

# Socijalne politike Grada Zadra

---

**Pletikosa, Niko**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:992157>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-07**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**ODJEL UPRAVNI STUDIJ**  
**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**  
**UPRAVNI STUDIJ**

**Niko Pletikosa**

**SOCIJALNA POLITIKA GRADA ZADRA**

**Diplomski rad**

**Šibenik, 2023.**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**ODJEL UPRAVNI STUDIJ**  
**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**  
**UPRAVNI STUDIJ**

**SOCIJALNA POLITIKA GRADA ZADRA**

**Diplomski rad**

**Kolegij:** Javne politike i pravna regulacija

**Mentor:** mr. sc. Tomislav Ninić, diplomirani politolog, predavač

**Student:** Niko Pletikosa

**Matični broj studenta:** 0066184827

**Šibenik, svibanj 2023.**

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Odjel upravni studij

Specijalistički diplomski studij Upravni studij

## SAŽETAK

Socijalna politika ispituje društvene promjene i mehanizme nejednakosti i blagostanja kako u svakodnevnom životu ljudi tako i u javnom odlučivanju. Socijalna politika nudi teorijske i praktične perspektive o funkcioniranju društva i upravljanju društvenim promjenama. U planiranju Nacionalne strategije razvoja do 2030., Republika Hrvatska, kao i druge zemlje članice Europske unije, suočava se s pitanjem postizanja visoko konkurentnog gospodarstva i održive socijalne države, uz suočavanje s izazovima globalizacije i demografskih kretanja. Radna skupina koja je pripremila Projekt Europa 2030. nepovoljnu demografsku situaciju smatra glavnim razvojnim izazovom te predviđa: Ako se ne poduzmu hitne mjere, naša će društva koja stare izvršiti neodrživ pritisak na naše mirovinske, zdravstvene i socijalne sustave te potkopati našu gospodarsku konkurentnost. Stoga se predlažu prioritetne mjere koje uključuju povećanje udjela žena na tržištu rada, usklađivanje radnog i obiteljskog života, promjenu poimanja mirovine tako da se ona percipira kao pravo, a ne kao privilegija, te provođenje aktivnije useljeničke politike, što bi trebalo pomoći u rješavanju demografskih potreba i potreba tržišta rada. Ovaj rad stavlja naglasak na socijalne politike grada Zadra, koje su bile usmjerene uglavnom na starije stanovništvo, zaštitu životnog standarda, financiranje udruga s područja socijalne skrbi, poboljšanje kvalitete života osobama s invaliditetom te zdravstvo.

**Ključne riječi: socijalna politika grada Zadra, socijalna politika EU, socijalna skrb, socijalna politika, zaštita životnog standarda**

Polytechnic of Šibenik

Master's thesis

Department of Administrative Law

Specialist professional graduate studies of Administration

## SUMMARY

Social policy examines social changes and mechanisms of inequality and well-being both in people's everyday lives and in public decision-making. Social policy offers theoretical and practical perspectives on the functioning of society and the management of social change. In planning the National Development Strategy until 2030, the Republic of Croatia, like other European Union member states, faces the issue of achieving a highly competitive economy and a sustainable welfare state, while facing the challenges of globalization and demographic trends. The working group that prepared the Europe 2030 Project considers the undesirable demographic situation a major development challenge and predicts: If urgent measures are not taken, our aging societies will put unsustainable pressure on our pension, health and social systems and undermine our economic competitiveness. Therefore, priority measures are proposed, which include increasing the share of women in the labor market, harmonizing work and family life, changing the concept of pension so that it is perceived as a right, and not as a right, and implementing a more active immigration policy, which should help solve demographic needs . and labor market needs. This paper emphasizes the social policy of the city of Zadar, which is focused mainly on the elderly population, protection of the standard of living, financing of associations in the field of social welfare, improvement of the quality of life of persons with disabilities and healthcare.

**Keywords: social policy of the city of Zadar, social policy of the EU, social care, social policy, protection of living standards**

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2. TEORIJSKE ZNAČAJKE SOCIJALNE POLITIKE.....</b>	<b>4</b>
2.1. Pojam socijalne politike.....	4
2.2. Razvoj socijalne politike.....	5
2.3. Socijalna politika EU.....	6
2.4. Sociološke perspektive socijalne politike.....	11
2.5. Čimbenici utjecaja u socijalnoj politici.....	14
<b>3. RAZVOJ SOCIJALNE POLITIKE U HRVATSKOJ.....</b>	<b>18</b>
3.1. Reforme i razvoj socijalne politike u Hrvatskoj.....	18
3.2. Mjere socijalne politike u Hrvatskoj.....	22
3.3. Izazovi razvoja sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj.....	26
<b>4. SOCIJALNA POLITIKA GRADA ZADRA.....</b>	<b>29</b>
4.1. Općenito o Gradu Zadru.....	29
4.2. Plan socijalnog razvoja Grada Zadra.....	30
4.3. Mjere socijalne politike Grada Zadra.....	31
<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>37</b>
<b>6. LITERATURA.....</b>	<b>40</b>

## 1.UVOD

Socijalna politika je interdisciplinarni i primijenjeni akademski predmet koji se bavi ljudskim potrebama, socijalnom pravdom te individualnom i kolektivnom dobrobiti. Proučava kako vlade, obitelji, tvrtke i organizacije u različitim društvenim sektorima distribuiraju i redistribuiraju resurse i mogućnosti ljudima iz različitih socio-ekonomskih pozadina.

Prvi dio rada odnosi se na sam pojam socijalne politike, razvoj socijalne politike, socijalnu politiku EU, sociološke perspektive socijalne politike te čimbenike utjecaja u socijalnoj politici. Slično temeljnim pravima i slobodama, socijalna politika EU-a opisana je temeljnim načelima kao što su: pravo na rad, jednakost šansi, zabrana diskriminacije, zaštita na radu i socijalna zaštita. Ta područja otkrivaju visok stupanj konvergencije u zakonodavstvu što se tiče dviju europskih struktura. Domena je podložna propisima koje je izdala Međunarodna organizacija rada koja dijeli glavne ciljeve. Socijalna politika u 21. stoljeću je složena i u svakoj državi podložna je lokalnim i nacionalnim vlastima, kao i nadnacionalnom političkom utjecaju. Na primjer, članstvo u Europskoj uniji uvjetovano je pridržavanjem država članica socijalnog poglavlja prava Europske unije i drugih međunarodnih zakona.

Drugi dio rada govori o razvoju socijalne politike u Hrvatskoj te stavlja naglasak na reforme i razvoj socijalne politike u Hrvatskoj, mjere socijalne politike u Hrvatskoj kao i izazove razvoja sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj. Socijalna politika Hrvatske ne temelji se na koherentnom pristupu socijalnom ulaganju, ni na nacionalnoj, ni na regionalnoj ni na lokalnoj razini. Socijalne politike i dalje su uglavnom pasivne, iako je pitanju aktivnog uključivanja, uključujući aktivno uključivanje u tržište rada, posljednjih godina posvećena veća pozornost. U planiranju Nacionalne strategije razvoja do 2030., Republika Hrvatska, kao i druge zemlje članice Europske unije, suočava se s pitanjem postizanja visoko konkurentnog gospodarstva i održive socijalne države, uz suočavanje s izazovima globalizacije i demografskih kretanja. Radna skupina koja je pripremila Projekt Europa 2030. nepovoljnu demografsku situaciju smatra glavnim razvojnim izazovom te predviđa: Ako se ne poduzmu hitne mjere, naša će društva koja stare izvršiti neodrživ pritisak na naše mirovinske, zdravstvene i socijalne sustave te potkopati našu gospodarsku konkurentnost. Stoga se predlažu prioritete mjere koje uključuju povećanje udjela žena na tržištu rada, usklađivanje radnog i obiteljskog života, promjenu poimanja mirovine tako da se ona percipira kao pravo, a ne kao pravo, te

provođenje aktivnije useljeničke politike, što bi trebalo pomoći u rješavanju demografskih potreba i potreba tržišta rada. Glavni zakonski akti u području tržišta rada i zapošljavanja u Hrvatskoj su Zakon o radu, Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Zakon o poticanju zapošljavanja, Zakon o tržištu rada i Zakon o minimalnoj plaći; međutim, postoji niz drugih zakona i podzakonskih akata koji se odnose na rad. U 2021. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava i obiteljske politike pokrenulo je javno savjetovanje o nekoliko strateških dokumenata usmjerenih na reformu socijalne skrbi – uključujući i važan Prijedlog zakona o socijalnoj skrbi. Iako su neki ključni dionici snažno kritizirali određene njegove aspekte, Parlament je usvojio prijedlog zakona gotovo nepromijenjen u siječnju 2022. Rasprave među akademskim krugovima, dionicima socijalne skrbi i civilnog društva sada sugeriraju da će, s obzirom na rastuću inflaciju i troškove energije, socijalne naknade trebati dodatno poboljšati zaštititi životni standard siromašnih. Tijekom posljednja dva desetljeća Hrvatska je poduzela značajne korake u transformaciji velikih državnih rezidencijalnih ustanova, deinstitucionalizaciji korisnika i uključivanju drugih pružatelja socijalne skrbi iz privatnog i neprofitnog sektora. Međutim, ti naponi nisu bili uzvraćeni dovoljnim naporima za razvoj socijalnih usluga u zajednici.

Posljednji dio rada naglasak stavlja na socijalnu politiku Grada Zadra. Neki od projekata socijalne politike Grada Zadra su POKRET - „Projekt Osnaživanja Konkurentnosti i Efikasnosti žena na Tržištu rada“ uz Zadarsku županiju koja je nositelj navedenog projekta, u svojstvu partnera sudjelovali su još i Grad Zadar, Hrvatski Crveni križ – Gradsko društvo Crvenog križa Zadar, Hrvatski zavod za zapošljavanje Područni Ured Zadar te Centar za socijalnu skrb Zadar. Za provedbu projektnih aktivnosti odobreno je 4.264.637,66 kuna, od čega se 85% iznosa financira sredstvima Europske unije, dok se 15% financira sredstvima Državnog proračuna. Cilj projekta je bio zaposliti 20 teže zapošljivih žena (žene iznad 50 godina, žene s invaliditetom, žrtve obiteljskog nasilja, azilantice i sl.) i žena s nižom razinom obrazovanja te im pružiti certificirano obrazovanje za određeno deficitarno zanimanje na tržištu rada, kako bi ih se osnažilo i učinilo konkurentnijima za buduće traženje posla. U Zadru je zaživio i projekt Unaprjeđenje postojećih i širenje usluga izvaninstitucionalne skrbi na području odabranih urbanih aglomeracija/područja Osijek, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Zadar i Zagreb koji je imao za cilj pružanje usluga socijalno ugroženim skupinama koje trebaju adekvatnu pomoć kako bi ih se što kvalitetnije uključilo u život zajednice. Prvenstveno se provedbom aktivnosti željelo identificirati ugrožene skupine stanovništva, s posebnim naglaskom na siromaštvo i njegove uzroke, te na temelju analize stanja



identificirati i stvoriti kvalitetnu ponudu socijalnih usluga, koja će biti dostupna svim stanovnicima i koja će rezultirati aktivnim uključivanjem pojedinaca u društvo i visokim stupnjem socijalne kohezije.

## 2. TEORIJSKE ZNAČAJKE SOCIJALNE POLITIKE

### 2.1. Pojam socijalne politike

Socijalna politika bavi se načinima na koje društva diljem svijeta zadovoljavaju ljudske potrebe za sigurnošću, obrazovanjem, poslom, zdravljem i blagostanjem. Socijalna politika bavi se načinom na koji države i društva odgovaraju na globalne izazove društvenih, demografskih i ekonomskih promjena te siromaštva, migracije i globalizacije. Socijalna politika analizira različite uloge: nacionalnih vlada, obitelji, civilnog društva, tržišta i međunarodnih organizacija u pružanju usluga i podrške tijekom životnog puta od djetinjstva do starosti. Ove usluge i podrška uključuju podršku djeci i obitelji, školovanje i obrazovanje, stanovanje i obnovu susjedstva, održavanje prihoda i smanjenje siromaštva, potporu i obuku za nezaposlene, mirovine, zdravstvenu i socijalnu skrb. Socijalna politika ima za cilj identificirati i pronaći načine za smanjenje nejednakosti u pristupu uslugama i podršci između društvenih skupina definiranih socio-ekonomskim statusom, rasom, etničkom podrijetlom, migracijskim statusom, spolom, seksualnom orijentacijom, invaliditetom i dobi te između zemalja. Prema tome, "socijalna politika vrlo je opsežna djelatnost države kojoj pomažu razne organizacije - humanitarne, privatne, neprofitne i slično".<sup>1</sup>

Socijalna politika je u najvećoj mjeri povezana s drugim područjem javne uprave: socijalnom skrbi. Predstavlja rješenje za probleme i provedbu ciljeva specifičnih za društva u kojima skupine koje žive u gradovima također sve više ovise o radu u industriji i uslužnim sektorima kako bi se uzdržavale unutar kapitalističkog gospodarstva slobodnog tržišta. Socijalna politika također je provedba organizacijskih i regulatornih aktivnosti. Kada su u devetnaestom stoljeću prvi put uvedeni propisi tržišta rada kao odgovor na novonastale probleme tržišta rada koje je tada uspostavljeno i koje je zabranjivalo dječji rad i smanjivalo duljinu radnog dana (u početku na deset sati), inspekcija rada je stupila na snagu. Njezina je svrha bila i trenutno jest praćenje, nadzor i provođenje radnih standarda. To se značajno razvilo u dvadesetom stoljeću i odražava se na međunarodnoj razini s više od 180 konvencija Međunarodne organizacije rada.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Puljiz, V. (1997) Socijalna politika i socijalni rad u Hrvatskoj, Ljetopis studijskog centra socijalnog rada, 4 (1), str. 7-12.

<sup>2</sup>Szarfenberg, R. (2018) Social policy - An Introduction. Luxembourg: Green European Foundation, str.1.

