

# PROBLEM BESKUĆNIŠTVA U SUSTAVU SOCIJALNE SKRBI: IZAZOVI I MOGUĆNOSTI

## SAŽETAK

*Beskućništvo je socijalni problem koji predstavlja izazov za cjelokupno društvo, stoga nositelji politika i sustav socijalne skrbi trebaju imati obavezu i odgovornost kreiranja mjera za učinkovitu borbu protiv beskućništva utemeljenu na stručnim i znanstvenim pokazateljima. Hrvatska još uvijek nema jasnu metodologiju praćenja broja beskućnika i pokazatelja beskućništva. Postoji značajna razlika u broju službeno evidentiranih beskućnika u sustavu socijalne skrbi i podataka organizacija civilnog društva i pružatelja usluga za beskućnike. Izostanak relevantnih podataka o broju beskućnika ima učinak na odnos struke prema problemu beskućništva i sustava na organiziranje sveobuhvatne skrbi o beskućnicima. Također, okolnost da su beskućnici tek 2011. godine prvi put definirani kao korisnici u sustavu socijalne skrbi ukazuje na to da se radi o socijalnom problemu koji dugo nije bio prepoznat u našem društvu. Stoga ovaj rad ima za cilj opisati i problematizirati beskućništvo u sustavu socijalne skrbi kao nadležnog sustava za ostvarivanje prava i naknada za suzbijanje siromaštva i organiziranje pružanja pomoći socijalno ugroženim osobama. Beskućnici predstavljaju jednu od najranjivijih socijalnih skupina, koja je izložena ekstremnom siromaštvu, riziku od socijalne isključenosti, predrasudama i stigmati. Složenost problema beskućništva, individualne specifičnosti beskućnika te otežan pristup u*

- 1 Štefica Karačić, socijalna radnica, e-mail: steficakaracic@yahoo.com
- 2 Izv. prof. dr. sc. Marijana Kletečki Radović, socijalna radnica, e-mail: marijana.kletecki.radovic@pravo.hr

Stručni članak  
Primljeno: svibanj, 2023.  
Prihvaćeno: srpanj, 2023.  
UDK 36:364.273  
DOI 10.3935/ljsr.v30i1.550

Štefica Karačić<sup>1</sup>

Hrvatska udruga socijalnih radnika  
Zagreb

Marijana Kletečki Radović<sup>2</sup>

Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Studijski centar socijalnog rada

orcid.org/0000-0001-7647-8076

**Ključne riječi:**

beskućništvo; sustav socijalne skrbi;  
individualizirani pristup.

*ostvarivanju prava i socijalnih usluga, traže dobro poznavanje problematike, senzibilizaciju i visoko individualizirani pristup stručnjaka u sustavu socijalne skrbi.*

## UVOD

Prema statističkom izvješću Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike za 2021. godinu, u sustavu socijalne skrbi Republike Hrvatske evidentirana su 424 beskućnika (MRMSOSP, 2021.). Radi se o korisnicima koji su ostvarili pravo na uslugu boravka ili privremenog smještaja u prihvatilištu ili prenoćištu. Uvidom u navedeno izvješće nije moguće utvrditi koliko beskućnika u sustavu socijalne skrbi ostvaruje pravo na novčane naknade i/ili druge socijalne usluge i kakvi su pokazatelji skrbi o beskućnicima na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave. Podaci prikupljeni u istraživanju za potrebe mapiranja socijalnih usluga za beskućnike pokazali su da se 2015. godine 344 korisnika/beskućnika nalazilo u evidenciji centara za socijalnu skrb<sup>3</sup>, dok su pružatelji usluga iskazali podatak o 1 534 osobe koje su prošle kroz njihove usluge smještaja u istoj toj godini (Načinović, 2016.). Prema procjenama Hrvatske mreže za beskućnike (2023.), u Hrvatskoj živi oko 2000 beskućnika. Prateći različite izvore podataka o ovom društvenom fenomenu i broju beskućnika, uočava se značajna razlika u odnosu na službene podatke resornog ministarstva pa se nameće pitanje pristupa ovoj problematici u našem društvu. Razlozi ovakvog stanja su brojni, ali jedna od najvažnijih prepreka za utvrđivanje stvarnog broja beskućnika svakako je nejasna metodologija praćenja pokazatelja beskućništva u Republici Hrvatskoj i interes za ovaj društveni problem. Nedostatak relevantnih podataka o broju beskućnika zasigurno ima direktan utjecaj na organiziranje skrbi o beskućnicima, a osobito na prevenciju siromaštva i socijalne isključenosti kao ključnih uzroka beskućništva i zadržavanja u začaranom krugu beskućništva. Promjena pristupa prema ovom socijalnom problemu, od prevencije do zaštite i ponovne društvene aktivacije beskućnika, zahtijeva jasan uvid u opseg i fenomenologiju beskućništva u Hrvatskoj te drugačiji okvir politika. Radi se o socijalnom problemu u našem društvu koji zahtijeva adekvatnu stručnu analizu. Pod tim vidom za očekivati je da će skoro donošenje *Pravilnika o jedinstvenoj metodologiji za procjenu socijalnih potreba* i njegova primjena na lokalnoj i regionalnoj razini omogućiti željene promjene i u ovom području djelatnosti. Sagledavajući dugoročne društvene posljedice siromaštva i socijalne isključenosti, nositelji politika imaju moć i priliku, ali i obvezu djelovanja, u cilju prevencije beskućništva u Hrvatskoj utemeljenoj na dokazima i prijedlozima stručnjaka<sup>4</sup>.

3 Centri za socijalnu skrb su od 1. siječnja 2023. godine novim Zakonom o socijalnoj skrbi (NN, 18/2022) preimenovani u Hrvatski zavod za socijalni rad (HZSR), odnosno Područne urede Hrvatskog zavoda za socijalnu rad (PU HZSR). U radu će se koristiti naziv »centar za socijalnu skrb« kod prikaza rezultata istraživanja i mapiranja socijalnih usluga za beskućnike objavljenih prije novih ustrojbenih promjena i imenovanja Hrvatskog zavoda za socijalni rad.

4 Hrvatska mreža za beskućnike (HMB) provodi projekt Nova perspektiva za beskućništvo kojem je cilj unaprijediti

## BESKUĆNIŠTVO: UZROCI I POSLJEDICE

Beskućnici su posebno osjetljiva socijalna skupina u visokom riziku od socijalne isključenosti ili su već potpuno isključeni iz svih segmenata društvenog života. Radi se o osobama koje žive u izrazitom siromaštvu, nemaju svoj dom ni materijalna sredstva da si osiguraju siguran i primjeren smještaj. Uglavnom su nezaposleni i bez prihoda ili s vrlo niskim приходima kojima ne mogu podmiriti temeljne životne potrebe. Nisu imali ili su tijekom života izgubili podršku vlastite obitelji i prijatelja. S obzirom na to da nemaju stalno mjesto prebivališta i svoj dom, beskućnici nemaju ni susjede kao mogući izvor socijalne podrške. Nepovjerenje beskućnika u svijet oko sebe dodatno povećava njihov osjećaj osamljenosti i snažno utječe na njihovo ponašanje i komunikaciju s drugim osobama i institucijama. Većina beskućnika boravi u napuštenim zgradama i vagonima na sporednim željezničkim kolosijecima pa su za razliku od velikih europskih i svjetskih gradova beskućnici u Hrvatskoj još uvijek gotovo nevidljivi.

Beskućnici su u pravilu društveno stigmatizirani. Okruženje ih najčešće »ne pri-mjećuje« ili ih u najboljem slučaju smatra »čudacima« koji su umjesto »pristojnog« života »izabrali« život na ulici ili koji su zbog vlastitog neprilagođenog ponašanja ostali bez doma i podrške. Beskućništvo kao društveni fenomen i socijalni problem u Hrvatskoj još uvijek je relativno zanemaren za razliku od zemalja Europske unije u kojima se problem beskućništva smatra ozbiljnim socijalnim problemom kojemu je potrebno posvetiti osobitu pažnju kako bi se ovoj ugroženoj socijalnoj skupini osigurala adekvatna podrška s ciljem izlaska iz statusa beskućnika, kao i njihova uspješna integracija u društvo (Družić Ljubotina, 2012.).

