

Daniel Gerbery – Roman Džambazovič: Inovatívne orientácie v sociálnej politike: perspektíva sociálnej inklúzie

Bratislava: Univerzita Komenského 2011, 128 s. ISBN 978-80-223-2998-9

Daniel Gerbery a Roman Džambazovič v tejto knihe usústavňujú svoj výskum zameraný na politiku sociálnej ochrany v európskom a domácom priestore. Zúročujú tak dôkladné poznanie komparatívnych výskumov vývoja politik sociálnej ochrany v Európe a vývoja merania chudoby a sociálneho vylúčenia.

Kniha má tri ústredné tematické línie. Prvé dve sa týkajú intelektuálneho a ideologického zázemia a ďalších súvislostí politik sociálnej inklúzie a aktívnych politik. Treťou líniou sú otázky merania a posudzovania efektov vykonávaných politik ako súčasti a podmienky inteligentnej verejnej politiky. Týmto trom líniám zodpovedajú tri kapitoly práce.

Prvá kapitola má názov *Sociálna inklúzia a sociálna exklúzia: sociologická reflexia inovatívneho potenciálu*. Začína priblížením problémov charakterizujúcich spoločenský kontext, v ktorom sa sociálna inklúzia objavuje ako koncept a cieľ sociálnej politiky. Autori vykresľujú zmeny spoločenského kontextu v kategóriách nových a starých sociálnych rizík. Tieto kategórie uchopujú dôsledkovú rovinu procesov, ktorými západné spoločnosti a ich systémy sociálnej ochrany prechádzali od 70. rokov v dôsledku masovejšieho nástupu žien na trh práce a najmä v dôsledku deindustrializácie, ekonomickej deregulácie, rastúcej nezamestnanosti, prekerizácie práce a tlaku na privatizáciu sociálnych rizík. Presun nadbytočnej pracovnej sily z priemyslu do sektora služieb a rastúce problémy súvisiace s hľadaním a udrzaním práce si vyžiadali nové typy intervencií a väčší dôraz na poskytovanie služieb („naučiť loviť rybu“) ako na transfery („dať rybu“). Autori medzi nové intervencie radia rôzne druhy služieb, ktoré rozvíjajú žiaduce schopnosti uchádzačov o prácu, či uľahčia zotrvanie v zamestnaní, napr. podporou predškolskej starostlivosti. Periodizácia starých a nových rizík a sociálnopolitických odpovedí na tieto riziká v našich podmienkach nemusí byť najadekvátnejším uchopením vývoja. Možno len privítať, že sami autori sa ku koncepcii nových a starých sociálnych rizík stavajú opatrne a uvažlivo. Už preto, že „nové“ sociálne intervencie vo forme služieb sa u nás veľmi výrazne uplatňovali aj pred rokom 1989, a to v často v rozvinutejšej podobe, než aká je charakteristická pre „postindustriálnu“ súčasnosť. Viaceré z týchto služieb: detské jasle, sanácia bývania či zdravotná asistencia a sociálna práca so znevýhodnenými skupinami dočasne alebo úplne zanikli, alebo stratili sociálny charakter.

V druhej časti prvej kapitoly sa autori venujú geneológii pojmov sociálne vylúčenie a sociálne začleňovanie v európskej sociálnej politike a ich významu pre analýzu sociálnych problémov a praktické nastavenie sociálnych politik. Čitateľovi ponúkajú cenný prehľad teoretických úvah spojených s týmito

konceptmi presadzujúcimi mnohorozmerný a procesuálny pohľad na sociálnu realitu, ako aj očakávaní spojených s politikou, ktorú tieto koncepty rámujú. Autori sa tu predovšetkým opierajú o štúdie, ktoré majú konceptuálno-analytické zameranie a o čosi menej pozornosti venujú politicko-mocenskému pozadiu konceptuálneho vývoja. To však neznamená, že autori prehliadajú miesto sociálnej inklúzie ako politickej agendy EÚ, presnejšie Európskej komisie. Čitateľa prevedú dejinami tejto agendy a zoznámia ho s otvorenou metódou koordinácie, ktorá má/mala slúžiť odborne podloženej a reflektovanej tvorbe sociálnych politík a ich porovnávaní a prispôsobovania tak, aby smerovali k spoločným cieľom.

Koncept sociálnej inklúzie môžeme aj z tohto pohľadu vidieť ako súčasť a nástroj zápasu niekdajšieho vedenia Komisie za posilnenie sociálneho profilu EÚ ako Európy pre všetkých, z ktorej „nik nevypadáva“. Agendu sociálnej inklúzie môžeme chápať aj ako cielene podporovaný protiprúd sociálnopolitického myslenia voči premenám sociálneho štátu, ktoré autori nasledujú A. Ceramiho charakterizujú ako dôraz na individualizáciu rizík, privatizáciu a monetarizáciu sociálnopolitických opatrení a odklon od univerzalizmu.