Socijalna politika ima mnogo toga zajedničkog s politikom razvoja, točnije onom koja se bavi preraspodjelom i potporom nerazvijenim i marginaliziranim područjima. Mnoga pitanja koja se čine posve prirodnima unutar društva, kao što je redistribucija resursa od bogatih prema siromašnima kako bi se poboljšali uvjeti, prenose se iz kućanstava u veće centre stanovništva – u lokalne zajednice ili regije različitih razmjera. Razvoj se u ovom kontekstu shvaća široko, uzimajući u obzir tri osnovne dimenzije: ekonomsku, društvenu i okolišnu, kao i pitanja dugoročne održivosti koja se odražavaju u Ustavu i Lisabonskom ugovoru. Glavna nit socijalne politike je prije svega socijalna skrb: odgovor na probleme koji su postali uobičajeni u industrijskoj eri.<sup>3</sup>

Socijalna politika prvenstveno se odnosi na smjernice i intervencije za mijenjanje, održavanje ili stvaranje životnih uvjeta koji pogoduju ljudskoj dobrobiti. Socijalna politika je obrazovanje, zdravstvo, stanovanje, zapošljavanje i hrana za sve ljude. Socijalna politika je dio javne politike, ali javna politika je više od toga, to je ekonomska politika, industrijska politika, itd. Konačni odgovori na ponudu, siromaštvo i nejednakost vjerojatno će ostati nedostižni, i kao takvi, važno je održati prilike za raspravu, eksperimentiranje, inovacije i učenje u razmatranim pristupima društvenom razvoju. Pronalaženje načina za očuvanje ovih uvjeta i poticanje dubljeg uvažavanja kontekstualnih čimbenika koji oblikuju rezultate razvoja može biti značajan doprinos, unatoč tome što su sami po sebi kontrainuitivni novi oblici koherentnosti i međunarodne suradnje.<sup>4</sup>

## **2.2. Razvoj socijalne politike**

Socijalnu politiku prvi je osmislio 1940-ih Richard Titmuss u području socijalne uprave u Britaniji. Titmussov esej o "Socijalnoj podjeli socijalne skrbi" (1955.) postavio je razvoj socijalne politike da postupno apsorbira socijalnu administraciju. Titmuss je bio esejist čiji se rad bavio neuspjehom tržišta; neadekvatnost selektivnih socijalnih usluga; te superiornost kolektivizma i univerzalnih pristupa. Dok neki znanstvenici opisuju socijalnu politiku kao interdisciplinarno područje prakse, znanstvenici poput Fione Williams i Petea Alcocka vjeruju da je socijalna politika disciplina za sebe.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Szarfenberg, R. (2018) Social policy - An Introduction. Luxembourg: Green European Foundation, str.1.

<sup>4</sup>Vargas-Hernandez, J., Mohammad Reza Noruzi, Irani Farhad Nezhad Haj Ali (2011) What is Policy, Social Policy and Social Policy Changing, International Journal of Business and Social Science, 2 (10), str. 287-291.

<sup>5</sup>Puljiz, V. (2001) Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku, 1 (1), str. 159.-180.

Neki od najranijih primjera izravne intervencije vlade u dobrobit ljudi datiraju iz starorimske Cura Annonae (dola za žito) utemeljene 123. pr. Kr. i vladavine Umara ibn al-Khattāba kao drugog kalifa islama u 6. stoljeću: koristio je zekat zbirke i također druga državna sredstva za uspostavljanje mirovina, potpore dohotku, dječjih doplataka i raznih stipendija za ljude nemuslimanske zajednice. Donošenje engleskih zakona o siromašnima pomoglo je u suzbijanju siromaštva i recidiva: ti su zakoni utjecali na suce Berkshirea da provedu sustav Speenhamlanda, koji je bio prvi socijalni program u modernom smislu te riječi. Na modernom Zapadu, zagovornici znanstvenog društvenog planiranja, poput sociologa Augustea Comtea, i društvenih istraživača, poput Charlesa Bootha, pridonijeli su nastanku kreiranja socijalne politike u prvim industrijaliziranim zemljama nakon industrijske revolucije. Istraživanja siromaštva koja otkrivaju brutalne uvjete u urbanim sirotinjskim četvrtima viktorijanske Britanije izvršila su pritisak koji je doveo do promjena kao što su pad i ukidanje zakonskog sustava za siromašne i liberalne reforme socijalne skrbi. Drugi značajni primjeri u razvoju socijalne politike su Bismarckova socijalna država u Njemačkoj u 19. stoljeću, politike socijalne sigurnosti u Sjedinjenim Državama uvedene pod rubrikom New Deala između 1933. i 1935., te Beveridgeovo izvješće i Zakon o nacionalnoj zdravstvenoj službi 1946. u Britaniji. Tako su se u praksi pojavila dva glavna modela socijalnog osiguranja: Bismarckova socijalna pomoć iz Njemačke i Beveridgeova socijalna pomoć iz Britanije.<sup>6</sup>

Socijalna politika u 21. stoljeću je složena i u svakoj državi podložna je lokalnim i nacionalnim vlastima, kao i nadnacionalnom političkom utjecaju. Na primjer, članstvo u Europskoj uniji uvjetovano je pridržavanjem država članica socijalnog poglavlja prava Europske unije i drugih međunarodnih zakona.

### **2.3. Socijalna politika EU**

Članak 151. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (TFEU) detaljno opisuje ciljeve socijalne politike EU-a: promicanje zapošljavanja, poboljšanje radnih i životnih uvjeta, jednako postupanje s radnicima, odgovarajuća socijalna zaštita prema potrebama, socijalni

---

<sup>6</sup>EUR Lex, Social policy, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/social-policy.html> (pristupljeno: 1.5.2023.)

dijalog, razvoj ljudskih potencijala usmjeren na u postizanju visoke i održive razine zaposlenosti, kao iu borbi protiv isključenosti.<sup>7</sup>

Osim toga, članak 6. Ugovora o Europskoj uniji (TEU) daje obvezujuću snagu socijalnim pravima u Povelji EU-a o temeljnim pravima. Horizontalna socijalna klauzula uvedena je člankom 9. Ugovora o funkcioniranju EU. Definicija i provedba politika i djelovanja EU-a mora uzeti u obzir sljedeće društvene zahtjeve:

- promicanje visoke razine zaposlenosti;
- jamstvo odgovarajuće socijalne zaštite;
- borba protiv socijalne isključenosti;
- visok stupanj obrazovanja, osposobljenosti i zaštite zdravlja ljudi.<sup>8</sup>

Socijalna politika prvenstveno je odgovornost zemalja EU. Međutim, određeni aspekti su u zajedničkoj nadležnosti s EU-om. Europski parlament i Vijeće mogu usvojiti poticajne mjere za podršku i nadopunu djelovanja zemalja EU-a u određenim područjima, kao što je borba protiv socijalne isključenosti. One također mogu usvojiti minimalne zahtjeve u obliku direktiva, odnosno zakonodavstva koje zemljama EU-a omogućuje usvajanje dodatnih strožih odredbi. Ove se direktive odnose samo na:

- zdravlje i sigurnost radnika;
- radni uvjeti;
- socijalna sigurnost i socijalna zaštita radnika (zemlje EU ostaju odgovorne za definiranje temeljnih načela svojih sustava socijalne sigurnosti);
- zaštita radnika u slučaju otkaza ugovora o radu;
- informiranje i zaštita radnika;
- kolektivno zastupanje i obrana interesa radnika i poslodavaca;
- radne uvjete za državljane zemalja izvan EU-a koji zakonito borave na teritoriju EU-a;
- integracija osoba isključenih s tržišta rada;

---

<sup>7</sup>Ibidem

<sup>8</sup>EUR Lex, Social policy, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/social-policy.html> (pristupljeno: 1.5.2023.)

- ravnopravnost muškaraca i žena u pogledu njihovog tretmana u vezi sa zapošljavanjem.<sup>9</sup>

Slično temeljnim pravima i slobodama, socijalna politika EU-a opisana je temeljnim načelima kao što su: pravo na rad, jednakost šansi, zabrana diskriminacije, zaštita na radu i socijalna zaštita. Ta područja otkrivaju visok stupanj konvergencije u zakonodavstvu što se tiče dviju europskih struktura. Domena je podložna propisima koje je izdala Međunarodna organizacija rada koja dijeli glavne ciljeve. Socijalna domena nadilazi pitanja koja se tiču prava na rad i proteže se preko socijalne politike i srodnih područja. O pitanju europskog socijalnog prostora posebno se raspravljalo u Francuskoj nakon što je François Mitterand izabran za predsjednika u svibnju 1981. U konstitutivnim ugovorima Europskih zajednica socijalna se politika odnosila samo na intervenciju Europskog socijalnog fonda (osnovanog 1960.) u dva smjera: nuđenje financijske potpore državama za prekvalifikaciju nezaposlenih građana i nuđenje nadležnosti Zajednicama za osiguranje društvenog napretka (ovo je uključivalo samo priznanje, a ne obvezu Zajednica da djeluju kao takve). Zajednice su imale nadležnost regulirati zdravstvenu zaštitu i socijalnu sigurnost stranih radnika. Zajednica doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovnog okruženja potičući suradnju među državama članicama te, kada je potrebno, podupirući i nadopunjavajući njihovo djelovanje. Unatoč toj činjenici, Zajednica u potpunosti poštuje odgovornost država članica što se tiče sadržaja učenja i organizacije obrazovnog sustava, kao i u slučaju kulturne i jezične raznolikosti.<sup>10</sup>

Uzimajući u obzir ovu situaciju, Vijeće je 21. siječnja 1972. usvojilo prvi program socijalne akcije, slijedeći načela utvrđena Pariškim summitom 1972. Ciljevi ovog programa bili su smanjiti nezaposlenost što je moguće bliže nuli, povećati sudjelovanje socijalnih partnera u procesu donošenja odluka, te poboljšati uvjete života i rada. Koraci u razvoju propisa društvene zajednice i europskog društvenog prostora predstavljeni su Jedinstvenim europskim aktom (veljača 1986.), Poveljom Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika (prosinac 1989.) i Ugovor iz Maastrichta (veljača 1992.). Ugovor iz Maastrichta stvorio je suprotna stajališta o proširenju nadležnosti zajednice u socijalnom području: Francuska je podržala inicijativu, a Velika Britanija bila protiv. Priloženi protokol koji se odnosi na ovo područje potpisalo je 11 država kojima su dani minimalni propisi koji se

---

<sup>9</sup>Ibidem

<sup>10</sup>Cechin-Crista, P., Mihut, A., Dobrin, G.I., Blaj, S. (2013) The Social Policy of the European Union, International Journal of Business and Social Science, 10 (4), str. 16-25.

postupno primjenjuju na nacionalnu socijalnu politiku. Velika Britanija ne sudjeluje na sastancima Vijeća na kojima se raspravlja o srodnim pitanjima. Na temelju potrebe za osiguranjem gospodarskog razvoja, društveno pravo zajednice progresivno se razvilo u EU na temelju složene konstrukcije koja je u stalnom razvoju. Države članice EU-a priznale su da gospodarski razvoj nije moguć bez osiguravanja odgovarajućeg pravnog sustava te su stoga promicale razvoj načela socijalnog prava u ugovorima sastavljenim od 1990. godine. Ova načela socijalnog prava imaju složenost koja se može usporediti sa zakonodavstvom zemalja Vijeće Europe (na koje se u početku pozivaju); ova složenost ima svrhu budućeg razvoja prema posebnoj pravnoj domeni.<sup>11</sup>

Migranti diljem Europe među najranjivijim su skupinama u društvu i često su društveno isključeni. Pružatelji usluga socijalne i zdravstvene skrbi svjedoče porastu socijalne isključenosti i siromaštva koje doživljavaju migranti. Radnici migranti i njihove obitelji često žive u nesigurnim uvjetima i nalaze se u pravnom limbu. Migranti koji pokušavaju ući u EU, uključujući izbjeglice, suočavaju se s poteškoćama u pristupu njezinom teritoriju kako bi podnijeli zahtjev za azil. Neregularna migracija u Europu bilježi nagli porast posljednjih godina, a posebno 2015.

Kako kaže Frontex, agencija Europske unije koja se bavi upravljanjem granicama: „Otkrivanja ilegalnih prelazaka granice duž vanjskih granica EU-a naglo su porasla između 2012. i 2013., s otprilike 72 500 na 107 000, što predstavlja godišnji porast od 48 % .“<sup>12</sup> Nedavno je Frontex primijetio da je "u prvih sedam mjeseci 2015. godine otkriveno gotovo 130 500 migranata na vanjskim granicama Grčke, što je peterostruko povećanje u odnosu na isto razdoblje prošle godine". U ovoj situaciji države članice EU-a moraju surađivati kako bi bolje upravljale i integrirale migrante. Dobro upravljane migracije mogle bi pomoći u rješavanju problema starenja europskog društva, pomažući u smanjenju broja radno sposobnog stanovništva koje se smanjuje. Međutim, stvarnost je trenutno vrlo drugačija jer politike uključivanja prečesto ne uspijevaju integrirati migrante i, štoviše, neki koriste sve veći broj zahtjeva za migracijom kao političko sredstvo za poticanje populizma u mnogim dijelovima Europe.

---

<sup>11</sup>Ibidem

<sup>12</sup>Kriesi, H. (2017). The implications of the euro crisis for democracy, *Journal of European Public Policy*, 1 (1), str. 1–24.

EU radi na pronalaženju načina za podjelu odgovornosti za zaštitu izbjeglica između država članica EU-a i na poboljšanju uključenosti. Na primjer, u svibnju 2015. Europska komisija predstavila je prijedloge za zajedničku politiku azila i izbjeglica, uključujući prijedlog za uspostavu mehanizma premještanja za pomoć državama članicama na vanjskim granicama. Na taj način Europska komisija pomaže koordinirati rad država članica u suočavanju sa zajedničkim izazovom.