Literatura ukazuje na četiri veće skupine čimbenika rizika koji povećavaju vjerojatnost za ulazak u beskućništvo: strukturalni, institucionalni, međuljudski odnosi i individualna obilježja (Družić Ljubotina, 2012.; Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2016.). Uzroci beskućništva su višestruki i međusobno povezani. U najvećoj mjeri podudarni su s uzrocima siromaštva i socijalne isključenosti. Različita svjetska istraživanja pokazuju da su najčešći uzroci beskućništva (Hill i Stamey, 1990.; Lee, Jones i Lewis, 1990.; Koegel, Burman i Bauohl, 1996.; Main, 1998.; Anderson i Christian, 2003., prema Družić Ljubotina, 2012.): dugotrajno siromaštvo, dugotrajna nezaposlenost, samohrano roditeljstvo, nizak stupanj obrazovanja, ovisnost (alkohol, droga, kockanje), narušeno mentalno i tjelesno zdravlje, slaba socijalna mreža, izdržavanje zatvorske kazne, gubitak mjesta za stanovanje i drugo. Prema istraživanju Caton i sur. (2005.), kao glavni čimbenici rizika od beskućništva pokazali su se starija

---

suradnju i potaknuti umrežavanje organizacija civilnog društva, jedinica lokalne i regionalne samouprave te visokoobrazovnih i znanstvenih institucija s ciljem razvoja smjernica javnih politika utemeljenih na dokazima koji će omogućiti povećanje socijalne uključenosti beskućnika u Republici Hrvatskoj. Ovaj rad dio je projektnih aktivnosti i doprinos razumijevanju problema beskućništva u sustavu socijalne skrbi. Više o projektu može se naći na mrežnim stranicama HMB: <https://beskucnici.info/nova-perspektiva-za-beskucnistvo/>.

životna dob i lišenje slobode, dok su zaštitni čimbenici od dugotrajnog beskućništva mlađa životna dob, zaposlenost, obiteljska podrška i vještine suočavanja s problemima.

O problemu beskućništvu u Hrvatskoj je tijekom posljednjih dvadesetak godina provedeno nekoliko istraživanja iz kojih je vidljivo da se uzroci beskućništva u Hrvatskoj ne razlikuju u velikoj mjeri od uzroka beskućništva u drugim zemljama (Šikić-Mićanović, 2010.; Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2016.; Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2022a.).

U *Izvešću o društvenom razvoju* (UNDP, 2006.) navodi se kako je u Hrvatskoj, kao i u deset tadašnjih novih članica EU-a, ključni uzrok beskućništva bila visoka stopa nezaposlenosti, kao i nemogućnost podmirivanja troškova stanovanja (što se povezuje s ukidanjem institucije stanarskog prava i privatizacijom većeg dijela stambenog fonda). Prema tom izvješću, ostali rizični čimbenici za beskućništvo su: promjena društvenog statusa, problemi s mentalnim zdravljem, ovisnosti, poremećaji u ponašanju, osobni dugovi, boravak u zatvoru, poremećeni obiteljski odnosi te prekid odnosa s prijateljima i užim krugom socijalne podrške. Prvo reprezentativno istraživanje o beskućništvu u Hrvatskoj pokazalo je da su u većem riziku od beskućništva muškarci srednje životne dobi koji žive sami te da su razvod braka, narušeni i raskinuti obiteljski odnosi rizični događaji koji uz određene druge okolnosti predstavljaju jedan od značajnijih uzroka beskućništva (Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2016.). Istraživanja uzroka beskućništva upozoravaju na trend starenja populacije beskućnika s trendom starenja populacije stanovništva (Brown i sur., 2016.). Očekuje se da će ovi trendovi imati utjecaj na zdravstveni i socijalni sustav zemlje što treba imati u vidu u kreiranju mjera pomoći i podrške beskućnicima.

Beskućništvo se može dogoditi svakome u slučaju interakcije različitih strukturalnih i individualnih nepovoljnih životnih okolnosti. Različiti oblici i intenzitet problema mogu stajati iza okolnosti da je netko izgubio mjesto stanovanja i postao beskućnik (Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2016.). Autorice napominju da razumijevanje uzroka i pozadine problema i poteškoća beskućnika s obzirom na spol, dob, obrazovnu razinu, životno iskustvo osobe omogućuje kreatorima socijalne politike, donositeljima strategija i stručnjacima koji neposredno rade s beskućnicima ciljano planiranje i pružanje učinkovitih usluga za beskućnike kojima je svrha unaprjeđenje kvalitete života i izlaska iz statusa uvažavajući individualne izazove i potrebe.

Život beskućnika vrlo je težak. Osim neimaštine i nedostatka materijalnih dobara, takav život direktno utječe na njihovu fizičku sigurnost, tjelesno i mentalno zdravlje, a postupno i na radnu sposobnost ovih osoba. Kako bi preživjeli bez doma i krova nad glavom, beskućnici s vremenom razvijaju različite obrasce ponašanja koji ih dodatno stigmatiziraju i marginaliziraju u društvu. Razumljivo je da život bez doma znači i gubitak topline, sigurnosti, pripadnosti nekome ili nečemu jer je stan dio osobne legitimacije i imidža kojim osoba predstavlja sebe i u socijalnom prostoru.

## ZAKONSKA REGULATIVA: BORBA PROTIV SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI – PREVENCIJA BESKUĆNIŠTVA

Beskućništvo je jedna od najtežih posljedica siromaštva i socijalne isključenosti. S obzirom da se radi o višedimenzionalnom problemu, smanjenje siromaštva velik je izazov za svako društvo. Politike usmjerene prema suzbijanju ovog društvenog fenomena trebaju biti utemeljene na načelima ljudskih prava, socijalne pravde, solidarnosti i protudiskriminacijske prakse uz poštivanje dostojanstva svih ljudi. Zagovaranjem ovih načela promiču se i prava svake osobe na slobodu izbora, uključujući i izbor načina života. U kontekstu prava beskućnika, sloboda izbora nikako ne umanjuje obvezu zajednice da svojim politikama djeluje u cilju prevencije i smanjenja siromaštva uključujući i prevenciju beskućništva. Pozitivnim mjerama važno je djelovati na smanjenje rizika od socijalne isključenosti, a time i na beskućništvo kao krajnju posljedicu ili oblik siromaštva.

Sveobuhvatni pristup borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti u našoj zemlji započeo je izradom *Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju* (engl. *Joint Inclusion Memorandum – JIM*) koji su 2007. godine potpisale Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija, nakon čega je uslijedilo donošenje *Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014.-2020.)*. Strategijom je definiran kontinuitet javnih politika u tri prioriteta područja: borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti, te smanjenje nejednakosti u društvu, smanjenje broja siromašnih i socijalno isključenih osoba, kao i sprečavanje nastanka novih kategorija siromašnih, uspostava koordiniranog sustava potpore skupinama u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Ova strategija utemeljena je na najvažnijim dokumentima kao što su: *Program održivog razvoja do 2030. Ujedinjenih naroda* koji sadrži 17 ciljeva ostvarenjem kojih bi se okončalo siromaštvo, zaštitio planet, osiguralo blagostanje i mir, zatim *Europa 2020. – Strategija za pametan, održiv i uključiv rast*, *Europska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti*, *Europski stup socijalnih prava* i *Aksijski plan Europskog stupa socijalnih prava*, koji predstavljaju putokaz prema jakoj socijalnoj Europi, pravednoj, uključivoj i punoj mogućnosti. Nadalje, donesen je *Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine* koji predstavlja kontinuitet politike Vlade Republike Hrvatske u strateškom planiranju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj.

Aktivnosti za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti usmjerene su prema posebno osjetljivim socijalnim skupinama. To su prije svih djeca, osobe starije životne dobi, osobe s invaliditetom, migranti i etničke manjine, beskućnici, bivši zatvorenici, osobe s problemom ovisnosti o alkoholu, kocki, opojnim drogama, ali i brojne druge skupine koje se zbog svojih specifičnih demografskih i socijalnih obilježja nalaze u riziku od siromaštva i/ili socijalne isključenosti.

