

MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA SOCIJALNE POLITIKE U SMANJIVANJU SIROMAŠTVA DJECE: PERSPEKTIVA KLJUČNIH DIONIKA

»Hrvatska nije toliko siromašna zemlja da mi trebamo imati toliko siromašne djece... S pametnom politikom možemo napraviti promjene.«

SAŽETAK

Polazeći od analize koja je pokazala raskorak između smjernica Europske unije, nacionalnih strategija i programa socijalne politike te konkretnih postignuća u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece u Hrvatskoj, cilj ovog rada bio je produbiti razumijevanje okolnosti koje pridonose ili otežavaju djelotvornost socijalne politike u borbi protiv siromaštva djece te mogućnosti unapređenja društvenog djelovanja u ovom području. U istraživanju je sudjelovalo 13 ključnih dionika namjerno izabranih s obzirom na očekivanu

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: kolovoz, 2017.
Prihvaćeno: rujna, 2017.
UDK 364.016:364.65-058.34-053.2
DOI 10.3935/ljsr.v24i2.187

Marina Ajduković¹
Ivana Dobrotić²
Jelena
Matančević³
Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Studijski centar socijalnog
rada

Ključne riječi:

djelotvornost socijalne politike u smanjivanju siromaštva djece, integrirani vs. fragmentirani pristup siromaštvu djece, ugroženost prava siromašne djece, rana ulaganja u djecu.

¹ Prof. dr. sc. Marina Ajduković, psihologinja, e-mail: marina.ajdukovic@pravo.hr

² Doc. dr. sc. Ivana Dobrotić, socijalna radnica, e-mail: ivana.dobrotic@pravo.hr

³ Doc. dr. sc. Jelena Matančević, socijalna radnica, e-mail: jelena.matancecovic@pravo.hr

kompetentnost za temu i iskustvo: 7 dužnosnika ili visoko pozicioniranih stručnjaka na razini državnih tijela ili razini tijela lokalne uprave i samouprave, 3 čelne osobe uglednih udruga i 3 nezavisna eksperta. Podaci su prikupljeni metodom polustrukturiranog intervjua.

Analiza je pokazala da postoji visoko slaganje ključnih dionika oko nedostatka suštinskog (političkog i društvenog) interesa za siromaštvo djece i neuspješnosti socijalne politike u smanjivanju siromaštva djece te je naglašena potreba promjene socioekonomskog okruženja, strateškog okvira, postojećih javnopolitičkih praksi, kao i potreba za društveno odgovornim djelovanjem te preuzimanjem odgovornosti svih društvenih dionika u prevenciji i smanjivanju siromaštva djece. Nalazi su raspravljeni u sedam ključnih točaka. Prva se odnosi na nužnost sagledavanja siromaštva iz perspektive prava djeteta i promicanja dobrobiti djece. Nakon kritičkog osvrta na pokazatelje neuspješnosti socijalnih politika u suzbijanju siromaštva djece, posebice izostanka multidimenzionalnog i sveobuhvatnog pristupa rješavanju problema siromaštva djece, zastupamo integrirani nasuprot fragmentiranom pristupu siromaštvu djece. Posebna pozornost je posvećena ključnoj ulozi države i nužnosti odmicanja od diskursa zlouporaba socijalnih prava prema preusmjeravanju fokusa na važnost ranih ulaganja i preventivnih programa. S tim je povezano i zagovaranje preventivne uloge odgojno-obrazovnih institucija koje bi trebale čim prije prihvatiti svoj dio odgovornosti, kao i jačanje uloge organizacija civilnog društva u prevenciji i olakšavanju siromaštva djece. Kao posljednje naglašena je nužnost sustavnih evaluacija postojećih socijalnih politika i djelovanje na svim razinama utemeljeno na podacima i znanstvenim spoznajama. Zaključno je naglašena i prilika aktualne Vlade RH da preokrene nepovoljne trendove i razvije integrirani pristup siromaštvu djece.

UVOD

Danas u Europskoj uniji (EU) u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti živi 25,5 milijuna djece. Štoviše, unazad dvadesetak godina stope siromaštva djece rasle su u većini razvijenih zemalja (Davies, 2013.), a u većini EU zemalja stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti djece (27,1% u EU28) prelaze stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti opće populacije (23,8% u EU28) (Eurostat, 2017.). Siromaštvo djece ima nepovoljne učinke na različite aspekte djetetove dobrobiti. Tako rastući broj istraživanja ukazuje na kratkoročne i dugoročne posljedice odrastanja u siromaštvu poput lošijih obrazovnih ishoda, teže zapošljivosti u odrasloj dobi, slabijeg zdravlja, mentalnih poteškoća, poteškoća u ponašanju te kriminalnog ponašanja i socijalne isključenosti (za pregled vidjeti npr. Gábos i Kopasz, 2015.; Gunnarsdottir i sur., 2015.; Slack, Berger i Noyes, 2017.). Uz individualnu razinu, negativni su učinci prisutni i na razini društva, ponajprije u vidu gubitka ekonomskog i ljudskog kapitala (de Boyser, 2012.). To ima važne javnopolitičke implikacije, a ukoliko izostane adekvatna intervencija države u cilju izjednačavanja šansi djece koja

odrastaju u siromaštvu, ponajprije u vidu pristupa obrazovanju, siromaštvo djece postaje začarani krug koji je teško prekinuti (Council of Europe, 2014.). Primjerice, podaci Eurostata (2017.) ukazuju na visok udio odraslih (54,9% u dobi od 25 do 59 godina u EU28) koji danas žive u kućanstvima koja teško spajaju kraj s krajem, a koji su u takvim kućanstvima živjeli i u djetinjstvu. Tek je njih trećina uspjela napraviti tranziciju prema kućanstvima koja u odrasloj dobi lako spajaju kraj s krajem.

Hrvatska se ubraja među zemlje članice EU-a s nadprosječnim stopama rizika od siromaštva i socijalne isključenosti djece (28,1% u 2015. godini), a koje su bliske općoj stopi rizika od siromaštva i socijalne isključenosti (29,1%). Slično je i s pokazateljima koji govore o samim stopama rizika od siromaštva⁴ – stopa rizika od siromaštva djece u Hrvatskoj iznosi 20,9% (EU28 21,2%), a opće populacije 20,0% (EU28 17,3%). Najveće stope rizika od siromaštva imaju djeca koja odrastaju u jednoroditeljskim obiteljima (33,1%) te obiteljima s troje i više uzdržavane djece (34,1%). Više od 13% djece u Hrvatskoj živi u uvjetima teške materijalne deprivacije (Eurostat, 2017.). Važno je istaknuti i kako je financijska i ekonomska kriza koja poprima svjetske razmjere 2008. godine nepovoljnije utjecala na materijalno blagostanje predškolske djece nego na ukupno stanovništvo (Šućur i sur., 2015.). Unatoč izrazito visokom riziku od izloženosti djece siromaštvu i socijalnoj isključenosti, Hrvatska tom pitanju nije posvećivala dovoljnu pozornost, a postojeći su programi i mjere bili dominantno pasivnog karaktera (Stubbs i Zrinščak, 2014.). Tako analize strukture izdvajanja za programe za djecu i obitelj u Hrvatskoj, uz općenito niže razine izdvajanja za ovu funkciju u usporedbi s prosjekom EU28, ukazuju na dominaciju izdvajanja za novčane transfere (oko dvije trećine) u odnosu na izdvajanja za programe usluga, uključujući rani i predškolski odgoj i obrazovanje (Babić, 2013.).

Ovaj rad daje uvid u prikladnost socijalne politike u smanjivanju i olakšavanju siromaštva djece u Hrvatskoj iz perspektive predstavnika ključnih dionika te problematizira mogućnosti njezina unapređenja. Naime, kao što su pokazivale već spomenute analize (Babić, 2013.; Stubbs i Zrinščak, 2014.), iako su noviji nacionalni strateški dokumenti prateći trendove na europskoj razini siromaštvo djece identificirali kao jedan od ključnih socijalnih rizika u Hrvatskoj, i nadalje izostaje adekvatan pristup tom problemu. Kako bi se kontekstualizirala mišljenja ključnih dionika koja su prikupljena kvalitativnim istraživačkim pristupom, u uvodnom dijelu prvo se ukratko iznose europski i hrvatski okvir socijalne politike usmjerene suzbijanju siromaštva djece.

⁴ Valja razlikovati pokazatelj rizika od siromaštva koji mjeri isključivo monetarno siromaštvo i pokazatelj rizika od siromaštva i socijalne isključenosti koji pokušava zahvatiti multidimenzionalnu prirodu siromaštva i glavni je pokazatelj putem kojeg se mjeri napredak prema strateškom cilju EU2020 (vidi sljedeće poglavlje). Radi se o kompozitnom pokazatelju koji zahvaća pokazatelje: stopa rizika od siromaštva, teška materijalna deprivacija i udio osoba koje odrastaju u kućanstvima niskog radnog intenziteta (Eurostat, 2017.).

SIROMAŠTVO DJECE – RAZVOJ EUROPSKOG OKVIRA SOCIJALNE POLITIKE

Pitanje siromaštva i dobrobiti djece dobiva na sve većoj važnosti od strane donositelja odluka na europskoj razini. Iako nadležnost da djeluju na području suzbijanja siromaštva djece leži na zemljama članicama, EU ima komplementarnu nadležnost (Daly, 2012.) te sukladno tome može podržavati, koordinirati i dopunjavati djelovanje država članica. EU se pitanjem siromaštva djece intenzivnije bavi unazad zadnjih desetak godina kada uz opće mjere usmjerene suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti počinje sve više naglašavati važnost specifičnih intervencija usmjerenih isključivo prema djeci (The Social Protection Committee, 2012.). Naime, iako EU zauzima aktivniju ulogu na području siromaštva i socijalne isključenosti s donošenjem Lisabonske agende 2000. godine, kada se uvodi i otvorena metoda koordinacije (OMK)⁵ (eng. *open method of coordination*) na području siromaštva i socijalne isključenosti (Atkinson i sur., 2002.), činjenica jest da se siromaštvo djece kao zasebno područje djelovanja počinje eksplicitnije naslovljivati sredinom 2000-ih godina.

Općenito gledano, EU zagovara dva vida djelovanja i suradnje na području siromaštva djece – promicanje dobrobiti djece (eng. *child mainstreaming*) i OMK. Promicanje dobrobiti djece podrazumijeva kako briga za dobrobit djece mora postati sastavnim dijelom svih područja javnih politika te cjelokupnog procesa njihova stvaranja (Marlier i sur., 2007.). Radi se o novom pristupu stvaranja javnih politika koji podrazumijeva kako se i prilikom formuliranja te donošenja, tako i prilikom implementacije te evaluacije socijalnih politika, treba sagledavati njihov učinak i na dobrobit djece, a koji se prvi put počinje eksplicitno zagovarati 2005. godine za vrijeme luksemburškog predsjedanja EU-om (Atkinson i sur., 2005.).

Problem siromaštva djece dobiva vidljivije mjesto unutar socijalnog OMK-a i sustavnije se počinje pratiti nakon što je Europsko vijeće 2006. godine u svojim zaključcima istaknulo kako bi same zemlje članice trebale poduzeti dodatne napore usmjerene k suzbijanju siromaštva djece (TARKI, 2010.). Slijedom toga, zemlje članice počinju ubrzano naslovljivati pitanje siromaštva djece unutar svojih akcijskih pla-

⁵ OMK predstavlja oblik vladavine koji se temelji na dobrovoljnoj suradnji zemalja članica i počiva na mekim mehanizmima poput zajedničkih ciljeva i pokazatelja te zajedničkom učenju, odnosno razmjeni dobrih praksi, dok svoju učinkovitost temelji na peer pritisku. OMK se prvi put uvodi 1997. godine Ugovorom iz Amsterdama na područje zapošljavanja te se 2000. širi na područje siromaštva i socijalne isključenosti, 2001. na područje mirovina, a 2004. godine na područje zdravstva i dugotrajne skrbi. MOK na području siromaštva i socijalne isključenosti, mirovina i zdravstva i dugotrajne skrbi 2005. godine integrira se u jedinstveni socijalni MOK. S Europom 2020 područje socijalne uključenosti postaje sastavnim dijelom šireg procesa praćenja, tzv. Europskog semestra koji zahvaća i ekonomsku politiku te politiku zapošljavanja (Schoukens, Becker i Smets, 2015.).

nova te izvješća o socijalnoj zaštiti i socijalnom uključivanju koja se donose u okviru socijalnog OMK-a (Public Policy and Management Institute, 2011.), da bi se 2008. godine siromaštvo djece identificiralo kao ključni prioritet u 24 zemlje članice, pri čemu mnoge iznose i kvantitativne ciljeve na području suzbijanja siromaštva djece (TARKI, 2010.). OMK je dao poticaj i okvir za aktivnije djelovanje brojnih aktera, pri čemu se specifičan fokus stavlja i na jačanje postojećih analitičkih alata, odnosno postojećih socijalnih indikatora, kojima bi se mjerila i dobrobit djece (razvijanje liste indikatora koji bi bili usmjereni i na djecu) (The Social Protection Committee, 2012.). Također, promjene u procesima stvaranja politika Europska komisija zagovara donošenjem »Bijele knjige o vladavini« (Komisija europskih zajednica, 2005.). Cilj je ovog dokumenta otvaranje procesa stvaranja politika različitim dionicima, a kako bi on bio više uključiv i odgovoran i u konačnici rezultirao učinkovitijim mjerama. U tome važnu ulogu imaju organizacije civilnog društva, ponajprije u davanju glasa problemima građana i u ponudi usluga.

Novi poticaj dodatnim aktivnostima na području siromaštva djece daje Europa 2020, aktualni strateški dokument EU-a koji se donosi 2010. godine za naredno desetogodišnje razdoblje i uvrštava suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti među pet prioriteta ciljeva. Sukladno tom cilju, broj bi se siromašnih i socijalno isključenih osoba u EU-u trebao smanjiti za 20 milijuna do 2020. godine. Uz područje se dječje dobrobiti blisko veže i cilj na području obrazovanja sukladno kojem se broj mladih koji rano napuštaju školovanje treba smanjiti ispod 10%, a broj mladih koji će završiti tercijarno obrazovanje povećati na 40%, a posredno i cilj na području zapošljavanja kojim se traži dosezanje 75% stope zaposlenosti u zemljama članicama (European Commission, 2010.). Aktivnosti usmjerene suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti koordiniraju se unutar novoosnovane predvodničke inicijative »Europska platforma za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti«, pri čemu je glavna svrha djelovanja Platforme uključiti probleme i izazove vezane uz siromaštvo i socijalnu isključenost u sve segmente i područja donošenja odluka na europskoj i nacionalnim razinama (eng. *mainstreaming*).

Među najvažnijim aktivnostima koje su proizašle iz rada Platforme, a bitne su s aspekta suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti djece, svakako se ističe donošenje Paketa socijalnog ulaganja (Europska komisija, 2013.a), a paralelno s njim i prve preporuke Europske komisije na području siromaštva djece »Ulaganje u djecu – suzbijanje kruga deprivacije« (European Commission, 2013.b).⁶ U prvi se plan eksplicitno ističe koncept socijalnog ulaganja koji ponajprije počiva na socijalnoj

⁶ Prije toga je 2011. godine donesena i preporuka Vijeća o politikama za suzbijanje ranog napuštanja školovanja (The Council of the European Union, 2011.), koja ističe važnost obrazovnog sustava na području suzbijanja siromaštva djece te predlaže zemljama članicama izradu te implementaciju sveobuhvatnih strategija koje će prevenirati rano napuštanje školovanja.

politici ulaganja u ljudski kapital i aktivaciju na tržištu rada, koja na taj način promiče socijalnu uključenost i prevenira siromaštvo (Morel, Palier i Palme, 2012.). Slijedom toga, na implementacijskoj razini na značaju sve više dobivaju »aktivne« politike (Nolan, 2013.; Hemerijck, 2015.) što može dovesti u pitanje sveukupnu djelotvornost politika na području suzbijanja siromaštva. Naime, paradigma socijalnog ulaganja usko se veže uz tzv. načelo svetog Mateja (eng. *Matthew effect*)⁷ ističući kako najveće koristi od politika socijalnog ulaganja imaju pripadnici srednje klase (Cantillon, 2011.). Kako veza između politika socijalnog ulaganja i siromaštva te nejednakosti nije jednostavna i lako razumljiva (Hemerijck, 2015.), u znanstvenoj se i stručnoj literaturi zagovara komplementarnost oba pristupa – djelotvornog ulaganja u ljudski kapital s jedne strane (npr. kroz obrazovanje, stručno osposobljavanje i rani odgoj i obrazovanje) te djelotvorne zaštite ljudskog kapitala i zadržavanje redistributivne funkcije socijalne države s druge strane (npr. kroz adekvatne naknade i zdravstvenu zaštitu) (Cantillon i Vandenbroucke, 2014.).

Konkretnije, preporuke Europske komisije (Europska komisija, 2013.a) te Vijeća Europe (Council of Europe, 2014.) u prvi plan stavljaju upravo »preventivni« karakter politika. Tako se u funkciju smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti primarno stavljaju mjere koje podupiru roditelje u pristupu tržištu rada, ponajprije pristup uslugama poput kvalitetnog predškolskog odgoja i obrazovanja, zdravstvenih i socijalnih usluga te stanovanja (European Commission, 2013.b). Slijedom toga, Europska komisija (2013.b) i Vijeće Europe (Council of Europe, 2014.) zagovaraju intervencije u cilju smanjenja siromaštva djece na sljedećim razinama: (1) omogućavanje obiteljima pristup resursima i sudjelovanje roditelja na tržištu rada te osiguranje primjerenih životnih uvjeta; (2) smanjivanje nejednakosti u ranoj životnoj dobi, kroz ulaganje u rani i predškolski odgoj i obrazovanje, unapređenje uloge obrazovanja u izjednačavanju šansi, poboljšanje zdravstvenih sustava u podmiranju potreba djece u nepovoljnim životnim uvjetima, omogućavanje sigurnog i primjerenog životnog okruženja djeci te jačanje obiteljskih potpora i kvalitete alternativne skrbi; (3) promocija prava djece na sudjelovanje u rekreacijskim, sportskim i kulturnim aktivnostima, kao i u donošenju odluka koje ih se tiču.

