike a primárne agende sociálnej inklúzie. Otázky, na ktoré sa budeme snažiť v skratke odpovedať, možno formulovať nasledujúco: Aký je vývoj

a charakteristiky sociálneho monitoringu a reportingu v posledných desaťročiach na Slovensku? Aké faktory ovplyvnili vývoj sociálneho monitoringu a reportingu na Slovensku? Ako vyzerajú mechanizmy reflexie/spätnej väzby sociálnej politiky na Slovensku? Na akých základoch sú postavené, aké predpoklady sú s nimi spojené a akú reálnu úlohu zohrávajú? Je sociálna politika na Slovensku bystrá (SMaRT)?

V nasledujúcich častiach textu v krátkosti ukážeme vývoj sociálneho monitoringu a reportingu od deväťdesiatych rokov minulého storočia. Pretože ide v prípade sociálnej politiky o širokú oblasť skúmania, sústredíme sa na sociálny monitoring a reporting v oblasti súvisiacej s témou chudoby, sociálneho vylúčenia a sociálnej inklúzie, kde si budeme všimáť dva vybrané nástroje (Správu o sociálnej situácii a Národné indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia).

V dôsledku ideologickej marginalizácie problému chudoby, jej pomerne nízkemu rozsahu a celkového podriadenia sociálnych otázok ekonomickým prioritám, nebola venovaná v bývalom socialistickom Československu veľká pozornosť skúmaniu a referovaniu o sociálnoekonomickej situácii a životným podmienkam obyvateľstva. Určitý záujem o výskum a pravidelnejšie sledovanie týchto tém bol od šesťdesiatych rokov vynútený praktickými potrebami vtedajšej sociálnej politiky (bližšie pozri Mareš, 1999; Džambazovič, 2007). Možný sociálny monitoring a reporting v oblasti chudoby mal k dispozícii mikrocenzové údaje, ktoré s určitou pravidelnosťou umožňovali sledovať „obyvateľov s obmedzenou možnosťou spotreby“ (Miroslav Hiršl) a príjmovú distribúciu (Jiří Večerník). Boli to výskumné správy, ktoré neboli určené na verejnú diskusiu a z tohto hľadiska nemali transparentný charakter. Zisťovanie údajov potrebných na sledovanie indikátorov, ich následná analýza a uverejňovanie výsledkov boli plne závislé od politickej vôle.

Obdobie po novembri 1989 malo byť z mnohých hľadísk príslubom nárastu záujmu o sociálny monitoring a reporting a s tým súvisiaceho budovania infraštruktúry a pod. Správy a analýzy, ktorých cieľom bolo zachytiť sociálnoekonomicke podmienky a ich vývoj na Slovensku, publikovalo niekoľko verejných inštitúcií (Národný úrad práce SR, Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Medzinárodné stredisko pre štúdium práce a rodiny), ako i neštátnych organizácií

ako napríklad Inštitút pre verejné otázky.⁵¹ Mnohé ich štúdie sa zakladali na podrobných a opakovaných prieskumoch, využívali aj medzinárodne komparovateľné indikátory a napríklad pri analýze nízkopříjmových skupín aj pokročilé techniky merania chudoby (Džambazovič, 2007). Napriek existujúcej kapacite však nedošlo k systematizácii monitoringu chudoby a sociálnej situácie, čo predstavovalo problém na vytvorenie sociálnych a hospodárskych politík na boj proti chudobe a na zlepšenie životných podmienok (*Slovenská republika: ...*, 2001: 3). Dôležitú úlohu zohrávali impulzy zo zahraničia. Išlo v prvom rade o správy Svetovej banky, OECD, UNDP či iných inštitúcií, ktoré sa vyznačovali komparatívnou perspektívou, sofistikovanou metodológiou, jasnými teoretickými východiskami používania sociálnych indikátorov a pod. (Gerbery – Džambazovič, 2011). Na druhej strane obmedzený priamy prístup k rôznym zdrojom dát vyústil nezriedka do úzkeho zamerania na špecifické problémy či špecifické sociálne kategórie obyvateľstva. Produkcia zahraničných inštitúcií poskytovala aj spätnú väzbu o stave sociálneho monitoringu a reportingu. Takýmto príkladom je správa Svetovej banky – Slovenská republika: štúdia o životnej úrovni, zamestnanosti a trhu práce (2001), ktorá zhŕňa najvýraznejšie nedostatky monitorovania chudoby. Správa ako jedno z hlavných odporúčaní uviedla nutnosť vytvoriť systematickú stratégiu na monitorovanie chudoby, pričom navrhla aj sériu krokov, ktoré by k nej mali viesť. Po prvé, na základe reflexie existujúcich zdrojov údajov Svetová banka odporučila pripraviť pravidelný národne reprezentatívny prieskum zachytávajúci tak informácie o príjmoch, ako aj o výdavkoch domácností. Kriticky boli reflektované nielen samotné zdroje údajov (rodinné účty, mikrocenzus, databáza údajov o poberateľoch sociálnych dávok), ktoré sa mali ďalej rozvíjať a zlepšovať, ale aj ich pravidelnosť a reprezentatívnosť. Prvým krokom malo byť zabezpečenie vhodného a dostupného zdroja údajov. 2. Na základe kritiky absencie stratégie na monitoring a meranie

⁵¹ Inštitút pre verejné otázky od roku 1995 pravidelne publikuje Súhrnné správy o stave spoločnosti, ktoré zachytávajú vybrané oblasti a problémy sociálneho, ekonomického, politického a kultúrneho života. Samotní zostavovatelia zdôrazňujú, že ide o expertnú spoluprácu niekoľkých nezávislých think-tankov, mimovládnych neziskových organizácií a akademických pracovísk usilujúcich sa o kritickú sociálnu analýzu. Správy sú vnímané ako alternatívny zdroj údajov a informácií o stave slovenskej spoločnosti. Správy boli vydávané aj v anglickom jazyku a slúžili ako zdroj informácií aj pre zahraničných odborníkov a odborníčky (pozri bližšie súhrnné vydanie správ Bútora – Kollár – Mesežnikov (eds.), 2011).

chudoby sa odporúčalo stanovenie oficiálnej hranice chudoby⁵² a subjektu povereného pravidelným a opakujúcim sa analyzovaním údajov o chudobe.⁵³ Agentúra poverená monitoringom nemusela byť vládnu. Zdôraznilo sa nielen jasné stanovenie indikátora/indikátorov, subjektu zodpovedného za monitoring, ale i nutnosť pravidelného reportingu – zverejňovania a diskutovania výsledkov a správ. Transparentnosť mala byť zabezpečená i verejnou dostupnosťou údajov, čo malo umožniť vyššiu mieru angažovanosti a zapojenia výskumnej a akademickej sféry do sociálneho monitoringu a reportingu. 3. Rozvoj alternatívnych nástrojov, ktoré by umožnili identifikovať jednotlivé aspekty chudoby, jej príčiny a charakteristiky. Malo ísť napríklad o zabezpečenie panelového charakteru vzorky či doplnenie výskumu o opakujúce sa moduly zamerané na špecifické problémové okruhy. 4. Zdôraznila sa potreba vybudovania mechanizmov a nástrojov na monitorovanie a hodnotenie dosahu programov zameraných na zmiernenie chudoby, resp. na zlepšenie životných podmienok. Takto sformulované odporúčania Správy Svetovej banky (2001: 3) jasne poukázali na dôležitosť sociálneho monitoringu pre politiku založenú na poznatkoch a informáciách.

Akademické pracoviská a neziskové organizácie zaoberajúce sa problematikou sociálnej politiky v deväťdesiatych rokoch neboli schopné úplne využiť „okno príležitostí“, ktoré sa otváralo pri možnosti prispieť k sociálnemu monitoringu a reportingu v nami sledovanej téme. V niektorých prípadoch možno hovoriť o akýchsi „alternatívnych správach o stave spoločnosti“⁵⁴, vyskytli sa aj pokusy týkajúce sa špecifických tém, kategórií obyvateľstva či hodnotenia sociálnej politiky. Nepodarilo sa im však stať významným stimulujúcim či motivujúcim aktérom pre politickú sféru ani širšiu verejnosť. Na rozdiel napríklad od ostatných krajín Vyšehradskej štvorky Slovensku chýbali hlbšie poznatky o vývoji sociálnej štruktúry či sociálnej mobilite, ktoré úzko súvisia so sledovaním chudoby a sociálneho

⁵² Údaje o rozsahu chudobnej časti populácie SR boli najčastejšie vzťahované k oficiálne určenej hranici životného minima a neboli využiteľné z hľadiska medzinárodnej komparácie (Džambazovič, 2007).

⁵³ Štatistický úrad Slovenskej republiky síce zberal údaje, ale nemohol vykonávať analýzy.

⁵⁴ Ide o už spomínané správy Inštitútu pre verejné otázky, na ktorých sa podieľali aj odborníčky a odborníci z výskumnej a akademickej obce.

vylúčenia. Ako upozorňuje Ján Sopóci (2000), nezáujem decíznych orgánov vyčleniť prostriedky na realizáciu výskumov umožňujúcich skúmanie daných tém bol v príkrom nesúlade so strategickým významom informácií a poznatkov o týchto otázkach pre politické a hospodárske riadenie spoločnosti a regulovanie procesu jej transformácie. Väčšinu sociologických výskumov v danej oblasti uskutočnených v SR v deväťdesiatych rokoch projektovali, financovali a realizovali (síce v spolupráci so slovenskými sociológmi) zahraniční sociológovia a sociologické či iné pracoviská (Sopóci – Džambazovič, 2003). Dáta však v mnohých prípadoch zostávali bez hlbšej analýzy. Nedostatočnej pozornosti slovenských sociológov a sociologičiek o túto problematiku zodpovedal aj ich malý záujem o riešenie teoretických otázok problematiky sociálnych nerovností, sociálnej stratifikácie, spoločenských tried a sociálnej mobility, či už na všeobecnej úrovni, alebo s osobitným zreteľom na špecifické charakteristiky postsocialistických spoločností v deväťdesiatych rokoch (Džambazovič, 2007).