U provedbi nacionalnih Strategija i programa za prevenciju i smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti posebnu ulogu ima sustav socijalne skrbi čije djelovanje je regulirano Zakonom o socijalnoj skrbi (2022.) i drugim zakonima i podzakonskim aktima, te strateškim dokumentima kao i općim aktima jedinica područne (regionalne) i/ili lokalne samouprave Člankom 3. Zakona o socijalnoj skrbi (2022., čl. 6) propisano je da je »*socijalna skrb organizirana djelatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći socijalno ugroženim osobama kao i osobama u nepovoljnim osobnim ili obiteljskim okolnostima, a obuhvaća prevenciju, pomoć i podršku pojedincu, obitelji i skupinama, u svrhu unaprjeđenja kvalitete života, te poticanje promjena i osnaživanje korisnika, radi njihova aktivnog uključivanja u život zajednice*«.

Zakonom propisanim uvjetima korisnici mogu ostvariti novčane naknade u sustavu socijalne skrbi: zajamčenu minimalnu naknadu, naknadu za troškove stanovanja, naknadu za ugroženog kupca energenata, naknadu za osobne potrebe, jednokratnu naknada, naknadu za pogrebne troškove, naknadu za redovno studiranje, plaćanje troškova smještaja u učeničkom domu, osobnu invalidninu, doplatu za pomoć i njegu te status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja.

U cilju prepoznavanja, sprječavanja i rješavanja problema i poteškoća pojedinaca i obitelji te poboljšanja kvalitete njihova života korisnicima se pružaju i socijalne usluge: prva socijalna usluga, usluga sveobuhvatne procjene i planiranja, savjetovanje, stručna procjena, psihosocijalno savjetovanje, socijalno mentorstvo, obiteljska medijacija, psihosocijalni tretman radi prevencije nasilničkog ponašanja, psihosocijalna podrška, rana razvojna podrška, pomoć pri uključivanju u programe odgoja i redovitog obrazovanja, pomoć u kući, boravak, organizirano stanovanje i smještaj.

U svrhu osiguravanja građana od rizika siromaštva Zakonom o socijalnoj skrbi propisana je zajamčena minimalna naknada kao osnovna novčana naknada u sustavu socijalne skrbi. Prema godišnjem statističkom izvješću resornog ministarstva, u 2021. godini zajamčenu minimalnu naknadu koristilo je ukupno 50 151 osoba, od toga 21 833 samaca i 28 319 članova kućanstva (MRMSOSP, 2021.). Koliki je broj osoba u statusu beskućnika koji koriste pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, nije moguće utvrditi iz navedenog izvješće budući da se podaci ne segregiraju prema tom korisničkom statusu.

Uz zajamčenu minimalnu naknadu vezane su naknada za troškove stanovanja, pravo na troškove ogrijeva te naknada za ugroženog kupca energije koja zajednički predstavljaju socijalna stambena prava. Jedan od dugogodišnjih problema je neostvarivanje ili djelomično ostvarivanje naknada za troškove stanovanja svih korisnika zajamčene minimalne naknade, jer gradovi, a pogotovo općine, nemaju dostatna sredstva u svom proračunu pa naknadu isplaćuju u manjem iznosu ili ju ne isplaćuju redovito. U tom smislu, pojedinci i obitelji koji žive u nesigurnom smještaju (podstanari bez ugovora o najmu, privremeno kod rodbine ili prijatelja, nezakonito zauzeli

neki prostor ili zemljište za stanovanje) nemaju dovoljno sigurnu ili nemaju nikakvu mrežu pomoći usmjerenu prevenciji beskućništva.

## **BESKUĆNICI KAO KORISNICI SOCIJALNIH USLUGA, PRAVA I NAKNADA U SUSTAVU SOCIJALNE SKRBI**

Korisnici naknada i socijalnih usluga u sustavu socijalne skrbi su osobe bez prihoda i/ili osobe s niskim prihodima kojima je potrebna novčana pomoć za podmirivanje osnovnih životnih potreba: nezaposleni, umirovljenici, osobe koje žive u krajnjem siromaštvu, beskućnici, azilanti, migranti. Veliku skupinu korisnika socijalne skrbi čine i osobe s invaliditetom, teškoćama mentalnog zdravlja, problemima ovisnosti, žrtve i počinitelji obiteljskog nasilja, djeca i starije osobe bez adekvatne obiteljske skrbi i podrške, osobe lišene poslovne sposobnosti, jednoroditeljske obitelji i drugi pojedinci i skupine kojima su potrebne socijalne usluge u cilju prevladavanja nepovoljnih životnih prilika ili narušenih obiteljskih odnosa. Kako je istaknuto, jedna od posebno ranjivih skupina korisnika u sustavu socijalne skrbi, su beskućnici.

U odnosu na druge socijalne probleme, beskućništvo je dugo vremena u sustavu socijalne skrbi predstavljalo sporedan problem s obzirom na zanemariv broj beskućnika koji su bili obuhvaćeni interventnim mjerama zaštite kao što su privremeni smještaj u prenoćište/prihvatilište, odobravanje jednokratne novčane pomoći za troškove povratka u mjesto prebivališta ili prehranu u pučkoj kuhinji. Prema zadnjim službenim podacima, u sustavu socijalne skrbi evidentirana su 424 beskućnika kojima su osigurane usluge boravka i smještaja (MRMSOSP, 2021.). U 14 prihvatilišta i prenoćišta u Hrvatskoj moguće je smjestiti 450 beskućnika (Hrvatska mreža za beskućnike, 2023.).

Sustav nema objedinjene podatke o beskućnicima koji nisu na smještaju, a ostvaruju novčane naknade i socijalne usluge, niti o korisnicima koji su obuhvaćeni različitim oblicima skrbi koje pružaju udruge civilnog društva, vjerske organizacije i lokalne službe iako je vođenje baze podataka o korisnicima zakonska obaveza resornog ministarstva. Člankom 249. Zakona o socijalnoj skrbi (2022., čl. 249.) propisano je da zbirke podataka o novčanim naknadama i socijalnim uslugama sadrže sljedeće podatke o korisniku: ime i prezime, podatke o rođenju, spol, OIB, državljanstvo, podatke o dozvoli boravka za stranca, podatke o prebivalištu, podatke koji se odnose na obiteljske odnose, podatke o kućanstvu, statusu, naobrazbi, zdravstvenom stanju i invaliditetu podatke o plaćama i drugim dohocima i primanjima, podatke o imovini, podatke o socijalnim poteškoćama pojedinaca, obitelji i skupinama stanovništva, podatke o vrsti pružene usluge i podatke o ostvarenim oblicima zaštite.



Stanje je dodatno otežano činjenicom da Hrvatska još nije preuzela europsku tipologiju beskućništva (ETHOS tipologija)<sup>5</sup> prema kojoj su beskućnici i one osobe koje žive u nesigurnom smještaju i neodgovarajućim stambenim uvjetima bez struje i vode u barakama, kamp-kućicama i slično. Ovakav pristup problemu beskućništva posljednjih godina snažno zagovaraju organizacije civilnog društva i stručnjaci koji se na različitim razinama bave problemom beskućništva (Hrvatska mreža za beskućnike, 2021.). Europska tipologija za beskućnike u skladu je s definicijom UN koja razlikuje: »apsolutno beskućništvo« kada osobe nemaju »krov nad glavom« (nemaju tzv. fizički zaklon), spavaju na otvorenom, u vozilima, napuštenim zgradama ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za ljudsko stanovanje i »relativno beskućništvo« kada osobe imaju »krov nad glavom« (fizički zaklon), ali im nisu osigurani osnovni standardi sigurnosti i zdravlja: adekvatna zaštita od elementarnih nepogoda, pristup pitkoj vodi i sanitarnom čvoru, osobna sigurnost, pravo vlasništva, mogućnost privređivanja. Polazeći od ovakve tipologije beskućništva, prema procjeni Hrvatske mreže za beskućnike (2021.), u Hrvatskoj živi od 2 000 do 10 000 beskućnika.