Výsledky tohto zápasu sú nejednoznačné. Na jednej strane možno súhlasiť s citovaným tvrdením írsky sociologičky Mary Dalyovej, že nové koncepty ako sociálna inklúzia spolu s chýbajúcimi vlastnými sociálnopolitickými tradíciami umožnili Európskej komisii legitimizovať Európsku úniu ako dôležitého aktéra sociálnej politiky, ktorý prináša nové perspektívy. (s. 33) Na druhej strane by bez reflexie nemalo zostať to, že nové perspektívy môžu byť prijaté formálne a môžu sa stať súčasťou jazyka sociálnej politiky, no bez toho, aby boli premietnuté do praktických opatrení politiky sociálnej ochrany. Pri mnohorozmernom koncepte sociálnej inklúzie je jeho „premietnutie“ do sociálnopolitickej praxe veľmi náročnou organizačnou, kompetenčnou a koordinačnou úlohou. Varovanie Sena a ďalších autorov, že nové pojmy sa budú využívať len ako lingvistická obmena existujúcich pojmov bez toho, aby to malo významnejší praktický prínos, je stále aktuálne. Či a ako sa prihlásenie k politike sociálneho začleňovania účinne premieta do praktických opatrení, je otázkou, ktorá prekračuje záber tejto práce.

V druhej kapitole *Sociálna inklúzia a princíp aktivácie* autori skúmajú rôzne podoby paradigmy aktivácie v sociálnej politike, ich ideologické a politické zázemie a praktické podoby najmä v oblasti politiky zamestnanosti a garantovaného minimálneho príjmu. Autori približujú kritickú analýzu zmien v paradigme intervenčných politík Serrano-Pascuala a trojdimenzionálne modely, ktoré sú predpokladom uplatňovania politík sociálnej inklúzie (rozmer ochrany príjmu, zamestnateľnosť cez flexibilizáciu a investície do rozvoja sociálneho a ľudského kapitálu a podpora sociálnej a politickej participácie). Autori približujú početné konceptualizácie a reflexie aktívnych politík a ukazujú, že

presun dôrazu na aktiváciu má rôzne podoby a nie vždy sa spája s trendom individualizácie rizík a vyvážovaním štátu zo záväzkov voči občanom. Treba oceniť, že dostatočnú pozornosť venujú programom, ktoré vyžadujú odpracovanie dávok sociálnej pomoci, pre ktoré sa zaužívala skratka workfare. Tento typ aktivácie je často spojený s moralizujúcim diskurzom o príčinách a dôsledkoch chudoby. Džambazovič s Gerberym zdôrazňujú, že koncept workfare predstavuje závažný zásah do princípu garancie minimálneho príjmu, a preto by jeho predpoklady aj dôsledky mali byť podrobené kritickému skúmaniu, a približujú takéto výskumy realizované v zahraničí. Autori sú všeobecne veľmi zdržanliví v hodnotiacich súdoch, v prípade workfare paradigmy aktivácie je ich postoj rovnako zreteľný ako podložený. Konštatujú, že workfare môže viesť „k narušeniu rovnováhy medzi právami a povinnosťami, čo sťažuje proces plnohodnotného začleňovania do spoločnosti“. (s. 54)

Ďalšia časť druhej kapitoly sa venuje koncepcii aktívnej inklúzie. Tento normatívny koncept a organizačný princíp začleňovania prostredníctvom integrovaného trojpilierového prístupu sa v predvečer hospodárskej krízy pokúsilo nastoliť Odporúčanie Komisie č. 867/2008 o aktívnej inklúzii osôb vylúčených z trhu práce. Tento inovačný návod nemal takmer odozvu v sociálnej politike Slovenskej republiky, no naďalej predstavuje „inovačný návod“ pre komplexný prístup v politike sociálnej ochrany a ucelené argumentačné zdôvodnenie toho, že ochrana dostatočného príjmu je integrálnou súčasťou podpory aktívneho života.

Tretia kapitola *Trendy v sociálnom monitoringu a reportingu – dôsledky pre politiky sociálnej inklúzie* je najrozsiahlejšia. Skladá sa z dvoch častí: *Sociálne indikátory ako základ stratégie SMART* a *Sociálny monitoring a reporting na Slovensku*. Šikovní skratka SMART(= bystrý) má povzbudzovať a dekorovať verejnú politiku, ktorá zodpovedá konceptu spoločnosti schopnej sebareflexie a sebaopravovania. Vykonávanie takej verejnej politiky nie je mysliteľné bez sociálnych indikátorov, ktoré predstavujú dôležitý nástroj monitorovania stavu a vývoja sociálnych javov a nástroj hodnotenia účinnosti sociálnej politiky. Sociálne javy môžeme opísať pomocou rôznych indikátorov a toto množstvo možností kladie veľké nároky na ich výber. V prvej časti kapitoly autori skúmajú faktory, ktoré vstupujú do rozhodovania o výbere indikátorov. Upozorňujú čitateľa, že sociálne indikátory sú vždy kompromisom medzi teoretickými koncepciami, empirickými možnosťami a v neposlednom rade kompromisom s politickou vôľou a túto ich črtu je potrebné zohľadňovať pri interpretácii údajov.

