

doi: 10.3935/rsp.v18i2.983

## SOCIAL INCLUSION IN SOUTH-EAST EUROPE – NATIONAL AND REGIONAL POLICY PRIORITIES FOR A SOCIAL EUROPE

**Alfred Pfaller i Marc Meinardus (ur.)**

Sofija: Zaklada Friedrich Ebert  
Bugarska, 2010., 160 str.

Pojam socijalne isključenosti razmjerno je nedavno prihvaćen u Europi. Socijalna isključenost podrazumijeva nesudjelovanje i/ili ograničen pristup tržištu rada, obrazovanju, pogođenost siromaštvom i socijalnom izolacijom koja se očituje u nemogućnosti političkog odlučivanja i slično. Uzroci socijalne isključenosti često su povezani s nedovoljnom zapošljivosti, niskom obrazovnom razinom i/ili uskim, odnosno zastarjelim znanjima i sposobnostima te ograničenim mogućnostima zapošljavanja. 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 tome da su osobe pogođene dugotrajnom nezaposlenosti (duže od godinu dana). Istodobno, nezaposlenost i siromaštvo otežavaju sudjelovanje u društvenim aktivnostima. Iako u zapadnoj Europi postoji cijelo mnoštvo publikacija namijenjenih proučavanju teme izoliranosti i isključenosti te međunarodnim usporedbama, u jugo-istočnoj Europi dosad nije bilo usporedne analize pojava oblika i odrednica socijalne isključenosti.

Ipak nedavno izašla publikacija *Socijalna uključenost u jugo-istočnoj Europi – nacionalni i regionalni politički prioriteti za socijalnu Europu* urednika Alfreda Pfallera i Marca Meinardusa u izdanju Zaklade Friedrich Ebert iz Bugarske u velikoj mjeri popunjava navedenu prazninu. Publikacija je u cijelosti dostupna na engleskom na mrežnoj stranici <http://www.fes.bg> tako da u ovom prikazu nećemo navoditi imena brojnih autora nacionalnih priloga nego ćemo pozornost posvetiti najznačajnijim zajedničkim i specifičnim obilježjima. Publikacija se sastoji od tri dijela.

U prvom su tri nacionalna priloga i to za Bugarsku, Makedoniju i Rumunjsku posvećena fenomenima socijalne isključenosti i uključenosti. Iako su razmjerno značajne razlike u veličini i nedavnoj političkoj povijesti triju promatranih zemalja, u području socijalne politike i isključenosti postoje iznenađujući velike razlike: značajan dio stanovništva u njima je izložen dugotrajnoj nezaposlenosti i siromaštvu, socijalna se izolacija često prenosi na nove naraštaje, mnogobrojni stanovnici nemaju odgovarajući pristup javnim uslugama poput obrazovanja i zdravstvene zaštite i slično, država je prilično slaba i/ili podložna utjecaju interesnih skupina. Ipak, postoje i nacionalne posebnosti.

U Bugarskoj je razmjerno niska razina ekonomske aktivnosti stanovništva, niska je stopa zaposlenosti, a istodobno postoji prilično velika potražnja za kvalificiranim i stručnim radnicima koje obrazovni sustav često ne može zadovoljiti. Slijedom toga, dolazi do polarizacije društva na dvije skupine: dok su obrazovani i kvalificirani radnici prilično sigurni i razmjerno dobro plaćeni na svojim radnim mjestima, osobe bez odgovarajućeg obrazovanja i/ili sa zastarjelim znanjima imaju vrlo malu mogućnost ulaska ili povratka na tržište rada tako da im neposredno prijeti dugotrajna (ili bolje

reći stalna) nezaposlenost, pa slijedom toga siromaštvo i socijalna isključenost. Iako je Bugarska površinom ipak dosta mala, postoje izuzetno velike regionalne razlike koje se gospodarskim razvojem samo povećavaju. Prenošenje socijalne isključenosti na nove naraštaje posebno je često kod mladih koji su ispali iz obrazovnog procesa, tako da su potrebni naponi svih dionika da se osobe zadrže u obrazovanju kako bi se na taj način postigla odgovarajuća razina zapošljivosti. Zdravstveno stanje značajna je odrednica poboljšanja ljudskog kapitala, a mnogi stanovnici, posebice u ruralnim krajevima u Bugarskoj imaju jako otežan pristup najvažnijim uslugama zdravstvene zaštite i njege. I bugarsko tržište rada određuje prilična *tromost* – prije svega neusklađenost ponude i potražnje zaposlenja pa su potrebni sustavni naponi ka njegovoj fleksibilizaciji i boljem usklađivanju.