Stanovništvo Europe stari jer ljudi žive dulje zahvaljujući poboljšanju životnih uvjeta i bolje zdravstvene zaštite. Istodobno postoji i opći trend prema niskoj stopi nataliteta, što dovodi do jaza u zamjeni generacija. To dovodi do promjene u strukturi europskog društva koja ima, i nastavit će imati, snažan utjecaj na sustave socijalne i zdravstvene zaštite. Demografski izazov i starenje temeljni su izazov za europska društva, kao odgovor na koji vlade moraju reformirati tržište rada i mirovinske sustave kako bi se pozabavile smanjenjem radne snage i posljedičnim povećanim pritiskom na mirovine, zdravstvenu skrb, dugoročnu skrb i socijalnu skrb sustavi zaštite.<sup>13</sup>

Europska komisija je 2016. godine objavila je niz inicijativa koje se odnose na rješavanje priljeva migracija uključujući „Novi partnerski okvir“ kroz koji će EU tražiti partnerstvo s trećim zemljama podrijetla i tranzita (Jordan, Mali, Niger, Etiopija, Libanon, Senegal i Nigerija) kako bi se zaustavio protok nezakonitih migranata. Ovaj novi partnerski okvir uvelike je kritiziran jer se čini kao odraz sporazuma EU-a i Turske o „outsourcingu“ upravljanja povećanjem migracija u zemlje vanjskih granica. Poštivanje ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava spominje se kao prioritet za Europsku komisiju, no stvarnost njegove provedbe u predloženom okviru partnerstva zacijelo je upitnija.<sup>14</sup>

Akcijski plan o integraciji državljana trećih zemalja "okvir je za djelovanje" koji predlaže konkretne inicijative za potporu državama članicama u integraciji "20 milijuna državljana zemalja izvan EU-a koji zakonito borave u EU-u". Nadležnost za integracijsku politiku prvenstveno leži na državama članicama, ali EU želi igrati ulogu u olakšavanju rada država članica na integraciji državljana trećih zemalja. Akcijski plan uključuje aktivnosti koje podupiru mjere prije odlaska i prije dolaska, obrazovanje, zapošljavanje i strukovno

---

<sup>13</sup>Eurodiaconia, What are the key challenges for social Europe today, dostupno na: <https://www.eurodiaconia.org/resources/social-policy-toolkit/chapter-ii-social-policies-in-europe-today/what-are-the-key-challenges-for-social-europe-today/#1445169097496-0e2b57e0-261c> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>14</sup>Ibidem



osposobljavanje, pristup osnovnim uslugama, aktivno sudjelovanje i socijalnu uključenost. Posljednji prijedlog Europske komisije od 7. lipnja bila je revizija Direktive EU o plavoj karti koja se odnosi na okvir za useljavanje visokokvalificiranih radnika. Prijedlog ima za cilj poboljšati sposobnost EU-a da privuče i zadrži visokokvalificirane radnike, kako bi se povećala konkurentnost njezina gospodarstva i nosila s demografskim izazovima.

Socijalna situacija u EU sigurno nije bila savršena prije 2008., ali gospodarska kriza je dovela do sve izazovnije socijalne situacije, kao što je prikazano porastom nezaposlenosti i ciljem smanjenja siromaštva u Europi u Strategiji 2020., s povećanjem razina siromaštva, a ne smanjenjem. U ovom kontekstu gospodarskog pada i socijalne potrebe, Europska unija i međunarodne organizacije poput Međunarodnog monetarnog fonda često su poticale „politiku štednje“ proračunskog ograničenja. S obzirom na to da socijalna zaštita i usluge čine veliki udio državne potrošnje, ova proračunska smanjenja izravno su utjecala na tradicionalne mehanizme zaštite socijalne skrbi. Na primjer, u mnogim su zemljama uvedene reforme kako bi se zaustavilo indeksiranje plaća, smanjile mirovine ili smanjilo financiranje javnih usluga. To danas dovodi do dubokog propitivanja budućnosti „socijalne države“ u EU. Od pružatelja socijalnih usluga sada se ponekad traži da uđu u ulogu koju je prije imala država.<sup>15</sup>

Čini se da ponovno neki tvrde da "društvo ne postoji", predloženo je nekoliko alternativnih puteva za ponovno osmišljavanje ili revalorizaciju mjesta i uloge države blagostanja u Europi. Oni se temelje na ponovnom naglašavanju široke dobrobiti društvenih ulaganja te na modernizaciji i restrukturiranju javne potrošnje u interesu veće učinkovitosti.<sup>16</sup>

## 2.4. Sociološke perspektive socijalne politike

Sociološke perspektive socijalne politike uključuju:

- pozitivističku
- funkcionalističku

---

<sup>15</sup>Eurodiaconia, What are the key challenges for social Europe today, dostupno na: <https://www.eurodiaconia.org/resources/social-policy-toolkit/chapter-ii-social-policies-in-europe-today/what-are-the-key-challenges-for-social-europe-today/#1445169097496-0e2b57e0-261c> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>16</sup>Ibidem

- Novu desnicu
- marksističku
- feminističku
- interakcionističku
- i postmodernističke perspektive.

Sljedbenici pozitivističkih teorija vjeruju da bi sociološki istraživači trebali pružiti objektivne kvantitativne podatke bez vrijednosti koji otkrivaju društvene činjenice. Ako te društvene činjenice otkrivaju društvene probleme, onda je socijalna politika način za 'liječenje' takvih problema. Za pozitiviste, socijalna politika je učinkovit, znanstveni način rješavanja društvenih problema koji su otkriveni znanstvenim metodama. Prikupljanje podataka koji otkrivaju društvene činjenice također je način na koji pozitivisti otkrivaju zakone koji upravljaju društvom. Primjer pozitivističkog sociologa je Émile Durkheim, koji je također bio funkcionalist.<sup>17</sup>

Funkcionalistički teoretičari vjeruju da je socijalna politika način da se održi funkcioniranje društva, jer se bavi problemima unutar društva i pomaže u održavanju društvene solidarnosti. Prema funkcionalistima, država djeluje u najboljem interesu društva i koristi socijalnu politiku za opće dobro svih. Važnu ulogu u tome ima sociološka disciplina koja daje objektivne, kvantitativne podatke koji odražavaju društvene probleme. Sociolozi istraživanjem otkrivaju društvene probleme, poput liječnika koji dijagnosticiraju bolest u ljudskom tijelu i predlažu rješenja u obliku socijalne politike. Ove se politike provode kao pokušaj 'popravljanja' društvenog problema. Funkcionalisti se vole baviti specifičnim društvenim problemima kako nastaju, što se često naziva 'podijeljenim društvenim inženjeringom'. To znači da rade jedno po jedno pitanje.<sup>18</sup>

Nova desnica vjeruje u minimalnu državnu intervenciju, posebice po pitanju socijalne skrbi i državnih beneficija. Oni tvrde da prevelika državna intervencija stvara ovisnost o državi i čini pojedince manje sklonima neovisnosti. Nova desnica tvrdi da ljudi moraju imati osjećaj odgovornosti i slobode da sami riješe svoje probleme. Charles Murray, ključni teoretičar nove

---

<sup>17</sup>Sociology, Social policy, dostupno na: <https://www.studysmarter.us/explanations/social-studies/theories-and-methods/social-policy/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>18</sup>Sociology, Social policy, dostupno na: <https://www.studysmarter.us/explanations/social-studies/theories-and-methods/social-policy/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

desnice, vjeruje da pretjerano velikodušne i pouzdane državne beneficije, poput financijske pomoći i općinskih stanova, potiču 'perverzne poticaje'. To znači da država bezuvjetnim davanjem državnih beneficija potiče neodgovorne i džabe pojedince. Murray navodi da pretjerano oslanjanje na državu dovodi do kriminala i delinkvencije, jer ljudi koji se oslanjaju na državu ne moraju tražiti posao. Stoga se Nova desnica zalaže za rezanje socijalne pomoći i državnih beneficija kako bi pojedinci bili prisiljeni preuzeti inicijativu i brinuti se za sebe. Marksisti vjeruju da je socijalna politika način održavanja kapitalizma i interesa buržoazije (elitne vladajuće klase). Država je dio buržoazije, stoga je svaka socijalna politika osmišljena da koristi samo interesima kapitalista i kapitalističkog društva. Marksisti vjeruju da socijalne politike imaju tri glavna rezultata:

- Izrabljivanje radničke klase prikriveno je naizgled 'velikodušnim' socijalnim politikama koje čine da država izgleda kao da joj je stalo
- Dajući radnicima novac i resurse, socijalne politike održavaju radničku klasu spremnom za izrabljivanje
- Socijalne politike koje ublažavaju borbe radničke klase su način da se 'otkupi' protivljenje kapitalizmu i spriječi razvoj klasne svijesti i revolucije.<sup>19</sup>

Prema marksistima, čak i ako socijalne politike istinski poboljšavaju živote radničke klase, te su prednosti ograničene ili odsječene promjenama vlade i ukupnim kapitalističkim programom. Marksistički sociolozi vjeruju da bi sociologija trebala raditi na isticanju klasnih nejednakosti kroz istraživanje. Budući da je država pristrana i da će svaka socijalna politika koju donosi koristiti samo buržoaziji, sociolozi bi trebali preuzeti inicijativu da se suprotstave ovoj pristranosti u svojim istraživanjima. To će pomoći radničkoj klasi da postigne klasnu svijest i na kraju rezultirati revolucijom i rušenjem kapitalizma. Neke feminističke sociologinje vjeruju da socijalna politika podupire patrijarhalne strukture i interese muškaraca na štetu žena. Tvrdе da patrijarhat utječe na državu, pa su socijalne politike osmišljene tako da drže žene podređenima, dok uzdižu interese muškaraca. Prema feministicama, socijalna politika često ima za posljedicu ograničavanje prava žena, nanošenje štete ženama ili održavanje rodних stereotipa. To se može vidjeti u slučajevima kao što su obiteljska politika i politika razvoda, nejednaki roditeljski dopusti, rezovi mjera štednje i porezi vezani uz spol, što sve nepravedno opterećuje i/ili negativno utječe na žene i njihov život. Međutim, postojale

---

<sup>19</sup> Ibidem

su i mnoge socijalne politike stvorene kako bi se ublažile ili uklonile rodne nejednakosti temeljene na feminizmu, posebno liberalnom feminizmu, koji tvrdi da žene mogu postići rodnu ravnopravnost kroz zakonske i društvene promjene. Primjeri uključuju Žensko pravo glasa, usvojeno 1918. i Zakon o jednakim plaćama iz 1970. Radikalne feministkinje, s druge strane, ne misle da žene mogu postići pravu ravnopravnost spolova u društvu jer je društvo inherentno patrijarhalno. Za njih se socijalne politike neće baviti problemima s kojima se suočavaju žene.<sup>20</sup>

Interakcionisti vjeruju da bi se sociološka istraživanja trebala usredotočiti na interakcije između pojedinaca na mikrorazini. Treba težiti razumijevanju ljudskog ponašanja razumijevanjem motivacije ljudi. Važan aspekt interakcionizma je teorija samoispunjavajućeg proročanstva, koja kaže da će pojedinci vjerojatnije djelovati na određeni način ako su 'etiketirani' i tretirani na takav način. Sljedbenici ove perspektive vjeruju da postoji previše naglaska na etiketama i 'problemima' unutar socijalne politike, što nije podložno pravom razumijevanju. Ideja o samoispunjavajućem proročanstvu korištena je da se priznaju pristranosti i predrasude u obrazovnom sustavu, posebno tamo gdje se devijantna djeca označavaju ili tretiraju kao devijantna, i tako postaju devijantna.<sup>21</sup>

Postmodernistički teoretičari smatraju da sociološka istraživanja ne mogu utjecati na socijalnu politiku. To je zato što postmodernisti odbacuju pojmove 'istine' ili 'napretka' i smatraju koncepte koje smatramo objektivnima i inherentno istinitima, npr. jednakosti i pravde, kako je društveno konstruirano. Oni ne vjeruju u inherentne ljudske potrebe kojima se socijalne politike bave - kao što su zdravlje, prehrana, obrazovanje, rad/zapošljavanje itd. - i stoga nemaju nikakav doprinos socijalnoj politici.

## **2.5. Čimbenici utjecaja u socijalnoj politici**

Socijalnu politiku donosi vlada za dobrobit ljudi na temelju njihovih percipiranih potreba. Ova načela koja se odnose na društvo formulirana su u kontekstu običaja i vrijednosti društva. Prve vrijednosti uključuju različite društveno-ekonomske, vjerske, kulturne i političke elemente. Vidi se da ti čimbenici izravno i neizravno utječu na oblikovanje socijalne

---

<sup>20</sup>Sociology, Social policy, dostupno na: <https://www.studysmarter.us/explanations/social-studies/theories-and-methods/social-policy/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>21</sup> Ibidem

politike. Točnije, elementi određuju koja je socijalna politika društva primjerena. Čimbenici koji utječu na kreiranje politike smatraju se kreatorima socijalne politike. Utjecajni čimbenici u socijalnoj politici navedeni su u nastavku.