Dôležitou udalosťou s formatívnym potenciálom pre sociálny monitoring a reporting na Slovensku bol prístupový proces a vstup do EÚ. Slovenská republika sa vstupom do EÚ (a rok predtým vypracovaním tzv. Spoločného memoranda o sociálnej inklúzii) zapojila do procesov spolupráce pri odstraňovaní chudoby. V rámci Otvorenej metódy koordinácie sa začali pripravovať Národné akčné plány sociálnej inklúzie (neskôr Národná správa o sociálnej ochrane a sociálnej inklúzii), obsahujúce okrem iného hodnoty spoločných indikátorov. Slovensko začalo participovať na štatistickom zisťovaní EU SILC⁵⁵ pokrývajúcim množstvo aspektov životnej úrovne a zároveň umožňujúcim porovnávať sa s inými krajinami prostredníctvom systému spoločných sociálnych indikátorov. Do jazyka decíznej sféry a verejnej politiky sa postupne dostávali pojmy sociálnej inklúzie, exklúzie a kohézie. Už sme spomenuli, že na rozdiel od krajín západnej Európy, v ktorých akademická a výskumná sféra poskytovala východisko na používanie konceptu sociálneho vylúčenia vo verejných politikách, v našich podmienkach bolo sociálne

⁵⁵ EU SILC je pravidelné štatistické zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností. Realizuje sa vo všetkých členských krajinách EÚ. Ide o kľúčový zdroj informácií nielen pre sociálny výskum, ale aj pre politické rozhodovanie. Prináša zlepšenie podmienok pre monitoring a reporting v sociálnej politike (pravidelnosť, robustná metodológia, pokrytie veľkého rozsahu „nových“ premenných, prídavné moduly, otvorenosť vedeckej komunite, kritike a zmene).

vylúčenie importovaným konceptom⁵⁶, ktorý sa aktéri učili naplňovať len postupne (Džambazovič – Gerbery, 2005: 172). Podobne je to aj v prípade ďalších spomínaných konceptov. Slovenský akademický a výskumný diskurz nebol v týchto prípadoch zdrojom významov pre našu sociálnu politiku. Podoba, v akej tieto koncepty „vstúpili“ do slovenskej sociálnej politiky, bola výsledkom výskumnej tradície vyspelých krajín. Na druhej strane to vyvolalo aktivity domácej akademickej obce, medzinárodných inštitúcií a neziskových organizácií.⁵⁷ Pre aktivizáciu akademickej obce, výskumných inštitúcií a neziskových organizácií bola dôležitá politická ochota a záujem o skúmanie sociálnej sféry, ktorá sa zhmotnila aj v poskytnutí finančných prostriedkov na výskum či stratégie súvisiace so samotným monitoringom a reportingom.

Sociálny monitoring a reporting sa v súčasnosti realizuje prostredníctvom niekoľkých nástrojov, ktoré majú odlišný inštitucionálny background. Okrem produkcie z dielne štátnych inštitúcií (Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Štatistického úradu SR, Ústredia práce sociálnych vecí a rodiny) sem možno zaradiť aj výsledky práce mimovládnych organizácií (napríklad Inštitútu pre verejné otázky). Ide v ich prípade o viac-menej pravidelné správy, ktoré systematicky

⁵⁶ Napríklad Zsuzsa Ferge (2002) hovorí o sociálnom vylúčení ako o „exportovanom“ koncepte, t. j. pre nás je importovaným konceptom.

⁵⁷ Dobrým príkladom sú rôzne odborné semináre, konferencie či publikácie, ktoré vznikli opäť ako výsledok spolupráce neziskových organizácií a akademickej sféry. Napríklad odborný seminár Otázky merania chudoby (2004), ktorý spoluorganizoval Friedrich Ebert Stiftung (FES) a Metodologická sekcia Slovenskej sociologickej spoločnosti, alebo konferencia Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe (2005), ktorá by sa neuskutočnila bez organizačnej a finančnej podpory Národného komitétu UNESCO MOST, FES a Sociologického ústavu SAV. Podobne aj založenie Slovenskej siete proti chudobe/SAPN/ (2004), ktorá sa začala formovať aj vďaka aktivitám Európskej siete proti chudobe (EAPN – European Anti-Poverty Network). Posledným príkladom z daného obdobia môže byť publikácia Kniha o chudobe (2007) vydaná občianskym združením Priatelia Zeme-CEPA a aj tentoraz finančne podporeného FES. Vďaka spolupráci a podpore viacerých medzinárodných organizácií, zástupcov neziskového sektora, akademickej a výskumnej sféry, ako aj politických aktérov vzniklo viacero projektov a výskumných snažení. Ide napríklad o mapovanie a získanie informácií o sociálnoekonomickej situácii a životných podmienkach jednej z najviac ohrozených skupín obyvateľstva na Slovensku - o rómskych komunitách. Zmieniť určite treba vytvorenie Atlasu rómskych komunít na Slovensku (2004), kolektívnu monografiu Čačipen pal o Roma. Súhrnné správy o Rómoch na Slovensku (2002) či realizáciu výskumu, ktorého výsledky sú zhmotnené v Správe o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku (2006).

pokrývajú určité oblasti „sociálnej sféry“. Východiskovými sú najčastejšie údaje, ktoré vychádzajú zo štatistickej evidencie, resp. zisťovaní, ktoré vykonávajú spomínané štátne inštitúcie, alebo sú za ich výkon zodpovedné. Štátne inštitúcie sú zainteresované do všetkých fáz stratégie SMaRT. Údaje, ktoré sú k dispozícii, majú mnohé pozitívne charakteristiky, sú vykazované dlhšie obdobie v podobnej štruktúre, čo umožňuje evidovať zmeny a trendy, indikátory umožňujú medzinárodnú komparáciu, zisťujú sa prepracovanou metodikou a pod. Nachádzame však i viaceré výstupy štátnej, nevládnej a akademickej sféry majúce jednorazový charakter, ktoré sa zamerali na zistenie a sprostredkovanie informácií o konkrétnej oblasti, téme či špecifickej kategórii obyvateľstva.

Spomedzi prvkov stratégie SMaRT sme ako objekty hlbšej analýzy vybrali dva, na ktorých možno podľa nás najlepšie demonštrovať jej súčasný stav a priestor na inovatívne prístupy. Výber dvoch nástrojov na jednej strane znamená určité zjednodušenie, na druhej strane ide o nevyhnutný krok z hľadiska obmedzeného rozsahu textu i jeho cieľov.

Typickým predstaviteľom sociálneho monitoringu a reportingu na Slovensku je *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva v SR* (ďalej len „Správa“), ktorú vydáva MPSVR SR s pravidelnou periodicitou od prvej polovice deväťdesiatych rokov. Cieľom Správy je informovať vládu Slovenskej republiky, ale aj širšiu verejnosť o stave a vývoji sociálnoekonomického situácie obyvateľstva (*Predkladacia správa 2010*). Ide teda nielen o poskytovanie reflexie tvorcom verejnej politiky, ale sociálny monitoring a reporting tu v sebe nesie aj snahu o transparentnosť. Aj napriek tomu, že štruktúra Správy prešla určitým vývojom, niektoré základné body zostali aj po niekoľkých modifikáciách viac-menej tie isté. Od roku 2006 je rozdelená do piatich nosných častí: hlavné makroekonomicko-demografické ukazovatele, trh práce a mzdy (vrátane pracovných podmienok), sociálna ochrana, životná úroveň a sociálna kohézia, monitoring vybraných štrukturálnych ukazovateľov a hlavných ukazovateľov stratégie Európa 2020.⁵⁸ Uvedených päť tematických okruhov prezrádza záujem o poznatky o kľúčových oblastiach spadajúcich do inštitucionál-

⁵⁸ Správa o sociálnej situácii obyvateľstva do roku 2005 neobsahovala rozpracovanú časť o demografických ukazovateľoch, časť venovanú životnej úrovni a sociálnej kohézii a takisto ani podkapitolu zaoberajúcu sa monitoringom štrukturálnych ukazovateľov.

neho poľa „autora“ Správy. Ide teda o poskytovanie informácií, za ktoré MPSVR SR nesie priamu zodpovednosť (v zmysle legislatívnej aktivity alebo tvorby strategických zámerov), ku ktorým jej tvorcovia pridávajú aj kontextuálne informácie. Primárnymi východiskovými zdrojmi údajov sú štátne štatistické zisťovania a rôzne administratívne zdroje údajov. Správa ponúka v „novej časti“ venovanej sledovaniu životnej úrovne a sociálnej kohézii i výsledky výskumov a štúdií vedecko-výskumných inštitúcií. Ide o výsledky aktuálne riešených relevantných projektov samotného MPSVR SR, ako aj výskumných snažení inštitúcií, akými sú napríklad Inštitút pre výskum práce a rodiny, UNDP, IVO, ktoré sa venovali témam, ktoré sú súčasťou správ. Tvorcovia správ takýmto spôsobom nielen využívajú, ale i propagujú zistenia ďalších aktérov sociálneho monitoringu a reportingu na Slovensku. Najčastejšie je však formou informovanie o hlavných výsledkoch vybraných projektov bez ich zakomponovania do širších analytických rámcov. Správa je pripravovaná raz ročne a jej znenie je diskutované na niekoľkých fórach: na rokovaní vlády SR, Hospodárskej a sociálnej rady SR a Výboru Národnej rady SR pre sociálne veci a bývanie. Pretože Správa má aj svoj anglický ekvivalent, ponúka informácie o stave a vývoji sociálnej situácie obyvateľov Slovenska aj pre zahraničných čitateľov, čím sa opätovne posilňuje jej transparentnosť.

