

Pristup pravima opće socijalne pomoći

ZORAN ŠUĆUR*

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni članak

UDK: 364.01

Primljeno: prosinac, 2003.

U prvom dijelu rada analizirani su temeljni programi opće socijalne pomoći i njihova uloga unutar sustava "socijalne skrbi". Važnost spomenutih programa ilustrirana je preko temeljnih pokazatelja koji govore o brojnosti korisničke populacije i izdacima za programe.

Središnji dio rada posvećen je zakonskom okviru opće socijalne pomoći, glavnim preprekama u ostvarivanju prava te ključnim mjerama unapređenja pristupa pravima opće socijalne pomoći. Naznačeni su ustavni i zakonski temelji prava na socijalnu pomoć, načini njenog financiranja i potencijalni korisnici.

Glavne prepreke ili problemi u ostvarivanju prava opće socijalne pomoći jesu problemi vezani za zakonske odredbe (nejasni zakonski propisi, odsustvo provedbenih propisa, česte promjene zakona), problemi upravno-proceduralne naravi (dugotrajni žalbeni postupci, nedostatna suradnja centara socijalne skrbi s organizacijama civilnog društva, nedostatak koordinacije među akterima na lokalnoj razini, neravnoteža u resursima između različitih razina vlasti), problemi vezani za financijska sredstva i osoblje (nedostatak financijskih sredstava i niske naknade, nedovoljan broj stručnih suradnika, manjak edukacija, neadekvatna oprema i prostor). Od ostalih barijera autor izdvaja nedovoljnu informiranost građana o pravima i stigmatizaciju. Među mjerama unapređenja pristupa pravima opće socijalne pomoći treba izdvojiti: povećanje financijskih sredstava za socijalne naknade i njihovo usklađivanje s troškovima života, širu suradnju centara socijalne skrbi s organizacijama civilnog društva, bolju suradnju s lokalnom upravom te informatizaciju.

Ključne riječi: opća socijalna pomoć, pristup socijalnim pravima, stigmatizacija, prepreke u pristupu općoj socijalnoj pomoći.

UVOD

Funkcije socijalne pomoći usko su vezane uz fenomen siromaštva. Zadatak je socijalne pomoći održati razinu potrošnje kućanstava u slučajevima gubitka prihoda, te pomoći pojedincima ili kućanstvima da izađu na kraj s opasnostima siromaštva i socijalne marginalizacije (Šućur, 2000.a). Prava socijalne pomoći predstavljaju "zadnje utočište" ili "donju sigurnosnu mrežu"

ispod koje ne bi smio pasti nijedan građanin. Socijalna se pomoć temelji na potrebama i obično je bazirana na provjeri resursa (*means-test*). Građani mogu dobiti socijalnu pomoć u obliku novčanih ili naturalnih naknada te u obliku skrbi.

Treba pripomenuti da se termin "socijalna skrb" u nas koristi kao pojam koji je službeno nadređen pojmu "socijalna pomoć", što uglavnom nije u skladu s praksom

* Zoran Šućur, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, zsucur@yahoo.com

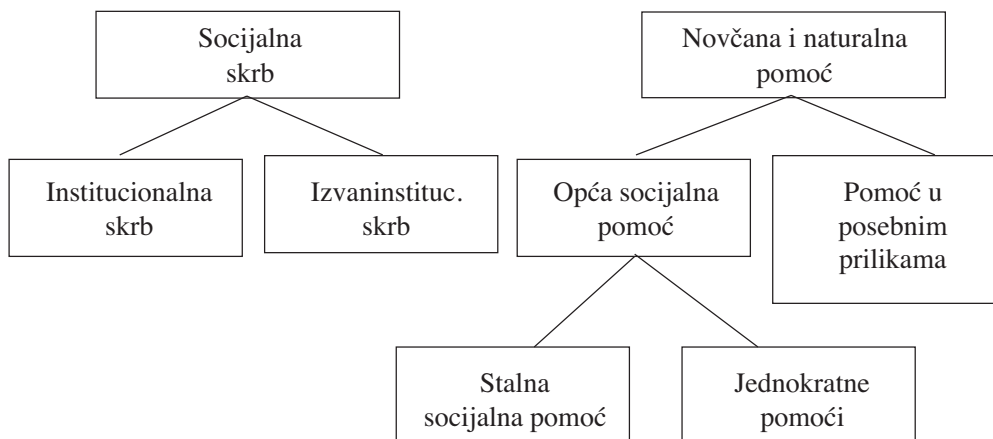
većine europskih zemalja (Šućur, 2003.). Zapravo, naš Zakon o socijalnoj skrbi iz 1997. godine u pravnom pogledu ne poznaje pojam socijalne pomoći, već isključivo govori o djelatnosti socijalne skrbi. Pratimo li razvoj službene terminologije, onda je evidentno da je osnovni pojam u ovom području sve do početka 1990-ih godina bio pojam socijalne zaštite. Svi su temeljni zakonski akti u svom naslovu imali taj termin (zakoni o socijalnoj zaštiti). Nakon 1990. godine dolazi do postupnog istiskivanja termina socijalne zaštite (on se više gotovo ne upotrebljava), a njegovo mjesto zauzima termin socijalne skrbi. Osim što se mijenjaju nazivi zakona, mijenja se i naziv ministarstva zaduženoga za socijalnu pomoć ili socijalnu skrb. Zamjena izraza socijalne zaštite izrazom socijalne skrbi dijelom je bila posljedica želje da se napravi odmak od socijalističkog naslijeđa u ovom području, ali i uvjerenja kako je izraz socijalne skrbi sadržajno adekvatniji od socijalne zaštite. Međutim, ova jezična promjena poslužila je samo kao znak tobožnje reforme, jer supstancijalnih promjena u pravcu jačanja uloge socijalne skrbi nije bilo. Termin socijalne pomoći

više se koristio u neslužbenoj upotrebi i bio je podređen pojmovima socijalne zaštite i socijalne skrbi. On se prvenstveno odnosio na manje ili više brojne oblike novčane pomoći namijenjene građanima bez potrebnih sredstava za život. Značenja pojmova socijalne skrbi i socijalne zaštite u nas su arbitrarno proširivana ili sužavana kroz administrativno-političke odluke. U našem kontekstu pojam socijalne zaštite prije 1990. godine koristio se u užem značenju: uglavnom je pokrivaio područje socijalne pomoći i socijalne skrbi. Socijalna zaštita kao uži pojam suprotstavljala se širim konceptima "dobrobiti" i "socijalne sigurnosti". U većini europskih zemalja pojam socijalne zaštite upotrebljava se u širem smislu riječi, obuhvaćajući socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i neke univerzalne naknade.

Pojam socijalne pomoći uključuje transfere u novčanom ili naturalnom obliku, koji se ne temelje na osiguranju, te institucionalnu skrb za ljude koji se ne mogu starati o sebi ili ne mogu potpuno plaćati takvu skrb (Šućur, 2003.). Iz ove definicije proizlazi da je pojam socijalne pomoći širi od pojma socijalne skrbi, koja se može definirati kao oblik socijalne pomoći.

Slika 1.

Struktura sustava "socijalne skrbi"



Iz slike 1. vidimo da se sustav "socijalne skrbi" sastoji od dvije komponente: institucionalne odnosno izvaninstitucionalne skrbi i novčanih odnosno naturalnih transfera. Onaj dio socijalne pomoći koji se ostvaruje kroz institucionalne ili izvaninstitucionalne oblike skrbi neće biti predmet našeg interesa. Novčane (transferne) programe socijalne pomoći možemo razvrstati u dvije kategorije: 1) opća socijalna pomoć i 2) pomoć u posebnim okolnostima (različiti programi kategorijalne pomoći). Drugi tip pomoći (pomoć u posebnim okolnostima) namijenjen je zadovoljavanju specifičnih ili posebnih potreba određenih populacijskih skupina (npr. pomoć invalidima, hendikepiranima ili bolesnima, pomoć za majke s ovisnom djecom i slično). S druge strane, opća socijalna pomoć namijenjena je osobama koje prvenstveno žive u privatnim kućanstvima, koje nisu u stanju zadovoljiti svoje osnovne životne potrebe, polazeći od određene definicije egzistencijalnog minimuma (Heikkilä i Kuivalainen, 2002.). Tako bi opća socijalna pomoć uključivala pomoć radi pokrića troškova prehrane, odijevanja, higijene, stanovanja, grijanja i sl. S obzirom da mnoge zemlje imaju zasebne programe pomoći za stanovanje, koja se dodjeljuje prema posebnim kriterijima, i mi ćemo iz opće socijalne pomoći isključiti naknadu za stanovanje i ogrjev. Prema tome, kada spominjemo pojam opće socijalne pomoći, mislimo na programe novčane/naturalne pomoći namijenjene privatnim kućanstvima, isključujući programe namijenjene posebnim skupinama (prije svega, invalidima, hendikepiranim i bolesnima) te programe za podmirenje potreba stanovanja.

