

Pristup socijalnim pravima u Europi: stvarno stanje

UDK: 304:36(4)

Odbor za socijalnu koheziju Vijeća Europe (CD CS) na svojoj osmoj sjednici, održanoj 28. – 30. svibnja 2002. godine, usvojio je dokument pod naslovom "Pristup socijalnim pravima u Europi". Polazeći od rezultata opsežnih istraživanja, dokument je priredila skupina stručnjaka, a završni je tekst redigirala Mary Daly sa Sveučilišta u Belfastu.

Objavljujemo treće poglavlja toga veoma važnog dokumenta Vijeća Europe posvećenoga socijalnim pravima. U njemu se raspravlja o preprekama koje se pojavljuju u ostvarivanju socijalnih prava. One nastaju zbog neadekvatnih pravnih odredbi kojima se definiraju socijalna prava, problema u monitoringu i primjeni, nedostatnih resursa, teškoća u upravljanju i procedurama, informiranju i komunikaciji, sociokulturnih prepreka te posebnih teškoća ranjivih skupina i zapostavljenih područja.

Ključne riječi: socijalna prava, pristup socijalnim pravima, prepreke u pristupu socijalnim pravima, države članice Vijeća Europe.

Utvrđeno je, posebno u izvještajima specijaliziranih odbora te u izvještaju projekta HDSE (Duffy, 1998.), da formalno priznavanje nekoga socijalnog prava samo po sebi ne jamči i njegovu primjenu u praksi.* Drugim riječima, postoji određen broj prepreka koje ometaju ostvarenje socijalnih prava. Rezultati istraživanja specijaliziranih odbora upozoravaju da dostupnost socijalnih prava nije sama po sebi evidentna činjenica. Naprotiv, pokazuje se da pristup socijalnim pravima može biti i problematičan. Prepreke se pojavljuju u cijelom lancu socijalnih prava, od njihovih oblika ili deklaracije, preko procesa, procedura i resursa koji su potrebni za njihovo ostvarenje, do situacije samoga korisnika ili potencijalnog korisnika koji pokušava ostvariti to svoje

pravo. Za našu je raspravu zanimljiv inventar tih prepreka. Te su prepreke različite i ne proizlaze iz jedne posebne domene. U ovom se izvještaju predlaže njihovo grupiranje u osam kategorija. U tablici 1. dajemo sumaran pregled prepreka te njihove najčešće pojavne oblike. Prezentiramo ih izdvojeno isključivo radi analize i diskusije. S obzirom da su one međuovisne i isprepletene, treba ih promatrati kao lanac. Drugim riječima, o njima se može razmišljati kao o spirali isključivanja iz korištenja socijalnih prava.

Lanac prepreka u ostvarivanju socijalnih prava

Rasprostranjenost i važnost tih prepreka varira od jedne do druge zemlje,

* Prijevod trećeg poglavlja dokumenta *Accès aux droits sociaux en Europe, 2002.*, str. 33–53 te objavljuje u ovom časopisu odobrilo je **Vijeće Europe** (© Council of Europe) kao ekskluzivni nositelj autorskih prava za publikacije na engleskom i francuskom jeziku. Isključivu odgovornost za hrvatski prijevod snosi prevoditelj. (Prim. ur.)

ali i unutar pojedinih zemalja, ovisno o funkciji pojedine kategorije prava. Mogu se, dakle, navesti razlike između regija te varijacije prema kategorijama prava. Ipak, sukladno općem okviru analize primijenom u ovom izvještaju, u prvom će planu biti zajednički aspekti koji se odnose na različite zemlje.

PREPREKE VEZANE UZ FORMU PRAVA I PRIKLADNOST PRAVNIH I DRUGIH ODREDBI

Ova kategorija prepreka odnosi se na pravni i regulativni okvir koji služi pri pravnoj kodifikaciji i organizaciji socijalnih prava. Te prepreke kao posljedicu imaju ne samo kompliciranje primjene prava nego jednostavno rečeno, one lišavaju pojedine kategorije osoba njihovih povlastica. Prvi mogući tip prepreka tiče se okvira i načina definiranja prava, odnosno manje ili više njegova preciznog iskaza. Drugi tip prepreke odnosi se na slučajeve kada je korištenje prava ograničeno na neke kategorije stanovništva. Praznine u sigurnosnoj mreži predstavljaju treći tip prepreka, a odsustvo temeljnog praga ili pak minimalnog kriterija za korištenje usluga ili davanja predstavlja četvrtu vrstu prepreke. Peta vrsta eventualnih prepreka vezana je uz način određivanja nositelja ili korisnika prava odnosno, preciznije, uz mogućnost isključenja određenih kategorija. Konačno, šesti tip prepreka ili poteškoća može proisteci iz nesklada između strukture raspoloživih prestacija i prirode zahtjeva ili potreba korisnika koje treba zadovoljiti.

Nedovoljna preciznost kod definiranja prava

Vrlo je različit način na koji se socijalna prava definiraju u nacionalnom zakonodavstvu. Ta prava mogu biti eksplicitno definirana u zakonskom tekstu, ili mogu biti u obliku općih načela i ciljeva koji će se primjenjivati u okviru političkog pro-

cesa. Uloga države također oscilira između jednostavnog respektiranja prava i njihove zaštite, do poduzimanja konkretnih mjera radi njihove primjene (Eide, 1995.b:233). Jedna novija studija o pitanjima stanovanja (BIPE, 2000.) sadrži ko-rišno razlikovanje četiriju razina prava:

- prava zapisana u ustavu;
- prava sadržana u zakonima;
- politika kojom se ostvaruju prava;
- prava zajamčena u praksi.

Oskudne su informacije o odnosu između pravnih formi priznavanja prava i njihove stvarne dostupnosti u praksi. Istina je da valja uzeti u obzir presudivost prava, ali i ostale forme priznavanja prava također mogu igrati značajnu ulogu. Naprimjer, u pogledu prava na stan, kako to pokazuje spomenuta studija, šanse da se to pravo efektivno realizira povećava se usporedno s napredovanjem od prve prema četvrtoj razini definiranja toga prava. Drugim riječima, dug je put od deklariranja određenoga prava u ustavu ili u zakonu, i njegove efektivne primjene u praksi. Naime, efektivna primjena socijalnog prava ustvari pretpostavlja aktivnu politiku. Empirijski podaci pokazuju da je priznavanje prava na stan obrnuto proporcionalno razini standarda stanovanja koji prevladava u određenoj zemlji. Drugim riječima, zemlje Zapadne Europe manje su u stanju formalno priznati pravo na stan nego zemlje Srednje i Istočne Europe, iako su njihove stambene norme na višoj razini. Pritom se primjećuju ne samo razlike između zemalja nego i između različitih socijalnih prava koja se razmatraju u ovom izvještaju. Mjere koje se tiču stanovanja i zaposlenosti, kao što je izobrazba, podizanje razine stručnosti i učenje tijekom cijeloga života, mnogo su manje razvijene u obliku socijalnih prava nego one koje se, naprimjer, tiču minimalnoga zajamčenog dohotka, ili pak osnovne zdravstvene zaštite.

Tablica 1.