Analýzu Správy ako základného elementu stratégie SMaRT sme sa rozhodli oprieť o SWOT analýzu.⁵⁹ Toto rozhodnutie vychádza z presvedčenia, že práve tento prístup umožní prostredníctvom identifikácie silných a slabých stránok, príležitostí a ohrození zvýrazniť tie aspekty, ktoré sú dôležité pre uvažovanie o potenciálnom priestore pre inovácie. SWOT analýza totiž predstavuje pohotový, ľahko použiteľný a flexibilný nástroj na vymedzovanie problémov určených na riešenie (Veselý, 2007: 220).

Ako ukazuje nasledujúca tabuľka, pri Správe možno hovoriť o niekoľkých silných stránkach. Popri všeobecnej dostupnosti, ktorá zvyšuje transparentnosť, treba dať do pozornosti fakt, že Správa poskytuje údaje o tzv. outputoch sociálnej politiky. Je autoritatívnym zdrojom informácií o aktuálnej podobe jednotlivých subsystémov sociálnej politiky (napríklad kritériá získania dávok, ich výška). Po-

⁵⁹ SWOT analýza je založená na analýze publikovaných správ od roku 2004.

dobne obsahuje záznamy legislatívnych úprav v danom roku, čo umožňuje získať prehľad a orientáciu o vývoji a zmenách (nielen) v turbulentných časoch. Správa obsahuje údaje tak o outputoch sociálnej politiky, ako aj o reálnom využívaní nástrojov – hovorí o počtoch poberateľov dávok, počte participantov na určitých programoch a podobne. Využíva pri tom, ako sme už spomenuli, administratívne údaje, údaje zo štatistických zisťovaní a v poslednom období sa súčasťou Správy stali aj výsledky realizovaných výskumov, ktoré sa vecne vzťahujú k jej obsahu. Všetky tieto silné stránky robia zo Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR hlavný referenčný zdroj údajov.⁶⁰

K jej slabým stránkam možno s určitou zaradiť deskriptívny prístup, ktorý je charakteristický pre všetky publikované správy. Popis parametrov sociálnopolitických programov a ich využívania nie je základom na hlbšiu analýzu situácie, ale je cieľom sám osebe. Týka sa to najmä časti venovanej sociálnej ochrane, kde sú podkapitoly definované podľa jednotlivých legislatívnych intervencií a vzájomne sa neobohacujú, čo môže byť výsledok toho, že v podstate kopírujú funkčnú diferenciaciu zložiek inštitúcie, ktorá je za Správu zodpovedná. Analytický presah je však slabo zastúpený aj v ostatných častiach. Časti venované životnej úrovni a sociálnej kohézii či monitoringu štrukturálnych ukazovateľov siete obsahujú celý rad ukazovateľov so silným analytickým potenciálom, avšak aj tu zostáva v centre pozornosti popis rôznych dimenzií sociálnej situácie a nie hlbšia analýza so zameraním na nejakú jednotiacu perspektívu umožňujúcu venovať sa širším súvislostiam a kontextu. Podobne aj výsledky ďalších výskumov, projektov a správ dotýkajúcich sa tém, ktorým sa Správa venuje, nie sú podrobené analýze a ich využitie má iba informatívny a deskriptívny charakter. Na jednej strane treba uznať, že deskripcia má svoje miesto v takomto type výstupu (pozri silné stránky), avšak ako ukazujú skúsenosti zo zahraničia (napríklad z Veľkej Británie, Nemecka, Írska, Maďarska), hľadanie súvislostí a konzekvencií môže byť súčasťou takéhoto typu produktu a môže zásadným spôsobom obohatiť stratégiu SMaRT. S využívaním deskripcie súvisí aj ďalšia slabá stránka Správy, a to nedostatočná pozornosť ve-

⁶⁰ A to napriek tomu, že sú v nej vo veľkej miere zverejňované údaje, ktoré možno nájsť aj v iných zdrojoch (produktov Štatistického úradu SR, na webových stránkach Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny či Sociálnej poisťovne). V Správe sú však uvedené na jednom mieste a doplnené kvalitatívne novými informáciami.

novaná efektom sociálnopolitických opatrení (tzv. outcomes). Kým výstupom je venovaná dostatočná pozornosť, výsledky – teda to, ako sociálna politika reálne vplyva na situáciu obyvateľov – sú do značnej miery ignorované. Správa prináša napríklad popis výšky vyplatených rodinných dávok či dávok v rámci garancie minimálneho príjmu, nehovorí však nič o tom, ako sa vďaka tomu mení situácia cieľových skupín. Sme presvedčení, že práve záujem o efekty, výsledky politik by mohol posilniť analytický rozmer Správy. Medzi slabé stránky patrí napokon aj skutočnosť, ktorú sme označili ako „locked in“ efekt. Ide o inštitucionálne ustrnutie, zotrvávanie na vytvorených vzorcoch a následnú slabšiu ochotu k modifikáciám či „učeniu sa“. Hoci obsah Správy bol v roku 2006 modifikovaný a doplnený o dôležité časti venované životnej úrovni a monitoringu štrukturálnych ukazovateľov, vo väčšine Správy sa reprodukovujú schémy vytvorené v minulosti. Takéto uzavretie sa možno vysvetliť ako stratégiu uľahčujúcu prípravu, ktorá má však negatívne konzekvencie (s touto skutočnosťou súvisia aj popísané slabé stránky). Aj napriek meniacim sa podmienkam a novým výzvam zostáva text viac-menej nemenný, niekedy je dokonca možné nájsť v dvoch rôznych rokoch rovnaké radeenie slov len s odlišnými číselnými údajmi. Znamená to značné riziko formalizácie a administratívneho zjednodušenia a v konečnom dôsledku dokonca deformáciu sociálneho monitoringu a reportingu. To, že ide o „locked in“ efekt, môže zároveň naznačovať, že ide o problém štrukturálnej povahy a nie o jednoduchý výsledok aktivít a individuálnych stratégií jednotlivých spoluautorov.

V prípade uvedeného nástroja stratégie SMaRT možno identifikovať niekoľko príležitostí, ktoré sa týkajú externého prostredia. V prvom rade ide – možno prekvapujúco – o celosvetovú hospodársku krízu, ktorá priniesla v mnohých krajinách a i na úrovni EÚ zvýšený dopyt po stratégiách SMaRT. Poznatky o konzekvenciách krízy mali slúžiť primárne na účely politického rozhodovania o protikrizových opatreniach. Postupne sa, logicky, stali aj zdrojom informácií o efektoch prijatých opatrení. Na Slovensku sa dôsledky krízy výrazne nepretavili do nových inštrumentov (s výnimkou pravidelného zverejňovania vybraných údajov Ministerstvom hospodárstva SR) a platilo to aj pre dizajn samotnej Správy. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že rozhodovanie v krízových situáciách si vyžaduje prísun validných, vhodne štruktúrovaných a vzájomne prepojených poznatkov. Hospodársku krízu tak možno chápať ako príležitosť na posilnenie záujmu o sociálny

monitoring, špeciálne o úlohu Správy a jej podobu. Pre uvažovanie o inováciách v stratégii SMaRT je dôležité všimnúť si jeden z nástrojov spolupráce v EÚ, a to otvorenú metódu koordinácie. Vo všeobecnosti platí, že doterajšie skúsenosti s týmto inštrumentom nie sú jednoznačné (Daly, 2007; Fraser – Marlier, 2008; Vanhercke, 2010; Armstrong, 2010). OMK predstavuje významné okno príležitosti pre sociálny monitoring a reporting. Dôraz na vzájomné učenie sa, participáciu rôznych spoločenských aktérov, možnosť využívať spoločné sady sociálnych indikátorov a od nich odvodené komparatívne analýzy a v neposlednom rade účasť na pravidelnom monitoringu a reportingu – to všetko môže byť zdrojom zvyšovania kvality a nových inšpirácií pre sociálny reporting a monitoring aj na Slovensku, teda aj samotnej Správy. K príležitostiam možno zaradiť aj procesy, ktoré priamo nesúvisia so svetom politiky. Heterogenizácia životných cyklov a s ňou spojená zvyšujúca sa variabilita sociálnych rizík môže viesť k spochybneniu zavedených kritérií na tvorbu ukazovateľov, ako aj formálneho členenia a vecného obsahu Správy. Znamená to, že by mohli vytvárať tlak na schopnosť správ dynamicky reflektovať meniacu sa situáciu a na prelomenie inštitucionálnej „závislosti na ceste“ (path dependency).

Tabuľka 5: SWOT analýza Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR

SILNÉ STRÁNKY Dostupnosť Periodicita Validne rady údajov Outputy sociálnej politiky Záznamy legislatívnych zmien Otvorenosť k rôznym typom údajov	SLABÉ STRÁNKY Dôraz na deskripciu Ignorovanie efektov sociálnej politiky (outcomes) „Locked in“ efekt Slabá medializácia
PRÍLEŽITOSTI Hospodárska kríza → nové požiadavky Otvorená metóda koordinácie Heterogenizácia životných cyklov a sociálnych rizík	OHROZENIA Finančné škrty Dôraz na krátkodobé ciele (diktát politického cyklu) Nepochopenie významu SMaRT

Zdroj: autori, podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR od roku 2004

Medzi ohrozenia správy možno zaradiť obmedzené finančné zdroje a z nich vyplývajúce finančné škrty v oblasti inštitucionálneho zázemia sociálnej politiky (paradoxne ide o jeden z dôsledkov hospodárskej krízy, ktorá tak produkuje príležitosti i ohrozenia). Rizikom je zúženie zázemia nielen pre pravidelnú produkciu

Správy, ale aj pre vývoj inovatívnych prístupov, nástrojov a možností inšpirovať sa dobrou praxou v zahraničí. Efekt finančných škrtov môže byť zosilnený snahou tvorcov verejnej politiky prispôsobiť produkt ich politickým cieľom, ktoré chcú realizovať v danom volebnom cykle. Ide o riziko zmeny štruktúry a vecného zamerania, ktoré by zodpovedali úzko chápaným preferenciám reprezentantov vládnej väčšiny na úkor záujmov sledovaných v dlhodobejšom horizonte. Ide napríklad o riziko uprednostnenia prípravy a realizácie monitoringu krátkodobých dosahov legislatívnych zmien na úkor rozvoja ukazovateľov reflektujúcich štrukturálne príčiny existujúcej situácie alebo charakter dlhodobých spoločenských trendov. Posledným typom ohrozenia je nepochopenie samotného významu a potenciálu stratégie SMaRT tak, ako sme ich naznačili v úvodnej časti textu. Prejavom takéhoto nepochopenia je formalizovaný výkon sociálneho monitoringu a reportingu, ktorý sa opiera o rutinnú reprodukciu ustálených schém. Stratégia SMaRT potom prestáva byť adekvátnym nástrojom reflexie sociálnej reality.