Opća socijalna pomoć obično se sastoji od standardnog programa redovite (stalne) novčane pomoći i određenog skupa jednokratnih naknada, koje se dodjeljuju u slučajevima iznenadnih događaja ili iznimnih troškova. Jednokratne naknade imaju svrhu pokriti izdatke onih potreba koje se nere-

dovito javljaju i ne mogu se zadovoljiti kroz standardne iznose naknada.

ZAKONSKE OSNOVE OPĆE SOCIJALNE POMOĆI

Zakonsko izvorište prava na socijalnu pomoć nalazi se u dvama temeljnim zakonskim aktima: Ustavu Republike Hrvatske te u Zakonu o socijalnoj skrbi (1997.). No ne treba zanemariti i različite međunarodne dokumente koji su iznimno važni s aspekta socijalnih prava, među kojima moramo izdvojiti Socijalnu povelju. Značajno je istaknuti da izmijenjena ili revidirana Socijalna povelja iz 1996. godine uvodi novo pravo koje je usko vezano za (opću) socijalnu pomoć, a to je pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti (II. dio, čl. 30.). Ovaj članak naglašava važnost cjelovitog i koordiniranog pristupa zapošljavanju, stanovanju, izobrazbi, kulturi te medicinskoj i socijalnoj pomoći za osobe koje žive ili su u opasnosti da će živjeti u situaciji socijalne isključenosti i siromaštva.

Ustav Republike Hrvatske na nekoliko mjesta spominje ili naglašava pravo siromašnih, nemoćnih i radnonesposobnih na pomoć u slučaju ugroženosti temeljnih potreba. Polazeći od toga da je Republika Hrvatska "nedjeljiva demokratska i socijalna država" (čl. 1., st. 1.) te uvrštavajući "socijalnu pravdu" među najviše vrednote ustavnog poretka (čl. 3.), u čl. 57., st. 1. stoji: "Slabim, nemoćnima i drugima, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba" (Ustav Republike Hrvatske, 2001.).

Pravni dokument ključan za formulaciju i ostvarivanje prava na socijalnu pomoć svakako je Zakon o socijalnoj skrbi (1997.). Ovdje je važno osvrnuti se na propise koji definiraju ulogu i zadaću socijalne pomoći (odnosno "socijalne skrbi"), načine financiranja prava socijalne pomoći te poten-

cijalnu korisničku populaciju. Uloga i funkcija "socijalne skrbi" određena je čl. 3., st. 1. Zakona, koji zapravo predstavlja samo prošireni 57. članak Ustava. U tom članku stoji: "Socijalna skrb je djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku kojom se osigurava i ostvaruje pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba koje one same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih i drugih okolnosti" (Zakon o socijalnoj skrbi, 1997.).

Iz prethodne je formulacije vidljivo da Zakon o socijalnoj skrbi naglašava načelo supsidijarnosti, tj. da svatko mora brinuti o svome blagostanju te da su građani primarno odgovorni za vlastitu dobrobit i dobrobit onih o kojima trebaju skrbiti: "Svatko je dužan brinuti se za zadovoljavanje svojih životnih potreba i potreba osoba koje je po zakonu ili po drugoj pravnoj osnovi dužan uzdržavati" (čl. 4., st. 1.). U nastavku istoga članka nalazimo i sljedeću formulaciju: "Svatko je svojim radom, prihodima i imovinom dužan pridonositi sprječavanju, otklanjanju ili ublažavanju vlastite socijalne ugroženosti, kao i socijalne ugroženosti članova svoje obitelji, posebice djece i drugih članova obitelji koji se ne mogu sami o sebi brinuti" (čl. 4., st. 2.) (Zakon o socijalnoj skrbi, 1997.).

Kad je riječ o financiranju socijalne pomoći (čl. 5., st. 2.) sredstva potrebna za obavljanje djelatnosti "socijalne skrbi" osigurava Republika Hrvatska, općina, grad i Grad Zagreb. No ako pobliže promotrimo podatke koji nam govore o izvorima financiranja, proizlazi da centralna razina vlasti u potpunosti financira sva standardna prava

opće socijalne pomoći.¹ Niže razine vlasti (kada je riječ isključivo o pravima opće socijalne pomoći) vlastitim sredstvima mogu financirati onaj dio naknade socijalne pomoći koji prelazi standardnu razinu zajamčenu Zakonom. Treba spomenuti da nemali broj lokalnih jedinica (zbog oskudice financijskih sredstava) nije u mogućnosti na ovaj način doprinosti unapređenju socijalne dobrobiti svojih građana. Praksa financiranja naknada socijalne pomoći iznad standardnog iznosa prisutna je posebice u velikim gradovima (Zagreb, Rijeka, Split, Osijek). Pravo lokalnih zajednica da svojim građanima daju naknade veće od zajamčenih nije sporno, ali pritom treba voditi računa o socijalnim nejednakostima, imajući na umu ustavno načelo koje definira Hrvatsku kao cjelovitu socijalnu državu.

Članak 11. (st. 1., 2. i 3.) govori o tome tko može biti korisnik "socijalne skrbi", pa prema tome i prava opće socijalne pomoći. Prava utvrđena Zakonom o socijalnoj skrbi namijenjena su primarno hrvatskim državljanima, ali su dostupna i stranim državljanima ili osobama bez državljanstva. Jasno da je opseg prava građanima koji nemaju hrvatsko državljanstvo ili trajno nastanjenje uži, tj. da on ovisi o međunarodnim ugovorima ili životnim okolnostima u kojima su se našle te osobe.

PRAVA U SUSTAVU OPĆE SOCIJALNE POMOĆI (KORISNICI I FINANCIJSKA SREDSTVA)

"Socijalna skrb" u Hrvatskoj financira se iz više izvora, ali nesumnjivo su najvažniji izdaci središnje države (radi se o budžetskim sredstvima te u znatno manjoj mjeri o vlastitim sredstvima socijalnih

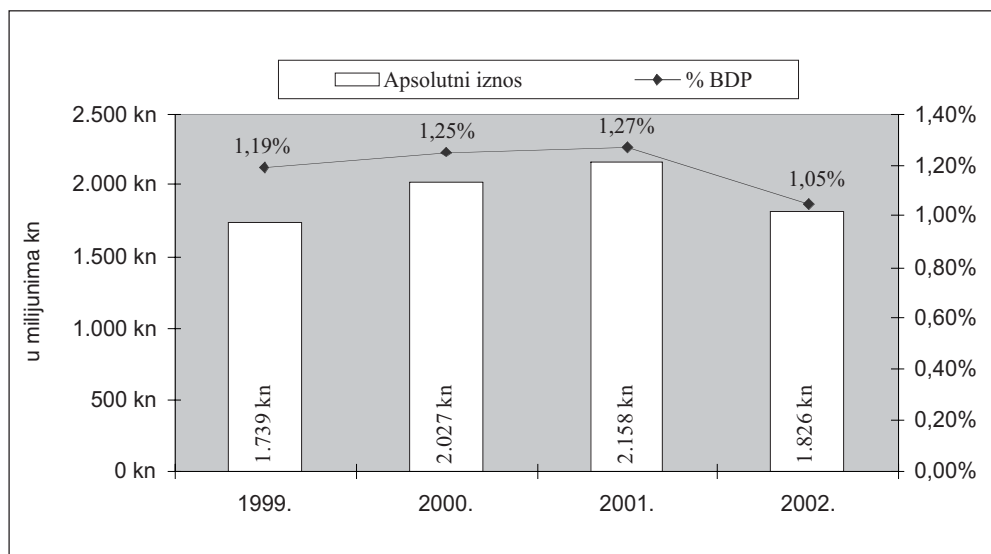
¹ Ovdje ponovno podsjećamo da smo iz opće socijalne pomoći isključili naknade kao što su pomoć za stanovanje i ogrjev koje se, u skladu s izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, financiraju iz sredstava lokalnih i regionalnih jedinica (županija i općina).