Glavni tipovi prepreka u pristupu socijalnim pravima

Tip	Prepreka
Definiranje prava i adekvatnost pravnih i drugih mjera njihove primjene	Nepreciznost u definiranju prava Ograničavanje prava na određene kategorije Praznine u mreži socijalne zaštite Nepostojanje temeljnih pragova i minimalnih standarda Restriktivni uvjeti pristupa pravima Neravnoteža između sadržaja odredbi i potreba koje treba zadovoljiti
Neadekvatan monitoring i primjena	Neadekvatan monitoring Neadekvatna zaštita od neostvarivanja prava Diskriminacija i/ili nejednak tretman Nedovoljna odgovornost prema korisnicima
Nedostatni resursi	S pozicije davatelja: Nedovoljna količina resursa (financije, osoblje, pogodnosti, oprema) Nesposobnost da se dugoročno zajamče ili dobiju resursi Neravnoteža u raspodjeli resursa između različitih administrativnih razina S pozicije korisnika: Nedostatnost resursa: financijskih, intelektualnih i edukativnih, individualnih, manjak sposobnosti i socijalnih kontakata
Upravljanje i procedure	Fragmentacija odgovornosti između različitih administrativnih razina i službi Nedostatna suradnja i savjetovanje s nevladinim organizacijama i korisnicima Kompleksnost procedura Prepreke vezane uz način i praksu davanja usluga

Informiranje i komunikacija	Manjak i slaba dostupnost kvalitetnih informacija Neadekvatni oblici i sadržaj raspoloživih informacija Nedovoljno korištenje "novih" kanala informiranja
Prepreke psihološke i sociokulturne prirode	Na strani davatelja: Predrasude u odnosu na određene skupine Stigmatizacija određenih skupina Nedostatan razumijevanje manjinskih kultura Na strani korisnika: Strah i nesigurnost pred administrativnim procedurama i njihovom promjenom Nedovoljno samopoštovanje Kulturne prepreke
Nedostatna pažnja posvećena ranjivim skupinama i zapostavljenim područjima	Ranjive skupine: Postojanje depriviranih socijalnih skupina koje ne raspolazu potrebnim resursima za ostvarivanje svojih prava na davanja i usluge Kumulacija poteškoća u tim socijalnim skupinama Zapostavljena područja: Postojanje posebno zapostavljenih područja i lokaliteta Neinvestiranje u neke zajednice i lokalitete Klimatske i geografske prepreke koje doprinose izolaciji određenih zona i područja

Ograničavanje prava na određene kategorije stanovnika ili na određene situacije

Prava mogu biti ograničena na određene kategorije stanovnika, što podrazumijeva isključivanje drugih kategorija. Naprimjer, porezne se olakšice tiču samo poreznih obveznika. Možemo uzeti i jedan drugi primjer: pravo na stan ponekad se odnosi samo na državljane dotične

zemlje. Na taj su način isključeni stranci koji legalno borave u toj zemlji, kao i osobe u neregularnom statusu. Prema nalazima CS-LO, zemlje Srednje i Istočne Europe imaju najširi formalni okvir u pogledu prava na stan. Ipak, te primjere treba smjestiti u okvir ranije navedenog stavka 3.1.1., prema kojemu zemlje koje u tome imaju najizdašnije zakone, ostvaruju najmanje konkretne rezultate. Uostalom, valja upozoriti da se određene specifične situacije mogu pojaviti i prilikom primjene socijalnih prava, što njihove titulare dovodi u situaciju da ih se odreknu. Klasičan je primjer nepostojanje stalne adrese, što potencijalnog korisnika lišava prava na svaku uslugu ili pak davanje. Neke provizorne situacije (promjena rada, obiteljske situacije, selidba, itd.) katkada mogu isključiti pojedinca iz polja primjene socijalnih prava. Isto se dešava kada u kratkom razdoblju značajno fluktuiraju dohodak neke osobe, a i dob može predstavljati barijeru u korištenju socijalnih prava. Iz prethodno rečenoga proizlazi da nejednakost u pristupu socijalnim pravima nije uvijek posljedica opće diskriminacije, očigledne i priznate socijalne ranjivosti.

CS-PS ukazuje na jedan oblik isključenja: radi se o praksi u mnogim zemljama kojom se, zakonima o imigraciji i socijalnim zakonima, migranti i tražitelji azila isključuju iz korištenja socijalnih usluga i davanja, ili pak pritom imaju poseban tretman. Iz toga se općenito može zaključiti da postoje prava na dvije razine. Spomenute se dvije skupine mogu smatrati potpuno ili djelomično depriviranim u pogledu zapošljavanja, profesionalne izobrazbe i edukacije. U tom će slučaju takve osobe i njihove obitelji biti ne samo osuđene na siromaštvo nego će stvarno biti isključene iz aktivnog sudjelovanja u životu sredine u kojoj žive. A podsjećamo da je ovakvo isključenje iz korištenja prava na teritoriju jedne zem-

lje u potpunoj suprotnosti sa slovom i duhom prava čovjeka!

Praznine u mreži socijalne sigurnosti

Jedan oblik isključenosti mogu uzrokovati i praznine u mreži socijalne sigurnosti. Možemo identificirati nekoliko takvih praznina koje mogu ometati ili spriječiti ostvarenje individualnih prava. CS-PS upozorava da je zbog toga u zemljama Srednje i Istočne Europe nemoguće koristiti neka od prava sadržanih u zakonima. Mada su sve tranzicijske zemlje ustanovile niz minimalnih jamstava u području socijalne zaštite, u njihovoj primjeni često dolazi do problema. Poteškoće nastaju zbog neredovitih davanja, uslijed siromaštva javnih fondova, manjka osoblja, kašnjenja u rješavanju predmeta, itd. Što su te praznine veće, to su i rizici odbijanja ili isključivanja veći. Bilo da se radi o fragmentarnom karakteru propisa ili manjku resursa, činjenica je da u nekim dijelovima Europe nema nekih socijalnih davanja ili su ona nedovoljna da bi omogućila učinkovitu primjenu prava sadržanih u zakonskim tekstovima. Odsustvo koherentne koncepcije zdravstvene zaštite ili socijalne dobrobiti također može uzrokovati praznine u socijalnoj sigurnosti. Zemlje koje su u kratkom razdoblju bile prisiljene provesti značajne reforme suočile su se u tom pogledu s posebno teškim izazovom: neke od njih morale su se odlučiti za izradu potpuno novog socijalnog modela.

Odsustvo političke volje može također biti uzrokom određenih praznina. Dešava se da političari nemaju hrabrosti donijeti nepopularne mjere. Slično ponašanje može objasniti odsustvo istinskog angažmana u prilog mjera kojima je cilj suprotstavljati diskriminaciji stranih državljana u području zapošljavanja. CS-EM ističe da se slično odsustvo političkog angažmana može desiti na bilo kojoj razini vlasti ili upravljanja.

Nepostojanje temeljnog praga ili minimalnog standarda

U nekim bitnim područjima, kao što je novčana pomoć ili stanovanje, zapaža se da neke zemlje nemaju definirane minimalne standarde, ili su oni vrlo nisko postavljeni. Taj je problem posebno težak u nekim zemljama. Sličan se problem javlja i kada nema jasno definirane odgovornosti javne vlasti u pogledu usluga i resursa kojima bi trebala zadovoljiti elementarne potrebe. Naprimjer, nakon što je istražio situaciju na terenu, CS-LO je usvojio preporuku kojom potiče države članice da u svojim zakonima definiraju pojam "prikladnog stanovanja," te da jasno odrede odgovornosti kako će se ta mjera djelotvorno primjenjivati.

Restriktivni uvjeti za korištenje prava ili pristupa pravu

Moguća prepreka može biti i definicija prava. Jedno od ključnih pitanja tiče se uvjeta primjene prava. To može uključivati i kriterije koje neke skupine populacije ne mogu ispuniti. Klasičan primjer tome je zahtjev da se koristi stalna adresa. Drugi mogući problem u definiranju programa i davanja pojavljuje se kada neostvarivanje nekoga davanja ili usluge uzrokuje niz odbijanja ili isključivanja, što se izgleda dešava u nekim državama članicama. Sljedeći izvor teškoća proizlazi iz situacije kada neostvarivanje jednoga davanja ili usluge priječi pristup drugom davanju ili usluzi. U nekim je zemljama, naprimjer, nemoguće dobiti zaposlenje ako se istovremeno ostvaruje neko od davanja podložno provjeri resursa. Svi se slažu u tome da treba kontrolirati pristup socijalnim pravima na način da se utvrde uvjeti njihova korištenja. Međutim, ti su uvjeti često postavljeni tako da prije isključuju nego što uključuju najveći broj potencijalnih korisnika. Radovi CS-PS pokazuju da je takva praksa prisutna u nekim područjima socijalne zaštite, oso-

bito kod socijalne pomoći i drugih davanja koja ovise o diskrecionim ovlastima službenika. Proizlazi da su ti programi i davanja zamišljeni na način da oni koji za njima imaju najveću potrebu, istovremeno se najčešće susreću s poteškoćama prilikom njihova ostvarivanja.

