

# PRISTUP SOCIJALNOJ ZAŠTITI

## Sastanak stručne skupine Vijeća Europe Strasbourg, 30. i 31. svibnja 2001. godine

U Odboru za socijalnu koheziju Vijeća Europe radi se na mnogim projektima i dokumentima koji državama-članicama trebaju pomoći da unaprijede socijalnu situaciju. Tako postoji Stručna skupina za pristup socijalnoj zaštiti (*Group of Specialists on Access to Social Protection* ili skraćeno GS PS). Ta je stručna skupina održala peti sastanak 30. i 31. svibnja 2001. u Strasbourgu. Autor ovog priloga prisustvovao je tom dvodnevnom sastanku, a na njemu je bilo nekoliko točaka dnevnog reda. U središtu pažnje bio je izvještaj sa seminara u Penzi (Rusija) te nacrt dokumenta pod naslovom *Osnovni pravci poboljšanja pristupa socijalnoj zaštiti*.

Seminar u Penzi održan je 9. i 10. travnja 2001. godine. Organiziran je s ciljem da se stručnjaci Vijeća Europe upoznaju s raznim problemima vezanim uz pristup socijalnoj zaštiti socijalno ranjivih skupina u Rusiji. U zaključcima seminara stoji da su problemi socijalno ranjivih skupina u Rusiji slični problemima u drugim zemljama, ali da Rusija ipak ima svoje specifične probleme, koji traže nove solucije i pristupe. Naime, u bivšem sovjetskom sustavu svi su građani bili pokriveni socijalnom zaštitom. Međutim, u postsocijalističkom razdoblju, uslijed stalnih promjena, korisnici i davatelji usluga suočeni su s radikalno promijenjenim političkim kontekstom, legislativom i realokacijom odgovornosti između različitih razina administracije. Osnovni je problem manjak financijskih sredstava, uslijed čega je došlo do velikih problema u sustavu socijalne zaštite, koji nije u stanju zadovoljiti potrebe velikog broja osiromašenog i marginaliziranog stanovništva.

U izvještaju sa seminara u Penzi posebno se tretira problem starih ljudi, jednoroditeljskih obitelji, etničkih manjina, djece-skitnica i mladih ljudi.

Ovdje ćemo ukratko upozoriti na socijalnu situaciju spomenutih skupina stanovništva kako je to prezentirano u izvještaju. Što se tiče umirovljenika, minimalna mirovina u Rusiji mjesečno iznosi 25, a prosječna 34 američka dolara. Izvjestitelji upozoravaju da je problem u tome da mirovinu dobivaju svi, neovisno o potrebama, pa, dakle, nema selektivnog pri-

stupa. Samo 8% ukupne pomoći daje se siromašnima. Praktično ne postoji *means-test* sustav socijalne pomoći. Dodatni su programi na regionalnoj razini, uglavnom nenovčani, a u njima sudjeluju nevladine organizacije. U zaključcima se preporučuju mjere poboljšanja situacije najsiromašnijih, a pri tome se traži veći angažman nevladinih organizacija.

Jednoroditeljske obitelji u Rusiji nisu predmet posebne pažnje, mada je broj takvih obitelji u proteklom desetljeću postsocijalističke tranzicije osjetno porastao. Doduše, postoji vladin dekret "O jačanju socijalne potpore samohranim majkama i obiteljima s više djece", ali manjak sredstava priječi ozbiljniju intervenciju u prilog takvim obiteljima. Davanja za djecu izuzetno su mala (5% životnog minimuma), a država korisnicima duguje 26,5 milijuna rubalja neplaćenih dječjih doplatka. Neke obitelji nisu primile dječji doplatka već pet godina i ne vjeruju da će ga ikada primiti. U nekim regijama umjesto dječjeg doplatka dodjeljuje se nenovčana pomoć. Najvažniji prihod samohranih majki jest plaća s osnove zaposlenosti, a ona je u pravilu niža od prosjeka za sve zaposlene. Anketa iz 1996. godine pokazala je da je struktura prihoda jednoroditeljskih obitelji u Rusiji bila sljedeća: plaće – 42%, dječji doplatci – 6%, alimentacija – 4%, kućna proizvodnja – 13%, transferi obitelji – 11%, mirovine – 16%, pomoć nevladinih organizacija – 1%. Oko 40% obitelji samohranih majki živjelo je ispod crte siromaštva. Takva situacija rasprostranjenog siromaštva u velikoj mjeri utječe na djecu koja trpe mnoge vrste deprivacije. Ovakve obitelji često žive s roditeljima ili drugom rodbinom, i tako koliko-toliko olakšavaju svoju tešku socijalnu situaciju.