ustanova, koja su u ukupnim državnim prihodima prije prenošenja osnivačkih prava domova za stare na županije iznosila između 11-13%). Osim središnje države, u financiranju "socijalne skrbi" sudjeluju i jedinice lokalne samouprave, također sa skromnim sredstvima. Dio sredstava dolazi i od nevladinih i humanitarnih organizacija, ali njihov je iznos teško procijeniti. Ako se ograničimo samo na izdatke središnje države (slika 2.), sredstva namijenjena "socijalnoj skrbi" konstantno rastu u posljednjih desetak godina, s tim da su u zadnjih pet godina nešto veća od 1% BDP. Radi ilustracije spomenut ćemo da su u 1980-im godinama troškovi "socijalne skrbi" obuhvaćali između 0,30% i 0,40% BDP (Socijalni rad – Glasnik, 15/1987.). Pad izdataka u 2002. godini u odnosu na prethodnu rezultat je decentralizacije financi-

ranja, tj. da od 1. srpnja 2001. godine lokalne i regionalne jedinice snose troškove za materijal, energiju, komunalne i ostale usluge, tekuće održavanje, financijske izdatke i ostale izdatke centara za socijalnu skrb.

Kada se analizira struktura izdataka za "socijalnu skrb" (tablica 1.), vidljivo je da postupno raste udjel sredstava koji se troši na socijalne naknade i pomoći (značajan skok dogodio se 2002. godine zbog već spomenutog prebacivanja tekućih troškova na lokalne jedinice, što se vidi u smanjenju izdataka za materijalne troškove, nabavu i investicije). U prošloj je godini direktno na socijalne programe potrošeno 0,70% BDP, što je relativno značajno povećanje, na primjer u odnosu na 1999. godinu, kada je za spomenutu namjenu izdvojeno 0,47% BDP.

Slika 2.
Izdaci središnje države za "socijalnu skrb" (1999.-2002.)



Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

Tablica 1.
Struktura državnih izdataka za "socijalnu skrb" (2000.-2002.)

	2000.		2001.		2002.	
	% izdataka	% BDP	% izdataka	% BDP	% izdataka	% BDP
Pomoći i naknade	45,4	0,57	49,8	0,63	66,6	0,70
Izdaci za zaposlene (plaće)	35,0	0,44	30,9	0,39	23,2	0,24
Materijalni troškovi i drugi izdaci	15,3	0,19	13,5	0,17	8,8	0,09
Izdaci za izgradnju, nabavu i investicije	4,3	0,05	5,8	0,07	1,4	0,01
Ukupno	100,0	1,25	100,0	1,27	100,0	1,05

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

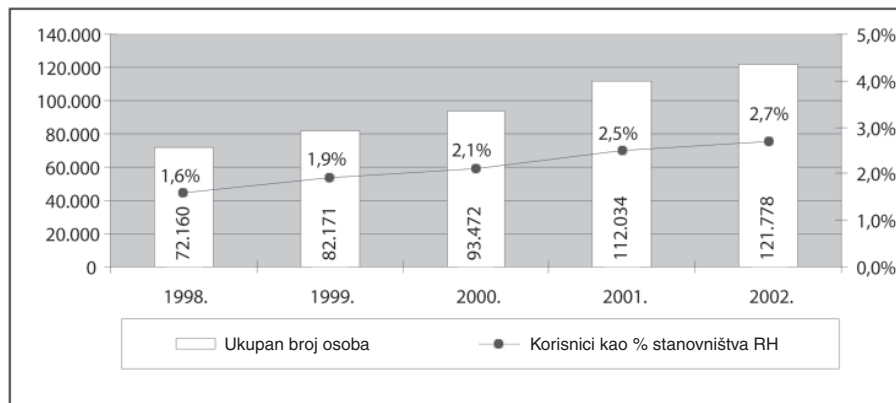
Ipak, nas zanimaju prvenstveno podaci o korisnicima i izdacima za programe opće socijalne pomoći. U našem sustavu opće socijalne pomoći treba razlikovati dvije kategorije programa:

1. programi stalne novčane pomoći (pomoć za uzdržavanje);
2. ostali programi opće socijalne pomoći (jednokratna novčana pomoć, pomoć u prehrani, pomoć za odjeću i obuću, pomoć za podmirenje pogrebnih troškova).

Pomoć za uzdržavanje najvažniji je program u sustavu opće socijalne pomoći. Broj korisnika pomoći za uzdržavanje krajem 2002. godine iznosio je nešto manje od 3% hrvatskog stanovništva, s tim da je zamjetan trend stalnog povećavanja broja

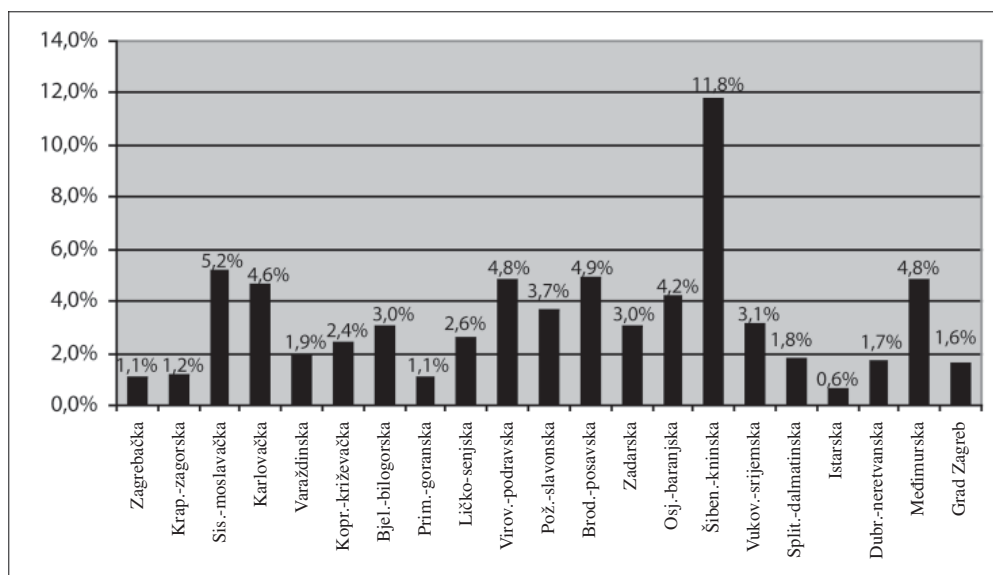
korisnika od uvođenja ovog programa početkom 1998. godine (slika 3.). Pojedine županije razlikuju se u pogledu veličine korisničke populacije (slika 4.). Najmanji broj korisnika pomoći za uzdržavanje u 2002. godini imala je Istarska županija, a zatim slijede Zagrebačka, Primorsko-goranska, Krapinsko-zagorska županija. Daleko najveći broj korisnika nalazi se u Šibensko-kninskoj županiji (gotovo 12% stanovništva županije). Ostale županije s natprosječno velikim brojem korisnika pomoći za uzdržavanje bile su u manjoj ili većoj mjeri zahvaćene ratnim razaranja (Sisačko-moslavačka, Brodsko-posavska, Virovitičko-podravaska, Karlovačka), osim Međimurske županije, u kojoj je povećani broj korisnika posljedica koncentracije romskog stanovništva.

Slika 3.
Korisnici pomoći za uzdržavanje (1998.-2002.)



Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

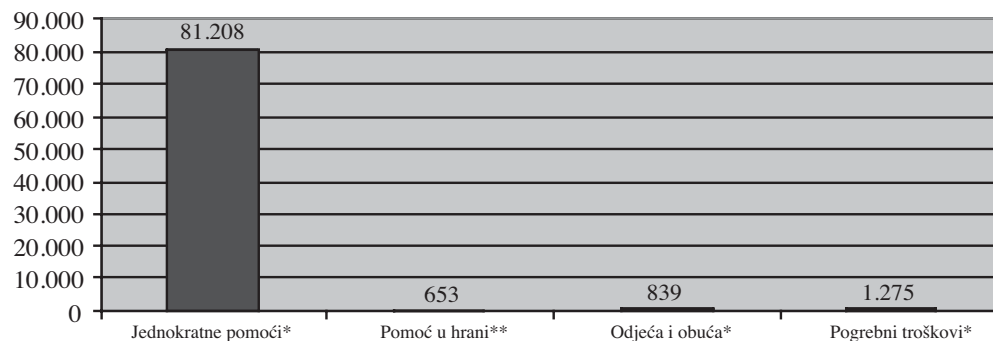
Slika 4.
Korisnici pomoći za uzdržavanje po županijama (2002.)



Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

Ostali oblici opće socijalne pomoći marginalni su i to kako po broju korisnika tako i po izdacima, osim jednokratne pomoći. Slika 5. govori nam o broju dodijeljenih pomoći u tijeku godine (jedino se u pomoći u hrani radi o broju korisnika), budući da isti korisnici tijekom jedne godine mogu više puta dobiti pomoć. Treba naglasiti da su korisnici pomoći za uzdržavanje u velikoj mjeri i korisnici drugih prava (opće) socijalne pomoći.

Slika 5.
Ostali oblici opće socijalne pomoći (2002.)



*Broj pomoći u izvještajnoj godini, ** Broj korisnika
Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi

Tablica 2.
Državni izdaci za opću socijalnu pomoć (2002.)

	Iznos (u kn)	Kao % državnih izdataka za "socijalnu skrb"	Kao % državnih izdataka za naknade i pomoći	Kao % državnih izdataka za pomoći direktno korisnicima
Pomoć za uzdržavanje	481.115.480	26,0	39,1	47,9
Ostali oblici opće socijalne pomoći	49.935.441	2,7	4,1	5,0
Jednokr. nov. pomoć	39.470.621	2,1	3,2	3,9
Pomoć u hrani	6.237.546	0,3	0,5	0,6
Pomoć u odjeći	603.634	0,0	0,0	0,0
Pogrebni troškovi	3.623.640	0,2	0,3	0,4
Ukupno	531.050.921	28,7	43,2	52,9

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

O mjestu i ulozi opće socijalne pomoći svjedoče nam pokazatelji o udjelu izdataka za pojedine programe socijalne pomoći (tablica 2.). Gotovo 29% državnih izdataka za "socijalnu skrb" otpada na programe opće socijalne pomoći. Ograničimo li se samo na izdatke za naknade koje odlaze direktno korisnicima, onda oko 53% tih izdataka otpada na programe opće socijalne pomoći, a 48% na pomoć za uzdržavanje.

SADAŠNJE STANJE I GLAVNE PREPREKE U SUSTAVU OPĆE SOCIJALNE POMOĆI

Problemi ostvarivanja prava koji proizlaze iz zakonskih odredbi

*Nejasne zakonske formulacije
i odsustvo provedbenih propisa*

Načini definiranja nekih zakonskih odredbi, ili nedovoljno jasne zakonske formulacije, često imaju za posljedicu isključivanje nekih kategorija korisnika iz ostvarivanja njihovih prava. Stoga ćemo ukazati na dio tih nejasnoća. Od svog donošenja institut zabilježbe nailazio je na različite interpretacije i u jednom je razdoblju diskriminirao jednu kategoriju korisnika, a privilegirao drugu. Prije nego što je provedena privatizacija stanova, tzv. nositelji stanarskog prava (koji su uglavnom

živjeli u gradovima) bili su u privilegiranoj poziciji spram ruralnih stanovnika, jer se na njihovu imovinu nije mogla primijeniti zabilježba. Stoga je institut zabilježbe tada pogodovao ostvarivanju prava na pomoć za uzdržavanje svim nositeljima stanarskog prava. I danas su prisutne različite nedoumice oko instituta zabilježbe.

Također, postoje i brojne nedoumice oko propisa koji reguliraju provjeru dohodovnog i imovnog stanja (*means-test*). Moglo bi se kazati da *means-test* nije toliko prepreka ostvarivanju prava; on je više povezan s problemom zlouporabe prava socijalne pomoći. Ako oni koji stvarno ne trebaju pomoć ipak dobivaju državna sredstva, onda time, u situaciji ograničenih financijskih resursa, automatski oštećuju one kojima je pomoć neophodna. Vrlo je teško utvrditi dohodovno i imovno stanje, jer su dostupni podaci samo o prijavljenim prihodima, što je u situaciji raširene sive ekonomije velik problem (imovina se pripisuje na druge osobe ili srodnike).

Pored spomenutog, valja istaknuti da često nedostaju provedbeni propisi koje treba donijeti ministar ili donošenje takvih propisa dugo traje. Ponekad se događa da su provedbeni propisi u neskladu sa zakonskim odredbama ili se usprkos tome što postoje ne primjenjuju (pravilnik o vođenju evidencije

gotovo se ne primjenjuje, a kako nema informatizacije, podaci se vode ručno, itd.).

Česte promjene zakonskih propisa

Nepreciznim ili nejasnim zakonskim propisima pridonose i relativno česte promjene zakona. Naravno da je nemoguće izbjeći mijenjanje zakonskih odredbi. Društvene promjene (demografske i ekonomske) iziskuju prilagođavanje socijalnih prava novim potrebama i zahtjevima. Međutim, izgleda da imamo ne samo tranzicijsku ekonomiju, već i tranzicijsko zakonodavstvo. Moglo se i očekivati da će nakon 1990. godine biti nužne dopune i prilagodbe Zakona o socijalnoj zaštiti koji je usvojen 1983. godine, u posve drugačijim sociopolitičkim okolnostima. Nakon nekoliko izmjena spomenutog zakona i usvajanja Socijalnog programa iz 1993. godine, usvojen je 1997. novi Zakon o socijalnoj skrbi. No taj je zakon u zadnje dvije ili tri godine pretrpio nekoliko dopuna i izmjena. Brzina donošenja zakonskih izmjena sugerira da neka zakonska rješenja nisu bila posve jasno domišljena. Socijalnim radnicima i drugim stručnjacima koji provode propise nije se lako snaći u tim brojnim izmjenama, posebice i zbog već spomenute činjenice da nakon izmjena treba dugo čekati pravilnike, čije donošenje ponekad traje tako dugo da se donesu izmjene takvih propisa prije nego što je počela njihova stvarna primjena.

Netransparentno određivanje temeljnoga imovinskog praga

U našem Zakonu o socijalnoj skrbi stoji da je zadaća socijalne pomoći osigurati pravo na "pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba". Drugim riječima, socijalna bi pomoć trebala jamčiti određeni egzistencijalni minimum (makako on bio definiran). Zasadu nije jasno što se podrazumijeva pod "osnovnim životnim potrebama", jer to nijednim zakonskim aktom nije jasno definirano, za razliku od prakse

u nekim drugim zemljama. Na primjer, u njemačkom zakonu o socijalnoj pomoći egzistencijalni je minimum shvaćen kao sociokulturni minimum (omogućiti svakom građaninu da vodi dostojan život u okviru minimalnoga sociokulturnog standarda toga društva). Opća socijalna pomoć treba pokriti troškove ishrane, stanovanja, odijevanja, higijene, kućanskih potrepština, grijanja i osobnih potreba svakodnevnog života, s tim da se pod posljednjim podrazumijeva uspostava socijalnih veza s okolinom i participacija u kulturnom životu u razumnoj mjeri (Basic Information and Data on Social Assistance in Germany, 1997.: 4; Wienand, 1999.:37).

Osim toga, dohodovni je prag definiran na arbitraran način. Visina pomoći za uzdržavanje utvrđuje se u postotku od osnovice koju određuje Vlada Republike Hrvatske. Trenutno je na snazi osnovica koju je Vlada utvrdila svojom Odlukom iz ožujka 2001. godine, u iznosu od 400 kuna. No nije jasno definirano pitanje određivanja osnovice, već je to prepušteno arbitrarnoj odluci Vlade. Prilikom određivanja visine osnovice za socijalna davanja Vlada Republike Hrvatske nije vezana za praćenje troškova života, rasta prosječne plaće, najniže mirovine ili za neku drugu adekvatnu veličinu koja bi uvjetovala kontinuiranu promjenu visine osnovice. To prije svega ovisi o raspoloživim sredstvima, odnosno o kretanju broja korisnika svih socijalnih davanja čije ostvarivanje osigurava država.

