



Projekt

## ***Partnerstvo za socijalnu uključenost***

# **Vodič za socijalnu uključenost**

Pripremio Predrag Bejaković, Institut za javne financije, Zagreb

Sufinancira Europska komisija, Opća uprava za zapošljavanje, socijalne poslove i jednake mogućnosti putem europskog programa *Progress*.



Koordinator projekta:  
Institut za javne financije  
Smičklasova 21, Zagreb  
Tel: +385 1 4886 444  
Fax: +385 1 4819 365  
[www.ijf.hr](http://www.ijf.hr)

Ovaj projekt sufinancira EU  
Delegacija Europske komisije u RH  
Trg žrtava fašizma 6, Zagreb  
Tel: +385 1 4896 500  
Fax: +385 1 4896 555  
[www.delhrv.ec.europa.eu](http://www.delhrv.ec.europa.eu)

Europska komisija izvršno je tijelo Europske unije.

"Europsku uniju čini 27 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica."

# Vodič za socijalnu uključenost

## Sadržaj

Što su socijalna uključenost i isključenost? .....	3
Pristup socijalnoj isključenosti i aktivnosti Europske unije .....	3
Obilježja socijalne isključenosti .....	4
Dimenzije isključenosti i mjerenje.....	4
Uzroci.....	5
Isključenost iz tržišta rada.....	6
Zapošljivost.....	6
Siromaštvo.....	7
Socijalna izolacija.....	8
Posebno pogođene skupine.....	9
Ublažavanje socijalne isključenosti i poboljšavanje uključenosti .....	11
Poboljšanje ljudskog kapital.....	12
Obrazovanje, poboljšanje znanja i stručnosti.....	12
Poboljšanje zdravstvenog stanja.....	14
Zaključak .....	15

## Što su socijalna uključenost i isključenost?

*Socijalna uključenost* obično se definira kao afirmativna aktivnost na promjeni uvjeta koji su doveli do socijalne isključenosti, ali se njihovo pobliže određivanje značajno razlikuje u definicijama pojedinih organizacija. Centar za ekonomsku i socijalnu uključenost (Centre for Economic and Social Inclusion, <http://www.cesi.org.uk>) definira socijalnu uključenost kao "...proces kojim se nastoji osigurati da svatko, neovisno o svom iskustvu i okolnostima, može ostvariti puni potencijal u životu. Kako bi se postigla uključenost, dohodak i zaposlenost su važni, ali nisu dovoljni. Društvo koje nastoji uključiti sve građane karakteriziraju napori za smanjenom nejednakosti te ravnoteža između individualnih prava i dužnosti povećane socijalne kohezije".

Socijalna uključenost je način ublažavanje i uklanjanja socijalne isključenosti koja je *razmjerno trajna, višestruko uvjetovana i višedimenzionalna lišenost pojedinca i obitelji*. To podrazumijeva više obilježja. Prvo, da isključeni ne sudjeluju u raspodjeli društvenih dobara, koje definiramo kao kombinaciju institucionalnih (mogućnost školovanja, pristup zdravstvenim i socijalnim uslugama), kulturnih (oblikovanje identiteta, konzumiranje kulturnih proizvoda), socioekonomskih (zaposlenost, kupovna moć) i međuljudskih odnosa i resursa (razmjena emocija). Drugo, opisano nesudjelovanje nije privremeno, već ima obilježja trajnog stanja (*izlaz* iz nepovoljne situacije nije lako ostvariv i dostupan). I treće, nesudjelovanje u raspodjeli društvenih dobara *nije nužno* posljedica osobnih nedostataka isključenih osoba, njihove lijenosti, nezainteresiranosti, nesposobnosti ili drugih mana. Isključenost je najčešće uzrokovana strukturalnim čimbenicima ili, točnije, institucionaliziranim nejednakostima poput nejednakih obrazovnih prilika.

## Pristup socijalnoj isključenosti i aktivnosti Europske unije

Pristupi socijalnoj isključenosti u sklopu zemalja Europske unije (EU) uglavnom se naslanjaju na dvije istraživačke tradicije: anglosaksonsku tradiciju istraživanja siromaštva, koja naglašava utjecaj raspodjele financijskih / materijalnih dobara i „društvenih nagrada“ na socijalnu isključenost (distribucijski aspekti) i francusku (frankofonsku) tradiciju koja ističe utjecaj društvenih veza i odnosa (relacijski aspekti). Distribucijski aspekti uključuju: dohodak, osnovne elemente životnog standarda, tržište rada, obrazovanje, stambene uvjete, zdravlje i rezidencijalni prostor, a relacijski aspekti uključuju: socijalne veze, sudjelovanje u civilnim organizacijama, sudjelovanje u političkom životu i obiteljski život.

Prije sastanka Vijeća Europe održanog u travnju 2000. u Lisabonu, veća pozornost bila je posvećena nezaposlenosti – pogotovo dugotrajnoj – kao najznačajnijoj odrednici siromaštva. Nakon spomenutog sastanka prihvaćen je širi pristup odrednicama socijalne isključenosti, a više je naglašeno i nastojanje da socijalna politika postane ravnopravna s ekonomskom, monetarnom i financijskom politikom. Ujedno je jasno pokazano da siromaštvo i socijalna isključenost nisu isključivo pod utjecajem razine gospodarske razvijenosti nego da na njih

podjednako snažno utječu i mnogi drugi čimbenici među ostalim društvene vrijednosti, institucionalno okruženje, demografsko stanje i kretanja u zajednici, prihvaćena razina solidarnosti i slično. Posebna je važnost vezana uz isticanje i razmatranje nenovčanih i materijalnih odrednica socijalne isključenosti jer su marginalizirane osobe često isključene iz mogućnosti, odabira i životnih prilika.