Opisane su aktivnosti te razmjena mišljenja i ideja između EU institucija, država članica i organizacija civilnog društva rezultirale u konsenzusu oko četiri temeljna principa djelovanja na području siromaštva djece koje u svom radu sažima Davies (2013.), a koji se u konačnici i sumiraju u preporuci Europske komisije o dječjem siromaštvu usvojenoj 2013. godine te ih tu detaljnije iznosimo. Tako Davies (2013.) ističe kako temeljni principi djelovanja zahvaćaju: (1) koncept socijalnog ulaganja sukladno kojem se na mjere suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti treba

⁷ »Doista, onomu tko ima dat će mu se, a onomu tko nema oduzet će se i ono što ima«, Mk 4, 21-25.

gledati kao na socijalno ulaganje buduću da (dugotrajno) odrastanje u siromaštvu ima brojne negativne učinke te može proizvesti samo dodatni trošak za društvo; (2) važnost višedimenzionalnog pristupa dječjem siromaštvu koji uvažava različite nepogodnosti življenja siromaštvu (npr. nizak prihod, odsustvo osnovnih potrepština, slabi stambeni uvjeti, život u opasnom susjedstvu, nemogućnost sudjelovanja u aktivnostima slobodnog vremena) te traži koordinirane napore različitih pružatelja usluga; (3) pristup temeljen na dječjim pravima koji stavlja naglasak na dijete kao nositelja prava te na potrebe djece neovisno o situaciji u kojoj se nalaze njegovi roditelji i obvezuje zemlje da uključe djecu u donošenje odluka;⁸ (4) dosezanje balansa između univerzalnih i ciljanih mjera pri čemu univerzalne sežu do onih obitelji koje bi imale problem s pristupom uslugama ili pak bi se osjećale stigmatizirano određenim pravima, dok su ciljne usmjerene onima u dodatnom riziku (npr. djeca iz jednoroditeljskih obitelji, djeca s teškoćama u razvoju, migranti).

Smatra se kako su dosadašnje aktivnosti EU-a doprinijele: 1) razumijevanju čimbenika siromaštva djece te identificiranju zajedničkih izazova i informiranju vlada o tome, kao i lakšoj međusobnoj usporedbi zemalja članica na tom području; 2) širenju svijesti o politikama i programima koji najbolje funkcioniraju (npr. holistički pristup, adekvatna uravnoteženost univerzalnih i ciljanih prava, jači fokus na prevenciju i ranu dob); 3) razvijanju te jačanju pokazatelja te drugih analitičkih alata (npr. jačanje dječje dimenzije postojećih pokazatelja o socijalnoj isključenosti tako da daju uvid i u položaj djece, kao i daljnji rad na razvoju novih pokazatelja, posebice nemonetarnih); 4) umrežavanju različitih aktera na EU razini i u zemljama članicama. No, siromaštvo djece još uvijek nije postalo dovoljno visoki prioritet unutar političkih programa (Daly, 2012.; The Social Protection Committee 2012.). Novije kritike upućene Europskoj komisiji od strane Eurochilda dodatno potvrđuju činjenicu kako djeca ostaju u pravilu »nevidljiva« unutar Europskog semestra te se na njih referira samo u povezanosti s politikama zapošljavanja i pristupa roditelja tržištu rada (npr. kroz potrebu njihova pristupa kvalitetnim i priuštivim uslugama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja), dok izostaje perspektiva usmjerenosti na dijete (eng. *child-centered perspective*). Štoviše, ističe se kako je preporuka na području suzbijanja siromaštva djece imala vrlo malen utjecaj na agendu socijalne politike (Eurochild, 2016.). To je dodatno izraženo u zemljama poput Hrvatske koje teško slijede i onu najužu agendu EU-a usmjerenu aktivaciji roditelja na tržištu rada i u kojima općenito izostaje već i sam normativan diskurs koji bi naglasak stavio na

⁸ Daly (2012.) ističe kako se usmjeravanje na prava djece te uvjete življenja djece na europskoj razini može iščitati iz nekoliko inicijativa. Primjerice, djeca se prepoznaju kao nositelji prava u »*Charter of Fundamental Human Rights*«, dok komunikacija Europske komisije iz 2011. godine traži od zemalja članica promociju, zaštitu i ispunjavanje prava djece te ističe nužnost da se kod kreiranja socijalnih politika vodi računa o najboljem interesu djece (European Commission, 2011.).

višedimenzionalan i preventivan pristup siromaštvu te istaknuo dijete kao nositelja prava. U tom je svijetlu zanimljiva i zadnja inicijativa na europskoj razini – donošenje Europskog stupa socijalnih prava i njegove mogućnosti jačanja socijalne dimenzije Europskog semestra, pa time i politika usmjerenih suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece. Ovdje je zanimljivo istaknuti dvije stvari. S jedne se strane jedan od 20 temeljnih principa istaknutih unutar Europskog stupa socijalnih prava odnosi upravo na djecu te ističe kako djeca imaju pravo na priuštive i kvalitetne programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te pravo da ih se zaštiti od siromaštva. Poseban naglasak je stavljen na pravo djece koja odrastaju u otežanim okolnostima na uvođenje specifičnih mjera kako bi im se omogućile jednake mogućnosti (European Commission, 2017.a). Takav pristup podrazumijeva ozbiljniju i opsežniju intervenciju na području svih politika koje se dotiču zaštite interesa i dobrobiti djece, a posebice na području politika suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti. No, s druge se strane, u posljednjoj komunikaciji Europske komisije eksplicitno navodilo kako je *»Stup primarno koncipiran za zemlje članice Eurozone, ali primjenjiv i na sve druge zemlje članice koje žele sudjelovati u njemu«* (European Commission, 2017.b: 5). Takav bi pristup mogao dugoročno samo produbiti već ionako velike socijalne razlike među zemljama članicama EU-a te se u konačnici ipak odustaje od njega i izgledno je da će Europski stup socijalnih prava ipak postati primjenjiv u svim zemljama članicama.

SIROMAŠTVO DJECE – HRVATSKI OKVIR SOCIJALNE POLITIKE

S pristupanjem EU-u i obvezom sudjelovanja unutar OMK-a te kasnije i Europskog semestra te prateći trendove i zbivanja u EU-u, u posljednjih se nekoliko godina i u Hrvatskoj u okviru strateških dokumenata posvetila određena pozornost upravo siromaštvu djece (npr. u okviru Nacionalne strategije za prava djece RH 2014.-2020. i Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH 2014.-2020.). Gledano na razini procesa stvaranja socijalne politike, radi se o važnom napretku u odnosu na razdoblje prije 15 godina. Naime, u Programu borbe protiv siromaštva i isključenosti u Hrvatskoj iz 2001. godine (Ministarstvo rada i socijalne skrbi, 2001.), prvom strateškom dokumentu na ovom području, pitanje se siromaštva djece eksplicitno ne naslovljava. Na nacionalnoj je razini suzbijanje siromaštva djece prvi put postavljeno kao jedan od prioriteta upravo unutar Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju iz 2007. godine, koji je Hrvatska morala izraditi u okviru predpristupnih aktivnosti. Među ključnim se mjerama usmjerenima suzbijanju siromaštva ističu, između ostalog, povećanje obuhvaćenosti djece uslugama

ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te analiza uzroka i prevencija ranog napuštanja školovanja (Vlada RH, 2007.) čime se barem na strateškoj razini pridala određena važnost i mjerama preventivnog karaktera. No, zanimljivo je istaknuti kako noviji strateški dokumenti unutar Europskog semestra nemaju jednaku širinu te se pitanjem suzbijanja siromaštva općenito, a potom i siromaštva djece, bave vrlo usko – dominantno unutar samog sustava socijalne skrbi (vidi npr. Vlada RH, 2017.).

Ovakvu redukcionističku perspektivu slijede i strateški dokumenti koji definiraju smjernice djelovanja unutar različitih područja socijalne politike. Primjerice, strateški dokumenti na području zdravstva ne problematiziraju problem pristupa zdravstvenim uslugama te ne donose specifične mjere usmjerene djeci koja odrastaju u siromaštvu i socijalnoj isključenosti (Plan razvoja javnog zdravstva, 2011.; Ministarstvo zdravlja RH, 2012.). Također, dok strateški dokumenti unutar obrazovnog sustava jasno ističu nepovoljan učinak odrastanja u lošijim socioekonomskim prilikama na kasnije obrazovne ishode i životne šanse djece, u definiranju konkretnih mjera u tom smjeru ne problematiziraju nedovoljno razvijen i nedostupan te nepriuštiv sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije, 2014.) koji je ključan za izjednačavanje životnih šansi djece, a izvan kojeg ostaju ponajprije djeca nižeg socioekonomskog statusa (vidi npr. Dobrotić, 2013.).

U Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj 2014.-2020. djeca i mladi ističu se kao jedna od četiri skupine u najvećem riziku od siromaštva, a rano obrazovanje i dostupnost socijalnih usluga ranjivim skupinama navode se kao ključni u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti te smanjivanju nejednakosti (Vlada RH, 2014.a). Nažalost, izostaje jasnija razrada prioriteta prema širenju mreže te dostupnosti i priuštivosti predškolskih i drugih usluga. Tek Nacionalna strategija za prava djece RH 2014.-2020. (Vlada RH, 2014.b) polazi od pristupa dobrobiti djece kao multidimenzionalnog konstrukta te navodi različite aspekte dobrobiti djece, kao i specifične ranjive skupine, uključujući i djecu iz siromašnih obitelji. Strategija u preporukama i ciljevima slijedi ranije spomenute europske smjernice prevencije i smanjenja siromaštva djece, uključujući razvoj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, potpore uključivanja roditelja na tržište rada, sudjelovanja djece u planiranju i odlučivanju, prava djece na sudjelovanje u sportskim, kulturnim i drugim aktivnostima i slično. Ali, izostaje implementacija. Tako analize strateških i zakonodavnih mjera pokazuju kako se u Hrvatskoj suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece nije posvećivala dovoljna pozornost (Stubbs i Zrinščak, 2014.). Stubbs i Zrinščak (2015.) posebice upozoravaju na negativne učinke kriznih reformi na postojeća prava budući da dolazi do smanjenja određenih socijalnih naknada uslijed ciljeva fiskalne konsolidacije, što je posebice oslabilo zaštitu siromašnih i socijalno isključenih skupina. Također, ističu kako razvoj djelotvornih

socijalnih politika otežava izrazito visoka institucionalna fragmentiranost te slaba koordinacija između različitih institucija i razina vlasti. Slijedom toga, imamo izrazite i produbljujuće regionalne razlike u pristupu uslugama te socijalnim naknadama, gdje su u posebice lošem položaju djeca koja žive u gradovima i općinama slabije razine razvijenosti (npr. Šućur i sur., 2016.; Dobrotić, Matković i Menger, 2017.).

CILJ ISTRAŽIVANJA I METODOLOGIJA

Polazeći od uočenog raskoraka između EU smjernica, nacionalnih strategija i programa socijalne politike te konkretnih postignuća u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece u Hrvatskoj, cilj je ovog rada produbiti razumijevanje prikladnosti socijalne politike u borbi protiv siromaštva djece te mogućnosti unapređenja društvenog djelovanja u ovom području.⁹ Polazeći od tog cilja, istraživačka pitanja su:

1. Što ključni dionici misle o postojećoj socijalnoj politici i njezinoj neposrednoj primjeni u pristupu djeci koja odrastaju u siromaštvu ili riziku od siromaštva?
2. Što ključni dionici percipiraju kao ključne prepreke za primjenu mjera socijalne politike usmjerenih suzbijanju siromaštva djece?
3. Koje su, po mišljenju ključnih dionika, mogućnosti unapređenja socijalne politike i njezine neposredne primjene u suzbijanju siromaštva djece (u pogledu programa financiranja, zakonskog okvira na području socijalne politike, institucionalnog okvira, suradnje dionika, preuzimanja vodstva...)?

Istraživački nacrt temelji se na kvalitativnoj metodi prikupljanja i analize podataka. Podaci su prikupljeni metodom polustrukturiranog intervjua. Intervjui su provedeni prema predlošku koji je obuhvaćao 4 široko postavljena pitanja koja se odnose na tri tematske cjeline naznačene u istraživačkim pitanjima. Provedeno je 13 intervjua.

Radi se o namjernom uzorku, a izbor sudionika temeljio se na sljedećim kriterijima: (1) ekspertnost za temu (stvarna ili očekivana) temeljem formalne uloge ili/i neposrednog rada u ovom području; (2) različite razine uključenosti u temu – od neposrednog sudjelovanja u donošenju propisa, strategija i akcijskih planova, odlučivanja o programima za pomoć djeci koja žive u siromaštvu ili riziku siromaštva u jedinicama lokalne uprave i samouprave, provođenja nezavisnih analiza stanja do vođenja uglednih udruga u ovom području. Niti jedan od odabranih ključnih dionika nije otklonio sudjelovanje u istraživanju, a samo je u jednom slučaju u intervjuu sudjelovala osoba koja je formalni zamjenik osobe koju smo i odbrali za razgovor

⁹ Rad je nastao kao dio projekta »Indikatori dobrobiti i siromaštva djece u Hrvatskoj u doba krize: Kako prekinuti začarani kruga siromaštva djece?«. Projekt je provodio istraživački tim Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu uz financijsku potporu Zaklade ADRIS.

zbog funkcije koju obnaša. U istraživanju je sudjelovalo 5 muškarca i 8 žena. Od toga su: (1) 7 dužnosnika ili visoko pozicioniranih stručnjaka na razini državnih tijela ili razini tijela lokalne uprave i samouprave (D); (2) 3 čelne osobe uglednih udruga (U); (4) 3 nezavisna eksperta (E).

Istraživanje se provodilo u vrlo zanimljivom društvenom trenutku. Svi razgovori su provedeni u razdoblju od 26. 10. 2015. do 1. 2. 2016. To je bilo razdoblje neposredno prije parlamentarnih izbora te uspostave novog saziva Sabora i stvaranja 13. po redu Vlade Republike Hrvatske. Stoga su se spontano s jedne strane sažimali rezultati prethodne, sredinski-lijeva usmjerene Vlade¹⁰ i izražavalo očekivanje prema novoj Vladi i sazivu Sabora.

Dobiveni podaci obrađeni su postupkom analize okvira (eng. *framework analysis*). Analiza okvira razvila se u kontekstu istraživanja javnih, primijenjenih politika s ciljem dobivanja specifičnih informacija koje će omogućiti određene uvide i preporuke u kraćem vremenskom razdoblju (Ritchie i Spencer, 1994.). Primarni cilj je deskripcija i interpretacija onog što se u vezi određenih socijalnih pitanja događa u specifičnom okruženju. Osigurava sustavnu razinu analize koja je jasno definirana i čiji nalazi su pristupačni drugima, npr. kreatorima socijalne politike. Navedena analiza primjenjuje se u kvalitativnim istraživanjima kada postoje unaprijed definirana istraživačka pitanja na koja treba dati odgovor (*a priori* pitanja) u kratkom vremenskom roku te kada postoji uzorak koji je namjerno odabran pod vidom istraživačkih pitanja (Lacey i Luff, 2009.).

Izjave sudionika analizirane su tako da su jedinice analize kodirane na temelju sličnosti sadržaja i tako su definirani pojmovi, koji su zatim apstrahirani u kategorije. Dobiveni nalazi, odnosno pojedini pojmovi u prikazu rezultata ilustrirani su izjavama sudionika, koje su zbog povjerljivosti označeni šiframa (D – dužnosnici, U – čelnici udruga; E – eksperti). Zbog bolje preglednosti, pojmovi i kategorije koji se odnose na iste teme organizirani su u tablične prikaze. S obzirom na opsežnost građe i složenost provedene analize podataka tablični prikazi i cjeloviti prikaz analize okvira po pojedinim istraživačkim pitanjima navedeni su u tri priloga koja se nalaze u elektroničkom izdanju ovog rada. Na taj način nastojali smo pokazati vjerodostojnost provedene analize i zaključaka. U rezultatima su prikazani samo isjecci rezultata koji ilustriraju kategorije i odgovarajuće pojmove.

Ovaj rad prikazuje istraživački proces koji bi trebao biti tipičan za kvalitativna istraživanja. Naime, kvalitativna istraživanja vrlo su složena i u njima se isprepliću »glas istraživača« i »glas sudionika istraživanja« (Chase, 2005.). Slijedom toga su

¹⁰ Dvanaesta Vlada Republike Hrvatske je pod vodstvom SDP-a okupila koalicijske partnere HNS i IDS. Kasnije im se priključio i HSU. Mandat ove Vlade započeo je 23. prosinca 2011., a okončan je 22. siječnja 2016. Predsjednik Vlade bio je Zoran Milanović.

temeljne pretpostavke dobro postavljenog i provedenog kvalitativnog istraživanja da se: (1) jasno opišu poticaji za istraživanje, izbor metoda, uzorka i istraživačkih pitanja (»glas istraživača« u uvodnom dijelu i opisu metodologije); (2) da se što vjernije prikažu nalazi istraživanja (»glas sudionika« u prikazu rezultata) te (3) da postoji jasan prijelaz od prikaza nalaza k njihovoj interpretaciji (»glas istraživača« u diskusiji i zaključcima). Pri tome je vrlo značajno da istraživač odredi svoju teorijsku poziciju ili/i osobna iskustva s temom istraživanja, kako bi korisnici istraživanja znali kroz koji »filter« istraživač analizira i interpretira dobivene nalaze. Kao što navode Miles i Huberman (1994.), kvalitativna istraživanja osjetljiva su na pristranosti vezane uz teorijsku, praktičnu ili metodološku orijentaciju istraživača; sklonost istraživača određenom tumačenju rezultata u odnosu na cilj istraživanja; pristranosti tijekom prikupljanja podataka, interpretacije tijekom analize i pisanja izvještaja. Polazeći od toga, komentirat ćemo ovaj rad pod vidom pet kriterija vrednovanja kvalitativnih istraživanja koje su razvili Miles i Huberman (1994.: 278-280).

