

Pravci budućeg razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi Republike Hrvatske

UDK: 304:364.01(497.5)

*Ovaj je prilog drugi dio teksta "Reforma sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi", kojeg su autori priredili za dionicu "Mirovinski sustav i socijalna skrb", a u okviru projekta Strategija razvitka Republike Hrvatske: Hrvatska u 21. stoljeću.**

Autori ističu da je u skladu s gospodarskim i socijalnim razvojem nužno izvršiti reformu u socijalnom sustavu. Sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi mora se transformirati sukladno načelima aktivne socijalne države. To znači da treba biti usmjeren na suzbijanje siromaštva i socijalnu integraciju marginalnih socijalnih skupina.

Ključne riječi: socijalna pomoć, socijalna skrb, strategija, razvoj, Hrvatska.

U ratom i tranzicijom obilježenom proteklom razdoblju, sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj je, bez obzira na sve slabosti, odigrao važnu ulogu u održanju temeljne socijalne kohezije u društvu. Tijekom rata razvio se paralelan sustav socijalnog zbrinjavanja: po jednom se sustavu zbrinjavalo prognanike i izbjeglice, koji se sa smanjenjem njihova broja reducirao, a paralelno s njim rastao je redovan sustav u kojega su pristizali novi korisnici koji nisu mogli naći prikladno mjesto na tržištu rada ili pak u drugim sustavima socijalne sigurnosti.

Paralelno s gospodarskim i socijalnim promjenama, u Hrvatskoj je nužno izvršiti reformu u socijalnom sektoru. Sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u tom kontekstu mora se transformirati tako da na novi način, a u skladu s paradigmatom o aktivnoj socijalnoj državi, djeluje na suzbijanju siromaštva, socijalne ugroženosti i isključenosti.

Sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi u odnosu na druge sustave socijalne sigurnosti, pogotovo u kvantitativnim pokazateljima, rezidualnog je karaktera, pa je teško pouzdanije planirati njegov razvoj. U tom pogledu on nije usporediv s mirovinskim sustavom koji se temelji na relativno pouzdanijim parametrima i demografskim projekcijama. Zato smo se u definiranju strategije razvoja ovoga sustava

opredijelili za kvalitativan pristup, ograničavajući se, kako je to uvodno rečeno, na njegove bitne elemente. U našem pristupu prvo ćemo utvrditi slabosti sadašnjeg sustava, što će nam poslužiti kao polazište za definiranje pravaca reforme.

Osnovne su slabosti sadašnjeg sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi:

* netransparentnost sustava; manjkava informacijska i znanstvena podloga o socijalnoj situaciji, odnosno o stvarnim i potencijalnim korisnicima, te o učincima poduzetih mjera;

* nedovoljno prilagođena edukacija djelatnika sadašnjim i budućim potrebama sustava, odsustvo permanentne edukacije; manjak kvalitetnog kadra na ključnim točkama sustava, koji bi bili motorna snaga njegove transformacije;

* slaba informiranost o socijalnim pravima; uslijed toga dolazi do nerazumijevanja, blokada i neučinkovitosti poduzetih mjera u borbi protiv siromaštva i socijalne ugroženosti;

* nedovoljno utemeljeni i promjenljivi kriteriji za utvrđivanje, provedbu i evaluaciju različitih mjera u sustavu;

* prevelika centralizacija sustava iz čega, kao posljedica, proizlazi njegova zatvorenost, rigidnost i neprilagođenost potrebama korisnika i lokalne sredine;

* Tekst je priredila radna skupina u kojoj su sudjelovali Gojko Bežovan, Nada Kerovec, Vlado Puljiz, Borka Teodorović, Zoran Šučur, Gojko Zovko, Siniša Zrinščak i Nino Žganec. Završni tekst redigirali su Vlado Puljiz i Nino Žganec. Ostaje mogućnost izmjene i dopune ovog teksta.

* pretjerana institucionalizacija sustava i slaba suradnja s lokalnim tijelima, privatnim i neprofitnim sektorom;

* nerazvijena preventivna i aktivna funkcija sustava, posebno u pogledu mjera reintegracije korisnika u svijet rada i u društvo.

Polazeći od toga, *dugoročni ciljevi reforme* koje u strategiji razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi treba ostvariti bili bi sljedeći:

* socijalna pomoć i socijalna skrb temeljene na visokim etičkim i stručnim načelima;

* socijalna pomoć i socijalna skrb transparentne i ovisne o stanju i potrebama korisnika;

* socijalna pomoć i socijalna skrb kao doprinos i materijalnoj i psihosocijalnoj dobrobiti građana;

* socijalna skrb kao prvenstvena obveza i odgovornost lokalne zajednice;

* socijalna pomoć i skrb sa značajnim doprinosom nevladinih organizacija i socijalne okoline;

* socijalna pomoć i socijalna skrb podijeljene u upravno-pravnim i stručnim poslovima;

* socijalna pomoć i socijalna skrb kao "novo" područje privatne inicijative;

* socijalna pomoć i socijalna skrb kao potpora integraciji siromašnih i socijalno ugroženih u društvo i u svijet rada.