Kako bi dobili realnu sliku stanja, Hrvatska mreža za beskućnike (2021.) zalaže se za promjenu definicije beskućništva u Zakonu o socijalnoj skrbi, a time i pristupa u vođenju evidencije o broju beskućnika. Ističu da se u sustavu evidentiraju samo podaci o beskućnicima koji imaju prijavljeno prebivalište na adresi Područnog ureda Hrvatskog zavoda za socijalni rad<sup>6</sup> (dalje u tekstu PU HZSR), a prema anketama koje su proveli, samo 10% beskućnika ima prijavljeno prebivalište na adresi PU HZSR. Isti izvor ukazuje da u službenu statistiku nisu uključeni čak ni beskućnici koji su na privremenom smještaju u prihvatilištu i prenoćištu. Prema ovom izvoru, na adresi »Udruga Terra« i »Udruga Oaza« u Rijeci prijavljeno je oko stotinu beskućnika, no kako se ta prijava ne priznaje u službenoj statistici resornog ministarstva, ispada da i pored dva prihvatilišta za beskućnike, u Rijeci službeno beskućnika gotovo i nema.

## Prava beskućnika u sustavu socijalne skrbi

U našem društvu beskućnici dugo nisu bili prepoznati kao ranjiva socijalna skupina kojoj je potrebna specifična stručna pomoć i zaštita u cilju ponovne društvene integracije. Važna promjena pristupa ovom problemu postignuta je donošenjem Zakona o socijalnoj skrbi 2011. godine (2011.) kada su beskućnici prvi put definirani kao korisnici u sustavu socijalne skrbi. Tada su stvoreni preduvjeti za određivanje opsega i načina socijalne zaštite beskućnika. Daljnje promjene navedenog zakona nisu imale značajnije učinke na individualnu skrb o beskućnicima, ali su u određenoj mjeri usporile proces razvoja djelatnosti u odnosu na problematiku beskućništva u vidu širenja definicije, utvrđivanja metodologije praćenja problema, stambenog

5 <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

6 Bivši centar za socijalnu skrb (CZSS)



zbrinjavanja i drugih mjera koje doprinose socijalnoj integraciji beskućnika.

Pema članku 15., stavak 1., točka 14., Zakona o socijalnoj skrbi (2022., čl. 15., st. 14.) koji je na snazi od 18. veljače 2022. godine: *»Beskućnik je osoba koja nema mjesto stanovanja, niti sredstva kojima bi mogla podmiriti troškove stanovanja, a smještena je ili koristi uslugu organiziranog stanovanja u prihvatilištu ili prenoćištu ili boravi na javnim ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje.«* Člankom 18., stavak 1., podstavak 1., citiranog Zakona određeno je da su korisnici socijalne skrbi samac i kućanstvo koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, a nisu ih u mogućnosti ostvariti svojim radom, prihodi-ma, imovinom, od obveznika uzdržavanja ili na drugi način, a podstavkom 11 istog članka, beskućnik je korisnik socijalne skrbi. Značajna zakonodavna novina propi-sana je člankom 28., stavak 1., Zakona o socijalnoj skrbi (NN, 18/2022.) kojom se beskućniku kojem je osiguran smještaj ili organizirano stanovanje u prihvatilištu pri-znaje pravo na zajamčenu minimalnu naknadu u visini od 50% iznosa zajamčene mi-nimalne naknade ako ispunjava zakonom propisane uvjete. Radi se o novoj odredbi kojom se beskućnicima na smještaju osigurava novčana pomoć za potrebe radne ili socijalne aktivacije i izlaska iz institucionalne skrbi te predstavlja važan iskorak poli-tika u razumijevaju podrške za socijalno uključivanje beskućnika.

Odnos prema problemu beskućništvu treba sagledavati i kroz činjenicu da je u sustavu socijalne skrbi, koji je vrlo centraliziran, zaštita najugroženijih korisničkih skupina kao što su žrtve obiteljskog nasilja i beskućnici decentralizirana i predana u nadležnost jedinica lokalne i regionalne samouprave pa su pod tim vidom po-stala lokalno pitanje. Prihvatilišta/prenoćišta osnivaju i financiraju jedinice lokalne samouprave, a mogu ih osnovati i vjerske zajednice ili organizacije civilnog društva. S obzirom na to da osnivanje prihvatilišta/prenoćišta ovisi o lokalnom socijalnom planiranju i financijskim mogućnostima konkretne lokalne uprave, sigurno je da ova socijalna usluga nije jednako dostupna beskućnicima u različitim područjima Hrvat-ske.

Člankom 289. stavak 6. Zakona o socijalnoj skrbi (NN, 18/2022.) propisano da su veliki gradovi i gradovi središta županija dužni u svom proračunu osigurati sredstva za uslugu prehrane u pučkim kuhinjama, kao i pružanje usluga smještaja u prihvatilišta ili prenoćišta za beskućnike na način propisan ovim zakonom. Člankom 291. istog zakona (NN, 18/2022.) određeno je da su veliki gradovi i gradovi sredi-šta županija dužni poticati i osigurati građanima na svojem području druge oblike materijalne pomoći i potpora kao što su prehrana u pučkim kuhinjama, smještaj beskućnika u prihvatilište ili prenoćište, zbrinjavanje osoba koje primaju zajamčenu minimalnu naknadu u socijalne ustanove, subvencije u plaćanju pojedinih socijalnih i drugih usluga sukladno svojim općim aktima i sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, poticati rad udruga i volonterski rad u socijalnoj skrbi te razvijati druge oblike soci-jalne skrbi na svom području.

Mapiranje socijalnih usluga za beskućnike provedeno u okviru projekta »Re-Start – podrška beskućnicima na ulazak u svijet rada« u kojem je sudjelovalo svih 14 pružatelja usluga za beskućnike, jedinice lokalne i područne samouprave (16 gradova i 11 županija) te 34 centra za socijalnu skrb ukazalo je na brojne razlike u skrbi o beskućnicima u različitim dijelovima Hrvatske (Načinović, 2016.). Mapiranjem je omogućen osnovni pregled procesa razvoja pojedinih usluga za beskućnike na lokalnim razinama. Od 14 pružatelja usluge smještaja u RH, njih 7 je registrirano kao prihvatilište, a 9 kao prenočište, dok su dva pružatelja imala dvostruku ulogu. Dio pružatelja usluga osim smještaja tijekom dana nije organizirao nikakve aktivnosti za korisnike, a procedure prijema korisnika su također različite. Također, neki pružatelji osiguravali su smještaj isključivo temeljem preporuke, uputnice ili rješenja centra za socijalnu skrb dok je u nekima bilo moguće realizirati direktan prijem, odnosno bez uputnice centra.

Novo donesene zakonske odredbe omogućuju drugačiji pristup problematiki beskućništva i organiziranju socijalnih usluga. Novim Pravilnikom o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga (2022.) definiran je opseg usluga, a u članku 109., stavak 5., Zakona o socijalnoj skrbi (2022.) određeno je: »*Radi sprečavanja, ublažavanja i otklanjanja uzroka socijalnog isključivanja korisnika pružatelj usluge smještaja, Zavod i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb dužni su surađivati i zajednički planirati aktivnosti za ponovno uključivanje korisnika u život zajednice*«. Ovim odredbama postavljen je temelj za sveobuhvatniju procjenu potreba i pružanje adekvatne stručne pomoći i podrške beskućnicima kako bi povećali osobne kapacitete za promjenu životne situacije, osnažili se za socijalno uključivanje i radnu aktivaciju. Kao korisnici sustava socijalne skrbi beskućnici sada imaju pretpostavku na temelju koje mogu pod jednakim uvjetima ostvariti svoja prava i na taj način zadovoljiti osnovne životne potrebe koje obuhvaćaju: prehranu, smještaj, odjeću i druge stvari za osobne potrebe, osobnu njegu, kućanske potrepštine, grijanje, zdravstvenu skrb, psihosocijalnu podršku i sudjelovanje u životu zajednice.