Ekonomski čimbenik jedan je od najvažnijih čimbenika koji utječu na oblikovanje socijalne politike u državi ili društvu. Gospodarska struktura zemlje u nekim slučajevima određuje koliko će se usvojiti politika javnog blagostanja. Gospodarski jake zemlje mogu provoditi sveobuhvatne programe socijalnog osiguranja i programe socijalnih usluga kako bi unaprijedile svoj gospodarski, obrazovni i trgovinski poredak. Ali u nerazvijenim državama gdje su ekonomske slabosti, stope rasta BDP-a niske, nemoguće je provoditi programe socijalnog osiguranja i socijalnih usluga. Kao rezultat toga, priroda socijalne politike u tim zemljama nije poput one u bogatim zemljama. Nije stvar u formuliranju politika, već u njihovoj učinkovitoj provedbi. U tom slučaju, ako nema dovoljno resursa potrebnih za provedbu, nije potrebno usvajati politiku.<sup>22</sup>

Politički čimbenik jednako je važan kao i ekonomski čimbenik. Ona igra vrlo važnu ulogu u određivanju politike jedne zemlje. Drugim riječima, tip i priroda politike zemlje određena je političkim elementom dotične zemlje. Odnos između političara i administratora igra vrlo važnu ulogu u vladinim aktivnostima i kreiranju politike. Opet, baš kao što postoji razlika u političkoj jednakosti od jedne države do druge, također postoji razlika u vladinoj politici. Budući da su moderne demokracije usvojile politiku države blagostanja, demokracije imaju važne socijalne politike kako bi osigurale socijalnu sigurnost ljudi u društvu. Opet, u monarhijskim državama dobrobit naroda nije jako važna. Među političkim elementima koji igraju važnu ulogu u određivanju socijalne politike su:

- Politička filozofija - socijalna politika uvelike ovisi o tome kakvu političku filozofiju vodi vlada. Stav vlade i vladajuće stranke određuje političku ideologiju i prirodu socijalne politike zemlje.
- Miroljubiva politika - stabilno političko okruženje ne omogućuje realizaciju raznih dugoročnih programa. Štoviše, ne prihvaća prihvaćeni program. Iznad svega, u nestabilnom političkom okruženju, vlada se ne može previše usredotočiti na formuliranje i provedbu socijalne politike.

---

<sup>22</sup>Haque, M. (2021) Social Policy: Concept, Goals and Influencing Factors. Dhaka: University of Dhaka, str. 1.-11.

- Politički motivi - kao i politička filozofija, politički motivi različitih državnih sustava su različiti. Jedan od ciljeva socijalne države je osiguranje najvećeg blagostanja građana. U kapitalističkom društvu odgovornost vlade je policijskog tipa.<sup>23</sup>

Svaka zemlja razvija svoju kulturu temeljenu na dugoročnom načinu života koji ima vrlo važan utjecaj na njihov način života. Ova kultura svakog društva ili države formirana je na temelju njihovih zajedničkih i vjerskih uvjerenja, društvenih običaja, vrijednosti i ideala. Kultura je u vrlo bliskoj vezi sa životom. Među kulturnim elementima, aspekti koje treba uzeti u obzir u formuliranju socijalne politike su:

- Obiteljski sustav - kao najmanja temeljna jedinica države, obitelj i obiteljski sustav vrlo su važni elementi svakog društva. Kultura, vrijednosti i vrijednosti pojedinog društva formiraju se na temelju prirode obitelji. Vrsta obiteljskog uređenja stoga je važna u određivanju socijalne politike.
- Religija - religijska svijest i vjera smatraju se silama. Nije moguće provoditi nikakvu politiku koja vrijeđa vjerske osjećaje. Religiozni aspekt za njega je vrlo važan u oblikovanju socijalne politike.
- Norme i vrijednosti - društvene norme suprotne idealima i vrijednostima u koje veće mase društva vjeruju i slijede one će ih odbaciti, pa ih neće biti moguće provoditi. Socijalna politika mora biti oblikovana u skladu s društvenim normama, načelima i normama.
- Društveni običaji i svetkovine - društveni običaji i vjerski festivali važni su elementi sanskrta. One su blisko povezane s načinom života ljudi u društvu. Pri formuliranju socijalne politike ta se pitanja moraju uzeti u obzir i politike moraju biti oblikovane u skladu s njima.<sup>24</sup>

U svakoj zemlji, obrambeni sustav dotične zemlje ima važan utjecaj na formuliranje socijalne politike. Bitna je politička situacija u zemlji, je li obrambeni sustav jak i postoji li mogućnost napada susjedne države. Sustav nacionalne obrane dvojako utječe na oblikovanje socijalne politike. Prvo, kako se veliki dio ukupnog nacionalnog dohotka troši na sektor obrane, nije moguće donositi socijalne programe bez potrebne financijske potpore za donošenje i

---

<sup>23</sup>Haque, M. (2021) Social Policy: Concept, Goals and Influencing Factors. Dhaka: University of Dhaka, str. 1.-11.

<sup>24</sup>Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šučur, T., Zrinščak, S. (2008) Socijalna politika Hrvatske: Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 20.

provedbu socijalne politike. Drugo, država mora obrambenom sektoru posvetiti previše pozornosti, pa on ostaje društveno zanemaren.<sup>25</sup>

Jedna od karakteristika zemalja u razvoju u trećem svijetu je da nisu u stanju formulirati proračune i provoditi socijalne politike vlastitim resursima zbog ekonomskih ograničenja. Donatori pokrivaju niz uvjeta koji se odnose na njihove interese koji su bitni za zaduživanje, a koje zemlje primateljice moraju poštovati. Među njima, zemlje određuju socijalnu politiku, koliko će potrošiti u kojim sektorima ili u kojim područjima će se dati prioritet. Drugim riječima, u svom interesu daju inozemnu pomoć koja ima značajan utjecaj na politiku zemalja primateljica.<sup>26</sup>

Osobito kada postoji potreba za formuliranjem socijalne politike u novim problemima ili novim društvenim područjima, ako postoji manjak lokalnih stručnjaka ili u razvijenim zemljama u smislu informacijske tehnologije, stručnjaci se često dovode izvana kako bi razvili odgovarajuće tehnološka infrastruktura pod čijim se vodstvom formulira socijalna politika. Interesi onih za koje će se donositi socijalna politika iznimno su važni. Ako se interesi onih za koje se politika formulira ne razmotre na odgovarajući način, politika se neće provoditi. U tom slučaju, potrebe i težnje primatelja trebaju se odražavati u socijalnoj politici.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>Čačinović Vogrinčić, G. (2001). Europski socijalni rad: izrada ekspertize za 21. stoljeće. Ljetopis Studijskog centra socijalnog rada, 8(2), str. 185-194.

<sup>26</sup>Ibidem

<sup>27</sup>Ibidem

### 3. RAZVOJ SOCIJALNE POLITIKE U HRVATSKOJ

#### 3.1. Reforme i razvoj socijalne politike u Hrvatskoj

Socijalna politika Hrvatske ne temelji se na koherentnom pristupu socijalnom ulaganju, ni na nacionalnoj, ni na regionalnoj ni na lokalnoj razini. Socijalne politike i dalje su uglavnom pasivne, iako je pitanju aktivnog uključivanja, uključujući aktivno uključivanje u tržište rada, posljednjih godina posvećena veća pozornost. Dok su svi aspekti socijalne politike i dalje nizak politički prioritet, onim programima koji štite prava politički utjecajnih skupina, osobito ratnih veterana i, u određenoj mjeri, umirovljenika, obično se daje prioritet nauštrb pristupa utemeljenih na potrebama i dokazima. Malo je vertikalnih integracija politika, s malo stvarne koordinacije između različitih razina vlasti ili između vladinih i nevladinih aktera. Strategije se obično razvijaju odvojeno za niz takozvanih 'ranjivih skupina' iako je većina tih strategija tek nešto više od popisa želja s niskim potencijalom provedbe i, što je ključno, premalo jasnih rokova, pokazatelja ili proračuna. U kontekstu fiskalne konsolidacije koju zahtijeva Procedura prekomjernog zaduživanja Hrvatske, ideja socijalne politike kao ulaganja ostala je nedovoljno razvijena i, često, dugotrajni ili tradicionalno temeljni socijalni programi koji su kompenzacijski u pristupu bili su bolje zaštićeni od inovativnijih socijalnih programe koji mogu imati jaču komponentu društvenog ulaganja. Rano obrazovanje i skrb o djetinjstvu (RPOO) ozbiljno je nerazvijeno u Hrvatskoj, s već niskim nacionalnim prosjekom stopa upisa koji skriva značajne regionalne razlike, pri čemu najsiromašnije županije imaju najniže stope upisa. Nacionalne strategije naglašavaju važnost proširenja pristupa, ali budući da je ECEC lokalna odgovornost, takva strateška namjera nije poduprta ni financiranjem ni regulativom. Ovako, pružanje javne skrbi o djeci nije optimalne kvalitete, a roditelji su dužni plaćati naknade i snositi troškove u naturi. Osim toga, prednost se daje djeci koja imaju dva zaposlena roditelja, čime se ograničava učinak RPOO-a u smislu olakšavanja ponovnog ulaska na tržište rada. Hrvatski sustav dječjih doplataka prema imovinskom cenzusu ima neke učinke na smanjenje siromaštva, ali pati od pogrešaka i isključivanja i uključivanja.<sup>28</sup>

Uzimajući u obzir nedavne promjene minimalnog dohotka, obitelji s troje ili više djece sada bi mogle biti još gore. Osim toga, porezne olakšice za roditelje s djecom obično su regresivne i nisu dobro usklađene s drugim naknadama. Usluge za roditelje prilično su šture i uglavnom

---

<sup>28</sup>Stubbs, P., Zrinščak, S. (2015) ESPN Thematic Report on Social Investment Croatia. Brussels: European Commission, str. 5.



se nalaze u gradovima i/ili razvijenijim dijelovima Hrvatske. Skrb u ranom djetinjstvu u Hrvatskoj stoga obično predstavlja prepreku sudjelovanju roditelja na tržištu rada, posebice sudjelovanju žena, uz snažnu korelaciju između niskog obuhvata djece RPOO-om i niskih stopa zaposlenosti žena, pri čemu su obje najniže u najsiromašnijima. dijelovima Hrvatske. Jedna od važnih karakteristika hrvatskog tržišta rada je izrazito niska razina zaposlenosti s nepunim radnim vremenom, pri čemu žene imaju tek nešto više stope od muškaraca. Istodobno, sve je veća uporaba ugovora o radu na određeno vrijeme, što ograničava sudjelovanje žena koje zatrudne na tržištu rada jer se u većini takvih slučajeva ugovori jednostavno ne obnavljaju. Nedostatak dugotrajne skrbi također stvara pritisak na članove šire obitelji, uključujući starije članove obitelji u radnoj dobi, da se brinu o djeci i/ili rođacima s invaliditetom. Opet, većinu ovog posla skrbi obavljaju žene. Iako Hrvatska ima dobro razvijene i primjerene sustave roditeljskog dopusta, oni su komplicirani i prilično nefleksibilni, a porodiljni dopusti za više djece ili kućanstva s velikim brojem djece, iako odražavaju stvarnost nedostatka formalnih usluga skrbi o djeci, također mogu destimulirati ponovni ulazak na tržište rada.<sup>29</sup>

Iako je Hrvatska pristupila Europskoj uniji 1. srpnja 2013., ideja o pristupu socijalnog ulaganja u rješavanju ključnih društvenih izazova uglavnom nije prisutna u nacionalnim, regionalnim i lokalnim socijalnim politikama. Socijalne politike obično su više pasivne nego aktivne i favoriziraju skupine s jačim političkim glasom, posebice ratne veterane i, u određenoj mjeri, umirovljenike. Tu su i naslijeđa ranijih, uglavnom neuspješnih, pokušaja promicanja demografske obnove u kontekstu niske stope nataliteta, starenja stanovništva i značajnih migracija, posebice prisilnih migracija tijekom rata od 1991. do 1995. Socijalne politike obično nisu integrirani jedni s drugima, čak na nacionalnoj razini, s nizom zasebnih strategija za različite 'ranjive skupine' koje uglavnom postoje kao popisi želja s malo stvarne perspektive ulaganja. Također postoji visok stupanj „socijalnog paralelizma” kroz koji socijalne politike na lokalnoj i regionalnoj razini ostaju neusklađene s nacionalnim politikama, variraju prema podnacionalnom nahođenju i sredstvima, težeći stoga povećanju, a ne ublažavanju regionalnih nejednakosti, a koriste na lokalnim razinama obično su dopunske, a ne komplementarne nacionalnim koristima. Osim toga, dugotrajna gospodarska kriza u Hrvatskoj i zahtjevi Procedure prekomjernog zaduživanja uglavnom su rezultirali smanjenjem niza socijalnih naknada u sklopu općeg naglaska na fiskalnu konsolidaciju.

---

<sup>29</sup>Stubbs, P., Zrinščak, S. (2015) ESPN Thematic Report on Social Investment Croatia. Brussels: European Commission, str. 5.

Međutim, to nije utjecalo jednako na sve strane. Naprotiv, neke su skupine imale tendenciju zaštićenije od drugih s onima kojima nedostaje snažan politički glas, osobito siromašnima, isključenima i marginaliziranima, koji su obično najteže pogođeni. Osim toga, temeljni programi koji su kompenzacijski u pristupu obično su bili bolje zaštićeni od drugih, inovativni socijalni programi koji mogu imati snažniji pristup socijalnom ulaganju. Najjasniji primjer toga je neuspjeh da se proširi i u zakon ugradi uspješan pilot program pružanja asistenta za osobe s invaliditetom. Ono što je ključno, čini se da se odluke o tome što smanjiti, a što zadržati ili čak proširiti temelje na političkim kriterijima, a ne temeljitim rigoroznim procjenama učinka. Osim toga, društveni učinci drugih politika, posebice poreznih politika, obično imaju regresivan učinak.<sup>30</sup>

Opredijeljenost Hrvatske, barem na papiru, za elemente socijalnog ulaganja, pokazala se snažnijom kada je Hrvatska kao zemlja kandidatkinja izradila Zajednički memorandum o socijalnoj uključenosti (JIM) nego kao država članica u odnosu na strategiju Europa 2020. Iako JIM obveze nisu bile prioritetizirane na sustavan način, one su predstavljale odgovor na šire razumijevanje ključnih društvenih izazova. Nasuprot tome, čini se da su obveze unutar Europe 2020. uglavnom deklarativne, bez ambicija i bez jasne strategije provedbe. Iako s vrlo niske baze, čini se da je Hrvatska dala prioritet aktivnim politikama tržišta rada, posebno onima povezanim s Jamstvom za mlade Europske unije, koje imaju više pristupa socijalnom ulaganju. Međutim, postoji opasnost da se previše novih programa uvodi bez jasne procjene njihovih učinaka. Još jedno važno pitanje je da, barem implicitno, ostaje mišljenje među kreatorima politike da proširena obitelj nudi brižno i podržavajuće okruženje obilježeno međugeneracijskom solidarnošću, kao u idealnom tipičnom južnoeuropskom režimu socijalne skrbi. Međutim, utjecaj rata, poslijeratnog rasta i trenutne krize znači da postoji hitna potreba da se sagledaju izazovi za socijalne politike koje nameću promjene obiteljskih struktura, kao i promjene kućanstva i individualne strategije suočavanja i upravljanja rizikom. To bi bilo potrebno kako bi se osiguralo da socijalna ulaganja nadopunjuju i jačaju pozitivne strategije suočavanja, a ne da ih narušavaju, čime se povećava stopa povrata javnih ulaganja u socijalnu politiku.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Stubbs, P., Zrinščak, S. (2015) ESPN Thematic Report on Social Investment Croatia. Brussels: European Commission, str. 5.