## **Obilježja socijalne isključenosti**

Općenito se socijalna isključenost odnosi na nesudjelovanje u društvu pri čemu se naglašava višedimenzionalna, višeslojna i dinamična priroda problema. Definicije koncepta su raznovrsne, ali pritom dijele sljedeća zajednička obilježja:

- (1) *Nedostatak sudjelovanja*. Protagonisti se razlikuju prema tome koji aspekti društva su bitni i na čemu se temelji odgovornost za nesudjelovanje. Većina se slaže da je isključenost pitanje stupnja (razine), jer pojedinci mogu sudjelovati u većoj ili manjoj mjeri, a to ovisi o društvu o kojem se radi.
- (2) *Višedimenzionalnost*. Socijalna isključenost obuhvaća dohodovno siromaštvo, ali je ipak širi pojam, pa se tu javljaju i druge vrste nezavidnog položaja koje mogu ali i ne moraju biti povezane s niskim dohotkom, kao što su nezaposlenost ili slabo samopouzdanje.
- (3) *Dinamičnost*. Javljanje dinamičke analize i zahtjevi nositelja političkih odluka da se istraže uzroci i učinci socijalne isključenosti, stvorili su zanimanje za procese koji dovode do isključenosti, odnosno omogućuju povratak u punopravno sudjelovanje u društvu.
- (4) *Višeslojnost*. Iako pojedinci trpe od socijalne isključenosti, uzroci koji pogoduju njezinom nastanku mogu se javljati na više razina: individualnoj (osobnoj, pojedinačnoj), u kućanstvima, zajednici i institucijama.

Za socijalnu isključenost ključni su relativnost ("za određenje isključenosti bitne su aktivnosti drugih u društvu"), djelovanje ("ljudi su isključeni zbog aktivnosti drugih u društvu"), te dinamički karakter ("ljudi su isključeni jer imaju male šanse u budućnosti").

## **Dimenzije isključenosti i mjerenje**

U ostvarivanju koncepta socijalne isključenosti u mjerljiv instrument, EU je 2001. godine prihvatila prvi skup pokazatelja za praćenje socijalne isključenosti, poznatih kao *laekenski pokazatelji*. Riječ je o 18 statističkih pokazatelja koji pokrivaju 4 dimenzije socijalne isključenosti: financijsko siromaštvo (dohodak), zaposlenost (tržište rada), zdravlje i obrazovanje. Međutim, stvaranje liste je samo prvi korak u standardiziranju mjerenja i analize pokazatelja socijalne isključenosti. Nekoliko nedavnih studija još uvijek se razlikuje u načinu prikupljanja i analiziranja podataka (u izvješćima koja se temelje na podacima dobivenim putem *European Community Household Panel* - ECHP, korišten je drugačiji broj i struktura pokazatelja socijalne isključenosti i nemonetarne prikraćenosti).

Definiranje zajedničkih pokazatelja u sustavima socijalne zaštite i politike uključivanja znači određivanje indikatora kojima se mogu uspoređivati najbolja iskustva i mjeriti napredak u

postizanju zajedničkih ciljeva. Zajednički pokazatelji kao takvi ne znače zajedničku politiku. Široki metodološki okvir sastoji se od svodnih primarnih i sekundarnih pokazatelja (indikatora) i tri podsustava (socijalna uključenost, mirovinska reforma te zdravstvena zaštita i dugotrajna njega). Primarni indikatori su smanjeni niz vodećih indikatora, koji uključuju sve najvažnije dimenzije definiranih ciljeva. Sekundarni indikatori namijenjeni su za podršku vodećim indikatorima omogućavajući im bolji uvid u prirodu problema.

U lipnju 2006. godine, *Odbor za socijalnu zaštitu (the Social Protection Committee)* prihvatilo je niz zajedničkih pokazatelja za procese socijalne zaštite i politike uključivanja. Sastoji se od 14 svodnih (ukupnih) pokazatelja (indikatora) (+11 kontekstualnih indikatora) namijenjenih za mjerenje novoprihvaćenih ukupnih ciljeva vezanih uz (a) "socijalnu koheziju" i (b) "interakciju s Lisabonskom strategijom rasta i povećanog zapošljavanja". Postoje još tri dodatna niza pokazatelja za socijalnu uključenosti, mirovinsku reformu te zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu njegu.

U tom kontekstu pokazatelji su dogovoreni suglasno i korištenjem niza kriterija koji uključuju usporedivost temeljenu na usuglašavanju EU harmoniziranih podataka, prilagođavanje politikama i mjerama, jasno normativno tumačenje i usmjerenosti na učinke. Dogovorena je *nova tipologija pokazatelja* u kojoj se razlikuju oni koji se mogu izravno iskoristiti za usporedbu (*benchmarking*), i oni koji mogu poslužiti samo za praćenje napretka kojeg ostvaruje neka zemlja.

## **Uzroci**

Uzroci socijalne isključenosti u Hrvatskoj često su povezani s nedovoljnom zapošljivosti, niskom obrazovnom razinom, ograničenim mogućnostima zapošljavanja i/ili uskim, odnosno zastarjelim znanjima i sposobnostima. Česta je posljedica dugotrajna nezaposlenost i ovisnost o sustavu socijalne skrbi. S povećanim rizikom socijalne isključenosti posebice se suočavaju osobe s posebnim potrebama (invaliditetom), beskućnici, starije osobe, žene, žrtve obiteljskog nasilja, Romi, bivši zatvorenici, liječeni ovisnici, izbjeglice i prognanici te dio stanovnika u područjima od posebne državne skrbi.

Bez obzira na različite pristupe, isključenost se najčešće poima kao začarani krug koji ima tri sastavnice:

- isključenost iz tržišta rada zbog nezaposlenost i/ili niske zapošljivosti (marginalizacija na tržištu rada),
- siromaštvo,
- socijalna izolacija.

Različite sastavnice socijalne isključenosti utječu jedna na drugu, stvarajući spiralu nesigurnosti koja završava stalnim i višestruko uskraćujućim mogućnostima. Uskraćivanje obično započinje gubitkom zaposlenja, a gubitak posla vodi prema znatnom pogoršavanju životnog standarda, odnosno prema riziku od siromaštva. Život u siromaštvu stvara dodatne teškoće pri traženju posla i pridonosi da su osobe pogođene dugotrajnom nezaposlenosti (duže

od godinu dana). Istodobno, nezaposlenost i siromaštvo otežavaju sudjelovanje u društvenim aktivnostima. Zbog nedostatka novca i stigmatizacije koju može uzrokovati nezaposlenost, narušavaju se socijalne veze i raste vjerojatnost socijalne izolacije. Ako se razdoblje nezaposlenosti, a time i siromaštva produži, povećana je vjerojatnost javljanja napetosti u obiteljskim i bračnim odnosima te se pojačava opasnost raspada bračne i obiteljske zajednice.

