

Decentralizacija socijalnih službi

Nacrt modela

UDK: 364.044.68(497.5)

Republika Hrvatska ima izrazito centralizirani sustav socijalne skrbi, pa tako i socijalnih službi. Centralizaciju su najviše uzrokovale ratne prilike i tranzicija u tržišnu ekonomiju, koje su osjetno povećale siromaštvo i druge oblike socijalne ugroženosti stanovništva.

Danas se u promijenjenim, donekle stabiliziranim prilikama, nužno nameće potreba reforme sustava socijalne skrbi. U tome decentralizacija socijalnih službi predstavlja bitnu komponentu. Reforma bi trebala omogućiti da korisnici, umjesto objekta, postanu subjekt sustava socijalne skrbi. To znači da se njihove potrebe trebaju artikulirati u lokalnoj zajednici i da korisnici ravnopravno s drugim akterima sudjeluju u kreiranju i primjeni socijalnih programa. Decentralizacija podrazumijeva lokalno socijalno planiranje, pluralizam aktera socijalne politike i aktivnu ulogu korisnika. Radi ostvarivanja svojih programa, socijalne službe se moraju horizontalno povezivati sa službama zapošljavanja, zdravstvene zaštite, obrazovanja, pravosuđa.

Razumljivo je da još uvijek postoje snažne prepreke decentralizaciji socijalnih službi, ali isto tako postoje značajni poticaji za decentralizaciju, o čemu se govori u ovom prilogu. Decentralizaciju treba izvoditi postupno, uz primjenu u eksperimentalnim jedinicama, promovirajući dobru praksu, što bi pomoglo u pronalaženju prikladnih rješenja.

U radu se predlaže raspodjela osnovnih nadležnosti između triju razina odlučivanja u sustavu socijalnih službi: središnje i županijske razine te razine općina i gradova, kao i pravce budućih promjena.

Ključne riječi: socijalne službe, decentralizacija, preraspodjela nadležnosti, Hrvatska.

SOCIJALNE SLUŽBE

U stranoj literaturi, kao i u međunarodnim dokumentima, u uobičajenoj je upotrebi termin *socijalne usluge* (engl. *social services*, franc. *services sociaux*).* Taj se termin koristi u dva značenja. Prvo, on podrazumijeva raznovrsne usluge koje vlada tijela, privatne i neprofitne organiza-

cije prije svega daju socijalnougroženim pojedincima i skupinama građana. Drugo, isti termin, sada u značenju *socijalne službe*, upućuje na organizacijski, institucionalni aspekt produkcije i distribucije raznih vrsta socijalnih usluga i davanja.

U ovom projektu decentralizacije javne uprave prvenstveno ćemo se baviti or-

* Ovaj su dokument, u okviru projekta Hrvatskoga pravnog centra *Decentralizacija javne uprave*, priredili Vlado Puljiz (voditelj), Gojko Bežovan, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak i Nino Žganec (članovi ekspertnog tima) te Ana Balaband, suradnica. Zahvaljujemo Hrvatskom pravnom centru na dozvoli objavljivanja ovog dokumenta u *Reviji za socijalnu politiku*.

ganizacijskim aspektom, dakle socijalnim službama. Međutim, raspravljajući o socijalnim službama po prirodi stvari, bavit ćemo se i sadržajem njihova rada. On, u našem poimanju, obuhvaća razne vrste socijalnih usluga i pomoći siromašnim i socijalnougroženim građanima.

Socijalne su službe namijenjene onim pojedincima koji su suočeni sa životnim teškoćama ili koji, uslijed fizičkih i psihičkih hendikepa, imaju specifične potrebe koje sami, a niti uz pomoć svoje obitelji, nisu u stanju zadovoljiti. Stoga im je potrebna pomoć društva. Ta se pomoć može sastojati u preveniranju, prevladavanju ili ublažavanju problema, a isto tako u pospješivanju socijalne integracije takvih osoba. Socijalne usluge daju se određenim kategorijama obitelji, djece, mladih, starijih i nemoćnim osobama, fizički i mentalno hendikepiranima, ovisnicima, delinkventima, bivšim zatvorenicima, žrtvama nasilja, migrantima, izbjeglicama i sl. (Anheier, 2001.). Krug djelovanja, dakle, vrlo im je širok. Osnovno obilježje socijalnih usluga, koje utječe na način djelovanja socijalnih službi, jest da su one pretežno personalizirane, odnosno da se daju nakon uvida u životnu situaciju pojedinca i nakon procjene njihovih potreba. Za to se uobičajeno koriste *means-test* i *needs-test* metode. Međutim, postoje kategorije korisnika kojima je namijenjena tzv. kategorijalna pomoć, bez posebnog uvida u njihove individualne prilike.

