

# Razvoj socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj nakon Drugoga svjetskog rata

ZORAN ŠUČUR

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

Izvorni znanstveni članak  
UDK: 304:36(497.5)(091)  
Primljeno: prosinac 2002.

*Rad se bavi razvojem sustava socijalne pomoći i skrbi u Hrvatskoj nakon Drugoga svjetskog rata. Treba primijetiti da je dosada bilo vrlo malo pokušaja da se cjelovito sagleda razvoj ovoga sustava. Socijalna pomoć i socijalna skrb obrađuju se kao komponente jedinstvenog sustava, budući da se u Hrvatskoj usluge skrbi uglavnom pružaju unutar istog sustava koji dodjeljuje novčane potpore, tako da je profesionalna djelatnost socijalnog rada ključna i za socijalnu skrb i za socijalnu pomoć.*

*Autor prvo ukazuje na terminologiju koja se koristila u posljednjih 50-ak godina u području socijalne pomoći i skrbi. Uglavnom su korištena tri termina: socijalna zaštita, socijalna pomoć i socijalna skrb. U prvom dijelu rada razjašnjena su značenja ovih pojmova, kao i njihove pogrešne upotrebe u hrvatskom kontekstu. U drugom dijelu rada autor je ponudio svoju periodizaciju razvoja socijalne pomoći i skrbi nakon Drugoga svjetskog rata. U toj se periodizaciji autor oslonio na dva kriterija: ključne ekonomske i političke promjene u društvu, te promjene u legislativi koje su značajnije utjecale na razvoj socijalne pomoći i skrbi.*

*Na kraju autor ocrta reformske izazove pred kojima stoji sustav socijalne pomoći i skrbi, ističući sljedeće mjere koje mogu pridonijeti učinkovitosti ovog sustava: povećanje informiranosti građana o socijalnim pravima, uspostava čvrstih kriterija prilikom ostvarivanja socijalnih prava, decentralizacija i deinstitutionalizacija, nova uloga socijalne pomoći u pogledu tržišne i socijalne integracije. Od socijalne pomoći očekuje se da poveća i ojača socijalno-zaštitnu mrežu, tj. da proširi svoj obuhvat i građanima zajamči određenu razinu zadovoljenja temeljnih potreba.*

**Ključne riječi:** socijalna zaštita, socijalna pomoć, socijalna skrb, osobne socijalne usluge, decentralizacija, deinstitutionalizacija.

## 1. UVOD

U nekim se zemljama socijalna pomoć i socijalna skrb tretiraju kao zasebna i administrativno odvojena područja (Jones, 1985.; Hill, 1996.). U hrvatskoj polustoljetnoj tradiciji socijalna pomoć i skrb ostvaruju se unutar istoga sustava, koji se nazivao različitim imenima ("socijalna za-

štita" ili "socijalna skrb"). Istina, i u Hrvatskoj se neke usluge skrbi pružaju u okviru drugih područja. Naprimjer, u odgojno-obrazovnim institucijama odvijaju se poslovi skrbi i čuvanja male djece, dok se smještaj i njega starijih nemoćnih osoba organizira u sklopu nekih zdravstvenih ustanova. Ipak, većina je usluga skrbi do-

stupna unutar sustava koji ujedno pruža i novčane potpore, a profesionalna djelatnost socijalnog rada ključna je i za socijalnu skrb i za socijalnu pomoć. Međutim, nije isključeno da će se u budućem sustavu socijalne sigurnosti Hrvatske socijalna skrb pojaviti kao zaseban podstav, jer suvremeni društveni procesi utječu na to da socijalna skrb dobiva sve veći značaj (starenje stanovništva, zapošljavanje žena, pojava novih rizika itd.).

Socijalna je skrb bliska socijalnoj pomoći po tome što se ostvarivanje usluga skrbi, kao i naknada socijalne pomoći, temelji na provjeri potreba (*needs-test*) te dohodovnog i imovnog stanja (*means-test*). Osim toga, i socijalna pomoć i socijalna skrb predstavljaju male i rezidualne sustave u socijalnoj politici. Ovi su sustavi fleksibilniji od sustava socijalnog osiguranja, iako je njihova funkcija komplementarna u odnosu na programe osiguranja: oni pružaju bazičnu sigurnost onima koji ispadaju ili nisu pokriveni mrežom socijalnog osiguranja. U Hrvatskoj uloga socijalne pomoći i skrbi postaje sve važnija zbog ekonomske recesije, visoke nezaposlenosti i problema s kojima se suočavaju glavni programi socijalnog osiguranja.

## 2. RAZJAŠNENJE KLJUČNIH KONCEPATA

Treba naglasiti da se u Hrvatskoj u posljednjih 50-tak godina koristilo nekoliko termina kojima se nastojalo pokriti ono što u socijalnoj politici obično označavaju pojmovi socijalne pomoći i socijalne skrbi. Ako pratimo razvoj službene terminologije, onda je evidentno da je osnovni pojam u ovom području sve do početka 1990-ih godina bio pojam socijalne zaštite. Svi temeljni zakonski akti u svom su naslovu imali pojam socijalne zaštite. Nakon 1990. godine dolazi do postupnog istiskivanja termina socijalne zaštite (on se više gotovo ne upotrebljava),

a njegovo je mjesto zauzeo pojam socijalne skrbi. Pretpostavljamo da je zamjena izraza socijalne zaštite izrazom socijalne skrbi dijelom bila posljedica želje da se napravi odmak od socijalističkog naslijeđa u ovom području, ali i uvjerenja kako je izraz "socijalna skrb" sadržajno adekvatniji od "socijalna zaštita". Međutim, ova jezična promjena poslužila je samo kao znak tobožnje reforme, jer supstancijalnih promjena u pravcu jačanja uloge socijalne skrbi nije bilo. Termin socijalne pomoći više se koristio u neslužbenoj upotrebi i bio je podređen pojmovima socijalne zaštite i socijalne skrbi. On se prvenstveno odnosio na manje ili više brojne oblike novčane pomoći namijenjene građanima bez potrebnih sredstava za život.

Glavni je problem u tome što su se spomenuti termini često koristili na neprecizan ili posve pogrešan način. Njihova su značenja proširivana ili sužavana kroz administrativno-političke odluke. Stoga je nužno na početku ukazati na različita značenja i odnose među ovim pojmovima.

### 2.1. Socijalna zaštita

Nema jedinstvene definicije socijalne zaštite u socijalnoj politici. Obično se ovaj pojam koristi u dvostrukom značenju. U širem smislu riječi, socijalna zaštita se izjednačava s pojmom socijalne sigurnosti te obuhvaća raznorodni skup politika i mjera kojima je cilj smanjiti siromaštvo i ranjivost pojedinaca koji nisu sposobni raditi zbog kronične bolesti, trajne invalidnosti ili starosti te zaštititi najveći dio stanovništva od određenih životnih rizika, kao što su nezaposlenost, bolest, smrt hranitelja itd. S obzirom na osnovne ciljeve, dva su ključna dijela socijalne zaštite: socijalna pomoć i socijalno osiguranje. U sadašnjim raspravama o socijalnoj politici, socijalna zaštita se koristi kao još širi termin koji uključuje socijalnu sigurnost i

socijalno-sigurnosnu mrežu. U ovom bi smislu socijalna zaštita još uključivala sve oblike naknada i usluga koje su općenito dostupne na univerzalnoj osnovi, bez obzira na sudjelovanje, doprinose ili zaposlenički status pojedinca (npr. dječje ili obiteljske naknade, zdravstvena skrb, minimalni dohodak), mada dobivanje pojedinih naknada ili usluga može ovisiti o provjeri dohodovnog ili imovnog stanja. Očito da se socijalna zaštita, u širem smislu riječi, ne bavi samo pitanjima depriviranosti najsiromašnijih u društvu, već se bavi i potrebama trenutno nesiromašnih, kako bi im zajamčila određenu sigurnost u suočavanju s nepovoljnim životnim događajima.

U užem smislu riječi, u socijalnu zaštitu uključili bismo sve one mjere i programe kojima se želi zaštititi tzv. ranjive skupine. U ovoj definiciji ključno je pitanje koga uključiti u ranjive skupine. U većini društava sljedeće kategorije osoba obično spadaju u ranjive skupine: starije osobe, rasne ili etničke manjine, izbjeglice, azilanti, hendikepirani i bolesni, beskućnici, bivši zatvorenici ili šticenici određenih institucija, dugotrajno nezaposleni, stariji radnici, jednoroditeljske obitelji, žene koje skrbe o drugim članovima obitelji, mlađi i djeca. U vrlo uskom smislu riječi, socijalna zaštita je usmjerena samo na najranjivije skupine koje su pogođene strukturalnim razlozima, krizama ili životnim teškoćama, a svoje potrebe ne mogu zadovoljiti putem rada i prava koja iz njega proizlaze. U ovom je pogledu definicija socijalne zaštite bliska pojmu socijalno-sigurnosne mreže, koja ima ulogu zaštititi siromašne i druge (nesiromašne) ranjive skupine suočene s ekonomskom i finansijskom krizom.

U našem kontekstu, pojam socijalne zaštite prije 1990. godine koristio se u užem značenju. On je uglavnom pokrivao područje socijalne pomoći i socijalne skrbi. Socijalna zaštita kao uži pojam suprot-

stavljala se širim konceptima "dobrobiti" i "socijalne sigurnosti". Njezina je funkcija bila ostvariti "minimalnu sigurnost onih građana koji unutar vladajućih principa raspodjele društvenog bogatstva privremeno ili trajno ne mogu osigurati za sebe i za svoju obitelj bar minimalne egzistencijalne i razvojne uvjete" (Škrbić, 1984.: 28-29). E. Pusić, koji je svjestan različitih značenja socijalne zaštite, također definira socijalnu zaštitu kao aktivnost usmjerenu na "zadovoljavanje potreba onih koji se ne mogu brinuti za sebe metodama usvojenim u zajednici, kao što su proizvodnja dobara i usluga za obiteljsku potrošnju ili rad za koji pojedinac prima naknadu" (Pusić, 1984.:24). U prilog suženog značenja socijalne zaštite govori i činjenica da se ona svodila uglavnom na aktivnosti socijalnog rada (Šefer, 1984.), a profesionalni socijalni rad najuže je povezan sa socijalnom pomoći i socijalnom skrbi.

U većini europskih zemalja pojam socijalne zaštite upotrebljava se u širem smislu riječi (obuhvaćajući socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i neke univerzalne naknade), pa ćemo ga i mi koristiti u tom značenju.