Osim novčanih pomoći koje su usmjerene na zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, beskućnicima, korisnicima socijalne skrbi, osiguravaju se i različiti oblici stručne pomoći u cilju uspješnijeg rješavanja životnih problema. Ovi oblici pomoći pružaju se korisnicima kroz socijalne usluge od kojih posebno treba spomenuti uslugu dnevnog boravka, privremenog smještaja i organiziranog stanovanja kao socijalne usluge koje se koriste u radu s beskućnicima.

*Uslugom dnevnog boravka* beskućnicima se tijekom dana osiguravaju organizirane aktivnosti radi zadovoljavanja osnovnih i dodatnih životnih potreba kao što su prehrana, održavanje osobne higijene, psihosocijalna podrška, različite aktivnosti slobodnog vremena, edukativni programi u cilju osnaživanja za prevladavanje nepovoljne životne situacije. Usluga se pruža korisnicima koji nisu na smještaju ili su smješteni u prenočištu u kojem ne mogu boraviti tijekom dana. Dostupnost ove

usluge otežana je zbog ograničenih kapaciteta i činjenice da se ova usluga uglavnom financira projektno. Održivost usluge ograničena je i njome je obuhvaćen relativno mali broj beskućnika.

*Organizirano stanovanje/smještaj u stambenu zajednicu* je oblik privremenog stambenog zbrinjavanja beskućnika nakon izlaska iz prihvatilišta. Koristi se i u svrhu preventivne zaštite mlađih osoba koje izlaze iz alternativne skrbi, a nemaju gdje stanovati niti imaju obitelj ili druge osobe koje im mogu biti podrška u fazi velikih životnih promjena. Usluga je privremenog trajanja. Osim krova nad glavom, korisnici ove usluge imaju osiguranu stručnu pomoć u prilagodbi na nove uvjete života, pomoć i podršku u obavljanju svakodnevnih aktivnosti u kućanstvu i suživotu s drugim osobama sličnih ili istih poteškoća i potreba.

Usluga organiziranog stanovanja je relativno novi, inovativni oblik izvaninstitucijske zaštite beskućnika uveden kroz projekte organizacija civilnog društva usmjerene na širenje socijalnih usluga u zajednici s ciljem prevencije i suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti. Do sada je u Hrvatskoj ovom uslugom obuhvaćen mali broj beskućnika mlađe životne dobi.

Pokazalo se da je jedan od učinkovitih oblika izvaninstitucijskog zbrinjavanja beskućnika tzv. stanovanje prvo (engl. *Housing First*). Stanovanje prvo je pristup pomoći beskućnicima vođen uvjerenjem da je beskućnicima prioritarno potrebno osigurati trajni smještaj i zadovoljiti osnovne životne potrebe kako bi se stvorili preduvjeti za pružanje podrške u procesu promjene usmjerene na socijalnu i/ili radnu aktivaciju ovih korisnika.

*Usluga smještaja u kriznim situacijama*, definirana je člankom 112. Zakona o socijalnoj skrbi (2022., čl. 112.) prema kojem se krizne situacije odnose na stanja u kojima je ugrožen život, zdravlje ili dobrobit osobe. Ova usluga je privremene naravi. Može trajati dok se ne osiguraju uvjeti za povratak korisnika u vlastitu ili udomiteljsku obitelj, a najdulje do 6 mjeseci. Iznimno se ovaj smještaj može produljiti do godine dana. Usluga smještaja u kriznim situacijama može se priznati odrasloj osobi kojoj je ugrožen život zbog bolesti, nemoći, ovisnosti, socijalne isključenosti ili drugih okolnosti, a može se priznati i beskućniku. Zakon nije propisao u kojim socijalnim ustanovama ili udomiteljskim obiteljima se pruža usluga smještaja u kriznim situacijama. U slučaju smještaja beskućnika u prihvatilište/prenočište, PU HZSR donosi rješenje o smještaju u kriznim situacijama.

Mapiranjem socijalnih usluga utvrđeno je da je smještaj u kriznim situacijama najčešća socijalna usluga koja se pruža beskućnicima, a oblici skrbi su u pojedinim ustanovama različiti kao što su različite i procedure prijema i otpusta korisnika. U pojedinim prihvatilištima smještaj se ostvaruje temeljem preporuke ili uputnice PU HZSR dok je za druge ustanove potrebno donijeti rješenje o smještaju. Razlike su uočene i s obzirom na oblike i opsege usluga koji se korisniku osiguravaju u pojedinoj ustanovi (prihvatilištu/prenočištu). Smještajni kapaciteti su ograničeni. Prema dostupnim podacima u Hrvatskoj djeluje 14 prihvatilišta/prenočišta sa 450 kreveta

(Hrvatska mreža za beskućnike, 2023.). U cilju pravovremene zaštite beskućnika u ekstremnim zimskim uvjetima resorno ministarstvo posljednjih nekoliko godina donosi Plan zbrinjavanja beskućnika u domove za odrasle osobe kada nema slobodnih mjesta u prihvatilištima/prenočištima.

*Usluga socijalnog mentorstva* uvedena je Zakonom o socijalnoj skrbi (2022.) kao novi oblik stručnog rada s korisnicima koji se nalaze u riziku od socijalne isključenosti. Ovom uslugom želi se postići radna i socijalna aktivacija dugotrajno nezaposlenih korisnika i drugih ranjivih skupina uključujući i beskućnike. Pripreme za primjenu ove usluge u praksi su započele osposobljavanjem socijalnih mentora u PU HZSR. Za očekivati je će nakon osiguranja pravnih preduvjeta (podzakonski akti HZSR) ova socijalna usluga unijeti promjene u pristupu problemu siromaštva i dosadašnjem, uglavnom administrativnom, načinu rada s korisnicima koje žive u siromaštvu.

## **Prethodna pitanja za ostvarivanje prava beskućnika u sustavu socijalne skrbi**

Zakon o socijalnoj skrbi (2022.) propisuje da su korisnici dužni u postupku ostvarivanja novčanih naknada ili socijalnih usluga dostaviti Zavodu potrebnu osobnu i drugu dokumentaciju, dokazati svoj status, omogućiti uvid u svoje osobne i obiteljske prilike i aktivno sudjelovati u procjenjivanju vlastitih potreba, izboru usluge i određivanju ciljeva tretmana. U suradnji s korisnikom izrađuje se individualni plan promjene životne situacije ili ponašanja korisnika. Tijekom postupka vođenja slučaja očekuje se suradnja i međusobno informiranje korisnika i pomagača o svim važnim promjenama koje utječu na rješavanje problema.

Poznato je da su beskućnici vrlo specifična skupina korisnika koja je zbog učestalih promjena boravka te drugih obilježja često teže dostupna stručnjacima i stručnom vođenju kroz proces promjena. Međutim, unatoč tome, njihov položaj u postupku ostvarivanja prava iz socijalne skrbi nije drugačiji od ostalih korisnika iako praksa pokazuje da su mogućnosti i dostupnost ostvarivanja prava beskućnicima značajno otežani.

Dokazivanje statusa beskućnika svakako je velika prepreka ili izazov za ostvarivanje različitih oblika pomoći koji su namijenjeni ovim korisnicima. Poznato je da velik broj beskućnika nema regulirano pitanje prebivališta niti boravišta, a često nemaju ni adresu na kojoj uobičajeno borave. Kako nemaju podršku neposredne okoline, smanjene su im mogućnosti za rješavanje ovog problema. Ljudi su uglavnom »oprezni« i nepovjerljivi prema beskućnicima. Ne žele im pomoći u prijavi prebivališta ili za takvu uslugu očekuju novčanu naknadu koju beskućnici teško mogu platiti. Neposredna iskustva beskućnika govore o teškoćama s kojima su se suočavali tijekom pokušaja da prijave prebivalište/boravište i ishode osobnu iskaznicu kako

bi mogli tražiti »socijalnu pomoć« u najširem smislu. Zbog toga njihovi pokušaji u ostvarivanju svojih prava često završavaju neuspjehom.