Uz kriterij koji se odnosi na potrebu jasnoće o mogućim izvorima pristranosti, u uvodnom smo dijelu prikazali svoju teorijsku poziciju temeljem odabira i kritičkog prikaza europskog i nacionalnog okvira socijalne politike. Konkretno, to je koncept prava djeteta, integrirani pristup smanjivanju siromaštva djece i djelovanje temeljem činjenica i znanstvenih spoznaja. Ovaj rad nema pretenzije neutralnog prikaza socijalnih politika usmjerenih smanjivanju siromaštva djece u Hrvatskoj, već je interes na kritičkom propitivanju aktualne situacije, zagovaranju nužnih promjena radi suzbijanja siromaštva djece i rizika od siromaštva te preuzimanja odgovornosti ključnih dionika za te promjene. Što se tiče kriterija evaluacije kvalitativnih istraživanja i zahtjeva za korisnosti, primjenjivost i akcijsku usmjerenost istraživanja (dakle, koja je pragmatična vrijednost istraživanja?) u ovom su radu u rezultatima opisane ideje samih sudionika kako unaprijediti programe socijalne politike i njihovu primjenu, uz njihovo dodatno povezivanje s istraživanjima na ovom području koja govore o smjeru nužnih promjena na području socijalne politike.

Sljedeći kriterij odnosi se na unutarnju vjerodostojnost, tj. imaju li nalazi istraživanja smisla i jesu li uvjerljivi sudionicima te ostalim članovima profesionalne zajednice. Samo objavljivanje rada omogućava tu provjeru jer svim korisnicima/čitateljima omogućuje da zaključe ima li istraživanje njima prihvatljivu razinu vjerodostojnosti na temelju opisa metodologije, analize rezultata i njihove interpretacije. Kriterij vanjske valjanosti odnosi se na sukladnost stečenih spoznaja s već postojećim znanjima te mogućnosti njihove generalizacije na druge kontekste, a u ovom radu naglašen je u raspravi gdje se nalazi istraživanja povezuju s postojećim spoznajama.

Kriterij pouzdanosti i provjerljivosti podataka zadovoljen je tako što je u elektroničkom dodatku ovog rada priložena cjelovita analiza okvira po pojedinim empirijski utvrđenim temama. Ona omogućava uvid jesu li kategorije unutar pojedine

teme formulirane na temelju teorijskog zasićenja, odnosno ponavljanja istih/sličnih sadržaja u iskazima različitih sudionika. Identificirane kategorije i pojmovi koji ih sačinjavaju potkrijepljeni su većim brojem iskaza različitih sudionika što pokazuje njihovu dobru vjerodostojnost.

Pojedini sudionici pokazali su visoku razinu individualne unutarnje dosljednosti. Tako su njihova promišljanja mogućih unapređenja socijalne politike usmjerene smanjivanju siromaštva djece neposredno povezana s njihovim prethodno iskazanim mišljenjima o slabosti i poteškoćama tih politika. To se lako može pratiti temeljem njihovih identifikacijskih oznaka. Na isti se način može pratiti tko od individualnih sudionika je »glas« koje od skupina ključnih dionika (donositelji odluka, eksperti, čelnici udruga) i čiji je glas više ili manje zastupljen u pojedinim temama u analizi.

Bez obzira na pozornost koju smo posvetili metodološkim aspektima, rad ima i neka manja ograničenja. Naime, način formiranja namjernog uzorka koji je heterogen upravo zbog toga da se dobiju različite perspektive ključnih dionika od kojih su neki donositelji politika, neki su ključni za primjenu politika na razini jedinica lokalne uprave i samouprave, a neki zagovaratelji prava djece, doveo je do toga da je kod nekoliko broja pojmova upitno teorijsko zasićenje. To je u tekstu na odgovarajući način navedeno. S druge strane, kod većine pojmova postoji visoko teorijsko zasićenje, usprkos heterogenosti uzorka što dodatno ojačava vjerodostojnost zaključaka. Također, povećanje uzorka, osim kod čelnika udruga, gotovo da i nije bilo moguće s obzirom da potrebnu kompetentnost i formalnu poziciju odgovornosti za pitanje siromaštva djece ima relativno mali broj stručnjaka i dužnosnika u Hrvatskoj koji i inače blisko surađuju te bi proširenje uzorka na taj način umjetno pridonijelo teorijskom zasićenju.

REZULTATI

Mišljenje ključnih dionika o postojećim socijalnim politikama usmjerenima suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece

Prvo se istraživačko pitanje odnosilo na mišljenje ključnih dionika o prikladnosti socijalne politike usmjerene suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece.¹¹ Analiza je ukazala na »nedostatak suštinskog (političkog i društvenog) interesa za siromaštvo djece«, a što ima učinke u vidu »neuspješnost socijalnih politika« (Tablica 1.). Pri tome je ponajprije naglašen izostanak sustavne

¹¹ Pogledati Prilog 1. u elektroničkom izdanju rada.

i sveobuhvatne politike, ali i izrazite regionalne razlike u dostupnosti i pristupu uslugama koje predstavljaju dodatni izvor nejednakosti siromašne djece.

Tablica 1. Mišljenje ključnih dionika o postojećim socijalnim politikama usmjerenima suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece

Tema: Mišljenje ključnih dionika o postojećim socijalnim politikama usmjerenima suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece	
Kategorije	Pojmovi
Nedostatak suštinskog (političkog i društvenog) interesa za siromaštvo djece	Neprepoznavanje dječjeg siromaštva kao socijalnog rizika
	Umanjivanje problema siromašne djece
Neuspješnost socijalnih politika	Izostanak sustavne i sveobuhvatne politike prema siromašnoj djeci
	Izostanak implementacije postojeće socijalne politike
	Nedovoljna ulaganja u politike usmjerene suzbijanju siromaštva djece
	Nedovoljna razvijenost sustava prava/ usluga usmjerenih djeci u riziku od siromaštva
	Regionalne razlike u pristupu pravima i uslugama
	Nefunkcioniranje postojećeg sustava
	Pogoršavanje postojećeg sustava prava

Nedostatak suštinskog (političkog i društvenog) interesa za siromaštvo djece

Kategoriju »nedostatak suštinskog (političkog i društvenog) interesa za siromaštvo djece« opisuju sljedeći pojmovi: (1) »neprepoznavanje dječjeg siromaštva kao socijalnog rizika« i (2) »umanjivanje problema siromašne djece«. »Neprepoznavanje dječjeg siromaštva kao socijalnog rizika« ovdje ilustriraju sljedeći iskazi: »Nije se o tome ništa razgovaralo, osim ono malo o gladnoj djeci koja nemaju što za jesti, ali to zapravo nije privuklo nikakvu pažnju niti je ikakvu mjeru iznjedrilo.« (E1); »...nisam sigurna da organizacije civilnog društva prepoznaju problem dječjeg siromaštva i da se o dječjem siromaštvu do unazad par mjeseci u Republici Hrvatskoj uopće govorilo.« (D4); »Ako vi imate ograničenja u Zakonu gdje se obitelji s velikim brojem djece stavljaju u situaciju da se iznose zajamčene minimalne naknade limitira na određeni iznos, onda se vidi u koju razinu ih nositelji politika stavljaju. To su mali, ali pravi pokazatelji odnosa prema siromaštvu.« (U1); »Članak 65. Zakona o obrazovanju navodi učenici s teškoćama uvjetovani odgojnim, socijalnim, ekonomskim, kulturalnim i jezičnim čimbenicima imaju pravo na primjerene oblike pomoći pri

školovanju... Školski sustav je prilagođen samo djeci koja imaju poteškoća što se tiče zdravlja, recimo to su naši prilagođeni, individualizirani, a ovo (siromaštvo) je nekako tabu tema, recimo...» (D6).

Nije iznenađujuće da se u ovakvom društvenom i političkom kontekstu javlja i »umanjivanje problema siromaštva djece«: »Porast dječjeg siromaštva jest evidentan, ali on zapravo možda nije toliko dramatičan. Dakle, ako se dobro sjećam onih podataka, Hrvatska je imala ispodprosječan rizik siromaštva, ako gledamo liniju siromaštva, sad je on nešto malo iznad, ali nije to neka dramatična promjena koja bi fokusirala pažnju javnosti, onda i pažnju politike.« (E1); »Hrvatska ima jako, jako puno socijalnih otvorenih, neriješenih pitanja, tako da ne bih isticao/la siromaštvo kao top temu, ali u ravnini s tim i brojnim drugim pitanjima, pitanje siromaštva sigurno je nešto čime se ovo društvo mora baviti. Na koncu, time se bavi cijela Europska unija, vrlo aktivno, ne baš uspješno, ali aktivno. Hrvatska u tom smislu sa svojih 20% ljudi u riziku od siromaštva ima što za raditi, ali nije to problem broj jedan.« (U3).

Neuspješnost socijalnih politika

Iz navoda sudionika može se nedvosmisleno zaključiti da gotovo svi sugovornici smatraju kako je socijalna politika na području suzbijanja siromaštva ili rizika od siromaštva djece u Hrvatskoj neuspješna. To je opisano kroz pojmove: (1) »izostanak sustavne i sveobuhvatne politike prema siromašnoj djeci«; (2) »izostanak implementacije postojeće socijalne politike«; (3) »nedovoljna ulaganja u politike usmjerene suzbijanju siromaštva djece«; (4) »nedovoljna razvijenost sustava prava i usluga usmjerenih djeci u riziku od siromaštva«; (5) »regionalne razlike u pristupu pravima i uslugama«; (6) »nefunkcioniranje postojećeg sustava« te (7) »pogoršavanje postojećeg sustava prava«.

Gotovo svi sudionici naveli su kako je evidentan »izostanak sustavne i sveobuhvatne politike prema siromašnoj djeci«. Također se navodi problem nedostatka kontinuiteta političke posvećenosti ovom problemu te ishitrenih i nedovoljno promišljenih mjera. Pokrijepit ćemo to ovdje samo s dva najilustrativnija iskaza: »Zadnjih 25 godina kad imamo ipak eksploziju siromaštva i drugu strukturu i druge uzroke, stagnirajuće, permanentno siromaštvo, ne vidim pomak u politici, osim naslijeđenih mjera... Zapravo, ne postoji nikakva nacionalna politika razvijanja dobrobiti djece, suzbijanja siromaštva... Ništa od preporuka nije usvojeno, nije došlo do pomaka.« (E1); »Najzadnji novi pristup ili aktivnost koja je imala snažnog odjeka u javnosti, jer je to resorno ministarstvo tako htjelo, je pitanje gladne djece i njihove prehrane u školskim kuhinjama s kojima sigurno nitko od socijalnih radnika tko radi u praksi, s načinom na koji se to pokušalo riješiti zapravo nitko nije presretan i nije zadovoljan. Na žalost, ako se i poduzimaju neke aktivnosti, mislim da su one ishitrene, da se ne pita struku kako bi to trebalo napraviti ili što bi bilo najbolje da se napravi i kako struka vidi da se te aktivnosti

ciljaju prema onima kojima je to najpotrebitije, nego se poduzimaju nekakve ishitrene aktivnosti koje onda imaju i takve učinke.» (U1).

Sugovornici su istaknuli i problem *»izostanka implementacije postojeće socijalne politike«*: *»Hrvatska ima strateške dokumente, nema nedostatak mjera, nema nedostatak zakonodavnih propisa i smjernica, međutim uvijek je problem sama implementacija i njena provedivost i konkretnost.« (D1); »Imamo neke dokumente, ali osim dokumenta, apsolutno se ništa nije promijenilo... Imamo dokumente koji su deklarativni, koji se ne provode.« (E1); »Na koncu, kad pogledate nacionalne strategije za borbu protiv siromaštva, tu je puno dobrih riječi, ali zapravo prave, izvedive, primjenjive aktivnosti ja baš dobro ne vidim.« (U1).*

Zanimljivo je istaknuti i jednu odstupajuću perspektivu koja dolazi iz pozicije samih donositelja odluka. Naime, za razliku od do sada iznesenih mišljenja, jedan od dužnosnika navodi: *»Ministarstvo socijalne politike i mladih je u cilju suzbijanja siromaštva izradilo Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014. – 2020.) koja je već nakon prve godine provedbe pokazala dobre rezultate.« (D7).*

Postoji visoko slaganje sudionika da je u Hrvatskoj već godinama prisutno *»nedovoljno ulaganje«* u politike usmjerene suzbijanju siromaštva djece. Štoviše, možemo vidjeti kako se ovdje također pojavljuje problem nerazumijevanja socijalnih ulaganja te dominantnog diskursa da su socijalni izdaci troškovi, a ne ulaganje u budućnost. Podsjećamo da, kao što je u uvodu navedeno, upravo koncept socijalnih ulaganja ključan okvir djelovanja u dokumentima EU-a i preporučeni smjer razvoja u prevenciji siromaštva. Tako sudionici navode: *»Kad pogledamo stope izdavanja za obrazovanje, socijalnu skrb, pa čak i položaj nekih skupina unutar obrazovanja i unutar socijalne skrbi, konkretno kad gledamo djecu s teškoćama u razvoju, onda vidimo da je to [siromaštvo djece] jako, jako podfinancirano i da treba tu puno više uložiti... Da su socijalni izdaci i troškovi zapravo investicija... Od strane donositelja političkih odluka to uopće nije niti prepoznato, još manje implementirano u propise... Ulaganje u standarde djece je investicija, a u praksi je to jedan trošak koji se jako nastoji držati pod kontrolom, čak i minimizirati koliko je to moguće...« (U3); »... mi tu puno više novaca izdvajamo za starije osobe, za klubove za starije, za njihovu prehranu, za osobe s niskim mirovinama i tako dalje, nego za djecu.« (D5).*

Ističe se i problem *»nedovoljne razvijenosti sustava prava i usluga usmjerenih djeci u riziku od siromaštva«*: *»Kad se govori o riziku od siromaštva... Prvo na što svi pomisle su prava u sustavu socijalne skrbi, međutim siromaštvo se očituje i kroz mnoga druga prava u sustavu zdravstva, u sustavu obrazovanja kroz pitanja prijevoza učenika, prehrane učenika, besplatnih udžbenika...« (E3); »Ta djeca [djeca koja odrastaju u siromaštvu] nemaju jednake mogućnosti kao djeca – školovanje, redovite aktivnosti...« (U2).*

Ne samo da su usluge nedovoljno razvijene, već gotovo svi sudionici ukazuju i na problem *»regionalnih razlika u ostvarivanju prava i dostupnosti usluga«*. Tako se posebice problematizira pristup decentralizaciji u Hrvatskoj koji je doveo do toga da pristup uslugama, ali i drugim socijalnim pravima varira na području Hrvatske te uvelike ovisi o mjestu stanovanja pojedinog djeteta, odnosno njegovoj regionalnoj pripadnosti i stupanju urbanizacije sredine u kojoj živi: *»Drugi veliki problem u Hrvatskoj je ta neujednačenost zemlje u različitim regijama. Dostupnosti servisa, mogućnosti, života u ruralnim područjima koja su potpuno zanemarena, zapuštena i gdje djeca samo ako imaju tako moćne, predane roditelje se mogu razvijati, afirmirati u toj svojoj dječjoj dobi...«* (U1); *»Veliki je raskorak po pitanju siromaštva, ali i ostvarenja svih drugih prava djece u smislu regionalnih razlika...«* (E3); *»Pričamo generalno o nekakvoj decentralizaciji koja je u nekakvoj perspektivi... ali dijete u Čabru nema apsolutno ništa osim onog što mu je odredio zakon... a to je minimalno.«* (D5); *»Mi imamo stravične regionalne razlike koje se povećavaju, nemamo smanjenje razlike između bogatih i siromašnih županija, nego imamo povećanje tih razlika.«* (E1).

Problem *»nefunkcioniranja postojećeg sustava«* najbolje ilustriraju izjave: *»Ovdje smo suočeni sa prije svega ograničenim resursima, ali u krajnjoj liniji ograničeni smo što nam ne funkcionira ni sustav, u krajnjoj liniji doplatka za djecu koji kao takav je isto podložan reformi i dalje nalazi na nekom raskoraku je li to socijalna mjera ili pronatalitetna mjera.«* (D1); *»Mogu Vam reći najstrašniji primjer, a to je Operativni program Fonda europske pomoći za najsitimašnije, on je prihvaćen, Vlada ga je usvojila. To je za razdoblje od 2014. do 2020., ukupno je 43 milijuna eura u igri. Namijenjen je za pomoć siromašnim obiteljima i djeci, i to za hranu, za higijenu, za školske potrepštine, školsku opremu, odjeću i još je nekoliko stavki, upravo onda gdje su ta siromašna djeca i obitelji najugroženiji. Dvije godine su prošle, još nikakav javni poziv raspisan nije, sredstva stoje u zraku...«* (U2).