Autori sa ďalej venujú metodologickým požiadavkám (jednoznačná interpretácia, zrozumiteľnosť, transparentnosť, hodnovernosť atď.), ktoré zvyšujú adekvátnosť indikátorov ako nástrojov „bystrej“ politiky, a uvažujú o ich potencii stať sa činiteľom zmeny vo verejnej politike (najmä v súvislosti

s medzinárodnými porovnaniami a záväzkami ich používania). Za osobitne užitočné považujem ich priblíženie rozborov rôznych funkcií využitia indikátorov vrátane politickokontrolnej, verejnovzdelávacej, komunikačnej a občiansko-posilňujúcej funkcie. Debata o funkciách indikátorov naznačuje odpoveď na jednu z otázok položených v knihe, a to, že inovačný potenciál nových konceptov sa nemôže v sociálnej politike neprejavíť bez toho, že získajú uznanie dostatočne silných sociálnych aktérov, ktorí budú nimi usmerňovaný dizajn sociálnej politiky vyžadovať.

Časť tretej kapitoly Sociálny monitoring a reporting na Slovensku sústreďuje pozornosť najmä na obdobie posledného desaťročia a približuje novodobú históriu používania európskych (spoločných) indikátorov a pokusy o vytvorenie sústavy národných indikátorov merania chudoby a sociálnej exklúzie. Obaja autori sú tu súčasne v pozícii pozorovateľov a aj praktických účastníkov nielen na monitorovaní a reportingu, ale aj na jednom z mála projektov konštrukcie národných indikátorov chudoby a sociálneho vylúčenia. Autori v tejto časti kriticky reflektujú „nevyužitú šancu akademických sociológov venovať sa monitoringu sociálneho rozvrstvenia“. Na prekvapenie (súvisiace s ich dôvernou znalosťou pomerov na Slovensku) si ale nevšímajú organizačno-inštitucionálne podmienky vykonateľnosti monitorovania sociálno-ekonomickej situácie a životných podmienok obyvateľstva vrátane zmien v organizačnej základni rezortných výskumných ústavov, ktoré majú monitorovať efekty verejných politík a zhromažďovať podklady pre politické rozhodovanie v sociálnej oblasti. Priekopnícke uplatnenie SWOT analýzy v oblasti nástrojov monitoringu a reportingu verejných politík dáva bez analýz organizačných možností podmienok rozhodovania v cykle verejných politík len čiastkový obraz bariér uplatnenia inovácií v oblasti sociálnej ochrany.

Kniha poskytuje dôkladnú orientáciu v skúmanej problematike, je argumentačne jasná a čitateľsky priateľská, a to aj vďaka vizualizáciám konceptov prostredníctvom ich ekonomických, sociálnych a politických dimenzií, respektíve procesov, ktoré ich ovplyvňujú. Po jej dočítaní mám však pocit, že autori svoj v mnohom brilantný text ukončili predčasne a zostali dlžní zodpovedanie viacerých otázok vrátane otázky, či koncept sociálnej inklúzie môže usmerniť reformy sociálnej politiky. Tento pocit mám pre už naznačenú obmedzenú pozornosť autorov k inštitucionálnym a politickým súvislostiam prípravy, vykonávania a hodnotenia politiky sociálnej ochrany. Bez výhrad súhlasím s autormi, že precízna konceptuálna práca a práca na indikátoroch chudoby a sociálneho vylúčenia je nutnou podmienkou sociálnej politiky so zabudovanou schopnosťou sebanápravy a vylepšenia. Na druhej strane však nemôžem prijať idealistický predpoklad, ktorý pre menej skúseného čitateľa môže vyplývať z orientácie práce na skúmanie vplyvu pojmov a ich chápania ako faktorov vývoja. Pomenovanie sociálnych problémov a návrhy

sociálnopolitických opatrení nevstupujú do dialógu v autonómnom poli intelektuálneho uvažovania, ako práca nepriamo naznačuje, ale v zložitom a menlivom priestore organizačných a materiálnych zdrojov a nerovnako silných aktérov a ich záujmov. Sociálne problémy a návrhy ich riešenia môžu mať silných a slabých hovorcov a silnú, ale aj žiadnu inštitucionálnu oporu. To, čo ako tlak pociťuje akademická obec či samotní občania, sa môže ale nemusí pretaviť do politickej objednávky inovácií.

Hoci čitateľ nemusí v práci nájsť všetky odpovede, ktoré očakáva, nájde v nej solídnu pojmovú výbavu pre kritické rozmýšľanie o existujúcich politikách sociálnej ochrany a kompetentnú účasť vo verejných diskusiách o ich smerovaní. A uschopnenie pre účasť na hľadaní lepších riešení ťažkostí ľudského života má zvyčajne väčšiu cenu ako hotové odpovede.

Zuzana Kusá
Sociologický ústav SAV, Bratislava