Makedonski prilog također je usmjeren na analizu stanja i utvrđivanju prioriteta u obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i uslugama socijalne skrbi. Neke skupine, posebice siromašne osobe, isključene su iz odgovarajućeg pristupa navedenim uslugama pa je potrebno potaknuti univerzalni pristup najvažnijim javnim uslugama i zaštititi te olakšati pristup socijalnom uključivanju onim pojedincima koji su najranjiviji i nailaze na najveće zapreke kod korištenja javnih usluga. U Makedoniji u obrazovanju postoji ozbiljan nedostatak ustanova na svim razinama obrazovanja, posebice u predškolskom odgoju. Veći obuhvat djece koja pohađaju predškolski odgoj može se postići ponudom različitih programa (temeljenih na potrebama djece i roditelja) i promjenom organizacijskih oblika, kao što su institucionalni i izvaninstitucionalni te alternativni smještaj i zbrinjavanje djece. Postoje jasni pokazatelji kako je dostupnost zdravstvene zaštite i njege krajnje neodgovarajuća za oko 35 tisuća osoba koje nemaju zdravstveno osi-

guranje. Postizanje socijalne uključenosti u siromašnoj Makedoniji, posebice pogođenoj visokom nezaposlenošću, dugotrajan je i skup proces, koji zahtijeva snažnu političku odlučnost i volju tako da samo uključivanje postane visoki nacionalni prioritet. Tu se posebno ističe važnost unapređenja sadašnje nedovoljno učinkovite koordinacije između različitih državnih službi u sustavu socijalne zaštite i osiguranja, pri čemu je potreban holistički pristup određivanju mjera. Ujedno, važno je i uklanjanje postojećeg preklapanja nadležnosti i odgovornosti ustanova te uvođenje jasnih kriterija za ostvarivanje pojedinih prava.

U Rumunjskoj nacionalna politika tržišta rada ne nudi dovoljno »pristojno« plaćenih mogućnosti zapošljavanja za sve odrasle osobe. Ujedno, mnogi su Rumunji loše »pripremljeni« - odnosno neodgovarajuće obrazovani i kvalificirani za pristojno plaćene poslove. Stoga je najvažnija poruka rumunjskog izvještaja - potreba kako mlade osobe moraju steći obrazovanje koje im omogućava odgovarajuću zapošljivost, pronalaženje i zadržavanje pristojnog posla. To je vrlo zahtjevna, ali ipak ostvariva zadaća. Rumunjska je pomalo specifična u odnosu na druge zemlje utoliko što je socijalna isključenost posljedica i suženih ili neredovitih prihoda, ali i posljedica nedovoljne ponude javnih dobara. Stoga je presudan korak u iskorjenjivanju socijalne isključenosti u Rumunjskoj osiguranje stvarno univerzalne i dostupne ponude najvažnijih javnih dobara i usluga. Pritom je posebice važna proaktivna politika (str. 53) kojom se nastoji spriječiti nastanak socijalne isključenosti. Uklanjanjem uzroka javljanja mehanizma socijalne isključenosti, može se uspješno (pa čak i trajno) spriječiti ulazak (ili povratak) pojedine osobe u neželjeno i nezavidno stanje isključenosti.

U drugom dijelu knjige, u opisu stanja u Bosni i Hercegovini pojašnjava se složena administrativna struktura ove ratom

opustošene zemlje koja ostvaruje zavidne stope gospodarskog rasta, ali je još uvijek bremenita mnogobrojnim problemima. Bosansko-hercegovačka posebnost je u tome što tamošnja socijalna isključenost u najvećoj mjeri znači nacionalnu pripadnost manjinskom narodu u dijelu zemlje u kojem je većinsko stanovništvo druge etničke skupine. Takvo stanje uvelike umanjuje sposobnost postojećeg institucionalnog okvira za rješavanje socijalne isključenosti, a ima i mnogobrojne nepovoljne i trajne učinke na socijalne procese. Etnička podjela onemogućava promjene potrebne za napredak i pojačava alijenaciju među najširoom javnošću. Učinak etničkih podjela najočitije se vidi u procesu povratnika i izbjeglica, koji su među najviše isključenim socijalnim skupinama, a vrlo se slabo ostvaruju procesi njihove integracije u mjestima gdje su živjeli prije rata. Visoka razina međuetničkog nepovjerenja jako otežava bilo kakvu formalnu suradnju, pa svatko, a posebice politički predstavnici, moraju biti vrlo pozorni u svojim odnosima s drugim etničkim skupinama.

U prilogu iz Hrvatske pojašnjava se značenje i provođenje *Partnerstva za socijalnu uključenost*, projekta koji se provodi uz financijsku pomoć Europske komisije, Opće uprave za zapošljavanje, socijalne poslove i jednake mogućnosti kroz europski program *Progress*. Koordinator projekta je Institut za javne financije, a u njemu sudjeluje više domaćih javnih i nevladinih organizacija i udruga. Značajan dio građana Hrvatske u lošem je socijalnom položaju i nema zadovoljavajući pristup javnim dobrima i uslugama, a zbog recesije, povećanja nezaposlenosti i proračunskih problema došlo je do pogoršanja socijalnih problema. Želja je dionika ublažiti posljedice gospodarske krize i poboljšati socijalnu sliku Hrvatske. Projekt se sastojao od pet komponenti: poboljšanja koordinacije i suradnje svih dionika, unapređenja zapošljivosti kao

preduvjeta poboljšanja socijalne uključenosti, unapređenja informiranosti i pristupa pravima u sustavu socijalnog osiguranja i skrbi, ublažavanja i prevencije prezaduženosti stanovništva te usklađivanja ponude i potražnje usluga socijalne skrbi kroz socijalno planiranje na nižim razinama vlasti.

