

**KONCEPCIA SOCIÁLNEJ INKLÚZIE-
VYBRANÉ OTÁZKY**

DANIEL GERBERY
SYLVIA PORUBĀNOVÁ
KVETOSLAVA REPKOVÁ

Koncept sociálnej inklúzie – vybrané otázky

Daniel Gerbery - Sylvia Porubánová - Kvetoslava Repková

(Rodina a práca 2/2005, Bratislava, marec 2005)

Úvod

Zámerom ďalšieho čísla nášho bulletinu je sprostredkovať niektoré kľúčové otázky týkajúce sa politiky sociálnej inklúzie v širšom európskom kontexte. Čitateľa oboznámime s európskou dimenziou konceptu sociálnej inklúzie v nadväznosti na uplatňovanie Otvorenej metódy koordinácie a s niektorými pojmovými otázkami v tejto oblasti. V nadväznosti na uvedené sa budeme venovať vybraným syndrómom, mýtom a paradoxom rozšíreným v súvislosti s chápaním chudoby a sociálneho vylúčenia v slovenských i európskych podmienkach. Napokon sprostredkujeme niekoľko kľúčových informácií a úvah týkajúcich sa imigračného fenoménu v kontexte sociálnej inklúzie, najmä z hľadiska konceptualizácie tejto témy v domácich podmienkach.

Kľúčové slová: sociálna inklúzia, otvorená metóda koordinácie, chudoba, sociálne vylúčenie, vylúčenie na trhu práce, imigrácia/imigranti

Summary

The Social Inclusion Concept – Selected Issues

The purpose of next issue of our bulletin is to present some key questions related to social inclusion policy in a broader European context. Our first contribution is to discuss European dimension of the social inclusion concept in relation to open method of coordination and some conceptual issues. In next part we deal with syndromes, myths and paradoxes that are widespread in common understanding of poverty and social exclusion. Finally we offer some key information concerning relationship between phenomenon of immigration and social exclusion in term of its conceptualization in conditions of our country.

Key words: social inclusion, open method of coordination, poverty, social exclusion, social exclusion in labour market, migrants/immigrants

Politika sociálnej inklúzie v EÚ

Daniel Gerbery

Cieľom nasledujúceho textu je predložiť do diskusie niekoľko postrehov ohľadom politiky sociálnej inklúzie v širšom európskom kontexte. Jeho ambíciou nie je podať ucelený obraz problematiky sociálnej inklúzie, ale reflektovať niektoré zaujímavé momenty z hľadiska teórie sociálnej politiky.

Za jeden z dôvodov, prečo je potrebné koncipovať koherentnú politiky sociálnej inklúzie, sa považuje skutočnosť, že skúsenosť chudoby a sociálneho vylúčenia je silno spojená s negatívnymi postojmi k spoločnosti a s väčšou nespokojnosťou s demokraciou (Paugam, Gallie 2001). Predpokladá sa, že oslabenie sociálnych väzieb a skúsenosť viacnásobnej deprivácie môžu generovať také postoje a normy správania, ktoré nie sú v súlade so spoločenským záujmom. “Rozšírené seba-vnímanie marginalizácie môže ohroziť sociálny poriadok a stabilitu spoločnosti”.¹ Pojmový pár sociálna exklúzia/sociálna inklúzia tak v politickej rovine môže implikovať holistickú predstavu spoločnosti, v ktorej je sociálna súdržnosť podkopávaná polarizáciou nerovností. Táto durkheimovská re-interpretácia problematiky chudoby a sociálneho vylúčenia je v súčasnosti charakteristická pre sociálnu agendu EÚ.

Podľa Amitsis et al (2003), v diskurze o sociálnej inklúzii ako sociálno-politickom koncepte možno rozlíšiť dva interpretačné modely, z ktorých jeden sa zameriava viac na otázky sociálno-politickej teórie, druhý na sociálno-politické konzekvencie:

- Prvý sa vzťahuje k teórii sociálnej politiky a k potrebe prekonať hranice medzi otázkami chudoby a boja proti chudobe. Zástancovia toto interpretačného modelu používajú pojem sociálnej inklúzie ako protiklad voči pojmu sociálne vylúčenie. Obe pojmy využívajú na popis sociálneho rozdelenia v západných spoločnostiach. Aplikácia pojmu sociálna inklúzia je tu vyvolaná *novými potrebami a novými podmienkami* v oblasti sociálnej politiky, umožňuje lepší popis aktuálnej situácie a zabezpečenie vhodných nástrojov pre relevantné politiky.
- Zástancovia druhého interpretačného modelu sa k pojmu sociálna inklúzia (a sociálne vylúčenie) stavajú kriticky. Nespochybujú síce prínos tohto pojmu pre sociálny výskum, ale zameriavajú sa predovšetkým na jeho sociálno-politické implikácie na národnej i európskej úrovni. Podľa tohto prístupu sociálnou inklúziou sa kladie príliš veľký dôraz na abstraktné sociálne procesy, čím sa znižuje význam “klasického” uvažovania o chudobe. Navyše, diskusie o sociálnej inklúzii sú zamerané na kvalitatívne štandardy a ciele európskych sociálnych štátov, čo ich izoluje od

¹ European Foundation for the Improving Living and Working Conditions (2004): Perceptions of social integration and exclusion in an enlarged Europe, s.1.

kvantitatívnych cieľov redukcie chudoby prostredníctvom uplatňovania schém zabezpečenia minimálneho príjmu a prostredníctvom určenia oficiálnej hranice chudoby.