Pojednostavljeno, moguće je govoriti o dvije kategorije mjera u strategiji razvitka socijalne pomoći i socijalne skrbi: prve se mjere odnose na podizanje razine učinkovitosti, a druge na modernizaciju sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi.

PODIZANJE RAZINE UČINKOVITOSTI SUSTAVA

1. Poboljšanje transparentnosti, informacijske i znanstvene utemeljenosti sustava

Raspoložive informacije o socijalnoj situaciji, o mjerama koje se poduzimaju u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, te o njihovim posljedicama, manjkave su i ograničene, pa stoga nisu dostatne za dobro utemeljenu socijalnu politiku i akciju u ovoj oblasti. Činjenica da je tek nedavno istraživanje Svjetske banke i Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske dalo pouzdanije podatke o socijalnoj slici i siromaštvu u hrvatskom društvu, dovolj-

no govori sama za sebe. Stoga je potrebno dokumentacijski sustavno pratiti i znanstveno istraživati veći broj obilježja, te tako imati potpuniji uvid u socijalnu situaciju, u primjerenost i djelotvornost mjera socijalne pomoći i socijalne skrbi. Posebno je važno prikupljati i analizirati podatke o siromašnim i socijalno ugroženim građanima, stvarnim i potencijalnim korisnicima socijalne pomoći i socijalne skrbi, pa sukladno tome donositi i primjenjivati socijalne mjere, odnosno evaluirati njihov učinak.

S tim ciljem trebalo bi:

(1) provesti *informatizaciju sustava*, što podrazumijeva standardizirano praćenje podataka o korisnicima, mjerama i učincima sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. U tom kontekstu trebalo bi uspostaviti pregledan registar korisnika na lokalnoj, područnoj, regionalnoj i središnjoj razini, neku vrstu promjenljivog atlasa socijalne pomoći i socijalne skrbi, u kojeg bi se stalno unosile ostvarene promjene i koji bi u svakom trenutku, na Internet-stranicama, omogućio kvalitetan uvid u situaciju;

(2) Ministarstvo rada i socijalne skrbi treba formirati *Zavod za socijalni rad (socijalnu pomoć i socijalnu skrb)* koji će obrađivati podatke i informacije na razini cijelog sustava, te vršiti analize, evaluacije mjera, pripremati prijedloge za unapređenje djelatnosti, koncipirati socijalne programe, zakone, provedbene i druge propise. Zavod bi trebao izdavati i publikaciju u kojoj bi se na primjerenoj stručnoj razini prezentirala i promovirala najbolja praksa socijalnog rada. Zavod bi dakle trebao postati dokumentacijsko, informacijsko i kreativno središte, kritički promatrač i inicijator mjera unapređenja ovih sustava. Formiranje Zavoda ne bi proturječilo predstojećoj decentralizaciji sustava, nego bi upravo trebalo pomoći u uspješnosti decentralizacije i koordinacije sustava;

(3) utemeljiti *Institut za socijalnu politiku*, s ciljem sustavnog znanstvenog proučavanja socijalne politike, a u tom okviru i proučavanje područja socijalne pomoći i socijalne skrbi. Institut bi pratio osnovne socijalne procese, postupak donošenja mjera socijalne politike i njihove učinke u društvu; bavio bi se komparativnim istraživanjima hrvatske i europskih socijalnih politika. Institut se može relativno brzo formirati, bez velikih troškova i organizacijskih priprema. Kadrovska jezgra potencijalnog Instituta već postoji na Katedri za socijalnu politiku Studijskog centra socijalnog rada

Pravnog fakulteta u Zagrebu: ona bi se početno proširila s dva do tri nova, mlada istraživača, pa to ne bi zahtijevalo znatnije izdatke. Rad Instituta započeo bi projektima što ih Ministarstvo rada i socijalne skrbi treba realizirati u vrijeme priprema za predstojeću reformu u području socijalne politike, a kasnije bi se postupno proširili novi izvori i načini financiranja. Svojim bi radom Institut unaprijedio kvalitetu hrvatske socijalne politike, pomogao bi njezinu prilagodbu našim potrebama, ali i njezinu usklađenost s europskim i svjetskim trendovima u procesu globalizacije.