Socijalne se usluge razlikuju od socijalnih davanja temeljem socijalnog osiguranja, ili od univerzalnih davanja iz sustava socijalne sigurnosti (npr. mirovina i raznih drugih naknada opće prirode), koje su definirane apstraktnim normama, odnose se na velik broj ljudi, pa utoliko ne proizlaze iz individualiziranog uvida u situaciju i potrebe pojedinca ili pak obitelji.

Osnovne socijalne usluge jamči, financira i daje država, pa u tu svrhu održava i

osniva socijalne službe. Socijalne usluge, djelomično ili u potpunosti, mogu plaćati i sami građani, ovisno o vrsti potreba i materijalnom statusu korisnika. Načelo solidarnosti i načelo novčane participacije nisu, dakle, proturječni, nego se uzajamno dopunjuju u financiranju socijalnih službi. Npr. novčane socijalne pomoći mogu se uvjetovati radnim obvezama korisnika. Naime, danas su u svijetu dosta prošireni tzv. *workfare*-programi. Pored državnih institucija, socijalne usluge mogu davati i privatne neprofitne i privatne organizacije, a isto tako razne dobrovoljne skupine građana, kao i pojedinci. U konceptu kombinirane socijalne politike (*welfare mix*) istaknuta je uloga privatnoga, civilnog i dobrovoljnog sektora u davanju socijalnih usluga s jedne, te temeljnog jamstva, poticanja i koordinacije države, s druge strane.

U Hrvatskoj glavninu socijalnih usluga, kao i socijalnih pomoći korisnici ostvaruju u sustavu socijalne skrbi. Neke socijalne službe djeluju u odgojno-obrazovnom sustavu (čuvanje i njega male djece) ili u sustavu zdravstvene zaštite (zbrinjavanje starih, nemoćnih osoba). Nadalje, socijalnim su službama komplementarne službe zapošljavanja, odnosno prilagodbe tržištu rada. Stoga je za uspješno djelovanje socijalnih službi potrebna suradnja institucija koje djeluju u tim područjima. Uostalom, takav je pristup promoviran i u *Programu borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti* kojeg je u 2001. godini prihvatilo Ministarstvo rada i socijalne skrbi, a isto tako i u *Nacionalnoj obiteljskoj politici* koja je ujesen 2002. godine usvojena u Hrvatskom saboru.

DECENTRALIZACIJA I KRIZA SOCIJALNE DRŽAVE

Značenje socijalnih službi u svijetu u posljednjem je razdoblju znatno poraslo. To su uzrokovali društveni procesi kao

što su starenje stanovništva, zapošljavanje žena, slabljenje tradicionalne obitelji te pluralizacija obiteljskih oblika, uslijed čega su pojedinci i obitelji sve više izloženi raznim socijalnim teškoćama (primjer su sve brojnije jednoroditeljske obitelji). Nadalje, u mnogim je zemljama na djelu povećanje nezaposlenosti, promjena strukture zaposlenosti, odnosno fleksibilizacija i prekarizacija rada. Sve je to dovelo do krize velikih sustava socijalne sigurnosti, prije svega mirovinskog i zdravstvenog sustava, te do snažnih pritisaka za redukcijom državnih socijalnih troškova, kao i za transformacijom sveukupnog sustava socijalne zaštite. Neki analitičari govore o tzv. individualizaciji socijalnoga, deetatizaciji i privatizaciji socijalne sigurnosti, preorijentaciji djelovanja socijalne države prema novim socijalnim rizicima itd. (Puljiz, 2001.). Zato treba razumjeti inzistiranje na dinamičkom karakteru socijalnih službi u izvještajima Vijeća Europe. Riječ je o primjeni članka 14. Europske socijalne povelje u kojem se definira pravo na korištenje socijalnih službi. U tim se izvještajima, a oni predstavljaju sintezu izvještaja država-članica Vijeća Europe, upozorava na činjenicu da se u većini zemalja, posebno postsocijalističkih, povećava broj korisnika i da se diversificiraju oblici socijalnih usluga, što predstavlja velik izazov za socijalne službe. Tako u jednom izvještaju Odbora stručnjaka Europske socijalne povelje stoji: "Smatramo da se članak 14. treba smjestiti u dinamičku perspektivu, jer socijalne službe – koje su u njemu predviđene – imaju za cilj progresivno širiti svoju akciju i multiplicirati djelovanje" (Samuel, 1997.:356).