Je to práve oblasť sociálno-politických konzekvencií uplatňovania konceptu sociálnej inklúzie, ktorá najčastejšie rozdeľuje sociálnych vedcov, politikov a ďalších aktérov v ich názoroch na výhody, resp. nevýhody, ktoré tento koncept prináša. Keďže sociálne vylúčenie ako teoretický koncept ide “za” monetárne a materiálne indikátory nepriaznivej životnej situácie, jeho použitie mení aj sociálno-politický náhľad na funkcie moderného sociálneho štátu. Dôraz je kladený na “aktívny” sociálny štát ako na protiklad “pasívneho” sociálneho štátu, ktorý sa koncentroval predovšetkým na kompenzáciu straty príjmu. (Povojnové sociálne štáty v západnej Európe boli príkladom systémov, výrazne zameraných na redistribúciu príjmov.) Aktívny sociálny štát využíva celú škálu nástrojov na predchádzanie sociálnemu vylúčeniu a znižovanie závislosti na verejných programoch náhrady príjmu.

Dôraz na integrovaný a koherentný charakter politik inkluzie je v dokumentoch venujúcich sa európskej sociálnej politike zdôvodňovaný skutočnosťou, že ich cieľom nie je len doplniť príjem osôb do určitej spoločensky akceptovanej hranice, ale vytvoriť podmienky pre participáciu na ekonomickom a sociálnom živote. Programy ochrany a náhrady príjmu, zabezpečenia minimálneho príjmu nie sú v tomto kontexte vždy postačujúce. Jednou z hlavných línií tohto prístupu je vo viacerých členských štátoch EÚ integrácia prostredníctvom trhu práce. Ukazuje sa však, že takýto spôsob inklúzie musí byť sprevádzaný širokou paletou ďalších nástrojov. Sociálna inklúzia zabezpečovaná predovšetkým (alebo výlučne) prostredníctvom trhu práce sa môže míňať predpokladaným účinkom hneď z viacerých dôvodov. Na strane jednej, osoby vystavené situácii sociálneho vylúčenia majú sťažnenú pozíciu pri hľadaní si zamestnania, pretože ich “profil” veľmi často nevyhovuje požiadavkám kvalifikácie, produktivity a flexibility. V porovnaní s “integrovanými” pracovníkmi s kontinuálnou pracovnou históriou je pre nich ťažšie obstať v konkurenčnom prostredí (hlavne v oblasti produktivity a flexibility). Na strane druhej, trh práce je v každej spoločnosti segmentovaný, jeho súčasťou sú aj sekundárne trhy práce so slaboplatenými zamestnaniami bez dostatočnej sociálnej ochrany. Zamestnanie samo osebe teda ešte nemusí zabezpečovať inklúziu. Deliacia čiara medzi kategóriami vylúčení – začlenení nevedie len medzi svetom práce a svetom mimo nej, ale nájdeme ju aj na trhoch práce.

Konceptualizácia sociálnej inklúzie musí v sebe nevyhnutne zahŕňať aj “európsku” dimenziu, pretože boj proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe (spolu s vývojom teoretického backgroundu) sa do viacerých členských krajín dostal práve prostredníctvom aktivít EÚ. To so sebou prináša aj celý rad problémov. Koncept sociálnej inklúzie je síce teoreticky fundovaný poradnými orgánmi expertov pri európskych inštitúciách, jeho chápanie a “uchopenie” sa však medzi jednotlivými členskými štátmi líši. Výsledkom sú často všeobecne a vágne formulované definície, ktorých ambíciou nie je presne vymedziť ciele zamýšľaných aktivít, ale zastrešiť existujúcu rôznorodosť vnímania problému exklúzie/inklúzie na európskej úrovni. Legislatívne kompetencie inštitúcií EÚ v oblasti sociálnej inklúzie sú veľmi obmedzené, takže ich aktivity sú väčšinou zamerané na hľadanie minimálneho konsenzu, podporu budovania inštitucionálneho backgroundu a stanovovanie politických cieľov, ktoré by mali byť pre členské štáty záväzné. Princíp subsidiarity, zaradený do zmluvy

z Maastrichtu, totiž umožňuje inštitúciám EÚ zasahovať do oblasti inklúzie až vtedy, keď sa ukáže, že členské štáty nie sú schopné riešiť problémy vlastnými silami, na národnej úrovni.