Nedostatak novca pogoršava ne samo obiteljske odnose nego i veze s prijateljima, susjedima, srodnicima, s obzirom na to da su „socijalne razmjene“ nužne za održanje socijalnih odnosa.

Sažeto iskazano, tri ključne dimenzije depriviranosti - nezaposlenost, siromaštvo i izolacija - generiraju i reproduciraju jedna drugu, a time i socijalnu isključenost.

## **Isključenost iz tržišta rada**

Socijalna isključenost ponajprije se shvaća kao isključenost iz tržišta rada. Zaposlenost ima temeljnu ulogu u svakom društvu. Ljude često definiramo, a i oni sebe određuju, ovisno o tome što rade u životu. U sociološkim i ekonomskim studijama ističe se da zaposlenost nije samo najvažnija odrednica položaja ljudi u svakoj zemlji, već je ujedno bitna za stvaranje smisla, dohotka, socijalne stabilnosti i kvalitete života te sudjelovanja u društvu. Zaposlenost se naziva "ljepilom koje drži naše društvo na okupu".

Tržišni poticaji za povećanje ulaganja u obrazovanje i stručno osposobljavanje mogu imati određenu ulogu u ublažavanju sve veće nejednakosti zapošljivosti i plaća te s tim povezanoga mogućeg siromaštva. Ako su ljudi zaposleni, manja je vjerojatnost da će biti siromašni nego ako su nezaposleni. Ipak, i neki od onih koji rade svejedno su siromašni zbog niskih primanja te velikih osobnih i obiteljskih izdataka. Stoga se nastoji postići da ljudi budu u boljem položaju ako rade i ostvaruju plaću, a ne ako su u sustavu nezaposlenosti i skrbi te primaju pomoć i naknadu.

Kada se naglašava presudna uloga rada, onda se ne misli samo na to da je rad temelj ekonomske nezavisnosti, već da i promiče pozitivne moralne vrijednosti, kao što su samopoštovanje, želja za napredovanjem i profesionalnim usavršavanjem, stjecanjem novih znanja i slično. Ako se socijalna isključenost shvaća prije svega kao isključenost iz tržišta rada, odnosno ako je zapošljavanje preduvjet uključivanja, onda je obrazovanje jedan od ključnih mehanizama socijalnog uključivanja. Stupanj zapošljivosti povezan je s posjedovanjem kvalifikacija i vještina.

## **Zapošljivost**

Mnogi su ljudi nezaposleni i/ili s malom zapošljivošću, pa su izloženi ekonomskom siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Zapošljivost (*employability*) obično se definira vrlo široko te je ona učinak i kvalitetnog obrazovanja i osposobljavanja, ali i drugih aktivnosti. Ona obuhvaća znanja, stručnosti i sposobnosti da osoba dobije i zadrži posao, profesionalno napreduje, pronađe drugi posao ako je otpuštena, odnosno uđe na tržište rada u različitim

razdobljima svog radnog i životnog ciklusa. Pojedinci su najviše zapošljivi kada imaju *široko* znanje i sposobnosti, osnovna i specijalistička znanja, uključujući sposobnost timskog rada, informatičko-komunikacijske tehnologije te sposobnosti i znanja stranih jezika i komuniciranja. Navedena kombinacija znanja i sposobnosti omogućava osobama prilagođavanja promjenama u svijetu rada.

Mnogi čimbenici ponude na tržištu rada ograničavaju mogućnosti zapošljavanja korisnika socijalne skrbi, posebice onih vrlo niske razine zapošljivosti. Bez sumnje, siromašni i korisnici socijalne skrbi u svom se radnom aktiviranju susreću s brojnim složenim zaprekama. Obično se bore s nizom različitih i složenih zapreka na zapošljavanje, uključujući tjelesnu nesposobnost, psihičke probleme ili obiteljsko nasilje, teškoće u učenju, alkoholizam ili ovisnost o drogi, a uglavnom su niske obrazovne razine, žive u prometno nepristupačnim područjima, lošeg su zdravstvenog stanja i/ili imaju teškoća sa socijalizacijom i sl.

## **Siromaštvo**

Siromaštvo se najjednostavnije objašnjava *kao neposjedovanje novaca ili dovoljno novca te malo ili nedovoljno imovine*, ali ne postoji jedinstvena općeprihvaćena definicija siromaštva. Ljudi su siromašni ako nemaju dovoljno sredstava za svoje materijalne potrebe i ako ih uvjeti isključuju iz aktivnog sudjelovanja u djelatnostima koje se smatraju uobičajenima u društvu. Siromaštvo se tako očituje na različite načine, među kojima su nedostatak dohotka i sredstava potrebnih da se osigura održiva egzistencija; glad i neuhranjenost, slabo zdravlje, nedostupnost ili ograničena dostupnost obrazovanja i drugih temeljnih usluga; povećana smrtnost, uključujući smrtnost od bolesti; beskućništvo i neodgovarajući stambeni uvjeti; nesigurno okruženje, društvena diskriminacija i izolacija. Bitno obilježje negacije ljudskih prava također je nesudjelovanje u odlučivanju i u građanskom, društvenom i kulturnom životu zajednice.