## 2.2. Socijalna pomoć

Socijalna pomoć predstavlja samo manji segment socijalne zaštite. Ako podemo od toga da socijalno osiguranje predstavlja tzv. primarnu sigurnosnu mrežu (socijalno osiguranje obuhvaća skup programa koji nisu primarno namijenjeni siromašnima, već omogućuju nadoknadu izgubljenog dohotka u točno utvrđenim okolnostima, kao što su umirovljenje, bolest, nesreća na radu, materinstvo itd.), onda je zadatak socijalne pomoći izgraditi "mrežu ispod mreže" socijalnog osiguranja. Prema definiciji S. Siposa (1997.:1): "Socijalna pomoć uključuje transfere u novčanom ili naturalnom obliku koji se ne temelje na osiguranju te institucional-

nu skrb za ljude koji se ne mogu starati o sebi ili ne mogu potpuno plaćati takvu skrb. Socijalna pomoć se temelji na potrebama; ona je obično bazirana na provjeri resursa ili ovisi o specifičnim uvjetima koji su zamjena za provjeru resursa”.

Iz navedene definicije proizlazi da građani mogu dobiti socijalnu pomoć kroz dva osnovna oblika: novčane ili naturalne naknade i institucionalnu skrb. Također, za razliku od socijalnog osiguranja, razvidno je da socijalna pomoć ne pokriva točno definirane rizike, već je orijentirana na zadovoljavanje potreba, bez obzira što su uzroci tih potreba. Socijalna pomoć ne ovisi o tome je li neki tražitelj pomoći odgovoran ili kriv za svoju kritičnu situaciju. Ukratko, socijalna pomoć je skup naknada i usluga koje trebaju jamčiti egzistencijalni minimum ljudima u potrebi, polazeći od provjere njihova dohodovnog i imovnog stanja (Šućur, 2000.a). Pojedine zemlje mogu egzistencijalni minimum shvaćati i definirati na različite načine. Primjetno je da bogatije i razvijenije zemlje minimalni životni standard poimaju na način da on pokriva ne samo minimalni fizički opstanak već i minimalni sociokulturni standard koji implicira participaciju u društvu.

Moderna socijalna pomoć počiva na nekoliko načela. U skladu s načelom supsidijarnosti (Spicker, 1991.), socijalnu pomoć mogu ostvariti samo oni pojedinci koji su iscrpili sve druge mogućnosti osiguravanja egzistencije, odnosno samo oni koji ne mogu sami sebi pomoći ili dobiti adekvatnu pomoć od drugih osoba, prvenstveno drugih članova obitelji. Načelo supsidijarnosti nije jednako prisutno niti jednako naglašeno u svim zemljama; ono ima izraženiju ulogu u zemljama kontinentalne i južne Europe. Načelo individualizacije podrazumijeva prilagodbenost pomoći individualnim potrebama, dok načelo prevencije polazi od toga da službe socijalne pomoći trebaju interveni-

rati i prije nego što nastupi financijska oskudica, kako bi se spriječilo nadolazeće siromaštvo.

U svim zemljama radnosposobni korisnici pomoći moraju osim provjere dohodovnog odnosno imovnog stanja (*means-test*), proći i provjeru spremnosti za rad (*work-test*), tj. moraju dokazati da ulažu dovoljno napora kako bi pronašli posao. Dosada se provjera radne motivacija svodila na to da su se nezaposleni tražitelji pomoći morali registrirati kod službe za zapošljavanje i prihvatiti određeni tip zaposlenja ako bi im bio ponuđen. Velik broj zemalja nastoji redefinirati provjeru radne spremnosti, u tom smislu da se od nezaposlenih korisnika pomoći traži veća aktivnost u traženju posla i spremnost da uzvrate društveno korisnim radom ili raspoloživim vremenom na dobivenu pomoć.

### 2.3. Socijalna skrb

Za onaj dio socijalne pomoći koji se naziva socijalnom skrbi, u nekim zemljama ili jezicima još se koristi termin “osobne socijalne službe” ili “osobne socijalne usluge” (*personal social services*). One, kao što naglašava C. Jones (1985.), predstavljaju “mikro” cilj socijalne politike. Pojam socijalne pomoći širi je od pojma socijalne skrbi, koja se može definirati kao oblik socijalne pomoći.

Svoje korijene “osobne socijalne usluge” vuku još iz vremena predindustrijskih ubožnica i sirotišta, kojima je obično upravljala crkva ili određeni vjerski redovi. Tradicionalna socijalna skrb bila je namijenjena siromašnima, a ne bilo kome s osobnim ili obiteljskim problemima i ostvarivala se pretežito kroz neformalne mreže i nedržavne organizacije. Poslije Drugoga svjetskog rata velik dio aktivnosti osobnih socijalnih usluga preuzela je država. Glavni razlog tome treba tražiti u transformaciji obitelji, slabljenju i raspadanju nekih primarnih društvenih skupi-



na, starenju stanovništva, intenzivnijem zapošljavanju žena, promjenama u prirodi i karakteru rada (nezaposlenost i fleksibilizacija rada), pojavi novih socijalnih rizika i socijalne isključenosti itd. Posebice su promjene u obitelji i rastakanje tradicionalnih mreža solidarnosti doveli do velikih problema u brizi za stare ljude, kao i u odgoju djece zaposlenih roditelja.

Osobne socijalne usluge čine jedan od najstarijih, ali i najmanjih dijelova moderne socijalne države (izdaci za ovaj podsustav minorni su u odnosu na druga područja socijalne politike, kao što su zdravstvo, obrazovanje ili socijalno osiguranje). Marginalna uloga osobnih socijalnih usluga proizlazi iz toga što većina ljudi proživi svoj život, a da pritom imaju vrlo slabe ili rijetke kontakte s osobnim socijalnim službama. Razlog je u tome što su javne osobne usluge odgovorne samo za mali dio osobne socijalne skrbi u društvu. Najveći dio socijalne skrbi pruža obitelj te u manjoj mjeri susjedi i prijatelji. Iako su osobne socijalne usluge nesporno rezidualne, one su najhumanije od svih javnih službi, jer nastoje pomoći ljudima da izađu na kraj s vrlo različitim poteškoćama koje život uzrokuje. Zato su po svojoj funkciji ove službe najbliže onome što bi predstavljalo javni supstitut za obitelj.

U industrijskim društvima osobne socijalne usluge imaju nekoliko glavnih funkcija (Baldock, 1998.):

1) skrb i zaštita djece koja su zlostavljana, zanemarivana, odnosno čija su ponašanja izvan kontrole roditelja i obitelji;

2) pomoć u pružanju ili organiziranju skrbi i potpore za starije, nesposobne ili bolesne osobe koje ne mogu samostalno živjeti (mentalno ograničene osobe, fizički hendikepirana djeca i mladi, osobe s poteškoćama u učenju ili osobe s kroničnim bolestima kao što je AIDS/HIV i slično);

3) pomoć i potpora onima koji su isključeni iz širega društva (beskućnici, migranti, izbjeglice, osobe sklone nomadizmu).

Načini financiranja, organiziranja i ostvarivanja usluga u službama socijalne skrbi značajno se razlikuju među europskim i razvijenim zemljama. Isto su tako velike i regionalne ili lokalne varijacije u pristupu osobnim socijalnim uslugama unutar pojedinih zemalja. Šanse nekog pojedinca da dobije pomoć ovih službi mogu uvelike ovisiti o tome gdje on živi i jesu li lokalne vlasti razvile vrstu usluga koje mu trebaju.

Prije svega, potrebno je razlikovati institucionalnu i izvaninstitucionalnu skrb. Najpoznatiji oblik socijalne skrbi svakako je institucionalna skrb. Tijekom povijesti razvile su se različite institucije namijenjene pojedinim socijalnim skupinama, posebice djeci, starima i hendikepiranima. Velike i značajne promjene dogodile su se u životu ovih institucija (umjesto zgrada s velikim kapacitetima, danas se grade objekti koji nastoje oponašati obiteljski ambijent, a umjesto isticanja discipline i kontrole, insistira se na potrebi korisnika da sudjeluju u različitim aktivnostima društvenog života). Izvaninstitucionalna skrb prvenstveno se odvija u prirodnom okruženju korisnika (u njihovim kućama i zajednicama), a obuhvaća usluge vezane za materinstvo, uslužne aktivnosti usmjerene na stariju populaciju i sl.

U zapadnim zemljama možemo razlikovati dva suprotstavljena modela organizacije socijalne skrbi, ovisno o administrativnom ustrojstvu i razdvojenosti socijalne pomoći od socijalnog rada. Prvom modelu pripadaju zemlje u kojima je strogo razdvojena socijalna pomoć od socijalne skrbi (Velika Britanija, Njemačka, Nizozemska, Austrija, Belgija). Suprotan ovom modelu jest model u kojem nema razdvojenosti socijalne pomoći od socijalne skrbi, već se i jedna i druga uloga

obavljaju unutar multifunkcionalnog socijalnog rada. Ovakav model organizacije socijalne pomoći i socijalne skrbi nalazimo u skandinavskim i južnoeuropskim zemljama (Gough, 1996.).

Iako socijalna skrb može predstavljati nezavisan sustav, ona je na različite načine povezana sa sustavima dohodovne potpore (socijalnom pomoći, ali i nekim sustavima socijalnog osiguranja). Socijalne službe mogu same pružiti skrb svojim korisnicima ili mogu subvencionirati usluge skrbi. U drugom slučaju, socijalne službe opskrbljuju nesposobne osobe primanjima dostatnima da mogu kupiti usluge ili daju skrbnicima određeni tip novčanih naknada. Pristup koji probleme skrbi nastoji riješiti kroz davanje novčane potpore skrbnicima, očito polazi od pretpostavke da je skrb odgovornost proširene obitelji.

Relativno malen broj europskih zemalja proveo je reformu u organizaciji socijalne skrbi, i to na način da je uvedeno posebno osiguranje u slučaju potrebe za dugotrajnom skrbi ili tzv. peti stup socijalne sigurnosti. Zasada je samostalno osiguranje za dugotrajnu skrb uvedeno u Nizozemskoj, Austriji, Finskoj i Njemačkoj (Žganec, 2000.; Wienand, 1999.).

### **3. PERIODIZACIJA RAZVOJA SOCIJALNE POMOĆI I SOCIJALNE SKRBI U HRVATSKOJ NAKON DRUGOGA SVJETSKOG RATA**

Svaka periodizacija mora polaziti od jednog ili više kriterija. Mi smo pošli od dva glavna kriterija: ekonomske i političke promjene u društvu te promjene u legislativi koje su značajno utjecale na razvoj socijalne pomoći i skrbi. Nastojali smo ustanoviti kako su spomenute promjene utjecale na organizaciju i financiranje pomoći i skrbi, na programe i strukturu korisnika, stručni socijalni rad i insti-

tucionalnu skrb. Pritom je sigurno da opće ekonomske i političke promjene ne utječu jednako na sve segmente sustava. Ekonomske recesije ili krize više se odražavaju na programe, izdatke i korisnike u socijalnoj pomoći dok, naprimjer, ratovi utječu kako na socijalnu pomoć tako i na socijalnu skrb. S druge strane, zakonodavne promjene nisu samo odraz trenutnih gospodarskih i socijalnih prilika već i profesionalnih, stručnih i drugih stremjenja u području socijalne pomoći i skrbi. U prvim desetljećima nakon Drugoga svjetskog rata socioekonomske promjene bile su glavni kriterij periodizacije, jer je zakonodavstvo iz područja socijalne pomoći i skrbi bilo iznimno slabo razvijeno.