Decentralizacija podrazumijeva prijenos odgovornosti, ovlasti i financijskih resursa za obavljanje javnih funkcija od središnje vlasti na niže vladine i kvazivladine organizacije, civilne skupine i činitelje privatnog sektora (Tausz, 2002.:7). Kada

je riječ o decentralizaciji socijalnih službi, onda njezino značenje treba staviti u kontekst ranije spomenute krize socijalne države. Naime, svaki model socijalne države može se definirati pomoću trijade odnosa: država-tržište-obitelj (Esping-Andersen, 1990.). Decentralizacija je odgovor na probleme djelovanja socijalne države, a prije svega njezinih centralističkih formi intervencije u socijalnoj sferi. Upravo tržište na jednoj, a centralizirana socijalna država na drugoj strani, oslabili su primarne socijalne veze i u velikoj mjeri atomizirali društvo. "Oblici državne solidarnosti, razvoj servisa i kolektivnih institucija, nisu u stanju kompenzirati posljedice socijalne atomizacije. Hipersocijalizacija odozgo više nije u stanju odgovoriti na induciranu desocijalizaciju u bazi društva... U krajnjoj liniji, ako socijalno nije ništa drugo do mreža autonomnih, odvojenih individua, država će ih u potpunosti morati pokrivati... Tako je socijalna država vezana uz rast individualizma: što se pojedinac manje oslanja na svoje bližnje, on se više mora obraćati državi kao moćnoj zaštitnici" (Rosanvallón, 1981.: 115–116).

Stoga decentralizacija, u kontekstu koncepta *welfare mixa* s istaknutim civilnim i privatnim nositeljima socijalne akcije, znači uspostavu intermedijarne strukture između individue i države. Radi se o svojevrsnoj reteritorijalizaciji socijalne akcije. Može se reći da ta "lokalizacija socijalnoga" "... otkriva odnos bliskosti između direktno zainteresiranih partnera, koji je univerzalistička pravna regulacija bila izbrisala" (Castel, 1996.:762).

Ovdje treba spomenuti i načelo supsidijarnosti koje je u posljednje vrijeme znatno dobilo na značenju. Supsidijarnost znači da je državna intervencija nepotrebna sve dotle dok je u nekom drugom obliku izvediva na nižoj društvenoj razini. Time se, praktično, afirmira načelo decentralizacije. Supsidijarnost podra-

zumijeva hijerarhijsku solidarnost, a to znači da je "... glavni izvor solidarnosti ili uzajamne odgovornosti obitelj, potom, sekundarno, zajednica i tako redom; samo na distanci postoji odgovornost države, međunarodne zajednice i čovječanstva" (Spicker, 1991.:5-6). Istovremeno, potpora i zaštita trebaju proizaći iz višeg autoriteta. Na taj se način prevladava proturječnost načela supsidijarnosti i načela solidarnosti. U članku 4. stavak 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi stoji: "Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima". U stvari, supsidijarnost podrazumijeva organizirano društvo koje se sastoji od koncentrično poravnanih socijalnih skupina. U društvu treba uspostaviti dinamičku ravnotežu između slobode i autoriteta, između autonomije i solidarnosti.

U europskim dokumentima o socijalnim pravima, kao i u njihovoj interpretaciji, upozorava se na potrebu decentralizacije socijalnih službi, koja proizlazi iz te nove situacije i problema u društvu. U tom smislu već je bilo riječi o Europskoj socijalnoj povelji. Iz svega rečenoga može se zaključiti da je decentralizacija nužna pretpostavka ostvarivanju dalekosežnog procesa promjene uloge države u socijalnoj sferi, a u tome i deinstitucionalizacije socijalnih službi. Radi se o bitnim elementima koncepta kombinirane socijalne politike što ga Hrvatska nastoji razviti. Ti su elementi sadržani i u *Strategiji razvitka mirovinskog sustava i socijalne skrbi* koju je 2002. godine usvojio Hrvatski sabor.

RAZVOJ SOCIJALNIH SLUŽBI U HRVATSKOJ

Socijalne službe, u užem smislu, u Hrvatskoj su obuhvaćene sustavom socijalne skrbi, kojim upravlja Ministarstvo rada i socijalne skrbi. U članku 3. stavak 1. Zakona o socijalnoj skrbi stoji: "... Socijalna je skrb djelatnost od posebnog in-

teresa za Republiku Hrvatsku kojom se osigurava i ostvaruje pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba koje one same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih ili drugih okolnosti". U širem značenju, socijalne službe nalazimo u drugim, socijalnoj skrbi komplementarnim sektorima. Te su službe, kako stoji u Zakonu o socijalnoj skrbi, dužne surađivati sa službama socijalne skrbi.