Štoviše, posebice se ističe i *»pogoršavanje postojećeg sustava prava«* usmjerenih djeci u siromaštvu, gdje izdvajamo sljedeće izjave: *»Nemamo, dakle, podatke o svim mjerama, međutim u zadnjih recimo dvije godine, moja procjena je da je stanje gore, tako da se gube i neka prava, odnosno neki benefiti i da se pomalo urušava i nešto u sustavu što je ranije i postojalo.«* (E3); *»Čak su neke politike i pogoršane. Mi smo imali zajamčenu minimalnu naknadu koja je zapravo sve ograničila, što je pogoršalo položaj obitelji s više djece.«* (E1).

Zanimljivo je istaknuti kako i u ovom aspektu imamo jednu odstupajuću izjavu, odnosno različito mišljenje jednog od dionika koji dolazi iz skupine donositelja odluka: *»Stupanjem na snagu Zakona o socijalnoj skrbi 1.1.2014. započeo je prvi veliki korak u procesu objedinjavanja socijalnih naknada. ZMN je već u jednogodišnjoj provedbi opravdao koncept i potvrdio očekivane rezultate u smislu bolje zaštite onih skupina u najvećem riziku od siromaštva poput samaca i samohranih roditelja kojima je pomoć povećana za 33%.«* (D7).

Prepreke za primjenu ili/i unapređenje mjera socijalne politike u suzbijanju i olakšavanju siromaštva djece

Drugo istraživačko pitanje odnosilo se na to što ključni dionici percipiraju kao ključne prepreke za primjenu postojećih politika u suzbijanju i olakšavanju siromaštva djece.¹² Kod ove smo teme identificirali dvije kategorije – »institucionalne prepreke« i »nedovoljan angažman civilnog društva i akademske zajednice« (Tablica 2.). Posebice se naglašava problem nekoordiniranog i nesustavnog djelovanja različitih dionika, kao i zatvorenost donositelja odluka za stručna mišljenja. Štoviše, u prvi plan dolazi i nedavno uočena problematična promjena diskursa prema zlouporabi socijalnih prava te nedovoljan angažman različitih dionika u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece.

Tablica 2. Prepreke za primjenu ili/i unapređenje mjera socijalne politike u suzbijanju i olakšavanju siromaštva djece

Tema: Prepreke za primjenu ili/i unapređenje mjera socijalne politike u suzbijanju i olakšavanju siromaštva djece	
Kategorije	Pojmovi
Institucionalne prepreke	Izostanak koordiniranog i sustavnog djelovanja
	Niska izdvajanja za socijalne programe
	Djelovanje neutemeljeno na podacima i znanstvenim spoznajama
	Zatvorenost donositelja odluka za stručna mišljenja
	Nejasan koncept i nepostojanje socijalnih inovacija
	Preusmjerenje pozornosti s potreba siromašnih građana na zlouporabe
	Nestabilnost okružja djelovanja organizacija civilnog društva u pružanju usluga
Nedovoljan angažman civilnog društva i akademske zajednice	Nedovoljan intrinzični angažman civilnog društva
	Nedovoljan interes akademske zajednice

Institucionalne prepreke

Pojmovi koji opisuju institucionalne prepreke su: (1) »izostanak koordiniranog i sustavnog djelovanja«, (2) »niska izdvajanja za socijalne programe«, (3) »djelovanje neutemeljeno na podacima i znanstvenim spoznajama«, (4) »zatvorenost donositelja odluka za stručna mišljenja«, (5) »nejasan koncept i nepostojanje socijalnih inovacija«;

¹² Pogledati Prilog 2. u elektroničkom obliku izdanja rada.

(6) »preusmjeravanje pozornosti s potreba siromašnih građana na zlouporabe« te (7) »nestabilnost okružja djelovanja organizacija civilnog društva u pružanju usluga«.

Sudionici naglašavaju kako veliku prepreku unapređenju mjera socijalnih politika na području suzbijanja siromaštva djece predstavlja upravo »izostanak koordiniranog i sustavnog djelovanja«, što nerijetko vodi paralelizmu programa, ali i ishitrenim mjerama upitnog doseg. Tako, primjerice, ističu: »Naše službe su, tu mislim i na škole i na centre za socijalnu skrb i sve ostalo, zapravo usko ukalupljene u ono svoje i prate samo svoj segment obrazovanja, obrazovanje, socijalna skrb svoju domenu. Zapravo, nedostaje razmjene informacije, nedostaje koordinacije među njima.« (D2); »Možda jedan od problema je preklapanje programa, inicijativa, pa onda to rezultira time da neke sredine možda imaju previše, a neke nemaju uopće nekih programa ili mogućnosti, da su nam standardi neujednačeni, ovisno o lokalnoj i regionalnoj razini... tu se više radi o koordinaciji, i mislim da to uloga državnog tijela može uvijek biti.« (U3); »...socijalna politika nije sustavna i da se stvari rade ad hoc. Pa i ove knjige koje su velika pomoć, mislim da se to radi ad hoc... Nisam sigurna da li je to izdvajanje upravo ono što je potrebno i da li tako utječemo na smanjivanje i dječjeg siromaštva.« (D4).

Stručnjaci ističu i već poznati problem »niskih izdvajanja za socijalne programe«, što također koči razvoj sustava: »...imaš najniže troškove socijalne pomoći i onda još ograničavaš jer su kao previsoke... Tu se vidi antisocijalna retorika.« (D2); »Kad gledamo raspodjelu socijalnih troškova, upravo najmanje ide na socijalnu pomoć i na druge naknade koje su usmjerene najsiromašnijima.« (E1).

Iznimno značajnom preprekom unapređenja sustava ističe se činjenica kako se ne koriste »čvrsti« podaci pri planiranju i praćenju učinaka mjera, odnosno da »djelovanje nije utemeljeno na podacima i znanstvenim spoznajama«: »...potrebno je nekako pronaći indikatore koji bi zaista na pravi način evaluirali što se događa, što će se dogoditi sa trendovima koji su sada primijećeni kao vrlo negativni. Međutim, dođemo i stanemo na situaciji da nam nedostaju indikatori...« (D1); »Vidimo da je socijalna pomoć jedna od najefikasnijih mjera, a s druge strane, najmanje su je uvažili. Kad gledamo raspodjelu socijalnih troškova, upravo najmanje ide na socijalnu pomoć i na druge naknade koje su usmjerene najsiromašnijima.« (E1).

Štoviše, eksperti i predstavnici udruga ističu kao prepreku i općenitu »zatvorenost donositelja odluka za stručna mišljenja«: »Nekompetentnost i neznanje stvorilo je otpor prema stručnjacima i nemogućnost da stručnjaci ikako utječu na politiku. To je evidentno za vrijeme ove Vlade (op. Vlada 2012. - 2015.), a bilo je i za prošlih vlada, ali za ove Vlade bilo je evidentno da je stvorilo otpor prema bilo kojoj inovaciji, bilo kojem širem uključivanju stručnjaka, javnosti, udruga u rješavanju bilo kakvih problema.« (E1); »Nismo zadovoljni svojim položajem upravo u ovom zajedničkom djelovanju s

nositeljima politika, mi mislimo da nas oni dovoljno ne uključuju, da nam ne daju dovoljno prostora i da politika ima neke svoje ciljeve koji su ponekad, tako se nama čini, prilično daleko od prakse... I kad se na razini politike donose određene odluke vezane za siromaštvo... Mi mislimo da bi mi itekako mogli doprinijeti nekakvim boljim učincima i kreiranju politike.» (U1).

Ističe se i »*nejasan koncept i nepostojanje socijalnih inovacija*«, pa tako sudionici ističu: »*Nemam takav empirijski uvid... Da li se nešto radi inovativno, ja to stvarno ne znam.*« (E1); »*Pa sve se više-manje predstavlja kao inovativni pristup, samo to su sve uvijek edukacije... A koliko je to inovativno, ne znam. Ono što bi bilo inovativno je svakako digitalizacija ili učenje preko interneta, međutim ne mogu reći da smo imali nekih takvih projekata...*« (D3); »*Mislim da je najveća inovacija svijest o tome da je u trenucima gospodarske krize moguće i nužno posložiti prioritete.*« (E3).

Sudionici ukazuju i na problem »*preusmjeravanja pozornosti s potreba siromašnih građana*«. Konkretno, upućuju na negativistički medijski pristup siromaštvu koji su u velikoj mjeri podupirala nadležna državna tijela koja stavljaju veći naglasak na zloupotrebe nego na potrebe siromašnih građana. Možemo lako uočiti da su državna tijela u proteklom razdoblju pokazala iznimno nesnalaženje u pristupu siromaštvu. Sudionici tako ističu: »*Ministarstvo socijalne politike jako je važno i jedan je od ključnih dionika jer ono ne samo da utvrđuje politiku, nego daje i naglaske, neki ritam, usmjerava. Ono što smo imali nesreću u zadnjih 4 godine je da je glavni naglasak bio na zloupotrebama socijalne pomoći i time se daje sasvim kriva slika i time se energija ne usmjerava prema siromaštvu i potrebama obitelji siromašne djece, nego se zapravo odvlači, jer su oni krivi itd. Puno je veći naglasak bio na zloupotrebama, nego što su stvarne zloupotrebe i slala se posve kriva poruka.*« (E1); »*I tu je onda ključno pitanje – kako se javnost odnosi prema siromaštvu? Jer svaki put kad se u javnosti nešto čuje o siromaštvu, čuje se o zluporabama ljudi u sustavu socijalne skrbi koji s mercedesima dolaze u pučke kuhinje ili imaju neke nekretnine i primaju pomoći. Nije isključeno da se negdje to i dogodilo, ali to nije primarno pitanje kad razgovaramo o siromaštvu.*« (U1).

Konačno, predstavnici udruga, ali i drugi sudionici upozoravaju na »*problem nestabilnog okružja djelovanja organizacija civilnog društva*«, koje utječe na održivost usluga koje se pružaju te u konačnici na njihovu ulogu i doprinos ublažavanju siromaštva djece. Nestabilnost okružja prepoznaje se u vidu financiranja, kao i nestabilne političke podrške koja je podložna smjenama vlasti. Sudionici tako ističu: »*Veliki problem s kojim se mi suočavamo u ovom području je diskriminacija od strane resornog Ministarstva, od strane osoba koje su zadužene za provedbu socijalnih politika na način da se nas sustavno i namjerno isključuje iz natječaja bilo na nacionalnoj razini, bilo na razini europskih fondova.*« (U2); »*Ja mislim da za civilno društvo ne*

slijede baš svijetli dani, to se već vidi. Mislim da će civilno društvo zbog različitih razloga imati manje novaca i da će se dalje politizirati njegova uloga... Ako je općenito uloga civilnog društva marginalna (i udruga i Crkve), onda ne očekujem da će oni kao dionici nešto bitno doprinijeti.» (E1); »...opet je pitanje kako će politika pogledati na to i koliko će politika usmjeriti resursa i koji prostor će dati organizacijama civilnog društva.» (U1).

Nedovoljan angažman civilnog društva i akademske zajednice

Pojmovi koji opisuju nedovoljan angažman civilnog društva i akademske zajednice su: (1) *»nedovoljan intrinzični angažman civilnog društva«* i (2) *»nedovoljan interes akademske zajednice«*. Što se tiče civilnog društva, sudionici su izrazili da je prisutan *»nedovoljan intrinzični angažman civilnog društva«* što s jedne strane opisuju iskazi o nedovoljnoj vidljivosti organizacija civilnog društva koje se bave siromaštvom, a s druge strane o nezainteresiranosti većine civilnog sektora za pitanje siromaštva: *»Udruge jesu važne, ali one koje se bave siromaštvom, ne samo da ih ima malo, nego same nisu prisutne u javnosti... Ni Caritas ni udruge se nisu profilirale kao glas javnosti koji će nastupiti u njihovo ime, koji će biti njihov zagovaratelj na nacionalnoj razini.» (E1); »...jednostavno neke udruge pretvaraju se u one konformističke organizacije koje se vode uobičajenim programima koje kopiraju iz godine u godinu i doslovno žive isključivo od financiranja Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, Ureda za udruge ili Ministarstava u sklopu njihovih programa. Nedostatak i krivnja ne leži samo na njima koji koriste ono što im se pruža, nego na ministarstvima koji u sklopu svojih sektora nemaju jasno precizirane programe.» (D1); »...zapravo se nijedna od organizacija koja se nama kao partner uvijek javlja nije javljala radi problema siromaštva djece... Nitko nije došao i rekao problem je dječje siromaštvo i mi moramo raditi na tome.» (D4).*

Što se tiče akademske zajednice, sudionici su iskazali mišljenje da je općenito karakterizira *»nedovoljan interes za problem siromaštva«*: *»Imamo neki mali trend, neki veći interes stručne javnosti za problem djece i za problem siromaštva. Postoje sad neka istraživanja koja su rađena, postoje neke studije, nacionalne zaklade... Postoji nešto malo veći fokus što se tiče tekstova i istraživanja, ali i dalje je to vrlo slabo.» (E1).*

Mišljenje ključnih dionika o načinima postizanja pozitivnih promjena u suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece

Treće istraživačko pitanje odnosilo se na mišljenje ključnih dionika o načinima postizanja pozitivnih promjena u suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece.¹³ Analiza je pokazala da se može identificirati 5 kategorija koje se odnose na: »promjenu socioekonomskog okruženja«, »strateške promjene«, »promjenu javnopolitičke prakse«, »društveno odgovorno djelovanje« te »preuzimanje odgovornosti i jačanje uloge svih dionika« (Tablica 3.). Ove promjene mogle bi pridonijeti da se od nedjelotvorne socijalne politike i prigodničarskih akcija dođe do integriranog pristupa siromaštvu djece.

Tablica 3. Mišljenje ključnih dionika o načinima postizanja pozitivnih promjena u suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece

Tema: Mišljenje ključnih dionika o načinima postizanja pozitivnih promjena u suzbijanju i olakšavanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece	
Kategorije	Pojmovi
Promjena socioekonomskog okruženja	Omogućavanje sudjelovanja roditelja na tržištu rada Jačanje gospodarskog sektora
Strateške promjene	Siromaštvo djece kao prioritarno socijalno pitanje Važnost ranog i sustavnog ulaganja u siromašnu djecu Razvijanje dobrih i operativnih strateških dokumenata Ujednačen regionalni razvoj i pristup pravima i uslugama
Promjena javnopolitičke prakse	Djelotvorno i transparentno raspolaganje resursima Razvijanje novih programa i usluga za djecu i obitelji Koordinirano i međuresorsko djelovanje na državnoj i lokalnoj razini Uvažavanje prava djeteta Osnaživanje i informiranje korisnika Praćenje i evaluacija socijalnih politika
Društveno odgovorno djelovanje	Stvaranje pritiska i zagovaranje Odgovorno medijsko prikazivanje siromaštva
Preuzimanje odgovornosti i jačanje uloge svih dionika	Politička volja i hrabri političari Aktivnija uloga države Aktivnija uloga odgojno-obrazovnog sustava Jačanje uloge organizacija civilnog društva Jačanje uloge akademske zajednice i istraživanja Veća odgovornost svih dionika

¹³ Pogledati Prilog 3 u elektroničkom izdanju rada.

Promjena socioekonomskog okruženja

Što se tiče promjene socioekonomskog okruženja, sudionici su istaknuli važnost stvaranja preduvjeta za (1) »omogućavanje sudjelovanja roditelja na tržištu rada« te općenito važnost (2) »jačanja gospodarstva«. Kada se govori o »omogućavanju sudjelovanja roditelja na tržištu rada«, ponajprije se ističe nužnost sudjelovanja roditelja na tržištu rada, ali i važnost stvaranja pretpostavki za njihovo nesmetano sudjelovanje na tržištu rada: »Najbolja pomoć djetetu su zaposleni roditelji sa prihodima koji osiguravaju stabilnost i dostojan život.« (E3); »Općenito je potrebno razvijati obuhvatne mjere (intervencije i programe) u smjeru unapređenja standarda života i stanovanja siromašnih obitelji te usporednog provođenja programa podrške roditeljima u pogledu razvoja roditeljskih kompetencija, ali i drugih životnih vještina i sposobnosti kako bi im se povećala konkurentnost na tržištu rada te na taj način postupno mobilizirale snage obitelji za izlazak iz siromaštva.« (D7).

Sudionici ističu kako to podrazumijeva i »jačanje gospodarskog sektora« kao jednu od nužnih pretpostavki promjena: »Nema ekonomskog napretka djece bez jačanja gospodarstva općenito. Teško da vi možete socijalnim davanjima pomoć djetetu, a imate roditelje koji su nezaposleni. Najbolja pomoć djetetu su zaposleni roditelji sa prihodima koji osiguravaju stabilnost i dostojan život.« (E3); »Kad je siromaštvo u pitanju, tu je i gospodarski sektor i negdje, djeca ne žive izolirano, oni žive u svojim obiteljima, obitelj živi u zajednici, svi zajedno žive u kontekstu krize i ovih uvjeta ekonomskih kakvi jesu tako da, pričati samo o siromaštvu djece, a ne dotaknut se i okruženja, je vrlo selektivno.« (E2).