Nesklad između sadržaja odredbi i potreba koje treba zadovoljiti

Socijalna prava, u određenom smislu, uvijek kasne za društvenim promjenama. Naime, demografske i druge promjene toliko su brze da traže stalno evaluiranje i prilagodbu socijalnih prava. Ako nema takvih mehanizama prilagodbe, pojavljuju se raskoraci između socijalnih davanja i usluga, te zahtjeva ili potreba koje treba zadovoljiti, što također može uzrokovati isključenje nekih skupina iz korištenja tih prava. Posebno je to važno kada se radi o stanovanju. CS-LO, naprimjer, upozorava na manjak i neadekvatnost u pogledu veličine, tipa i udobnosti stanova. Nedovoljna ponuda stanova, pristupačnih depriviranim kategorijama osoba, također je problem kojega susrećemo svugdje, osobito u urbanim, ali i u ruralnim područjima. Skupina stručnjaka CS-LO, uostalom kao i druge skupine, upozorava na potrebu da političari otklone nedostatke i praznine, posebno kada je u pitanju stanovanje. U aktualnoj situaciji treba modernizirati sam proces elaboracije politikâ, upravo radi upravljanja i kontroliranja posljedica privatizacije.

Drugu vrstu problema u zemljama Srednje i Istočne Europe identificirao je CS-EM. Ustvari, glavna smetnja u borbi protiv dugotrajne nezaposlenosti koja, pored ostaloga, smanjuje šanse za uspjeh lokalnih projekata, sveprisutni je rad "na crno" ili siva ekonomija, te nepostojanje koherentnog pristupa u rješavanju međusobno povezanih problema, kao što je paralelna ekonomija, niski dohoci i slaba ciljanost socijalnih davanja.

PREPREKE VEZANE UZ NEPRIKLADAN MONITORING I PRIMJENU

Nije dovoljno imati dobre zakone i sustave davanja, nego treba kontrolirati i njihovu primjenu. Druga skupina čimbenika koji mogu blokirati pristup socijalnim pravima vezana je uz nesposobnost verifikacije primjenjuju li se i kako odgo-varajuće odredbe u praksi te kako se provode zakoni. Postoji jedan broj međusobno povezanih prepreka te kategorije, kao što su odsustvo monitoringa, manjak ili neadekvatnost sustava kojima se jamči primjena prava, diskriminacija i diferencirani tretman u praksi, kao i neodgovornost prema korisnicima usluga.

Neprikladan monitoring

Način na koji davanja i usluge funkcioniraju u praksi nije predmet primjerenog praćenja. Zbog toga često ne znamo u kojoj mjeri usluge postižu postavljeni cilj. Pored toga, njihov doprinos zadovoljavanju potreba korisnika ostaje relativno nepoznat. Također se dešava da je djelotvornost odredbi smanjena uslijed nepostojanja komplementarnih propisa, na primjer, onih koje se odnose na posredovanje. Monitoring, dakle, treba obavljati od faze koncipiranja programa i sustava. CS-EM naglašava da monitoring i evaluacija omogućavaju analizu ciljeva i procjenu načina da li su oni i na koji način ostvareni. Što se tiče ovog posljednjeg, korisnici usluga u najboljoj su poziciji da ocijene jesu li ili nisu programi ostvarili postavljeni cilj.

Neadekvatna zaštita od neprimjenjivanja prava

Neadekvatna zaštita od neprimjenjivanja prava dovodi do poteškoća u praksi. Prije svega javlja se problem postojanja i naravi postupka žalbi i prigovora. S tim u vezi važno je primijetiti, kako to čini CS-PS, da u nekim zemljama ne po-

stoji nikakav žalbeni postupak kada su u pitanju davanja koja su predmet diskrecione ocjene, bez obzira na jasno definirani članak 13. Europske socijalne povelje (pravo na socijalnu i medicinsku pomoć). Pored toga što omogućava da se isprave nepravde, žalbeni postupak daje dragocjene informacije o efikasnosti usluga ili davanja. Nepostojanje žalbenog postupka također za posljedicu ima slabo praćenje primjene pravnih odredbi.

Jedan broj čimbenika može smanjiti djelotvornost žalbi. To je slučaj nedostupnosti administracije i socijalnih službi. Druga moguća prepreka je odsustvo konkretnih mjera koje korisnicima omogućavaju da se žale na primjeren način. Čak i kada se postupak žalbe i prigovora na papiru smatraju adekvatnima, mnogi korisnici oklijevaju da ih primijene. Što se tiče žalbi, kvaliteta usluga i tretmana prilikom njihova podnošenja isto je tako važna, ako ne i važnija od odluka koje se donose u konkretnom slučaju.

Pored žalbenog postupka, zaštita od neprimjenjivanja prava zahtijeva i niz drugih preventivnih mjera, kao i sposobnost reakcije u urgentnim situacijama. To je posebno važno kada se, primjerice, radi o deložaciji ili svakoj drugoj urgentnoj situaciji u pitanju stanovanja. Izvještaji CS-LO, kao i drugih skupina stručnjaka, upozoravaju na značajne razlike između pojedinih zemalja kada su u pitanju mehanizmi zaštite u prevladavanju urgentnih situacija.

Diskriminacija i/ili nejednak tretman

Prepreke u ostvarivanju socijalnih prava predstavljaju i razni oblici nejednakog tretmana i diskriminacije. Oba su ova fenomena široko rasprostranjena, a mogu ih uzrokovati praznine i manjkavosti u zakonu. Međutim, u većini slučajeva radi se o tome da su diskriminacija i nejednak tretman suprotni zakonima i kodeksu do-

bre prakse davatelja usluga i davanja. Njihova se pojava objašnjava neadekvatnim monitoringom i primjenom, ili se radi o politici koja je suprotna socijalnoj integraciji. Naprimjer, istraživanje koje je u nekoliko zemalja proveo CS-PS otkrilo je različite pristupe u socijalnoj zaštiti. Najčešći uzrok razlikama u tretmanu jesu rasna, etnička ili spolna segregacija. CS-EM upozorava na otvorene forme rasizma koje se manifestiraju u odnosu na migrante ili etničke manjine, kao i njihovo direktno isključivanje iz zapošljavanja. Što se tiče razlika u tretmanu spolova, ovaj i drugi odbori upozoravaju da se žene općenito tretiraju kao posebna kategorija korisnika, u mjeri u kojoj su socijalne službe prilagođene muškarcima, pa se stoga žene u ostvarivanju socijalnih prava suočavaju s enormnim preprekama.

Nedovoljna odgovornost prema korisnicima usluga

U izvještajima svih specijaliziranih odbora ističe se potreba da se tijela socijalne zaštite organiziraju ovisno o potrebama korisnika te da se predvide postupci evaluacije zadovoljavanja njihovih potreba. Danas je to izniman slučaj i imamo malo podataka koji svjedoče o pristupu usmjerenom na nositelje prava. Potrebno je, dakle, da davatelji usluga promijene svoj pristup, prije svega prikupljajući više podataka o potrebama korisnika te o stupnju zadovoljavanja njihovih potreba. Potrebe korisnika trebaju biti jezgro relevantnih podataka prikupljenih radi mjerenja učinaka usluga i davanja. Što se tiče primjene, bitno je da stručno osoblje javnih službi poznaje zakone, ali da je u punoj mjeri svjesno i obveza koje imaju davatelji usluga.