#### **3.1. Socijalna pomoć i socijalna skrb u socijalističkom razdoblju**

##### *1. Od uspostave nove države do uvođenja tzv. radničkog upravljanja i lokalne samouprave (1945.–1952.)*

Nakon Drugoga svjetskog rata uspostavlja se društveno vlasništvo kao dominantan tip vlasništva i razvija se snažna centralistička država koja je preuzela ulogu glavnoga ekonomskog poduzetnika i distributera nacionalnog bogatstva (Puljiz, 1990.). Neposredno u poslijeratnom vremenu vlada oskudica dobara, novčana je privreda slabo razvijena, a elementarne su nepogode dovodile do ozbiljne socijalne ugroženosti. Ovo je razdoblje poznato po visokom stupnju centralizacije u distribuciji dobara i u rukovođenju. Dominantni socijalni problemi uzrokovani su ratom, pored uobičajenih problema individualnih hendikepa.

U skladu s oslikanom društveno-ekonomskom situacijom, funkcije socijalne pomoći i socijalne skrbi nakon rata bile su usmjerene prema saniranju i otklanjanju ratnih posljedica. Od problema izazvanih ratom svakako treba izdvojiti problem djece i mladih koji su postali siročad (mnoga djeca i mladi ostali su bez

roditelja i skrbnika u razorenim mjestima i naseljima). Osim ove skupine, druga brojna skupina koja je imala prioritet u socijalnoj politici bili su ratni invalidi sa smanjenom radnom sposobnošću te obitelji poginulih boraca (partizana).

Poslovi socijalne pomoći i skrbi bili su povjereni Ministarstvu socijalnog staranja Narodne Republike Hrvatske, ali su operativni zadaci bili vrlo brzo preneseni na lokalne organe vlasti (narodne odbore). Socijalne su službe bile organizirane u obliku odjela za "socijalnu zaštitu", koji su činili dio mjesnih, kotarskih, gradskih i općinskih tijela uprave. U početku su odjeli za socijalnu zaštitu obavljali isključivo administrativne i upravne poslove, a tek kasnije, u općinama koje su bile razvijenije, počinju obavljati i stručne poslove socijalnog rada, vezane za praćenje i analizu pojedinih socijalnih problema (Matutinović i Visinski, 1984.). Tada se zapošljavaju i prvi profesionalni socijalni radnici.

Socijalne službe u ovo se vrijeme uglavnom bave zaštitom djece i mladih te pomaganjem invalida i odraslih. Osim što se djelatnost socijalnih službi ostvarivala kroz upravne poslove lokalnih tijela vlasti, usluge socijalne skrbi pružaju se kroz socijalne ustanove koje su pripadale različitim područjima, kao što su npr. prosvjeta, zdravstvo, socijalna skrb. U ovom razdoblju, izvjesnu ulogu u socijalnoj pomoći i skrbi imale se formalne političke organizacije (Antifašistički front žena, Savez boraca Narodnooslobodilačkog rata) i masovni "dobrovoljni" rad. Inače, nakon rata evidentan je bio voluntarizam i arbitrarnost oko prava građana, koja nisu bila dovoljno normativno uređena, što je doprinosilo smanjenju sigurnosti građana.

## *2. Od uspostave tzv. radničkog upravljanja do privrednih reformi (1952.-1965.)*

Socijalna problematika u ovom razdoblju odraz je tadašnjih društvenih i

ekonomskih procesa (prisutne su intenzivne migracije iz sela u grad, povećano je zapošljavanje žena, primjetan je rast starijeg stanovništva u nekim područjima, rast maloljetničkog kriminaliteta, kao i porast slučajeva narušenosti obiteljskih odnosa). Složenija socijalna problematika zahtijevala je redefiniranje socijalne pomoći i skrbi, nova institucionalna rješenja, nove metode rada i kadrove. Uvođenje komunalnog sustava 1956. godine i proširenje nadležnosti općinskih tijela vlasti doveli su do nove organizacije socijalnih službi. Kako se mijenjao pravni okvir uvođenjem komunalne samouprave i radničkog upravljanja, općinska i kotarska upravna tijela postaju izvršno-upravni organi u području socijalnih službi (dobivaju nove ovlasti i obveze). Cilj je bio da se kroz reorganizaciju socijalnih službi poslovi koji nemaju upravni karakter prenesu na ustanove izvan uprave (Matutinović, 1962.). Broj poslova socijalnih službi povećao se i time što su u nadležnost općinskih tijela preneseni poslovi starateljstva, a promjene u kaznenom zakonodavstvu također ovim službama daju važnu ulogu u domeni maloljetničke delinkvencije (davanje mišljenja sudu, provedba odgojnih mjera). U narodnim odborima općina uglavnom je radio jedan službenik zadužen za socijalnu pomoć i skrb, a rjeđe više od jednoga. Tako je 1956. godine u kotarskim organima uprave radilo 109 službenika na poslovima socijalne pomoći i socijalne skrbi, a u općinskim 575 službenika (Bošnjak, 1973.). Međutim, stručna sprema službenika bila je nezadovoljavajuća jer ih je oko 80% imalo osnovnu ili nepotpunu srednju školu. Također je bila i velika fluktuacija kadrova.

Nesporno da je ključni korak u razvoju socijalnih službi predstavljalo njihovo stručno osposobljavanje i osamostaljivanje (izdvajanje iz upravnih organa i ustrojavanje posebnih ustanova koje su se tre-

bale baviti socijalnim problemima pojedina ili skupina). Te su ustanove bili centri za socijalni rad. Prvi centar za socijalni rad osnovan je 1959. godine u Puli, pod nazivom Centar za socijalno-medicinski rad. Treba spomenuti da je 1961. godine Savezna narodna skupština donijela Preporuku o osnivanju i radu centara za socijalni rad, u kojoj je određena koncepcija razvoja centara te aktivnosti, sadržaj i, donekle, način njihova rada. Centri su trebali analizirati socijalne probleme u općinama, predlagati mjere njihova rješavanja, obavljati stručne poslove starateljstva i rješavati druge socijalne probleme. No ovom Preporukom nisu riješena pitanja organizacije, financiranja, podjele poslova između centara i tijela uprave. Ta su pitanja, kao i socijalna prava posebnih skupina građana, trebala biti regulirana zakonom o socijalnoj zaštiti. U 1962. godini bilo je 10 a u 1964. godini 15 općinskih centara za socijalni rad u Hrvatskoj, koji su doprinijeli kvalitetnijem i stručnijem bavljenju socijalnim problemima na razini općina.

Decentralizacija je, s jedne strane, utjecala na brzi razvoj općinskih službi koje su obavljale poslove socijalne pomoći i skrbi, ali je ostalo neriješeno pitanje organiziranja ustanova koje su bile od interesa za veći broj općina (50% socijalnih ustanova nalazilo se u tri kotara – Zagreb, Rijeka i Pula). Općine su imale slab interes za ovakvim ustanovama na svom području (negdje su bile prisutne i tendencije za njihovim ukidanjem). Te su ustanove često bile smještene u bivšim dvorcima te prostorno izolirane, što je povećavalo troškove rehabilitacije i otežavalo integraciju korisnika u redovan život. S vremenom se smanjio broj ustanova za djecu, jer se bitno smanjio i udjel djece bez roditeljske skrbi u odnosu na ranije razdoblje.

Do privredne reforme socijalna se pomoć i skrb budžetski financirala. U ovom

su razdoblju visine socijalnih naknada neznatno rasle, kao i broj socijalnih ustanova. Čak su smanjeni izdaci socijalne pomoći i skrbi u odnosu na 1950-te. Tako je postotak izdataka za ovu namjenu u budžetskoj potrošnji općina i Republike iznosio 7,1% u 1953. godini, da bi se 1962. smanjio na 4,4%, a 1964. godine na 3,2% (Bošnjak, 1973.). Općenito, za razdoblje do polovine 1960-ih bila je karakteristična neravnomjernost u razvoju socijalne pomoći i skrbi između razvijenih i manje razvijenih općina, nedostatnost kapaciteta socijalnih ustanova i nepovoljna kadrovska situacija u većini općinskih socijalnih službi (gotovo polovina kadra je 1963. godine imala tek osnovnu školu).

### *3. Od privredne reforme do samoupravne koncepcije društva (1965.–1974.)*

Šezdesete i sedamdesete godine bile su obilježene različitim reformama, među kojima treba izdvojiti one ekonomske. Reforma iz 1965. imala je za cilj prelazak u novu etapu razvoja, a taj se cilj nastojao postići uvođenjem tržišnih elemenata u ekonomiju i jačanjem samostalnosti poduzeća (Bilandžić, 1985.). Privredna je reforma otvorila i neke nepoželjne socijalne učinke. Prije svega, odlazak građana u inozemstvo uzrokovao je probleme u njihovim obiteljima (posebice kad je riječ o djeci). Od sredine šezdesetih reducirane su šanse za zapošljavanje osoba sa smanjenim sposobnostima, snižene su naknade za nezaposlene i povećao se broj socijalno ugroženih osoba.

Stanje socijalne pomoći i skrbi nakon privrednih reformi nije se bitno promijenilo. Rasprave iz ovoga razdoblja upozoravaju kako se nedovoljno pažnje posvećivalo područjima socijalne pomoći i skrbi, zbog čega su ona zaostajala za općim društvenim razvojem, a uzroci takvom stanju jesu u pogrešnim shvaćanjima uloge socijalne politike i socijalnih službi



(Prilog diskusiji o nekim problemima socijalne politike, socijalne zaštite i socijalnog rada, 1966.). Socijalna pomoć i socijalna skrb bile su percipirane kao djelatnosti koje imaju karitativni karakter i koje samo troše sredstva bez odgovarajućega ekonomskog opravdanja.