Prema popisu iz 1989. od 147 milijuna stanovnika Ruske federacije 27 milijuna činili su pripadnici etničkih manjina. Mnoge od tih etničkih skupina nemaju potrebnu socijalnu zaštitu, a glavni uzrok tome je što žive u udaljenim područjima pa se ne mogu obrazovati, koristiti zdravstvene i socijalne usluge ili se pak zaposliti. Godine 1999. usvojen je program pod naslovom "Jamstva prava starosjedilačkih malih naroda Ruske federacije", kojima se

zbog posebnih uvjeta dodjeljuju dodatna prava. Međutim, Program nikad nije dobio potrebna sredstva i Državni odbor koji ga je trebao provoditi ukinut je 2000. godine. Treba podsjetiti da su mnoge domorodačke skupine u razdoblju kolektivizacije i industrijalizacije Sovjetskog Saveza bile prisiljene napustiti tradicionalni način života i preseliti se u gradove, gdje su s vremenom izgubili etnički identitet. Njihovo je iskustvo slično iskustvu domorodaca u Sjevernoj i Južnoj Americi. Na degradaciju njihovog načina života utjecao je alkoholizam, pogoršanje zdravstvenih i socijalnih uvjeta. Očekivano trajanje života kod pripadnika domorodačkih etničkih skupina je, prema izvještaju s Penza-seminara, 10–15 godina niže od prosjeka za sve stanovnike Rusije. U izvještaju se zaključuje: "... Rusija je zemlja s velikim brojem nacionalnosti koje su kroz dugo povijesno razdoblje relativno uspješno koegzistirale. Mada je pristup socijalnoj zaštiti malih domorodačkih skupina problematičan, to nije posljedica diskriminacije nego njihovog perifernog geografskog smještaja".

Djeca-skitnice vrlo su brojna socijalno ranjiva skupina u Rusiji. O njima nema pouzdanih podataka, ali se procjenjuje da samo u Moskvi živi 28 tisuća maloljetnih beskućnika. Većina njih nema formalno obrazovanje pa to jako otežava njihovu integraciju u društvo. Devadesetih je godina zabilježen velik porast maloljetničkog kriminala. Stručnjaci upozoravaju na deformacije u vrijednosnim orijentacijama djece-skitnica, koje se ogledaju kroz visok stupanj agresivnosti i opću nevjericu u odrasle i njihov svijet. Od ostalih čimbenika koji utječu na pojavu i ponašanje mladih skitnica treba spomenuti dezintegraciju obitelji u uvjetima gospodarske krize uslijed čega se ne mogu zadovoljiti potrebe djece, smanjenu ulogu škole, a posebno slabu disciplinu i neostvarena očekivanja djece od škole, povećanu nezaposlenost, diskriminaciju mladih beskućnika na tržištu rada, okrutnost prema djeci u specijaliziranim institucijama, zbog čega ih oni napuštaju i oduju se skitnji, te povećani broj izbjeglica u Ruskoj federaciji koje su se doselile nakon raspada Sovjetskog Saveza. U nastojanju da se smanji problem, usvojeno je više zakona, a za 2000.–2001. godinu predviđen je federalni program radi prevencije maloljetničke skitnje. Međutim, situacija se nije bitno poboljšala. U izvještaju iz Penze stoji: "Usprkos tim naporima, ostaju ozbiljni problemi kao što je nedostatak

sredstava za institucije koje trebaju opremu, obnovu, odjeću itd. Neadekvatan je broj i kvalificiranost osoblja. Nadalje, nema koncepta i programa za prevenciju skitnje, kao što je npr. 'socijalni rad na ulici', ili zakonodavna osnova sudova za mlade ili pak definirana roditeljska odgovornost za skrb i obrazovanje djece".