PREPREKE VEZANE UZ RESURSE

Za primjenu socijalnih prava potrebni su adekvatni resursi. Kada se govori o re-

sursima kao prepreci u ostvarivanju socijalnih prava, onda se misli kako na financijska sredstva tako i na manjak i adekvatnost kvalificiranog osoblja, te na sposobnosti nositelja prava. Prepreke vezane uz resurse tiču se, dakle, davatelja i korisnika (ili potencijalnih korisnika) usluga i davanja.

Prepreke koje se odnose na davatelje usluga i davanja

Kada su u pitanju davatelji usluga i davanja, najznačajniji je resurs kvalificirano i primjereno obrazovano osoblje. Na to upozorava SP-SPM. Ne radi se samo o profesionalnim kvalifikacijama nego i o sposobnostima i volji toga osoblja da korisnike i nositelje prava tretiraju na način da se vodi računa o njihovu dostojanstvu i da, prije svega, imaju na umu njihove potrebe i njihova prava. Treba reći da značajne resurse pritom predstavljaju prostor i oprema (tehnologija i ostalo).

Evidentno je da socijalnim službama nedostaje novac, prostor i oprema. Međutim, nema potrebe isticati da narav i izdašnost socijalnih programa ovisi o resursima koji davateljima stoje na raspolaganju. Manjak resursa utječe ne samo na ponudu usluga nego i na njihovu kvalitetu i djelotvornost (bilo da je riječ o davateljima, ili pak o korisnicima). Manjak osoblja može uzrokovati i snižavanje standarda, posebno ako se radi o ključnim mjestima za rad s ljudima (prijem i savjetovanje). Kao što je istaknuto, javne vlasti trebaju raspolagati dostatnim resursima koji će im omogućiti obavljanje svoje funkcije. Isto tako, programi moraju biti trajni i stabilno financirani.

Stanovanje je također vrlo važan primjer. Kao što to ističe CS-LO, nedostatak ponuda stanova po prihvatljivim cijenama predstavlja prepreku u ostvarivanju prava na stan kao socijalnog prava. U situaciji nestašice stanova, potpore za stanovanje pojedincima su sredstvo pomoću

kojeg oni mogu konkretizirati svoje stambeno pravo. Međutim, u nekim su zemljama nedovoljna javna sredstva namijenjena stanovanju (u obliku pomoći pri izgradnji, ili subvencija stanarine). Također je važno upozoriti na veliku nestašicu stanova u nekim tranzicijskim zemljama. U nekima od tih zemalja ponuda je znatno smanjena zbog masovne privatizacije, a u drugima su imigracija i pridošla populacija uzrokovale stambenu krizu. Problem stambene ponude i financijskih sredstava treba istovremeno promatrati u kratko- i dugoročnoj perspektivi. Pored toga, stambena kriza ima utjecaja na zaposlenost, jer prijeći tražitelje posla da se nastane u regiji u kojoj bi pronašli posao koji odgovara njihovim kvalifikacijama i profesionalnim iskustvima. Posebno u Srednjoj i Istočnoj Europi ljudi oklijevaju da napuste svoj stan radi potrage za boljim poslom, bojeći se da u novom mjestu boravka neće pronaći adekvatan stan za sebe i svoju obitelj. Druga prepreka ostvarivanju socijalnih prava, vezana za resurse, nastaje iz neravnoteže sredstava kojima raspolažu nacionalne i lokalne razine. CS-LO ističe da u postsocijalističkim zemljama lokalne vlasti ne raspolažu potrebnim sredstvima za ostvarenje socijalnih programa. Većina lokalnih vlasti u zemljama Srednje i Istočne Europe ne raspolaže sredstvima koja bi im omogućila obavljanje svih zadataka i funkcija koje im pripadaju. U određenim slučajevima, to ima za posljedicu da lokalne vlasti nisu u stanju organizirati zakonom predviđene službe.

Prepreke koje susreću potencijalni nositelji prava

Što se tiče nositelja prava, sva istraživanja pokazuju da je za ostvarenje tih prava nužno imati ili primiti neka sredstva. To je opće pravilo. Pojedinci koji ne dobivaju određeni oblik ili količinu sredstava, susreću se s ozbiljnim barijerama u

nastojanju da ostvare svoja socijalna prava. CS-LO upozorava da među različitim preprekama s kojima se susreću ranjive skupine u pristupu socijalnim pravima, primjerice stanovanju, financijske su svakako najozbiljnije. Međutim, transfer resursa tim skupinama nije ograničen samo na financijska sredstva. CS-EM ukazuje i na činjenicu da u nekim skupinama populacije, mnogo ljudi nema minimalnih kompetencija potrebnih za zaposlenje. Istovremeno se te kompetencije podrazumijevaju u većini programa zapošljavanja. CS-EM na vrlo uvjerljiv način pokazuje važnost resursa kao što su osobne i socijalne kompetencije, kao i na činjenicu da edukacija, izobrazba i cjeloživotno učenje pritom imaju središnju ulogu.

Ove tvrdnje objašnjavaju zašto mnogi nositelji ne uspijevaju ostvariti svoja socijalna prava, ako ne mogu dobiti savjete i osobnu pomoć. Većina nevladinih organizacija koje su odgovorile na upitnik CS-PS, ukazuje da velik dio svojih resursa troše upravo na takve akcije, jer je velik broj nositelja prava nesposoban da se snađe u svemu tome. Francuski termin "pratnja" (*accompagnement*) dobro ukazuje na praksu i potrebu personalizirane pomoći, uzimajući u obzir teškoće i pojavu isključenosti potencijalnih korisnika. To praćenje može imati više aspekata: administrativni, psihološki, ili materijalni (npr. stambeni smještaj), a može biti sredstvo snaženja ljudi bez "stalnog domicila". Posredovanje se također može pokazati nužnim kao prirodan dio procesa praćenja. Anketirani državni predstavnici također priznaju da podrška, odnosno posredovanje, može biti nužno kada se radi o traženju nekih usluga i davanja.

PREPREKE VEZANE UZ UPRAVLJANJE I PROCEDURE

Organizacija sustava upravljanja socijalnim programima i prestacijama također može predstavljati prepreku u ostva-

rivanju socijalnih prava. Taj problem može imati nekoliko aspekata: fragmentacija odgovornosti između različitih administrativnih razina i službi, nedovoljna konzultacija s nevladinim organizacijama i korisnicima, složenost procedura te prepreke vezane uz oblike davanja usluga i njihova fizička dostupnost.

Fragmentacija odgovornosti između različitih administrativnih razina i službi

Prestacije vezane uz socijalna prava obično se ostvaruju na različitim administrativnim razinama. Kao što upozorava CS-PS, uobičajeno se smatra da decentralizirani sustav omogućava veću fleksibilnost i bolju adaptaciju regionalnim i lokalnim potrebama. Međutim, to je prije ideal nego stvarno stanje. Decentralizacija može imati pozitivne učinke ako je: (a) podržana na nacionalnoj razini čvrstim političkim angažmanom, i (b) ako lokalne vlasti raspolazu dovoljnim sredstvima i kapacitetima da bi provele svoje programe i dale odgovarajuće usluge. Izvještaji CS-EM pokazuju da su šanse za uspjeh lokalnih programa za pošljavanja osjetno veće ako su odlučivanje i kontrola financiranja preneseni na lokalne zajednice. Takve inicijative, međutim, treba staviti u okvir dobro razrađene politike na nacionalnoj razini. Od ostalih prepreka naporima na lokalnoj razini, kako ih je identificirao CS-EM, treba spomenuti nedostatak kooperacije među različitim administrativnim razinama.