Správa o sociálnej situácii obyvateľstva ako jeden z dôležitých prvkov stratégie SMaRT na Slovensku má svoje silné i slabé stránky. Možno konštatovať, že v oboch prípadoch ide predovšetkým o výsledok spôsobu, akým bola Správa inštitucionálne ukotvená, ako boli nastavené procesy jej prípravy v minulosti a ako je vnímaná stratégia SMaRT v našich podmienkach. To zároveň indikuje, že kvalita tohto výstupu sa neproblematizuje a nie je predmetom systematických úvah. Spomedzi externých faktorov predstavujúcich ohrozenia a príležitosti považujeme za zvlášť dôležité tie, ktoré sa vzťahujú k politickým procesom, k dosahom hospodárskej krízy a k rastúcej individualizácii životných dráh a meniacemu sa rozloženiu nových sociálnych rizík (Armingeon – Bonoli, 2006; Esping-Andersen, 2009).

Druhým nástrojom stratégie SMaRT na Slovensku, ktorému sme sa rozhodli venovať, je portfólio národných indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia (Džambazovič a kol., 2008a, b). Ide o relatívne nový prvok sociálneho monitoringu a reportingu v našich podmienkach, ktorý vznikol v roku 2008 v rámci projektu MPSVR SR. Hlavným cieľom bolo zefektívniť monitorovanie sociálneho začleňovania prostredníctvom vytvorenia tzv. národných indikátorov, ktoré mali doplniť zoznam existujúcich spoločných európskych indikátorov v oblasti chudoby a sociálnej inklúzie. Mali zohľadniť a reflektovať špecifiká životných podmienok na

Slovensku, ktoré nemožno zachytiť prostredníctvom indikátorov sledovaných na úrovni EÚ. Cieľom projektu bolo zároveň vytvoriť takú zostavu indikátorov, ktorá by vystihovala multidimenzionálnu povahu chudoby a sociálneho vylúčenia a ponúkala by možnosť sledovania vývoja sociálnoekonomickej situácie sociálnych skupín, ktorých spoločné indikátory nepostihujú.

Východiskom na ich stanovenie bola analýza rozsahu a profilu chudoby a sociálneho vylúčenia na Slovensku, analýza vývojových trendov, identifikácia vhodných zdrojov údajov, naviazanosť na ciele, opis vo vybraných krajinách sledovaných dimenzií, skupín a celkovej metodológie zisťovania a pod. Výsledkom projektu bolo 32 národných indikátorov, ktoré pokrývajú rôzne cieľové skupiny a dimenzie chudoby a sociálneho vylúčenia (extrémnu monetárnu chudobu detí, sociálne vylúčenie v oblasti bývania, spotreby, priestorovú marginalizáciu, rôzne aspekty vylúčenia rómskych komúní a ďalšie). Súčasťou projektu bol aj návrh zoznamu charakteristík, ktoré musia spĺňať všetky uvedené indikátory. Šlo o pokus štruktúrovať a systematizovať proces definovania sociálnych indikátorov v podmienkach Slovenska tak, aby sa zároveň zvýšila ich transparentnosť s ohľadom na odbornú i laickú verejnosť. Zoznam obsahuje nasledujúce charakteristiky (Džambazovič a kol., 2008b):

1. Číslo indikátora – dôležité pri identifikácii indikátora v rozličných schémach.
2. Názov indikátora – už v názve treba stručne naznačiť jeho zameranie.
3. Cieľ – verbálny opis zamerania a sledovania výseku sociálnej reality; niekedy sú ciele rozpísané širšie – napr. primárne ciele, sekundárne ciele využívania.
4. Definícia – verbálny opis príslušného indikátora obsahujúci použité premenné.
5. Vzorec – matematické vyjadrenie výpočtu indikátora vyplývajúci z definície; zároveň je potrebné vysvetliť označenia veličín použitých vo vzorci.
6. Zdroj – uvedie sa pôvod údajov použitých pri výpočte hodnôt indikátora, pôvod premenných dosadzovaných do vzorca. Treba uviesť konkrétny zdroj – napríklad názvy existujúcich databáz, štatistických publikácií, internetové zdroje.

7. Inštitúcia zodpovedná za zber údajov – uviesť konkrétnu inštitúciu (napríklad ŠÚ SR).
8. Premenné – uviesť zoznam všetkých premenných potrebných na výpočet hodnôt príslušného indikátora.
9. Postup výpočtu – uviesť opis krokov vedúcich k výpočtu hodnoty indikátora. Algoritmus postupu výpočtu je potrebný najmä pri používaní rozličných softvérov.
10. Časový harmonogram – uviesť odhadované obdobie, ku ktorému sa predpokladá spracovanie príslušných zdrojových databáz.
11. Navrhované triedenia – uviesť odporúčania pre triedenie indikátora (napríklad podľa typu regiónu, podľa výšky príjmu a pod.).
12. Návrh špecifických indikátorov – definovanie kategórií triediaceho znaku (napríklad definovanie konkrétnych regiónov, kategórií príjmových skupín a pod.), ktoré budú následne vystupovať ako samostatné indikátory.

Národné indikátory sa po určitom čase stali súčasťou stratégie SMaRT. Popis ich hodnôt bol zaradený od roku 2010 do Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR. Tomu predchádzala analýza dostupných časových radov hodnôt, ktorá zároveň zoči-voči viacnásobnej empirickej evidencii skúmala aj teoretické a metodologické základy navrhnutých indikátorov (Gerbery a kol., 2010). Národné indikátory predstavujú zaujímavý posun v oblasti sociálneho monitoringu, preto sme sa rozhodli venovať im väčšiu pozornosť. Rovnako ako v prípade Správy, aj tu aplikujeme SWOT analýzu, aby sme identifikovali potenciálny priestor pre inovácie.

K silným stránkam národných indikátorov rozhodne patrí variabilita pokrytých dimenzií. Autorom a autorkám sa podarilo vytvoriť zoznam takých indikátorov, ktoré vystihli už niekoľkokrát spomínanú multidimenzionalitu chudoby a sociálneho vylúčenia. Navyše, indikátory pokrývajú rôzne ohrozené skupiny, pričom reflektujú tak empirické poznatky o danej oblasti, ako aj deklarované politické ciele. Silnou stránkou indikátorov je aj ich transparentná štruktúra a pomenovanie zdrojov (pozri uvedený zoznam charakteristík). Pri koncipovaní indikátorov sa prihliadalo na využiteľnosť dostupných zdrojov údajov (rodinné účty, výberové zisťovanie pracovných síl a EU SILC, štatistické výkazy ÚPSVaR, informácie Ústavu informácií a prognóz školstva), čo znamená menšiu mieru finančnej náročnosti

sledovania a zisťovania hodnôt národných indikátorov. Na druhej strane v prípade sledovania indikátorov zameraných na skupiny obyvateľstva, ktorých situáciu bežne dostupné zdroje údajov neumožňujú sledovať, koncipuje spôsob získavania nutných údajov. Príkladom sú indikátory vypovedajúce o životných podmienkach v znevýhodnených rómskych komunitách. Finančná záťaž je v prípadoch sledovania týchto indikátorov, samozrejme, identifikovateľná, pretože zakladá nutnosť špecifických výskumov životných podmienok (čo môžeme brať ako určité obmedzenie, najmä v prípade nedostatočnosti finančných zdrojov). Longitudinálny charakter výskumov však umožňuje mať k dispozícii nevyhnutné aktuálne informácie o týchto špecifických kategóriách obyvateľstva, ktoré absentovali. Ak primárnym cieľom sociálnych indikátorov v rámci stratégie SMaRT je poskytovať reflexiu pre politické rozhodnutia (a nie sledovať dlhodobé procesy sociálnej zmeny⁶¹), mali by byť určitým spôsobom naviazané na existujúce politické intervencie. Znamená to, že aspoň niektoré z nich by mali zachytiť taký sociálny problém (alebo jeho časť), ktorý je možno ovplyvniť verejnopolitickými intervenciami. Príkladom nech je riziko chudoby u detí – národné indikátory ho zachytávajú rôznym spôsobom, pričom jeden z nich „hovori“ o počte detí v domácnostiach s jedným rodičom, ktorí poberajú dávku v hmotnej núdzi.

Tabuľka 6: SWOT analýza Národných indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia v SR

SILNÉ STRÁNKY Množstvo pokrytých dimenzií a ohrozených skupín Transparentná štruktúra a zdroje Väzba na politické intervencie/ciele	SLABÉ STRÁNKY Metodologické nejasnosti Absencia náročnejších metód
PRÍLEŽITOSTI Časové rady údajov, ktoré umožnia hlbšiu analýzu Tlak EÚ na využívanie národných indikátorov	OHROZENIA Slabá reflexia v odbornej komunite Slabá inštitucionálna podpora Nedostatočné finančné zdroje

Zdroj: autori, podľa Džambazovič a kol. (2008a, b) a Gerbery a kol. (2010)

⁶¹ Opäť upozorňujeme, že podľa nášho názoru by stratégia SMaRT mala plniť obe úlohy.