Bez reguliranog prebivališta beskućnici ne mogu dobiti osobne dokumente, nemaju važeću osobnu iskaznicu, radnu knjižicu, zdravstvenu iskaznicu, vozačku dozvolu ili putovnicu, a neki beskućnici koji u Hrvatskoj žive cijeli život ne mogu riješiti niti pitanje državljanstva. Bez potrebne dokumentacije ne mogu se prijaviti službi za zapošljavanje, liječniku primarne zdravstvene zaštite, ne mogu pristupiti pojedinim pučkim kuhinjama niti ostvariti novčanu naknadu ili druge trajnije oblike zaštite u sustavu socijalne skrbi.

Istraživanja pokazuju da veći broj beskućnika, odnosno onih koji žive u ekstremnom siromaštvu, ima narušeno zdravlje i potrebu liječenja kroničnih bolesti (Galić, Maslić Seršić i Šverko, 2006.; Galić i Pavlina, 2012.; Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2016.). Bez zdravstvenog osiguranja ovim osobama je onemogućena kontinuirana zdravstvena zaštita, a posljedično i novčane naknade iz sustava socijalne skrbi vezano uz narušeno zdravlje i invaliditet. Kako bi ostvarili doplatu za pomoć i njegu, osobnu invalidninu ili uvećani iznos zajamčene minimalne naknade, korisnici trebaju PU HZSR dostaviti svoju medicinsku dokumentaciju, odnosno nalaz i mišljenje tijela vještačenja. Beskućnici koji su bolesni uglavnom nemaju potrebne nalaze jer im je ograničena dostupnost besplatne zdravstvene zaštite, a sredstava za plaćanje privatnog liječenja nemaju.

Bez reguliranog prebivališta i osobne iskaznice beskućnici ne mogu regulirati prava na zavodu za zapošljavanje čime su im uskraćene mogućnosti pristupa tržištu rada. S obzirom na dugotrajnu nezaposlenost većina beskućnika treba pomoć u ponovnom uključivanju u svijet rada, eventualnu prekvalifikaciju i druge oblike podrške koju bi mogli ostvariti kroz ovu službu.

Bez osobnih dokumenata i prijave prebivališta beskućnici ne mogu tražiti pomoć lokalne i regionalne samouprave u rješavanju stambenog pitanja, niti pomoć za troškove stanovanja, a ponekad ne mogu ostvariti niti druge oblike pomoći kao što je prehrana u pučkoj kuhinji ili smještaj u prihvatilištu jer su i u tim postupcima dužni dostaviti osobne dokumente i dokazati identitet ili mjesnu nadležnost pred određenom službom.

Značajna promjena u rješavanju statusa beskućnika postignuta je donošenjem Zakona o prebivalištu (2012., čl.6.) koji u članku 6., propisuje da će »osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja niti sredstava kojima bi mogla namiriti potrebu stanovanja (u daljnjem tekstu: beskućnik) nadležno tijelo rješenjem utvrditi prebivalište na adresi ustanove socijalne skrbi ili kod drugih pružatelja usluge smještaja. Protiv rješenja o utvrđivanju prebivališta iz stavka 1. ovoga članka, beskućnik i pružatelj usluge smještaja mogu pokrenuti upravni spor. Beskućnici koji ne koriste usluge ustanova iz stavka 1. ovoga članka dužni su nadležnom tijelu prijaviti adresu za kontakt, koja može biti kod fizičke ili pravne osobe uz njihovu suglasnost«.

Iako je donošenjem ovog zakona pitanje prijave prebivališta/boravišta beskućnika moguće riješiti, neposredna iskustva ovih korisnika još uvijek pokazuju da ustanove socijalne skrbi nastoje izbjeći ovu obavezu i usmjeravaju korisnika da sam pronade adresu na koju će se prijaviti što ponekad mjesecima odgađa njihovu zaštitu u ovom sustavu. Ovakva praksa ukazuje na potrebu dodatnog osposobljavanja stručnjaka u sustavu socijalne skrbi za problematiku beskućništva, njegove društvene posljedice te značaj i mogućnosti suzbijanja ovog društvenog fenomena.

Navedeni problemi i ograničenja poznati su na razini sustava, ali sustav još uvijek za njih nema adekvatna rješenja. Zato s pravom možemo reći da se unatoč novoj zakonskoj regulativi prava beskućnika i dalje uglavnom svode na jednokratnu novčanu pomoći i/ili privremeni smještaj u prihvatilištu/prenočištu te uputnicu za pučku kuhinju. Samo kada ili tek kada uspiju regulirati svoj status, beskućnici mogu ostvariti one naknade i usluge u sustavu socijalne skrbi za koje posjeduju relevantnu dokumentaciju.

## POSTUPCI I PROCEDURE STRUČNOG RADA S BESKUĆNICIMA

Polazeći od definicije i temeljnih načela djelatnosti socijalne skrbi, svaka osoba koja se zatekne u nepovoljnoj životnoj situaciji koju nije u mogućnosti prevladati sama ili uz pomoć bliskih osoba može zatražiti informaciju, savjet, pomoć ili zaštitu u PU HZSR prema mjestu svoga prebivališta ili u mjestu gdje se zatekne u trenutku krize. Postupak se provodi na zahtjev korisnika ili po službenoj dužnosti. Mjesna nadležnost PU HZSR određuje se prema prebivalištu korisnika, a ako ga nema, prema njegovom boravištu. U slučaju kada korisnik nema prijavljeno niti prebivalište, niti boravište, nadležan je PU HZSR na čijem području korisnik privremeno boravi, odnosno gdje se korisnik zatekne. Postupak se u pravilu provodi žurno. Postupak je prije svega usmjeren na zaštitu sigurnosti korisnika kada se u slučaju ugroženosti života ili zdravlja bez odgode poduzimaju žurne intervencije zaštite.

Kao što je ranije navedeno, u tom postupku otvaraju se brojni izazovi u kojima je beskućnicima potrebna pomoć i podrška stručnjaka u sustavu socijalne skrbi i drugih organizacija uključenih u sustav zaštite beskućnika. Iz perspektive stručnjaka u sustavu socijalne skrbi, prije svega onih zaposlenih u PU HZSR, to znači dugotrajan i ustrajan »postupak prije postupka«, odnosno rješavanje određenih prethodnih pitanja kao što su:

- Kako dokazati status beskućnika?
- Kako regulirati prebivalište/boravište?
- Kako dobiti osobne dokumente?
- Kako pribaviti medicinsku dokumentaciju?
- Kako se prijaviti na zavod za zapošljavanje?

- Kako pribaviti ugovor o podstanarstvu?
- Gdje i kako pronaći saveznika u ovim aktivnostima?
- Kako zadržati korisnika da ustraje u potrazi za promjenom?
- Kako izaći iz ovog zatvorenog kruga nepovoljnih i ograničavajućih okolnosti i održati se u novim životnim okolnostima?

## **Individualizirani pristup: Specifičan korisnik – specifično postupanje i planiranje promjena**

Pružanje pomoći i poduzimanje primjerenih stručnih mjera i aktivnosti u radu s beskućnicima često otežava i ponašanje samih korisnika, njihov nejasan uvid u vlastiti problem i potrebe, teže suočavanje s osobnim ranjivostima, otpor prema promjenama te otežana dostupnost pravima i socijalnim uslugama u sustavu, s obzirom na to da beskućnik, za razliku od drugih korisnika, uglavnom nije dostupan na istoj i poznatoj adresi.

Zbog dužeg boravka na ulici i socijalne isključenosti, beskućnici često razvijaju i usvajaju specifičan način ponašanja koji otežava njihovu prilagodbu zahtjevima okoline. Često i kada traže pomoć, opiru se promjeni vlastitog ponašanja. S vremenom postaju nepovjerljivi prema sustavu pomoći i podrške, a nerijetko i prema stručnjacima u tom procesu. U kontaktu su suzdržani, sumnjičavi prema pomagaču i institucijama, nestrpljivi, lako odustaju. Praksa pokazuje da su beskućnici često u otporu prema strukturiranim oblicima života u zajednici, odnosno u ustanovi što se može povezati uz ranija loša iskustva ili pravila kućnog reda za vrijeme smještaja koja ih ograničavaju u njihovom stilu ponašanja.