Jedným z nástrojov uplatňovaným v oblasti sociálnej inklúzie je *Otvorená metóda koordinácie*. *Otvorená metóda koordinácie* predstavuje špecifický nástroj politickej intervencie, ktorý mení povahu vývoja v oblastiach jej použitia. V rámci EÚ sa dlho hľadal spôsob (niekedy aj metódou pokusu a omylu) vzájomnej spolupráce v oblastiach, ktoré z nejakého dôvodu nepodliehali európskemu právu, a v ktorých bol eminentný záujem o určitú formu koordinácie krokov. Otázky sociálneho vylúčenia, zamestnanosti, dôchodkov boli a stále sú citlivou témou z hľadiska kompetencií a stanovovania cieľov. *Otvorená metóda koordinácie* je metóda spolupráce dizajnovaná spôsobom, ktorý na jednej strane podporuje konvergenciu v špecifických oblastiach systémov sociálnej ochrany, na strane druhej rešpektuje autonómiu členských štátov. Jedná sa o postup, ktorý dokáže splniť očakávania rôznych názorových skupín ohľadom delby právomocí a miery spolupráce. *Otvorená metóda koordinácie* nie je záväzným právnym nástrojom, má za cieľ šírenie najlepších praktík v danej oblasti, má napomáhať dosahovaniu väčšej konvergencie členských štátov smerom ku schváleným cieľom EÚ. Proces *Otvorenej metódy koordinácie* zahŕňa štyri nasledujúce nástroje:

- fixovanie cieľov na úrovni EÚ, vytvorenie časových plánov na ich dosahovanie v krátkodobom, strednodobom a dlhodobom horizonte,
- vytvorenie kvalitatívnych a kvantitatívnych indikátorov,
- transformácia cieľov EÚ do národných a regionálnych politík s rešpektovaním špecifik, ktorým musia čeliť,
- monitorovanie, hodnotenie, peer review.

Potreba rozvíjania špecifickej komunitnej metódy bola zdôraznená na summite v Lisabone a nasledovne na summite v Nice, kde bolo dohodnuté, že politiky boja proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe by mali byť založené na Otvorenej metóde koordinácie, kombinujúc národné akčné plány a program prezentovaný Európskou komisiou, ktorý by mal podporiť kooperáciu v tejto oblasti. Zjednodušene môžeme povedať, že uplatnenie Otvorenej metódy koordinácie na oblasť boja proti sociálnemu vylúčeniu pozostáva z dvoch hlavných častí: z vypracovania národných akčných plánov inklúzie a z ich hodnotenia Európskou komisiou (tie sú doplnené akčným plánom na podporu spolupráce medzi členskými štátmi). Podľa Ferreru, Sacchi (2002) takéto procesy vytvárajú dôveru a kooperatívne orientácie medzi účastníkmi, podporujú dynamiku vzájomného učenia. V tomto zmysle má Otvorená metóda koordinácie silný potenciál pre ovplyvňovanie politického vývoja., najmä v porovnaní s odporúčaniami alebo klasickou medzivládnu spoluprácou, ako ju môžeme vidieť v OECD.

Spôsob, akým je sociálne vylúčenie tematizované európskymi inštitúciami, sa postupom času menil. Viacerí autori poukazujú na skutočnosť, že sociálne vylúčenie je stále väčšinou

interpretované v súvislostiach trhu práce, sociálna integrácia je konštruovaná ako integrácia na trh práce. Dokumenty EÚ síce uznávajú skutočnosť, že ide o mnohvrstevnatý proces, najväčší dôraz sa však kladie na platenú prácu ako mechanizmus integrácie. Levitas (1996) hovorí v tomto prípade o vzniku nového hegemonného durkheimovského diskurzu, ktorý ignoruje tému neplatennej práce a zastiera nerovnosti medzi platenými pracovníkmi. V prípade, ak sa sociálna integrácia uskutočňuje predovšetkým alebo výlučne prostredníctvom trhu práce (teda prostredníctvom platenej práce), nezachytáva oblasť neplatennej práce.² Vnímanie trhu práce ako výlučného kanálu sociálnej integrácie zastiera aj skutočnosť, že pracujúce osoby môžu takisto zažiť chudobu alebo stav sociálneho vylúčenia, že trh práce je segmentovaný a existujú v ňom pracovné miesta s nízkym ohodnotením, nedostatočnou sociálnou ochranou a zlými pracovnými podmienkami.

Možno identifikovať významný posun od diskusie o boji proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu k politicky zdôvodňovanej potrebe systematickej kohorentnej politiky sociálnej inklúzie. Hľadať diferencie medzi pojmom “boj proti sociálnemu vylúčeniu” a pojmom “politika sociálnej inklúzie” sa môže zdať zbytočné. Vskutku, ide akoby o dve rôzne pomenovania pre ten istý cieľ. Negatívna konotácia prvého a silný pozitívny náboj druhého slovného spojenia však nie je len záležitosťou sémantickou. Proti sociálnemu vylúčeniu sa kladie sociálna inklúzia. Znížiť riziko sociálneho vylúčenia ešte automaticky neznamená hovoriť o programoch začleňovania. Sociálna inklúzia v sebe nesie predstavu želateľného stavu spoločnosti, ktorá má silnejší normatívny náboj, než je tomu v prípade slovného spojenia “boj proti sociálnemu vylúčeniu”. Tento jemný odtieň korešponduje s ľahko identifikovateľnou snahou niektorých európskych inštitúcií o “vytváranie” skutočnosti (pozitívna akcia), nielen o “zamedzenie” nežiaducich javov (negatívna akcia). Leibfried a Pierson (1995) upozorňujú v tejto súvislosti na skutočnosť, že európske inštitúcie, ktoré raz vznikli, majú prirodzenú tendenciu rozširovať pole svojej pôsobnosti o nové ciele a oblasti, čo vedie k transformácii suverénnych sociálnych štátov na súčasť viac - úrovňového systému sociálnej politiky. Podľa týchto autorov EÚ prešla procesom premeny medzinárodnej organizácie, ktorá vytvárala priestor na medzivládne vyjednávanie, na vysoko inštitucionalizovanú nadnárodnú entitu so signifikantnou schopnosťou modifikovať národné sociálne politiky a rozvíjať vlastné. V sociálnej politike síce neprebíha jednoduchý priamočiary proces “odovzdávania”