Ako slabé stránky sme identifikovali metodologické nejasnosti, ktoré sprádzajú konštrukciu niektorých indikátorov, a absenciu náročnejších metód ich výstavby. Metodologické nejasnosti sa týkajú predovšetkým kompozitných indikátorov založených na kombinácii viacerých kritérií (napr. deprivácia vo vnútorných podmienkach bývania plus deprivácia vo vonkajších podmienkach), ktoré majú arbitrárnu povahu. Slabou stránkou je určite absencia sofistikovanejších metód výstavby ukazovateľov. Sociológia a vo všeobecnosti sociálne vedy disponujú množstvom postupov, pomocou ktorých možno odhaliť skryté faktory, klasifikovať odlišné prípady, odhadnúť pravdepodobnosť „realizácie“ určitého javu či modelovať vývoj zvoleného problému. Ani jeden z nich nebol v prípade národných indikátorov uplatnený.

Medzi príležitosti v rámci SWOT analýzy možno zaradiť postupne sa rozrastajúci časový rad údajov. Čím viac je vln jednotlivých zisťovaní, ktoré sa pri národných indikátoroch využívajú, tým je viac možností preveriť ich schopnosti reflektovať realitu. Príkladom sú argumenty založené na výpočte hodnôt národných indikátorov za obdobie troch rokov (Gerbery a kol., 2010). Príležitosťou pre národné indikátory ako element stratégie SMaRT na Slovensku je aj tlak EÚ (konkrétne Európskej komisie) na tvorbu a využívanie národných indikátorov. Idea doplniť existujúce portfólio spoločných indikátorov vznikla práve na úrovni EÚ, a to zoči-voči problémom spojeným s ich využívaním národnými štátmi. Keďže projekt tvorby národných indikátorov na Slovensku bol podporený „európskymi“ zdrojmi, možno predpokladať, že ďalšie využívanie národných indikátorov bude ostro sledované a reportované. Tento tlak vnímame ako jednu z príležitostí dodať stratégii SMaRT nový dych.

Charakter ohrození v prípade národných indikátorov je trochu iný než pri Správe o sociálnej situácii obyvateľstva v SR. Kým jedno z ohrození sa týka oblasti politického rozhodovania (slabá inštitucionálna podpora), ďalšie sa vzťahuje k akademickej, odbornej verejnosti. Zoznam národných indikátorov netreba vnímať ako finálny, nedotknuteľný produkt. Naopak, predstavuje materiú, s ktorou treba pracovať. Z tohto dôvodu môže byť slabá inštitucionálna podpora vážnym ohrozením – môže viesť k umŕtveniu prirodzených procesov revízie. Podobným spôsobom môže vplývať aj slabý ohlas odbornej komunity. Národné indikátory sa

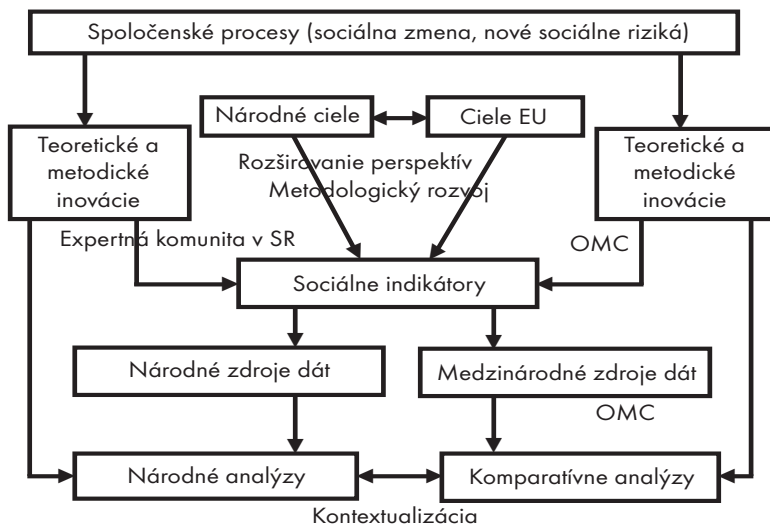
nestali predmetom živých diskusií v komunite expertov zaoberajúcich sa sociálnym monitoringom a reportingom. Táto skutočnosť znižuje šancu, že dôjde k rozvinutiu teoretických a metodologických perspektív, ktoré boli sformulované v pôvodnom projekte. Participácia akademickej/odbornej verejnosti je pritom kľúčová, či už z hľadiska kvality indikátorov, alebo ich legitimacy a úspešnosti. Pri zvýšení legitimacy či zabezpečenia dynamického charakteru daného nástroje SMaRT stratégie môžu zohrávať dôležitú úlohu aj občianske združenia a samotná verejnosť. Zlyhanie „medializácie“, propagácie a absentujúca spätná väzba znamenajú nevyužitie možnosti získať spätnú väzbu „zdola“ podobne ako v prípade správ. Spomínali sme finančnú náročnosť vykazovania niektorých indikátorov, pretože si vyžadujú špecifický a opakujúci sa výskum životných podmienok. Nedostatočná inštitucionálna podpora môže znamenať aj obmedzenú ochotu vynakladať finančné prostriedky na ich realizáciu.

Obe analyzované príklady nástrojov sú dôležitými prvkami stratégie SMaRT v oblasti sociálnej inklúzie na Slovensku. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že stratégii SMaRT v našich podmienkach ako keby chýbali vyššie ambície. Posilniť by sa mal záujem o efekty sociálnopolitických opatrení, ktoré sú nevyhnutnou súčasťou monitoringu výkonu sociálnej politiky. Slabou stránkou stratégie SMaRT je teoretická a metodologická výstavba, kde chýba explicitné využívanie nových teoretických a metodologických prístupov k tvorbe sociálnych ukazovateľov (kompozitné indikátory, modelové prístupy, EUROMOD). Procesy monitoringu a reportingu nie sú len expertnými, ale aj spoločenskými procesmi. V tomto ohľade je dôležité uvažovať o ich spoločenskom statuse. Spôsob, akým je Správa vytváraná (zapojenie širokej odbornej verejnosti), ako a komu je prezentovaná (odborné fóra), kto sa k nej môže vyjadrovať a kto ju schvaľuje (zákonodarný zbor v diskusii), určuje aj jej prijatie vo verejnosti a u ďalších aktérov.⁶² Príklady zo zahraničia (napríklad Správa o rodine v Nemecku) ukazujú, že voľba vhodných mechanizmov vedie k posilneniu spoločenského rešpektu a autority.

⁶² Pri hodnotení sociálneho monitoringu a reportingu Zuzana Kusá (2011: 54 - 58) argumentuje, že potenciál podnecovať verejnú diskusiu sa stráca pre nedostatok vzájomnej komunikácie a kritickej výmeny v „bermudskom trojuholníku“ medzi verejnou správou, akademickou sférou a verejnosťou. Zaujímá sa a identifikuje niekoľko štruktúrnych bariér, ktoré potrebnú komunikáciu obmedzujú.

Na úplný záver textu sme sa rozhodli ponúknuť zhrňujúcu predstavu o inováciách v procesoch sociálneho monitoringu a reportingu týkajúcu sa sociálnej inklúzie na Slovensku (pozri nasledujúca schéma). Vychádzame z toho, že kľúčovým prvkom stratégie SMaRT sú sociálne indikátory. Konštrukcia indikátorov by sa mala opierať jednak o politické ciele formulované na národnej i „európskej“ úrovni a jednak o procesy odohrávajúce sa v spoločnosti. Pri konceptualizácii spoločenských procesov možno identifikovať najväčší priestor pre spoločenské inovácie. Tam možno rozvíjať nové spôsoby, akými zachytiť meniacu sa sociálnu realitu. Inovácie sa môžu odohrávať aj pri preklade politických cieľov do jazyka sociálnych indikátorov. Môže napríklad dochádzať k rozširovaniu perspektív, metodologickému rozvoju a podobne. Inovatívne prístupy k sociálnym indikátorom možno následne využiť pri tvorbe analýz. Na získanie adekvátneho obrazu o sociálnej politike a jej efektoch je nevyhnutné pripravovať nielen národné, ale aj komparatívne analýzy a kontextualizovať tak vlastné skúsenosti.

Schéma 1: Inovácie v procesoch SMaRT na Slovensku



LITERATÚRA

ANDREWS, F. M., 1990: The Evolution of a Movement. In: *Journal of Public Policy*, 9, 4, 401 - 405.

ARMINGEON, K. – BONOLI, G. (eds.), 2006: *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge.

ARMSTRONG, K. A., 2010: *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*. Oxford: Oxford University Press.

ATKINSON, A. B., 1998a: Social Exclusion, Poverty and Unemployment. In: ATKINSON, A. B. – HILLS, J. (eds.): *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASE Paper No. 4. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.

ATKINSON, R., 1998b: *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.

ATKINSON, R., 2000: Občanství a boj proti sociální exkluzi v kontextu reformy sociálního státu. In: *Sociální exkluze a nové třídy*. Sociální studia 5, Brno: MU, 46 - 65.

ATKINSON, R. – Da VOUDI, S., 2002: The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities. In: *Journal of Common Market Studies*, 38, 3, 427 - 448.

ATKINSON, T. – CANTILLON, B. – MARLIER, E. – NOLAN, B., 2002: *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.

ATKINSON, T. – CANTILLON, B. – MARLIER, E. – NOLAN, B., 2002b: Indicators for Social Inclusion. In: *Politica Economica*, 18, 1, 7 – 47.