Nedovoljna jasnoća u definiciji i raspodjeli moći također može predstavljati veliku prepreku ostvarivanju socijalnih prava. Taj zaključak vrijedi i za zdravstvenu zaštitu. To može biti problem organizacije službi, a može nastati i zbog nedostatka koordinacije između različitih sektora. Problemi koji su identificirani u području zdravstva, kao i u dru-

gim područjima socijalnih prava, sljedeći su:

- nedostatak koordinacije između različitih javnih politika;

- nedostatne informacije i manjak preciznosti kada je riječ o raspodjeli odgovornosti između nacionalnih, regionalnih i lokalnih razina (taj se problem posebno tiče socijalnih usluga i socijalne pomoći, ali se on također može pojaviti i u zdravstvenoj zaštiti, zaposlenosti ili stanovanju);

- nedovoljan stupanj lokalne autonomije, posebno kada je u pitanju korištenje resursa, ali također i sudjelovanje u procesu odlučivanja, ostvarivanju programa i mobilizaciji resursa;

- nedostatne mjere provedbe i monitoringa u nadležnosti nacionalne razine s ciljem osiguranja prestacija podjednake kvalitete na cijelom nacionalnom teritoriju.

Iako tih problema neke zemlje nemaju, važno je istaknuti da zemlje u tranziciji u tom pogledu imaju posebne teškoće. CS-PS ističe da poteškoće koje se u tranzicijskim zemljama javljaju u pogledu socijalne pomoći i usluga, posljedica su nedovoljno jasne raspodjele moći i odgovornosti, posebno između okruga i lokalnih zajednica. U nekoliko je zemalja pokrenut proces prijenosa odgovornosti na lokalne vlasti, ali to uvijek nije bilo popraćeno i adekvatnim financiranjem i raspodjelom odgovornosti.

Pored fragmentacije odgovornosti između administrativnih razina, fragmentacija se katkad odvija između samih službi. U stvari, rijetko se dešava da su različite usluge i davanja povezane u integriranu cjelinu. U stvarnosti, organizacijske i druge podjele do te mjere fragmentiraju usluge da su korisnici rijetko u mogućnosti da dobiju nekoliko usluga na jednom mjestu, ili uredu, dakle u integriranoj službi.

Neadekvatno povezivanje i savjetovanje s nevladinim organizacijama i korisnicima

Nevladine su organizacije često vrlo blizu korisnicima javnih usluga i socijalnih davanja. Dakle, te su organizacije u dobroj poziciji da pomognu pojedincima u ostvarivanju njihovih prava. Nevladine organizacije predstavljaju značajan, moglo bi se reći, vitalan resurs za davatelje javnih usluga, a isto tako i za javnu politiku i korisnike. Međutim, izvještaji specijaliziranih odbora pokazuju da je djelotvorna suradnja između javnih vlasti i civilnog društva prije iznimka negoli pravilo. Nevladine organizacije, socijalni partneri i drugi akteri civilnog društva često su isključeni pa se njihov doprinos svodi na minimum. CS-LO je, naprimjer, zaključio da u području stanovanja te organizacije (mada mogu utjecati na opću politiku i u pogledu okoliša) malo utječu na financijskoj razini. Zbog toga se ne može govoriti o politici otvorenoj nevladinim organizacijama. Ipak, stupanj konzultacije s nevladinim organizacijama varira od jedne do druge zemlje. Suradnja je bolja u Zapadnoj Europi a, zbog povijesnih razloga, slabija je u Srednjoj i Istočnoj Europi.

“Partnerski pristup” kojeg osobito naglašava i razvija CS-EM, posebno treba uzeti u obzir (OCDE, 2001.). On utječe ne samo na identitet partnera nego i na način njihove integracije u proces elaboracije politika. Što se tiče ovoga posljednjega, svi se specijalizirani odbori slažu da u partnerstvo treba uključiti što je moguće širu lepezu organizacija i interesa. Oni se također slažu da središnje i lokalne vlasti radi toga trebaju nevladinim organizacijama pružiti pomoć i subvencije (uključujući i određene oblike prijenosa odgovornosti). Nadalje, ističe se da partnerstvo treba podrazumijevati ravnopravnu integraciju u procesu kreiranja politike od samoga početka. U tom je

kontekstu, kao što ističe CS-PS, bitno pitanje pravnog priznavanja. Naime, puno se priznavanje nameće kao nužno, kako bi se tim organizacijama omogućilo ravnopravno djelovanje zajedno s javnim i drugim tijelima. Takav pristup može poboljšati monitoring i primjenu socijalnih programa. Treba podsjetiti da je pritom važno da nevladine organizacije ostanu što je moguće bliže korisnicima usluga i potencijalnim nositeljima prava, što im je uostalom dosada i uspijevalo.

Međutim, ne postoji nikakva zamjena za neposredno angažiranje korisnika ili potencijalnih korisnika. Postoje također i stručnjaci, a njihovo neuključivanje u proces savjetovanja i odlučivanja može uzrokovati pojavu i održanje određenih barijera u ostvarivanju socijalnih prava. Nevladine organizacije često zastupaju korisnike, ali to ipak nije uvijek slučaj. Štoviše, dešava se da takvo predstavljanje nije ni poželjno. Ustvari, korisnike valja tretirati kao potpuno ravnopravne partnere, tj. kao odgovorne i sposobne osobe, a ne kao “pasivne klijente”, kako se inače partnerstvo često zamišlja.

Kompleksnost procedura

Prema izvještaju CS-PS, različiti konzultirani vladini i nevladini izvori suglasni su u tome da “procedura traženja prestacije mora biti jednostavna i jednostavno administrirana”. Stvarnost je, međutim, ipak ponešto drugačija. U svojim odgovorima CS-PS-u, nekoliko nevladinih organizacija istaklo je da česte izmjene, kratkotrajni propisi, ili različite verzije propisa, uzrokuju konfuziju i zakašnjenja u pokretanju postupka traženja prestacije, ili zbog toga može doći do odustajanja od zahtjeva. Tako se spominju opsežni i za ispunjavanje komplicirani formulari, kao i obveza korisnika da se obraćaju na više agencija i ureda. Istina je da se određene teškoće ne mogu izbjeći, u najmanju ruku zbog složenosti potreba što ih davatelji

usluga trebaju zadovoljiti. Ipak, to treba svesti na najmanju moguću mjeru. U stvarnosti ta kompleksnost može poprimiti naglašen birokratski karakter, osobito ako se radi o ostvarivanju zahtjeva za davanjima i uslugama. Katkada je potencijalnim korisnicima vrlo teško razumjeti pravne tekstove i procedure prilikom postavljanja zahtjeva. Osim što oni mogu uzrokovati teškoće ili čak odustajanje od zahtjeva, složene procedure mogu povećati rad službenika i nevladinih organizacija. K tome, kako se navodi u izvještaju CS-PS, što je jedna prestacija kompleksnija, to je teže prikladno informirati o njezinu sadržaju.

Nedovoljna transparentnost i uvjeti ostvarivanja, druga su prepreka pristupu socijalnim pravima. Naime, što je veća transparentnost nekoga prava, to ga je u praksi lakše primijeniti (Europska komisija, 1999.). Slaba transparentnost može biti uzrokovana određenim brojem čimbenika, kao što je složenost organizacije usluga i davanja, uvjetima njihova dodjeljivanja, ili procedurama traženja. Fragmentiranost početka i nedovoljna harmonizacija usluga i davanja također mogu smanjiti transparentnost.