Ipak, u ovom je razdoblju napravljen napredak na zakonskoj, institucionalnoj i organizacijsko-programskoj razini. Tako je 1969. godine usvojen Zakon o socijalnoj zaštiti (prvi zakon koji je regulirao ovo područje). Prema tom zakonu, poslove "socijalne zaštite" obavljaju centri za socijalni rad na razini općina. U onim općinama u kojima centar nije osnovan, poslove su trebala obavljati tijela uprave zadužena za "socijalnu zaštitu". Zakonom je bilo određeno da centri za socijalni rad proučavaju socijalne probleme na općinskim razinama, predlažu rješenja, otkrivaju i uklanjaju uzroke socijalnim problemima, organiziraju i provode "socijalnu zaštitu", obavljaju stručni nadzor u socijalnim ustanovama itd. Osim donošenja zakona, stvoreni su koncepti organizacije i povezivanja lokalnih socijalnih službi. Došlo je do diferenciranja i klasifikacije tretmana, umjesto dihotomne podjele na materijalnu pomoć i institucionalni smještaj.

Međutim, i pored učinjenog napretka, intervencije u sustavu socijalne pomoći i skrbi nisu uspijevale učinkovito odgovoriti na stvarne potrebe. Jedan od razloga u tome jest što fondovi nisu imali nezavisne i sigurne prihode. Socijalna pomoć i skrb bile su zapostavljene u usporedbi s drugim djelatnostima, što se može zaključiti iz pada izdataka za njih (izdaci za socijalnu pomoć i skrb u općinskim budžetima 1970. godine iznosili su 7,8%, a naredne godine 7,0%). Stoga su česti prijedlozi bili kako treba povećati izdatke i investicije

za socijalnu pomoć i skrb te raditi na bržem razvoju mreže socijalnih ustanova (Matutinović i Delonga, 1964.). Kada su u pitanju djeca i mladi, predlaže se porast tretmana u obitelji, razvoj ustanova za dnevni boravak djece i smanjenje zavodskog tretmana.

#### *4. Od samoupravne koncepcije društva do programa ekonomske stabilizacije (1974.–1984.)*

Nakon neuspjeha reformi iz sredine 1960-ih dolazi do zaokreta prema samoupravljanju kao alternativni demokraciji. Donesen je novi Ustav i Zakon o udruženom radu (koji su predstavljali zakonodavni temelj za samoupravno organiziranje društva i ekonomije). U skladu s koncepcijom "udruženog rada", socijalna politika se koncentrira u poduzećima, iako se priznaje da jedan manji segment socijalne politike treba postojati izvan poduzeća (pomoć siromašnima, bolesnima ili hendikepiranima), ali se i taj segment vezuje uz ekonomiju. Poduzeće (u tadašnjoj terminologiji – organizacija udruženog rada) postaje glavno područje socijalne sigurnosti. Domena rada i proizvodnje preuzima na sebe i socijalne funkcije, koje su inače u svim demokratskim zemljama u nadležnosti države. Ovakva je organizacija socijalne politike i socijalne pomoći onemogućila ekonomski razvoj.

Značajne promjene u organizaciju i financiranje socijalne pomoći i skrbi unio je Zakon o socijalnoj zaštiti iz 1974. godine. Ukinuti su fondovi socijalne zaštite (općinski i Republički fond) i neki porezi iz kojih se financirala socijalna pomoć i skrb, a osnovane su tzv. samoupravne interesne zajednice (SIZ-ovi),<sup>1</sup> koje se definiraju kao "temeljni i obvezni oblik udruživanja" u području socijalne pomoći i

<sup>1</sup> SIZ-ovi su predstavljali oblik samoupravnog udruživanja zaposlenih radi zadovoljavanja zajedničkih potreba. Financirani su temeljem posebnih doprinosa iz plaća zaposlenih.

skrbi. Zakonom je utvrđeno da u djelokrugu rada centara socijalnog rada i dalje ostaju poslovi iz ranijeg Zakona o socijalnoj zaštiti (1969.), ali je naglašena koordinirajuća uloga centara u provođenju aktivnosti koje spadaju u domenu socijalne pomoći i skrbi (Matutinović i Visinski, 1984.). Tako centri vode evidenciju i dokumentaciju o korisnicima socijalne pomoći i skrbi, oblicima pomoći i skrbi te utrošenim sredstvima itd.

Zakon je također uveo i razliku između općih i zajedničkih potreba unutar socijalne pomoći i skrbi, tako da se opće potrebe zadovoljavaju iz budžeta općina i Republike, a zajedničke se zadovoljavaju iz doprinosa koji se izdvajaju iz plaća. Opće potrebe na razini države određene su zakonima (npr. zaštita žrtava fašizma i njihovih obitelji, osiguranje dodatnih sredstava za zadovoljenje standardne razine potreba u socijalnoj pomoći i skrbi, sudjelovanje u izgradnji i održavanju objekata socijalne skrbi itd.) ili dogovorom (zaštita obitelji, maloljetnika bez roditeljskog nadzora ili osoba sa smetnjama u psihofizičkom razvoju). Najveći dio sredstava s republičke razine koristio se za zadovoljavanje standardne razine potreba u socijalnoj pomoći/skrbi i za sudjelovanje u izgradnji i održavanju objekata. U razdoblju od 1976. do 1980. godine 33% ukupnih sredstava iz republičkog budžeta odlazilo je za zadovoljavanje standardne razine potreba, a 42% za izgradnju i održavanje objekata (Jurčević, 1981.). Osiguranje dodatnih sredstava za standardnu razinu potreba bilo je ograničeno na stalnu novčanu pomoć te tuđu pomoć i njegu, dok su se ostali standardi trebali ostvarivati iz općinskih sredstava. Uspirkos tome, velik je broj korisnika i dalje ostvarivao novčane pomoći ispod standardne razine. Dio općih potreba koji se zadovoljavao na općinskim razinama također je bio propisan zakonima ili dogovorom (dijelovi obiteljskog i kaznenog

zakonodavstva, sudjelovanje u izgradnji i održavanju objekata, poslovi starateljstva itd.).

Zajedničke su potrebe obuhvaćale: pomoć radnonesposobnim osobama, zaštitu djece bez roditeljske skrbi ili čiji su roditelji u inozemstvu, pomoć osobama sa smetnjama u psihofizičkom razvoju, pomoć zaposlenim samohranim roditeljima, pomoć osobama koje su izdržale zatvorsku kaznu itd. Stope doprinosa na plaće, iz kojih su financirane zajedničke potrebe, kretale su se u različitim općinama od 0,4% do 1,8% (Jurčević, 1981.).

Kao korisnici socijalne pomoći i skrbi u Zakonu se spominju tri skupine: 1) maloljetne osobe bez roditeljskog staranja ili s odgojnim problemima; 2) radno nesposobne osobe i osobe sa smetnjama u psihofizičkom razvoju; 3) osobe društveno neprihvatljivog ponašanja i osobe koje zbog posebnih okolnosti trebaju socijalnu pomoć ili skrb. U Zakonu se predviđa nekoliko oblika pomoći i skrbi: novčane pomoći, smještaj u ustanove ili druge obitelji, usluge socijalnog i stručnog rada, kao i druge oblike pomoći/skrbi (starateljstvo, pojačani nadzor, opservacija). U njemu se spominju sljedeće ustanove socijalne skrbi: domovi za djecu i mlade, ustanove za djecu i mlade s poremećajima u ponašanju, ustanove za djecu, mlade i odrasle sa smetnjama u psihofizičkom razvoju, ustanove za odrasle – društveno neprihvatljivog ponašanja te ustanove za odrasle.

Valja napomenuti kako je pravo na stalnu novčanu pomoć imala samo osoba potpuno nesposobna za rad, koja nema dovoljno sredstava za uzdržavanje. Iznimno su samo nezaposlene majke u vrijeme trudnoće i samohrane majke imale pravo na stalnu novčanu pomoć. U odnosu na ranije razdoblje povećan je standardni iznos stalne novčane pomoći, koja je za osobu bez prihoda iznosila najmanje 40% minimalne plaće propisane republičkim propisom.

Potkraj 1970-ih i početkom 1980-ih nastupaju veliki poremećaji u ekonomskom životu zemlje (ogroman trgovinski deficit, inozemni dug, inflacija, nestanak uvozne robe s tržišta, prekidi proizvodnje, uvođenje racionirane opskrbe deficitarnim proizvodima, teškoće u zapošljavanju, nagli pad životnog standarda). Ovakvo ekonomsko stanje moralo se odraziti i na sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi. Od 1980. do 1985. godine raste broj radnika i umirovljenika među korisnicima jednokratnih novčanih pomoći, iako trend kretanja korisnika stalnih novčanih pomoći nije bio tako intenzivan kako se očekivalo s obzirom na ekonomsku situaciju (*Socijalni rad – Glasnik*, 16/1987.). Očito je ovakav trend bio rezultat ograničenih materijalnih mogućnosti sustava socijalne pomoći i skrbi, a ne objektivnih potreba socijalno ugrožene populacije. U prilog navedenog svjedoči podatak kako se centrima počinju obraćati osobe koje po tadašnjem Zakonu o socijalnoj zaštiti nisu ispunjavale uvjete za socijalnu pomoć: zaposleni s malim primanjima, umirovljenici, privremeno nezaposleni (Informacija o stanju djelatnosti i novim pojavnim oblicima u socijalnoj zaštiti, 1985.).

Javlja se problem zaštite starijih poljoprivrednih kućanstava. Zbog trenda rasta maloljetničke delinkvencije i ovisnosti među mladima, sve je veća potreba za uslugama institucija otvorenog i poluotvorenog tipa. Nedostaje otvorenih institucija koje bi se bavile rehabilitacijom djece i mladih. Posebice su malobrojne adekvatne institucije za odrasle te za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju.

##### *5. Od programa ekonomske stabilizacije do demokratskih promjena (1984.–1990.)*

Razdoblje druge polovice 1980-ih godina također je bilo obilježeno daljnjim pogoršanjem životnog standarda stanovništva. Velik broj građana nije bio u sta-

nju svojim prihodima zadovoljiti osnovne životne potrebe. Sustav socijalne pomoći i skrbi našao se pred velikim izazovima. Mnogi počinju govoriti o “novim pojavnim oblicima socijalne ugroženosti”, koji pogadaju poglavito tri skupine koje su dotada bile vrlo slabo zastupljene među korisnicima socijalne pomoći: zaposlenici koji zbog niskih plaća ne mogu osigurati minimum životnih potreba, privremeno nezaposleni koji dobivaju preniske naknade te umirovljenici s najnižim mirovinama (*Socijalni rad – Glasnik*, 15/1987.; 18/1988.; 21/1988.). Financijska sredstva namijenjena socijalnoj pomoći i skrbi nisu odgovarala opsegu potreba, jer ta sredstva nisu bila predviđena za zadovoljavanje potreba zaposlenih, nezaposlenih i umirovljenika, već se očekivalo da oni svoje potrebe rješavaju kroz rad i zapošljavanje te mirovinsko i invalidsko osiguranje.