Posljednji dio izvještaja posvećen je partnerstvu i nevladinim organizacijama. Naime, međunarodne su organizacije dosta ulagale u oživljavanje civilnog sektora. Tako je Svjetska banka sponzorirala TACIS projekt. Ti su naponi bili uspješni i može se reći da je Rusija danas spremna za partnerstvo. Ipak treba reći da, usprkos investiranim sredstvima, nevladine organizacije često predstavljaju "prazne strukture" s vrlo malom participacijom građana. To je, npr. slučaj kada se radi o starim ljudima.

Kada je riječ o dokumentu *Osnovni pravci poboljšanja pristupa socijalnoj zaštiti osnovna se rasprava vodila o terminima, formulacijama i sadržajima koji iza njih stoje. Kako je riječ o veoma zanimljivom, a kratkom dokumentu, čini nam se uputnim taj dokument prezentirati našim čitaocima:*

#### *"Opća načela*

- ostvarivanje nekog prava pretpostavlja njegovo priznavanje i svijest o tome da je netko subjekt prava;
- stvarni pristup socijalnoj zaštiti treba jamčiti svim nositeljima tog prava;
- organizmi socijalne zaštite i socijalne službe trebaju biti na raspolaganju svim nositeljima prava;
- posebna će se pažnja posvetiti najviše ugroženim nositeljima prava;
- treba obaviti sustavnu evaluaciju utjecaja na siromaštvo svakog novog zakona i svake mjere socijalne zaštite kada su u pitanju važnije promjene postojećeg zakonodavstva ili pak uvođenje novih davanja.

#### *I. Poboljšati komunikaciju i informiranje kada su u pitanju prava, davanja ili usluge*

1. Javno pravo na dostupnost svake potrebne informacije koja se odnosi na socijalna davanja i socijalne službe (uspješan sustav javnog informiranja i nacionalna strategija informiranja):

- Informacija treba biti dostupna svim nositeljima prava, a pri tome treba koristiti sve moguće kanale informiranja (brošure, TV spo-

tove, distribuciju brošura na javnim mjestima, besplatne telefonske brojeve, operacije otvorenih vrata, internet, itd.).

– Kada se informacija daje putem brošure (dokumentacije), ona treba biti:

- napisana jednostavnim i preciznim jezikom i redovito ažurirana;
- dostupna na više jezika (nacionalne manjine, radnici migranti);
- prilagođena hendikepiranim osobama (osobama koje se teško kreću, koje slabo čuju, slabo vide);

2. Nositeljima prava treba omogućiti da na jednostavan način ostvaruju svoja prava:

– formulari za traženje socijalnih davanja moraju biti kratki, dobro definirani i lagani za ispunjavanje;

– tražiteljima treba biti lako dostupan savjet institucija socijalne zaštite, naročito kada je u pitanju ispunjavanje formulara, a pri tome mora biti primijenjen besplatni pristup (centri za telefoniranje s besplatnim brojevima, pametni servisi);

– odbijanje zahtjeva treba biti jednostavno i razumljivo obrazloženo, a u rješenju treba dati obavijest o žalbenom postupku;

– ako je potrebno, dati usmeno objašnjenje;

3. Organi javne vlasti stalnu pažnju moraju posvećivati kvaliteti i učinkovitosti informacija:

– davatelji usluga trebaju biti obučeni u pitanjima međuljudskih odnosa;

– kako bi se utvrdio stupanj dostupnosti informacija treba provoditi povremene ankete;

– kako bi se upoznao stupanj zadovoljstva korisnika prava treba provesti povremene ankete;

– treba utvrditi da li su potencijalni korisnici ostvarili pravo na davanja uspoređujući proračunski plan i utrošena sredstva;

– osobe za koje se ustanovi da ne koriste svoja prava treba posebno tretirati kako bi im se izašlo u susret.