Prepreke vezane uz način davanja usluga

Loš prijem i loši opći uvjeti koji prevladavaju u lokalnoj administraciji također mogu utjecati na negativno iskustvo tražitelja, što ih može obeshrabriti u ostvarivanju svojih prava (ista ocjena vrijedi za usluge koje daju druge službe). U izvještajima su spomenute mnoge prepreke takve vrste. To, primjerice, znači manjak prisnosti, dugo čekanje, neprikladnost prostora prijema, nesigurnost mjesta i nepostojanje pomoćnih izlaza, složenost i indiskretnost procedura prilikom podnošenja zahtjeva, kao i dupliranje informacija. Jedan izvor u švedskoj vladi, (koji se spominje u anketi CS-PS) navodi da je

prednost tehnologije u tome što može poslužiti da se identificiraju pojedinci koji nisu postavili zahtjev za davanjima na koja imaju pravo. Međutim, korištenje tehnologije postavlja neke probleme etičke prirode, naročito kada je u pitanju tajnost podataka i korištenje informacija osobnog karaktera. No ne treba zanemariti problem troškova, kao ni činjenicu da je tehnologija rijedak resurs. Javne vlasti u nerazvijenim zemljama ne raspolazu novom tehnologijom, kao ni velik broj siromašnih stanovnika u svim zemljama. Korištenje novih tehnologija također može biti izvorište problema za neke korisnike socijalnih prestacija, s obzirom na način njihova dodjeljivanja ili registriranja potražnje (informatizacija plaćanja, plaćanje virmanom u banci, itd.)

To objašnjava zbog čega se znatan broj primjera dobre prakse, koje spominju specijalizirani odbori, odnosi na integrirane projekte. Mada su ljudske potrebe cjelovite, one se ustvari tretiraju kao fragmentirane. To ukazuje na značaj holističkih programa koji su usredotočeni na cjelovitu ličnost i potrebe korisnika.

Druga serija činitelja koji mogu spriječiti ostvarivanje socijalnih prava, posljedica je nemogućnosti hendikepiranih, starih osoba i osoba koje žive u izoliranim područjima da dođu do nadležnih institucija. Posebno u obzir valja uzeti položaj hendikepiranih koji, prema CS-EM, nailaze na mnogostruke poteškoće: u korištenju javnog prijevoza, pristupu objektima koji nisu prilagođeni osobama koje se slabo kreću, itd; ove se osobe suočavaju i s drugim neprilikama, poput diskriminacije na tržištu rada, u edukaciji, stanovanju.

Pogrešno je pristup pravima općenito smatrati jednosmjernom operacijom davatelja usluga, a da je obveza korisnika i potencijalnih korisnika samo u obraćanju davateljima usluga. U tom je pogledu simptomatično da su rijetke usluge koje

se daju osobama u njihovu boravištu ili što bliže njemu.

U tom su pogledu u mnogim zemljama zapaženi brojni problemi. Tako je pokretljivost ograničena ne samo kada su u pitanju socijalne prestacije nego i kada se radi o zapošljavanju, stanovanju i obrazovanju. Posebni se problemi javljaju kada su u pitanju socijalna prava majki s djecom u nižoj dobi. Ovdje treba spomenuti i problem institucija kao što su jaslice, koje su bitne da bi određene osobe, naročito samohrane majke, ostvarile svoja socijalna prava. Sljedeća poteškoća proizlazi iz nekoordiniranosti vremena davanja usluga i radnog vremena korisnika.

PREPREKE VEZANE UZ INFORMIRANJE I KOMUNIKACIJU

Građani često ne poznaju svoja prava. Stoga informiranje i edukacija trebaju biti polazišna točka svim mjerama potpore i prestacija. Bitno je da informacije o socijalnim pravima budu lako dostupne korisnicima ili potencijalnim korisnicima, da se njihovo mišljenje uzima u obzir. Neke informacije pokazuju da je određeni broj osoba slabo informiran o svojim pravima i da taj manjak informacija može uzrokovati gubitak prestacija ili kašnjenje u njihovu korištenju. Ukazano je na tri glavna problema komunikacije i informiranja:

- manjak informacija dobre kvalitete;
- neadekvatnost (formalna i materijalna) raspoloživih informacija;
- slabo korištenje “novih” sredstava informiranja te nedovoljno uzimanje u obzir mišljenja korisnika ili potencijalnih korisnika.

Nedovoljna količina i difuzija informacija dobre kvalitete

Tokove informacija treba pažljivo kontrolirati, budući da izvještaji iz nekih zemalja svjedoče o previše informacija o

određenim tipovima usluga, dok je manjak informacija mnogo češći slučaj. Može se reći da postoji izrazita neravnoteža između kvalitete i prirode raspoloživih informacija o pojedinim uslugama. Sljedeći se problem tiče cirkuliranja informacija i njihove fragmentacije između različitih administrativnih razina: nacionalne, regionalne i lokalne. Umjesto da se priredi informacija koja bi obuhvaćala cijeli raspon prestacija, svaki davatelj nastoji širiti informacije koje se tiču isključivo njegove vlastite usluge ili davanja. Problemi vezani uz količinu i difuziju informacija katkad proizlaze iz činjenice da osobe zadužene za njihovo kreiranje nisu jasno ovlaštene. Postoji također oskudica informacija iz nezavisnih izvora.

Naredna se teškoća javlja i zbog toga što službenici stvarnim ili potencijalnim korisnicima ne prenose informacije o uslugama koje bi za njih bile korisne, bilo da ne raspoložu takvim informacijama bilo da smatraju da davanje informacija o nekoj drugoj usluzi nije u njihovoj nadležnosti. U ovom posljednjem slučaju, činjenica da se informaciju transformira u ukupnost specijaliziranih “zadataka” i “funkcija”, komplicira stvari i do kraja “birokratizira” njihovo širenje.

Sve to, normalno, pretpostavlja da službenici imaju pristup informacijama. Važno je upozoriti da, prema CS-LO, nadležni službenici očigledno ne raspoložu informacijama o međunarodnim ugovorima i njihovu značenju za nacionalne stambene politike. Izvještaji ove stručne skupine pokazuju da taj tip informacija nije uvijek dostupan javnim službenicima što, kao moguću posljedicu, ima neprimjenjivanje međunarodnih normi na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Neprikladni oblici i sadržaj informacija

“Kvaliteta” informacija, ne samo kada je u pitanju njihova točnost nego i njihov

stil i razumljivost, vrlo je značajan aspekt. Bitno je da se u njima koristi pristupačan i nebirokratiziran jezik. Prema pristiglim odgovorima brojnih organizacija koje su sudjelovale u anketi CS-PS-a, jezik koji se koristi u informativnim prospektima mogu razumjeti samo kreatori socijalne politike ili pak pravnici. Što se tiče oblika informiranja, svi su specijalizirani odbori zapazili da bi strategija javnog informiranja trebala počivati ne samo na lako dostupnoj i kvalitetnoj informaciji, nego i na informaciji primjerenoj potrebama posebnih socijalnih skupina. Manjine (posebno etničke i lingvističke) trebaju prilagođene informacije. U anketi CS-PS, nevladine organizacije koje su dale kritičke primjedbe o informacijama o socijalnim prestacijama iz službenih izvora, izričito navode da se pritom ne uzima u obzir obrazovna razina i lingvistička sposobnost različitih skupina, naročito migranata i slabo videćih osoba. Također upozoravaju na oskudnost informacija namijenjenih defavoriziranim skupinama.