ATKINSON, A. B. – MARLIER, E., 2010: *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*. New York: United Nations.

Background Report: Social Exclusion – Poverty and Other Social Problems in the European Community, 1993.

BARBIER, J. C., 2001: *Welfare-to-Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies*. Centre d etudes de l employ. Document de travail No. 11.

BAUMAN, Z., 1996: *Myslet sociologicky*. Praha: SLON.

BECK, U., 2004: *Riziková společnost. Na cestě k jiné moderně*. Praha: SLON.

BEN-ARIEH, A., 2008: The Influence of Social Indicators Data on Decision Making in Regard to Children's Well-Being. In: *Administration in Social Work*, 32, 1, 23 - 38.

BERGER-SCHMITT, R., 2001: *Dimensions, Indicators, and Time Series in a European System of Social Indicators by Example*. EuReporting Working Paper No. 16. Mannheim: ZUMA, Social Indicators Department.

BERGER-SCHMITT, R. – NOLL, H. H., 2000: *Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators*. EuReporting Working Paper No. 9. Mannheim: ZUMA, Social Indicators Department.

BERGHMAN, J., 1995: Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework. In: ROOM, G. (Ed): *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press University Bristol, 10 - 28.

BODNÁROVÁ, B. – FILADELFOVÁ, J. – GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, R. – KVAPILOVÁ, E., 2006: *Premeny sociálnej politiky*. Bratislava: IVPR.

BOULANGER, P. - M., 2007: Political uses of social indicators: overview and application to sustainable development indicators. In: *International Journal of Sustainable Development*, 10, 1 - 2, 14 - 32.

BONOLI, G., 2006: New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies. In: ARMINGEON, K. – BONOLI, G. (eds.), 2006: *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge, 3 - 26.

BONOLI, G., 2007: Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. In: *Comparative Political Studies*, 40, 5, 495 - 520.

BÖHNKE, P., 2004: *Perceptions of Social Integration and Exclusion in an Enlarged Europe*. Dublin: European Foundation for the Improving Living and Working Conditions.

BÖHNKE, P., 2008: Feeling Left Out. Patterns of Social Integration and Exclusion. In: ALBER, J. – FAHEY, F. – SARACENO, Ch. (eds.): *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*. London/New York, New York: Routledge, 304 - 327.

BURCHARDT, T. – LE GRAND, J. – PIACHAUD, D., 1999: Social Exclusion in Britain 1991 - 1995. In: *Social Policy and Administration*, 33, 227 - 244.

BŮTORA, M. – KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. (eds.), 2011: *Slovensko 1996 - 2010. Súhrnná správa o spoločnosti*. DVD. Bratislava: IVO.

CERAMI, A., 2008: New Social Risks in Central and Eastern Europe: The Need for a New Empowering Politics of Welfare State. In: *Sociologický časopis/ Czech Sociological Review*, 44, 6, 1089 - 1100.

CRISP, R. – FLETCHER, D. R., 2007: *A comparative review of workfare programme in the United States, Canada and Australia*. Research Report No. 533, London: Department for Work and Pensions.

COBB, C. – RIXFORD, G., 1998: *Competing Paradigms in the Development of Social and Economic Indicators*. CCLS Conference on the State of Living and the Quality of Life in Canada, October 30-31 1998, Ottawa, Ontario.

DALY, M., 2010: Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade. In: MATLIER, E. – NATALI, D. (eds.): *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.

De La PORTE, C., 2010: *State of the art. Overview of concepts, indicators and methodologies used for analyzing the social OMC*. REC-WP15/2010. Edinburgh: RECOWWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre.

DOSTAL, J. M., 2008: The Workfare Illusion: Re-examing the Concept and the British Case. In: *Social Policy and Administration*, 42, 1, 19 - 42.

DŽAMBAZOVIČ, R., 2004: Posun od merania chudoby k sociálnemu vylúčeniu. In: ŠEBOVÁ, M. (Ed.): *Otázky merania chudoby*. Bratislava: FES, 11 - 23.

DŽAMBAZOVIČ, R., 2007: *Chudoba na Slovensku. Diskurz, rozsah a profil chudoby*. Bratislava: Univerzita Komenského.

DŽAMBAZOVIČ, R. – GERBERY, D., 2005: Od chudoby k sociálnemu vylúčeniu. In: *Sociológia*, 37, 2, 143 - 176.

DŽAMBAZOVIČ, R. – GERBERY, D., 2011: Sociálne indikátory ako kľúčový nástroj monitoringu a reportingu sociálnej situácie. In: LUBELCOVÁ, G. – DŽAMBAZOVIČ, R. – GERBERY, D. (eds.): *Sociálne indikátory a sociálny monitoring: súčasný stav a výhľady do budúcnosti*. Bratislava: Stimul, 2011, 9 - 34. Dostupné na: http://stella.uniba.sk/texty/GL_indikatory.pdf

DŽAMBAZOVIČ, R. – HORŇÁK, M. – MICHÁLEK, A. – HRABOVSKÁ, A. – ROCHOVSKÁ, A. – RUSNÁKOVÁ, J., 2008a: *Národné indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia: správa z pilotného prieskumu*. Bratislava: Euroformes.

DŽAMBAZOVIČ, R. – HORŇÁK, M. – MICHÁLEK, A. – HRABOVSKÁ, A. – ROCHOVSKÁ, A. – RUSNÁKOVÁ, J., 2008b: *Národné indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia: referenčný manuál*. Bratislava: Euroformes.

DIECKHOFF, M. – GALLIE, D., 2007: The renewed Lisbon Strategy and social exclusion policy. In: *Industrial Relations Journal*, 38, 6, 480 - 502.

ESPING-ANDERSEN, G., 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

ESPRING-ANDERSEN, G., 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

ESPRING-ANDERSEN, G., 2000: *Social Indicators and Welfare Monitoring*. Social Policy and Development Programme Paper No. 2, UNRIST: Geneva.

ESPING-ANDERSEN, G., 2009: *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.

FERGE, Zs., 2000: Szuktúra és egyenlőtlenségek a régi és az újkapitalizmusban. In: *Szociológiai szemle*, 12, 4, 9 - 33.

FERRERA, M. – SACCHI, S., 2002: Open coordination against poverty: the new EU social inclusion process. In: *Journal of European Social Policy*, 12, 3, 227 - 239.

FERRERA, M. – MATSAGANIS, M. – SACCHI, S., 2002: Open Coordination against Poverty: the New EU Social Inclusion Process. In: *Journal of European Social Policy*, 12, 3, 227 - 239.

FILADELFIÓVÁ, J. – GERBERY, D. – ŠKOBLA, D., 2006: *Správa o životných podmienkach rómskych domácností na Slovensku*. Bratislava: UNDP.

FRASER, H. – MARLIER, E., 2008: *Building a stronger EU Social Inclusion Process. Analysis and recommendations of the EU Network of independent national experts on social inclusion*. Brussels: European Commission.

FRASER, H. – MARLIER, E., 2010: Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past. In: MARLIER, E. – NATALI, D. (eds.): *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang, 225 - 252.

FRIEDMANN, J., 1996: Rethinking Poverty: Empowement and Citizen Rights. In: *International Social Science Journal*, 148, 161 - 172.

GERBERY, D. a kol., 2010: *Monitoring národných indikátorov v oblasti chudoby a sociálneho vylúčenia*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny.

GERBERY, D. – DŽAMBAZOVIČ, R., 2011: Inovácie v monitorovaní a reportingu sociálnej situácie. In: MALOVÁ, D. – LIŠOŇOVÁ, Z. (eds.): *Sociálne a politické inovácie: Európsky pohľad na Slovensko*. Bratislava: Univerzita Komenského, 63 - 82.

GERBERY, D. – LESSAY, I. – ŠKOBLA, D. (eds.), 2007: *Kniha o chudobe. Spoločenské súvislosti a verejné politiky*. Bratislava: Priatelia Zeme-CEPA.

GIDDENS, A., 2001: *Třetí cesta (Obnova sociální demokracie)*. Praha: Mladá fronta.

GOODIN, R. E., 2000: Inkluze a exkluze. In: *Sociální exkluze a nové třídy*. Sociální studia 5, Brno: MU, 19 - 45.

GUDMUNDSSON, H., 2003: The Policy Use of Environmental Indicators. In: *Learning from Evaluation Research*, 2, 2, 1 - 12.

GUDMUNDSSON, H., 2009: *The Use and Influence of Indicators: A Conceptual Framework for Research*. Paper presented at the 9th Nordic Environmental So-

cial Sciences Conference London, 10-12 June 2009, Working group 9: Knowledge technologies and changing institutions.

HALL, 2003: Policy Paradigms, Social Learning and the State: *The Case of Economic Policymaking in Britain*. In: *Comparative Politics*, 25, 3, 275 - 296.

HANDLER, J., 2003: Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status contract. In: *Journal of European Social Policy*, 13, 3, 229 - 243.

HANESCH, W., 1999: The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe. In: *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

HANESCH, W., 2001: *Activation: Narratives and Realities. A Seven Countries Comparison*. Helsinki: Paper presented at the 5th conference of the European Sociological Association: Visions and Divisions.

HANTRAIS, L., 2000: *Social Policy in the European Union*. New York: Macmillan Press.

HEIKKILÄ, M., 1999: A Brief Introduction to the Topic. In: *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 5 - 12.

HENRY, G. T. – MARK, M. M., 2003: Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions. In: *American Journal of Evaluation*, 24, 3, 293 - 314.

HILLS, J. – Le GRAND, J. – PIACHAUD, D. (eds.), 2002: *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.

HOLEC, R., 2005: Zrod nezamestnanosti. Práca, kriminalita a trest na prelome 19. a 20. storočia. In: *História*, 5, 4, 19 - 21.