Mnoge siromašne osobe često ističu i psihološke aspekte siromaštva jer su potpuno svjesni svoje nemoći i izloženosti izrabljivanju. Siromaštvo stvara ranjivost, te omogućuje mnogim predstavnicima državne vlasti da se neljudski odnose prema siromašnima i ponižavanju ih. Ono uzrokuje osjećaj napuštenosti, a zbog ograničenih mogućnosti održavanja društvenih spona s prijateljima i rođacima stvara socijalnu izoliranost siromašnih. I za osobe u neimaštini jednako je važno očuvanje kulturoloških i socijalnih normi, pogotovo zato što je za mnoge siromašne osobe društvena solidarnost jedna od najvažnijih dobrobiti kojom raspolažu. Iako siromašni često ističu ekonomske teškoće svoga položaja, ponajviše ih smeta socijalna isključenost odnosno zarobljenost u *začarani krug siromaštva*. Kad se pojedinac ili obitelj nađu u siromaštvu, vrlo teško nalaze izlaz iz njega: pucaju njihove društvene, rodbinske i prijateljske veze, smanjuju se ili potpuno nestaju mogućnosti rada u *fušu*, zbog nemogućnosti ili otežanog uspostavljanja poznanstava ograničene su im mogućnosti zapošljavanja i sl.

Siromaštvo smanjuje vjerojatnost zapošljavanja, ponajprije kroz ograničenost (materijalnih, kulturnih i međuljudskih) resursa kojima siromašni raspolažu, a nerijetko produbljuje i

socijalnu izoliranost, osobito u većim urbanim sredinama. Siromašne osobe često ne raspolažu kulturnim kapitalom potrebnim, na primjer, za pisanje životopisa, da se ne govori o neophodnim financijskim resursima potrebnima za uvjerljivu prezentaciju vlastite profesionalnosti i osobnosti prilikom intervjua s potencijalnim poslodavcem.

Siromašni se često pojavljuju kao *outsajderi* na tržištu rada, što znači da zbog neadekvatnog ljudskog kapitala (niskog obrazovanja i oskudnih vještina) ne mogu iskoristiti mogućnosti koje proizlaze iz ekonomskog rasta. Od gospodarsko rasta do sada su se okoristile već zaposlene osobe, odnosno one koje su uspjele zadržati radna mjesta, dok je za nezaposlene rast imao neutralan ili čak negativan učinak.

Obilježja siromašnih su u Hrvatskoj vrlo slična onima u drugim zemljama i ponajviše su određena obrazovanjem, brojem osoba koje ostvaruju dohodak i koje su zaposlene. Postoji nekoliko skupina pretežito siromašnih, a to su prije svih nezaposlene i neaktivne osobe. Dosadašnji gospodarski rast u Hrvatskoj općenito nije uspio stvoriti dovoljno ekonomskih mogućnosti za siromašne, a oni su i u lošijem položaju po iskorištavanju tih mogućnosti.

## **Socijalna izolacija**

Iako se čini da je metodološki posve (ili barem uglavnom) jasno što znače pojmovi siromaštvo, socijalna izolacija, zaposlenost i mogućnosti, to baš i nije uvijek slučaj. Siromaštvo je razmjerno jednostavno shvatiti i definira se kao nedostatak novca ili imovine. Stvar se komplicira sa socijalnom izolacijom koja kod definiranja ima najmanje tri dijela. Prvi je da je socijalna izolacija relativna: osobe su isključene kao skupina ili zajednica u određenom vremenskom trenutku. Drugi je dio da je izolacija i pitanje agenta: ljudi se ili sami izoliraju ili ih se izolira. Treća je sastojnica dinamičko obilježje socijalne izolacije, tako da se odnosi ne samo na sadašnje stanje nego i na nedostatak nade za budućnost. Stoga se često navodi da siromaštvo i nezaposlenost mogu dovesti do socijalne izolacije, međutim oni ne moraju *nužno* nju uzrokovati. Nadalje, socijalno izolirani mogu biti i ljudi koji rade i nisu siromašni.

Socijalna izolacija može biti velika prepreka zapošljavanju i izlasku iz kruga siromaštva. Razlozi mogu biti višestruki, od nedostatka informacija (osobito onih koje se prenose neformalnim kanalima) i nepristupačnosti sustava veza i poznanstava, do nemogućnosti posudbe sredstava potrebnih za iniciranje samozapošljavanja, odnosno pribavljanja respektabilnih preporuka. Nastala socijalna izolacija povratno nepovoljno utječe na izgled za zapošljavanje jer su takvi pojedinci odvojeni od izvora informacija, gube socijalne *mreže* i potpore potrebne u traženju zaposlenja. Često se socijalna mreža isključenih i siromašnih osoba sastoji od sličnih nezaposlenih ljudi imaju veće probleme ranjivosti kada su izloženi psihološkim i financijskim teškoćama, što im povratno otežava bijeg iz siromaštva.

Poseban je problem dugotrajna nezaposlenost jer nakon neuspješnog traženja posla socijalno izolirane dugotrajno nezaposlene osobe stvarno gube mogućnost zapošljavanja. Djelomično zaboravljaju ono što su naučile tijekom obrazovanja, njihova znanja i sposobnosti zastarijevaju, a narušava im se povjerenje u vlastite mogućnosti te vjera u budućnost. Mladi



se mogu početi baviti kriminalnim aktivnostima, a starije osobe prestaju tražiti posao i naizgled izlaze s tržišta rada. Dugotrajna nezaposlenost pogotovo je opasna za zdravlje. Ona uništava osobne mogućnosti i sposobnosti, ne samo materijalne, već i socijalne i mentalne. Ujedno, učinci nezaposlenosti na zdravlje akumuliraju se tijekom vremena. Bez sumnje dugotrajna nezaposlenost sigurno u većoj ili manjih mjeri utječe na socijalnu isključenost ili ju pojačava.

## **Posebno pogođene skupine**

**Osobe s invalidnošću.** Potrebe za život i rad osoba s invalidnošću i pretpostavke za ostvarivanje jednakopravnosti još uvijek nisu adekvatno ugrađene u hrvatsko zakonodavstvo. O njihovim problemima ne odlučuje se kroz radno zakonodavstvo, već kroz sustav socijalne skrbi koji ne poznaje njihove potrebe i ne osigurava uvjete za izjednačavanje njihovih mogućnosti s mogućnostima drugih građana. Neophodno je osigurati sudjelovanje osoba s invalidnošću u odgojno-obrazovnom sustavu koji će im omogućiti najviši stupanj osposobljenosti - po redovitom ili posebnom programu - primjeren sposobnostima, bez obzira na vrstu, stupanj i podrijetlo invaliditeta. Viša razina obrazovanja i vještina omogućila bi im lakše zapošljavanje, bolje plaćene poslove i kvalitetniji život.