2. Podizanje obrazovne razine djelatnika u socijalnoj skrbi, uvođenje postdiplomskih studija i permanentne edukacije

U sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi djeluju različite asistencijalne profesije, a najviše su to socijalni radnici. Hrvatska ima najstariji sustav obrazovanja socijalnih radnika u ovom dijelu Europe. No on se pod utjecajem rata i poslijeratnih socijalnih prilika dosta izmijenio. U sljedećem razdoblju obrazovanje socijalnih radnika i drugih djelatnika trebat će prilagoditi potrebama aktivne socijalne politike, koja će se razviti u području socijalne pomoći i socijalne skrbi. U tom smislu treba:

(1) poboljšati edukaciju socijalnih radnika, čemu bi trebala poslužiti i *reforma Studija socijalnog rada*. U toj reformi treba početi od činjenice da je za sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi važno, s jedne strane, pratiti suvremene europske i svjetske trendove a, s druge strane, djelotvorno povezati edukaciju s praktičnim iskustvima i potrebama korisnika. U reformiranim obrazovnim programima veću pažnju treba posvetiti socijalnim pravima, socijalnom planiranju, vođenju socijalne akcije, animiranju i osnaživanju korisnika, mobiliziranju resursa civilnog društva, djelovanju neprofitnog sektora, socijalnom poduzetništvu i slično. U program obrazovanja, dakle, valja unijeti elemente aktivnog pristupa i traženja rješenja mimo državnih mjera, što dosada nije bilo dovoljno zastupljeno;

(2) organizirati *postdiplomске i doktorske studije iz socijalnog rada i socijalne politike* na kojima bi se educirali i formirali kvalitetni stručni i znanstveni kadrovi, od kojih bi trebalo očekivati da predvode procese modernizacije sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi;

(3) utemeljiti *permanentnu edukaciju djelatnika* u sustavu socijalne pomoći i skrbi: ona je nužna radi usvajanja inovacija i aktivnog sudjelovanja u razvojnim procesima.

O ulozi socijalnih radnika u novim okolnostima korisno je citirati nacrt *Preporuke o socijalnim radnicima* koja će uskoro postati službeni dokument Vijeća Europe: "Priznajući da socijalni rad promovira socijalnu dobrobit poedinaca, grupa i zajednica, potrebno je favorizirati socijalnu koheziju u razdoblju promjena te pomoći i zaštititi ranjive članove zajednice, u partnerstvu s davateljima usluga, zajednicama i drugim profesijama. ... Socijalni radnici odgovaraju na njihove potrebe: oni bitno pridone promociji socijalne kohezije, bilo prevencijom, bilo rješavanjem postojećih problema. Socijalni je rad, dakle, investicija u buduću dobrobit Europe."

Ovo vrijedi i za pripadnike drugih profesija koji, zajedno sa socijalnim radnicima, djeluju u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, i koji se trebaju pripremiti za novu ulogu u kontekstu aktivne socijalne države.

3. Poboljšanje informiranosti o socijalnim pravima i socijalnim programima; ratifikacija Europske socijalne povelje

Socijalna su prava dio korpusa ljudskih prava, a njihovo nepoznavanje i zanemarivanje ugrožava demokratski razvoj društva. U gotovo svim zemljama svijeta prisutan je fenomen neuzimanja (*non take up*) socijalne pomoći i socijalne skrbi od strane potencijalnih korisnika, kojima je ona uistinu potrebna. Većina se analitičara slaže da je osnovni uzrok tome strah potencijalnih korisnika od stigme u sredini u kojoj žive, te nedovoljno obrazovanje, nepoznavanje prava, kompliciranost procedure pri ostvarivanju pomoći i slično. Radi poboljšanja informiranosti korisnika, kao i cijelog društva, o socijalnim pravima, treba učiniti sljedeće:

(1) unaprijediti *obrazovanje socijalnih radnika i drugih djelatnika o socijalnim pravima*. U tom pravcu Vijeće Europe za obrazovanje socijalnih radnika preporučuje publikaciju *Human Rights and Social Work: a Manual for Schools of Social Work*, što ju je izradio Centar za ljudska prava OUN. Uz taj bi udžbenik trebalo dodati jednostavan, pregledan i svima dostupan domaći priručnik o socijalnim pravima,

a unutar toga bi trebao biti poseban dio o pravima na socijalnu pomoć i socijalnu skrb;

(2) *unaprijediti informiranje korisnika* posredstvom centara za socijalnu skrb, otvaranjem besplatnih telefonskih linija, Internet-stranica i slično, sve s ciljem da se potencijalni korisnici mogu lako upoznati sa socijalnim pravima, postupkom njihova ostvarenja i obvezama koje iz toga slijede, promjenama koje se dešavaju i slično;

(3) potaknuti *nevladine organizacije* da informiraju o socijalnim pravima te mogućnostima drugih oblika pomoći za socijalnougroženu populaciju;