² Ide o špecifické kategórie ľudí – osoby so zmenenou pracovnou schopnosťou, osobami s rodinnými povinnosťami mimo poskytovaných štátnych dávok a pod.

kompetencií na vyššiu organizačnú úroveň, avšak možno identifikovať jasný externý trend oslabovania teritoriálneho konceptu sociálneho štátu.

Literatúra:

1. Amitsis, G., Berghman, J., Hemerjick, A., et al., 2003: Connecting Welfare Diversity Within the European Social Model. Background Report prepared for the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union. Ioannina, Greece.
2. European Foundation for the Improving Living and Working Conditions (2004): Perceptions of social integration and exclusion in an enlarged Europe. Dublin.
3. Ferrera, M., Sachchi, S., 2002: Open co-ordination against poverty: the new EU social inclusion process. In: Journal of European Social Policy, Vol.12 (3).
4. Gallie, D., Paugam, S., 2002: Social Precarity and Social Integration. Report for the European Commission based on Eurobarometer 56.1. The European Opinion Research Group, Luxembourg.
5. Leibfried, S., Pierson, P. (eds.), 1995: Between Fragmentation and Integration. Washington: Brookings Institutions.
6. Levitas, R., 1996: The concept of social exclusion and the new Durkhemian hegemony. In: Critical Social Policy, Vol.16 (46).

Výskum chudoby a sociálneho vylúčenia - vybrané syndrómy, mýty a paradoxy

Kvetoslava Repková

Aktuálny výskum chudoby a sociálneho vylúčenia v podmienkach Slovenska charakterizujú určité črty: snaha o *presné pomenovanie, nová konceptualizácia a hľadanie foriem spolupráce rozličných subjektov*. V rámci dizajnovania takéhoto výskumu a následných interpretácií jeho výsledkov považujeme za dôležité dať do povedomia odbornej i laickej verejnosti niektoré fenomény, na ktoré kriticky poukazuje doterajší vývoj v predmetnej oblasti.

▪ Syndróm nepomenovaného

Identifikovanie, resp. priznanie fenoménu chudoby v podmienkach Slovenska sa často spája s obdobím zavádzania tohto pojmu do oficiálnych dokumentov, v tomto prípade v súvislosti s prípravou Memoranda o inklúzii (JIM, schváleného v decembri 2003) a následného Národného akčného plánu sociálnej inklúzie (NAPSI, schváleného v júli 2004). To ale neznamená, že problém chudoby, sociálnej vylúčenosti či ohrozenia ňou reálne predtým neexistoval, že by nebola reflektovaná vyššia pravdepodobnosť ohrozenia chudobou a sociálnym vylúčením u ľudí v určitých situáciách a podmienkach. Identifikácia uvedeného faktu viedla už od konca 80.-tych rokov 20. storočia k tomu, že sa legislatívne konceptualizoval cez oblasť sociálneho zabezpečenia (zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov a jeho vykonávacie vyhlášky) *system sociálnej*

starostlivosti zameraný napr. na pomoc rodinám s deťmi, ťažko zdravotne postihnutým občanom, starým občanom či spoločensky neprispôsobeným jedincom. Predchodcami pojmov “chudobný” či “sociálne vylúčený občan” boli pomenovania “sociálne odkázaný občan”, neskôr v rámci *systému sociálnej pomoci* “občan v hmotnej a v sociálnej núdzi”. Zrejma bola aj prvotná snaha o zachytenie mnohodimenzionality stavu odkázanosti na sociálnu pomoc. Táto viedla k štrukturácii pomoci na oblasť nedostatočnej zabezpečenia príjmami zo zárobkovej činnosti či inými príjmami (hmotná núdza, v zmysle novej koncepcie hovoríme o príjmovej chudobe) a na oblasť uspokojovania sociálnych potrieb ľudí a občianskej participácie (sociálna núdza, v zmysle novej koncepcie hovoríme o sociálnom vylúčení, sociálnej deprivácii, o oslabovaní pút spájajúcich spoločnosť).

▪ **Mýtus predurčenosti**

Vychádza z presvedčenia, že chudobu a sociálne vylúčenie primárne spôsobuje príslušnosť jedinca k určitej skupine ľudí, obyvateľstva vytvorenej podľa určitého znaku (napr. veku, funkčnej spôsobilosti, etnickej príslušnosti). Nepriaznivá životná situácia takéhoto jedinca sa opisuje v termínoch jeho individuálneho zlyhania, problémy sa lokalizujú na neho samotného a následne sa hľadajú cesty individuálnej nápravy, korigovania so snahou dosiahnuť u jedinca “normalizáciu”. Za takto “predurčené” skupiny sa najčastejšie považujú starší ľudia, ľudia so zdravotným postihnutím, príslušníci etnických skupín, osobitne Rómovia.