Strateške promjene

Analiza je pokazala kako su sudionici imali mnoštvo sugestija u području strateških promjena, a koje se kreću od potrebe za definiranjem (1) »siromaštva djece kao prioritetnog socijalnog pitanja«; (2) »ranog i sustavnog ulaganja u siromašnu djecu«; (3) »razvijanja dobrih i operativnih strateških dokumenata« do (4) »ujednačenog regionalnog razvoja i pristupa pravima i uslugama«. Sudionici istraživanja tako jasno ukazuju ponajprije na potrebu definiranja »siromaštva djece kao prioritetnog socijalnog pitanja«. Naglašava se da čak i u ograničenim okolnostima država ima mogućnost izbora i mogućnost da siromaštvo djece stavi više na ljestvici prioriteta. No, podsjetimo se kako postoji i tendencija umanjivanja siromaštva djece kao socijalnog problema i tu zapravo dolazimo do područja različitih vrijednosnih tendencija u našem društvu kada se radi o siromaštvu djece: »Na nacionalnoj razini, kao što treba i na gospodarskom planu, mora biti određeni konsenzus vezan za socijalna pitanja, bez obzira koja ste vi opcija... To mora biti cilj, strategija prema kojoj bi svaka

Vlada, iz kojeg god konteksta dolazila, kojeg god predznaka bila, morala imati prioritete, a jedan od njih je definitivno smanjenje siromaštva.» (U2); »Iako je gospodarska kriza nešto što je realnost ne samo naše zemlje nego i svijeta općenito, da država ipak ima i mogućnost izabrati što će staviti kao prioritet. I zapravo dat da je prioritet dijete i uvjeti života djece, i borba protiv siromaštva djece, je ipak izbor koji jedna država učini ili ne učini ili u kojoj mjeri će to napraviti.« (E2).

Ističu se i preporuke ključnih dionika u vidu »važnosti ranog i sustavnog ulaganja u siromašnu djecu«, što ne iznenađuje s obzirom na slabo razvijen sustav mjera prevencije te, kao što smo vidjeli i ranije, dominantan javnopolitički diskurs u Hrvatskoj koji govori o izdacima za programe usmjerene djeci više u terminima troška, a ne ulaganja: »Kad je u pitanju siromaštvo, treba djelovati odmah od rođenja, u prvim najvažnijim godinama života kad se djeca odgajaju, kad se djeca obrazuju, jer bez obrazovanja zapravo izlaska iz siromaštva gotovo da i nema... Mislim da je to nešto što svaka pametna država zna da to je prioritetno pitanje jer ono ima dugoročne posljedice. I ako danas uložiš u dijete, ako danas usmjeriš i uložiš resurse u njegov razvoj, njegovo osnaživanje, osposobljavanje itd., to će ti se u budućnosti višestruko vratiti.« (U1); »Prvo je generalna spoznaja da je ulaganje u djecu ulaganje u budućnost, da je to isplativa socijalna investicija.« (E1).

Gotovo su svi sudionici ukazali na potrebu »dobrih i operativnih strateških dokumenata« te naglasili da je bitno uspostaviti mehanizme koji će osigurati njihovo provođenje: »Prije svega, treba promijeniti sadašnju Strategiju borbe protiv siromaštva koja je, po meni, jedan od vrlo loših dokumenata. Ona je deklarativna, tu nema nikakvih pokazatelja, nema startnih pozicija. Treba ga promijeniti, napraviti ga realnim, empirijski utemeljenim i provedivim. I onda se obavezati na njegovo provođenje.« (E1); »...uspostaviti kontrolne mehanizme koji moraju voditi računa o tome da se strategija ostvaruje, moraju imati alate u rukama što učiniti ako se nešto ne ostvaruje.« (D2).

»Ujednačeni regionalni razvoj i pristup pravima i uslugama« koji smo izdvojili u analizi zahvaća širok prijedlog tema od problematiziranja postojećeg sustava decentralizacije, nužnosti usklađenog djelovanja državnih i lokalnih tijela pa do preuzimanja odgovornosti države i u situacijama kad lokalne zajednice nemaju dovoljno sredstava: »Decentralizacija kao takva možda je bolje rješenje, međutim ponavljam nedostaju preduvjeti samodostatnih jedinica lokalne samouprave za primjenu i potpunu uspostavu i provedbu deinstitucionalizacije... Dok se ne napravi efikasan i učinkovit sustav, teritorijalni ustroj, jedina opcija koja trenutno postoji je centralizacija osnovnog standarda socijalne zaštite za sve skupine korisnika koje postoje.« (D1); »To treba rješavati država, a svaku nadogradnju na to treba rješavati prema mogućnostima lokalne zajednice. Ako smo stavili u zakon da plaćamo troškove stanovanja i da je to

obaveza lokalne zajednice, onda trebamo donijeti posebne mjere za dječje siromaštvo i znati da je osnova nekakav minimum za tu djecu. Ako lokalne zajednice nemaju, u tom dijelu vidim ulogu države da ona to mora osigurati.» (D4).

Promjena javnopolitičke prakse

Treća kategorija odnosi se na promjenu javnopolitičkih praksi i uključuje: (1) *»djelotvorno i transparentno raspolaganje resursima«*; (2) *»razvijanje novih programa i usluga za djecu i obitelji«*, (3) *»koordinirano i međuresorsko djelovanje na državnoj i lokalnoj razini«*; (4) *»uvažavanje prava djeteta«*; (5) *»osnaživanje i informiranje korisnika«* te (6) *»praćenje i evaluaciju socijalnih politika«*. Kako se radi o izrazito velikom broju iznesenih prijedloga, ovdje ilustriramo izjavama tek neke pojmove, dok se detaljnija analiza nalazi u Prilogu 3.

Sastavni dio pojma *»djelotvorno i transparentno raspolaganje resursima«* odnosi se i na usvajanje dječjeg proračuna koji može omogućiti transparentnost i bolje praćenje toga kako se raspolaže sredstvima za djecu te kako se ona troše. Ilustrirat ćemo to s dvije izjave: *»Formiranje takozvanog dječjeg proračuna je to nešto što našoj državi je nužno... Uvijek je odgovor bio pa to nije jednostavno... To nije jednostavno... Ali ga je bitno uspostaviti, odnosno osigurati poziciju u proračunu na kojem će se locirati sredstva namijenjena djeci jer se jedino na takav način može pratiti koliki je ulog u djecu...«* (D2); *»Otvorila se ta tema primjerenosti i pravilne distribucije... Vjerujem da ima prostora za pravednije i bolje, bolju namjenu tih sredstava koje imamo, ali da mi ukupno izdvajamo puno kao društvo, to sigurno ne.«* (E2).

Kao važna promjena prakse, ističe se i *»koordinirano i međusektorsko djelovanje«* na različitim razinama, čiji izostanak se provlači kao jedan od ključnih izazova kroz cijelo istraživanje. Jedan od sugovornika nudi i moguće inovativno rješenje osnivanjem *»centara za koordinaciju usluga«*. Sudionici tako ističu: *»Da razmjena informacija postoji, da postoji koordinacija, da postoje sastanci na kojima se o pojedinim temama raspravlja, sigurna sam da bi informacije dolazile do većeg broja djece... Mislim da se ovako na nižim razinama, a niže razine tamo su gdje su djeca, odnosno njihovi roditelji, i svi koji tamo žive, te koordinacije bi morale biti na mjesečnoj razini.«* (D2); *»Mislim da je dobro imati takvo nešto, što ja inače nazivam u razmišljanju o zajednici – centrom za koordinaciju servisa. Može biti na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini. Mislim da bi na državnoj razini takvo nešto trebalo postojati.«* (U3); *»Moramo postići konsensus na samoj nacionalnoj razini između različitih ministarstava... Da bi se riješilo dječje siromaštvo kao takvo, treba ga sustavno gledati u puno široj slici. Znači, dječje siromaštvo se ne može rješavati isključivo kroz jedno ministarstvo pa će to biti isključivo kroz različite programe, pružanje usluga, ili različite naknade, nego je poanta da možemo zaista napraviti potpunu reviziju konteksta socijalne zaštite... Znači,*

apsolutno se radi o jednom velikom sinergijskom učinku gdje se siromaštvo rješava kroz sve moguće resore.» (D1).

Prepoznaje se i potreba davanja »važnosti uvažavanju prava djeteta«, uključujući pravo svakog djeteta na pristup socijalnim pravima te pravo djeteta na sudjelovanje: *»Ne mora sve bit zaštita, može biti i ostvarenje prava djeteta. Jer meni je žao da mi uvijek nekako nikako nismo se daleko makli od toga da, kad spomenemo djecu, nama treba samo zaštita. Ja bih rekla da djeca kroz te politike moraju imat i aktivniju ulogu. Da, da, da ta njihova participacija u društvenom životu mora biti jača.» (D2); »Odluke i lokalne uprave i samouprave, kao i na nacionalnoj razini često se zapravo donose bez dijaloga sa korisnicima.» (E3); »...da ta sredstva izdvojimo za Ministarstvo obrazovanja koje bi moglo osigurat svoj djeci primjerice potpune obrazovne usluge, znači udžbenike, prijevoz, što god im je potrebno recimo za osnovno obrazovanje. Time to više nije pitanje socijale nego pitanje djeteta i njegovih prava u Republici Hrvatskoj.» (D1).*

Sudionici su također suglasni u tome da je nužno uvesti praksu »praćenja i evaluacije socijalne politike«: *»Možda ima nekih ideja dobrih, ali pitanje je funkcioniraju li ili ne. Većinom ne znamo... Sve što se radi mi, trebalo bi biti 'evidence', znači iz pozicije znanja i nekako su potrebni nekakvi dokazi i brojke i da iz te pozicije kreiramo, a ne iz neke nade da bi nešto moglo biti dobro.» (E2); »A statistika, šta god mi rekli, je osnova svega. Kad to imamo, možemo vidjeti. Mi se sad možemo hvaliti velikim izdacima, a ne znamo da li su oni utjecali na smanjivanje siromaštva djece. Evo, to, to mi se čini kao nešto. I mislim da javno moramo progovoriti o problemu, tom problemu, javno.» (D4).*

Društveno odgovorno djelovanje

Sljedeća kategorija koja pokazuje mišljenje ključnih dionika o načinima promjene pristupa smanjivanju i olakšavanju siromaštva djece je društveno odgovorno djelovanje, a opisuju je dva pojma: (1) »stvaranje pritiska i zagovaranje« te (2) »odgovorno medijsko prikazivanje siromaštva«. Ove pojmove ilustrirat ćemo s nekoliko izjava ključnih dionika, sudionika istraživanja: *»Grupe za pritisak kao korektiv službenim politikama definitivno mogu biti građansko društvo, odnosno civilne udruge, stručnjaci koji sigurno imaju jako dobar uvid o tome, što i kako se događa. Mislim da civilne udruge s tom namjerom i postoje... Naša država ima i nezavisne institucije koje o tome također, ne da mogu, nego moraju nešto reći. Tu su i pravobraniteljske institucije koje moraju pratiti izvršenje pojedinih politika i koje moraju upozoravati tijela koja su nositelji pojedinih aktivnosti ako nisu izvršile da to izvrše i naprosto bdjeti nad tim.» (D2); »Mislim da bi bilo potrebnije i važnije da i strukovna udruženja u suradnji s nepro-*

fitnim pružateljima socijalnih usluga naprave veći kontinuirani pritisak... Mislim da bi tu trebalo kontinuirano vršiti pritisak i ukazivati na problem, a problem je doista velik i ozbiljan, bez obzira što medijima to nije previše zanimljiva priča.» (U2).

Gotovo svi sudionici istraživanja ukazali su i na važnost »odgovornog medijskog prikazivanja siromaštva«: »Mediji u Hrvatskoj imaju jako značajnu ulogu, ali ne znam koliko su oni mjerodavni jer se vrlo često događa da govore sa poluinformacijama, nedovoljno su informirani... Čini mi se da nisu dovoljno educirani da bi govorili o toj temi.« (D4); »Mislim da treba dignut svijest građana općenito i da mediji tu moraju, ovoga, dat ovaj, onaj obol da, neki građani, neki građani ja mislim da opće nisu svjesni da postoje djeca u riziku od siromaštva i siromašna djeca koja zapravo nemaju ništa.« (D5).

Preuzimanje odgovornosti i jačanje uloge svih dionika

Što se tiče kategorije preuzimanje odgovornosti i jačanje uloge svih dionika, svi sugovornici su bili jedinstveni u potrebi »aktivnije uloge ponajprije države«, ali i jedinica lokalne samouprave: »Država uvijek treba biti svjesna svoje odgovornosti, ali svatko od nas treba stvarati klimu u kojoj mi zahtijevamo i tražimo od države da isporuči ono za što je odgovorna, a to je osigurati primjerene uvjete života djeci i njihovim obiteljima – to je potpisala, i to nam i Ustav jamči i naši zakoni.« (E2); »Definitivno bi to trebalo biti na razini Vlade koja donosi zakonodavni okvir, akcijski plan, strategiju... Koordinacija mora polaziti iz jednog ministarstva koje bi imalo mandat Vlade...« (D1); »Nema uopće tu dvojbe. Vlada i jedinice lokalne samouprave i uprave. Jedinice lokalne samouprave i uprave su u državi... Dakle, partnerstva.« (E3).

U tom kontekstu je značajno da je dio sudionika istaknuo i »važnost političke volje i hrabrih političara«, kao preduvjetu za dosezanje stvarnih promjena. »...prije svega, treba puno političke volje i političke hrabrosti... To politika može riješiti, ali da trebaju biti hrabri političari koji će se založiti za takvu promjenu.« (U1); »Ne vidim druge osobe osim ljudi koji su ušli u politiku i prihvatili se određenih funkcija u službi građana... Netko tko je dovoljno hrabar da izađe s podacima koji jesu. U neakvim uređenim zemljama to bi bio ministar ili ministrica nadležan za pitanje socijale... Međutim, mislim da to u Hrvatskoj nije slučaj.« (D4).

Sudionici su posebnu pozornost posvetili »preuzimanju aktivnije uloge odgojno-obrazovnog sustava« što uključuje jačanje uloge škole kao središnje ustanove za djecu te dostupan i priuštiv rani i predškolski odgoj i obrazovanje za svu djecu: »Ako stavimo to malo u širu sliku i ako jednostavno počnemo razmišljati o tome da to više ne gledamo kroz socijalnu zaštitu i kroz socijalni sektor, nego da postavimo kroz obrazovni sektor i kažemo ovo je stvar osnovnih obveza svakog građana da završi

osnovnu školu i to više ne bi trebalo biti pitanje bez obzira jel promatramo siromašno dijete, nego gledamo sve kao djecu koja imaju pravo na pristup obrazovanju... Da ta sredstva izdvojimo za Ministarstvo obrazovanja koje bi moglo osigurati svoj djeci, primjerice, potpune obrazovne usluge, znači udžbenike, prijevoz, što god im je potrebno recimo za osnovno obrazovanje.« (D1); »To je prije svega bitno – razviti predškolski odgoj i usluge koje bi onda zapravo pomogle toj djeci specifično. Drugo je obrazovanje. Tu je onda osiguranje dnevnog boravka u školi i besplatnog obroka za svu djecu.« (E1); »Mi smo kroz istraživanje dobili da je pravo na predškolski odgoj i obrazovanje za najranjivije skupine djece zapravo pravo koje jamči izjednačavanje šansi. I bez izjednačavanja šansi, taj equity gap će ostati sve veći i veći, a ulaganju u ranim godinama i kako je to najisplativija investicija. Znači, nije samo stvar etike i šta bi bilo dobro da svi imaju jednake šanse, dakle, to je mudra investicija.« (E2).

Uz to što su specifično naglasili potrebu jačanja uloge odgojno-obrazovnog sustava, gotovo svi sudionici naglasili su značaj »jačanja uloge organizacija civilnog društva«. Zanimljivo je da, kada su govorili o civilnom društvu te naglasili i potrebu povlačenja EU sredstva, da se i u tom kontekstu pojavila i inicijativa da se udruge orijentiraju na EU fondove. Također, ponajprije su donositelji odluka te eksperti vidjeli nužnost jačanja uloge civilnog društva. Sudionici tako ističu: »Mislim da je tu [civilno društvo] jedna iznimno velika snaga i da udruge imaju veliki potencijal, veliki kapacitet i dolaze do onih najudaljenijih... Organizacije civilnog društva koje nisu toliko rigidne, krute... One su te koje zapravo mogu djelovati, mogu puno toga napraviti u suradnji.« (D4); »Poticanjem razvoja alternativnih oblika pružanja socijalnih usluga valja imati na umu i njihovu financijsku održivost te moguće probleme za korisnike. Slijedom navedenog, potrebno je organizacije civilnog društva poticati na izgradnju kapaciteta za održivost financiranja ne samo iz državnog proračuna već i iz fondova Europske unije koja bi im osigurala kontinuitet u provedbi projekata i programa.« (D7).

Prepoznaje se i važnost »jačanja uloge akademske zajednice i istraživanja«: »Akademska zajednica bi trebala imati presudnu ulogu u zastupanju promjena temeljem podataka i istraživanja... Vodstvo akademske zajednice je nužno upravo zbog njezine nezavisnosti.« (U3).

Očekivano, spominje se i potreba »veće odgovornosti svih dionika«, uključujući i same građane. Ističemo kako ovi nalazi sugeriraju određenu difuziju odgovornosti za ublažavanje i borbu protiv siromaštva djece, a koja bez dobre koordinacije svih dionika i integriranog pristupa u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti, koji se ističe već ranije kao potencijalni izazov, lako može dovesti do *statusa quo*. Sudionici ističu: »Svi, ali neki više od ostalih. Svi smo mi pozvani zalagati se i boriti se za smanjenje siromaštva, od toga da mijenjamo svoj odnos prema radu, poslu, prema dobrima koje imamo, da štedimo, da pametnije koristimo ono što imamo, to su u najširem smislu

zadaće svakog građanina Hrvatske.» (U1); »...UN organizacije, odnosno agencije, UNDP je jako puno radio na pitanjima siromaštva i socijalne isključenosti, pravobraniteljice, svakako civilni sektor... Brojni znanstvenici i stručnjaci s kojima surađujemo u našoj zemlji, ali i isto tako, kada je to potrebno, i s ljudima koji donose i neko vanjsko iskustvo.» (D2); »Mislim da treba bitno promijeniti strategiju i da treba ljude, građane pridobiti kao suradnike u borbi protiv siromaštva. Na ovakav način prosječni hrvatski građanin koji ne živi baš lagodno, otvara mu se čitav niz pitanja jesu li te mjere koje nositelji politika tako propagiraju u javnosti, idu li u prave ruke.» (U1).