<sup>31</sup>Matković, T., Dobrotić, I. (2013) Documentation. Changes in Early Childhood Education and Care Coverage in Croatia: National and Country-level Overview, Croatian Journal of Social Policy, 20(1), str. 65-73.

U planiranju Nacionalne strategije razvoja do 2030., Republika Hrvatska, kao i druge zemlje članice Europske unije, suočava se s pitanjem postizanja visoko konkurentnog gospodarstva i održive socijalne države, uz suočavanje s izazovima globalizacije i demografskih kretanja. Radna skupina koja je pripremila Projekt Europa 2030. nepovoljnu demografsku situaciju smatra glavnim razvojnim izazovom te predviđa: Ako se ne poduzmu hitne mjere, naša će društva koja stare izvršiti neodrživ pritisak na naše mirovinske, zdravstvene i socijalne sustave te potkopati našu gospodarsku konkurentnost. Stoga se predlažu prioritetne mjere koje uključuju povećanje udjela žena na tržištu rada, usklađivanje radnog i obiteljskog života, promjenu poimanja mirovine tako da se ona percipira kao pravo, a ne kao pravo, te provođenje aktivnije useljeničke politike, što bi trebalo pomoći u rješavanju demografskih potreba i potreba tržišta rada. Hrvatska ima BDP niži od prosjeka EU, nizak udio ekonomski aktivnog stanovništva i niske stope zaposlenosti. U 2017. godini stope zaposlenosti i aktivnosti za dobnu skupinu 20-64 iznosile su 63,6% odnosno 71,2%, u usporedbi s prosjekom EU-28 od 72,2% odnosno 78,0%<sup>3</sup>. Stopa nezaposlenosti iznosila je 13,8% u 2017., stopa rizika od siromaštva 20,0%, a stopa osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti bila je 26,4%.<sup>6</sup> Demografska situacija izrazito je nepovoljna, a dodatno je pogoršana iseljavanjem stanovništva. ekonomski aktivnog stanovništva, nakon ulaska Hrvatske u EU. Stoga su gore navedene prioritetne mjere od velike važnosti za planiranje razvoja Hrvatske. Hrvatska izdvajanja za socijalnu politiku niža su od prosječnih vrijednosti EU-28. U 2014. godini 21,6% hrvatskog BDP-a trošilo se na socijalnu politiku u usporedbi s 28,7% u EU-u. Gledajući izdvajanja po stanovniku, Hrvatska iznosi 44% u usporedbi s EU 100%. Prema funkcijama ESPROSS-a, najveći izdaci izdvajaju se za zdravstvenu zaštitu – koja čini 45,8% ukupnih socijalnih rashoda i znatno je veća od prosjeka EU koji iznosi 36,5% – te za starosnu mirovinu (43,7%). Skromnih 1,1% ukupne socijalne potrošnje izdvaja se za stanovanje i socijalnu isključenost u odnosu na prosjek EU-a od 4%.<sup>32</sup>

Sustav socijalne skrbi odgovoran je za potporu siromašnom i ranjivom stanovništvu, uključujući: obitelji s niskim primanjima; dugotrajno nezaposleni; obitelji u nepovoljnim socijalnim situacijama koje ne mogu same riješiti; kućanstva suočena s prezaduženošću; osobe s povećanim rizikom od beskućništva; osobe s mentalnim problemima; djeca bez odgovarajuće roditeljske skrbi i djeca s teškoćama u razvoju; te zadovoljavanje specifičnih

---

<sup>32</sup>The World Bank (2019) National Development Strategy Croatia 2030 Policy Note:Regional Availability of SocialServices, dostupno na: <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Regional-Availability-of-Social-Services.pdf> (pristupljeno: 1.5.2023.)

potreba odraslih osoba zbog invaliditeta, dobi, ovisnosti, obiteljskog nasilja i drugih rizičnih okolnosti. Osim toga, sustav socijalne skrbi nastoji se kontinuirano razvijati i prilagođavati promjenjivim rizicima i ranjivostima te promjenama u tehnologiji, znanju i metodološkom napretku. Stoga planiranje razvoja socijalne skrbi treba uzeti u obzir ne samo ograničena sredstva državnog proračuna, već i učinkovitost i primjerenost tih mjera u odnosu na stvarne potrebe.<sup>33</sup>

### **3.2. Mjere socijalne politike u Hrvatskoj**

Glavni zakonski akti u području tržišta rada i zapošljavanja u Hrvatskoj su Zakon o radu, Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Zakon o poticanju zapošljavanja, Zakon o tržištu rada i Zakon o minimalnoj plaći; međutim, postoji niz drugih zakona i podzakonskih akata koji se odnose na rad. Hrvatski zakonodavni sustav često se mijenja, a ni radno zakonodavstvo nije iznimka. S obzirom na stalnu raspravu o potrebi veće fleksibilnosti u području zaštite pri zapošljavanju radi poticanja zapošljavanja, SDP-ova Vlada izmijenila je postojeći Zakon o radu (iz 2009.) još u lipnju 2013. uvođenjem određene liberalizacije u području zaštite pri zapošljavanju, ali i usklađivanjem nekih odredbi hrvatske regulative tržišta rada s regulativom EU. U ovom slučaju liberaliziran je dio zakonodavstva koji se odnosi na ugovore o radu na određeno vrijeme, prvenstveno uvođenjem mogućnosti da prvi ugovor na određeno vrijeme može trajati dulje od tri godine (sklapanje dodatnih uzastopnih ugovora o radu ostaje ograničeno na maksimalno tri godine). Izmjene su donijele i određenu liberalizaciju u području kolektivnih otkaza pojednostavljanjem nekih odredbi. U srpnju 2014. uveden je novi Zakon o radu<sup>34</sup> koji je donio dodatnu fleksibilizaciju u području kolektivnih otkaza, ali i u području „redovnih” (neodređenih) ugovora o radu. Iako neki standardni pokazatelji, kao što je OECD-ov indeks zakonodavstva o zaštiti pri zapošljavanju (EPL), pokazuju da su te promjene unutar zaštite pri zapošljavanju pridonijele ukupnoj fleksibilizaciji hrvatskog tržišta rada, procvat zapošljavanja dogodio se uglavnom u području privremenih poslova.<sup>35</sup> Tomić tvrdi da su reforme radnog zakonodavstva iz 2013. i 2014. dovele do značajnog porasta

---

<sup>33</sup>The World Bank (2019) National Development Strategy Croatia 2030 Policy Note: Regional Availability of Social Services, dostupno na: <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Regional-Availability-of-Social-Services.pdf> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>34</sup>Zakon o radu NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22

<sup>35</sup>Kunovac, M. (2014). Employment protection legislation in Croatia. Financial theory and practice, 38(2), str. 139-172.

privremenih zaposlenosti, dok su učinci na ukupnu zaposlenost jasno vidljivi tek u drugom slučaju, što upućuje na to da je ublažavanje privremenog zapošljavanja možda potaknulo zamjenu stalnog radom na određeno vrijeme.<sup>36</sup>

Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, donesen u veljači 2017. godine regulirao je mnoga pitanja: od posredovanja pri zapošljavanju, profesionalnog usmjeravanja, osiguranja za slučaj nezaposlenosti, mjera aktivne politike zapošljavanja, do financiranja, organizacije, upravljanja i rada Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ). Zakon o poticanju zapošljavanja, koji je bio na snazi od 2012. do 2018. godine, uglavnom je uređivao uvjete zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih, korištenje programa aktivnog tržišta rada za „zapošljavanje“ mladih te jednostavnije načine zapošljavanja sezonskih radnika na privremenim poslovima u Hrvatskoj. poljoprivreda. Oba ova zakona prestala su postojati od siječnja 2019. i zamijenjena su Zakonom o tržištu rada koji pokriva sve prethodno navedene aspekte.<sup>37</sup>

Novi Zakon o minimalnoj plaći na snazi je od 1. siječnja 2019. Iako zadržava ključne značajke prethodnog zakonodavstva, došlo je do nekoliko važnih promjena čiji je cilj politika minimalnih plaća učiniti predvidljivijom i transparentnijom. Jedna od izmjena je da su oni koji su samozaposleni, ako su jedini zaposleni u entitetu, oslobođeni obveze isplate minimalne plaće. Zakonom se postupno ukida odbitak na doprinose poslodavca za radnike na minimalnoj plaći uveden 2018., a također, kao i prethodnim, propisuje da Vlada jednom godišnje utvrđuje visinu minimalne plaće za sljedeću kalendarsku godinu, uz razinu na temelju preporuke ministra nadležnog za poslove rada nakon konzultacija sa socijalnim partnerima.<sup>38</sup>

S obzirom na to da je praksa prethodnih godina pokazala slabosti u postupku savjetovanja, novi Zakon ih nastoji prevladati na način da propisuje da se visina minimalne plaće utvrđuje do 31. listopada svake godine, dok se konzultacije sa socijalnim partnerima moraju održati u rujnu i Listopad. Osim toga, novi Zakon uvodi Povjerenstvo za praćenje i analizu minimalne plaće kao novo tijelo koje pomaže u procesu donošenja politika. Povjerenstvo je savjetodavno tijelo ministra koje analizira najnovije trendove relevantne za politiku

---

<sup>36</sup>Tomić, I., Rubil, I., Nestić, D., Stubbs, P. (2019) The employment and social situation in Croatia. Zagreb: Institute of Economics, str. 10.

<sup>37</sup>Ibidem

<sup>38</sup>Ibidem

minimalne plaće i predlaže minimalne plaće i visinu plaće za narednu godinu. Relativno visoko povećanje minimalne plaće u 2019. rezultat je procjene dobrog stanja gospodarstva te pritiska sindikata da se poveća omjer minimalne i prosječne plaće i spriječi siromaštvo zaposlenih. Istovremeno, Vlada je poduzela mjere za porezno rasterećenje poslodavaca i razvila programe za subvencioniranje zapošljavanja u sektorima s niskim plaćama. Ove mjere trebale bi pomoći poslodavcima da odgovore na posljednje povećanje minimalne plaće bez negativnih učinaka na zapošljavanje. Imajući u vidu blagu reakciju glavne poslodavačke organizacije, ali i kontinuirano povećanje zaposlenosti, kao i nedostatak radne snage u pojedinim sektorima, može se zaključiti da je nedavna politika minimalnih plaća bila korisna za radnike i podnošljiva za gospodarstvo.

Od preuzimanja dužnosti u listopadu 2016. glavni alat ekonomske politike aktualne Vlade bile su promjene poreznog sustava. Glavni cilj bio je smanjiti porezno opterećenje i za poduzetnike i za građane kako bi se povećala konkurentnost i potrošnja te u konačnici potaknuo gospodarski rast. U tom smislu, veća zaposlenost bila je i jedan od ciljeva poreznih promjena. Od kraja 2016. u poreznom su sustavu provedena tri kruga promjena, a četvrti je upravo u tijeku. Osim snižavanja stope poreza na dodanu vrijednost na neke proizvode i smanjenja stope poreza na dobit, uz povećanje praga za upis u registar obveznika PDV-a za poduzetnike, najviše promjena dogodilo se u oporezivanju dohotka (rada).<sup>39</sup>

Vlada je uvela dvije stope poreza na dohodak od 24 % i 36 %, uz povećane osobne odbitke i viši dohodovni prag za status uzdržavane osobe te veće koeficijente koji se primjenjuju naprezne olakšice za uzdržavane članove obitelji, djecu i osobe s invaliditetom u 2017. U prvom krugu ukinuta su i ograničenja mogućnosti paušalnog oporezivanja obrtnika. Vlada je također uvela snižene stope mirovinskog i zdravstvenog doprinosa za one koji obavljaju „ostale djelatnosti“ i po osnovi „ostalih primanja“ (nестandardni radnici). Iako iz Vlade kažu da su uvođenjem smanjenih doprinosa za ostale dohotke i druge djelatnosti izjednačili uvjete na tržištu rada za sve sudionike, Vukorepa i dr. tvrde da radnici pod nестandardnim ugovorima (kao što su ugovor o djelu, autorski ugovor, studentski ugovor ili radno osposobljavanje) još uvijek plaćaju niže poreze i doprinose za socijalno osiguranje u usporedbi s onima na standardnim ugovorima o radu ili ugovorima o samozaposlenju.