Mýtus o predurčenosti k chudobe a sociálnemu vylúčeniu určitých jedincov a skupín podľa vopred definovaných znakov vyvracia napr. tzv. “paradox zdravotného postihnutia” (napr. Albrecht, Devlieger, 1999). Odborníci ho definujú ako nesúlad v očakávaniach verejnosti, ako ľudia so zdravotným postihnutím (závažnými funkčnými poruchami) vnímajú kvalitu svojho života a ich samotnou reflexiou. Vo výskume autorov sa napr. zistilo, že vyše 54 % respondentov s funkčnými poruchami ovplyvňujúcimi ich každodenné aktivity a život hodnotilo svoju kvalitu života ako dobrú alebo výbornú.

Zdôrazňovanie predurčenosti k nízkemu ekonomickému a sociálnemu statusu jedincov a celých skupín môže významným spôsobom demoralizovať individuálne úsilie a motiváciu ľudí, oslabovať väzby v komunite a deformovať nástroje verejného úsilia o podporu sociálnej kohézie. Na druhej strane to neznamená, že by sa v súčasnosti nemalo doceňovať zvýšené riziko určitých skupín ľudí k chudobe a sociálnej vylúčenosti spojené čiastočne aj s predchádzajúcim uplatňovaním filozofie predurčenosti.

▪ **Syndróm hladu sýtych**

Ide o preceňovanie významu dostatku príjmu pre sociálne začlenenie ľudí a nedoceňovanie “zdrojov” blahobytu neekonomickej povahy. Vzniká zjednodušeným chápaním chudoby primárne, či skôr výlučne ako nedostatku materiálnych zdrojov k uspokojovaniu životných potrieb, vrátane prístupu k tovarom a službám. Súčasné chápanie dôvodov nepriaznivej životnej situácie ľudí presahuje

rámec chudoby vo vyššie uvedenom zmysle a rozširuje ho o skúmanie dôvodov sociálneho vylúčenia zameraného na nerovnováhu možností participácie na živote komunity, na verejných rozhodovacích procesoch, na uplatňovaní ľudských a občianskych práv. Príkladom “syndrómu hladu sýtych” môže byť situácia niektorých ľudí alebo skupín ľudí žijúcich v zariadeniach sociálnych služieb. V záverečnej správe spracovanej reprezentatívnymi európskymi inštitúciami ľudí so zdravotným postihnutím k sociálnej exklúzii ľudí so zdravotným postihnutím v EÚ sa konštatuje, že ľudia žijúci v inštitúciách nemusia zákonite trpieť materiálnym (finančným) nedostatkom, na strane druhej sú však vystavovaní extrémnym podobám sociálneho vylúčenia (Disability, www.edf-feph.org).

▪ **Mýtus o práci**

Všetky verejné dokumenty zaoberajúce sa politikou predchádzania chudobe a sociálnemu vylúčeniu, resp. bojom s týmito fenoménmi vychádzajú z kľúčovej úlohy zamestnania, práce pre život človeka. Participácia človeka v pracovnom procese nie je pritom dôležitá len z hľadiska zabezpečenia adekvátneho príjmu, ale aj z hľadiska budovania individuálneho sociálneho statusu, poriadku (systému) životného behu, uspokojovania potreby “patríť do komunity”, byť osožný pre spoločnosť. Reprezentatívny výskum Európskej nadácie na zlepšenie životných a pracovných podmienok (Böhnke, 2004) napr. ukázal, že až v 20-tich európskych krajinách z 28-ich respondenti označili nezamestnanosť za najvýznamnejšiu príčinu chudoby a sociálnej vylúčenosti ľudí. Výskumy však poukázali aj na inú skutočnosť: aj keď práca významne redukuje riziko chudoby, neeliminuje ho úplne. Význam skúmania nielen fenoménu “vylúčenia z trhu práce”, ale aj “vylúčenia na trhu práce” (zvykne sa používať aj pojem “working poor”) dokumentujú napr. najnovšie zistenia z Veľkej Británie, podľa ktorých až dve pätiny ľudí z nízkopríjmových (chudobných) domácností žije v domácnosti s niekým, kto má platenú prácu.

▪ **Paradox krídel**

Všeobecne sa predpokladá, že ľudia žijúci v krajinách s vyššou úrovňou sociálnej ochrany budú hodnotiť svoju situáciu lepšie ako tí, ktorí žijú v menej rozvinutých systémoch. Niektoré výsledky výskumov automaticky nepotvrdzujú takýto lineárny vzťah. Reprezentatívna európska štúdia (Disability, www.edf-feph.org) zameraná na hodnotenie úrovne sociálnej ochrany ľudí so zdravotným postihnutím v jednotlivých krajinách “starej EÚ” napr. ukázala, že zástupcovia krajín s nižšou úrovňou sociálnej ochrany ľudí so zdravotným postihnutím (napr. Španielsko, Taliansko) hodnotili viaceré parametre tejto ochrany (napr. prístupnosť v rámci bežného školstva, prístupnosť dopravy či zdravotnej starostlivosti) výrazne vyššie ako zástupcovia krajín s tradične vysokou ochranou v tejto oblasti (napr. Švédsko, Rakúsko). Ukazuje sa teda, že hodnotenie národnej politiky je skôr funkciou právneho vedomia, celkového rozsahu a charakteru možností a skúseností ľudí ako funkciou úrovne ochrany danej krajiny v porovnaní s inou.