Treba reći da je "socijalna skrb" neadekvatan, paternalistički termin, koji na simboličnoj razini odražava autoritarno upravljanje socijalnim službama u devedesetim godinama, u kojem je korisnik pasivan subjekt, dok se manje vodi računa o tome da se korisnicima socijalnih pomoći i usluga pomogne da se ponovno integriraju u društvo i postanu njegovi djelatni članovi. Stoga je bolje je govoriti o "socijalnim pravima građana", nego o "skrbi" koja asocira na ovisnost i nesposobnost.

U Ustavu Republike Hrvatske, kao i u Zakonu o lokalnoj upravi i samoupravi, socijalna je skrb uvrštena u krug poslova lokalne samouprave. Međutim, u ratnim godinama, najviše zahvaljujući posebnim provedbenim propisima te praksi koja se tada ukorijenila, došlo je do pretjerane i, vjerojatno, nepotrebne centralizacije socijalnih službi, što sada predstavlja kočnicu njihova razvoja. U tom su razdoblju sve odluke donošene u središnjim državnim tijelima, prije svega u Ministarstvu rada i socijalne skrbi, odnosno u Vladi Republike Hrvatske.

Razvoju socijalnih službi u ratnom razdoblju u Hrvatskoj pomoglo je i to što su se pojavile i razvile široku aktivnost brojne domaće i strane humanitarne organizacije. Bio je to veliki impuls razvoju nevladinog sektora. U ratnom se razdoblju snažno manifestirala solidarnost hrvat-

skog društva, ujedinjenoga pred vanjskom opasnošću i željom za stvaranjem nacionalne države. Ta je solidarnost najviše došla do izražaja u zbrinjavanju ratnih stradalnika. U ratu su razvijena i dva izvanredna državna socijalna programa: prvi je bio namijenjen stradalnicima rata, a vodio ga je Ured za prognanike i izbjeglice; drugi je bio Socijalni program Vlade Republike Hrvatske, usvojen 1993. godine, a bio je namijenjen rješavanju golemih socijalnih problema nastalih u ratnim prilikama. U okviru Socijalnog programa koordinirano su djelovale državne socijalne službe te domaće i strane humanitarne organizacije.

Socijalni program primjenjivan je do početka 1998. godine, kada je na snagu stupio Zakon o socijalnoj skrbi usvojen 1997. godine. Međutim, nakon što je 1995. godine završio rat, smanjeno je djelovanje međunarodnih i domaćih humanitarnih organizacija, a promijenio se i način njihova rada. Nevladine organizacije (pretežno domaće provenijencije) koje su se i dalje održale, uglavnom su ovisile o državnoj potpori te o sve manje izdašnim vanjskim izvorima sredstava.

S vremenom je postalo razvidno da centralizirani sustav socijalne skrbi, odnosno socijalne službe koje unutar njega djeluju, sve manje odgovaraju naraslim i sve raznovrsnijim problemima društva. Štoviše, pokazalo se da centralizirani sustav snižava učinkovitost, a uz to blokira i demokratizaciju socijalnih službi.

Zakonom o socijalnoj skrbi, koji je stupio na snagu početkom 1998. godine, učinjen je prvi korak u decentralizaciji financiranja socijalnih službi. Naime, u tom je zakonu sadržana odredba o dodatnom, lokalnom financiranju socijalnih usluga. Za tu je namjenu propisano obvezno izdvajanje 5% sredstava iz lokalnog proračuna, a ta su sredstva prvenstveno bila namijenjena za socijalno stanovanje. U zakon su unesene i odredbe kojima se

potiče djelovanje subjekata nevladinog socijalnog sektora. No to ipak nije bilo dovoljno, pa je centralizirani sustav (uz iznimku najvećih gradova) očuvao svoja osnovna obilježja. U najvećim gradovima (Zagreb, Split i Rijeka) razvijeni su respektabilni dodatni socijalni programi koje su primjenjivale gradske vlasti. Tako je došlo do paralelizma u socijalnim službama koje su međusobno slabo ili nikako surađivale.

Sljedeći korak u decentralizaciji socijalnih službi učinjen je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, u lipnju 2001. godine. Ovim se zakonom upravljanje centrima socijalne skrbi, koje osniva Ministarstvo rada i socijalne skrbi, prenosi na upravna vijeća. U tim vijećima, uz tri predstavnika Ministarstva, po jednog predstavnika delegiraju lokalna zajednica i zaposlenici centra, što znači da Ministarstvo i dalje zadržava dominantan utjecaj u njihovu upravljanju. Materijalni troškovi, kao i troškovi tekućeg održavanja centara za socijalnu skrb, po odredbama ovoga zakona financiraju se iz lokalnih fiskalnih izvora, dok ostale troškove i dalje snosi središnja država.