---

<sup>39</sup>Tomić, I., Rubil, I., Nestić, D., Stubbs, P. (2019) The employment and social situation in Croatia. Zagreb: Institute of Economics, str. 11.

radnici; stoga se prihodi od različitih radnih aranžmana ne tretiraju jednako.<sup>40</sup> Daljnje promjene u oporezivanju dohotka uključuju uvođenje neoporezivog dohotka do određenog iznosa, uz neoporezive troškove smještaja i prehrane sezonskih radnika u 2018. godini. U 2019. godini, između ostalih izmjena, došlo je do dodatnog povećanja cenzusa za primjenu više stope poreza na dohodak uz obrazloženje da bi se time pomoglo privlačenju i zadržavanju kvalificiranih radnika u gospodarstvu. Dodatno, ukinuti su doprinosi za zaštitu zdravlja na radu i za slučaj nezaposlenosti, dok je povećan doprinos za zdravstveno osiguranje. U okviru ovog kruga promjena homogenizirana je obveza doprinosa članova uprava kako bi se dodatno uravnotežili uvjeti na tržištu rada za sve radnike.<sup>41</sup>

U svibnju 2022. godine nadležni u Gradu Zagrebu donijeli su odluku o smanjenju iznosa i trajanja novčane naknade nezaposlenim roditeljima koji podižu i skrbe o troje ili više djece, od kojih je barem jedno predškolske dobi. Prošle su godine novoizabrane vlasti već donijele odluku kojom se novim korisnicima onemogućuje ulazak u program od rujna 2021. zbog njegovih visokih troškova i kontroverznog demografskog učinka. Umjesto toga predlažu povećanje sredstava za izgradnju jaslica i vrtića te uključivanje djece predškolske dobi obuhvaćene mjerom u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.<sup>42</sup>

U 2021. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava i obiteljske politike pokrenulo je javno savjetovanje o nekoliko strateških dokumenata usmjerenih na reformu socijalne skrbi – uključujući i važan Prijedlog zakona o socijalnoj skrbi. Iako su neki ključni dionici snažno kritizirali određene njegove aspekte, Parlament je usvojio prijedlog zakona gotovo nepromijenjen u siječnju 2022. Rasprave među akademskim krugovima, dionicima socijalne skrbi i civilnog društva sada sugeriraju da će, s obzirom na rastuću inflaciju i troškove energije, socijalne naknade trebati dodatno poboljšati zaštititi životni standard siromašnih.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup>Vukorepa, I., Tomić, I., Stubbs, P. (2017). ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts - Croatia. European Social Policy Network Thematic Reports. Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17687&langId=en> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>41</sup>Tomić, I., Rubil, I., Nestić, D., Stubbs, P. (2019) The employment and social situation in Croatia. Zagreb: Institute of Economics, str. 12.

<sup>42</sup>European Commission (2022) Recent social policy developments in Croatia, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10328&furtherNews=yes> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>43</sup>Ibidem

### 3.3. Izazovi razvoja sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj

Tijekom posljednjih 20 godina pokrenute su i provedene reforme s ciljem decentralizacije i modernizacije sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj te usvajanja pristupa korisnicima temeljenog na rezultatima. Potonji afirmira ljudska prava osoba smještenih u državne ustanove socijalne skrbi unutar naslijeđenog sustava u kojem dominira rezidencijalna skrb. Pravo na život u zajednici i pravo na izbor usluga uskraćeno je djeci i odraslima koji su izdvojeni iz svojih obitelji i lokalne zajednice i smješteni u domove, često udaljene od svog prvobitnog mjesta stanovanja. Štoviše, stručnjaci u tim domovima ocijenjeni su kao subjekti najprikladniji za odlučivanje što je najbolje za korisnika.<sup>44</sup>

Danas je Republika Hrvatska potpisnica UN-ove Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih ugovora, čime je preuzela obvezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s tim aktima. Ovo usklađivanje također uključuje model socijalne skrbi koji se temelji na osiguravanju temeljnih ljudskih prava i modificiranju uloge primatelja usluge da postane aktivan sudionik uz osiguravanje dostupnosti usluga u zajednici. Navedenim načelima vodi se deinstitutionalizacija skrbi i socijalna uključenost korisnika socijalne skrbi. U hrvatskom kontekstu deinstitutionalizacija skrbi odnosi se na četiri prioritetne skupine koje su tradicionalno smještene u državne domove socijalne skrbi/stambene ustanove: djeca s teškoćama u razvoju, osobe s invaliditetom, djeca bez odgovarajuće roditeljske skrbi te djeca i mladi s problemima u ponašanju. Tijekom posljednja dva desetljeća Hrvatska je poduzela značajne korake u transformaciji velikih državnih rezidencijalnih ustanova, deinstitutionalizaciji korisnika i uključivanju drugih pružatelja socijalne skrbi iz privatnog i neprofitnog sektora. Međutim, ti napori nisu bili uzvraćeni dovoljnim naporima za razvoj socijalnih usluga u zajednici.<sup>45</sup>

Slijedom toga, centri za socijalnu skrb, koji su vratari za ulazak u skrbništvo, i dalje upućuju korisnike u domove socijalne skrbi, uključujući i djecu do 7 godina koja se upućuju na privremeni smještaj u hitnim slučajevima i kada su obiteljski. skrb se ne može pružiti (Zakon o socijalnoj skrbi (ZSS), članak 91.). U nedostatku bolje alternative, privremena

---

<sup>44</sup>Šućur, Z., Babić, Z., Urban, I. Baran, J. (2016) The Structure of Social Benefits, Expenditures and Beneficiaries of Social Protection in the Republic of Croatia. A report in the framework of the project "Synergistic Social System". Zagreb: Ministry of Social Policy and Youth, str. 6.

<sup>45</sup>Ibidem



rezidencijalna skrb često postaje dugotrajna, iako zakon propisuje da je dugotrajna rezidencijalna skrb ili djeca dopuštena samo u udomiteljskoj obitelji, obiteljskom domu ili u stambenom smještaju u zajednici. Završetak procesa deinstitucionalizacije ostat će izazov u narednom razdoblju.<sup>46</sup>

Regionalne razlike u dostupnosti usluga socijalne skrbi bile su obilježje bivšeg isključivo institucionalnog sustava (tj. domovi socijalne skrbi nisu se osnivali na temelju lokalnih potreba, već na temelju broja dostupnih objekata u državnom vlasništvu poput napuštenih dvoraca i rezidencija koje može primiti veći broj osoba). Iz tog naslijeđa četiri su državna doma socijalne skrbi smještena u maloj Krapinsko-zagorskoj županiji; 2 od 14 domova za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi i 3 od 11 domova za djecu s problemima u ponašanju nalaze se u Primorsko-goranskoj županiji. U slučaju Primorsko-goranske županije, koncentracija stručnog kadra u domovima socijalne skrbi može poslužiti kao dobar temelj za razvoj izvaninstitucionalnih usluga, ukoliko voditelji domova budu spremni prihvatiti promjene. Primjerice, jedan od dječjih domova pretvoren je u centar za pružanje usluga u zajednici, koji više ne pruža usluge smještaja u ustanovi, već samo stanovanje uz podršku. Osim toga, pruža usluge poludnevnog boravka, savjetovanja, pomoći obitelji s mobilnim timom te podršku udomiteljskim obiteljima.<sup>47</sup>

Skrb u udomiteljskim obiteljima uglavnom je razvijena u ruralnim područjima bez naslijeđenih stambenih ustanova. Razvoj izvaninstitucionalnih usluga u nekim područjima, poput Osječko-baranjske županije, potaknut je djelovanjem nevladinih udruga. Kako bi se premostile praznine i bolje uravnotežio regionalni pristup uslugama socijalne skrbi, daljnji razvoj usluga socijalne skrbi trebao bi uključivati procjene lokalnih potreba i koordinirano planiranje kroz vertikalnu i međusektorsku suradnju lokalnih, regionalnih i nacionalnih službi. Planiranje razvoja socijalnih usluga zahtijeva pouzdanu bazu podataka o pružateljima usluga i korisnicima. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (MDFMS) planira daljnji razvoj informatičkog sustava socijalne skrbi kao temelja za evidentiranje socijalnih naknada (uključujući naknade koje ostvaruju lokalne samouprave). Program SocSkrb (engl. SocWelfare) aplikacija, koja je u uporabi od 2011. godine, značajno je olakšala administriranje naknada i praćenje statusa korisnika kroz uspostavu veze između

---

<sup>46</sup>ibidem

<sup>47</sup>Šućur, Z., Babić, Z., Urban, I. Baran, J. (2016) The Structure of Social Benefits, Expenditures and Beneficiaries of Social Protection in the Republic of Croatia. A report in the framework of the project "Synergistic Social System". Zagreb: Ministry of Social Policy and Youth, str. 30.

centara za socijalnu skrb i drugih javnih sustava. Daljnji razvoj ove aplikacije također treba uzeti u obzir analitičke potrebe Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Štoviše, treba omogućiti automatsko generiranje izvješća prema vrsti socijalnih usluga za djecu i odrasle, vrsti pružatelja usluga, teritorijalnoj rasprostranjenosti korisnika i pružatelja te druge podatke koji su ključni za planiranje razvoja socijalnih usluga. Sposobnosti SocSkrba trebale bi se iskoristiti na učinkovit način za razvoj analitičkih alata koji su još uvijek u fazi testiranja. Razmjena podataka između nacionalne, regionalne i lokalne razine predstavlja dodatni izazov.<sup>48</sup>

Decentralizacija socijalnih usluga i širenje mreže pružatelja usluga zahtijeva uspostavu novih mehanizama kontrole kvalitete pruženih usluga na nacionalnoj i/ili regionalnoj razini. Još uvijek nedostaju podzakonski akti koji bi pobliže regulirali usklađenost pružatelja usluga sa standardima kvalitete i određivanje cijena u odnosu na sadržaj usluge. Razumljivo je da su zainteresirani subjekti (pravne i fizičke osobe) bili potaknuti na razvoj usluga u zajednici kada su se uvodile promjene u sustav, jer takve usluge u nekim regijama nisu bile dostupne ili su bile nedostatne za potrebe stanovništva. S obzirom na sve veći broj novih pružatelja socijalnih usluga, posebice za starije osobe, u posljednjem desetljeću, potrebno je sustavno osposobljavati korisnike o zaštiti ljudskih prava, provoditi neovisne procjene kvalitete usluga i evaluaciju pružatelja radi poboljšanja kvaliteta usluga.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>The World Bank (2019) National Development Strategy Croatia 2030 Policy Note: Regional Availability of Social Services, dostupno na: <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Regional-Availability-of-Social-Services.pdf> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>49</sup>Ibidem

## 4. SOCIJALNA POLITIKA GRADA ZADRA

### 4.1. Općenito o Gradu Zadru

Zadar (talijanska Zara, latinski Jadera), slikoviti je povijesni grad u jugozapadnoj Hrvatskoj, nekadašnji glavni grad Dalmacije. Nalazi se na kraju nizinskog poluotoka koji je Zadarskim kanalom odvojen od otoka Ugljana i Pašmana. Ulaz između poluotoka i kopna stvara prirodnu dubokovodnu luku.<sup>50</sup>

Stari grad na poluotoku datira iz 9. stoljeća prije Krista, kada je to bilo liburnsko naselje Jadera. Grad je postao rimski u 1. stoljeću prije Krista. Pošteđen od avarskih i slavenskih invazija na Dalmaciju (oko 5.–6. st. n. e.), ostao je uspješno trgovačko, kulturno i umjetničko središte bizantske Dalmacije. Između 1045. i 1358. grad je povremeno bio u ratu s Venecijom, a 1409. je prodan Veneciji. Od tog trenutka grad je bio pod pritiskom Mlečana iznutra i Turaka izvana. Izdržao je turski napad 1571. godine, au narednom razdoblju Zadar je postao najjače utvrđeni grad na Jadranu sve dok njegove utvrde nisu djelomično srušene krajem 19. stoljeća. Grad je bio u austrijskom posjedu od 1797. do 1920., osim u kratkom francuskom interregnumu između 1808. i 1813. Rapalskim ugovorom (1920.) Zadar je postao talijanski, čime je Split izgubio daljnje mjesto glavnog grada Dalmacije. Tijekom Drugog svjetskog rata saveznička bombardiranja uništila su 75 posto zadarskih zgrada i oštetila lučke objekte. Oslobođen 1944. godine, ulazi u sastav Jugoslavije.

Većina novogradnje odvija se na kopnu. Zadarska industrija sada uključuje destilaciju likera (osobito maraske), konzerviranje i preradu ribe te proizvodnju konopa, pamuka i sintetičkih tekstila, cigareta, plastike, kože i kućanskih aparata. Zadarska rivijera je turističko središte vodenih sportova u razvoju. Grad ima izvrsne cestovne, željezničke, zračne i trajektne veze s ostatkom balkanske regije i Italijom.<sup>51</sup>

Stari Zadar posebno je poznat po mnogim lijepim crkvama koje su preživjele zračne napade tijekom Drugog svjetskog rata, kao što je to učinio i rimski forum i nekoliko starih, uskih popločanih ulica. Izvanredna kružna crkva sv. Donata datira iz 9. stoljeća; Crkva sv. Marije (1091.) ima jednu od najvažnijih crkvenih riznica u Hrvatskoj; a romanička crkva sv.