Problemi proceduralno-upravne naravi

Dugotrajnost žalbenih postupaka

Nedovoljno je pažnje dosada bilo posvećivano onima kojima je uskraćeno pravo na neki oblik pomoći i gotovo da nije bilo prave evidencije o ovoj kategoriji građana. Žalbene procedure postoje i korisnici mogu dobiti informacije o tome, ali žalbeni po-

stupci u Ministarstvu uglavnom dugo traju, što utječe i na korisnike i na stručne suradnike u centrima. Osim toga, zamjetno je i određeno nesuglasje u mišljenjima stručnjaka oko interpretacije pojedinih kriterija prilikom odlučivanja o pravu na socijalnu pomoć. Ovo je karakteristično i za rad centara socijalne skrbi, ali i za rad stručnjaka u Ministarstvu koji odlučuju o žalbama. Teško je precizirati gdje je to nesuglasje izraženije: u centrima ili u Ministarstvu. U centrima postoje stručna vijeća, čija je uloga da se kroz razmjenu mišljenja što više smanje razlike u pogledima na pojedine institute ili kriterije. No, ne možemo konstatirati da je to praksa u svim centrima. U pravilu, u manjim su centrima često razlike u pogledima na donesene odluke manje nego u većim centrima.

Nedovoljna suradnja s nevladinim organizacijama (NVO)

Suradnja s organizacijama civilnog društva smatra se vrlo važnim uvjetom uspostave efikasnog sustava socijalne pomoći. Anketna ispitivanja pokazuju da socijalni radnici u velikoj mjeri podržavaju mišljenje da suradnja s nevladinim organizacijama doprinosi boljoj "socijalnoj skrbi" (tablica 3.). Međutim, možemo konstatirati da je ta suradnja nedostatna ili je uopće nema. Preciznije rečeno, suradnja je dobra prvenstveno s Caritasom i Crvenim križem, dok je s drugim nevladinim organizacijama sporadična i

manjkava. Tome je više razloga. Jedan od njih je i nedostatak povjerenja prema NVO, ali i slaba prisutnost NVO u određenim područjima. Mreža NVO nije dovoljno obuhvatna (nepokrivena su ruralna područja i manje sredine). Takvom stanju je u 1990-im godinama doprinio i odnos vlasti prema NVO: u nekim je periodima odnos vlasti bio posebno negativan prema inozemno sponzoriranim nevladinim organizacijama.

Nedostatak koordinacije među akterima u lokalnoj zajednici

Kad govorimo o nedostatku koordinacije, mislimo na nedostatnu usklađenost djelovanja centara za socijalnu skrb te predstavnika ili institucija lokalne vlasti i uprave. Suradnja s lokalnom upravom vrlo je važna zbog suzbijanja mogućnosti zloupotreba. Problem je u tome što neke institucije lokalne uprave nemaju dovoljno ili uopće nemaju stručnih ljudi koji bi pokrivali ovo područje. Često to ovisi o privatnim odnosima među ljudima koji rade u pojedinim institucijama. Osim toga, razlozi neadekvatne suradnje ponekad mogu biti i u zatvorenosti centara socijalne skrbi, koji uspostavu bolje suradnje ne smatraju dijelom svojih obveza.

Neravnoteža u resursima između razina vlasti

Kod nekih oblika opće socijalne pomoći prisutna je neravnoteža u resursima između razina vlasti. Zamjetno je da raspodjela

Tablica 3.
Stavovi socijalnih radnika o ulozi NVO

Stavovi	Potpuno se slažem	Uglavnom se slažem	Ne znam, nisam siguran	Uglavnom se ne slažem	Uopće se ne slažem
Djelovanje većeg broja NVO doprinosi boljoj socijalnoj skrbi	29,3%	42,2%	21,6%	5,2%	1,7%
Centri bi u većoj mjeri trebali surađivati s NVO	32,9%	48,5%	11,7%	6,5%	0,4%

Napomena: Podaci iz neobjavljenog istraživanja kojeg je proveo autor ovog rada 2000. godine, na 232 socijalna radnika koji su bili zaposleni u preko 30 centara socijalne skrbi

poslova i odgovornosti između razina vlasti nije dobro provedena. Izražena je želja da se sustav socijalne pomoći decentralizira, jer je on dosada doista bio paternalistički i s minornom ulogom lokalnih sredina. Neki su pomaci na ovom planu primjetni. Pored toga što se naknade za podmirenje troškova stanovanja i ogrjev financiraju iz sredstava lokalnih odnosno regionalnih jedinica, jedinice lokalne samouprave financiraju dio tekućih troškova centara socijalne skrbi i participiraju u upravljanju centrima. No, problem je u tome što se uglavnom nastoji na niže jedinice prenijeti odgovornost, ali prenošenje odgovornosti u pravilu ne prati adekvatna financijska decentralizacija. To nije karakteristično samo za one slučajeve kada se obveze i odgovornosti prenose s centralne na niže lokalne razine, već i onda kada se odgovornost prenosi s jedne na drugu lokalnu razinu. Naprimjer, u najnovijim zakonskim rješenjima financiranje troškova ogrjeva u nadležnosti je županija. Međutim, županije se nastoje riješiti te obveze time što odgovornost spuštaju na gradove, a da međusobne odgovornosti i obveze pritom nisu jasno uređene.

Financijska sredstva i stručno osoblje

Nedostatak financijskih sredstava

Nedostatak financijskih sredstava jedan je od najvažnijih čimbenika koji otežavaju ostvarivanje socijalnih prava u okviru sustava (opće) socijalne pomoći. Čini se da je ovaj financijski aspekt moguće raščlaniti na nekoliko razina.

Prvo, visine socijalnih pomoći uglavnom su tako niske da socijalna pomoć nije u mogućnosti ispuniti svoj glavni cilj, a to je osigurati "podmirenje osnovnih životnih potreba". Ako i ostavimo po strani pitanje što podrazumijevamo pod osnovnim životnim potrebama, očito je da pojam osnovnih potreba, u krajnje minimalističkoj verziji, ne može biti uži od koncepta minimalne ishrane. Da bismo utvrdili u kojoj mjeri

socijalna pomoć pridonosi zadovoljenju minimalnih potreba, usporedit ćemo primanja korisnika pomoći za održavanje s određenim linijama siromaštva. Izabrali smo dvije apsolutne linije: "liniju minimalne ishrane" i "liniju minimalnih potreba". Prva linija je definirana kao razina dohotka koja osigurava tek minimalnu zadovoljenost potrebe za ishranom i nemogućnost zadovoljavanja bilo kakve druge potrebe (minimalna je ishrana određena prema nutricionističkim standardima i iznosi za mušku odraslu osobu 2700 Kcal dnevno, što iznosi 506,8 kuna mjesečno). Druga linija omogućava zadovoljavanje samo nužnih potreba i to minimalistički (iznosi 1289,5 kuna mjesečno za samca). Kao što se može vidjeti iz tablice 4 i slike 5, manje od 30% korisnika nakon dobivanja socijalne pomoći ima ukupne prihode iznad linije minimalne ishrane. Nitko nema prihod iznad linije minimalnih potreba. Znatna većina korisnika pomoći za održavanje živi isključivo od transfera socijalne pomoći (preko 90% korisnika nema nikakav pretransferni dohodak). No unatoč tome što su visine naknada socijalne pomoći niske, valja istaknuti da transferi socijalne pomoći predstavljaju značajan udjel u strukturi ukupnih primanja korisnika pomoći. Socijalna pomoć u pravilu pokriva više od četvrtine izdataka siromašnih kućanstava. Grafički prikaz utjecaja transfera socijalne pomoći na ublažavanje siromaštva nalazi se na slici 5. Dvije horizontalne linije unutar dijagrama raspršenja linije su siromaštva. Donja horizontalna linija je linija minimalne ishrane, a gornja je linija minimalnih potreba.

Drugo, razina standardne socijalne pomoći ne usklađuje se s rastom troškova života. U velikom je broju zemalja uobičajeno da se socijalna pomoć usklađuje godišnje s rastom troškova života (u nekim je zemljama precizirano koliki rast troškova mora biti da bi došlo do usklađivanja socijalne pomoći). Od 1998. do 2001. godine u nas nije bilo nikakvog usklađi-

vanja naknada socijalne pomoći s troškovima života (iako je stopa inflacije u tom razdoblju iznosila barem 15%). Isto tako, nakon promjene visine standardne naknade u 2001. godini (razina imovinskog cenzusa podignuta je s 350 na 400 kuna), nema nikakvog usklađivanja naknada s rastom troškova života.