▪ **Syndróm odovzdanej autonómie**

Tento fenomén súvisí so zvýšenou tendenciou ľudí, ktorí sú výraznejšie v ohrození chudoby alebo sociálneho vylúčenia, viniť zo svojej nepriaznivej životnej a sociálnej situácie svoje okolie, sociálny systém, právny poriadok v krajine a nehľadať natoľko zdroje v sebe samom. Vo výskume Európskej nadácie na zlepšenie životných a pracovných podmienok (Böhnke, 2004) sa napr. ukázalo, že ľudia v krajinách “novej EÚ” častejšie pripisujú príčiny chudoby a sociálneho vylúčenia nespravodlivosti v spoločnosti ako ľudia v “starej EÚ”. Podobný fenomén sa ukázal aj vo výskume kvality života ľudí so zdravotným postihnutím. Tí, ktorí hodnotili svoju životnú situáciu (nezávislosť, kvalitu života) negatívnejšie, mali tendenciu hľadať vinníkov svojho stavu, najmä medzi lekármi, úradníkmi, či celkovo v zlej situácii v spoločnosti a nevnímali natoľko zdroje zlepšenia situácie v sebe samých (Viermö, Krause, 1998, Albrecht, Devlieger, 1999, Repková, 2002).

Uvedli sme niektoré fenomény charakterizujúce doterajšie poznanie v oblasti výskumu chudoby a sociálneho vylúčenia. Dôležitejšie, ako ich úplný výpočet (prakticky nikdy nie je možný), je uvedenie si faktu, že nový koncept chudoby a sociálneho vylúčenia, resp. koncept “novej” chudoby a sociálneho vylúčenia nie je v súčasnosti jediný, ktorý má ambíciu popisovať a vysvetľovať tieto fenomény na základe dohodnutých princípov a spoločne stanovených indikátorov (známy je napr. koncept kľúčových životných dimenzií spracovaný WHO, koncept kvality života, koncept potreby zdravého žitia a blaha a pod.). Z hľadiska výskumu považujeme skôr za podstatné, že sa v podmienkach Slovenska postupne stáva predmetná problematika otázkou seriózneho vedeckého diskurzu, ktorý môže následne kultivovať rozhodnutia decíznej sféry smerované na uvedenú oblasť.

Literatúra:

1. Albrecht, G.L., Devlieger, P.J.: The Disability Paradox: High Quality of Life Against All Odds. *Social Science & Medicine*, 1999, č. 48, s. 977-988
2. Böhnke, P.: Perception of social integration and exclusion, Office for Official Publications of European Communities, Luxemburg, 2004
3. Disability and Social Exclusion in European Union. Time for change, tools for change. Final study report. www.edf-feph.org
4. Palmer, G., Carr, J., Kenway, P.: Monitoring poverty and social exclusion 2004. www.jrf.org.uk
5. Repková, K.: Zdravotné postihnutie v kontexte sociálnej politiky a práce. Habilitačná práca, FZaSP TU v Trnave, 2002
6. Viermö, V., Krause, Ch.: Quality of Life in Individuals with Physical Disabilities. *Psychotherapy and Psychosomatics*, 1998, č. 67, s. 318-322

Imigračný fenomén v kontexte sociálnej inklúzie

Sylvia Porubánová

Aktuálne a všeobecne akceptované ciele udržateľného ekonomického rastu, zvyšovania zamestnanosti a zlepšovania sociálnej súdržnosti v sebe implicitne zahŕňajú aj *ambíciu inkluzívnej, či inkluzívnejšej Európy*. Môže samozrejme vyvstať otázka, prečo sa v kontexte sociálneho vylúčenia, či naopak ašpirovanej inklúzie špeciálne venovať imigrantom, resp. fenoménu imigrácie?