## II. Poboljšati upravljanje i organizaciju distributera davanja i socijalnih usluga

1. Tijela socijalne zaštite i socijalne službe treba prilagoditi potrebama nositelja prava:

– podjelu odgovornosti između različitih tijela i socijalnih službi treba posebno prilagoditi potrebama osoba koje su u situaciji isključenosti;

– nositelji prava trebaju biti upoznati s postojanjem tijela socijalne zaštite i socijalnih službi i njihovim nadležnostima, a prema potrebi to treba postići otvaranjem posebnog šaltera (socijalni šalter);

– ta mjesta trebaju biti svima dostupna (starim osobama, hendikepiranima);

– radno vrijeme treba biti prilagođeno potrebama nositelja prava;

– uspostaviti, ako treba, mobilni socijalni ured.

2. Funkcioniranje tijela socijalne zaštite i socijalnih službi treba biti prilagođeno potrebama nositelja prava:

– različita tijela i službe trebaju međusobno surađivati radi reguliranja potrebe nositelja prava, respektirajući pri tome zaštitu njihovih osobnih podataka;

– posebno je važan način na koji se primaju najugroženiji pojedinci; o tom pristupu ovisi njihovo povjerenje u instituciju;

– osoblje socijalne zaštite treba obrazovati tako da stekne profesionalne i humanitarne kompetencije, izobrazbu posebno treba usmjeriti na "antidiskriminacijski aspekt", osoblje zaduženo za prijem treba biti naročito senzibilizirano na potrebe osoba u situaciji isključenosti;

– kako bi se lakše ostvario kontakt s administracijom, tijela socijalne zaštite i socijalne službe trebaju, ako je to potrebno, imati službe prevođenja i posredovanja.

3. Treba razviti mehanizme responsabilizacije službi socijalne zaštite:

– s ciljem poboljšanja kvalitete usluga i efektivnih rizika socijalne zaštite;

– s ciljem osiguranja poštivanja obveza davatelja u pogledu sredstava i rezultata."

Ova su uputstva gotovo banalna i, naizgled, ne zaslužuju posebnu pažnju. Ipak, ako se ima na umu osnovna poanta dokumenta, a to je da se socijalna prava učine što lakše ostvarivima, onda nam to govori o važnosti koja se još uvijek u Vijeću Europe pridaje mehanizmima socijalne zaštite.

Mada se u dokumentu govori o socijalnoj zaštiti (*social protection*) vidljivo je da se doku-

ment prvenstveno odnosi na socijalnu pomoć odnosno socijalnu skrb. Osnovni cilj dokumenta je učiniti ostvarivim ta socijalna prava i izbjeći situaciju njihova nekorištenja od strane onih kojima je pomoć stvarno potrebna. Naslov dokumenta je, dakle, znatno širi nego što je njegova praktična namjena. Naime, šire poimanje socijalne zaštite podrazumijeva socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i socijalne službe. O tome je na sastanku govorila Elizabeth Imesch, voditeljica Sekcije za međunarodne odnose u Federalnom uredu socijalnog osiguranja Švicarske. Gospođa Imesch najzaslužnija je za izradu dokumenta, i na sastanku je vodila glavnu riječ.

Zaključno se može reći da su na ovom sastanku u Vijeću Europe bili vidljivi kontrasti između zapadnog dijela kontinenta, kojem se postupno priključuju srednjoeuropske tranzicijske zemlje, i istočnog dijela kontinenta kojeg čini Ruska federacija i neke druge istočnoeuropske zemlje. Za prve je na dnevnom redu definiranje dokumenata o pristupu socijalnoj zaštiti s ciljem da se socijalna prava što bolje koriste, a drugi se suočavaju s masovnim siromaštvom, smanjenjem životnog vijeka, skitnjom, kriminalom i raspadom sustava vrijednosti. Ključno je pitanje: kako približiti ta dva dijela Europe?

Vlado Puljiz