**Osobe s duševnim smetnjama.** Kada je riječ o broju bolničkih dana prema različitim vrstama zdravstvenih poremećaja, za dobnu kategoriju između 20 i 59 godina života, duševne bolesti su na drugom mjestu. Osobe s duševnim smetnjama, čija je radna sposobnost očuvana, zbog stigme moraju skrivati bolest pred poslodavcem kako ne bi izgubili posao. Jedina egzistencijalna sigurnost, koja se može ostvariti u nekoj manjoj mjeri, leži u sustavu socijalne skrbi. Stoga se osobe s duševnim smetnjama radije oslanjaju na sustav socijalne skrbi nego na zapošljavanje, što ih dodatno isključuje iz društva i može dovesti do institucionalizacije.

**Beskućnici.** U Hrvatskoj se o beskućništvu govori tek u novije vrijeme posebice u procesu izrade strateškog dokumenta suzbijanju siromaštva - *Memoranduma o socijalnoj uključenosti*. S obzirom na njihov relativno mali broj do sada nije ni bilo osobite strategije zaštite i plana rada s beskućnicima. Malo je provedenih istraživanja o beskućnicima, a njihov broj se procjenjuje na 300 do 500 s trendom porasta. Nedovoljan je kapacitet prenoćišta, većina beskućnika nema zdravstveno osiguranje, a ne ostvaruju ni druga prava.

**Nezaposleni.** Trenutno je na HZZ-u gotovo 265 tisuća evidentiranih nezaposlenih osoba. Približno se mjesečno HZZ-u prijavljuje oko 25 tisuća novih nezaposlenih. Prema procjenama broj nezaposlenih bi se u cijeloj 2009. godini mogao povećati za 50 tisuća. U ukupnom broju nezaposlenih žene čine oko 62%, dok je udio dugotrajno nezaposlenih (koji čekaju zaposlenje više od godinu dana) oko 51%.

**Romi.** HZZ ne vodi nezaposlene osobe po nacionalnosti, ali se procjenjuje da je krajem 2008. godine evidentirano oko 4.400 Roma. Siromaštvo među Romima je znatno raširenije nego kod ostalih društvenih skupina, tako da 76% Roma i 20% ne-Roma koji žive u blizini romskih naselja, žive u apsolutnom siromaštvu. Romsko je siromaštvo često dubinsko i trajno

te pogađa gotovo sve aspekte života (stanovanje, obrazovanje, zdravlje i sl.). Značajan broj romske djece nije uključen u obrazovni sustav ili rano iz njega izlazi, pa se siromaštvo i socijalna isključenost prenose na iduće naraštaje.

**Umirovljenici.** Značajan broj umirovljenika ostvaruje male mirovine te teško zadovoljavaju svoje životne potrebe. Dvije trećine umirovljenika ima mirovinu manju od prosječne mirovine. Evidentan je pad mirovina ostvarenih nakon stupanja na snagu novog Zakona o mirovinskom osiguranju zbog širenja obračunskog razdoblja i drugih čimbenika. Ne zna se koliko starijih osoba uopće ne ostvaruje mirovinska prava ali se procjenjuje da je taj broj značajan.

## Ublažavanje socijalne isključenosti i poboljšavanje uključenosti

Za provedbu i unapređivanje ljudskih prava organizirana su posebna tijela unutar sustava državne uprave, povjerenstva i nacionalni odbori te nezavisne institucije. Međutim, ukoliko se građanski status promatra na razini uloga i utjecaja u društvenim, ekonomskim i političkim odnosima, onda su ključne odrednice mogućnost pristupa određenih skupina materijalnim i nematerijalnim dobrima (sudjelovanje u društvenim i kulturnim događajima, u obrazovnim i gospodarskim aktivnostima, političko djelovanje), sudjelovanje u stvaranju, raspodjeli i preraspodjeli društvenog bogatstva te mogućnost da se njihov *glas* čuje u javnoj sferi.

Pritom je moguće uočiti niz društveno uvjetovanih zapreka pristupu, sudjelovanju i pravičnom odnosu. Dio tih zapreka vezan je uz ukorijenjene predrasude i distancu prema određenim skupinama, dok je dio vezan uz institucionalne prakse obilježen *tišinom*, propustima ili nedovoljnom aktivnošću.

U ublažavanju siromaštva i socijalne isključenosti, ne samo u Hrvatskoj, ekonomski je razvoj prijeko potreban, ali ne i *dovoljan* preduvjet uspjeha. Gospodarski je razvoj ipak presudan jer povećava mogućnosti zapošljavanja, a rad je baš onaj kapital o kojemu siromašni najviše ovise. Odgovarajućom ekonomskom i socijalnom politikom treba se osigurati da i siromašni imaju koristi od gospodarskog rasta i razvoja. Potrebno je prije svega osnažiti siromašne tako da oni imaju aktivnu ulogu u svom izlasku iz siromaštva. Osnaživanje podrazumijeva pravilan odnos prema siromašnima kao ključnoj odrednici i partnerima, treba im pomoći da steknu znanja, stručnosti i sposobnosti te poboljšati njihovu zapošljivost, odlučnost i motivaciju za izlazak iz siromaštva. Nitko nema toliko koristi od izlaska iz siromaštva i socijalne isključenosti kao oni sâmi.

Očito postoji jaka povezanost siromaštva, obrazovanja, zapošljivosti i dugotrajne nezaposlenosti. Kako smo naveli, najbolja brana protiv siromaštva i socijalne isključenosti jesu rad i zapošljavanje. Ujedno, plaćeni rad izvan kuće omogućuje socijalnu integraciju i ostvarenje punopravnoga građanstva. Ljudi koji rade i zarađuju lakše se uključuju u druge društvene, političke i sportske aktivnosti. Posla ipak nema dovoljno za sve, djelomično i stoga što dio stanovništva ne raspolaže potrebnim znanjima i stručnostima koje poslodavci traže.