(4) unapređenju djelotvornog ostvarenja socijalnih prava treba poslužiti i *ratifikacija Europske socijalne povelje* iz 1961. godine, a koju je Hrvatska potpisala u ožujku 1999. godine. U Povelji je ključan članak 13.: Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć, koji ima 4 stavka: prvi definira pravo na socijalnu i medicinsku pomoć, drugi se odnosi na nediskriminaciju korisnika socijalne i medicinske pomoći, treći propisuje pravo na savjet i pomoć radi prevladavanja stanja potrebe, a četvrti govori o pravu na socijalnu i medicinsku pomoć državljana ugovornih stranaka. Nakon ratifikacije Povelje iz 1961. godine, u roku od najviše 5 godina trebalo bi *ratificirati revidiranu Europsku socijalnu povelju* iz 1996. godine, čiju ratifikaciju priprema više zemalja, a među njima i dosta postsocijalističkih, inače slabije razvijenih od naše zemlje, pa Hrvatska ne bi smjela zaostajati u tom procesu;

(5) ratifikacijom *Europske socijalne povelje* Hrvatska ulazi u europski sustav primjene i nadzora, što će istovremeno unaprijediti *redovno nacionalno izvještavanje i raspravu* o socijalnoj situaciji, socijalnim pravima, socijalnoj politici i njenim učincima. Ratifikacija Povelje općenito treba doprinijeti poboljšanju socijalnih prilika u zemlji te predstavljati presudan korak u europeizaciji hrvatske socijalne politike i socijalnog prava.

MODERNIZACIJA SUSTAVA

1. Redefiniranje kriterija za korištenje prava u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi

Veliki broj korisnika u Hrvatskoj, pored stalne pomoći, ostvaruje i druge oblike naknada, a posebno jednokratne novčane pomoći.

To dodjeljivanje jednokratne socijalne pomoći često dovodi u pitanje njezinu osnovnu namjenu, to jest podršku u prevladavanju trenutnih materijalnih teškoća. Zbog toga, ali i zbog drugih razloga, nužno je postupno stabilizirati kriterije za ostvarivanje prava u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, pa u tom smislu treba:

(1) *pravovremeno usklađivati visinu socijalne pomoći* s rastom inflacije i postići njezino redovito distribuiranje, što znači stabilizirati sustav na dostignutoj razini;

(2) dugoročno gledano, nužno je *definirati službenu nacionalnu liniju siromaštva* i prema njoj određivati visinu naknada; ta bi linija trebala polaziti od kategorije apsolutnog siromaštva. Isto bi tako valjalo visinu pomoći odmjeravati prema drugim davanjima, kao što je minimalna mirovina, ali na način da se ne upadne u tzv. zamku siromaštva (*poverty trap*);

(3) u dogledno vrijeme Hrvatska bi trebala usvojiti kategoriju tzv. *minimalnog dohotka*, koji podrazumijeva osnovne egzistencijalne potrebe i minimalni životni standard. Utvrđivanje takvog minimalnog dohotka trebalo bi objektivno utemeljiti: minimalni dohodak predstavljao bi neku vrstu sidra u sustavu socijalne sigurnosti, a istovremeno bi bio mjerilo za definiranje drugih davanja. "Različite naknade socijalne sigurnosti bile bi definirane u odnosu na minimalni dohodak. Prema tome, uspostava minimalnog dohotka može biti korisna u razvoju cjelovitog modela reagiranja na siromaštvo i socijalnu isključenost" (Šučur, 2000.).

2. Decentralizacija sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi

Hrvatski sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi previše je centraliziran, pa je stoga nefleksibilan i zatvoren prema lokalnim sredinama i civilnom društvu. Decentralizacija je stoga logičan korak u transformaciji sustava koji bi trebao doprinijeti njegovoj djelotvornosti. Prijedlogom *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi* najavljene su mjere decentralizacije koje se odnose na upravljanje centrima za socijalnu skrb, osnivanje i financiranje domova za stare i nemoćne, te financiranje djelatnosti. Radi se o prvim koracima u postupku decentralizacije sustava koja se ne može izvesti jednostavnom izmjenom zakona, budući da je to složen proces. Decentralizacija znači uspostavu intermedijarne razine između pojedinca i države. Radi se o svojevrsnoj teri-

torijalizaciji socijalne akcije kojom se u socijalnoj djelatnosti otvara prostor za djelovanje raznih formalnih i neformalnih skupina (Castel, 1995.). Decentralizirani su sustavi obuhvatniji jer pokrivaju veće dijelove populacije, a uz to su bliži korisnicima, jer se u njima mogu bolje sagledati i zadovoljiti potrebe tih korisnika.