Takav pristup pridonio bi adekvatnom informiranju i mobiliziranju građana za rješavanje problema siromaštva.

RASPRAVA

Polazeći od ciljeva rada, diskusija se usmjerava samo na ključne nalaze koji se integriraju po određenim temama od posebnog značaja za razumijevanje poteškoća i mogućnosti suzbijanja siromaštva djece u hrvatskom kontekstu.

Sagledavanje siromaštva iz perspektive prava djeteta i promicanja dobrobiti djece

Siromaštvo djece složeni je i multidimenzionalni fenomen koji stoga traži i multidimenzionalan te cjelovit pristup procesu stvaranja socijalne politike, koji se odmiče od isključivo novčanih naknada te naglasak stavlja na djecu i njihova prava te dobrobit (Ortiz, Daniels i Engilbertsdóttir, 2012.). Stoga, kao posebno značajnim, treba istaknuti upravo sagledavanje siromaštva iz šire perspektive prava djece i ukazati kako siromaštvo dovodi do dodatnog ugrožavanja različitih prava djece. Nažalost, u dijelu rezultata koji se odnose na prijedloge promjena to se tek marginalno nazire kod pristupa uslugama te se nije operacionalizirala jasna preporuka kako pri donošenju, implementaciji i evaluaciji programa socijalne politike treba sagledavati njihov učinak na ostvarivanje prava i dobrobit djece. Podsjećamo da je to važan sastavni dio EU pristupa siromaštvu djece koji naglašava potrebu promicanja dobrobiti djece (Atkinson i sur., 2005.) te razvijanja pristupa temeljenog na pravima djece koji stavlja naglasak na dijete kao nositelja prava (Davies, 2013.). To bi u hrvatskom kontekstu pretpostavljalo ravnopravan pristup svakog djeteta uslugama i resursima neovisno o situaciji u kojoj se nalaze njegovi roditelji ili sredine iz koje dijete dolazi, a što je problematizirala većina sudionika istraživanja.¹⁴ Štoviše, to bi

¹⁴ Primjerice, to bi značilo pravo djeteta na mjesto u predškolskom programu – zakonski propisanu obvezu da se svoj djeci predškolske dobi osigura pristup javno subvencioniranim uslugama u njihovoj sredini neovisno o

prvenstveno tražilo i značajnu i vidljivu ulogu Ureda pravobranitelja/ice za djecu u zastupanju prava siromašne djece. Stoga je zanimljivo istaknuti kako su sudionici tek periferno i to samo u dijelu koji se odnosi na to tko treba preuzeti odgovornost za nužne promjene spomenuli i Ured pravobranitelja/ice za djecu.

Neprikladnost socijalnih politika u suzbijanju siromaštva djece: kako izaći iz »začaranog« kruga?

Ključni dionici bili su sukladni u mišljenju kako siromaštvo djece u Hrvatskoj nije dovoljno prepoznato kao socijalni rizik, kao i da izostaje jasna, sustavna i sveobuhvatna nacionalna politika prema siromašnoj djeci, dok su postojeće socijalne politike usmjerene suzbijanju siromaštva djece neprikladne. Pri tome je posebice naglašeno kako izostaje implementacija ključnih strateških dokumenata, kako se ne ulaže dovoljno u mjere i programe usmjerene prevenciji i smanjivanju siromaštva djece, kao i da su postojeća zakonska rješenja nepovoljna i nedovoljna. Štoviše, ističe se kako je u novije vrijeme prisutno i pogoršanje pojedinih mjera socijalne politike, a koje je povezano s novijim nepovoljnim zakonskim rješenjima i izostankom političkog vodstva u borbi protiv siromaštva djece. Konačno, sudionici istraživanja ističu kako je velik broj mjera nepromišljen i tek povremenog karaktera, kao i da su prisutne velike regionalne razlike u pristupu pravima i uslugama čime se djeca koja žive u manje razvijenim dijelovima Hrvatske dodatno stavljaju u nepovoljan položaj.

Da je ovakav kritički stav opravdan, na razini činjenica potvrđuje i najnoviji izvještaj Europske komisije (European Commission, 2017.c) o praćenju preporuke »Ulaganje u djecu – suzbijanje kruga deprivacije« za razdoblje od 2014. do 2016. godine koji je između ostaloga pokazao kako se Hrvatska ubraja među zemlje članice u kojima novčana davanja za djecu i njihove obitelji nisu bila indeksirana, odnosno usklađivana s povećanim troškovima života¹⁵ i koje ne prepoznaju djecu kao nositelje prava. Hrvatska se nalazi i među šest zemalja članica EU-a koje još

zaposlenosti roditelja, socioekonomskom ili obiteljskom statusu. Radi se o praksi koju ima veliki broj EU zemalja (uključivši susjednu Sloveniju i to od prve godine života djeteta) i sukladno kojoj su u nemalom broju zemalja vrtički programi besplatni (Eurydice i Eurostat, 2014.). Uz nedostatak političkog interesa za to područje, u Hrvatskoj veliku prepreku ostvarenju tog cilja čine i produbljujuće regionalne razlike u dostupnosti i priuštivosti predškolskih programa, gdje su djeca koja odrastaju u slabije razvijenim sredinama u daleko nepovoljnijem položaju, i čije prevladavanje nadilazi trenutne mogućnosti i fiskalne kapacitete mnogih jedinica lokalne samouprave te traži snažniju intervenciju države (Dobrotić, Matković i Menger, 2017.).

¹⁵ To ponajprije zahvaća visinu roditeljskih naknada koje su ipak rasle do određene razine počevši od srpnja 2017. godine (Izmjene i dopune Zakona o roditeljskim potporama, 2017.), ali i visinu i adekvatnost doplatka za djecu. Doplatka za djecu ne usklađuje se s troškovima rasta života, a njegovi se iznosi i dohodovni razredi unazad desetak godina nisu mijenjali (Dobrotić, 2012.). Uz to, posebice zabrinjavaju nalazi istraživanja Bagića i sur. (2017.) koji su pokazali kako u neaktivnim kućanstvima s većim brojem djece upravo doplatka za djecu služi kao jedan od ključnih izvora prihoda, a čime doplatka za djecu gubi svoju primarnu funkciju mjere obiteljske politike.

uvijek nemaju integrirani pristup uslugama. Štoviše, postoji tendencija i da se nove usluge razvijaju fragmentirano. Hrvatska je i dalje u skupini zemalja koje malo ulažu u podršku ranom dječjem razvoju. Također, Hrvatska je na posljednjem mjestu u EU28 po udjelu djece starije od 3 godine uključene u predškolske programe (52,9% djece u odnosu na prosjek EU28 od 83,3%) (European Commission, 2017.c).¹⁶ Osim toga, Stubbs i sur. (2017.) upozoravaju kako je u Hrvatskoj od kratkotrajnog siromaštva značajniji problem dugotrajno siromaštvo djece te da se Hrvatska nalazi u skupini EU zemalja s najvišim stopama djece koja su u siromaštvu provela četiri godine. Ovom dominantnom kritičnom stavu idu u prilog i izmjene Zakona o socijalnoj skrbi iz 2013. godine (2013.) kojima se djetetu dodjeljuje manji iznos novčane pomoći u odnosu na ranija zakonska rješenja te se ograničava maksimalni iznos zajamčene minimalne naknade, čime se povećava socijalna ranjivost djece, a ponajprije dovode u nepovoljniji položaj obitelji s većim brojem djece.¹⁷

Usprkos svim ovim pokazateljima, jedan od sudionika, predstavnik donositelja odluka na nacionalnoj razini, imao je izdvojeno mišljenje navodeći da je »*Vlada Republike Hrvatske borbu protiv siromaštva postavila kao prioritet svog djelovanja*« te da je s uvođenjem »Zakona o socijalnoj skrbi« 2014. godine »*ZMN već u jednogodišnjoj provedbi opravdao koncept i potvrdio očekivane rezultate u smislu bolje zaštite onih skupina u najvećem riziku od siromaštva poput samaca i samohranih roditelja kojima je pomoć povećana za 33%*« (D7). Kako objasniti te razlike u percepciji? Možemo samo pretpostaviti da se kod dijela predstavnika donositelja odluka na nacionalnoj razini pokrenuo poznati fenomen selektivne percepcije (Rathus, 2000.) kao načina rješavanja kognitivne disonance, između proklamiranih načela i stvarnosti koja nije s njima u skladu. Također, kako Hrvatska nema razvijenu praksu evaluacije socijalnih politika, ne iznenađuje ovakvo paušalno iznošenje pozitivnih ocjena trenutnog zakonskog rješenja čiji učinci nisu bili predmetom ozbiljnijih evaluacijskih istraživanja.

Ovi su rezultati u skladu s prethodnim analizama koje pokazuju da u Hrvatskoj izostaje preventivan, promišljen, sustavan i koordiniran pristup u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece. Štoviše, kao što navode Stubbs i Zrinščak (2015.),

¹⁶ Podaci DZS-a daju slične podatke te govore kako je 2015. godine vrtićkim programima bilo obuhvaćeno tek 55,5% djece, a jasličkim programima 19% djece. Štoviše, evidentne su i velike regionalne razlike u dostupnosti, priuštivosti i kvaliteti predškolskih programa, gdje najsiromašnije sredine karakterizira posebice otežan pristup uslugama (Dobrotić, Matković i Menger, 2017.).

¹⁷ Prema ovim izmjenama, zajamčena minimalna naknada za kućanstvo ne može biti veća od bruto iznosa minimalne plaće u Republici Hrvatskoj, koja je za 2016. godinu vladinom uredbom (Uredba o visini minimalne plaće, 2016.) utvrđena u bruto iznosu od 3 276,00 kuna. Također, sukladno prethodnom zakonskom rješenju, iznos se pomoći za dijete određivao u rasponu od 400 do 500 kuna mjesečno, ovisno o njegovoj dobi (Zakon o socijalnoj skrbi, 2012.), dok sukladno novom zakonskom rješenju to iznosi 320 kuna mjesečno za svako dijete.

prilagodbe socijalne politike koje su išle u smjeru zaštite kompenzacijskih programa nisu se pokazale djelotvornima. Kao što je već istaknuto, razvoj djelotvornih politika smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti djece utemeljenih na potrebama i činjenicama dodatno otežava i institucionalna fragmentiranost, slaba koordinacija između različitih institucija i različitih razina vlasti te paralelizam socijalnih programa (Šućur i sur., 2015.; Stubbs i Zrinščak, 2015.). Štoviše, ovo je istraživanje ukazalo kako Hrvatska ne slijedi ni onu najužu agendu EU-a koja je ponajprije usmjerena razvijanju novih predškolskih programa i drugih mjera usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada koje olakšavaju aktivaciju roditelja na tržištu rada, a još manje uvažava višedimenzionalan i preventivan pristup siromaštvu djece koji uzima u obzir različite nepogodnosti življenja u siromaštvu te razvija koordinirane programe temeljene na pravima djece ističući ponajprije dijete kao nositelja prava (usp. Daly, 2012.; Davies, 2013.). Uz već spomenute prepreke vezane uz sam pristup nošenju s izazovima siromaštva djece u Hrvatskoj (npr. odsustvo političke volje i nedovoljna prepoznatljivost siromaštva djece kao socijalnog rizika, odsustvo sustavne politike, neprikladnost postojeće socijalne politike), tome svakako doprinosi i sam karakter mjera koje se zagovaraju unutar Europskog semestra, a koje uglavnom naslovljavaju pitanje siromaštva djece u povezanosti s ciljevima politike zapošljavanja i pristupa roditelja tržištu rada (usp. Eurochild, 2016.). Konačno, vidjeli smo kako postojeći strateški okvir u Hrvatskoj ne uvažava važnost multidimenzionalnog i sveobuhvatnog pristupa rješavanju problema siromaštva djece te ne nudi dovoljno kvalitetan okvir za promjenu.

Integrirani nasuprot fragmentiranom pristupu siromaštvu djece

U cjelini, analiza aktualne situacije, prepreka i mogućih unapređenja jasno pokazuje kako je nužno da siromaštvo djece postane prioritetno socijalno i političko pitanje, kao i dosezanje nacionalnog konsenzusa u smjeru razvijanja socijalne politike koja se temelji na integriranom pristupu (namjerno ne koristimo pojam *strategije*) smanjivanja i olakšavanja siromaštva djece. Pri tome je dobar putokaz preporuka Europske komisije o siromaštvu djece usvojena 2013. godine. Četiri temeljna načela djelovanja detaljnije su opisana u uvodu, a ovdje iznosimo tri temeljna stupa koja zahvaćaju: (1) pristup resursima (naglasak se posebice stavlja na pristup primjerenom zaposlenju roditelja i ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju te na druge mjere usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada, kao i na socijalne naknade); (2) priuštive i kvalitetne usluge (ponajprije odgojno-obrazovne koje su bitne radi prekidanja međugeneracijskog prijenosa siromaštva, ali i zdravstvene, stanovanja,

socijalne skrbi) te (3) sudjelovanje djece, posebice u procesu donošenja odluka koje se tiču njihove dobrobiti (Davies, 2013.).

Dosljedno svom kritičkom pogledu, većina se ključnih dionika, kada govore o unapređenju djelovanja na smanjivanju siromaštva i rizika od siromaštva djece, zalaže za što ranija i preventivna ulaganja u djecu u riziku od siromaštva i njihove obitelji. Tako možemo vidjeti kako u hrvatski javnopolitički prostor pomalo prodire agenda EU-a koja u prvi plan stavlja koncept socijalnog ulaganja. Dok je gledanje na socijalne izdatke usmjerene djeci kao na ulaganje u budućnost iznimno bitno i nužno, valja imati na umu i činjenicu da, iako koncept socijalnog ulaganja kao takav daje legitimitet za dodatna ulaganja u davanja i usluge usmjerene djeci i roditeljima (Morel, Palier i Palme, 2012.), iskustva drugih zemalja pokazuju kako isti lako otvara prostor i za neoliberalne ideje u procesu stvaranja socijalnih politika što može smanjiti obvezatnost pojedine države u smjeru većih izdvajanja za programe usmjerene k djeci te suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti (Daly, 2012.). Stoga se opravdano postavlja pitanje kako osigurati da to postane dio dominantnog diskursa, a da se pritom uvaži višedimenzionalnost koncepta socijalnog ulaganja koji traži ulaganje kako u preventivne tako i u socijalno-zaštitne programe, uz istovremeno inzistiranje na jednakosti i ravnopravnosti? Treba li se za to čekati izlazak iz recesije? Iskustva iz EU-a pokazuju da je opravdavanje neulaganja recesijom samo puki izgovor (Europska komisija, 2017.c), dok u hrvatskom kontekstu možemo vidjeti kako se diskurs na tom području ne mijenja niti nakon što je Hrvatska počela bilježiti pozitivne ekonomske pokazatelje te izašla iz recesije. Također, kao što navode Stubbs i sur. (2017.: 4): *»Manjak investicija u djecu je ne samo opasno, nego i skupo za društvo te nadolazeće generacije«*.

Ključna uloga države: nužnost odmicanja od diskursa zlorporaba socijalnih prava i preusmjeravanja fokusa na važnost ranih ulaganja i preventivnih programa

Istraživanje je jasno ukazalo kako država kao takva suzbijanje siromaštva djece nije postavila među prioritetna područja svog djelovanja. Izdvajanja su za programe usmjerene djeci koja odrastaju u siromaštvu niska i neadekvatna, dok su mjere koje se provode od strane države često nepromišljene i *ad hoc* karaktera. Izostaje sustavan i kontinuiran pristup rješavanju problema s kojim se nose djeca koja odrastaju u siromaštvu, pri čemu ponajprije izostaju mjere preventivnog karaktera. Štoviše, analiza ukazuje kako u novije vrijeme u Hrvatskoj jača diskurs visokih socijalnih troškova te zlorporabe socijalnih prava što vodi njihovom smanjivanju. Na tzv. sagu o visokim socijalnim troškovima već su upozoravale ranije analize (Stubbs i

Zrinščak, 2012.) koje su jasno pokazale kako su izdvajanja Hrvatske za najranjivije skupine u društvu ispodprosječna. Prethodne analize ukazuju i kako retorika o zlo-uporabama socijalnih prava vodi negativnom imidžu socijalne države koju ionako karakterizira nisko povjerenje i visoko podijeljeni partikularni interesi te dodatno ruši njezin legitimitet (Dobroćić, 2016.).

Bez odmak od takvog diskurzivnog okvira donositelja odluka te razumijevanja i isticanja važnosti koje sa sobom nose ulaganja u svu djecu od najranije dobi teško da će se nadići razmjeri siromaštva djece u Hrvatskoj i negativne posljedice koje ono sa sobom nosi. Ako iste svedemo tek na usku dimenziju socijalnih izdataka sadašnja je politika dugoročno »skuplja« od one koja bi bila preventivno orijentirana. Primjerice, analize (npr. Cunha i sur., 2005.; Heckman i LaFontaine, 2006.) jasno pokazuju kako je povrat ulaganja u ljudski kapital najveći upravo za ulaganja u programe u najranijoj dobi, dok kasnija ulaganja imaju manji povrat, iako i dalje pozitivan te važan za zadržavanje prethodnih ulaganja. Također, analize (za pregled vidi Esping-Andersen, 2009.) ukazuju na povezanost siromaštva u dječjoj dobi i kasnijih troškova za društvo, prvenstveno povezanih s niskim obrazovnim postignućima.¹⁸

Značajna preventivna uloga odgojno-obrazovnih institucija: kako motivirati odgojno-obrazovni sustav da prihvati svoj dio odgovornosti?