Gotovo nije potrebno podsjećati da u većini slučajeva tržište rada nije savršeno, te da istodobno postoje nezaposlenost i nezadovoljena potražnja radnika. To znači da, pogotovo u zemljama poput Hrvatske, s razmjerno visokom nezaposlenošću, postoji prostor za poboljšanje djelovanja tržišta rada približavanjem nezaposlenosti minimumu potražnje i ponude rada, čime se smanjuje otvorena nezaposlenost i broj nepopunjenih radnih mjesta.

Zadaća države je smanjiti priljev u dugotrajnu nezaposlenost i smanjiti broj već dugotrajno nezaposlenih, posebice pomaganjem dugotrajno nezaposlenima da izađu iz tog položaja. Problemi s kojima se susreću mnogi dugotrajno nezaposleni većinom su višedimenzionalni i često obuhvaćaju nisku razinu obrazovanja i motivacije. Hrvatska već ima aktivne i pasivne mjere pomoći nezaposlenima. Potrebno je potaknuti zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih, a odgovarajućim programima radne aktivnosti može se poboljšati i socijalna uključenost tih

osoba. Posebno je bitno poboljšati razinu zapošljivosti tih osoba – posebice povećanjem njihova ljudskog kapitala, odnosno znanja, sposobnosti i stručnosti, te ih motivirati na zapošljavanje provođenjem mjera koje omogućuju isplativost rada.

## **Poboljšanje ljudskog kapital**

Većina se istraživača slaže da je ljudski kapital bitna odrednica gospodarskog razvoja (povrat ulaganja u obrazovanje veći je od bilo kojeg drugog povrata), ali nije i jamstvo razvoja jer zemlja s najboljim ljudskim kapitalom ne mora postići i najbolje razvojne rezultate. Pritom je pojam ljudskog kapitala širi od samoga formalnog obrazovanja stanovništva i zaposlenih jer obuhvaća i sva znanja i vještine stečene neformalnim putem, čak u najširoj definiciji, te investicije u zdravlje. Stoga razina ljudskog kapitala ne mora biti jednaka prosječnoj razini formalnog obrazovanja, već pozornost treba pridati i zdravlju stanovništva.

## **Obrazovanje, poboljšanje znanja i stručnosti**

Obrazovanje je neusporedivo najvažnija odrednica zapošljivosti – i u Hrvatskoj obrazovanje osobe lakše i brže nalaze posao, a ono nesumnjivo, ne samo siromašnima, donosi popratne netržišne učinke (npr. lakši pristup informacijama, veću brigu o vlastitom zdravlju i aktivnije sudjelovanje u društvenom životu, čime se potiče odgovorno demokratsko ponašanje građana, izbor demokratske vlasti i ostvarivanje vladavine prava). Nesudjelovanje u obrazovanju posebno je opasno za djecu siromašnih. Djeca siromašnih u Hrvatskoj imaju znatno veću vjerojatnost ranijeg ispadanja iz obrazovnog sustava, čime su smanjene njihove mogućnosti zapošljavanja i pojačana opasnost od ostajanja u siromaštvu, tako da se siromaštvo sadašnjih naraštaja lako može prenijeti na njihove nasljednike, zatvarajući *začarani ukleti krug* siromaštva. Znatno broj mladih u Hrvatskoj *ispadne* iz srednjega i visokog obrazovanja. To je, među ostalim, uzrokovano opasnim nedostatkom škola *druge prilike (šanse)*, namijenjenih mladima koji su ispali iz obrazovanja ili im neposredno prijeti ispadanje, odnosno koji su pogođeni strukturalnim promjenama u srednjem i višem obrazovanju. Visoka stopa ispadanja utječe na porast troškova po polazniku obrazovnog programa. Potrebno je stoga smanjiti stopu ispadanja iz obrazovnog procesa, te poboljšati sustav stručne izobrazbe.

Sustavna prevencija i nastojanje da mladi ljudi ne ispadnu iz obrazovnog procesa može se ostvariti optimalnom *fleksibilizacijom* i *prohodnošću* obrazovanja. Fleksibilizacija podrazumijeva prilagodljivost sustava obrazovanja potrebama sudionika, društva i tržišta. Fleksibilnost obrazovanja može se postići recertifikacijom postojeće osposobljenosti pojedinca i priznavanjem rezultata neformalnog obrazovanja i samoobrazovanja, odnosno uvođenjem sustava priznavanja neformalno i informalno stečenih kvalifikacija (uvođenjem osobnih iskaznica o stečenim sposobnostima). *Prohodnost* podrazumijeva *izbjegavanje slijepih ulica* – onih obrazovnih putova (tipova programa) iz kojih nije moguće prijeći u viši stupanj obrazovanja ili program druge vrste istoga stupnja obrazovanja. *Slijepe ulice* smanjuju dostupnost (demokratičnost) obrazovanja i iskorištenost ljudskih potencijala. *Prohodnost* se

postiže uspostavljanjem dovoljnog broja vertikalnih i horizontalnih prolaza između različitih smjerova sustava, čime se smanjuje njegova selektivnost, a izbjegava uprosječivanje učeničkih postignuća. Za prohodnost sustava osobito su važne veze i mogućnost prijelaza iz općeobrazovnoga i strukovnog obrazovanja na razinu višega srednjeg obrazovanja, višega srednjeg strukovnog obrazovanja i visokog obrazovanja kako bi se omogućilo nastavljanje visokog obrazovanja, te nesveučilišnoga i sveučilišnoga visokog obrazovanja radi lakšeg prelaženja iz jednog tipa visokog obrazovanja u drugi.