Zbog kroničnih bolesti, invaliditeta, iscrpljenosti, ovisnosti o alkoholu ili opojnim drogama, poteškoća mentalnog zdravlja i drugih životnih nevolja većini beskućnika potreban je trajni oblik skrbi u adekvatnoj socijalnoj ustanovi, udomiteljskoj obitelji ili organiziranom stanovanju za odrasle uz podršku kojih u sustavu trajno nedostaje.

Beskućnici uglavnom izbjegavaju smještaj sve dok se njihovo zdravstveno stanje ne pogorša ili im život na ulici postane neizdržljiv. Događa se da u takvim situacijama postupak u sustavu socijalne skrbi započinje po dojavu građana ili po službenoj dužnosti. Kada su prinuđeni, beskućnici češće prihvaćaju krizni smještaj u prihvatilištu, zbog kraće i jednostavnije procedure prijema i otpusta, kao i zbog lakše prilagodbe na život u prihvatilištu/prenoćištu nego u domu za odrasle osobe ili udomiteljskoj obitelji.

Stanje je dodatno otežano neujednačenom primjenom pozitivnih propisa vezanih uz trajanje i način plaćanja smještaja u prihvatilištu, opsegu usluga, obaveza korisnika i učinke intervencija. Primjerice, beskućnici kojima je osiguran krizni smještaj u prihvatilištu/prenoćištu nisu dužni participirati u troškovima takvog smještaja



vlastitim prihodima za razliku od smještaja u udomiteljsku obitelj ili domu za odrasle ili starije osobe. U slučaju kada beskućnik ostvaruje mirovinu ili ima drugi izvor prihoda ovo može utjecati na prihvaćanje smještaja ili izbor ustanove socijalne skrbi.

Smještajem u prihvatilištu/prenoćištu, beskućnicima se pružaju osnovni oblici skrbi, dok je važno pitanje osnaživanja i psihosocijalne podrške za njihovu reintegraciju u društvo još uvijek nedovoljno zastupljeno (Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2022.b). Iako se u posljednje vrijeme povećavaju stručni resursi prihvatilišta za rad s beskućnicima, učestali prekidi smještaja i neizvjesni povratak ovih korisnika u prihvatilište/prenoćište otežava vođenje slučaja i procesa promjene, a time i učinke psihosocijalne podrške. Individualizirani pristup, tzv. pristup usmjeren na osobu koji uvažava specifičnosti ove korisničke skupine, njihovih individualnih i strukturalnih rizičnih obilježja s kojima se nose, nužna su pretpostavka djelotvornog stručnog rada, kako u sustavu socijalne skrbi tako i u programima koji se odnose na pružanje svih oblika socijalnih usluga.

## Prepreke i ograničenja u radu s beskućnicima

Stručni rad s beskućnicima vrlo je zahtjevan. Složenost problema beskućništva, specifičnosti ove korisničke skupine i otežan pristup korisniku mogu utjecati na trajanje postupka i njegove učinke. Započeti postupci često ostaju »otvoreni« duže od zakonom propisanih rokova zbog objektivnih razloga o kojima je ranije u radu bilo više riječi.

Socijalni radnici i drugi pomagači koji se bave zaštitom beskućnika svakodnevno se u svojoj praksi suočavaju s brojnim preprekama i ograničenjima koje nepovoljno utječu na opseg i kvalitetu socijalnih usluga. U okviru profesionalne zajednici česte su dvojbe o metodama i oblicima rada s beskućnicima. Pojedini stručnjaci još uvijek uglavnom prakticiraju administrativni pristup i interventne (krizne) mjere zaštite ovih korisnika pozivajući se na njihovo pravo izbora. Uvažavanje korisničke perspektive uz motiviranje i osnaživanje, te aktivno sudjelovanje beskućnika u procesu promjene vlastite životne situacije još uvijek je nedovoljno zastupljen model rada s ovim korisnicima. To direktno utječe na povjerenje korisnika, njegov odnos prema pomagaču i sustavu i njegovu motivaciju da se izloži i suoči s vlastitim ranjivostima i ograničenjima koje su možda uzrokovale njegovo beskućništvo.

Vođenje slučaja i individualno planiranje u zaštiti beskućnika u pojedinim slučajevima postaje veliki izazov zbog neizvjesne i otežane provedbe i praćenja planiranih promjena. Zadržavanje korisnika u postupka kao jedna od mogućih prepreka zahtijeva specifične stručne kompetencije. U radu s ovom populacijom puno je jednostavnije »odbiti« nego uključiti nedobrovoljnog korisnika upravo zbog stavova i predrasuda samih pomagača o beskućnicima. Za očekivati je da ovakva situacija može nepovoljno utjecati na odnos korisnika i pomagača i zadovoljstvo korisnika uslugama u sustavu socijalne skrbi.

Međutim, istraživanje provedeno 2015. godine u okviru projekta »ReStart – podrška beskućnicima za ulazak na tržište rada« pokazalo je da unatoč tome što se u sustavu socijalne skrbi relativno malo sustavne pozornosti posvećuje beskućnicima, oni iskazuju zadovoljstvo kvalitetom rada i odnosa sa svojim socijalnim radnikom, a centar za socijalnu skrb prepoznaju kao jednu od ključnih ustanova u kojoj vide izvor podrške i pomoći (Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2016.). Slični rezultati o zadovoljstvu pružanim uslugama pokazali su se i u istraživanju o kvaliteti usluga smještaja za beskućnike iz perspektive samih korisnika (Družić Ljubotina, Kletečki Radović i Ogresta, 2022.b) provedenog unutar projekta »Nova perspektiva za beskućništvo« koji provodi Hrvatska mreža za beskućnike<sup>7</sup>.

S obzirom na značajnu orijentiranost beskućnika prema centru za socijalnu skrb, bilo bi važno da se unutar ove ustanove predvidi model rada sa siromašnim pojedincima i obiteljima koji nije fokusiran uglavnom na priznavanje materijalnih prava, odnosno dodjelu novčanih pomoći i izdavanja uputnica za smještaj u prenoćištu/prihvatalištu za beskućnike. Potrebno i važno je osvijestiti sustav socijalne skrbi o nužnosti korištenja pristupa koji su orijentirani na individualno i socijalno osnaživanje ekstremno siromašnih osoba (Karačić, 2012.). Da bi se to postiglo, važna je međuresorna suradnja i zajedničko djelovanje javnog i civilnog sektora u kreiranju i provedbi specifičnih programa rada s ovim korisnicima.

Slijedom navedenoga, nije sporno da beskućnici trebaju stručnu pomoć i zagovaranje pred drugim službama osobito u fazi rješavanja statusnih pitanja. Ove korisnike nije dovoljno samo informirati i savjetovati gdje i kako mogu riješiti pojedine probleme. Njihovi socijalni radnici u takvim situacijama posreduju za korisnike i zajedno s korisnicima zalažu se za rješavanje životnih i strukturalnih prepreka. Pri tome i sami pomagači nailaze na otpore i nerazumijevanja drugih službi. Često su u tome neuspješni zbog »nemoći« sustava koji predstavljaju, zbog loše međuresorne suradnje, ali i zbog nedostatnog uvida drugih javnih službi za problem beskućništva.

Iako sporo, promjene se ipak događaju. Kroz iskustva dobre prakse razvijene u okviru projekata koje provode organizacije civilnog društva i skromnog, ali sve češćeg javnog samozastupanja beskućnika, problem siromaštva i socijalne isključenosti beskućnika postaje javna tema koja izlazi iz okvira sustava socijalne skrbi. Dobar primjer je praksa rada Hrvatske mreže za beskućnike i njihov projekt »Nova perspektiva za beskućništvo« koji se temelji na paradigmi integriranja spoznaja iz prakse i istraživanja u politike prema beskućnicima te snažnog podizanja glasa za prava i unapređenje položaja beskućnika u Hrvatskoj.