Tablica 4.
Postotak siromašnih prije i poslije primanja transfera socijalne pomoći

Tip dohotka	Linija minimalne ishrane	Linija minimalnih potreba
Predtransferni dohodak	99,2%	100,0%
Predtransferni dohodak + pomoć za uzdržavanje	82,5%	100,0%
Predtransferni dohodak + pomoć za uzdržavanje + ostali oblici socijalne pomoći	71,0%	100,0%

Izvor: Šućur, 2001.:204.

Prostor, oprema, osoblje

Mnogi se centri muče s nedostatkom prostora, neadekvatnom opremom, a posebice je nezavidna situacija sa stručnim osobljem u onim centrima koji pokrivaju područja karakteristična po intenzivnom doseljavanju. U nekim se područjima nekoliko puta povećao broj korisnika (prvenstveno zbog doseljavanja iz BiH i s Kosova), a broj zaposlenih nije se mijenjao zbog zabrane zapošljavanja u državnim službama. Nema sumnje da je i to utjecalo na kvalitetu rada stručnih djelatnika. Osim toga, nedostaje edukacija, dodatno ili post-diplomsko obrazovanje, supervizije.

Informativno-komunikacijski problemi

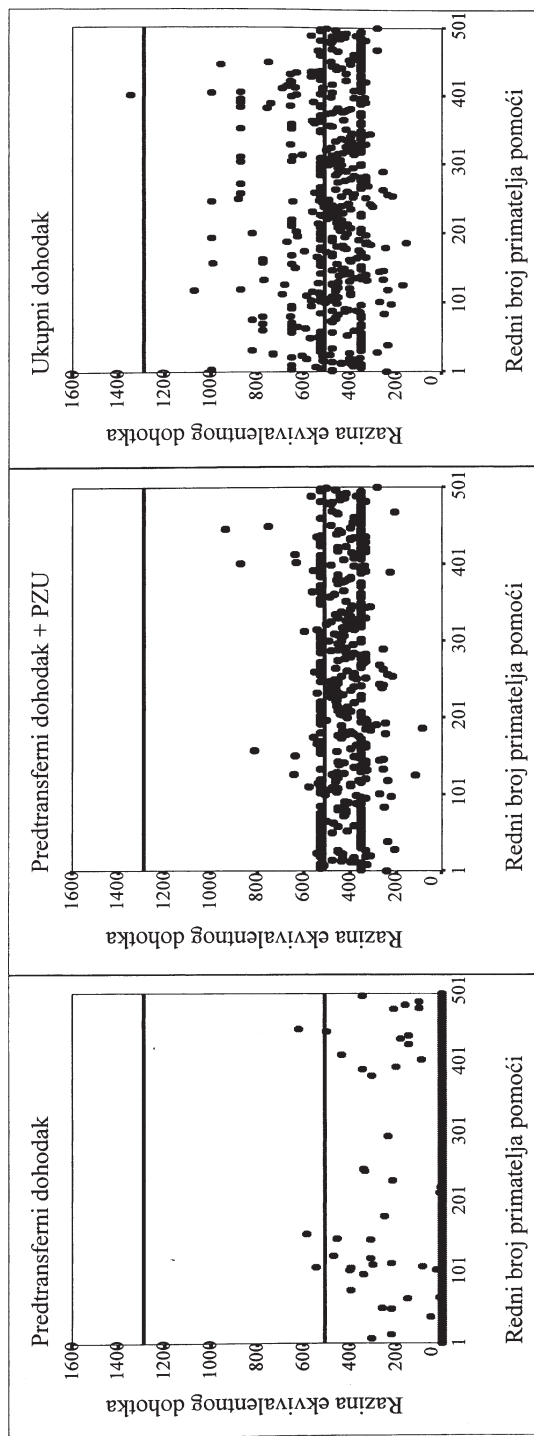
Nedovoljna informiranost o pravima

Nedostatna informiranost o pravima i načinima ostvarivanja prava značajno redu-

cira pristup socijalnoj pomoći. Informacije o korisničkim pravima dostupne su prije svega u centru za socijalnu skrb. Ovaj oblik informiranja nije prikladan posebice za neke skupine korisnika pomoći (starije i slabije obrazovane osobe, kao i osobe koje žive u nerazvijenim i udaljenim seoskim područjima). Informiranje u centru ima tu prednost što potencijalni korisnik može dobiti provjerene informacije o pravima koja ga zanimaju te, što je osobito važno, može dobiti informacije i o pravima u drugim sustavima socijalne sigurnosti (zdravstvena zaštita, zapošljavanje, mirovinsko osiguranje i sl.). Socijalni radnici doista nastoje uputiti korisnike na njihova prava izvan sustava socijalne pomoći i skrbi. Drugi važan način informiranja jesu terenske posjete socijalnih radnika, koje predstavljaju prigodu da stanovnici određenih lokalnih područja upoznaju svoje socijalne radnike ili da takve informacije dobiju od susjeda ili prijatelja. Uz ovaj način širenja informacija koriste se i drugi kanali za diseminaciju informacija, ali su oni slabije zastupljeni (novine, lokalne radio postaje, tribine u općinama ili mjesnim zajednicama, leci i sl.). Čini se da su u ovom pogledu ostale nedovoljno iskorištene mogućnosti radija ili televizije, s obzirom da ih posjeduje više od dvije trećine korisnika socijalne pomoći (Šućur, 2001.).

Korisnici dolaze sami u centar tražiti pomoć, ili to čine u pratnji ljudi iz udruga (prvenstveno Caritas, braniteljske udruge). Starije osobe obično dolaze u pratnji svoje djece, što olakšava socijalnim radnicima utvrđivanje njihovih međusobnih obveza. Neki korisnici dovode sa sobom odvjetnika, ali oni su rijetki. Pokretanje postupka po službenoj dužnosti posebno je važno za starije, slabo pokretne osobe, alkoholičare, psihički bolesne ljude. Uglavnom se informacije o njima dobivaju na osnovi obavijesti susjeda, patronažnih sestara, škola itd. Prema grubim procjenama, u barem 30% slučajeva postupak se pokreće po službenoj dužnosti.

Slika 5.
Predtransforni i posttransforni dohoci korisnika pomoći za uzdržavanje (PZU) u odnosu na linije siromaštva



Izvor: modificirano prema Šućur, 2001.:205.

Napomena: Istraživanje je provedeno krajem 1999. i početkom 2000. godine na reprezentativnom uzorku od 501 korisnika pomoći za uzdržavanje. Za pretvaranje kućanskog dohotka u tzv. ekvivalentni dohodak koristili smo se OECD-ovom ekvivalentnom ljestvicom, koja prvoj odrasloj osobi pripisuje koeficijent 1, ostalim odraslim osobama 0,7, a djeci 0,5 (djeca uključuju sve maloljetne osobe).
Predtransforni dohodak obuhvaća sve tipove dohotaka ostvarene izvan sustava "socijalne skrbi" (npr. plaće, mirovine, porodne naknade, dječji doplati, naknade za nezaposlene itd.). Ukupni dohodak uključuje predtransforni dohodak, pomoć za uzdržavanje i sve druge naknade ostvarene u sustavu "socijalne skrbi" (npr. jednokratna novčana pomoć, osobna invalidnina, doplatak za pomoć i njegu, naknada za stanovanje, pučka kuhinja itd.).

Sociokulturne i psihološke barijere

Stigmatizacija

Stigmatizacija korisnika socijalne pomoći prisutna je u manjoj ili većoj mjeri u većini europskih zemalja, pa tako i u Hrvatskoj, unatoč nekim čimbenicima koji su mogli ublažiti takvo etiketiranje korisnika socijalne pomoći. Naprimjer, za razliku od kratkog razdoblja tijekom 1990-ih, korisnici pomoći danas nemaju posebne dokumente ili isprave (socijalne iskaznice) kojima potvrđuju svoj status. Na stav građana prema korisnicima socijalne pomoći utjecala su sljedeća dva čimbenika. Prvo, teška gospodarska situacija u zadnjem desetljeću, uzrokovana ratom i tranzicijom, dovela je do porasta broja korisnika socijalne pomoći, što je moglo utjecati na promjenu odnosa prema tim korisnicima. Nije bio rijedak slučaj da su dotada materijalno situirani građani postajali trajnim ili povremenim korisnicima socijalne pomoći. Ako u korisnike pomoći ubrojimo i prognanike, iako su oni bili zbrinuti u okviru zasebnog sustava, onda proizlazi da je prilično velik broj građana proveo određeno vrijeme u statusu korisnika socijalne pomoći. S druge strane, na pozitivniji odnos prema korisničkoj populaciji utjecao je i stručni rad djelatnika u sustavu "socijalne skrbi" (prije svega socijalnih radnika), koji su dali svoj doprinos u demarginalizaciji socijalne pomoći i skrbi. Socijalni je rad tako stekao status uobičajene pomažuće djelatnosti, čije usluge mogu zatrebati različite kategorije građana.