U srpskom prilogu o tamošnjem stanju o socijalnoj isključenosti pozornost je usmjerena prije svega na položaj »tranzicijskih gubitnika« na način da se analiziraju i učinci sadašnje gospodarske krize i njihove posljedice na buduće reforme sustava socijalne skrbi. Proces približavanja Srbije članstvu u EU doveo je i do rasprava o uvjetima koje treba ispuniti u području socijalne politike, posebice mjera za unapređenje socijalne uključenosti. To je popraćeno promjenom uloge države i naglašavanjem osobne odgovornosti za vlastiti socijalni i ekonomski položaj. Pogotovo u nepovoljnim ekonomskim uvjetima i poteškoćama visoke nezaposlenosti, neminovno se moraju preispitivati i sužavati postojeća prava u socijalnoj skrbi. U tome značajna suradnja svih socijalnih partnera može biti od presudne važnosti u određivanju mjera unapređenja socijalne uključenosti i njihovom uspješnom ostvarivanju.

U ovoj zanimljivoj knjizi nalaze se još i prilozi posvećeni pregledu nedavnih aktivnosti EU-a na ublažavanju siromaštva i socijalne uključenosti, pri čemu je velik naglasak stavljen na metodu otvorene koordinacije (OMK) kao značajnog mehanizma međusobne izmjene najboljih iskustava. Posebno se čini pohvalnim kako su nove zemlje članice otvoreno priznale područja u kojima nisu postigle očekivani uspjeh u ublažavanju siromaštva i drugih opasnosti koje narušavaju socijalnu koheziju, stabilnost i ostvarivanje ljudskih prava.

Treći dio knjige sadrži samo prioritete koje je potrebno ostvariti u zemljama jugoistočne Europe u cilju poboljšanja socijalne uključenosti. Završno, možemo podsjetiti

kako su za ostvarivanje uključenosti marginaliziranih skupina presudni 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. Radno-sposobne 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. 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. Kao uspješan način spoznavanja stanja u drugim zemljama te načinima poboljšanja socijalne uključenosti, publikacija *Socijalna uključenost u jugo-istočnoj Europi* može biti od veoma velike koristi.

Predrag Bejaković

doi: 10.3935/rsp.v18i2.1022

## **DYNAMIC SOCIAL SECURITY FOR EUROPE: CHOICE AND RESPONSIBILITY**

**Elaine Fultz**

Ženeva: Edicija Developments and Trends, International Social Security Association, 2010., 34 str.

Sustavi socijalnog osiguranja za vrijeme bolesti, starosti i nezaposlenosti mogu se smatrati istinskim obilježjem starog

kontinenta. Njihovo podrijetlo vuče korijene iz zdravstvenog osiguranja u Prusiji 1884. godine. Usprkos znatnom približavanju u određivanju i provedbi europskog socijalnoga modela, na nacionalnoj razini postoje vrlo velike institucionalne razlike u pružanju socijalnog osiguranja. To je nastavljeno i nakon ekonomskog i političkog ujedinjavanja u Europskoj zajednici odnosno Europskoj uniji kada je težište stavljeno na snažniju politiku koordinacije. Razlike su još naglašenije nakon dizanja tzv. željezne zavjese kada su mnoge zemlje srednje i jugoistočne Europe napustile socijalizam i prešle na tržišno gospodarstvo, odnosno neke od njih kasnije postale članice EU-a.

Izvještaj *Dynamic Social Security for Europe: Choice and Responsibility* (»Dinamika socijalne sigurnosti u Europi: Izbor i odgovornost«) ima više namjena: prvo, treba sintetizirati i prikazati najznačajnije nedavne događaje i trendove socijalnog osiguranja u Europi; drugo, treba poslužiti kao polazni dokument za raspravu o stanju i kretanju u socijalnom osiguranju za sesiju Regionalnog foruma socijalnog osiguranja za Europu i treće, treba pružiti okvir za analizu na Regionalnom samitu socijalnog osiguranja za Europu.

Usprkos nacionalnim razlikama, europski sustavi socijalnog osiguranja suočeni su s brojnim zajedničkim izazovima. To uključuje uspješno zadovoljavanje potreba osobnog izbora u pogledu naknada i usluga, odgovarajuću želje za raznolikošću, kvalitetom i prirodom javnih usluga. Tu se neminovno odražavaju i mnoge promjene na tržištu rada, obiteljskoj strukturi i socijalnim normama. Sve navedeno pod velikim je pritiskom globalizacije kada se preispituju i/ili sužavaju socijalna prava kako bi europska gospodarstva ostala konkurentna onima iz novoindustrijaliziranih zemalja čiji su radnici slabije plaćeni, a socijalna prava osjetno manja. Nadalje, u Europi se posebice ističu problemi vezani uz stare-