- Predovšetkým imigranti predstavujú *modelovú skupinu*, na ktorej sa dá ilustrovať dôležitosť *ekonomickej, ale aj kultúrnej, sociálnej, politickej integrácie* so širšou aplikáciou zistení. Z tohto hľadiska neobstoí argument, že imigrantov je kvantitatívne “málo”, resp. menej než ostatných aktuálne i potenciálne exkludovaných. Nehovoriac o tom, že mnohé, z hľadiska sociálnej exklúzie relevantné faktory a indikátory, identifikujú migrantov ako *rizikovú skupinu*, vrátane ohrozenia fenoménom tzv. novej chudoby. Okrem toho treba pripomenúť, že niektoré mýty, prístupy, symptómy, postoje, obavy... voči imigrantom sú v slovenských reáliách príbuzné ako v prípade Rómov, čo zakladá *možnosti výskumných analýz, komparácií, sumarizácií dobrých praktík*.
- Na určitej časti imigrantov možno reálne deklarovat’ *špecifickú diferenciu pojmov sociálne vylúčenie-chudoba*. Teoreticky a konceptuálne je sociálne vylúčenie konzekventnejším, širším, dynamickejším a multidimenzionálnejším pojmom než chudoba. V konkrétnych prípadoch problémovej, neúspešnej integrácie imigrantov možno vysledovať aj menej zdôrazňovaný proces: jednotlivé, primárne nemonetárne dimenzie sociálneho vylúčenia môžu viesť ku vzniku a reprodukcii finančného handicapu a ekonomickej deprivácie.
- Skupina vynikajúco reprezentuje *vzťahové aspekty sociálneho vylúčenia* (sociálna participácia, integrácia, účasť) vrátane návrhov potenciálnych opatrení a riešení.
- Imigranti sú explicitne charakterizovateľní *symbolickým vylúčením* (zo sociálnej a kultúrnej identity) s následnou sociálnou stigmatizáciou a krajne kritickým vnímaním ich odlišnosti. Obavy z finančnej náročnosti prijímania cudzincov a nárastu migrantov v kombinácii s ťažkým reformným obdobím môžu u časti populácie vyvolávať (aj iracionálne) pocity subjektívneho ohrozenia.
- Začleňovanie imigrantov do bežného spôsobu života predstavuje *konkrétne implementačnú výzvu i pre rezort práce, sociálnych vecí a rodiny*.
- Zároveň ide o jednu z *problémových politických i odborných tém*, ktoré Slovenskú republiku takpovediac “dostihnú” a ktoré bude nevyhnutné systémovo i operatívne riešiť - jednotlivé rezorty sa nevyhnú možno neočakávanej a rýchlej zodpovednosti. Historická skúsenosť ukazuje, že v každej “vyspelej” krajine sa táto skupina obyvateľstva “objaví” - aj napriek reštrikčnej azylovej politike, alebo nie práve priateľským náladám voči cudzincom.

- Z “vonkajších” dôvodov treba spomenúť *priorizáciu agendy v rámci EÚ*, spoločnú azylovú politiku a *medzinárodné záväzky Slovenskej republiky v tejto oblasti*, ktoré vyplývajú zo súčasného už plnohodnotného členstva v európskych štruktúrach.
- Jednotlivé členské štáty EÚ sú viazané tak *národnou legislatívou a programami* ako aj *medzinárodnými dohovormi, zmluvami, smernicami*. Rola európskych inštitúcií je skôr strategicko-koordinačná a finančná, umožňujúca výmenu metód, skúseností a dobrých praktík. Žiadny členský štát však dosiaľ nemá jednotnú definíciu integrácie (všeobecne akceptovaná neexistuje ani v akademickej literatúre), mnoho štátov nemá ani nástroje merania či štandardy uspokojivej integrácie. Zatiaľ absentuje i dohoda, súhlas ohľadom indikátorov merania integrácie imigrantov.
- *Kľúčové európske opatrenia:*
 - do roku 2010 vyvinúť spoločný európsky azylový systém so spoločnou azylovou procedúrou a jednotným statusom pre tých, ktorým je udelený azyl alebo ochrana,
 - náčrt opatrení umožňujúcich cudzincom legálne pracovať v EÚ, v súlade s potrebami pracovných trhov,
 - konštituovať jednotný európsky “rámec” zaručujúci úspešnú integráciu migrantov do hostiteľských spoločností,
 - posilniť partnerstvá s tretími krajinami s cieľom efektívnejšieho boja proti nelegálnej migrácii
 - zlepšenie výmeny informácií.
- V krajinách pôvodnej E15 je *imigrácia aj jednou z najfrekvencovanejších výskumných a publikačných tém*, situáciu na Slovensku naopak charakterizuje absencia informácií, analýz, výskumov, monitoringu imigračného fenoménu a jeho dopadov.
- Zvykne sa uvádzať, že *Slovenská republika* je z hľadiska medzinárodnej migrácie dosiaľ *najmä tranzitnou krajinou*. Zmena situácie môže nastať nielen vzhľadom na náš vstup do EÚ, ale aj prijatím tzv. Dublinského dohovoru, na základe ktorého sa žiadatelia o azyl budú vracieť do krajiny prvej registrácie, čo môže mať pre Slovenskú republiku, geograficky umiestnenú na okraji európskeho zoskupenia štátov neočakávané dôsledky.
- Oficiálne dokumenty (konkrétne napr. Národný akčný plán sociálnej inklúzie 2004-2006) priznávajú *nevyhnutnosť pomoci najzraniteľnejším skupinám* (menovite i imigrantom, azylantom, deťom bez sprievodu...), rovnako deklarujú *očakávanie nárastu počtu imigrantov i žiadateľov o azyl*, ale aj detí odlúčených od svojich rodičov, detí bez sprievodu a pod., čo sú situácie, ktoré si vyžadujú operatívne a adresné riešenie.
- Národný akčný plán sociálnej inklúzie 2004-2006 definuje (v súlade s európskou legislatívou i praxou) *základné riziká imigrantov:*

- nezamestnanosť,
- nízka úroveň vzdelania,
- absencia dokladu o nadobudnutom vzdelaní,
- vysoká miera chudoby,
- jazykový handicap.