No stigmatizacija korisnika pomoći nije nestala. Moglo bi se kazati da ona nije primarno uzrokovana čimbenicima unutar sustava socijalne pomoći, već je šire sociokulturno uvjetovana. Stigma utječe na smanjeno korištenje prava na socijalnu pomoć. Neki potencijalni korisnici zbog reakcije socijalne okoline ili uže zajednice ne koriste svoja legitimna prava na pomoć. S druge strane, kod nekih je stigmatizacija povezana s ugrožavanjem privatnosti, nadzorom i

administrativnim procedurama. U Hrvatskoj nema istraživanja o stopama uzimanja socijalne pomoći (procjene govore da su stope uzimanja socijalne pomoći u tranzicijskim zemljama manje od 50%) (Standing, 1998.). Ipak, na temelju iskustava socijalnih radnika, stigma je još uvijek prisutna, poglavito u seoskim područjima gdje osobe ne žele napuštati svoja mjesta prebivanja, ne žele se (kako smatraju) ponižavati ili se općenito ne snalaze i nelagodno se osjećaju u njima stranoj okolini. Traženje pomoći povezuje se s ponižavanjima i nedostojnim načinom života. Osim toga, seoski su stanovnici oskudice tradicionalno orijentirani na srodničko-obiteljske i susjedske mreže. Pomoć siromašnom ili nemoćnom članu još uvijek se smatra etičkom obavezom susjeda ili cijele seoske zajednice. S obzirom na drugačiju prirodu i strukturu susjedskih i lokalnih veza u urbanom okruženju, gradski su stanovnici češće prisiljeni prihvatiti socijalnu pomoć kao jedinu alternativu u slučaju materijalne ugroženosti te češće prihvaćaju stav da je socijalna pomoć njihovo legitimno pravo.

KAKO OLAKŠATI I UNAPRIJEDITI PRISTUP PRAVIMA OPĆE SOCIJALNE POMOĆI

Povećati financijska sredstva za naknade socijalne pomoći

Analiza transfera socijalne pomoći pokazala je da su oni relativno dobro usmjereni na najsiromašnije građane. No izdaci za socijalnu pomoć čine iznimno malen dio ukupnih socijalnih izdataka (World Bank, 2000.). Osim toga, Hrvatska je u pogledu visine izdataka za programe socijalne pomoći značajno zaostajala kako za zapadnim tako i za mnogim tranzicijskim zemljama (ti su izdaci bili barem dvostruko manji nego u spomenutim zemljama) (Šućur, 2000.b). Istina, u posljednjih desetak godina

napravljeni su određeni pomaci, jer su u tom razdoblju troškovi za programe socijalne pomoći gotovo udvostručeni (porast od 0,4% na 0,7% BDP). Ipak, bez obzira na povećanje izdataka, visine naknada opće socijalne pomoći i dalje su krajnje niske i ne osiguravaju bilo kakav egzistencijalni minimum.

Nažalost, izgleda da je prostor za povećanje visine naknada socijalne pomoći vrlo ograničen, bez obzira na postojeće opravdane zahtjeve i potrebe. Razlog tome je vrlo niska razina drugih naknada u sustavu socijalne sigurnosti (minimalnih mirovina, naknada za nezaposlene), ali i plaća (značajan broj zaposlenih ima vrlo niske plaće). Stoga se prilikom odlučivanja o povećanju visine socijalne pomoći mora voditi računa o njezinu utjecaju na radnu motivaciju. Sve zemlje paze da previsoke naknade socijalne pomoći ili male razlike između njih i drugih tipova dohodaka ne ugroze radnu učinkovitost i potražnju za radom.

No ako je u Hrvatskoj, zbog spomenutih razloga teško očekivati značajnija povećanja standardne socijalne pomoći, ono što je moguće napraviti jest redovito usklađivanje socijalne pomoći s rastom troškova života ili s inflacijom. Smatramo da hrvatska država može i mora iznaći sredstva potrebna za usklađivanje naknada. Pomoć za uzdržavanje i dopunski transferi nisu dovoljni za podmirenje potreba ni u jednom krajnje minimalističkom konceptu, kakav je koncept minimalne ishrane, što znači da pomoć za uzdržavanje ostavlja primatelje u stalnom stanju nepodmirenosti njihovih temeljnih potreba. Usklađivanje neće bitno poboljšati materijalni položaj korisnika, ali barem će spriječiti pogoršavanje toga položaja.

Unaprijediti suradnju s nevladinim i humanitarnim organizacijama

Iako postoji suradnja centara socijalne skrbi i NVO (neke nevladine organizacije dodjeljuju pomoć prema kriterijima centara), ona je ipak nedostatna. Nemamo, naprimjer, nikakvih pokazatelja o tome koliki dio korisnika pomoći za uzdržavanje dobiva i pomoć od nevladinih organizacija i u kakvom obliku. Ovakve bi informacije svakako pomogle da se dobije objektivniji uvid u strategiju preživljavanja korisnika pomoći, ali i siromašnih.

Nevladine organizacije mogu na različite načine doprinijeti promicanju prava siromašnih odnosno korisnika socijalne pomoći. Naprimjer, one mogu dati značajan doprinos boljem informiranju građana o pravima u sustavu socijalne pomoći i socijalne sigurnosti i pružati im savjete u procesu traženja pomoći ili u žalbenim postupcima.² Nevladine organizacije mogu utjecati na to na kojoj će se poziciji nalaziti problem siromaštva na listi političkih prioriteta lokalnih ili središnjih vlasti. Zatim, one provode brojne projekte koje financiraju samostalno ili uz pomoć drugih institucija i osoba, a u kojima mogu participirati korisnici socijalne pomoći. Financijski resursi kojima one raspolažu nisu beznačajni. U ovom bi smislu valjalo analizirati dosadašnja iskustva, pogreške ili nedostatna znanja, kako bi se pospješila njihova učinkovitost djelovanja. Važna je i uloga NVO u praćenju i evaluiranju programa borbe protiv siromaštva, a socijalna pomoć je jedan od ključnih programa za ublažavanje siromaštva.

Bolja suradnja centara s NVO pretpostavlja senzibiliziranje javnosti u pogledu uloge organizacija civilnog društva i građanskih inicijativa, daljnje oblikovanje za-

² Poznati su primjeri iz inozemstva, gdje su nevladine organizacije (kao mreže informacija o raznim službenicima i službama) razvile "funkciju pratnje" (zajednički odlazak s korisnikom u socijalne službe), nastojeći dokinuti usamljenost i izolaciju s kojom se susreću tražitelji socijalnih prava u suočavanju sa službenicima.

konskog okvira za rad i djelovanje civilnog društva, edukaciju službenika u centrima, tijelima državne i lokalne uprave i samouprave za suradnju s civilnim sektorom.

Unaprijediti suradnju s lokalnom upravom

Suradnja centara s lokalnom upravom važna je iz nekoliko razloga. Prvo, da bi se smanjio broj zloupotreba nužna je koordinacija između centara socijalne skrbi i lokalne vlasti. Službe lokalnih vlasti imaju niz informacija koje su važne prilikom ocjena imovnog i dohodovnog stanja tražitelja pomoći. Suradnja je problematična posebice u manjim mjestima, u kojima nedostaju stručnjaci u lokalnoj upravi koji bi pokrivali područje socijalnih prava. Ponekad se i centri za socijalnu skrb ponašaju kao samodovoljne institucije, koje ne pokazuju previše inicijative za suradnjom. Problem je i u tome što nisu dobro zakonski regulirani odnosi između centara socijalne skrbi i lokalnih zajednica. Često se događa da lokalne vlasti prepuštaju centrima poslove "socijalne skrbi" iz svoje nadležnosti, povećavajući na taj način opterećenost socijalnih radnika i drugih stručnih suradnika bez odgovarajuće materijalne kompenzacije.