S obzirom na obrazovanje i zapošljavanje mladih, mjere koje potiču povrat u sustav obrazovanja i sudjelovanje, posebno, u srednjem u visokom obrazovanju mogu pridonijeti povećanju zapošljivosti, smanjivanju nezaposlenosti, sprječavanju (ili ublažavanju) dugotrajne nezaposlenosti i socijalne isključenosti. U svim članicama EU i u razvijenim europskim zemljama u posljednjih 25 godina uglavnom je povećano sudjelovanje u obrazovanju, ali su razlike između pojedinih zemalja, područja određene zemlje i pojedinih socijalno-ekonomskih i etničkih skupina velike. Primjerice, u Norveškoj gotovo cijela populacija mladih završava srednje obrazovanje, od čega 60% pohađa strukovno obrazovanje i osposobljavanje, dok u Španjolskoj samo 68% mladih završava srednju školu, od čega približno 23% strukovno obrazovanje i osposobljavanje. Iako se stanje i uzroci nezaposlenosti u Hrvatskoj znatno razlikuju od onoga u EU, ipak su stope nezaposlenosti osjetno više među osobama niže obrazovne razine. Stoga se procjenjuje da bi Hrvatska, poput Francuske i Finske, imala znatne koristi od motiviranja mladih nezaposlenih za daljnje obrazovanje te, poput Španjolske i Italije, od motiviranja za povećanje mogućnosti i programa strukovnog obrazovanja i osposobljavanja.. Time bi se uvelike olakšala njihova zapošljivost, što je najvažnija odrednica izbjegavanja upadanja u siromaštvo i poticaj za izlazak iz njega.

S velikom sigurnošću možemo procijeniti da obrazovni sustav zapravo pojačava postojeće socijalne razlike, jer se njime siromašni slabo okoriste, među ostalim i/ili stoga što djeca bogatih pohađaju bolje i kvalitetnije škole koje im pružaju povoljnije mogućnosti daljnjeg obrazovanja, zapošljavanja i profesionalnog napredovanja. U većini tranzicijskih zemalja postojeći su sustavi obrazovanja skupi i neučinkoviti, učenici i studenti uče količinski više od mladih u razvijenim zemljama i dobivaju veći broj informacija, ali su znatno lošiji u njihovoj primjeni te u služenju znanjima i sposobnostima u nepredviđenim uvjetima. Stoga u obrazovanju težište treba staviti na aktivan odnos i unapređenje unutrašnje učinkovitosti sustava, te na poboljšanje i osuvremenjivanje nastavnih metoda.

Bez sumnje, mnogi dugotrajno nezaposleni pretežito su niske obrazovne razine i/ili imaju znanja i stručnosti koja nisu tražena na tržištu rada. Može se pretpostaviti da te osobe imaju nisku razinu pismenosti i matematičkih znanja, a neki uopće nemaju formalno obrazovanje. Postoje mnogi pokazatelji i izvještaji kako su poticaji slabije plaćenih radnika za nalaženje zaposlenja i napuštanje sustava zapošljavanja ili socijalne skrbi nedovoljni. Poslodavci se žale na nemogućnost pronalaska radnika, čak i u područjima visoke nezaposlenosti. Dugotrajno nezaposleni su, pak, u nepovoljnom položaju zbog gubitka znanja i sposobnosti tijekom čekanja posla, kao i negativnog odnosa poslodavaca prema njihovu zapošljavanju. Stoga se

moraju uložiti značajni naponi u poboljšanje osnovnih znanja i stručnosti dugotrajno nezaposlenih, te razviti novi pristup i programe koji bi podrazumijevali stjecanje radnog iskustva i programe.

## **Poboljšanje zdravstvenog stanja**

Kao dio ljudskog kapitala, osim neobrazovanosti ili neodgovarajuće obrazovanosti, bitna je odrednica siromaštva zdravstveno stanje pojedinca i njegove obitelji. Ugroženo zdravlje i ograničena radna sposobnost te ozbiljnija bolest u obitelji smanjuju mogućnost zapošljavanja, profesionalnog napredovanja i izlaska iz siromaštva. Nadalje, u takvim se uvjetima na zdravlje neizbježno troše ionako ograničena raspoloživa sredstva. Hrvatska troši značajna financijska sredstva za zdravlje.

U Hrvatskoj je pružanje zdravstvenih usluga izrazito koncentrirano u većim gradovima, pogotovo u Zagrebu, dok su pojedina područja imala kadrovski i materijalno slabo ekipirane zdravstvene ustanove. Ipak, uobičajeni pokazatelji razvijenosti zdravstvene zaštite za Hrvatsku (poput smrtnosti dojenčadi, postotka cijepljenog stanovništva) bliži su razvijenim europskim državama nego tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe. Najveći se problem hrvatskog zdravlja ogleda u težoj i nejednako dostupnosti zdravstvene zaštite, što zbog proširenog trenda neformalnog plaćanja ili korištenja privatnih zdravstvenih usluga najvjerojatnije najviše pogađa siromašne skupine stanovništva. O tome u Hrvatskoj nema pouzdanih istraživanja, ali se takav zaključak lako može izvesti na osnovi analize hrvatskoga zdravstvenog sustava te svjetskih iskustava koja jasno ocrtavaju probleme teže dostupnosti kvalitetne zdravstvene zaštite siromašnijim grupama stanovništva, te upućuju na postojanje niza bolesti vezanih uz rizično ponašanje među donjim društvenim slojevima (posebice nekvalitetna prehrana, pušenje, alkoholizam, zlouporaba droga, prekomjerna težina, nedovoljna tjelesna aktivnost i sl.). U Hrvatskoj je velik zdravstveni problem stanovništva - posebice siromašnoga - i općenita nebriga o vlastitom zdravlju.

Neučinkovito pružanje zdravstvenih usluga, povećani troškovi i izdvajanja za zdravstvo, te nezadovoljstvo korisnika kakvoćom, dostupnošću i brzinom pružanja zdravstvenih usluga uvjetovali su potrebu za promjenama. Hrvatska već niz godina provodi promjene zdravstvenog sustava. Njima se nastoji poboljšati zdravstveni položaj stanovništva, povećati financijska održivost zdravstvenog sustava, privatizirati dio zdravstvenih kapaciteta, osnažiti primarna zdravstvena zaštita i zdravstveni sustav u cjelini, te smanjiti znatne razlike i razlike u dostupnosti zdravstvenih usluga. Reforma obuhvaća predviđeno jačanje institucionalnih kapaciteta unutar zdravstvenog sustava te poboljšanje, razvoj i integriranje zdravstvenoga informatičkog sustava. Naglasak je na boljem prostornom usklađivanju i planiranju znanstvenih kapaciteta te na uklanjanju postojećih preklapanja i/ili nepotrebnih postupaka u pružanju usluga.