Na zakonodavnoj razini, godine 1983. usvojen je novi Zakon o socijalnoj zaštiti, koji se počeo primjenjivati od početka 1984. godine. Ovaj Zakon također razlikuje opće potrebe od osobnih i zajedničkih potreba. U novom su zakonu smanjene obveze općina i Republike u pogledu općih potreba (Republika je zadržala samo dvije obveze: osiguranje izvršenja odgojne mjere prema maloljetnicima i osiguranje sredstava za izgradnju i adaptaciju objekata u kojima se izvršava mjera upućivanja u odgojnu ustanovu). U tom je smislu zakon iz 1983. predstavljao daljnji korak u prenošenju poslova socijalne pomoći i skrbi na lokalnu zajednicu (općinu). Centri za socijalni rad osnivaju se za područje općina, iako su mogli biti osnovani i za područja dviju ili više općina.

Ovaj zakon uvodi novinu u tome što starijim poljoprivrednim kućanstvima, čiji su članovi nesposobni za poljoprivredno privređivanje i ne mogu steći socijalnu sigurnost na drugi način, omogućuje ostvarivanje prava na stalnu novčanu po-

moć pod uvjetom da prenesu zemljište ili drugu imovinu u društveno vlasništvo.

Zakon o socijalnoj zaštiti iz 1983. predviđa veći broj oblika novčanih pomoći (stalne, privremene, jednokratne i druge novčane pomoći), te prvi put uvodi ekvivalentnu skalu za korisnike stalne novčane pomoći. Stalna novčana pomoć, na koju i dalje pravo imaju samo posve radnesposobne osobe bez neophodnih sredstava za život, nije smjela iznositi manje od 30% prosječne plaće radnika u protekloj godini (za dvočlano kućanstvo ona je iznosila 42% prosječne plaće, za tročlano 54%, a za četveročlano 66% prosječne plaće iz prošle godine).

Glavni problemi socijalne pomoći i socijalne skrbi u razdoblju između 1984. i 1990. godine jesu sljedeći (*Socijalni rad – Glasnik*, 17/1987.; 18/1988.):

1. stalne novčane pomoći bile su ispod zakonom utvrđenog minimuma (u velikom broju općina bile su tako niske da korisnici nisu mogli podmiriti čak ni troškove režija i stanovanja). Zbog nepovoljnih kretanja na području životnog standarda građana, usvojen je Zakon o izmjenama Zakona o socijalnoj zaštiti (NN, 55/1986.), koji nalaže obvezno usklađivanje visine stalne novčane pomoći s prosječnom plaćom iz prošloga polugodišta umjesto s prosječnom plaćom iz prošle godine. Međutim, unatoč zakonskim regulama, isplaćivana pomoć često je bila ispod propisanog minimuma. Naprimjer, od 108 općina u trećem kvartalu 1987. godine, svega njih 33 (oko 30%) isplaćivalo je socijalnu pomoć na razini zakonskog minimuma ili više (*Socijalni rad – Glasnik*, 17/1987.), dok je u istom kvartalu 1988. godine taj postotak bio 22,5% (*Socijalni rad – Glasnik*, 21/1988.);

2. pomoći kasne i po nekoliko mjeseci;

3. produbljuju se razlike između pojedinih općina glede razine socijalne pomoći i skrbi (rast horizontalne nejednakosti);

4. povećava se broj jednokratnih pomoći namijenjenih kako postojećim korisnicima tako i skupinama izvan sustava socijalne pomoći i skrbi (umirovljenicima, nezaposlenima);

5. sve su češći slučajevi izostanka osiguranja sredstava za financiranje općih potreba na razini općine;

6. posebno je bilo nezavidno stanje u mnogim institucijama socijalne skrbi (čak se raspravljalo o zatvaranju petnaestak objekata u kojima su uvjeti boravka i zaštite bili posve neadekvatni). Evidentan je i nedostatak kapaciteta za smještaj starijih osoba i invalida.

Kako su se problemi u socijalnoj pomoći i skrbi gomilali, Sabor je u rujnu 1988. godine donio Program socijalne sigurnosti u uvjetima ekonomske stabilizacije i strukturnog prilagođavanja privrede, dok je vlada krajem iste godine usvojila Prijedlog aktivnosti za utvrđivanje i provođenje modela zaštite životnog standarda socijalno ugroženog stanovništva (*Socijalni rad – Glasnik*, 22/1989.). Glavno nastojanje ovog modela sastojalo se u tome da se odredi jedinstvena lista socijalnih prava i oblika pomoći, čiji je cilj zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Ta lista prava i oblika nazvana je "socijalnim minimumom". U koncept socijalnog minimuma bilo je uključeno 11 prava i oblika pomoći iz 6 sustava: zapošljavanje, mirovinsko i invalidsko osiguranje, društvena briga o predškolskoj djeci, stanovanje, socijalna pomoć i socijalna skrb, potrošnja električne energije. U sklopu socijalne pomoći i skrbi socijalni minimum je obuhvatio tri prava: stalnu novčanu pomoć, privremenu novčanu pomoć te oslobađanje od plaćanja troškova prehrane za vrijeme dnevnog boravka u ustanovama socijalne skrbi. Predloženi su iznosi socijalnog minimuma za kućanstva različite veličine. Osim toga, zbog pogoršane ekonomske situacije, početkom 1990. godine eksplicitno je navedeno kako treba



redefinirati postojeće oblike socijalne pomoći i skrbi, te da je u tom smislu nužno predvidjeti novčane pomoći za radnosposobne osobe.

### 3.2. Socijalna pomoć i socijalna skrbi u postsocijalističkom razdoblju

#### 1. Od demokratskih promjena do Socijalnog programa (1990.-1993.)

Početak 1990-tih nastavlja se ekonomska i socijalna kriza. Nakon demokratskih promjena (1990.) i dalje raste udio stanovništva koje nije u mogućnosti osigurati zadovoljavanje svojih osnovnih životnih potreba. Središnji je problem u tome što u socijalno-ugrožene ulazi sve više radnosposobnih pojedinaca, koji nisu mogli ostvariti sigurnost kroz redovne oblike socijalne pomoći i skrbi. Trajni oblici pomoći bili su namijenjeni posve radnesposobnima, a privremene ili jednokratne pomoći nisu bile dovoljne da bi se njima riješili nastali socijalni problemi (Balaband, 1994.).

Stanje u sustavu socijalne pomoći i skrbi početkom devedesetih bilo je regulirano naslijeđenim Zakonom o socijalnoj zaštiti iz 1983. godine te njegovim izmjenama i dopunama (NN, 3/1984., 55/1986., 42/1990., 19/1991.). Brojne dopune i izmjene govore o novim i naraslim problemima kojima se sustav socijalne pomoći i skrbi morao prilagođavati. Spomenutim propisima bili su definirani oblici, prava, ustrojstvo, korisnici socijalne pomoći i skrbi, kao i druga važna pitanja ove djelatnosti. S obzirom da oskudna sredstva socijalne pomoći/skrbi nisu bila dostatna za zadovoljavanje sve brojnijih zahtjeva za pomoći, kako bi se zaštitilo osiromašeno stanovništvo uvedena je prije demokratskih promjena nova vrste novčane naknade, koja se zvala socijalni minimum. Njezin značaj bio je u tome što korisnici ove naknade nisu morale biti radnesposobne osobe (ali se od radnosposob-

nih pojedinaca očekivao aktivan odnos prema radu, tj. nisu smjeli odbiti odgovarajući posao i morali su se redovito prijavljivati službi za zapošljavanje). Osim toga, socijalni minimum nije bio namijenjen pojedincu već kućanstvu (visina pomoći i imovinski cenzus ovisili su o broju članova kućanstva). Socijalni minimum predstavljao je službenu granicu siromaštva ispod koje su sve obitelji imale pravo na pomoć. Jedna od manjkavosti socijalnog minimuma bila je u tome što on nije bio osjetljiv na specifična obilježja članova kućanstva, već je uzimao u obzir samo broj članova (naime, pojedina su obilježja članova mogla rezultirati povećanim izdacima kućanstva, unatoč istom broju članova).

Dodatne poteškoće na socijalnom planu u 1991. i 1992. godini uzrokovao je rat. Pored materijalnih razaranja, gospodarskih šteta i ljudskih žrtava, rat je pridonio daljnjem pogoršavanju životnog standarda (s materijalnom oskudicom i financijskom nesigurnošću suočila se znatna većina hrvatskih građana). Osim toga, Hrvatska se morala brinuti o velikom broju prognanika i izbjeglica (početkom 1992. godine oni su činili 15% hrvatskog stanovništva). Postojeći sustav pomoći i skrbi teško je (s oskudnim državnim sredstvima) uspijevao odgovoriti na potrebe osiromašenog stanovništva čak i na onim područjima koja nisu bila izravno zahvaćena ratom. Nedovoljno ekipirane socijalne službe, koje su na lokalnoj razini morale skrbiti o prognanicima i izbjeglicama, teško su uspijevale obavljati stručne poslove. Stoga je krajem 1991. godine formiran Ured za prognanike i izbjeglice pri Vladi RH, čime su uspostavljena dva paralelna sustava koja su se bavila socijalnougroženom populacijom. Ratni i tranzicijski problemi uvjetovali su širu ulogu države, koja je morala preuzeti odgovornost za rješavanje najvažnijih socijalnih problema (*Socijalni razvoj Republi-*

ke Hrvatske, 1994.). No osim države, važnu ulogu u ublažavanju socijalne situacije u ovom razdoblju imaju domaće i inozemne humanitarne organizacije. One su preuzele dio poslova iz područja socijalne pomoći i skrbi. S obzirom da Hrvatska, usprkos nastojanjima, nije uspijevala kroz postojeći sustav socijalne pomoći i skrbi zadovoljiti povećane potrebe socijalno-ugroženog stanovništva, Vlada je morala poduzeti mjere prijelaznog karaktera, koje su trebale učinkovitije zaustaviti ili ublažiti nepovoljne socijalne trendove. Svaka-ko je ključna mjera u ovom pogledu bila donošenje *Socijalnog programa*.

## 2. Od Socijalnog programa do primjene Zakona o socijalnoj skrbi (1993.–1998.)

Osiromašenje i izraženi pad životnog standarda većine građana u ratnim prilikama (korisnika naknada socijalne pomoći, ali i nezaposlenih, umirovljenika, zaposlenih), nagnali su Vladu RH da 1993. godine usvoji *Socijalni program*, a kasnije dopune i izmjene tog programa. Naprimjer, prosječna primanja u 1993. godini bila su na razini trećine njihove realne vrijednosti iz 1990. godine. Za podmirenje samo troškova prehrane i stanovanja bilo je potrebno gotovo 3 prosječne plaće, a oko 60% zaposlenih primalo je ispodprosječnu plaću (Jurčević, 1996.). Za *Socijalni program* može se kazati da je bio "hitan, interventan i ciljani te da mu je glavna zadaća zaštititi socijalno najugroženije dijelove pučanstva na razini podmirjenja osnovnih životnih potreba – sukladno općem stupnju životnog standarda i materijalnim mogućnostima društva" (Jurčević, 1994.:67). Program je obuhvaćao niz intervencija koje nisu bile ograničene samo na socijalnu pomoć i skrb već i na druga područja socijalne sigurnosti, kao što su zapošljavanje, mirovinsko i invalidsko osiguranje, dječji doplatak.