HUBER, E. – STEPHENS, J. D., 2006: Combating Old and New Social Risks. In: ARMINGEON, K. – BONOLI, G. (eds.), 2006: *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge, 143 - 168.

HVINDEN, B., 1999: Activation: A Nordic Perspective. In: *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 27 - 42.

ILLNER, M. – FORET, M., 1980: *Sociální ukazatele. Metodologie, zdroje, využití*. Praha: Nakladatelství Svoboda.

Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies, 2001. New York: UN. Dostupné: <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>

INNES, J. E., 1990: Disappointments and Legacies of Social Indicators. In: *Journal of Public Policy*, 9, 4, 429 - 432.

INNES, J. E. – BOOHER, D. E., 2000: Indicators for Sustainable Communities: A Strategy Building on Complexity Theory and Distributed Intelligence. In: *Theory & Practice*, 1, 2, 173 - 186.

KELLER, J., 2010: *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: SLON.

KELLER, J., 2011: *Nové sociální rizika a proč se jim nevyhneme*. Praha: SLON.

KILDAL, N., 1999: Justification of workfare: the Norwegian case. In: *Critical Social Policy*, 19, 3, 353 - 370.

KITSCHOLT, H. – REHM, P. 2006: New Social Risk and Political Preferences. In: ARMINGEON, K. – BONOLI, G. (eds.): *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge, 52 - 82.

KLIMPLOVÁ, L., 2010: Nová sociální rizika a reformní trendy evropských sociálních států v reakci na ně. In: SIROVÁTKA, T. – WINKLER, J.: *Nová sociální rizika*. Sociální studia, 7, 2, 23 - 43.

KOK, W. et al, 2004: *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group*. Brussels: European Commission.

KROEGER, S., 2009: The Open Method of Coordination: Underconceptualization, overdetermination, de-politicisation and beyond. In: Kroeger, S. (Ed.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*. European Integration online Papers 13, 1, 1 - 22. Dostupné na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>

KRONAUER, M., 1998: „Social exclusion“ and „underclass“: New concepts for the analysis of poverty. In: ANDRESS, H.-J. (Ed.): *Empirical poverty research in comparative perspective*. Ashgate: Aldershot.

KUSÁ, Z., 2006: Slovenská lekcia využívania otvorenosti OMK v oblasti sociálneho začleňovania. In: SIROVÁTKA, T. (Ed.): *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: MU FSS, VÚPSV, 83 - 97.

KUSÁ, Z., 2008: Diskurz a zmeny sociálneho štátu. In: *Sociológia*, 40, 1, 5 - 34.

KUSÁ, Z., 2011: Bermudský trojuholník alebo ako je to na Slovensku s využitím štatistických údajov pri obhajobe práva na dôstojný život. In: JUHAŠČÍKOVÁ, I. – ŠTUKOVSKÁ, Z. (eds.): *Kvalita života v podmienkach globalizácie*. Bratislava: ŠÚ SR, 49 - 63.

KUSÁ, Z. – DŽAMBAZOVIČ, R. (eds.), 2006: *Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe*. Bratislava: UNESCO NK MOST, SÚ SAV.

LAND, K. C., 1983: Social Indicators. In: *Annual Review of Sociology*, 9, 1 - 26.

LEHTONEN, M., 2009: *Indicators as an appraisal technology: Framework for analysing the policy influence of the UK Energy Sector Indicators*. Dostupné na: <http://www.point-eufp7.info/storage/Lehtonen%20-%20EPOS%20article%2017-09-10.pdf>

LEPIANKA, D. – van OORSCHOT, W. – GELISSEN, J., 2009: Popular Explanations of Poverty: A Critical Discussion of Empirical Research. In: *Journal of Social Policy*, 38, 3, 421 - 438.

LEVITAS, R., 2003: *The Idea of Social Inclusion. Paper presented at Social Inclusion Research Conference*. Ottawa: Canadian Council on Social Development and Human Resources. Dostupné na: <http://www.ccsd.ca/events/inclusion/papers/index.htm>

LODEMEL, I. – TRICKEY, H. (eds.), 2001: *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.

MABBETT, D., 2007: Learning by numbers? The use of indicators in the co-ordination of social inclusion policies in Europe. In: *Journal of European Public Policy*, 14, 1, 78 - 95.

MacRAE, D., 1985: *Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

MARADA, R., 2000: Nové třídy, nová hnutí. In: *Sociální exkluze a nové třídy*. Sociální studia 5. Brno: MU, 187 - 206.

MARCINČIN, A. – MARCINČINOVÁ, L., 2009: *Straty z vylúčenia Rómov*. Bratislava: NOS-OSF.

MAREŠ, P., 1999: *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Praha: SLON.

MAREŠ, P., 2004a: *Chudoba v České republice v datech (šetření sociální situace domácností)*. VÚPSV Praha: výzkumné centrum Brno.

MAREŠ, P., 2004b: Sociální exkluze a inkluze. In: SIROVÁTKA, T. (Ed.): *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. Brno: MU FSS, 15 - 29.

MAREŠ, P. – SIROVÁTKA, T., 2008: Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluze) – koncepty, diskurz, agenda. In: *Sociologický časopis*, 44, 2, 271 - 294.

MARLIER, E. – ATKINSON, A. B., 2010: Indicators of Poverty and Social Exclusion in a Global Context. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 2, 285 - 304.

MARLIER, E. – ATKINSON, A. B. – CANTILLON, B. – NOLAN, B., 2007: *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*. Bristol: Policy Press.

MARX, I., 2007: *A New Social Question? On Minimum Income Protection in the Postindustrial Era*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

MUSIL, J., 2008: Slovo úvodem: Stará otázka se vrací: co drží společnost pohromadě? In: *Sociologický časopis*, 44, 2, 237 - 246.

NOLL, H. H. – ZAPF, W., 1994: Social Indicators Research: Societal Monitoring and Social Reporting. In: BORG, I. – MOHLER, P. Ph. (eds.): *Trends and Perspectives in Empirical Social Research*. Berlin/New York: de Gruyter, 1 - 16.

NOLL, H. H., 2002: Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture. In: *Social Indicators Research*, 58, 1 - 3, 47 - 87.

NOLL, H. H., 2004: Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends. In: GENOV, N. (Ed.): *Advances in Sociological Knowledge Over Half a Century*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 151 - 181.

OECD, 2011: *Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators*. Dostupné: www.oecd.org/els/social/indicators/SAG

OORSCHOT, van W. – HALMAN, L., 2000: Blame or Fate, Individual or Social? An International Comparison of Popular Explanations of Poverty. In: *European Societies*, 2, 1, 1 - 28.

PAUGAM, S., 1998: Poverty and Exclusion: A Sociological View. In: MENY, Y. – RHODES, M. (eds.): *The future of European Welfare. A New Social Contract*. London: Macmillan, 41 - 62.

PERCY-SMITH, J., 2000: Introduction: the contours of social exclusion. In: PERCY-SMITH, J. (Ed.): *Policy Responses to Social Exclusion (Towards Inclusion?)*. Buckingham: Open University Press, 1 - 21.

PINTELOON, O. – CANTILLON, B. – Van den BOSCH, K. – WHELAN, C. T., 2011: *Social Stratification of Social Risks: Class and Responsibilities in the "New" Welfare State*. Amsterdam: AIAS, Gini Discussion Paper No. 13.

PRŮŠA, L., 2006: *Stanovení indikátorů sociální problémovosti jednotlivých regionů v České republice*. Studie 6/2006. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.

RADIČOVÁ, I. (Ed.), 2004: *Atlas rómskych komunit na Slovensku 2004*. Bratislava: Nadácia S.P.A.C.E., IVO.

ROOM, G., 1995: Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research. In: ROOM, G. (Ed): *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press University Bristol, 1 - 9.

ROOM, G. (Ed), 1995: *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press University Bristol.

Rural Households' Livelihood and Well-being. 2007. New York: United Nations.

SCRIVENS, K. – IASIELLO, B., 2010: *Indicators of „Societal Progress“*. Lessons from International Experiences Statistics Directorate, Working Paper No. 33, 2010/4, Paris: OECD.

SEN, A., 2000: *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Development Paper No. 1. Manila: Asian Development Bank.

SERRANO-PASCUAL, A., 2007: Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. In: SERRANO-PASCUAL, A. – MAGNUSSON, L. (eds.): *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang Publishing Group.

SHELDON, E. B. – FREEMAN, H. E., 1970: Notes on Social Indicators. In: *Policy Sciences*, 1, 97 - 111.

SIROVÁTKA, T. – WINKLER, J., 2010: Význam nových sociálných rizik v súčasnej spoločenskej viedě. In: SIROVÁTKA, T. – WINKLER, J.: *Nová sociálna rizika*. Sociálna studia. 7, 2, 7 - 21.

SLOVENSKÁ REPUBLIKA: ŠTÚDIA O ŽIVOTNEJ ÚROVNI, ZAMESTNANOSTI A TRHU PRÁCE (Správa Svetovej banky), 2001. Bratislava: Svetová banka, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku.

Social Protection Committee, 2001: *Report on indicators in the field of poverty and social exclusion*. Brussels: European Commission.

SOPÓCI, J., 2000: K vývoju sociálnej stratifikácie v SR v deväťdesiatych rokoch. In: SOPÓCI, J. (Ed.): *Sociológia a spoločenská zmena*. Bratislava: Stimul, 93 - 108.

SOPÓCI, J. – DŽAMBAZOVIČ, R., 2003: Sociálne nerovnosti a chudoba. In: SOPÓCI, J. a kol.: *Slovensko v deväťdesiatych rokoch: osem pohľadov*. Bratislava: Univerzita Komenského, 154 - 180.

STROBEL, P., 1996: From Poverty to Exclusion: A Wage-Earning Society or Society of Human Right? In: *International Social Science Journal*, 148, 2, 173 - 189.