Kroz cijelo se istraživanje provlači mišljenje kako se rješavanju problema siromaštva djece pristupa na uzak način isključivo kroz sustav socijalne skrbi te da ponajprije odgojno-obrazovne institucije i obrazovni sustav općenito nisu dovoljno uključeni i aktivni u olakšavanju i prevenciji siromaštva djece. Važno je istaknuti kako se radi o sustavu koji igra ključnu ulogu u prekidanju tzv. začaranog kruga siromaštva, pri čemu se posebice važnim ističe rano uključivanje djece u predškolske programe budući da je ono ključno za izjednačavanje životnih šansi djece koja dolaze iz siromašnijih obitelji (Penn, 2009.; European Commission, 2014.). Dosljedno tome, ključni dionici naglašavaju kako je nužno da odgojno-obrazovne institucije dobiju, odnosno preuzmu vidljiviju i aktivniju ulogu. To se odnosi kako na već spomenutu potrebu daljnjeg širenja mreže kvalitetnih i priuštivih predškolskih programa tako i na školski sustav koji bi uz dječje vrtiće trebao igrati ključnu ulogu

¹⁸ Primjerice, analize na primjeru SAD-a govore o troškovima u visini 4% BDP-a koji nastaju kao posljedica siromaštva djece. Iako, s obzirom na specifičnosti američkog konteksta, posebice nerazvijenu socijalnu državu, možemo pretpostaviti kako bi to u europskom kontekstu značilo nešto manje, radi se o iznimno velikim izdacima.

u prevenciji i ublažavanju rizika koje sa sobom nosi siromaštvo. Stoga dodatno zabrinjava činjenica kako se u dijelu našeg šireg istraživanja koji se odnosi na mišljenje stručnjaka koji neposredno rade s djecom moglo vidjeti nesnalaženje učitelja i stručnih suradnika kada je u pitanju siromaštvo djece (Ajduković, Matančević i Rimac, 2017.). S druge strane, u dijelu istraživanja u kojem su sudjelovali roditelji korisnici socijalnih naknada vrlo je jasno njihovo veliko očekivanje od škole i obrazovnog sustava (Družić Ljubotina, Sablić i Kletečki Radović, 2017.). Dakle, svi osim zaposlenih u obrazovnom sustavu imaju jasna očekivanja od odgojno-obrazovnih ustanova u smjeru njihova većeg angažmana radi olakšavanja i prevencije siromaštva djece – ključni dionici, roditelji i djeca. Očito je da je krajnji trenutak da odgojno-obrazovne institucije postanu spremne preuzeti svoju ulogu u prepoznavanju, razumijevanju i podržavanju sve djece, pa tako i siromašne djece i djece u riziku od siromaštva. Naglašavamo riječ »spremne« jer su i do sada, sukladno zakonodavnom okviru i različitim strategijama, imale tu ulogu.

Pod tim vidom preporuka iz istraživanja Stubbsa i sur. (2017.) da se siromašnim obiteljima i djeci ponudi konkretna pomoć u postizanju obrazovnih ciljeva je nužna, ali to nije dovoljno. Ponajprije je potrebno upravo dijete staviti u prvi plan kao nositelja prava te osigurati uključenost sve, pa time i siromašne djece i djece u riziku od siromaštva u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Kao što je već naglašeno, radi se o ključnoj fazi odgojno-obrazovnog procesa s aspekta izjednačavanja životnih šansi djece, a koja nikako da se pozicionira među političke prioritete na državnoj razini koje će potom slijediti jasan i djelotvoran okvir djelovanja te sustavu čija se nedovoljna razvijenost sustavno ignorira i prepušta mogućnostima pojedinih lokalnih sredina (vidi npr. Dobrotić, Matković i Baran, 2010.). Dok sve veći broj zemalja ide u smjeru političkog prioritiziranja predškolskog sustava i jamčenja prava svakom djetetu na rani i predškolski odgoj i obrazovanje (što je sastavni dio i novije EU agende), koji je nerijetko besplatan za roditelje (Eurydice i Eurostat, 2014.), u Hrvatskoj nadalje imamo sustav koji karakterizira nedovoljan interes donositelja odluka na državnoj razini te u konačnici i izrazito niska obuhvaćenost djece predškolskim programima, njihova slaba priuštivost i nedovoljna razina kvalitete (Dobrotić, Matković i Menger, 2017.). Kao drugo, ostaje otvoreno pitanje – kada djeci osiguramo »jednak obrazovni početak«, tko siromašnim obiteljima i djeci treba omogućiti konkretnu pomoć u postizanju obrazovnih ciljeva? Kakva je uloga i odgovornost pojedinih resora državnih tijela i jedinica lokalne (i područne) samouprave? Što napraviti da to ne postane primarna odgovornost sustava socijalne skrbi? Što u tome specifično treba i može napraviti sustav obrazovanja? Kako to uklopiti u integrirani pristup koji po navodima istih autora »kombinira pristup adekvatnim resursima, pristup financijski dostupnim kvalitetnim uslugama te promovira sudjelovanje djeteta« (Stubbs i sur., 2017.: 4)?

Značajnija uloga organizacija civilnog društva

Analiza mišljenja ključnih dionika pokazala je zanimljiv raskorak koji se odnosi na organizacije civilnog društva, prije svega udruge. S jedne strane, postoji veliko suglasje sugovornika kako su udruge zbog svoje fleksibilnosti i kvalitete usluga koje pružaju od iznimnog značaja za olakšavanje siromaštva djece, no s druge se strane upozorava kako udruge do sada u ovom području nisu bile niti dovoljno vidljive niti dovoljno inicijativne. Tu »uljuljkanost« većine civilnog sektora dobro ilustrira iskaz: »...zapravo se nijedna od organizacija koja se nama kao partner uvijek javlja nije javljala radi problema siromaštva djece... Nitko nije došao i rekao problem je dječje siromaštvo i mi moramo raditi na tome«. S druge strane, jedan od dužnosnika opravdano navodi: »Nedostatak i krivnja ne leži samo na njima koji koriste ono što im se pruža, nego na ministarstvima koja u sklopu svojih sektora nemaju jasno precizirane programe«. Stubbbs i sur. (2017.) su u svom istraživanju s roditeljima i djecom korisnicima zajamčene minimalne naknade također potvrdili relativno malu ulogu područne/regionalne i lokalne samouprave te organizacija civilnog društva u smanjivanju siromaštva djece. Ove spoznaje govore o trajnijoj nepripravnosti organizacija civilnog društva u području borbe protiv siromaštva i odgovoru na nove socijalne rizike te o slabostima vladavine u ovom području. Naime, i ranija su istraživanja (Bežovan i Zrinščak, 2007.) pokazala slabu posvećenost i utjecaj organizacija civilnog društva na smanjenje siromaštva, pri čemu je, izuzev Caritasa i drugih vjerskih organizacija, mali broj udruga bio posvećen ovom pitanju. To se dijelom objašnjava slabijim kapacitetima građana u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti za samoorganizaciju i zagovaranje vlastitih interesa i prava (Bežovan i Matančević, 2017.). S druge strane, organizacije civilnog društva aktivne u specifičnim područjima borbe protiv socijalne isključenosti, primjerice organizacije koje zagovaraju prava i pružaju skrb za beskućnike, upozoravaju na rastuću socijalnu ranjivost i rizik beskućništva mladih obitelji s djecom te mladih iz alternativne skrbi (CERANEO, 2015.). Također, samoorganizacijom građana, upravo su organizacije civilnog društva (primjerice, udruge Franak, Blokirani) upozorile na nove socijalne rizike vezane uz siromaštvo i socijalnu isključenost, a koji značajno pogađaju i obitelji s djecom. Također, snažnija se zagovaračka uloga u borbi protiv siromaštva djece te jačanje poveznice prema inicijativama na razini europskog okvira politika očekivala i od Hrvatske mreže protiv siromaštva, kao članice takve europske mreže – »European Anti-Poverty Network« (EAPN). Nažalost, Hrvatska mreža protiv siromaštva nije postigla očekivanu vidljivost i inicijativnosti.

Iako sudionici naglašavaju značaj partnerstva udruga i državnih tijela te jedinica lokalne (uprave i) samouprave i njihove uloge u financiranju programa, uočava se usmjerenje udruga prema EU fondovima. Pod tim vidom, ključno je pitanje – kako

osigurati održivost financiranja programa od posebnog društvenog značaja kao što bi trebali biti oni usmjereni smanjivanju siromaštva djece? Ključni dionici, sudionici ovog istraživanja, iskazali su i iznimno velika očekivanja od udruga i to u rasponu od pružanja fleksibilnih usluga i programa do organiziranja grupa za pritisak kao korektiva službenim politikama. Zanimljivo je istaknuti kako očekivanja o snažnijoj ulozi udruga u većoj mjeri iskazuju predstavnici dužnosnika i nezavisnih eksperata nego li sami predstavnici udruga. No, ostaje otvoreno pitanje kako sve to postići u društvu u kojem »...civilni sektor ima jako veliku ulogu... ali, i njihov život ovisi o politikama u Hrvatskoj« što se dodatno odražava na održivost njihovih programa.

Možemo primijetiti kako se u Hrvatskoj paralelno javljaju dva pogleda na financiranje udruga. Jedan od pogleda ocrtava mišljenje Stubbsa i sur. (2017.: 68): »Država bi – i regionalna i lokalna samouprava – trebala prioritetno financirati organizacije civilnog društva koje razvijaju takve programe/usluge za djecu iz siromašnih obitelji, osigurati njihovu kvalitetu i održivost dugoročnim financiranjem uspješnih programa.«. Druga je pozicija da se udruge trebaju boriti za EU sredstva. To dovodi u pitanje širenje usluga ukoliko se udruge nisu prijavljivale na EU fondove zajedno s nacionalnim tijelima ili jedinicama (regionalne i) lokalne samouprave, ali i održivost samih usluga nakon što istekne financiranje. Pored toga, valja upozoriti kako tek manji dio profesionaliziranih i »jačih« organizacija ima odgovarajuće kapacitete za pripremu i provedbu projekata financiranih iz EU fondova. Također, prilikom donošenja razvojnih programa i dokumenata kao okvira povlačenja sredstava iz EU fondova, često se ne vodi računa o prioritetima i stvarnim učincima projekata (Bežovan i Matančević, 2017.). Dosadašnja iskustva u ovom području ukazuju i na slabe kapacitete države (provedbenih tijela) u provedbi programa EU fondova (USAID, 2017.)¹⁹. Smanjivanje sredstava za financiranje udruga iz javnih izvora, nestabilnost institucionalnog okvira potpore organizacijama civilnog društva te poteškoće provedbe natječaja u okviru EU fondova (USAID, 2017.), kao i nesustavnost suradnje organizacija civilnog društva i države te ograničen utjecaj organizacija na javne politike (Bežovan i Matančević, 2017.) govore u prilog mišljenja sudionika istraživanja o nestabilnosti financijskog i političkog okružja djelovanja udruga, svojevrsne regresije političkog okružja razvoja civilnog društva, što ograničava i njihovu djelotvorniju ulogu u borbi protiv siromaštva.

¹⁹ Prema izvješću »Indeksa održivosti organizacija civilnog društva u 2016. godini za Hrvatsku« (USAID, 2017.), u 2016. godini smanjena su sredstva za financiranje organizacija civilnog društva iz javnih izvora, što je negativno utjecalo na održivost programa i socijalnih usluga koje one pružaju. Zbog političke nestabilnosti i neučinkovitosti tijela vlasti, provedba natječaja i dodjela sredstva iz EU fondova značajno je kasnila.

Evaluacija postojećih politika i djelovanje utemeljeno na podacima i znanstvenim spoznajama

Sudionici kao poteškoću postojećeg sustava, ali i kao mogućnost za unapređenje planiranja budućeg djelovanja u smjeru suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti prepoznaju upravo inzistiranje na evaluaciji mjera i intervencija, a kako bi donošenje socijalnih politika bilo utemeljeno na pokazateljima i znanstvenim spoznajama. Za razliku od takve prakse na kojoj inzistira i sama EU, Hrvatska do sada nije razvila kulturu evaluacije socijalnih politika što je vidljivo i iz ovog istraživanja gdje većina sudionika ukazuje na nedovoljnu otvorenost procesa stvaranja socijalne politike i donositelja odluka za mišljenja stručnjaka, kao i na nedovoljno promišljeno donošenje novih programa. U ovom je području u međuvremenu napravljen prvi značajan iskorak izradom nacionalnih indikatora dobrobiti djece koje su UNICEF i Ministarstvo demografije, obitelji, mladih i socijalne politike predstavili profesionalnoj javnosti i nadležnim državnim tijelima 20. travnja 2017. godine. Ovi indikatori trebaju biti »alat« politika u nacionalnom kontekstu u: (1) identificiranju nacionalnih političkih prioriteta u postizanju dobrobiti djece, (2) poticanju promjene u prikupljanju statističkih i drugih podataka o dobrobiti djece; (3) identificiranju problema, spornih pitanja, pogrešaka/propusta u politikama ili njihovom provođenju te (4) praćenju promjene tijekom vremena. S obzirom da je ovaj dokument platforma za širu stručnu raspravu za odabir prioritetnih indikatora dobrobiti djece u Hrvatskoj koji bi se pratili u narednom petogodišnjem razdoblju, nužan sljedeći korak je operacionalizirati koji će se podaci prikupljati, u kojim vremenskim razdobljima će se pratiti, koji su minimalni standardi kvalitete podataka i tko ih osigurava. Siromaštvo djece je jedna od nezaobilaznih domena za praćenje (Ajduković i Šalinović, 2017.).

Sudionici su upozorili i na nedovoljan angažman akademske zajednice, no u razdoblju kada je provedeno ovo istraživanje (2015. godine) te u protekloj godini svjedoci smo povećanog interesa istraživača i angažmana akademske zajednice za ovo područje (npr. Šućur i sur., 2015.; Stubbs i sur., 2017.). Ostaje otvoreno pitanje koliki će biti učinak ovih istraživanja na donositelje odluka i koliko će potaknuti političare na promjenu i preuzimanje odgovornosti za vodstvo utemeljeno na relevantnim podacima. No, ostaje i pitanje tko će od navedenih istraživača uporno i hrabro zagovarati da se socijalne politike planiraju i provode u skladu sa znanstvenim spoznajama i utemeljeno na činjenicama.

Nalazi ovog istraživanja, kao i drugi pokazatelji na koje se pozivamo u ovom radu, upućuju da siromaštvo djece nije niti prepoznato niti konstruirano kao relevantan socijalni i politički problem u Republici Hrvatskoj. Istodobno, sve je više glasova koji dolaze iz europskih profesionalnih krugova o nužnosti preispitivanja dominantne paradigme u konstruiranju siromaštva djece, a u kojoj dominiraju konzervativni i

strukturalni pristup. Tako se npr. Krumer-Nevo (2016.) zalaže za kritički pristup znanju o siromaštvu kroz propitivanje tri međusobno povezane cjeline: ontološke (Što je siromaštvo? Koje su osnovne značajke korisnika usluga namijenjenih siromašnima?), epistemološke (Što se smatra znanjima o siromaštvu? Kako se do njega dolazi i kako se ono procjenjuje?) i aksiološka (Koji su etički stavovi koje treba uzeti u obzir u odnosu na siromaštvo i pristup siromaštvu?). Sve se više preispituje i aktualni pristup EU-a smanjenju siromaštva djece koji se temelji na modelu socijalnih ulaganja. Tako, primjerice, temeljem sustavne analize niza recentnih izvora Geinger, Roets i Vandenbroeck (2017.) ukazuju da su sve prisutniji kritički glasovi koji upućuju na oprez pri jednostranom zagovaranju modela socijalnog ulaganja u kojem se ključ izjednačavanja mogućnosti siromašne djece vidi u nizu usluga usmjerenih k aktivaciji roditelja te u kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, a bez da se pri tome vodi računa o složenoj prirodi siromaštva djece kao značajnog socijalnog problema. Za razliku od ovakvih kritičkih promišljanja, u Hrvatskoj se još nije počeo sustavno konstruirati problem siromaštva djece i u skladu s tim promišljati učinkovit društveni odgovor na ovaj značajan socijalni problem. Suvremena konceptualizacija problema siromaštva djece na nacionalnoj razini u kojoj bi se strukturalni model razumijevanja siromaštva nadopunio s perspektivom djece i roditelja koji žive u siromaštvu bio bi i dobar put senzibiliziranja javnosti za ovaj problem.

ZAKLJUČAK

Istraživanje je pokazalo kako ključni dionici mjere socijalne politike usmjerene suzbijanju siromaštva djece smatraju neprikladnima i neuspješnima, kao i da u Hrvatskoj nemamo jasnu, promišljenu i sustavnu nacionalnu politiku prema siromašnoj djeci. Analiza je pokazala da postoji niz okolnosti koje tome pridonose, no ključni je nedostatak suštinskog (političkog i društvenog) interesa za siromaštvo djece koji je s jedne strane odraz nedovoljne svijesti o okolnostima života i potrebama siromašne djece, a s druge strane dovodi do umanjivanja problema siromašne djece i nefunkcioniranja sustava, čak i u aspektima koji su dobro zakonski ili strateški postavljeni. Kao što je u diskusiji detaljno opisano, ovakav kritički stav opravdan je i najnovijim izvještajem Europske komisije (2017.c) o praćenju preporuka na području siromaštva djece za razdoblje od 2014. do 2016. godine koji je pokazao da u je u nizu pokazatelja Hrvatska i dalje u skupini zemlja na začelju EU28. Pod vidom tih podataka, iako je ovo istraživanje provedeno krajem 2015., nalazi su relevantni i danas.