Zahvaljujući *Socijalnom programu* uvedeno je više novina u sustav socijalne pomoći i skrbi. Prilikom utvrđivanja socijalne ugroženosti kućanstava polazilo se od razine propisanoga socijalnog minimuma, ali ona nije bila jedini kriterij. Stručni radnici u socijalnim službama dobili su diskrecijsku ovlast da procjenjuju stupanj ugroženosti svakoga kućanstva ovisno o njegovim ukupnim imovinskim, stambenim, zdravstvenim i drugim prilikama. Tako su, naprimjer, kućanstva koja imaju predškolsku ili školsku djecu, bolesne i hendikepirane članove, mogla ostvariti pravo na neki oblik pomoći ili skrbi u okviru ovoga programa, iako su imala istu visinu prihoda kao i druga kućanstva iste veličine, ali bez školske djece, bolesnih ili invalidnih članova. Osim toga, socijalno ugrožena kućanstva mogla su ostvariti pravo na više različitih oblika pomoći radi zadovoljenja životnih potreba. *Socijalni program* je uveo socijalnu iskaznicu koja je služila kao identifikacijski dokument prilikom dokazivanja statusa i stjecanja prava na korištenje različitih oblika humanitarne pomoći. U pojedinim područjima, socijalnom je iskaznicom bilo 1993. godine obuhvaćeno od 1,2% do 17,7% stanovništva (u prosjeku 5,4% za cijelu Hrvatsku).

Socijalni je program osiguravao pomoć najugroženijim segmentima stanovništva kroz postojeće mjere socijalne pomoći/skrbi te kroz nove ili dopunske mjere. Postojeće su mjere uključivale naknadu za socijalni minimum, stalnu, privremenu i jednokratnu novčanu pomoć, naturalnu pomoć, doplatak za pomoć i nje- gu, pomoć i njegu u kući, novčanu pomoć za opremu djeteta, smještaj u ustanove socijalne skrbi ili u hraniteljske obitelji. Nove su mjere predstavljale dogradnju dotadašnjeg sustava socijalne pomoći i skrbi, a bile su namijenjene kako osobama i kućanstvima koja ne primaju pomoć tako i onima koja već koriste druge nak-

nade iz sustava socijalne pomoći/skrbi (ako njihove prilike tako zahtijevaju). Takve su mjere bile jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća (vode, plina, grijanja itd.), subvencije za kupnju kruha i mlijeka, jednokratna novčana pomoć izravno korisniku za nabavu ogrjeva, pomoć u hrani, odjeći, obući i drugim materijalnim dobrima.

Pri provedbi ovoga programa nastojalo se uključiti sve aktere koji su zainteresirani za socijalnu djelatnost. Tako je bilo predviđeno da se određeni slučajevi odlučivanja prenesu na lokalne zajednice, posebice kada se radi o diskrecijskim odlukama glede naknada u novčanom ili naturalnom obliku. U tu su svrhu osnovana socijalna vijeća u jedinicama lokalne samouprave, koja su davala mišljenja i odlučivala, u suradnji s centrima za socijalnu skrb, o dodjeli različitih oblika pomoći. Pored toga, treba istaknuti da je zahvaljujući *Socijalnom programu* uspostavljena suradnja s određenim humanitarnim organizacijama vjerskih ili drugih pravnih osoba koje su prikupljale i raspodjeljivale humanitarnu pomoć. Posebno mjesto u toj suradnji zauzeli su Hrvatski Crveni križ i Hrvatski Caritas, koji su izravno sudjelovali u provedbi *Socijalnog programa* (dodjeljivali su pomoć osobama koje im je upućivao centar za socijalni rad). Tamo gdje su spomenute organizacije imale prikladne kapacitete nisu se osnovali socijalno-oposkrbni centri (radi distribucije materijalnih dobara i paketa životnih namirnica). Međutim, znatno je slabija suradnja ostvarena s drugim humanitarnim organizacijama (čak je bilo javno osuđivano sudjelovanje u radu nekih inozemnih nevladinih organizacija). Ipak, *Socijalni program* je proširio područje solidarizma u ratnim i poluratskim okolnostima te je odigrao pozitivnu ulogu time što je mjerama socijalne pomoći i skrbi obuhvatio veći dio socijalno-ugro-

ženog stanovništva i povećao razinu socijalnih naknada (Jurčević, 1996.).

Iako je *Socijalni program* osigurao zaštitu većem broju kućanstava koja su živjela u teškim materijalnim prilikama, pravo istog kućanstva da dobije veći broj oblika pomoći radi iste namjene (zadovoljenja osnovnih životnih potreba), otežavalo je rad socijalnih službi i doprinosilo postojanju nedovoljno transparentnog sustava socijalne pomoći i skrbi. Zato je i novi zakon o socijalnoj pomoći i skrbi trebao pojednostaviti i racionalizirati strukturu davanja te izbjeći dodjelu različitih vrsta pomoći za istu namjenu.

### 3. Od primjene Zakona o socijalnoj skrbi do njegovih izmjena (1998.-2001.)

Nesumnjivo da je ključni dokument u ovom razdoblju bio Zakon o socijalnoj skrbi, koji je usvojen 1997. godine, a stupio na snagu početkom 1998. godine. Ovaj je zakon praktički predstavljao prelazak od ratnog na mirnodopski sustav socijalne pomoći i skrbi (*Mirovinski sustav i socijalna skrb*, 2002.). O potrebi izrade novih propisa u socijalnoj pomoći i skrbi raspravljalo se već od početka 1990-ih godina, ali je prevladalo mišljenje kako normativna rješenja u ovoj domeni uvelike ovise o normativnom ustrojstvu drugih podsustava socijalne sigurnosti, pa je socijalnu pomoć i skrb potrebno regulirati tek nakon reformi u drugim područjima socijalne sigurnosti (Balaband, 1994.).

Zakon o socijalnoj skrbi uveo je značajne promjene u sustav socijalne pomoći i skrbi. Prije svega, transformacija drugih sustava socijalne sigurnosti (mirovinskog i zdravstvenog sustava) rezultirala je zahtjevom da se ti sustavi oslobode socijalno-zaštitnih elemenata, koji se sada usmjeravaju ili prema tradicionalnim formama solidarnosti (obitelj, lokalna zajednica) ili prema državnom sustavu socijal-

ne pomoći i skrbi. S druge strane, Zakon o socijalnoj skrbi poseban naglasak stavlja na donekle zanemareno načelo supsidijarnosti, tj. da pojedinci i njihove obitelji moraju preuzeti primarnu ulogu za vlastitu socijalnu sigurnost. Načelo supsidijarnosti usmjereno je na smanjenje socijalne ovisnosti o državi (koja se u nas uvriježila) te na poticanje aktivnijeg odnosa građana i lokalnih razina društva u socijalnoj domeni. Međutim, teško je bilo ostvariti načelo supsidijarnosti u situaciji kada su ingerencije i resursi lokalnih razina bili vrlo ograničeni, pa je ovo načelo bilo primarno usmjereno na jačanje unutarobiteljske potpore.

Značajne su se promjene dogodile u oblicima i programima socijalne pomoći i socijalne skrbi. Posebna je pažnja posvećena savjetodavnom radu i programiranoj pomoći koju stručni radnici pružaju pojedincima ili obiteljima s teškoćama. Krizni ili otegotni uvjeti u kojima žive obitelji pogoduju pojavama kao što su obiteljsko nasilje, zanemarivanje djece, maloljetnička delinkvencija, ovisnosti, problemi povezani s bolešću, starošću itd. U prevladavajućim spomenutih teškoća nezabilazan je stručni rad koji uključuje informiranje, savjetovanje i drugo stručno pomaganje.

Zakon je ukinuo neke stare oblike pomoći i zamijenio ih novima. Tako je pomoć za uzdržavanje, koja je zamijenila nekadašnju naknadu za socijalni minimum te stalnu i privremenu novčanu pomoć, postala osnovnim programom socijalne pomoći. U odnosu na ranija rješenja, novost je u tome što se prilikom određivanja visine pomoći za uzdržavanje uzimaju u obzir različita obilježja članova obitelji, kao što su dob, duševno ili tjelesno oštećenje, potpuna radna nesposobnost, trudnoća, samohrano roditeljstvo. Pored pomoći za uzdržavanje, uvodi se novo pravo – osobna invalidnina, koja je namijenjena hendikepiranim osobama.

Korisnici socijalne pomoći dobili su i druga prava: pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratnu novčanu pomoć, doplatka za pomoć i njegu, pomoć i njegu u kući, skrb izvan vlastite obitelji i druge oblike pomoći. Zakonom su predviđene i nove ustanove u socijalnoj skrbi, kao što su domovi socijalne skrbi (pružanje skrbi izvan obitelji za djecu, tjelesno i mentalno oštećene te stare i nemoćne osobe) i centri za pomoć i njegu u kući (pružanje usluga bolesnima, starima, tjelesno ili mentalno oštećenim osobama u njihovim kućama).

Često se novi Zakon o socijalnoj skrbi smatra početkom decentralizacije sustava socijalne pomoći i skrbi. Dotada je sustav socijalne pomoći/skrbi bio visoko centraliziran, kao i drugi socijalni sustavi u Hrvatskoj. Socijalna pomoć i skrb bila je gotovo u potpunosti financirana iz državnog proračuna. Istina, lokalne su jedinice i prije imale mogućnost, ali ne i obvezu da kroz vlastita sredstva unapređuju socijalnu pomoć i skrb. Zakon iz 1997. godine propisao je da jedinice lokalne samouprave imaju obvezu potrošiti dio svojih sredstava za potrebe socijalne pomoći i skrbi na svom području. Predviđeno je da općine i gradovi izdvajaju minimalno 5% svojih prihoda poglavito namijenjenih za podmirenje troškova stanovanja. Međutim, u narednih nekoliko godina učinjeni su vrlo mali pomaci na planu decentralizacije. Središnja država je i dalje financirala preko 95% izdataka socijalne pomoći i skrbi (Šućur, 2001.). Lokalne su jedinice u prosjeku izdvajale samo oko 3% prihoda, a prikupljena sredstva često se nisu koristila u svrhu za koju su bila namijenjena, nego su trošena arbitrarno, nerijetko i radi stjecanja političkih poena (Bežovan i Zrinščak, 2001.).