---

7 <https://beskucnici.info/nova-perspektiva-za-beskucnistvo/>

## ZAKLJUČNO PROMIŠLJANJE

Svaka osoba u riziku od socijalne isključenosti, a osobito kada je potpuno društveno izolirana, suočava se s brojnim teškoćama koje ne može samostalno prevladati i reintegrirati se u zajednicu. U tome joj je potrebna stručna pomoć i praktična podrška. Da bi ju ostvarili, beskućnici prije svega trebaju dokazati svoj pravni status. U slučaju zaštite beskućnika to može biti ozbiljan problem. U tom kontekstu, beskućništvo je specifičan problem za sustav socijalne skrbi i stručnjake koji rade s ovim korisnicima pa bi i pristup ovoj ranjivoj skupini trebao biti strogo individualiziran i specifičan. Zato je potrebno mijenjati i prilagoditi procedure koje će ubrzati postupak zaštite i što ranije uključivanje beskućnika u stručne postupke i vođenje slučaja.

Polazeći od činjenice da je beskućništvo društveni problem i veliki izazov za cijelu zajednicu, nositelji politika imaju obavezu i odgovornost kreiranja mjera za učinkovitu borbu protiv beskućništva utemeljenu na znanstvenim i stručnim pokazateljima. Pretpostavka ostvarivanja maksimalne dobrobit za korisnike je znanstveno utemeljena i potkrijepljena praksa obuhvaćena političkim okvirom. Usmjeravanje na prevenciju i rano prepoznavanje rizika za nastanak beskućništva umjesto jednodimenzionalnih kriznih intervencija zasigurno je dobar smjer promjene u ovom području djelatnosti.

Imajući u vidu specifičnosti beskućništva, moguće je dobar način suzbijanja ovog dubokog društvenog problema, obilježenog između ostalog i predrasudama, u radikalnom mijenjanju pristupa okoline ljudima koji su zapeli u bespuću beskućništva. Imaju li osobe s iskustvom teškog socijalnog problema kao što je beskućništvo pravo na iznimku, na pomoć kada ju trebaju, a ne tek kada dokažu da ispunjavaju zakonom propisane uvjete za pomoć? Možemo li očekivati dobre učinke socijalne usluge socijalnog mentorstva ili psihosocijalne podrške kod korisnika koji nema gdje živjeti, koji nema potrebne lijekove i adekvatnu zdravstvenu skrb, koji nema razvijenu socijalnu mrežu i podršku okoline u nevolji, koji je bez vjere u bolju budućnost i u »začaranom krugu siromaštva i beskućništva«? Za promjenu nije dovoljna samo želja, nego odluka utemeljena na realitetu. Odluke trebaju biti integrirane u politike prema beskućnicima, s jasnim mehanizmima za ostvarivanje prava i socijalnih usluga u praksi.

## LITERATURA

1. Brown T. R., Goodman L., Guzman D., Tieu, L., Ponath C. & Kushel B. M., (2016). *Pathways to homelessness among older homeless adults: Results from the HOPE HOME Study*, *PLOS ONE*. Preuzeto s: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0155065> (18.6.2023.)
2. Caton, C. L. M., Boanerges D., Schanzer, B., Hasin, D.S., Shrout, P. E., Felix, A., McQuiston, H., Opler, L. A. & Hsu, E. (2005). Risk factors for long-term homelessness: Findings from a longitudinal study of first-time homeless single adults. *American Journal of Public Health*, 95 (10), 1754–1759.
3. Družić Ljubotina, O. (2012). Koliko (ne)znamo o beskućništvu? U: Družić Ljubotina, O. (ur.), *Beskućništvo: Pogled iz različitih perspektiva*. Zagreb: Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, 15–28.
4. Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M. & Ogresta, J. (2022a). Determinants of causal attributions of homelessness in Croatia. *Revija za socijalnu politiku*, 29 (2), 163–190. <https://doi.org/10.3935/rsp.v29i2.1972>
5. Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M. & Ogresta, J. (2022b). Kvaliteta usluga za beskućnike iz perspektive korisnika prihvatilišta i prenočišta. *Bogoslovska smotra*, 92 (4), 697–728. <https://doi.org/10.53745/bs.92.4.4>
6. Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M. & Ogresta, J. (2016). *Slika podrške beskućnicima u Hrvatskoj*. Zagreb: Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom.
7. European typology of homelessness and housing exclusion (ETHOS). Preuzeto s: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>, (26.06.2023.).
8. Galić, R. & Pavlina, J. (2012). Beskućništvo u Gradu Zagrebu: Prikaz istraživanja. U: Družić Ljubotina, O. (ur.), *Beskućništvo: Pogled iz različitih perspektiva*. Zagreb: Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, 44–63.
9. Galić, Z., Maslić Seršić, D. & Šverko, B. (2006). Financijske prilike i zdravlje nezaposlenih u Hrvatskoj: Vodi li financijska deprivacija do lošijeg zdravlja? *Revija za socijalnu politiku*, 13 (3–4), 257–269.
10. Hrvatska mreža za beskućnike (2021). Izvještaj o radu za 2021. Preuzeto s: <https://beskucnici.info/dokumentihhttps-beskucnici-info-wp-content-uploads-2023-03-financijski-plan-za-2023-pdf/> (26.6.2023.)
11. Hrvatska mreža za beskućnike ((26.06.2023.)2023). Statistički podaci. Preuzeto s: <https://beskucnici.info/>
12. Karačić, Š. (2012). Uloga centra za socijalnu skrb u zbrinjavanju beskućnika. U: Družić Ljubotina, O. (ur.), *Beskućništvo: Pogled iz različitih perspektiva*. Zagreb: Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, 67–76.

13. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021). *Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini (datoteka s podacima)*. Preuzeto s: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisticke%20izvjesce%20u%20RH%20za%202020.%20godinu.PDF> (18.6.2023.)
14. Načinović, L. (2016). Pregled mapiranja pružatelja usluga. U: Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M. & Ogresta, J. (ur.), *Slika podrške beskućnicima u Hrvatskoj*. Zagreb: Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, 115–148.
15. Pravilnik o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga (2022). *Narodne novine*, 110/2022.
16. Šikić-Mićanović, L. (2010). Homelessness and social exclusion in Croatia. *European Journal of Homelessness*, 4, 45–64.
17. UNDP (2006). *Neumreženi: Lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj*. Izvješće o društvenom razvoju. Zagreb: UNDP.
18. Vlada Republike Hrvatske (2014). *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014.-2020.)*.
19. Zakon o socijalnoj skrbi (2011, 2022). *Narodne novine*, 124/2011., 18/2022.

Štefica Karačić  
Marijana Kletečki Radović

## **THE PROBLEM OF HOMELESSNESS IN THE SOCIAL WELFARE SYSTEM: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES**

### **ABSTRACT**

*Homelessness is a social problem that represents a challenge for the entire society, therefore policy holders and social welfare systems should have the obligation and responsibility of creating measures for the effective fight against homelessness based on professional and scientific indicators. Croatia still does not have a clear methodology for monitoring the number of homeless people and indicators of homelessness. There is a significant difference in the number of officially registered homeless people in the social welfare system and data from civil society organizations and homeless service providers. The absence of relevant data on the number of homeless people has an effect on the attitude of the profession towards the problem of homelessness and the system for organizing comprehensive care for the homeless. Also, the fact that the homeless were only defined as beneficiaries in the social welfare system for the first time in 2011 indicates that it was a social problem that was not recognized in our society for a long time. Therefore, this work aims to describe and problematize insurance in the social welfare system as a competent system for exercising rights and benefits for combating poverty and organizing the provision of assistance to socially vulnerable persons. The homeless represent one of the most vulnerable social groups, exposed to extreme poverty, risk of social exclusion, prejudice and stigma. The complexity of the problem of homelessness, the individual specificities of the homeless and the difficult access to exercising rights and social services, requires a good knowledge of the problem, sensitization and a highly individualized approach of experts in the social care system.*

**Key words:** homelessness; social welfare system; individualized approach



*Međunarodna licenca / International License:  
Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0.*