Kao prepreke za primjenu i unapređenje postojećih programa socijalne politike u suzbijanju siromaštva djece, ključni dionici navode niz institucionalnih prepreka poput izostanka sinergije i koordinacije među nadležnim tijelima, zanemarivanja pre-

ventivnih mjera, zatvorenosti politike za neovisna i argumentirana stručna mišljenja, negativnog diskursa prema primateljima različitih naknada te djelovanja neutemeljenog na podacima i znanstvenim spoznajama. Ovdje je zanimljivo istaknuti kako psihološki nije iznenađujuće da neki dužnosnici preusmjeravaju pozornost s potreba siromašnih građana na zlouporabe, kako bi »racionalizirali« svoju neuspješnost u suzbijanju siromaštva općenito, a posebice siromaštva djece. Iako je to psihološki razumljivo, radi se zapravo o društveno neodgovornom ponašanju koje ima niz loših posljedica po siromašne građane i djecu – od osjećaja posramljenosti, stigmatizacije, društvene osude, pa i samu državu u vidu većih izdataka koje sa sobom nosi takav pristup siromaštvu djece. Isto, ne iznenađuje niti s aspekta socijalne politike, budući da se time u razdoblju ekonomske i financijske krize koja stavlja nova ograničenja na državni proračun daje dodatni legitimitet smanjivanju pojedinih prava (vidi npr. Dobrotić, 2016.). Nažalost, ovakav stav ključnih donositelja odluka, kao što smo vidjeli, u konačnici i ima za posljedicu restriktivnije zakonodavstvo koje ograničava pristup temeljnim socijalnim pravima, dok strateški dokumenti ostaju deklarativnog karaktera te izostaje istinska posvećenost rješavanju problema siromaštava djece. U cjelini, analiza obilježja programa socijalne politike i njihove primjene u pristupu siromašnoj djeci i djeci u riziku od siromaštva pokazuje da su ova djeca u Hrvatskoj u višestrukom riziku strukturne ugroženosti.

Što se tiče načina postizanja pozitivnih promjena u suzbijanju siromaštva ili rizika od siromaštva djece, sudionici istraživanja ponudili su više izlaza i niz mogućnosti – od promjena socioekonomskog okruženja, strateških promjena, potrebe društveno odgovornog djelovanja, promjene javnopolitičkih praksi do preuzimanja odgovornosti i jačanja uloge svih dionika. Ove promjene mogle bi pridonijeti tome da se od nedjelotvorne socijalne politike koju dodatno prati neravnopravan položaj djece u različitim dijelovima Hrvatske i prigodničarskih akcija dođe do integriranog pristupa siromaštvu djece. No, po svemu sudeći, ključno je upravo posljednje, odnosno preuzimanje političkog vodstva i ključne uloge države koja bi trebala postati nositelj tih promjena u suradnji sa svim drugim dionicima. To je ujedno i prilika sadašnjoj, četrnaestoj Vladi RH koja je imenovana u listopadu 2016. godine da preokrene nepovoljne trendove i razvije integrirani pristup siromaštvu djece. No, podsjetimo se:

»...prije svega, treba puno političke volje i političke hrabrosti... To politika može riješiti, ali trebaju biti hrabri političari koji će se založiti za takvu promjenu.« (U1).

LITERATURA

1. Ajduković, M., Matančević, J. & Rimac, I. (2017). Siromaštvo djece iz perspektive stručnjaka: učinci i mogućnosti djelovanja. *Ljetopis socijalnog rada*, 24 (3).
2. Ajduković, M. & Šalinović, M. (ur.) (2017). *Indikatori dobrobiti djece*. Zagreb: ured UNICEF-a za Hrvatsku. Radni dokument.
3. Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2002). *Indicators for social inclusion in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
4. Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E. & Nolan, B. (2005). *Taking forward the social inclusion process*. Preuzeto s: http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/06/13socialreport/report.pdf (31.8.2017.).
5. Babić, Z. (2013). Ekonomski aspekti ulaganja u rani razvoj djece: komparativni prikaz. U: Pećnik, N. (ur.), *Kako roditelji i zajednice brinu o djeci najmlađe dobi u Hrvatskoj?* Zagreb: Ured UNICEF-a za Hrvatsku, 251-259.
6. Bagić, D., Dobrotić, I., Lažnjak, J., Rodik, P. & Vučković Juroš, T. (2017). Household strategies of coping of economically (partially) inactive households: The case of Croatia, Südosteuropa. *Journal of Politics and Society* (In press).
7. Bežovan, G. & Matančević, J. (2017). *Civilno društvo i pozitivne promjene*. Zagreb: Školska knjiga.
8. Bežovan, G. & Zrinščak, S. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo.
9. Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21 (5), 432-449.
10. Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction: How successful are european welfare states?* Oxford: Oxford University Press.
11. CERANEO (2015). *Izveštaj: Ključni trendovi u području beskućništva u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
12. Chase, S. E. (2005). Narrative inquiry: Multiple lenses, approaches and voices. In: Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (eds.), *The sage handbook of qualitative research* (3rd ed.). Los Angeles: Sage Publications, 651-679.
13. Council of Europe (2014). *Ending child poverty in Europe* (Izvešće Odbora za socijalna pitanja, zdravlje i održivi razvoj). Preuzeto s: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20565&Language=en> (31.8.2017.).
14. Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. & Masterov, D. V. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. *Handbook of the economics of education*, 1, 697-812.
15. Daly, M. (2012). *Combating child poverty through measures promoting the socio-cultural participation of clients of the Public Centres of Social Action/Welfare*

- (Brussels, 20-21 September 2012). Peer review on combating child poverty, Belgija 2012. Preuzeto s: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1427&moreDocuments=yes&tableName=news> (31.8.2017.).
16. Davies, R. (2013). *Child poverty and social exclusion: A framework for European action*. Library of the European Parliament. Preuzeto s: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130537/LDM_BRI\(2013\)130537_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130537/LDM_BRI(2013)130537_REV1_EN.pdf) (31.8.2017.).
17. De Boyser, K. (2012). *Combating child poverty through measures promoting the socio-cultural participation of clients of the Public Centres of Social Action/Welfare: Host country report*. Peer Review on combating child poverty, Belgija 2012. Preuzeto s: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1427&moreDocuments=yes&tableName=news> (31.8.2017.).
18. Dobrotić, I., Matković, T. & Baran, J. (2010). Zaposlenost žena i pristup sustavu predškolske skrbi za djecu u Hrvatskoj: Postoji li veza? *Revija za socijalnu politiku*, 17 (3), 363-385.
19. Dobrotić, I. (2012). *Dejavniki politik usklajevanja plačanega dela in družinskih obveznosti v posocialističnih državah*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Dobrotić, I. (2013). Dostupnost i korištenje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja te drugih oblika skrbi. U: Pećnik, N. (ur.), *Kako roditelji i zajednice brinu o djeci najmlađe dobi u Hrvatskoj*. Zagreb: Ured UNICEF-a za Hrvatsku, 166-179.
21. Dobrotić, I. (2016). Crisis and Croatian welfare state: A new opportunity for welfare state retrenchment? In: Schubert, K., Villota, P. & Kuhlmann, J. (eds.), *Challenges to European welfare systems*. New York: Springer, 301-324.
22. Dobrotić, I., Matković, T. & Menger, V. (2017). *Analiza dostupnosti, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja*. Zagreb: Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Radni dokument.
23. Družić Ljubotina, O., Sablić, T. & Kletečki Radović, M. (2017). Kako žive obitelji s djecom u uvjetima siromaštva?: perspektiva roditelja. *Ljetopis socijalnog rada*, 24 (2) 243-276.
24. Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution. Adapting to women's new roles*. Cambridge, Malden: Polity Press.
25. Eurochild (2016). *Is Europe doing enough to invest in children?* 2016 Eurochild Report on the European Semester. Preuzeto s: http://www.eurochild.org/fileadmin/public/05_Library/Thematic_priorities/02_Child_Poverty/Eurochild/FINAL_Eurochild_Semester2016_web.pdf (31.8.2017.).
26. European Commission (2010). *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Preuzeto s: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (31.8.2017.).

27. European Commission (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Agenda for the Rights of the Child*, Brussels. COM (2011) 60. Preuzeto s: http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com_2011_60_en.pdf (31.8.2017.).
28. Europska komisija (2013a). Prema socijalnom ulaganju za rast i koheziju – uključujući i provedbu Europskog socijalnog fonda za razdoblje 2014. – 2020. *Revija za socijalnu politiku*, 20 (2), 167-190.
29. European Commission (2013b). *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage*. Commission Recommendation of 20 February 2013. Preuzeto s: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf (31.8.2017.).
30. European Commission (2014). *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. Preuzeto s: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf (31.8.2017.).
31. European Commission (2017a). *The European Pillar of Social Rights in 20 principles*. Preuzeto s: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en#chapter-iii-social-protection-and-inclusion (31.8.2017.).
32. European Commission (2017b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Establishing a European Pillar of Social Rights*. COM (2017) 250. Preuzeto s: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2017:0250:FIN> (31.8.2017.).
33. European Commission (2017c). *Taking stock of the 2013 Recommendation on »Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage«*. Commission Staff Working Document. Preuzeto s: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17618&langId=en (31.8.2017.).
34. Eurostat (2017). *Income and living conditions database*. Preuzeto s: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (31.8.2017.).
35. Eurydice, Eurostat (2014). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*. Preuzeto s: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf (31.8.2017.).
36. Gábos, A. & Kopasz, M. (2015). *Peer Review Children First – pilot local consultation platforms on child poverty: Discussion paper*, Belgija. Preuzeto s: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2100&furtherNews=yes> (31.8.2017.).

37. Geinger, F., Roets, G. & Vandenbroeck, M. (2017). Families with young children in times of economic downturn: Implications for social work practice. *International Journal of Social Welfare* (In press).
38. Gunnarsdottir, H., Hensing, G., Povlsen, L. & Petzold, M. (2015). Relative deprivation in the Nordic countries – child mental health problem in relation to parental financial stress. *The European Journal of Public Health*, 21 (1-6), 277-282.
39. Heckman, J. J. & LaFontaine, P. A. (2006). Bias-corrected estimates of GED returns. *Journal of Labor Economics*, 24 (3), 661-700.
40. Hemerijck, A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics*, 22 (2), 242-256.
41. Izmjene i dopune Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama (2017). *Narodne novine*, 59/2017.
42. Komisija Europskih zajednica (2005). Europska vladavina. Bijela knjiga. *Revija za socijalnu politiku*, 12 (2), 189-213.
43. Krumer-Nevo, M. (2015). Poverty-aware social work: A paradigm for social work practice with people in poverty. *The British Journal of Social Work*, 46 (6), 1793-1808.
44. Lacey, A. & Luff, D. (2009). *Qualitative data analysis*. The national institute for health research. Yorkshire & Humber. Sheffield: The NIHR RDS for Yorkshire & the Humber.
45. Marlier, E., Atkinson, A. B., Cantillon, B. & Nolan, B. (2007). *The EU and social inclusion: Facing the challenges*. Bristol: The Policy Press.
46. Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis* (2nd edition). Thousand Oaks: Sage Publications.
47. Ministarstvo rada i socijalne skrbi RH (2001). Program borbe protiv siromaštva i isključenosti u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 8 (2), 181-193.
48. Ministarstvo zdravlja Republike Hrvatske (2012). *Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012.-2020*. Preuzeto s: <https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Programi,%20projekti%20i%20strategije/Nacionalna%20strategija%20zdravstva%20-%20za%20web.pdf> (31.8.2017.).
49. Plan razvoja javnog zdravstva za razdoblje 2011.– 2015. godine (2011). *Narodne novine*, 49/2011.
50. Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). Social investment: A paradigm in search of new economic model and political mobilisation. In: Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (eds.), *Towards a social investment welfare state: Ideas, policies and challenges*. Bristol and Chicago: The Policy Press.
51. Nolan, B. (2013). What use is »Social investment«? *Journal of European Social Policy*, 23 (5), 459–468.

52. Ortiz, I., Daniels, L. M. & Engilbertsdóttir, S. (2012). *Child poverty and inequality: New perspectives*. New York: UNICEF.
53. Penn, H. (2009). *Early childhood education and care: Key lessons from research for policy makers. Technical Report*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Education and Culture.
54. Public Policy and Management Institute (2011). *Evaluation of the effectiveness and impact of the social OMC since 2006*. Lithuania. Report commissioned by the European Commission.
55. Rathus, S. A. (2000). *Temelji psihologije*. Jastrebarsko: Naklada Slap.
56. Ritchie, J. & Spencer, L. (1994). Qualitative data analysis for applied policy research. In: Bryman A. & Burgess R. (eds.), *Analyzing Qualitative Data*. London: Routledge.
57. Schoukens, P., Becker, E. & Smets, J. B. (2015). Fighting social exclusion under the Europe 2020 strategy: Which legal nature for social inclusion recommendations? *International Comparative Jurisprudence*, 1 (1), 11-23.
58. Slack, K. S., Berger, L. M. & Noyes, J. L. (2017). Introduction to the special issue on the economic causes and consequences of child maltreatment. *Children and Youth Services Review*, 72 (1), 1-4.
59. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije (2014). *Narodne novine*, 124/2014.
60. Stubbs, P. & Zrinščak, S. (2012). Europeizacija i socijalna politika: između retorike i stvarnosti U: Puljiz, V., Ravlić, S. & Visković, V. (ur.), *Hrvatska u EU: kako dalje*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
61. Stubbs, P. & Zrinščak, S. (2014). *Ulaganje u djecu – kako nadvladati zamku deprivacije: Hrvatska*. Brussels: European Commission, General for Employment, Social Affairs & Inclusion.
62. Stubbs, P. & Zrinščak, S. (2015). *ESPN thematic report on social investment: Croatia*. Brussels: European Commission, European Social Policy Network (ESPN).
63. Stubbs, P., Ledić, M., Rubil, I. & Zrinščak, S. (2017). *Dječje siromaštvo i strategije nošenja sa siromaštvom kućanstava u Hrvatskoj*. Zagreb: EIZG i Zaklada ADRIS.
64. Šućur, Z., Kletečki Radović, M., Družić Ljubotina, O. & Babić, Z. (2015). *Siromaštvo i dobrobit djece predškolske dobi u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: UNICEF.
65. Šućur, Z., Babić, Z., Urban, I. & Baran, J. (2016). *Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih.
66. TARKI (2010). *Child poverty and child well-being in the European Union*. Preuzeto s: http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/report/child_poverty_final%20report_jan2010.pdf (31.8.2017.).
67. The Council of the European union (2011). *Council recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving* (Text with EEA relevance) (2011/C

- 191/01). Preuzeto s: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:191:0001:0006:en:PDF> (31.8.2017.).
68. The Social Protection Committee (2012). *SPC advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*. Preuzeto s: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7849&langId=en> (31.8.2017.).
69. Uredba o visini minimalne plaće. *Narodne novine*, 115/2016.
70. USAID (2017). *The 2016 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*. Washington: U.S. Agency for International Development.
71. Vlada RH (2007). *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske*. Zagreb: Vlada RH.
72. Vlada RH (2014a). *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj 2014. - 2020*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
73. Vlada RH (2014b). *Nacionalna strategija za prava djece Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2020. godine*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
74. Vlada RH (2017). *Nacionalni program reformi 2017*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
75. Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, 33/2012.
76. Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, 157/2013.

Marina Ajduković
Ivana Dobrotić
Jelena Matančević

University of Zagreb
Faculty of Law
Department of Social Work

OPPORTUNITIES FOR ADVANCING SOCIAL POLICY IN REDUCING CHILD POVERTY: THE PERSPECTIVE OF KEY STAKEHOLDERS

ABSTRACT

On the basis of an analysis that revealed a gap between European Union guidelines, national strategies, and social policy programmes on the one hand and specific achievements in the combating of poverty and social exclusion of children in Croatia on the other, the aim of this paper was to deepen the understanding of circumstances contributing to or aggravating the efficiency of the social policy in the fight against child poverty and of opportunities for advancing social action in this area. The research included 13 key stakeholders who were selected deliberately in view of their expected competence concerning the topic and their experience: seven officials or high-ranking experts at the level of state bodies or local government and self-government, three key persons from prominent civil society organisations, and three independent experts. The data was collected via the method of semi-structured interview.

The analysis showed a high level of agreement among key stakeholders concerning the lack of any substantial (political and social) interest in child poverty and concerning the inefficiency of social policy in reducing child poverty. It also emphasized the need to change the socioeconomic environment, strategic framework, current public policy practices as well as the need to ensure socially responsible action and responsibility on the part of all stakeholders for the prevention and reduction of child poverty. The findings were discussed in seven key points. The first relates to the necessity of considering poverty from the perspective of the rights of the child and the promotion of child well-being. Following a critical review of the indicators of inefficiency of social policies in the combating of child poverty, especially the absence of a multidimensional and comprehensive approach in the eradication of child poverty, we advocate an integrated instead of a fragmented approach to child poverty. Special attention is paid to the key role of the state and the necessity to veer the discourse from the abuse of social rights towards the importance of early investments and preventive programmes. In that respect, we also advocate the preventive role of educational institutions that should assume their share of responsibility as soon as possible as well as the strengthening of the role of civil society organisations in the prevention and mitigation of child poverty. Finally, we emphasize the necessity of systematic evaluations of the existing public policies and evidence-based action

at all levels. In conclusion, we emphasize the opportunity that is available to the current Government of the Republic of Croatia to transform unfavourable trends and develop an integrated approach to child poverty.

Key words: *efficiency of social policy in mitigating child poverty, integrated vs fragmented approach to child poverty, threat to the rights of children in poverty, early investments in children.*



Međunarodna licenca / International License:

Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0.