Naposljetku, valja primijetiti da je Zakon o socijalnoj skrbi otvorio i proširio mogućnosti djelovanja privatnih i nevladinih organizacija u socijalnom sektoru.



Tako je utvrđeno da domove socijalne skrbi i centre za pomoć i njegu mogu osnivati, osim Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave, vjerske organizacije te druge domaće ili strane pravne i fizičke osobe. Dostupni podaci upućuju da su nevladine organizacije, trgovačka društva i fizičke osobe dosada pokazale najveći interes za osnivanjem domova umirovljenika ili staračkih domova (Jurčević, 1999.). Pretpostavka je da privatne i neprofitne inicijative mogu doprinijeti deinstitutionalizaciji socijalne skrbi. U ovom pogledu treba istaći raširenost instituta udomiteljstva u nekim dijelovima Hrvatske, kojemu je Zakon dao novi poticaj, omogućujući udomitelju da ostvari status osobe koja obavlja socijalnu skrb kao profesionalnu djelatnost.

#### *4. Socijalna pomoć i socijalna skrb nakon izmjena Zakona o socijalnoj skrbi (2001.)*

Sada se nalazimo na početku nove faze razvoja socijalne pomoći i skrbi nakon demokratskih promjena. Kao događaj koji je predstavljao početak ove faze možemo označiti usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi iz 2001. godine. Glavna intencija izmjena i dopuna bila je u daljnjoj postupnoj decentralizaciji sustava socijalne pomoći i skrbi. Zasad je ta decentralizacija svedena na financiranje sustava i na promjenu osnivačkih prava. Predviđeno je da jedinice lokalne samouprave sudjeluju u financiranju troškova centara za socijalnu skrb (kroz fiskalnu preraspodjelu sredstava u korist lokalnih zajednica). Također, jedinice lokalne samouprave sudjeluju u tijelima koja upravljaju centrima za socijalnu skrb (upravna vijeća) i utječu na izbor i razrješenje ravnatelja centara. Osim toga, područne i lokalne jedinice preuzele su osnivačka prava nad domovima za stare i nemoćne osobe. U ovom trenutku, s obzirom da se radi o novoj razvojnoj

etapi socijalne pomoći/skrbi, teško je predvidjeti tempo i dosege decentralizacije, kao i razvoj drugih komponenti sustava socijalne pomoći i skrbi.

#### **4. SOCIJALNA POMOĆ I SKRB PRED IZAZOVIMA REFORMI**

Socijalna pomoć i skrb u Hrvatskoj suočavaju se s izazovima tranzicije, tako da ekonomske i društvene promjene determiniraju i promjene u socijalnom sektoru. Zapravo, promjene u socijalnom sektoru uzrokovane su novom strategijom društvenog razvoja, koja nastoji smanjiti socijalne troškove i ulogu države u socijalnom području, a povećati ulogu tržišta, obitelji i civilnog društva. Od građana se očekuje da preuzmu veću odgovornost za svoju socijalnu sigurnost. Ova nastojanja čine dio transformacije nazvane "od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi" (Puljiz, 2001.).

Sadašnji sustav socijalne pomoći i skrbi ima niz nedostataka, od kojih se najčešće izdvajaju sljedeći: netransparenčnost sustava (manjkave informacije o socijalnoj situaciji te korisnicima i učincima programa), slaba informiranost građana o njihovim socijalnim pravima, nepostojanje dovoljno objektivnih kriterija za provedbu i evaluaciju programa, prevelika centralizacija i slaba prilagođenost sustava lokalnim potrebama, pretjerana institucionalizacija, slaba suradnja s neprofitnim organizacijama, nedovoljna učinkovitost sustava u pogledu integracije siromašnih u društvo i tržište rada, nedovoljna stručna ekipiranost i educiranost (*Mirovinski sustav i socijalna skrb*, 2002.).

Dakle, problemi u sustavu socijalne pomoći i skrbi upućuju na nužne reforme, koje bi trebale doprinijeti njegovoj učinkovitosti i demokratizaciji. Stoga su predviđene brojne kratkoročne i dugoročne mjere u pravcu jačanja adekvatne mreže socijalne pomoći i skrbi, od kojih upućujemo na sljedeće.

1. Povećati transparentnost sustava i bolju informiranost građana. Nažalost, u Hrvatskoj još uvijek slabo poznajemo socijalnu situaciju, mnogi socijalni problemi ili nisu uopće ili su nedovoljno istraženi. Samo da spomenemo da je prvo nacionalno istraživanje siromaštva provedeno tek 1998. godine (World Bank, 2000.). Nedostaju osnovni podaci o opsegu i prirodi siromaštva, a tek predstoji službeno definiranje siromaštva, kao i razvoj strategija za ublažavanje i suzbijanje siromaštva (Šućur, 2001.). Stoga je potrebno sustavnije istraživati socijalne probleme i provoditi komparativna istraživanja, s namjerom formuliranja adekvatnih mjera te prikupljati opsežnije i preciznije informacije o korisnicima. Drugim riječima, nužna je informatizacija sustava socijalne pomoći i skrbi te promjene u načinu prikupljanja podataka.

Posebno treba raditi na povećanju razine opće informiranosti o socijalnim pravima. Mnoga se socijalna prava ne koriste upravo zbog neznanja i nepoznavanja prava, ali i zbog složenih procedura, stigmatizacije, niske razine obrazovanja (Šućur, 2000.b). Zato valja povećati razinu znanja korisnika o socijalnim pravima kroz aktivnosti centara za socijalni rad i nevladinih organizacija. Također, veću je pažnju potrebno posvetiti nadzoru nad primjenom socijalnih prava.

2. Uspostaviti čvršće i objektivne kriterije za korištenje prava u socijalnoj pomoći i skrbi. Važno bi bilo definirati službenu liniju siromaštva, koja bi se temeljila na nekom od koncepta apsolutnog siromaštva, a ne na arbitrarnim odlukama vlasti. Potrebno je pravodobno usklađivati visine naknada socijalne pomoći s inflacijom ili s rastom troškova života.

3. Decentralizirati socijalnu pomoć i skrb. Naš sustav socijalne pomoći i skrbi dosada je bio visoko paternalistički, s minornom ulogom lokalnih sredina. No već su učinjeni mali koraci na planu njegove

decentralizacije. Na primjer, naknada za podmirenje troškova stanovanja financira se iz sredstava lokalnih jedinica, osnivačka prava za neke institucije socijalne skrbi prenijeta su na niže razine vlasti, jedinice lokalne samouprave financiraju dio tekućih troškova centara socijalne skrbi i sudjeluju u upravljanju centrima. Decentralizacija bi trebala otvoriti put različitim akterima u sektoru socijalne pomoći i skrbi, posebice profitnim i neprofitnim organizacijama. Decentralizacija podrazumijeva promijenjenu ulogu države u socijalnoj pomoći i skrbi (smanjiti ulogu države tamo gdje jednako efikasne ili efikasnije mogu biti niže razine vlasti, organizacije civilnog društva ili privatni sektor). Međutim, to ne znači lišavanje države njezinih odgovornosti, osobito u slučajevima kada niže razine društva nisu u stanju pružati odgovarajuće usluge, zadovoljiti osnovne potrebe ili kada bi (uslijed decentralizacije) neke socijalne skupine morale iskusiti ograničenje pristupa socijalnim uslugama (posebice zbog privatizacije).

Decentralizacija sa sobom nosi i određene opasnosti. Valja imati na umu da decentralizacija može narušiti načela teritorijalne i socijalne pravde. Načelo socijalne pravde može biti dovedeno u pitanje kroz povećavanje regionalnih nejednakosti, odnosno uvođenjem različitih kriterija prilikom ostvarivanja prava na naknade, a što može ovisiti o financijskim i materijalnim mogućnostima jedinica lokalne samouprave. Da bi se spriječile spomenute negativne posljedice decentralizacije, važno je da država ustanovljava minimalne standarde i pomaže financijski slabije teritorijalne jedinice.

4. Deinstitutionalizirati socijalnu skrb. Deinstitutionalizacija bi primarno trebala povećati socijalnu integraciju ili uključivanje onih skupina koje imaju posebne potrebe. Ideja se sastoji u tome da te skupine, ako je moguće, nastave živjeti u do-

sadašnjem socijalnom okružju, u okviru svojih obitelji ili lokalnih sredina (umjesto da su podvrgnute bezličnom institucionalnom životu), što bi doprinijelo kvaliteti njihova života. Deinstitutionalizacija je usko povezana s konceptom inkluzije ili uključivanja (Zovko, 1999., 2000.; Teodorović i Bratković, 2001.). Ovaj integracijski koncept pretpostavlja uključivanje vrlo različitih aktera u integracijski proces: osoba s teškoćama u razvoju i njihovih obitelji, drugih članova zajednice, službi socijalne skrbi, zdravstva, obrazovanja itd. Na ovaj se način u samoj zajednici stvaraju uvjeti za rehabilitaciju i integraciju.

Deinstitutionalizacija, koja je prisutna u svijetu u posljednjih dvadesetak godina, usmjerena je prema ukidanju velikih institucija za smještaj i rehabilitaciju osoba s teškoćama u razvoju. U Hrvatskoj se zasada razvija nekoliko alternativa institucionalnom smještaju. Osim osnivanja klubova i centara za skupine sa specifičnim obilježjima i potrebama, dvije su glavne alternative udomiteljstvo i stambene zajednice. Udomiteljstvo se sve više koristi kao rješenje za djecu bez adekvatne roditeljske skrbi, dok je relativno malen broj osoba s poteškoćama u razvoju smješten u udomiteljskim obiteljima. Stambene zajednice također su namijenjene djeci i mladima bez roditeljske skrbi ili s poremećajima u ponašanju, ali i osobama s teškoćama u razvoju.

5. Nova integrativna uloga socijalne pomoći na tržištu rada i u društvu. U europskim zemljama sve je izraženiji zahtjev da socijalna pomoć treba direktno utjecati na ponašanje korisnika pomoći. Drugim riječima, socijalna bi pomoć trebala jamčiti ne samo zadovoljavanje osnovnih životnih potreba već i poticati "mjere reintegracije u društvo".

Neke zemlje nastoje pretvoriti socijalnu pomoć u recipročni transfer koji bi uključivao ne samo prava nego i obveze

korisnika pomoći. Najpoznatiji primjeri ovakvih nastojanja mogu se naći u Francuskoj i Belgiji, u kojima se potpisuju "ugovori o socijalnoj integraciji" između vlasti i korisnika. U Švicarskoj je aktualna ideja "kontradoprinos", koja također implicira zahtjev da korisnik pomoći treba "uzvratiti" na dobivenu pomoć svojom određenom aktivnošću (Tecklenburg, 1997.). U literaturi se spomenuta nastojanja najčešće opisuju kao primjeri tzv. *workfare* politike.