Postoje i bitni normativni razlozi zbog kojih bi Hrvatska trebala ići u decentralizaciju socijalne skrbi. Naime, prema *Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi*, koju je Hrvatska ratificirala i koja ju obvezuje od 1. veljače 1998. godine, naša se zemlja mora decentralizirati i ojačati lokalnu samoupravu. U lokalne poslove u većini europskih zemalja spadaju: socijalna skrb, starački domovi, potpore za stanovanje i slično. U samom *Ustavu Republike Hrvatske* u lokalne poslove uvrštava se briga o djeci i socijalna skrb, a u *Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi* također se navode te nadležnosti. Međutim, već u samom *Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi* otvorene su mogućnosti drugačije raspodjele poslova između središnjih i lokalnih vlasti, što je kasnije u provedbenim propisima dovelo do neprimjerene centralizacije uobičajenih lokalnih poslova (Koprić, 2000.). Vlada Republike Hrvatske je u svom Programu kao bitnu točku istakla upravo decentralizaciju. No važna je pripremljenost, dinamika, opseg i način izvedbe decentralizacije.

Prilikom decentralizacije sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi treba:

(1) nastojati da decentralizacija ne dovede u pitanje ravnopravnost građana u socijalnim pravima. Pretpostavka uspješne decentralizacije jesu *unaprijed definirani temeljni i od države zajamčeni standardi socijalnih prava za sve građane*; nejednakosti u socijalnim pravima vode ka socijalnim konfliktima i tako ugrožavaju stabilnost i funkcioniranje društva. Lokalno socijalno djelovanje trebalo bi nadogradivati nacionalne standarde, odnosno obogatiti i činiti raznovrsnom ukupnu ponudu socijalnih naknada i usluga;

(2) *osnovna podjela nadležnosti* u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi treba biti takva da strateška, zakonodavna i koordinativna uloga pripadne središnjoj vlasti, implementacijska uloga lokalnim organima, a određene intermedijarne nadležnosti i nadzor dijelova sustava pripali bi područnim i regionalnim tijelima;

(3) prilikom decentralizacije socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj u *obzir bi va-*

ljalo uzeti vrlo nejednake gospodarske i socijalne prilike hrvatskih regija, područnih i lokalnih jedinica. Te su nejednakosti povećane ratom i postsocijalističkom tranzicijom, pa će nekim lokalnim jedinicama trebati znatno veća državna pomoć u njihovu saniranju nego drugima;

(4) potrebno je izvršiti *decentralizaciju odlučivanja*, kako je to predviđeno prijedlogom Zakona. Radi se o izboru ravnatelja, sudjelovanju u upravljanju upravnih tijela, pravu osniivanja i slično;

(5) određeni krug nadležnosti socijalne skrbi treba *ostaviti županijskoj razini*, a neke nadležnosti, primjenom načela enumeracije, prenijeti na razinu općine. Zbog toga je važno planirati nacionalnu mrežu institucija socijalne pomoći i socijalne skrbi;

(6) jedan pristup decentraliziranom financiranju socijalne pomoći sugerirali su stručnjaci Svjetske banke, a on podrazumijeva *odjeljivanje unaprijed određene količine sredstava lokalnim jedinicama (block grants)*, tako da država ograničava lokalne jedinice u njihovu trošenju. "Ipak, određivanje opsega potpore je opcija kojoj se daje prednost s posebnom pažnjom koju valja obratiti korištenju podataka na kojima je raspodjela zasnovana i na kojima su utemeljeni sustavi kvalitativne kontrole" (Sipos, 1995.:252);

(7) treba početi i s *financijskom decentralizacijom*: s jedne bi strane lokalne jedinice trebale dobiti veće ovlasti u prikupljanju sredstava i financiranju sustava, a s druge bi strane država trebala zadržati ovlasti interveniranja u situacijama kada se za to ukaže potreba. Radi se o dvostrukom poimanju načela supsidijarnosti, što znači da ono što se može obaviti na nižim razinama, treba prepustiti tim razinama, ali isto tako više državne razine trebaju intervenirati kada ustanove nemoć nižih tijela u rješavanju nastalih problema.

3. Deetatizacija i deinstitucionalizacija socijalne pomoći i socijalne skrbi

Deetatizacija i deinstitucionalizacija važne su dimenzije reforme socijalne pomoći i socijalne skrbi. Nije, naime, dovoljno decentralizirati socijalnu pomoć i socijalnu skrb, jer bi to jednostavno značilo premjestiti državnu socijalnu distribuciju s viših na niže razine, a da se pritom ništa bitno ne bi promijenilo u strukturi samog sustava. Zato je potrebno izvršiti deetatizaciju i, u mogućoj mjeri, deinstitucionaliza-

ciju raznih oblika socijalne djelatnosti. U analitičara socijalne politike danas prevladava mišljenje da budućnost socijalne države treba tražiti u kombinaciji tržišnih i netržišnih elemenata. "Radi se o tome da se jednoznačna logika etatizacije zamijeni trostrukom dinamikom koja podrazumijeva socijalizaciju, decentralizaciju i autonomizaciju" (Rosanvallon, 1981.:111). Prednosti su ovakvog pristupa nesumnjive, jer on donosi smanjivanje troškova, a korisnicima pruža veći izbor socijalnih usluga. To upućuje na potrebu:

(1) da u zadovoljavanje socijalnih potreba ugroženih pojedinaca i društvenih skupina *treba što više uključiti druge subjekte*, prije svega privatne poduzetnike, neprofitne organizacije, obitelji i druge socijalne skupine; tome treba prilagoditi i porezni sustav koji će poticati djelovanje nevladinih organizacija;

(2) favoriziranja *koncepta samopomoći i osnaživanja (empoverment)* korisnika. "Povoljnost koncepta kombinirane politike jest i razvoj *aktivnog građanstva*. U povoljnosti se ubraja i decentralizacija, što znači pluralizam u pružanju usluga" (Bežovan, 2000.);

(3) *širenja humanitarne mreže, jačanja usluga i povećanja njezine odgovornosti*, upravo zato što su takve organizacije elastičnije od državnih i što bolje poznaju teren na kojemu djeluju. "Njihovim jačanjem stvaraju se pretpostavke za primjenu kombiniranog modela socijalne skrbi (*welfare mix*). U tom pogledu u nas postoje znatne mogućnosti, jer je riječ o svojevrsnim 'unutrašnjim' rezervama razgranate mreže invalidskih organizacija, njihovoj opremi, financijskim sredstvima, iskusnim kadrom i njihovoj motivaciji" (Zovko, 2000.);

(4) *uključivanja u zajednicu osoba s teškoćama u razvoju* što podrazumijeva strategiju "...kojom se unutar zajednice (lokalne sredine) razvijaju uvjeti za rehabilitaciju, ravnopravnost mogućnosti i socijalnu integraciju svih osoba s teškoćama u razvoju. Ovaj model može se ostvariti udruženim nastojanjima samih osoba s teškoćama, njihovih obitelji, drugih članova zajednice i odgovarajućih službi iz područja socijalne skrbi, zdravstva, obrazovanja i profesionalnog osposobljavanja. Osnovni cilj ovog pristupa je razviti sustav koji će obuhvatiti sve osobe s teškoćama kojima je pomoć potrebna, uz upotrebu resursa koji su realni i podnošljivi u nacionalnom kontekstu" (Teodorović, 2001.);

(5) u skrbi o *starijim osobama prednosti izvaninstitucionalnog pristupa u lokalnoj zajednici* u tome su da se tako potiče aktivnost korisnika i njihovih obitelji, da se skrb "odvija u prirodnoj obiteljskoj sredini, fleksibilna je, može zadovoljiti raznovrsne potrebe korisnika, potiče korištenje postojećih i novih socijalnih resursa, rasterećuje državu, ima preventivni karakter" (Havelka, 2001.);

(6) radi koordiniranja aktivnosti na područnim i lokalnim razinama treba *osnovati socijalna vijeća* u kojima će biti zastupljeni predstavnici vlasti, privatnih i neprofitnih organizacija te korisnika socijalne pomoći i socijalne skrbi.

Može se reći da je Hrvatska već razvila početne pretpostavke za deetatizaciju i deinstitutionalizaciju socijalne skrbi. U tome postoji određena tradicija, iskustvo iz protekloga ratnog razdoblja, a korisna su iskustva i srodnih postsocijalističkih i zapadnih zemalja.

4. Nova funkcija socijalne pomoći u procesu integracije u tržište rada i u društvo

U svijetu je dosta prisutan stav prema kojemu naknade za nezaposlenost i socijalnu pomoć kao pasivne mjere, treba u mogućoj mjeri transformirati u aktivne mjere uključivanja korisnika u svijet rada. Kritika socijalnih naknada i pomoći obično se argumentira time da one korisnike demotiviraju za rad, da ne potiču samopomoć, pa u krajnjoj liniji povećavaju siromaštvo i socijalnu isključenost. Nekad su takve kritike, kojih najviše ima u SAD, pretjerane, ali one ipak upućuju na potrebu rekonceptualizacije socijalne pomoći od njezina pasivnog u aktivni oblik.

U tom smislu dosta se zagovara model *workfare* politike, za koju je bivši predsjednik SAD-a, Bill Clinton, obznanio da joj je cilj "razbijanje začaranog kruga ovisnosti", odnosno da je to "kraj socijalne skrbi kakvu poznajemo" (*To end of welfare as we known it.*). Takvi programi uključivanja nezaposlenih uspostavljeni su ne samo u SAD nego i u drugim zemljama – V. Britaniji, Danskoj, Francuskoj. Posebno je zanimljiv slučaj Francuske koja je, umjesto pasivne socijalne pomoći i naknade za nezaposlenost, 1988. godine uvela tzv. minimalni dohodak uključivanja (RMI). On se zasniva na nekoj vrsti ugovora između pojedinca i države – ugovor-zaposlenost-solidarnost