Od početka 2002. godine na županije su prenesena osnivačka prava te financiranje domova za starije i nemoćne osobe. Županije, kao i lokalne jedinice samouprave, mogu osnivati i druge institucije socijalne skrbi, primjerice centre za pomoć i njegu, centre za obitelj i djecu i dr. Pokazalo se da županije imaju dosta velik interes za osnivanje domova za stare i nemoćne osobe, jer se tu mogu angažirati značajna privatna sredstva. Za druge vrste domova socijalne skrbi (npr. domove za delinkvente, mentalno retardirane, duševne bolesnike) županije nisu zainteresirane. Štoviše, događa se da se pojedine županije protive lociranju tih domova na svom području. U pitanju je ili strah od svojevrsne stigme, ili se radi o drugim

problemima za koje se pretpostavlja da bi se u socijalnoj okolini takvih institucija mogli pojaviti. U Zakonu iz 1997. godine predviđena je mogućnost da nevladine (profitne i neprofitne) organizacije mogu osnivati institucije socijalne skrbi. Tako bi se povećao njihov udio u davanju socijalnih usluga koji sada iznosi tek 2% državnih izdataka za te usluge. Od izvaninstitucionalnih oblika socijalnih usluga posebno se ističe udomiteljstvo. Ipak, "otvorene" zakonske mogućnosti nisu same po sebi dostatne za razvoj nevladinog sektora. Za to su potrebni snažni državni poticaji, kao i izmijenjena društvena klima u kojoj će se ostvariti novi, pluralni koncept socijalnih usluga i socijalnih službi.

Konačno, u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, koji je u trenutku pisanja ovog teksta bio u saborskoj proceduri, predviđa se osnivanje Hrvatskog zavoda za socijalni rad na razini države, koji bi ostao u sastavu Ministarstva rada i socijalne skrbi.

Proizlazi, dakle, da su posljednjih godina učinjeni prvi koraci u decentralizaciji socijalnih službi, ali su još uvijek dominantna obilježja centraliziranog sustava.

AKTUALNO STANJE SOCIJALNIH SLUŽBI

Sustav socijalne skrbi uključuje nekoliko vrsta financijske i materijalne pomoći, savjetovanja i usluga koji čine sastavni dio korpusa socijalnih prava hrvatskih građana. U zakonu se navode sljedeća prava iz sustava socijalne skrbi: savjetovanje, pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća, pomoć za uzdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratna pomoć, doplatak za pomoć i njegu, pomoć i njega u kući, osoba na invalidnina, osposobljavanje za samostalan život i rad, skrb izvan vlastite obitelji i drugi oblici pomoći. Socijalne slu-

žbe moraju osigurati dostupnost tih prava svim građanima koji dospiju u stanje socijalne potrebe, odnosno pomoći im u prevladavanju teškoća i u socijalnoj integraciji.

Sadašnje stanje u socijalnoj skrbi ilustrirat ćemo s nekoliko osnovnih podataka. Godine 2001. za sustav socijalne skrbi iz državnog je proračuna potrošeno 2.156.460.000 kuna ili 1,27% BDP-a. Tom iznosu treba dodati 242.610.207 kuna (0,14% BDP-a) što su ih iz svojih proračuna izdvojile jedinice lokalne samouprave za socijalne potrebe građana. U cjelini gledano, na socijalnu pomoć i socijalnu skrb hrvatska je država 2001. godine izdvojila ukupno 1,41% BDP-a. To je relativno malo u odnosu na druge zemlje u kojima su sustavi socijalne pomoći i socijalne skrbi znatno razvijeniji. U financijskom smislu radi se o malom sustavu socijalne zaštite. Usporedbe radi, u Hrvatskoj je u mirovinskom i invalidskom sustavu iste godine potrošeno oko 14%, a na zdravstvenu zaštitu oko 10% BDP-a. Kao što je već rečeno, sustav socijalne skrbi ima vrlo važnu ulogu u prevladavanju najtežih socijalnih problema. On je posljednja socijalnozaštitna mreža za sve one građane koji se ne mogu održati na tržištu rada ili ne mogu ostvariti trajna prava na socijalnu sigurnost. No treba pretpostaviti da će, s obzirom na reforme drugih sustava socijalne sigurnosti te na sve veće potrebe koje se javljaju, ukupni izdaci (ne samo državni) za socijalnu pomoć i socijalnu skrb ubuduće rasti.