---

<sup>50</sup>Britannica, Zadar, dostupno na: <https://www.britannica.com/event/Siege-of-Zara> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>51</sup>Ibidem

Krševana posvećena je 1175. Tu su i katedrala sv. Stošije (Anastazije) iz 13. st., najveća i najljepša romanička crkva u Dalmaciji, te franjevačka crkva i samostan (1282.). Zadar ima Arheološki muzej, Državni arhiv, kazalište i malu podružnicu Sveučilišta u Zagrebu.<sup>52</sup>

## 4.2. Plan socijalnog razvoja Grada Zadra

Plan razvoja grada Zadra za razdoblje 2021. - 2027. godine je srednjoročni akt strateškog planiranja od značaja za jedinicu lokalne samouprave kojim se definiraju posebni ciljevi za provedbu strateških i posebnih ciljeva iz akata strateškog planiranja nacionalne i regionalne razine. Navedeno pretpostavlja nužno osiguravanje hijerarhijske usklađenosti strateških akata nižeg reda sa aktima višeg reda, odnosno Plana razvoja grada Zadra za razdoblje 2021. - 2027. godine sa Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine (usvojena 5. veljače 2021. godine) te Planom razvoja Zadarske županije za razdoblje 2021. do 2027. godine.<sup>53</sup>

Obvezni sadržaj Plana razvoja utvrđen je Uredbom o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ broj 89/18), i obuhvaća kako slijedi:

- srednjoročnu viziju razvoja, usklađenu s relevantnim dugoročnim aktima strateškog planiranja,
- opis srednjoročnih razvojnih potreba i razvojnih potencijala,
- opis prioriteta javne politike u srednjoročnom razdoblju,
- posebne ciljeve,
- popis ključnih pokazatelja ishoda (iz biblioteke pokazatelja) i ciljanih vrijednosti pokazatelja,
- terminski plan provedbe projekata od strateškog značaja s naznačenim ključnim koracima i rokovima u provedbi,
- indikativni financijski plan s prikazom financijskih pretpostavki za provedbu posebnih ciljeva i projekata od strateškog značaja

---

<sup>52</sup>Britannica, Zadar, dostupno na: <https://www.britannica.com/event/Siege-of-Zara> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>53</sup>Grad Zadar, Plan razvoja grada Zadra 2021-2027, dostupno na: <https://www.grad-zadar.hr/plan-razvoja-grada-zadra-20212027-1191/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

- usklađenost s Nacionalnom razvojnom strategijom, sektorskim i višesektorskim strategijama te dokumentima prostornog uređenja i
- okvir za praćenje i vrednovanje.<sup>54</sup>

Područja interesa za razvoj Grada Zadra podijeljena su na sljedeći način:

- Kultura i sport
- Socijalna skrb i zdravstvo
- Odgoj i obrazovanje
- Gospodarstvo
- Održivi urbani okoliš i infrastruktura
- Otočni razvoj.

### **4.3. Mjere socijalne politike Grada Zadra**

Grad Zadar ima 20.154 korisnika mirovina. Prema podacima HZMO-a, prosječna primanja su im 2.904 kune, što je iznad hrvatskog prosjeka od 2.507 kuna. Omjer s brojem zaposlenih iznosi 1:1,78 pri čemu je 35.887 zaposlenih. Prema podacima iz Zdravstveno-statističkog ljetopisa Zadarske županije za 2018. godinu u Zadru živi 11.965 osoba mlađih od 14 godina, a starijih od 65 godina je ukupno 12.388, što je visokih 16 posto u odnosu na ukupan broj stanovnika. Upravo zbog toga programom socijalne politike Grada Zadra provodi se niz mjera i aktivnosti usmjerenih k poboljšanju uvjeta i kvalitete života osoba starije životne dobi. Zadrani starije životne dobi ostvaruju ova prava:

1. Besplatni javni gradski prijevoz – Po Zadru se besplatno voze umirovljenici s mirovinom do 2.750 kuna i osobe starije od 65 godina koje nisu ostvarile pravo na mirovinu. Iz gradskog proračuna se na godišnjoj razini za tu svrhu izdvaja 1.275.000 kuna.
2. “Uskrnicu“ – Jednokratna novčana pomoć u povodu blagdana Uskrsa isplaćuje se umirovljenicima s mirovinom do 2.000 kuna. Prima je oko 4.500 umirovljenika, za što je u proračunu osigurano 900.000 kuna.<sup>55</sup>

<sup>54</sup>Grad Zadar, Plan razvoja grada Zadra 2021-2027, dostupno na: <https://www.grad-zadar.hr/plan-razvoja-grada-zadra-20212027-1191/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

3. Program „Halo pomoć“ – Riječ je pomoći starijim i nemoćnim osobama bez odgovarajuće skrbi u vlastitom domu. Grad je osigurao prostor, sredstva za adaptaciju, tehničku podršku i opremu, a program provodi Dom za odrasle osobe „Sv. Frane“ Zadar.<sup>56</sup>
4. Uslugu njege i pomoći – Sredstva u iznosu od 1.423.500 kuna osiguravaju se iz proračuna Grada Zadra, a program provodi posebna služba pri Domu za odrasle osobe „Sv. Frane Zadar“:
  - Organiziranje prehrane (Nabava i dostava gotovih obroka u kuću, nabava živežnih namirnica...)
  - Obavljanje kućanskih poslova (Pospremanje stana, donošenje ogrjeva, organiziranje pranja i glačanja rublja, nabava lijekova i drugih potrepština)
  - Održavanje osobne higijene (Pomoć u oblačenju i svlačenju, u kupanju i obavljanju drugih higijenskih potreba)
  - Razgovor i druženje u cilju prevladavanja osamljenosti i socijalne izoliranosti te zadovoljavanje drugih svakodnevnih potreba korisnika.<sup>57</sup>
5. Financiranje programa udruga umirovljenika koje djeluju na području grada Zadra (dodjela prostora za druženje, boćališta, promotivne akcije...):
  - Matica umirovljenika Zadar
  - Udruga umirovljenika Poluotok
  - Udruga umirovljenika Brodarica
  - Udruga umirovljenika Bili Brig
  - Udruga umirovljenika Jazine
  - Udruga umirovljenika „Maslina“
  - Udruga umirovljenika „Stanovi“
  - Matica umirovljenika Zadarske županije.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup>Grgurić Zanze (2020) Umirovljenici u Zadru imaju besplatni prijevoz, uskrnicu, ali i 'Halo pomoć', dostupno na: <https://www.mirovina.hr/novosti/zivot-u-gradovima-umirovljenici-u-zadru-imaju-besplatni-prijevoz-uskrnicu-ali-i-halo-pomoc/> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>56</sup>Ibidem

<sup>57</sup>Peričić, S., Babić, M. (2020) Županijska razvojna strategija Zadarske županije 2016. – 2020. Zagreb: Ekonomski institut Zagreb, str. 20.

<sup>58</sup>Ibidem

6. Akcije usmjerene na prevenciju nastanka bolesti i očuvanje zdravlja osobama starije životne dobi (kontrola masnoća i šećera u krvi te krvnog tlaka).
7. Dnevni boravak za bolesne i nemoćne osobe starije životne dobi.

„Pored ciljanih mjera i aktivnosti koje se odnose na izravnu pomoć starijim osobama postoje i vrste potpora koje su usmjerene na socijalno ugroženu kategoriju obitelji i pojedinaca, a među kojima gotovo da prevladavaju osobe starije životne dobi:

- Pomoć u podmirenju troškova stanovanja – utrošak električne energije, utrošak vode i oslobođanje plaćanja komunalne naknade, nabava ogrijeva...
- Jednokratne novčane pomoći – novčana potpora za prevladavanje trenutnih životnih potreba i poteškoća (pomoć za troškove pogrebnih usluga, za nabavu lijekova, liječenje izvan mjesta prebivališta...)
- Naknada za troškove prehrane (prehrana u Pučkoj kuhinji i dostava hrane na kućnu adresu (ovaj oblik pomoći koristi oko 320 osoba, od kojih se u dvadesetak slučajeva, zbog ograničenosti u kretanju hrana dostavlja na kućnu adresu,
- Socijalna samoposluga (prehrambeni artikli, higijenske potrepštine...)
- Posudionica medicinskih pomagala (posudba štaka, hodalica, kreveta za bolesnike, kolica za nepokretne osobe s invaliditetom...)
- Poboljšanje života na otocima i palijativna skrb<sup>59</sup>.

„Grad Zadar planira proširiti navedena prava kako bi starijim osobama omogućili što je moguće veću neovisnost, dostojanstvo i odgovarajuću skrb pa su planirane i aktivnosti:

- Proširenje kapaciteta za smještaj osoba starije životne dobi
- Uređenje i opremanje te povećanje broja programa u postojećim klubovima udruga umirovljenika
- Informatičko opismenjavanje umirovljenika i starijih osoba
- Poboljšanje uvjeta života starijim osobama na zadarskim otocima
- Osmišljavanje programa palijativne skrbi

---

<sup>59</sup>Peričić, S., Babić, M. (2020) Županijska razvojna strategija Zadarske županije 2016. – 2020. Zagreb: Ekonomski institut Zagreb, str. 21.

- Sufinanciranja terenskih timova palijativne skrbi u sklopu Doma zdravlja Zadar i Centra za socijalnu skrb te poticanje stvaranja zakonskih preduvjeta za osnivanje hospicija<sup>.60</sup>

Treba spomenuti i poziv „Unaprjeđenje postojećih i širenje usluga izvaninstitucionalne skrbi na području odabranih urbanih aglomeracija/područja Osijek, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Zadar i Zagreb“ koji je imao za cilj pružanje usluga socijalno ugroženim skupinama koje trebaju adekvatnu pomoć kako bi ih se što kvalitetnije uključilo u život zajednice. Prvenstveno se provedbom aktivnosti želi identificirati ugrožene skupine stanovništva, s posebnim naglaskom na siromaštvo i njegove uzroke, te na temelju analize stanja identificirati i stvoriti kvalitetnu ponudu socijalnih usluga, koja će biti dostupna svim stanovnicima i koja će rezultirati aktivnim uključivanjem pojedinaca u društvo i visokim stupnjem socijalne kohezije. Proces deinstucionalizacije podrazumijeva pružanje socijalnih usluga potrebnim osobama u lokalnim zajednicama, neposredno u njihovim kućanstvima i u prostorijama “dnevnih boravaka”, kao i organiziranje stambenih zajednica. To će se postići poticanjem prijelaza s institucionalnih socijalnih usluga na usluge zajednice kroz pružanje podrške procesu deinstucionalizacije i podizanje svijesti javnosti o istome, unaprjeđenje kvalitete i/ili razvoj/širenje izvaninstitucijskih socijalnih usluga te jačanjem kapaciteta stručnjaka/ osoba koje rade s pripadnicima ciljanih skupina za organiziranje i pružanje izvaninstitucijskih socijalnih usluga i provedbu procesa deinstucionalizacije. Poziv se provodi u okviru Specifičnog cilja 9.iv.2 Poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama, uključujući podršku procesu deinstucionalizacije, Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.“<sup>.61</sup>

Nadalje, osnovni cilj projekta „PRRI- Podrška Razvoju Rane Intervencije na području grada Zadra i Zadarske županije“ je uspostava mobilnog tima Kabineta za ranu intervenciju koji će kroz patronaže u vrtićima diljem Zadarske županije stavljati na raspolaganje stručne kapacitete za rad s djecom s razvojnim rizicima. Projektom su se osigurana psihodijagnostička sredstva i oprema potrebna za njihov rad. Jačanjem kapaciteta stručnjaka kroz razne stručne radionice i edukacije, ali i razmjenom iskustava s drugim stručnjacima, olakšat će se i poticati integracija djece s razvojnim odstupanjima. Ukupna vrijednost

---

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Razvojna agencija Zadarske županije, (2013) Strategija razvoja Grada Zadra 2013 do 2020. Godine. Zadar: ZADRA d.o.o., str. 81.



projekta je 1.450.470,96 kuna. 85 % sufinancira se iz sredstava Europske Unije- Europskog socijalnog fonda, dok se 15 % sufinancira iz proračuna Republike Hrvatske- Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. „Projekt je započeo sa provedbom 17. rujna 2020. godine, trajao do 17. rujna 2022. godine, a Grad Zadar je bio nositelj projekta, dok su partneri bili Zadarska županija i Caritas Zadarske nadbiskupije“.<sup>62</sup>

U parku Vruljica u subotu 11. veljače 2023. godine je otvoren prvi senzorički park u Zadru kao jedan od ključnih projekata za promicanje socijalne inkluzije djece iz programa INCLUSIVE PLAY, koji se sufinancira iz EU fondova. U prvom inkluzivnom senzoričkom igralištu u Zadru postavljeno je više od 20 novih sprava za igranje prilagođenih osobama s teškoćama u razvoju, Grad Zadar projekt je realizirao u suradnji s Dječjim vrtićem Latica, Gradom Mostarom i Centrom Los Rosales iz Mostara. Prostor parka pomno je osmišljen tako da svojim elementima i sadržajem omogućuje učenje kroz osjetila potičući djecu i mlade na kretanje, razvijanje pažnje i stimulaciju osjetilnih sustava koristeći igru kao osnovni medij za učenje. Ovakva igrališta i parkovi podrazumijevaju sprave i igrala prilagođene djeci s posebnim potrebama, ali i svima drugima. Projekt INCLUSIVE PLAY sufinanciran je u sklopu Interreg IPA Programa prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina - Crna Gora za razdoblje 2014. - 2020. ukupne vrijednosti 948.203,15 eura, od čega budžet Grada Zadra iznosi 394.563 eura. Projekt se sufinancira sredstvima EFRR i IPA II fondova Europske unije uz stopu sufinanciranja 85 posto.<sup>63</sup>

Treba istaknuti kako je Zadarska županija, kao Korisnik Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za projekt POKRET - „Projekt Osnaživanja KonkuRentnosti i Efikasnosti žena na Tržištu rada“ je dana 22. veljače 2019. godine potpisala Ugovor ovog 30 mjeseci dugog projekta. Projekt se financira iz Europskog socijalnog fonda u financijskom razdoblju 2014.-2020 te je odobren za financiranje u sklopu poziva Zaželi – Programa Zapošljavanja žena. Uz Zadarsku županiju koja je nositelj navedenog projekta, u svojstvu partnera sudjelovali su još i Grad Zadar, Hrvatski Crveni križ – Gradsko društvo Crvenog križa Zadar, Hrvatski zavod za zapošljavanje Područni Ured Zadar te Centar za socijalnu skrb Zadar. Za provedbu projektnih

---

<sup>62</sup>Caritas Zadarske nadbiskupije (2021) Početna konferencija projekta "PRRI- Podrška Razvoju Rane Intervencije na području grada Zadra i Zadarske županije", dostupno na: <https://www.caritas-zadar.hr/novost/32/po%C4%8Detna-konferencija-projekta-prri-podr%C5%A1ka-razvoju-rane-intervencije-na-podru%C4%8Dju-grada-zadra-i-zadarske-%C5%BEupanije> (pristupljeno: 1.5.2023.)