Sustainability and Equity: A Better Future for All, 2011. New York: UNDP.
Dostupné: <http://hdr.undp.org/en/reports/>

ŠEBOVÁ, M. (Ed.), 2004: *Otázky merania chudoby*. Bratislava: FES.

ŠUBRT, J. – BALON, J., 2010: *Soudobá sociologická teorie*. Praha: GRADA.

TAYLOR-GOOBY, P. (Ed.), 2004: *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press.

THEODORE, N. – PECK, J., 2000: Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. In: *Policy & Politics*, 29, 1, 81 - 98.

TSAKLOGLOU, P. – PAPADOPOULOS, F., 2002: Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European countries. In: *Journal of European Social Policy*, 2002, 12, 3, 211 - 225.

UN, 2011: *The Millennium Development Goals Report 2011*. Dostupné: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

VALENTOVÁ, M., 2003: *Evropský sociální monitoring: jak uchopit sociální kvalitu*. Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

VANHERCKE, B., 2010: Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC Adequacy and Impact Re-assessed. In: MARLIER, E. – NATALI, D. (eds.): *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.

VAN BERKEL, R. – MOLLER, I. (eds.), 2002: *Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: The Policy Press.

VAŠEČKA, M. (Ed.), 2002: *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: IVO.

VESELÝ, A., 2007: Analýza a vymezení problému. In: VESELÝ, A. – NEKOLA, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: SLON, 191- 234.

VLEMINCKX, K. – BERGHMAN, J., 2001: Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implication. In: MAYES, D. G. – BERGHMAN, J. – SALAIS, R. (eds.): *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham: Globalization and Welfare, 27 - 46.

VOGEL, J., 1990: Social Indicators: A Swedish Perspective. In: *Journal of Public Policy*, 9, 439 - 444.

WEISS, C. H., 1999: The Interface Between Evaluation and Public Policy. In: *Evaluation*, 5, 4, 468 - 486.

WHELAN, C. – MAÎTRE, B., 2008: “New” and “Old” Social Risks: Life Cycle and Social Class Perspectives on Social Exclusion in Ireland. In: *The Economic and Social Review*, 39, 2, 131 - 156.

WINKLER, J. – KLIMPLOVÁ, L., 2010: Nová sociální rizika na trhu práce: problémy a (nebo) politická agenda? In: WINKLER, J. – KLIMPLOVÁ, L. (eds.): *Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky*. Brno: MU, 5 - 7.

ZAPF, W., 2000: Social Reporting in the 1970s and in the 1990s. In: *Social Indicators Research*, 51, 1 - 15.

ZEITLIN, J., 2010: Toward a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination. In: MARLIER, E. – NATALI, D. (eds.): *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Brussels: P.I.E. Peter Lang, 253-273.

○ AUTOROCH

Daniel Gerbery vyštudoval sociológiu na FF UK v Bratislave, kde získal aj doktorát. Venuje sa sociologickým analýzám sociálnej politiky a sociálneho štátu, otázkam chudoby a sociálneho vylúčenia. Je autorom viacerých odborných publikácií a textov s týmto tematickým zameraním, ako editor sa podieľal na publikácii *Kniha o chudobe. Spoločenské súvislosti a verejná politika (2007)* a *Potrebuje sociálny štát? Úvahy (nielen) o verejnej politike (2011)*. Pôsobí na Katedre sociológie FF UK v Bratislave a na Inštitúte pre výskum práce a rodiny v Bratislave.

Roman Džambazovič pôsobí ako odborný asistent na katedre sociológie FF UK v Bratislave. Dlhodobo sa venuje témam chudoby, sociálneho vylúčenia, marginalizovaným skupinám, sociálnym deviáciám a sociálnym problémom. O týchto témach prednáša a publikuje doma aj v zahraničí. Je autorom monografie *Chudoba na Slovensku. Diskurz, rozsah a profil chudoby (2007)* a spolueditorom publikácií *Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe (2006)*, *Sociálne deviácie a kriminalita ako aktuálne spoločenské problémy (2008)* a *Sociálne indikátory a sociálny monitoring: súčasný stav a výhľady do budúcnosti (2011)*.

ZOZNAM TABULIEK A SCHÉM

Tabuľka 1: Vzťah medzi sociálnou exklúziou a sociálnou inklúziou v oblasti sociálnej politiky	31
Tabuľka 2: Porovnanie akcentov v spoločných cieľoch EU v oblasti boja proti sociálnemu vylúčeniu v dvoch obdobiach Lisabonskej stratégie	35
Tabuľka 3: Zmeny v intervenčných paradigmách	46
Tabuľka 4: Modely sociálnej inklúzie v oblasti integrácie na trhu práce a redistribúcie	47
Tabuľka 5: SWOT analýza Správy o sociálnej situácii obyvateľstva v SR,	97
Tabuľka 6: SWOT analýza Národných indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia v SR	101
Schéma 1: Inovácie v procesoch SMaRT na Slovensku.	104

MENNÝ INDEX

ANDREWS, F. M.	78, 81
ARMINGEON, K.	98
ARMSTRONG, K. A.	87, 97
ATKINSON, A. B.	23, 25, 27, 65, 67, 68, 104
ATKINSON, R.	24, 32
ATKINSON, T.	62, 63-65, 67, 68, 87
BALON, J.	12
BARBIER, J. C.	44
BAUMAN, Z.	24
BECK, U.	11-12
BEN-ARIEH, A.	66, 70
BERKEL, van R.	42, 43, 44
BERGER-SCHMITT, R.	82, 83
BERGHMAN, J.	20, 24
BONOLI, G.	12, 13, 14, 16, 98
BOOHER, D. E.	82
BOULANGER, P.-M.	71
BÖHNKE, P.	25, 27
BURCHARDT, T.	20, 21, 24
BÚTORA, M.	89

CANTILLON, B.	63-65, 68
CERAMI, A..	18
COBB, C.	66, 75, 80
CRISP, R.	50
DALY, M.	27, 32-35, 97
Da VOUDI, S..	32
De La PORTE, C.	39
DOSTAL, J. M.	49-51
DIECKHOFF, M.	36
DŽAMBAZOVIČ, R.	20, 22, 64, 68-69, 87, 89-92, 98-100, 101
ESPING-ANDERSEN, G..	11-12, 80, 98
FERGE, Z.	92
FERRERA, M..	33, 55
FLETCHER, D. R..	50
FORET, M.	74, 77
FRASER, H.	38, 40, 58, 97
FREEMAN, H. E.	76
FRIEDMANN, J.	23
GALLIE, D.	28, 36
GELISSEN, J.	23
GERBERY, D.	20, 64, 68-69, 83, 89, 91-92, 100, 101, 102
GUDMUNDSSON, H.	67, 69, 82

HANDLER, J.	53
HANESCH, W.	52-53
HALL, P.	46
HALMAN, L.	23
HEIKKILÄ, M.	44
HOLEC, R.	74
HUBER, E.	15
HVINDEN, B.	44
IASIELLO, B.	65, 80
ILLNER, M.	74, 77
INNES, J. E.	82
KELLER, J.	12, 15, 16
KILDAL, N.	49, 52
KLIMPLOVÁ, L.	12, 15, 18
KOK, W.	34
KOLLÁR, M.	89
KROEGER, S.	39-40
KRONAUER, M.	19
KUSÁ, Z.	66, 86-87, 103
LAND, K. C.	69, 73, 75-76, 78
LE GRAND, J.	20, 21, 24
LEHTONEN, M.	71-72, 82

LEPIANKA, D.	23
LEVITAS, R.	28-30
LODEMEL, I.	50-51
MABBETT, D.	37
MAÎTRE, B.	17
MANNHEIM, K.	28
MARADA, R.	24
MARCINČIN, A.	28
MARCINČINOVÁ, E.	28
MAREŠ, P.	20, 24, 30, 31, 46, 47, 63, 67, 83, 88
MARLIER, E.	33-34, 38, 40, 58, 62, 64-65, 68, 97, 104
MARX, I.	13, 44
MATSAGANIS, M.	33
MESEŽNIKOV, G.	89
MOLLER, I.	42-44
MUSIL, J.	10
NOLAN, B.	62, 64, 67, 68
NOLL, H. H.	74, 77, 78, 80, 82, 83
OORSCHOT, van W.	23
PAPADOPOULOS, F.	22-23
PAUGAM, S.	25, 26
PECK, J.	53-54

PERCY-SMITH, J. . . . .	.21-22
PIACHAUD, D. . . . .	.20-21, 24
PINTELON, O. . . . .	.16-17
PRŮŠA, L.	65
RIXFORD, G.	66, 75, 80
ROOM, G.	20
SACCHI, S.	33, 55
SCRIVENS, K..	65, 80
SEN, A. . . . .	.24-26
SERRANO-PASCUAL, A. . . . .	.44-46
SHELDON, E. B.	76
SIROVÁTKA, T. . . . .	.30-31, 46-47
SOPÓCI, J.	91
STEPHENS, J. D.	15
STROBEL, P.	20
ŠUBRT, J.	12
TAYLOR-GOOPY, P. . . . .	.12, 14-15
THEODORE, N. . . . .	.53-54
TOWNSEND, P.	33
TRICKEY, H. . . . .	.50-51
TSAKLOGLOU, P.	22-23
VALENTOVÁ, M.	66-68, 75-76, 84

VANHERCKE, B. . . . .	.38-39, 97
VESELÝ, A.	94
VLEMINCKX, K.	24
VOGEL, J. . . . .	.79, 80-81
WEISS, C. H.	71, 79, 82
WHELAN, C. T.	17
WINKLER, J.	12
ZAPF, W.	75, 77, 78, 80, 82, 83
ZEITLIN, J. . . . .	.34-35



**CENTRUM EXCELENTNOSTI
PRE SPOLOČENSKÉ INOVÁCIE**
Univerzity Komenského v Bratislave