Od više vrsta socijalne pomoći koje se ostvaruju u sustavu socijalne skrbi, najznačajnija je pomoć za uzdržavanje. Osnovica pomoći za uzdržavanje sada je 400 kuna po osobi, a kada se ta pomoć dodjeljuje za više članova obitelji, onda se pojedinačan iznos u ukupnom iznosu smanjuje. Visinu socijalne pomoći određuje Vlada RH na osnovi procjene financijskih mogućnosti i socijalnih potreba građana. Godine 2001. pomoć za uzdržavanje do-

bilo je pojedinačno 24.347 osoba i 25.059 obitelji. No mnogo veći broj građana prima jednokratnu pomoć (101.723 osoba), kao i druge vrste pomoći (detaljniji podaci o vrstama i opsegu socijalne pomoći izloženi su tabličnom u prilogu).

Kada je riječ o institucijama u sustavu socijalne skrbi, najvažniji je centar za socijalnu skrb (ranije centar za socijalni rad). U Hrvatskoj sada djeluje 79 centara za socijalnu skrb te 25 njihovih podružnica u većim gradovima, što ukupno čini 104 jedinice. U centrima je 2001. godine radilo 1.941 osoba, od čega oko 800 socijalnih radnika. Centri za socijalnu skrb obavljaju velik broj funkcija. Prema jednom najnovijem pregledu, u centru se obavlja gotovo 140 funkcija. Stoga se opterećenost centara za socijalnu skrb pojavljuje kao velik problem u njihovu radu.

Pored centara za socijalnu skrb, osnovne institucije u sustavu su domovi socijalne skrbi. U njima se ostvaruje institucionalna socijalna skrb. Godine 2001. u Hrvatskoj je djelovalo 14 domova za djecu bez roditeljske skrbi (1.024 korisnika), 11 domova za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju (1.212 korisnika), 24 doma za tjelesno i mentalno oštećene osobe (2.861 korisnik) te 64 doma za odrasle i starije osobe (12.964 korisnika). Ukupno je, dakle, bilo 113 javnih domova u kojima je bio smješten 18.061 korisnik. U njima je bilo zaposleno 6.497 osoba, (opširniji podaci u prilogu).

Pored javnih, u Hrvatskoj sada djeluju 54 privatna doma socijalne skrbi, uglavnom za starije osobe. Isto tako u 2.160 udomiteljskih obitelji bilo je smješteno 4.658 korisnika socijalne skrbi različite dobi.

Sukladno zakonu djeluju centri za pomoć i njegu, a u najnovijim izmjenama zakona, koji je upravo u saborskoj proceduri, predlaže se uvođenje tzv. obiteljskog doma, u kojeg bi se moglo smjestiti 6 do 20 korisnika socijalnih usluga. Na taj bi se način proširila izvaninstitucionalna

skrb i još više aktivirao privatni sektor socijalne skrbi.

Mada to nije u nadležnosti sustava socijalne skrbi, dodajmo da je u predškolske institucije u nas smješteno 35% djece u dobi od 3 do 7 godina, a u institucije za djecu do 3 godine smješteno je 15% djece. Ovi podaci pokazuju da su u nas još uvijek nedovoljno razvijene institucije za djecu, pa je njihovo širenje predviđeno *Nacionalnom obiteljskom politikom*.

Ocjena stanja socijalnih službi u Hrvatskoj može se sažeto izreći na sljedeći način: u sustavu socijalne skrbi ključan je centar za socijalnu skrb, koji obavlja velik broj diferenciranih funkcija, pa se nameće potreba njihove preraspodjele na druge socijalne službe, a poticati snaženje stručnog rada u centrima. U institucionalnoj skrbi dominiraju javni domovi, koji ne mogu zadovoljiti sve brojnije i raznovrsnije potrebe potencijalnih korisnika. Privatni profitni i neprofitni sektor, a u tome i izvaninstitucionalna skrb, postupno se širi i dopunjuje djelovanje javnih institucija socijalne skrbi, ali je i on još nedovoljno razvijen. S druge strane, procesi u hrvatskom društvu (starenje stanovništva, promjene u obiteljskoj strukturi, novi socijalni rizici) dovode do toga da su potrebe za socijalnim uslugama sve veće i raznovrsnije. Primjerice, danas se u obiteljskoj politici teži modelu dvohraniteljske obitelji. Međutim, to zahtijeva znatno bolje socijalne službe koje bi mogle u usklađivanju (rekoncilijaciji) radnih i obiteljskih obveza zaposlenih roditelja. Drugim riječima, decentralizacija socijalnih službi bitna je komponenta nove, fleksibilne i pluralitetne socijalne politike koja bi bila prilagođena potrebama društva koje se stalno mijenja.