(*contrat-emploi-solidarité*) prema kojem država daje minimalni dohodak nezaposlenome, odnosno socijalnoisključenom pojedincu, ali ga zauzvrat obvezuje na traženje posla, na obrazovanje ili na obavljanje nekih drugih društvenokorisnih poslova. Tako se uspostavlja recipročan angažman pojedinca i društva, a istovremeno se transformira pasivna, bezuvjetna državna pomoć u potporu za njegovo uključivanje. "To je realizacija 'socijalnog' trećeg tipa, koja ne pripada tradicionalnom obliku *socijalne pomoći* (koja, malo po malo, preuzima teret marginalnih, 'socijalnih slučajeva') niti registru klasične *socijalne zaštite* (koja mehanički distribuira davanja 'imaocima prava'" (Rosanvallon, 1995.:170).

Jesu li u nas mogući "workfare-programi" sličnoga tipa? Činjenica je da su naše socijalne pomoći, kao i naknade za nezaposlenost, niske i da relativno kratko traju. Od njih danas nije moguće stvoriti značajnije fondove za aktivnu politiku zapošljavanja i uključivanja u rad, što inače takvi programi podrazumijevaju. Ipak, na početnoj razini, Hrvatska može razvijati male programe uključivanja, prije svega u lokalnoj zajednici i u suradnji s nevladinim organizacijama. Hrvatski zavod za zapošljavanje prije dvije godine prvi je put izveo takve programe zapošljavanja koji se ostvaruju u manjim radnim skupinama, i to najčešće u području socijalne skrbi i očuvanja okoliša, na poslovima obnove porušenih kuća, naselja i slično. U pravilu se radilo o društvenokorisnim projektima što ih je inicirala lokalna zajednica, a koji su bili neprofitnog karaktera, pa nisu konkurirali tržišnim gospodarskim projektima. Među tim programima drugi po važnosti bili su socijalni programi, npr. pomoć starim i nemoćnim osobama. Citirat ćemo jednu ocjenu tih programa: "Iako nije zaposlen impozantan broj radnika, zaposleni su bili radnici iz onih kategorija kojima je pomoć institucija sistema najpotrebnija: dugotrajno nezaposlene osobe, stariji radnici, radnici bez zanimanja, osobe nižega socioekonomskog statusa i sl. Pored toga, u program se uključivalo korisnike socijalne pomoći i novčane naknade, što je donijelo uštede državnom proračunu. ... smatramo da je, nakon ovih početnih iskustava 'workfare programa', nužno nastaviti s ovim pristupom, koji je u javnosti bio vrlo dobro prihvaćen kako od nezaposlenih osoba, od kojih su neki nakon deset godina provedenih na evidenciji Zavoda prvi put dobili priliku da rade, tako i od lokalne zajednice" (Kerovec, 2000.)

Sudeći po iskustvima iz svijeta i naše iskustva s "workfare-programima", mogu se izvući neke poticajne preporuke:

(1) potrebno je uspostaviti tijesnu *suradnju ustanova u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi kao i sustava zapošljavanja*, te raditi na angažiranju korisnika socijalne skrbi u malim, lokalnim, fleksibilnim radnim programima;

(2) na razini lokalnih zajednica treba *uspostaviti tijela koordinacije socijalnih i radnih programa, nevladinih organizacija i lokalnih vlasti*, a s ciljem širenja aktivnih mjera u prevladavajuću nezaposlenost, siromaštva i isključenosti;

(3) treba razviti *strategiju uključivanja nezaposlenih i siromašnih u tržište rada*, što znači da bi u okviru koncepta aktivne socijalne države, sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi trebao dobiti nove namjene i nove dimenzije.

* * *

Strategiju razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi treba povezati sa strategijom razvoja zaposlenosti, te obiteljske odnosno populacijske politike.

(1) Hrvatski zavod za zapošljavanje upravo je izradio jedan dokument o zapošljavanju, a pretpostavljamo da će se on razviti do razine programa. Što se tiče odnosa politike zapošljavanja i socijalne politike, ovdje ćemo samo ponoviti citat iz uvodnog teksta ove naše strategije: "Politika zapošljavanja veoma je složena, ona je istovremeno sastavni dio gospodarske i socijalne politike ... Ipak, treba skrenuti pažnju na velike mogućnosti fleksibilnog rada, koji je u nas ukorijenjen i u budućnosti će se još više proširiti. Fleksibilni (atipični) rad ... potrebno je na prikladan način integrirati u sustave socijalne sigurnosti, pa tako osnažiti status fleksibilno zaposlenih." Socijalna pomoć i fleksibilno zapošljavanje ključni su par pojmova u aktivnoj socijalnoj politici.