Suradnja centara i lokalnih vlasti važna je i u kontekstu tzv. *workfare*-projekata što ih organiziraju institucije lokalne vlasti, a iz kojih mogu profitirati i korisnici opće socijalne pomoći. Kroz lokalne *workfare*-projekte (uređivanje okoliša, infrastrukture, pomoć ranjivim skupinama) korisnici pomoći za održavanje mogu ostvariti novčanu zaradu i tako poboljšati svoj materijalni položaj, a da ne izgube pravo na pomoć (umjesto jednokratne pomoći mogu više zaraditi kroz spomenute projekte).

Informatizacija i umrežavanje

Nužna je informatizacija sustava za prikupljanje podataka i obučavanje djelat-

nika za elektroničko vođenje evidencije. Sigurno da kompjutorsko bilježenje podataka omogućuje ne samo jednostavniju već i bržu proceduru ostvarivanja prava. Preciznije, iscrpnije i dostupnije informacije nužna su pretpostavka planiranja i oblikovanja socijalnih programa, odnosno njihova prilagođavanja potrebama korisnika. Zahvaljujući cjelovitijim spoznajama o korisničkoj populaciji bit će moguće uočiti posebnosti nekih korisničkih skupina i odlučiti o potrebi pokretanja posebnih mjera namijenjenih tim skupinama (npr. skupine u kojima se kumuliraju nepovoljne životne okolnosti). Pored informatizacije posebnu pažnju treba posvetiti informatičkom umrežavanju, posebice s onim bazama podataka koje mogu pomoći socijalnim radnicima da brzo obrađuju zahtjeve te provjere istinitost podataka o korisnicima koji podnose zahtjeve za određenim pravima. Kada bi na ovaj način bili umreženi, centri bi mogli provjeriti imovno stanje ne samo na području svoga djelovanja već i u drugim dijelovima zemlje. Poznato je da neki korisnici izvan svoga područja prebivanja mogu imati imovinu o kojoj centri, samo na temelju svojih izvora informacija, teško mogu imati saznanja.

ZAKLJUČAK

Iako (opća) socijalna pomoć predstavlja rezidualni socijalni sustav, ona je u posljednjih trinaestak godina igrala važnu ulogu u hrvatskim okolnostima (rat i njegove posljedice, ekonomska recesija i nezaposlenost, neučinkovitost drugih sustava socijalne sigurnosti). No postojao je i poseban sustav socijalne pomoći (mada se nije tako zvao) namijenjen prognanicima i povratnicima. Stoga nije iznenađujuće da se sustav socijalne pomoći kontinuirano borio s nestašicom novčanih sredstava. Osim toga, u jednom razdoblju naknade (opće) socijalne pomoći kasnile su i po nekoliko mjeseci. Danas je ostvarena redovitost isplate socijalne pomoći, pa je barem ta prepreka u ostvarivanju

prava opće socijalne pomoći eliminirana. No nedostatak financijskih sredstava ostat će problem koji će i u budućnosti najviše ograničavati pristup pravima socijalne pomoći. Veće naknade opće socijalne pomoći mogu očekivati prvenstveno oni korisnici čije će lokalne jedinice imati sredstava i spremnosti da financiraju iznadstandardne iznose.

U sadašnjem je trenutku važno pitanje: kako naknade unutar socijalne pomoći približiti građanima? Od sustava socijalne pomoći očekuje se da poveća i ojača socijalnozaštitnu mrežu, tj. da proširi svoj obuhvat i zajamči građanima određenu razinu zadovoljavanja temeljnih potreba. Sigurno da ovo neće biti lako ostvariti ukoliko se znatnije ne promijeni ukupna gospodarska situacija u našoj zemlji. S druge strane, može se očekivati da će integrativna uloga socijalne pomoći postati sve važnijom. Nije zadatak socijalne pomoći samo osigurati neki

egzistencijalni minimum za siromašne, već i poticati ponovnu integraciju socijalno-isključenih i ranjivih skupina u društvo. To znači obostrano preuzimanje obveza od strane državnih službi i potencijalnih korisnika pomoći. Da bi siromašni i deprivilegirani postali punopravni i samostalni članovi hrvatskoga društva, nužno je razvijati svijest o tome da prava unutar sustava "socijalne skrbi" nisu samo trošak za društvo, već investicija u buduću dobrobit (Council of Europe, 2002.).

Na kraju, neke kritike socijalne pomoći dijelom su posljedica specifične percepcije same uloge socijalne pomoći. Primjetno je da jedan dio građana ne vidi u socijalnoj pomoći zadnje utočište za one koji su doista najsiromašniji, već je smatra određenim oblikom duga države prema njima. Takvo je mišljenje više prisutno među nekim skupinama žrtava rata i doseljenika.

LITERATURA

- Balaband, A. (1994.) U susret novom Zakonu o socijalnoj skrbi, *Revija za socijalnu politiku* 4:375-382.
- Basic Information and Data on Social Assistance in Germany* (1997.). Cologne: Otto Blum Institute for Social Research and Social Policy.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2001.) Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti, *Revija za socijalnu politiku* 3-4:239-258.
- Council of Europe (1999.) *European Social Charter: The Charter, Its Protocols, the Revised Charter*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe (2002.) *Access to Social Rights in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Heikkilä, M., Kuivalainen, S. (2002.) *Using Social Benefits to Combat Poverty and Social Exclusion: Opportunities and Problems from a Comparative Perspective*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Mirovinski sustav i socijalna skrb (Hrvatska u 21. stoljeću)* (2002.). Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- Jurčević, Ž. (1996.) Ostvarivanje Socijalnog programa u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 1: 31-44.
- Socijalni razvoj Republike Hrvatske (1994.), *Revija za socijalnu politiku* 3: 283-289.
- Standing, G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi – priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, *Revija za socijalnu politiku* 1: 51-73.
- Šućur, Z. (2000.a) Socijalna pomoć, u: V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur, S. Zrinščak *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: RSP.
- Šućur, Z. (2000.b) Socijalna pomoć u Hrvatskoj: budući pravci razvoja, *Revija za socijalnu politiku* 3-4: 257-271.
- Šućur, Z. (2001.) *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Šućur, Z. (2003.) Razvoj socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj nakon Drugoga

- svjetskog rata, *Revija za socijalnu politiku* 1: 1-22.
- Ustav Republike Hrvatske (2001.). *NV 14/2001.*
- Wienand, M. (1999.) *The Social System and Social Work in the Republic of Germany.* Frankfurt: German Association for Public and Private Welfare.
- World Bank (2000.) *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study.* Washington: World Bank.
- Zakon o socijalnoj skrbi* (1997.). Zagreb: Narodne novine.

Summary

ACCESS TO GENERAL SOCIAL ASSISTANCE RIGHTS

Zoran Šućur

*Faculty of Law, Department of Social Work, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

The first part of the paper analyses basic programs of general social assistance and their role within the system of 'social welfare'. The importance of the aforementioned programs is illustrated through basic indicators that show the numerousness of the users' population and expenses for the programs.

The central part is dedicated to the legal framework of general social assistance, main obstacles in the realisation of rights and key measures of improving the access to general social assistance rights. The constitutional and legal bases for the right to social assistance, manners of its financing and potential users are outlined.

The main obstacles or problems in the realisation of the general social assistance rights are those connected to legal stipulations (unclear legal regulations, the absence of regulations for its implementation, frequent changes of laws), problems of administrative-procedural nature (long appeal procedures, insufficient co-ordination between social welfare centres and civil society organisations, lack of co-ordination between the actors on the local level, imbalance in resources between different levels of government), problems connected to financial means and staff (lack of financial means and low benefits, insufficient number of professionals, lack of training, inadequate equipment and space). Among other barriers, the author points out insufficient level of information about the rules among citizens and stigmatisation. Among the measures for the improvement of access to general social assistance rights the following should be singled out: increase of financial means for social benefits and their adjustment to cost of living, wider co-operation between social welfare centres and civil society organisations, better co-operation with the local government and introduction of information technology.

Key words: general social assistance, access to social rights, stigmatisation, obstacles in the access to general social assistance.