CILJEVI DECENTRALIZACIJE SOCIJALNIH SLUŽBI

Osnovni cilj decentralizacije socijalnih službi jest da se odgovori na nove probleme i krizu socijalne države, koja se očitu-

je u birokratizaciji i neprilagođenosti potrebama građana, socijalnih službi i socijalnozaštitnih mjera. Reteritorijalizacija i obnova lokalnoga socijalnog planiranja i programa socijalne akcije, mogućnosti su za demokratizaciju i obnovu socijalne kohezije, i to počevši od temeljnih jedinica društva.

Ključni aspekti decentralizacije socijalnih službi koje u skladu s novim potrebama treba ostvariti jesu:

1. jačanje kompetencija nižih lokalnih i područnih jedinica u socijalnoj djelatnosti;
2. socijalno planiranje i socijalna akcija u lokalnim jedinicama;
3. uključivanje u socijalnu akciju raznih civilnih aktera, kojima je lokalna sredina prirodni okvir djelovanja;
4. prevladavanje paralelizma i nepovezanosti pojedinih programa unutar sustava socijalne skrbi, naročito u većim gradovima;
5. veća dostupnost socijalnih usluga i socijalnih prava svim građanima;
6. promjena uloge države, odnosno njezina preobrazba od paternalističkog zaštitnika u temeljnog jamca socijalnih prava te koordinatora i poticatelja socijalnih akcija.

PREPREKE I POTICAJI DECENTRALIZACIJI

U procesu ostvarivanja decentralizacije, odnosno prijenosa ovlasti sa središnjih na lokalna, područna i regionalna tijela, kao i na nevladine aktere socijalne politike, u našem se društvu točno mogu predvidjeti i prepreke ali i poticaji (Bežovan, Zrinščak, 2001.).

Prepreke decentralizaciji su sljedeće:

- nepovoljna gospodarska situacija i financijske restrikcije koje smanjuju prostor za socijalne reforme;
- razvojne neujednačenosti pojedinih područja, produbljene ratom i tranzici-

jom, koje priječe formuliranje jedinstvene socijalne politike;

- malene lokalne samoupravne jedinice, pretežno ruralnog karaktera, koje brojčano prevladavaju, slabog su fiskalnog kapaciteta, s nedostatnim ili pak nikakvim kadrovskim potencijalima, pa stoga nesposobne za preuzimanje obveza što ih podrazumijeva decentralizacija;

- ukorijenjeni sindrom ovisnosti lokalnih vlasti o središnjoj državi, njezinim odlukama, a posebno financijskim sredstvima. Ta ovisnost o državi u posljednjem je razdoblju još više produbljena i dugo će se održati, naročito u ratom opustošenim krajevima;

- strah zaposlenih u socijalnim službama od reformi, jer one donose promjenu u dosadašnjem načinu rada ali, mnogi drže, i u njihovu radnom statusu (npr. informacije o deinstitutionalizaciji koje su, često iskrivljeno, prenosile novine, izazvale su uznemirenost i nepovjerenje zaposlenih u domovima socijalne skrbi prema reformama);

- opasnosti od povećanja teritorijalnih nejednakosti u socijalnim pravima, odnosno od nastanka "lokalnih socijalnih država" različite razine socijalnih prava, mogu kompromitirati pozitivne potencijale decentralizacije;

- dominacija drugih sektora nad socijalnim sektorom u lokalnim jedinicama. Poznato je da tzv. socijala u pravilu lošije stoji na listi prioriteta lokalnih vlasti, pa zbog toga često bivaju zakinuti socijalni programi (tome u prilog svjedoči i iskustvo s obveznim izdvajanjem 5% sredstava lokalnog proračuna za socijalno stanovanje, koja su nerijetko potrošena za druge svrhe);

- mogući povećani financijski zahtjevi lokalnih jedinica prema središnjem fondu izravnavanja radi ostvarivanja lokalnih socijalnih programa (o tome svjedoče i iskustva nekih postsocijalističkih zemalja u kojima je došlo do zaduživanja lokalnih

jedinica kod banaka radi financiranja socijalnih programa, koje je na kraju država morala pokrivati).