Nedovoljno korištenje "novih" kanala informiranja i mišljenja nositelja prava

Treći važan činitelj za informiranje odnosi se na korištenje kanala difuzije. Pisana informacija ostaje daleko najvažniji oblik (u nekim slučajevima i jedini) širenja informacija u državama–članicama EU. Usporedbe radi, audiovizualna sredstva (radio i televizijske poruke) te nove tehnologije, kao što je mobilni telefon i internet, još su nedovoljno zastupljeni. Golemi potencijali tih sredstava u području edukacije i informiranja, kao i njihova raznovrsnost, sada se malo koriste. Podsjetimo, ljudski kontakt i dalje ostaje najbolje sredstvo informiranja, pa ga treba održati u najmanju ruku dok nove tehnologije ne postanu uobičajeno sredstvo informiranja unutar ranjivih skupina. Informiranje treba shvatiti kao dvo-

smjerni proces. Sama ideja razmjene informacija upućuje na način na koji ih treba organizirati. Takav pristup znači da se korisnik ne smije reducirati na pukoga pasivnog primatelja, nego mu se mora pružiti prilika da dovede u pitanje informaciju i da u pogledu informiranja upozori na svoje vlastite potrebe.

Svaki od ovih činitelja može sniziti razinu senzibilnosti i poznavanja prava unutar cijele populacije. Kao što je primijetila jedna nevladina organizacija u CS-PS, manjak informacija znači i manjak moći.

PREPREKE VEZANE UZ PSIHOLOŠKE I SOCIOKULTURNE ČINITELJE

Ova vrsta prepreka odnosi se kako na davatelje usluga tako i na korisnike usluga.

Psihološke i sociokulturne prepreke na strani davatelja usluga

Prvi se problem tiče tretmana korisnika. Stav službenika prema korisnicima može se pokazati odlučujućim, u smislu hoće li oni ostvariti ili će odustati od ostvarivanja socijalnih prava. Prema anketama koje su proveli različiti specijalizirani odbori, čini se da je dosta rasprostranjena socijalna stigmatizacija korisnika prestacija. Najčešće se spominju korisnici socijalne pomoći, jednoroditeljske obitelji, oboljeli od AIDS-a, toksikomani, fizički i mentalno retardirani, izbjeglice, tražitelji azila. Predrasude prema ženama i drugim kategorijama stanovnika – posebno kada je u pitanju njihov pristup javnim resursima – također mogu igrati određenu ulogu. Podsjetimo, stigmatizacija kao društveni fenomen ne postoji samo onda kada su u pitanju davanja i usluge. Međutim, kada je namjerna i vezana za prestaciju, tada ona potencijalnog korisnika može lišiti mogućnosti da koristi svoja socijalna prava. Postoji mogućnost

da se stigmatizacija perpetuira i u javnim službama te u ponašanju osoba. Pribjegavanje psihološkim profilima može doprinijeti stigmatizaciji. Usluge i davanja, podložne kriterijima procjene dohotka, vrlo su pogodne za stigmatizirajuću praksu i ponašanje u odnosu na davanja i usluge koje predstavljaju efektivno pravo. U tom je pogledu naglašeno potreban dijalog i partnerstvo s nositeljima prava.

Drugi problem vezan je uz teškoću da dužnosnici ili drugi djelatnici shvate da tražitelji usluga pripadaju drugoj, od njihove različitoj kulturi. To se može očitovati na način da naprimjer, tražitelji žele živjeti blizu svojih bližnjih ili pak drugih pripadnika svoje zajednice. Sociokulturne prepreke pritom ne proistječu jedino iz teškoća komunikacije s osobama nego i slabog poznavanja ili razumijevanja manjinskih kultura od strane dužnosnika. Priznanje različitosti postaje utoliko važnije ukoliko se društva iz dana u dan sve više diversificiraju.

Psihološke i sociokulturne prepreke na strani korisnika

Kao potencijalnu prepreku ovdje prije svega valja spomenuti manjak samopouzdanja ili slabo poznavanje službenih procedura. Odviše "službeni" ambijent može uzrokovati osjećaj straha i nesigurnosti. Raspored ureda također može izazvati nelagodu. Spomenimo kao primjer dispozitive sigurnosti (kao što je alarm ili foto kamera za praćenje) te manjak prisnosti prilikom prijama korisnika. Previše institucionalizirani ambijent, način na koji osoblje međusobno ili s korisnicima komunicira, kao i birokratske procedure, mogu također izazvati osjećaj poniženja i nelagode. Pored ostalog, i neuredne prostorije mogu u korisnika poljuljati povjerenje u samu instituciju. Svako negativno iskustvo, posebno tijekom obveznog školovanja čini težim kontakt korisnika s javnim službama. Druge psihološke prepre-

ke mogu biti posljedica osjećaja izoliranosti, marginalizacije i podcjenjivanja koje neki potencijalni korisnici svakodnevno doživljavaju. Među tim je osobama mnogo onih koji nemaju povjerenje u sebe ili podcjenjuju svoje sposobnosti.

Drugi razlozi mogu objasniti osjećaj inferiornosti kojeg imaju korisnici ili potencijalni korisnici usluga, kao što je moć službenika s ovlastima u donošenju odluka koje imaju značajan utjecaj na korisnike i njihove obitelji. Osjećaj nesigurnosti korisnika povećava se pred službenikom koji, naprimjer, može odvojiti dijete od njegove obitelji, ili preko granice poslati stranca.

Zbog toga i ne iznenađuje što većina državnih tijela i nevladinih organizacija koji su odgovorili na upitnik CS-PS-a, smatra da je usmjeravanje i pomoć nositeljima prava jedna od njihovih bitnih funkcija. Ustvari, mnogi korisnici nisu sposobni upustiti se u procedure ostvarivanja svojih prava. Prema informacijama specijaliziranih odbora, kao i drugih izvora, proizlazi da mnoge osobe nisu u stanju ostvariti svoja prava ako im se u tome ne pomogne. CS-EM spominje neke barijere koje u međusobnoj kombinaciji otežavaju mogućnost zaposlenja ili stjecanje izobrazbe. Isto tako osoba koja nema povjerenja u sebe zbog svoje neobrazovanosti oklijeva da sudjeluje u programima pripreme za tržište rada ili u programima aktivnog traženja zaposlenja.

Razina zaposlenosti nekih skupina ili pojedinaca ili, općenitije, razlika u školskoj naobrazbi, ili pak u iskustvu, mogu izazvati negativne posljedice kada je u pitanju pristup nekim uslugama ili davanjima, kao i pristup tržištu rada. Ti činitelji dotiču način na koji pojedinci percipiraju svoja socijalna prava i svoje mjesto u društvu. Zapravo, socijalna prava podrazumijevaju mnoge kulturne aspekte, i ona su dio kulturnih predodžbi. Samo traženje pomoći izvan obitelji ili zajedni-

ce može, ovisno o kulturi, poprimiti različite konotacije. Naprimjer, u mnogim kulturama pretpostavlja se da su žene i djeca dovoljno zaštićeni u svojim obiteljima. Takvo uvjerenje objašnjava zašto su neke osobe rezervirane prema mogućnostima da ostvare svoja prava, ili da se zaposle, ili da žive na bitno drugačiji način od drugih. U nekim socijalnim skupinama to također može izazvati osjećaj ovisnosti, ili pak pojedince učiniti ovisnima o drugim osobama u ostvarenju njihovih prava. Stigmatizacija i drugi negativni oblici tretmana dovode do autocenzure u korisnika prestacija koji, u većini slučajeva, nisu niti svjesni da imaju neka prava. Zbog toga može doći do smanjenja zahjeteva za davanjima i uslugama ili, jednostavno, do odbijanja korištenja tih prava. Izobrazba i učenje tijekom cijeloga života imaju, dakle, važnu ulogu u sprečavanju stigmatizacije.

PREPREKE VEZANE UZ NEDOVOLJNU PAŽNJU POSVEĆENU RANJIVIM SKUPINAMA, ILI ZAPOSTAVLJENIM PODRUČJIMA

Iako se svaka do sada identificirana prepreka odnosila na sve skupine stanovništva, jedan oblik prepreka uzrokovan je odbijanjem da se posebna pažnja posveti potrebama posebnih skupina i zapostavljenih područja.