<sup>63</sup>Razvojna agencija Zadarske županije,(2013) Strategija razvoja Grada Zadra 2013 do 2020. Godine. Zadar: ZADRA d.o.o., str. 81.

aktivnosti odobreno je 4.264.637,66 kuna, od čega se 85% iznosa financira sredstvima Europske unije, dok se 15% financira sredstvima Državnog proračuna. Cilj projekta je bio zaposliti 20 teže zapošljivih žena (žene iznad 50 godina, žene s invaliditetom, žrtve obiteljskog nasilja, azilantice i sl.) i žena s nižom razinom obrazovanja te im pružiti certificirano obrazovanje za određeno deficitarno zanimanje na tržištu rada, kako bi ih se osnažilo i učinilo konkurentnijima za buduće traženje posla. Osim navedenog, projektom će se nastojati ukloniti potreba za institucionalizacijom 100 starijih osoba i osoba u nepovoljnom položaju na način da će im novozaposlene žene pružiti potrebnu pomoć u vlastitom domu. Pored usluge pružanja pomoći u kući, krajnji korisnici će dobivati pakete osnovnih higijenskih i kućanskih potrepština na mjesečnoj razini. U srpnju 2019. godine sklopljeni su ugovori na određeno vrijeme s 20 gerontodomaćica koje će sljedeća 24 mjeseca pružati potrebnu pomoć starijim osobama i osobama u nepovoljnom položaju. „Ovakva vrsta usluge pružanja pomoći u kući osigurana je za urbana i ruralna područja Zadarske županije koja su prilikom pripremanja i pisanja ovog projekta iskazali najveću potrebu za istom, a to su; grad Zadar, grad Nin, grad Biograd na Moru, grad Obrovac, te općina Novigrad, općina Bibinje, općina Starigrad, općina Zemunik te otočna općina Pašman“.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup>Zadarska županija (2020) Projekt POKRET – „Projekt Osnaživanja Konkurentnosti i Efikasnosti žena na Tržištu rada“, dostupno na: <https://www.zadarska-zupanija.hr/novosti-eu-fondovi/item/2562-projekt-pokret-%E2%80%93-%E2%80%9Eprojekt-osna%C5%BEivanja-konkurentnosti-i-efikasnosti-%C5%BEena-na-tr%C5%BEi%C5%A1tu-rada%E2%80%9C> (pristupljeno: 1.5.2023.)

## 5. ZAKLJUČAK

Socijalna politika bavi se načinima na koje društva diljem svijeta zadovoljavaju ljudske potrebe za sigurnošću, obrazovanjem, poslom, zdravljem i blagostanjem. Socijalna politika bavi se načinom na koji države i društva odgovaraju na globalne izazove društvenih, demografskih i ekonomskih promjena te siromaštva, migracije i globalizacije. Socijalna politika analizira različite uloge: nacionalnih vlada, obitelji, civilnog društva, tržišta i međunarodnih organizacija u pružanju usluga i podrške tijekom životnog puta od djetinjstva do starosti. Ove usluge i podrška uključuju podršku djeci i obitelji, školovanje i obrazovanje, stanovanje i obnovu susjedstva, održavanje prihoda i smanjenje siromaštva, potporu i obuku za nezaposlene, mirovine, zdravstvenu i socijalnu skrb.

Socijalna politika je u najvećoj mjeri povezana s drugim područjem javne uprave: socijalnom skrbi. Predstavlja rješenje za probleme i provedbu ciljeva specifičnih za društva u kojima skupine koje žive u gradovima također sve više ovise o radu u industriji i uslužnim sektorima kako bi se uzdržavale unutar kapitalističkog gospodarstva slobodnog tržišta. Socijalna politika također je provedba organizacijskih i regulatornih aktivnosti.

Socijalna politika prvenstveno je odgovornost zemalja EU. Međutim, određeni aspekti su u zajedničkoj nadležnosti s EU-om. Europski parlament i Vijeće mogu usvojiti poticajne mjere za podršku i nadopunu djelovanja zemalja EU-a u određenim područjima, kao što je borba protiv socijalne isključenosti. One također mogu usvojiti minimalne zahtjeve u obliku direktiva, odnosno zakonodavstva koje zemljama EU-a omogućuje usvajanje dodatnih strožih odredbi.

Socijalna politika Hrvatske ne temelji se na koherentnom pristupu socijalnom ulaganju, ni na nacionalnoj, ni na regionalnoj ni na lokalnoj razini. Socijalne politike i dalje su uglavnom pasivne, iako je pitanju aktivnog uključivanja, uključujući aktivno uključivanje u tržište rada, posljednjih godina posvećena veća pozornost. U planiranju Nacionalne strategije razvoja do 2030., Republika Hrvatska, kao i druge zemlje članice Europske unije, suočava se s pitanjem postizanja visoko konkurentnog gospodarstva i održive socijalne države, uz suočavanje s izazovima globalizacije i demografskih kretanja. Radna skupina koja je pripremila Projekt Europa 2030. nepovoljnu demografsku situaciju smatra glavnim razvojnim izazovom te

predviđa: Ako se ne poduzmu hitne mjere, naša će društva koja stare izvršiti neodrživ pritisak na naše mirovinske, zdravstvene i socijalne sustave te potkopati našu gospodarsku konkurentnost. Stoga se predlažu prioritetne mjere koje uključuju povećanje udjela žena na tržištu rada, usklađivanje radnog i obiteljskog života, promjenu poimanja mirovine tako da se ona percipira kao pravo, a ne kao privilegij, te provođenje aktivnije useljeničke politike, što bi trebalo pomoći u rješavanju demografskih potreba i potreba tržišta rada. Glavni zakonski akti u području tržišta rada i zapošljavanja u Hrvatskoj su Zakon o radu, Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Zakon o poticanju zapošljavanja, Zakon o tržištu rada i Zakon o minimalnoj plaći; međutim, postoji niz drugih zakona i podzakonskih akata koji se odnose na rad. U 2021. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava i obiteljske politike pokrenulo je javno savjetovanje o nekoliko strateških dokumenata usmjerenih na reformu socijalne skrbi – uključujući i važan Prijedlog zakona o socijalnoj skrbi. Iako su neki ključni dionici snažno kritizirali određene njegove aspekte, Parlament je usvojio prijedlog zakona gotovo nepromijenjen u siječnju 2022. Rasprave među akademskim krugovima, dionicima socijalne skrbi i civilnog društva sada sugeriraju da će, s obzirom na rastuću inflaciju i troškove energije, socijalne naknade trebati dodatno poboljšati zaštititi životni standard siromašnih.

Zadar je slikoviti povijesni grad u jugozapadnoj Hrvatskoj, nekadašnji glavni grad Dalmacije. Nalazi se na kraju nizinskog poluotoka koji je Zadarskim kanalom odvojen od otoka Ugljana i Pašmana. Ulaz između poluotoka i kopna stvara prirodnu dubokovodnu luku. Grad Zadar ima 20.154 korisnika mirovina. Prema podacima HZMO-a, prosječna primanja su im 2.904 kune, što je iznad hrvatskog prosjeka od 2.507 kuna. Omjer s brojem zaposlenih iznosi 1:1,78 pri čemu je 35.887 zaposlenih. Prema podacima iz Zdravstveno-statističkog ljetopisa Zadarske županije za 2018. godinu u Zadru živi 11.965 osoba mlađih od 14 godina, a starijih od 65 godina je ukupno 12.388, što je visokih 16 posto u odnosu na ukupan broj stanovnika. Upravo zbog toga programom socijalne politike Grada Zadra provodi se niz mjera i aktivnosti usmjerenih k poboljšanju uvjeta i kvalitete života osoba starije životne dobi. U Projektu POKRET - „Projekt Osnaživanja Konkurentnosti i Efikasnosti žena na Tržištu rada“ uz Zadarsku županiju koja je nositelj navedenog projekta, u svojstvu partnera sudjelovali su još i Grad Zadar, Hrvatski Crveni križ – Gradsko društvo Crvenog križa Zadar, Hrvatski zavod za zapošljavanje Područni Ured Zadar te Centar za socijalnu skrb Zadar. Za provedbu projektnih aktivnosti odobreno je 4.264.637,66 kuna, od čega se 85% iznosa financira sredstvima Europske unije, dok se 15% financira sredstvima Državnog proračuna.

Cilj projekta je bio zaposliti 20 teže zapošljivih žena (žene iznad 50 godina, žene s invaliditetom, žrtve obiteljskog nasilja, azilantice i sl.) i žena s nižom razinom obrazovanja te im pružiti certificirano obrazovanje za određeno deficitarno zanimanje na tržištu rada, kako bi ih se osnažilo i učinilo konkurentnijima za buduće traženje posla. U Zadru je zaživio i projekt Unaprjeđenje postojećih i širenje usluga izvaninstitucionalne skrbi na području odabranih urbanih aglomeracija/područja Osijek, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Zadar i Zagreb koji je imao za cilj pružanje usluga socijalno ugroženim skupinama koje trebaju adekvatnu pomoć kako bi ih se što kvalitetnije uključilo u život zajednice. Prvenstveno se provedbom aktivnosti željelo identificirati ugrožene skupine stanovništva, s posebnim naglaskom na siromaštvo i njegove uzroke, te na temelju analize stanja identificirati i stvoriti kvalitetnu ponudu socijalnih usluga, koja će biti dostupna svim stanovnicima i koja će rezultirati aktivnim uključivanjem pojedinaca u društvo i visokim stupnjem socijalne kohezije.

## LITERATURA

- 1) Britannica, Zadar, dostupno na: <https://www.britannica.com/event/Siege-of-Zara> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 2) Caritas Zadarske nadbiskupije (2021) Početna konferencija projekta "PRRI- Podrška Razvoju Rane Intervencije na području grada Zadra i Zadarske županije", dostupno na: <https://www.caritas-zadar.hr/novost/32/po%C4%8Detna-konferencija-projekta-prii-podr%C5%A1ka-razvoju-rane-intervencije-na-podru%C4%8Dju-grada-zadra-i-zadarske-%C5%BEupanije> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 3) Cechin-Crista, P., Mihut, A., Dobrin, G.I., Blaj, S. (2013) The Social Policy of the European Union, *International Journal of Business and Social Science*, 10 (4), str. 16-25.
- 4) Čaćinović Vogrinčić, G. (2001). Europski socijalni rad: izrada ekspertize za 21. stoljeće, *Ljetopis Studijskog centra socijalnog rada*, 8(2), str. 185-194.
- 5) EUR Lex, Social policy, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/social-policy.html> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 6) Eurodiaconia, What are the key challenges for social Europe today, dostupno na: <https://www.eurodiaconia.org/resources/social-policy-toolkit/chapter-ii-social-policies-in-europe-today/what-are-the-key-challenges-for-social-europe-today/#1445169097496-0e2b57e0-261c> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 7) European Commission (2022) Recent social policy developments in Croatia, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10328&furtherNews=yes> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 8) Grad Zadar, Plan razvoja grada Zadra 2021-2027, dostupno na: <https://www.grad-zadar.hr/plan-razvoja-grada-zadra-20212027-1191/> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 9) Haque, M. (2021) *Social Policy: Concept, Goals and Influencing Factors*. Dhaka: University of Dhaka, str. 1.-11.
- 10) Kriesi, H. (2017). The implications of the euro crisis for democracy, *Journal of European Public Policy*, 1 (1), str. 1–24.
- 11) Kunovac, M. (2014). Employment protection legislation in Croatia, *Financial theory and practice*, 38(2), str. 139-172.

- 12) Matković, T., Dobrotić, I. (2013) Documentation. Changes in Early Childhood Education and Care Coverage in Croatia: National and Country-level Overview, *Croatian Journal of Social Policy*, 20(1), str. 65-73.
- 13) Puljiz, V. (1997) Socijalna politika i socijalni rad u Hrvatskoj, *Ljetopis studijskog centra socijalnog rada*, 4 (1), str. 7-12.
- 14) Puljiz, V. (2001) Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 1 (1), str. 159.-180.
- 15) Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šućur, T., Zrinščak, S. (2008) *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- 16) Sociology, Social policy, dostupno na: <https://www.studysmarter.us/explanations/social-studies/theories-and-methods/social-policy/> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 17) Razvojna agencija Zadarske županije (2013) *Strategija razvoja Grada Zadra 2013 do 2020. Godine*. Zadar: ZADRA d.o.o.
- 18) Stubbs, P., Zrinščak, S. (2015) *ESPN Thematic Report on Social Investment Croatia*. Brussels: European Commission
- 19) Szarfenberg, R. (2018) *Social policy - An Introduction*. Luxembourg: Green European Foundation
- 20) The World Bank (2019) National Development Strategy Croatia 2030 Policy Note: Regional Availability of Social Services, dostupno na: <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Regional-Availability-of-Social-Services.pdf> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 21) Tomić, I., Rubil, I., Nestić, D., Stubbs, P. (2019) *The employment and social situation in Croatia*. Zagreb: Institute of Economics
- 22) Vargas-Hernandez, J., Mohammad Reza Noruzi, Irani Farhad Nezhad Haj Ali (2011) What is Policy, Social Policy and Social Policy Changing, *International Journal of Business and Social Science*, 2 (10), str. 287-291.
- 23) Vukorepa, I., Tomić, I., Stubbs, P. (2017). ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts - Croatia. European Social Policy Network Thematic Reports. Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17687&langId=en> (pristupljeno: 1.5.2023.)
- 24) Zadarska županija (2020) Projekt POKRET – „Projekt Osnaživanja Konkurentnosti i Efikasnosti žena na Tržištu rada“, dostupno na: <https://www.zadarska->

zupanja.hr/novosti-eu-fondovi/item/2562-projekt-pokret-%E2%80%93-%E2%80%9Eprojekt-osna%C5%BEivanja-konkurentnosti-i-efikasnosti-%C5%BEena-na-tr%C5%BEi%C5%A1tu-rada%E2%80%9C (pristupljeno: 1.5.2023.)

25) Zakon o radu NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22