Dokument určuje za prioritnú úlohu v tejto oblasti *zabezpečenie uceleného prístupu k riešeniu špecifických integračných problémov migrantov* (vrátane detí, za jeden z indikátorov sa považuje kapacita azylových centier, útulkov, prístreškov, zariadení pre maloletých bez sprievodu,...).

- Oficiálny postoj sa hlási ku:
 - všeobecnému *garantovaniu prostriedkov na život v súlade s ľudskou dôstojnosťou*
 - favorizuje *aspekty "prístupu" k:*
 - zamestnaniu
 - vzdelaniu
 - bývaní
 - zdravotnej starostlivosti

a uľahčenie prístupu všetkých k:

- právnej pomoci
- zdravotníckym službám
- bývaní
- dostupnej doprave
- telekomunikáciám
- vzdelaniu
- kultúre

k rozvoju služieb a sprievodných opatrení v prospech ľudí, ktorí sa nachádzajú v riziku sociálnej exklúzie, konkrétne služieb, ktoré by mohli umožniť účinný prístup ku vzdelávaniu, právnej pomoci a iným verejným a súkromným službám v oblastiach ako je kultúra, šport, voľný čas.

- Špeciálna pozornosť je venovaná *eliminácii sociálnej exklúzie detí*, poskytnutiu komplexných príležitostí na ich sociálnu integráciu - vrátane detí imigrantov, čo možno vnímať aj ako rozvojovú výzvu.
- Vláda SR sa vypracovaním a schválením Spoločného memoranda o inklúzii prihlásila k spoločnému boju proti chudobe a exklúzii, k plneniu spoločných cieľov Európskej únie, prijatých v Nice a aktualizovaných v Kodani. Strategický rámec pre národné akčné plány inklúzie všetkých krajín EÚ vytvárajú nasledovné *spoločné ciele*:

- uľahčenie účasti na zamestnanosti a prístupe všetkých ku zdrojom, právam, tovarom a službám,
 - predchádzanie rizikám vylúčenia,
 - pomoc najzraniteľnejším,
 - mobilizácia všetkých relevantných subjektov.
- Hlavným poslaním je *prierezová integrácia politických opatrení* cez všetky kľúčové oblasti ako:
 - trh práce,
 - sociálna ochrana,
 - vzdelávanie,
 - bývanie,
 - verejné služby,
 - rovnosť príležitostí,...

K *najnaliehavejším výzvam a zároveň dlhodobým cieľom* patrí:

- zvýšenie úrovne zamestnanosti a zamestnateľnosti všetkých zraniteľných skupín obyvateľstva,
- zníženie rizika chudoby rodín s nezaopatrenými deťmi,
- prekonanie nevýhod súvisiacich so vzdelaním,
- podpora participácie a sebayjadrenia ľudí, trpiacich sociálnou exklúziou,
- začlenenie boja proti sociálnej exklúzii do celkovej politiky - najmä mobilizovaním verejných autorít na národnej, regionálnej, lokálnej úrovni podľa ich príslušnej oblasti pôsobenia,
- rozvinutím patričných koordinačných procedúr a štruktúr,
- prispôbením administratívnych a sociálnych služieb potrebám ľudí postihnutých,
- exklúziou a zabezpečením citlivosti personálu k týmto potrebám,
- podporou dialógu a partnerstva medzi všetkými relevantnými subjektami, verejnými a súkromnými,
- zapájaním sociálnych partnerov, mimovládnych organizácií a poskytovateľov sociálnych služieb podľa oblasti ich kompetencií do boja proti rôznym formám sociálnej exklúzie,
- podporovaním sociálnej zodpovednosti a aktívneho zapájania všetkých občanov do boja proti sociálnej exklúzii,
- posilnením sociálnej zodpovednosti politikov.

Požiadavka mobilizácie všetkých relevantných subjektov otvára aj otázku **zodpovednosti aktérov**. Spomínaný komplexný a integrálny prístup k imigrantom zatiaľ na Slovensku absentuje.

V prípade imigrantov silové rezorty garantujú rámcové bezpečnostné a procesuálne otázky, konkrétne individuálne a "ľudské" dopady a realizačné typy pomoci riešia a budú s prerozdelením kompetencií a zodpovednosti riešiť iní aktéri.

V Slovenskej republike však dosiaľ nebola publikovaná práca, resp. realizovaný výskum alebo projekt, ktorý by sa metodologicky jednotne, reprezentatívne, komplexne a detailne zaoberal otázkami zahraničnej migrácie na území SR z aspektov spoločenských, politických, právnych... Neexistuje komplexná odborná práca hodnotiaca dopady zahraničnej migrácie na slovenskú spoločnosť, nedisponujeme príslušnými zdrojmi údajov o imigrantoch (na rozdiel od iných potenciálne i aktuálne exkludovaných skupín).

Táto medzera jednak vytvára priestor pre rozličné "impresívne" interpretácie, predovšetkým však zdroj údajov, popis ohrození, slabých stránok a pod. nevyhnutne bude chýbať výkonnej praxi pri formulácii efektívnych a kvalitných realizačných opatrení.