## Zaključak

U Hrvatskoj se pojam socijalne isključenosti koristi u političkom i znanstvenom govoru već gotovo petnaest godina. Smatra se da taj koncept upozorava na situacije kada pojedinci umanjuju ili slabe svoje socijalne veze te gube dosadašnju ulogu u funkcioniranju društva. Najčešće se socijalna isključenost usko povezuje s problemom visoke nezaposlenosti i nesigurnim zaposlenjem. Uz nezaposlenost, isključenost je u hrvatskom kontekstu povezana sa siromaštvom i izoliranošću. Ljudi se u tranzicijskom i kriznim vremenu susreću s nesigurnošću, a kako nemaju racionalnih iskustava na kojima bi temeljili svoje odluke, često ne mogu ispravno percipirati budućnost. Pristup isključenosti najčešće se koristi pri opisivanju društvenog položaja skupina kao što su dugotrajno nezaposleni, siromašni, Romi, mladi i određene skupine starijih osoba, posebice onih bez mirovinskih prava.

Određena iskustava upućuju na povezanost između položaja na tržištu rada i siromaštva. Najsiromašniji građani ekonomski su nezaposleni ili primaju niske plaće. Nezaposleni nisu najbrojniji među siromašnima, ali su skupina s visokim rizikom siromaštva. S obzirom na snažnu tradiciju obitelji u Hrvatskoj, koja će podržati svoje nezaposlene, oni ne moraju odmah pasti u siromaštvo i socijalnu izolaciju. Društvena okolina nije sklona okrivljavati nezaposlene za stanje u kojem se nalaze.

U poboljšanju ublažavanja nezaposlenosti i unapređenja zapošljavanja presudnu ulogu ima podizanje zapošljivosti svih građana putem pospješivanja njihovih znanja, stručnosti i sposobnosti te unapređenja zdravstvenog stanja. Ipak, za radno nesposobne osobe potrebno je osigurati dovoljnu razinu pomoći kako ne bi trpjeli od siromaštva, lišenosti potrebnih stambenih i životnih uvjeta te socijalne isključenosti. Kako su siromaštvo, lišenost i socijalna isključivost dinamične pojave specifične za svako pojedino društvo to će se i nadalje javljati potreba stalnog poboljšanja metodologije njihovog praćenja i provođenja komparativnih analiza.

Prosperitet se dešava onda kada svi sudionici u društvu imaju odgovarajuće poticaje. Ljudi odgovaraju na poticaje, ako su ti poticaji dobri i usmjereni na rast. Ljudi će to prepoznati i povećati će svoje radne napore, štedljivost i posvećenost razvoju i boljitku. Ako to pak nije slučaj, ljudi će biti rastrošni, neće težiti poboljšanju svojih znanja i sposobnosti, nego će svoje aktivnosti preusmjeriti na otimanje, prevare ili uzimanje od onih koji imaju, ili za koje vjeruju da imaju više. Državni program socijalne skrbi trebaju nagrađivati, a ne kažnjavati mogućnosti zarade.

Ne postoji jedinstveni model rješavanja siromaštva, dugotrajne nezaposlenosti i socijalne isključenosti koji bi bio optimalan za sva društva. Kao i svaka druga zemlja, i Hrvatska treba naći i razviti ustavni i zakonodavni način koji najbolje odgovara njezinu povijesnom, socijalnom, kulturološkom i ekonomskom stanju, uvjetima i mogućnostima. Ne može se vjerovati da će tržište samo po sebi omogućiti društveno blagostanje i pravednost. Država mora biti odlučna u smanjivanju siromaštva i nejednakosti, a da bi to ostvarila treba imati

transparentan i pravedan sustav socijalne zaštite koji se temelji na uključenosti svih građana i nepostojanju diskriminacije.

Iz opsežne ekonomske i socijalne literature, kao i iz svakodnevnog života, posve je jasno da državna vlast (ne samo hrvatska) ne može niti je sposobna riješiti spomenute probleme. Država može dati stabilan zakonodavni okvir, socijalnu infrastrukturu te u suradnji sa svojim građanima ustanoviti vladavinu prava. Inače će siromašni i socijalno isključeni najviše trpjeti zbog nepostojanja jasnih zakona i nevoljnosti društva da ih poštuje. Za većinu ljudi zavisnost o pomoći države ne pruža zadovoljavajuću alternativu zapošljavanju ni u pogledu psihičkog zadovoljstva niti u materijalnom blagostanju. Poželjno je gdje god je to moguće naći zaposlenje u službenom gospodarstvu. Ne samo da su takvi poslovi općenito sigurniji, već nude i veće mogućnosti osposobljavanja i stjecanja znanja i vještina.

Za ostvarivanje vladavine zakona presudni su politička volja i odlučnost vodstva. Podjednako je bitno osnaživanje građana - pogotovo osoba koje imaju veću opasnost izloženosti siromaštvu i socijalnoj isključenosti - i njihovo puno sudjelovanje u političkom procesu. Povratno, i te radnosposobne osobe moraju sustavno raditi na poboljšanju svoje motiviranosti za zapošljavanje i jačanju ljudskog kapitala – znanja, stručnosti i sposobnosti, kao i zdravstvenog stanja – kako bi unaprijedile svoju zapošljivost i postale zanimljive mogućim poslodavcima. Ne može se očekivati da će ljudi biti podjednako uporni u stjecanju novih znanja i sposobnosti ili u preuzimanju rizika, ali je presudno da se društvenom aktivnošću svima omogući približno sličan *startni položaj* u životu. To se može postići pomoću programa poticanja školovanja i većeg javnog ulaganja u obrazovanje najsiromašnijih skupina, boljim i podjednakim pristupom javnim uslugama i informacijama te jednakošću u poštivanju prava, obveza i odgovornosti.