Ključno je pitanje pritom poimanja uloge kontradoprinos. Ako on predstavlja samo kaznu za korisnika ili njegovo "vraćanje duga" društvu, onda korisnik teško može biti zainteresiran za takvu aktivnost (koja može biti korisna za društvo, ali i posve beskorisna). U ovom slučaju *workfare* projekti, kao što pokazuju iskustva nekih zemalja, mogu uzrokovati pojavu "sekundarnog sivog tržišta rada". Ako bi u ideji kontradoprinos naglasak bio na participaciji i integraciji korisnika u tržište rada i u društvo, onda bi aktivnosti koje on obavlja trebale imati određeni status i društveno priznanje.

*Workfare*-programi Hrvatskoj su zanimljivi zbog činjenice da velik postotak korisnika pomoći čine radnosposobne osobe. Hrvatska već ima određena iskustva s *workfare*-projektima na državnoj razini (Kerovec, 2000.) te na razini nekih lokalnih (gradskih) sredina (Bežovan i Zrinščak, 2001.).

## 5. ZAKLJUČAK

Hrvatski sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi počinje se oblikovati šezdesetih godina prošloga stoljeća. Od tada se poslovi pomoći i skrbi odvajaju od upravnih poslova, osnivaju se samostalne ustanove koje se bave socijalnom problematikom (centri za socijalni rad) i usvajaju se prvi zakonski propisi koji nastoje cjeloviti regulirati socijalnu djelatnost. Postupno se povećava stupanj stručne ospo-

sobljenosti službenika koji obavljaju poslove socijalne pomoći i skrbi.

U značajnom dijelu socijalističkog razdoblja područje socijalne pomoći i skrbi bilo je zanemareno zbog političko-ideoloških razloga i dominacije ekonomske sfere nad svim drugim sferama društvenog života. Umjesto države, poduzeća su preuzela socijalne funkcije. Stoga nije iznenađujuće da se sustav socijalne pomoći i skrbi kontinuirano borio s nestašicom novčanih sredstava unatoč ograničenoj korisničkoj populaciji (radnosposobni nisu mogli ostvarivati prava kroz programe socijalne pomoći). Važnost uloge socijalne pomoći došla je do izražaja u posljednja dva desetljeća 20. stoljeća, u razdoblju ekonomske recesije i neučinkovitosti drugih sustava socijalne sigurnosti te u ratnim i poluratskim vremenima.

U sadašnjem je trenutku važno pitanje kako naknade i usluge unutar socijalne pomoći i skrbi približiti građanima? Tijekom devedesetih godina došlo je do visoke centralizacije socijalnih službi. Takvo stanje posljedica je objektivnih prilika u ratnom i poluratskom vremenu, ali i sustava vlasti koji je nižim razinama društva ostavio vrlo malen stupanj autonomije. Iako je Hrvatska prije 1990. godine

imala decentralizirani sustav socijalne pomoći i skrbi, njegovo ponovno uspostavljanje odvija se vrlo otežano, zbog novog teritorijalnog ustrojstva zemlje i oslabljene lokalne inicijative. Nesumnjivo je da lokalne razine mogu uspješnije organizirati i provoditi programe socijalne pomoći i skrbi, jer bolje poznaju potrebe ljudi i materijalnu situaciju onih koji pretendiraju na pomoć. Pokrenuti proces decentralizacije trebao bi otvoriti znatno veći prostor za djelovanje organizacija civilnog društva kao partnera državnih socijalnih službi.

Od socijalne pomoći očekuje se da poveća i ojača socijalno-zaštitnu mrežu, tj. da proširi svoj obuhvat i zajamči građanima određenu razinu zadovoljavanja temeljnih potreba. Isto tako, raste potražnja za uslugama socijalne skrbi. Korisnici socijalne skrbi često su i korisnici socijalne pomoći. Socijalna skrb, pored brige za određene kategorije osoba, primarno uključuje funkcije rehabilitacije i integracije. Značajna očekivanja u ovom području vezana su za proces deinstitutionalizacije: upravo je kroz deinstitutionalizaciju moguće pružati usluge korisnicima u njihovu lokalnom okruženju, na učinkovit i human način.

## LITERATURA

- Balaband, A. (1994.) U susret novom Zakonu o socijalnoj skrbi, *Revija za socijalnu politiku* 4:375–382.
- Baldock, J. (1998.) The Personal Social Services and Community Care, in: P. Alcock, A. Erskine, M. May (eds) *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2001.) Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti, *Revija za socijalnu politiku* 3–4:239–258.
- Bilandžić, D. (1985.) *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Bošnjak, V. (1973.) Razvoj socijalne zaštite od 1945.–1965. godine, *Socijalni rad* 3–4:5–10.
- Gough, I. (1996.) Social Assistance Regimes in Southern Europe, *South European Society and Politics* 1:1–23.
- Hill, M. (1996.) *Social Policy. A Comparative Analysis*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.



- Informacija o stanju u djelatnosti i novim pojavnim oblicima u socijalnoj zaštiti (1985.), *Socijalni rad* 1-4:3-30.
- Jones, C. (1985.) *Patterns of Social Policy*. London: Tavistock Publications.
- Jurčević, Ž. (1981.) Ekonomski položaj socijalne zaštite u SR Hrvatskoj, *Socijalni rad* 3-4:15-31.
- Jurčević, Ž. (1994.) Socijalni program Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 1:67-82.
- Jurčević, Ž. (1996.) Ostvarivanje Socijalnog programa u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 1:31-44.
- Jurčević, Ž. (1999.) Socijalna skrb u Hrvatskoj u 1998. godini, *Revija za socijalnu politiku* 2:133-146.
- Kerovec, N. (2000.) Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3-4:245-256.
- Matutinović, A. (1962.) Neka aktualna pitanja u vezi s novom organizacijom službe socijalne zaštite, *Socijalni rad* 1-2:23-32.
- Matutinović, A., Delonga, N. (1964.) Opći principi planiranja razvoja socijalne zaštite u SR Hrvatskoj u razdoblju od 1964.-1970., *Socijalni rad* 1-2:4-13.
- Matutinović, A., Visinski, A. (1984.) Centri za socijalni rad, u: M. Škrbić, S. Letica, B. Popović, J. Butković, A. Matutinović (ur.) *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA.
- Mirovinski sustav i socijalna skrb (Hrvatska u 21. stoljeću)* (2002.). Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- Prilog diskusiji o nekim problemima socijalne politike, socijalne zaštite i socijalnog rada (1966.), *Socijalni rad* 1:3-13.
- Puljiz, V. (1990.) Društvene promjene i socijalna politika, *Socijalni rad* 1-2:3-10.
- Puljiz, V. (2001.) Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, *Revija za socijalnu politiku* 1:1-18.
- Pusić, E. (1984.) Socijalna zaštita i društveni razvoj, u: M. Škrbić, S. Letica, B. Popović, J. Butković, A. Matutinović (ur.) *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA.
- Sipos, S. (1997.) *Social Assistance in Hungary*, paper presented at "Human Development Week: Social Assistance and Targeting Panel: Decentralization of Public Services Panel", 26 March, Maryland University, College Park.
- Socijalni rad - Glasnik*, 15/1987., 16/1987., 17/1987., 18/1988., 21/1988., 22/1989.
- Socijalni razvoj Republike Hrvatske (1994.), *Revija za socijalnu politiku* 3:283-289.
- Spicker, P. (1991.) The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community, *Journal of European Social Policy* 1:3-14.
- Šefer, B. (1984.) Socijalna zaštita u koncepciji socijalne politike SFRJ, u: M. Škrbić, S. Letica, B. Popović, J. Butković, A. Matutinović (ur.) *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA.
- Škrbić, M. Socijalna zaštita u suvremenim sistemima socijalne sigurnosti, u: M. Škrbić, S. Letica, B. Popović, J. Butković, A. Matutinović (ur.) *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA.
- Šućur, Z. (2000.a) Socijalna pomoć, u: V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur, S. Zrinščak *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta.
- Šućur, Z. (2000.b) Socijalna pomoć u Hrvatskoj: budući pravci razvoja, *Revija za socijalnu politiku* 3-4:257-271.
- Šućur, Z. (2001.) *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Tecklenburg, U. (1997.) Recent Trends in 'Basic Income Policies' in Switzerland, in: D. Jarré (ed.) *Basic Income Policies in Europe - Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*. Frankfurt: German Association for Public and Private Welfare.
- Teodorović, B., Bratković, D. (2001.) Osobe s teškoćama u razvoju u sustavu socijalne skrbi, *Revija za socijalnu politiku* 3-4: 279-290.
- Wienand, M. (1999.) *The Social System and Social Work in the Republic of Germany*. Frankfurt: German Association for Public and Private Welfare.
- World Bank (2000.) *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington: World Bank.
- Zakon o socijalnoj zaštiti* (1974.). Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o socijalnoj zaštiti* (1984.). Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o socijalnoj skrbi* (1997.). Zagreb: Narodne novine.
- Zovko, G. (1999.) Invalidi i društvo, *Revija za socijalnu politiku* 2:105-117.

Zovko, G. (2000.) Socijalna skrb o invalidima u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3-4:273-287.

Žganec, N. (2000.) Njemački sustav socijalnog osiguranja za njegu, *Revija za socijalnu politiku* 1:55-62.

### Summary

## THE DEVELOPMENT OF SOCIAL ASSISTANCE AND SOCIAL CARE IN CROATIA AFTER WORLD WAR II

Zoran Šućur

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

*The paper deals with the development of the system of social assistance and care in Croatia after World War II. It should be noted that up till now there have been few attempts to examine the development of this system as a whole. Social assistance and social care are analysed as components of an integral system, since in Croatia assistance services are mainly provided within the same system that grants monetary benefits, so that the professional activity of social work is crucial for both social care and social assistance.*

*The author first points out the terminology that has been used in the past fifty years in the sphere of social assistance and care. Three terms were used mostly: social protection, social assistance and social care. The first part of the paper clarifies the meaning of these terms, as well as their wrong usage in the Croatian context. In the second part of the paper the author offers his periodization of the development of social assistance and care after World War II. The author relied on two criteria in this periodization: key economic and political changes in society and legislative changes that considerably influenced the development of social assistance and care.*

*In the end the author outlines challenges of reform that the system of social assistance and care is faced with, emphasising the following measures that could contribute to the efficiency of the system: increasing the level of information of citizens in regards of social rights, establishing solid criteria when realising social rights, decentralisation and deinstitutionalisation, the new role of social assistance in regards of market and social integration. It is expected that social assistance should increase and strengthen social-safety net i.e. expand its scope and guarantee citizens a certain level of satisfaction of basic needs.*

**Key words:** social protection, social assistance, social care, personal social services, decentralisation, deinstitutionalisation.