(2) Državni zavod za obitelj, materinstvo i mladež također priprema strategiju buduće obiteljske politike. Obiteljska politika usmjerena je na podizanje kvalitete života obitelji, ali ima i populacijsku komponentu, što znači da utječe na demografsku reprodukciju. Mi bismo dodali da obiteljska politika u našim prilikama ima snažne elemente borbe protiv siromaštva, pa je utoliko komplementarna sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi. Kada je riječ o obiteljskim naknadama, u Hrvatskoj je na-

pravljen pomak k univerzalizaciji dječjih doplata u smislu njihova proširenja na djecu onih koji nisu u stalnom radnom odnosu. Sustav porodnih, roditeljskih i drugih dopusta, bez obzira na poznate teškoće s porođnim naknadama, relativno je dobro postavljen, a dodatno ga treba prilagoditi trendovima fleksibilizacije rada. Što se tiče institucija namijenjenih djeci i obitelji, budućnost je upravo u otvorenim, multifunkcionalnim obiteljskim centri-

ma koji će davati raznovrsne, zahtjevima korisnika prilagođene usluge. Takvi centri mogu, kako iskustvo nekih zapadnih zemalja govori, pomoći u socijalizaciji djece u okolnostima smanjenog nataliteta.

Obiteljska je politika kompleksna i zaslužuje posebnu pažnju u strategiji nacionalnog razvitka, pa stoga valja pozdraviti prijedlog da se o tome izradi poseban dokument.

Prijedlog mjera u okviru strategije razvitka sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi

Vrsta mjera	Sadržaj mjera	Vrijeme uvođenja
I. Podizanje razine učinkovitosti sustava		
1. Pобољшanje transparentnosti, informacijske, znanstvene i stručne osnove sustava	<ul style="list-style-type: none"> – informatizacija sustava i uvođenje registra korisnika – osnivanje Zavoda za socijalni rad – osnivanje Instituta za socijalnu politiku 	2001.–2003. godine
2. Reforma, podizanje kvalitete te novi oblici obrazovanja djelatnika u socijalnoj skrbi	<ul style="list-style-type: none"> – reforma Studija socijalnog rada i njegova prilagodba potrebama u praksi – organizacija postdiplomskih i doktorskih studija iz socijalnog rada i socijalne politike – uvođenje permanentne edukacije socijalnih radnika i drugih djelatnika u sustavu 	2002.–2005. godine
3. Podizanje razine informiranosti o socijalnim pravima te prihvaćanje europskih standarda	<ul style="list-style-type: none"> – sustavno obrazovanje socijalnih djelatnika o socijalnim pravima – podizanje razine obaviještenosti korisnika i društva o socijalnim pravima – ratifikacija prve i druge Europske socijalne povelje – uspostava sustava stalnog praćenja i izvještavanja o stanju socijalnih prava 	2001.–2003. godine
II. Modernizacija sustava		
4. Uspostava novih kriterija socijalne intervencije	<ul style="list-style-type: none"> – stabilizacija distribucije socijalne pomoći – uspostava službene nacionalne linije siromaštva i standarda pri utvrđivanju visine pomoći – definiranje minimalnog dohotka kao sidra socijalne sigurnosti 	2001.–2005. godine
5. Decentralizacija sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	<ul style="list-style-type: none"> – decentralizacija upravljanja odnosno nova raspodjela nadležnosti – definiranje nove mreže socijalnih ustanova – nacionalni standardi ostvarivanja socijalnih prava kao pretpostavka decentralizacije – izgradnja decentraliziranog modela financiranja sustava 	2001.–2005. godine
6. Deetatizacija i deinstitucionalizacija sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi	<ul style="list-style-type: none"> – privatizacija nekih djelatnosti u socijalnoj skrbi – razvoj izvaninstitucionalnih oblika djelovanja – primjena posebnog sustava i stimuliranje razvoja nevladinog sektora 	2001.–2005. godine
7. Aktivna funkcija socijalne pomoći i njezina integrativna uloga	<ul style="list-style-type: none"> – koordiniranje službi u procesima radne i socijalne integracije korisnika – razvoj hrvatskih welfare-programa u funkciji uključivanja u društvo 	2001.–2008. godine

Priradio: Vlado Puljiz

Summary

*DIRECTIONS OF THE FUTURE DEVELOPMENT OF SOCIAL ASSISTANCE
AND SOCIAL CARE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF CROATIA*

This paper is the second part of the text Social assistance and social care system reform that was prepared by the authors for the section Pension system and social care within the project The Development Strategy of the Republic of Croatia: Croatia in the 21st century.

The authors emphasise that it is necessary to make a reform in the social system in accordance with the economic and social development. Social assistance and social care system must be transformed according to the active social state principles. That means that it should be directed towards suppression of poverty and social integration of marginal social groups.

Key words: social assistance, social care, strategy, development, Croatia.