Ranjive skupine

Istraživanja posvećena različitim područjima socijalnih prava ukazuju na postojanje ranjivih skupina. Mada identitet tih skupina unekoliko varira od jedne do druge zemlje, manje ili više svugdje nalazimo izbjeglice, stare osobe, etničke manjine, fizički i mentalnohendikepirane osobe, osobe koje su izišle iz psihijatrijske ustanove ili zatvora, bolesnike ili osobe slaboga zdravlja, beskućnike, tražitelje

azila, žene koje uzdržavaju obitelj ili imaju druge obveze u pogledu skrbi, dugotrajno nezaposlene, starije radnike, žene slabog imovnog stanja, mlade i djecu. Mnoge od tih skupina nisu same po sebi ranjive: njihova je ranjivost nastala ili je pojačana socijalnim uvjetima, kao i praksom i vrijednostima koje je usvojilo društvo, gledano u cjelini.

Identitet ranjivih skupina varira od jedne do druge zemlje, ali autohtone manjine (posebno Romi/Cigani i ljudi koji se sele) gotovo svugdje manje-više zaslužuju tu kvalifikaciju i imaju neravnopravan tretman. Uz to treba upozoriti, kao što je to učinio CS-PS, na tešku situaciju pojedinaca i skupina u tranzicijskim zemljama, imajući pritom na umu praznine koje su nastale u njihovim sigurnosnim mrežama. U tim zemljama siromašni čine značajan dio populacije. Sastav tih skupina ponekad poprma iznenađujući karakter, posebno stoga što neke od njih, koje su ranije živjele zaštićene od siromaštva, sada trpe teške udare i posljedice tranzicije, pa traže socijalnu zaštitu. To je posebno slučaj sa znanstvenicima i tehničarima koji su ranije radili za vojsku ili industrijske komplekse.

Pojava pojma "socijalna isključenost" (koji se u relativno kratkom vremenu proširio u cijeloj Zapadnoj Europi) znak je sve većeg priznanja sustavnog karaktera marginalizacije depriviranih skupina (Castel, 1995.; Paugam, 1996.). Taj pojam, pored ostalog, upozorava na teškoće s kojima se susreću ove skupine, a koje poprimaju kumulativni karakter i generiraju višestruke probleme. Kada je, naprimjer, riječ o dugotrajno nezaposlenima, CS-EM ukazuje na lanac povezanosti koji usluge i davanja ostavljaju izvan domašaja pojedinaca koji za njima imaju najveću potrebu. Radi se o ranom prekidu školovanja, problemima vezanima uz nisku obrazovnu razinu i nepismenost, nedostatku povjerenja u sebe, nesposobnost upravljanja

vremenom, ili nesposobnost za rad u skupini, nesposobnost vršenja izbora ili donošenja odluka. Tim teškoćama valja dodati probleme vezane uz stanovanje ili manjak prihoda. SP-SPM ističe da je nesigurnost koja je manje-više dio života ranjivih skupina, glavni uzrok pogoršanja njihova zdravlja.

Zapostavljena područja

U svim radovima o pristupu socijalnim pravima ukazuje se i na postojanje zapostavljenih područja i lokaliteta u državama – članicama. Pritom znatno variraju činitelji koji su u korijenu te situacije. U mnogo slučajeva u pitanju je infrastruktura, a također i manjak javnih usluga, ili nepostojanje kolektivne opreme i zaposlenosti, što može uzrokovati neke socijalne i ekološke probleme. Mogu se također spomenuti i klimatski uvjeti (npr. duge i oštre zime), zatim izoliranost te nepovoljna geografska situacija, često pogoršana slabim transportnim vezama. Mada su neke zemlje uspjele prevladati taj tip prepreka, stvarajući gustu i diversificiranu mrežu službi, nekoliko informacija svjedoči da su stanovnici izoliranih lokaliteta u drugim zemljama cijele godine lišeni nekih usluga.

Druga prostorna nepovoljnost tiče se zajednica koje trpe mnoge nestašice. U radovima CS-EM i CS-LO stavlja se snažan naglasak na lokalnu razinu, i ukazuju se na teškoće i nedostatke koji se mogu kumulirati i dovesti do nastanka lokaliteta koji nisu samo naseljeni ranjivim skupinama nego su, radi toga ili nekoga drugog razloga, sami postali zapostavljenima. Manjak lokalnih, nacionalnih ili stranih investicija u takvim područjima pojačava njihove slabosti. Zbog nepostojanja specifičnih lokalnih i regionalnih politika ne gube samo pojedinci nego i cijele zajednice.

SAŽETAK GLAVNIH IZAZOVA KOJI SE POJAVLJUJU U PRISTUPU SOCIJALNIH PRAVA

Iznesene informacije omogućavaju da se danas u Europi mogu identificirati glavni izazovi koje je nužno prevladati u pristupu socijalnim pravima. Te izazove možemo sažeti u sedam glavnih točaka:

- povećati angažman u korist socijalnih prava i jamstava tih prava;
- poboljšati monitoring i primjenu pravnih odredbi koje se odnose na socijalna prava;
- povećati raspoloživa sredstva radi realizacije socijalnih prava;
- promijeniti i poboljšati procedure i upravljanje uslugama i davanjima kojima je cilj djelotvorno ostvarivanje prava;
- poboljšati informiranje i komunikaciju vezanu uz socijalna prava te usluge i davanja koja ta prava sadrže;
- prevladati psihološke i sociokulturne prepreke koje ometaju pristup socijalnim pravima, a istovremeno se odnose i na davatelje i na korisnike usluga;
- identificirati zapostavljene skupine i područja, s ciljem da im se poboljša pristup socijalnim pravima.

ZNAČENJE KRATICA

- CS-EM = Odbor stručnjaka za pristup zapošljavanju
- CS-LO = Odbor specijalista za pristup stanovanju
- CS-PS = Odbor specijalista za pristup socijalnoj zaštiti
- HDSE = Projekt o ljudskom dostojanstvu i socijalnoj isključenosti
- SP-SPM = Odbor stručnjaka za adaptaciju zdravstvenih usluga osobama u marginalnom položaju
- NVO = Nevladine organizacije

LITERATURA

- BIPE (2001.) *European public policy concerning access to housing*. Boulogne: Billancourt.
- Castel, R. (1995.) *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Commission européenne (1999.) *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne – Il est temps d'agir*, rapport du Groupe d'experts sur les droits fondamentaux. Bruxelles: Commission européenne.
- Duffy, K. (1998.) *Projet dignité humaine et exclusion sociale – Opportunité et risques: les tendances de l'exclusion sociale en Europe*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Eide, A. (1995.b) Economic, social and cultural rights as human rights, in: Eide A., Krause, K. et Rosas, A. (eds.) *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- OCDE (2001.), *Local partnerships for better governance*. Paris: OCDE.
- Paugam, S. (ed.) (1996.) *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.

Preveo s francuskog jezika Vlado Puljiz

Summary

ACCESS TO SOCIAL RIGHTS IN EUROPE: THE REALITY

The committee for social cohesion of the Council of Europe on its eighth conference held from May 28–30, 2002 adopted a document entitled "The Access to Social Rights in Europe". That document was prepared by a group of experts based on the results of the extensive research, and Mary Daly from the Belfast University edited the final version of the text.

We are publishing the third chapter of this very important Council of Europe document dedicated to social rights. It discusses the obstacles that appear in the realisation of social rights. They emerge due to inadequate legal regulations that define social rights, problems in monitoring and application, inadequate resources, difficulties in management and procedures, information and communication, socio-cultural bars and special difficulties experienced by vulnerable groups and neglected areas.

Key words: social rights, access to social rights, obstacles in the access to social rights, member-states of the Council of Europe.