Poticaje decentralizaciji vidimo u sljedećem:

- sve raznovrsnija socijalna potražnja, koja dolazi na dnevni red uslijed političke normalizacije hrvatskog društva;

- primjena u Zakonu o socijalnoj skrbi istaknutog načela supsidijarnosti, prema kojem viša tijela treba aktivirati tek onda kada problem ne mogu riješiti niže socijalne i državne razine. U Hrvatskoj je ukorijenjena katolička tradicija supsidijarnosti, a Crkva može pomoći (kako to brojni primjeri već pokazuju) revitalizaciji lokalne socijalne akcije;

- porast svijesti o značenju civilnog i privatnog sektora, kako u široj tako i u lokalnim zajednicama (uspješno djelovanje Ureda za udruge). Primjere uspješnog djelovanja pojedinih udruga trebalo bi afirmirati i tako širiti dobru praksu i u druga područja;

- potreba za približavanjem socijalnih službi korisnicima, na čemu posebno insistira Vijeće Europe u svojim novijim dokumentima (Hrvatska je 20. studenoga 2002. godine ratificirala Europsku socijalnu povelju iz 1961. godine, pa se utoliko obvezala na primjenu europskih mjera);

- horizontalna integracija u okviru socijalnih programa, koja podrazumijeva povezivanje socijalnih službi sa službama za poštovanje, obrazovanja i zdravstvene zaštite u preveniranju i rješavanju lokalnih socijalnih problema (paralelizam socijalnih službi u velikim gradovima pokazao je svoje slabosti);

- formiranje Hrvatskog zavoda za socijalni rad kao stručne institucije koja će unapređivati ukupnu djelatnost, pa tako dati dodatan poticaj decentralizaciji, modernizaciji i učinkovitosti socijalnih službi;

- novi programi obrazovanja, posebno postdiplomski i doktorski studij, koji će podizati stručnu razinu djelatnika u socijalnim službama.

INSTITUCIONALNA STRUKTURA I RASPODJELA NADLEŽNOSTI

Središnja državna razina

Središnjoj državnoj razini, koju predstavlja Ministarstvo rada i socijalne skrbi i njegova tijela, pripada strategijska uloga u definiranju, razvoju i nadzoru sustava socijalne skrbi, dakle i socijalnih službi. Na središnjoj se razini definiraju nacionalni programi, zakoni i propisi, određuju nacionalni standardi, jamči ostvarivanje temeljnih socijalnih prava, planira razvoj sustava, utvrđuje osnovna mreža socijalnih institucija koje imaju bitno značenje za socijalnu skrb, a financiraju se iz državnog proračuna, nadzire se provođenje zakona, kao i primjena usvojenih nacionalnih standarda u djelovanju socijalnih službi.

Središnja država treba osigurati sredstva za temeljna socijalna prava i usluge. Isto tako ona ima financijski pomagati slabije jedinice lokalne i područne samouprave u ostvarivanju njihovih socijalnih programa. U tu svrhu transferira im potrebna sredstva iz Fonda poravnanja. Predlažemo da se transferi poravnanja iz središnjih fondova obavljaju na načelu *block grants*, na osnovi socijalnih programa i identificiranih potreba u lokalnim jedinicama. To znači da se svake godine treba utvrditi visina tih transfera za pojedinu lokalnu ili područnu jedinicu koja ih potom, prema svom utvrđenom programu, raspoređuje korisnicima. Za izvanredne prilike treba predvidjeti i mogućnost dodatne intervencije iz Fonda poravnanja. Time se može postići nadzor nad troškovima te smanjiti pritisak na središnje socijalne fondove.

Od socijalnih davanja i usluga, središnja država treba neposredno financirati

pomoć za uzdržavanje, osobnu invalidninu te skrb o djeci, invalidima i duševno bolesnim osobama izvan vlastite obitelji. Nadalje, središnja će država financirati domove socijalne skrbi, kojih je i osnivač.

U okviru Ministarstva rada i socijalne skrbi osnovat će se Hrvatski zavod za socijalni rad, koji će raditi na unapređenju cjelokupne djelatnosti, posebno unapređenju socijalnih usluga. U Zavodu će se prikupljati i analizirati informacije o stanju socijalnih službi, pripremati zakoni, propisi i standardi. Zavod će obavljati nadzor i superviziju, organizirati edukaciju djelatnika, prikupljati i distribuirati informacije, izdavati stručne publikacije, promovirati dobru praksu. Zavod posebnu pažnju treba posvetiti suradnji s Državnim zavodom za obitelj, materinstvo i mladež te Državnim zavodom za zapošljavanje, kao i s drugim institucijama.

U razvoju sustava socijalne skrbi i socijalnih službi važno mjesto ima Ured za udruge, koji je sada u procesu transformacije u Zakladu za razvoj civilnog društva. Ta institucija, doduše, ima širi djelokrug rada, ali se značajan dio njezine djelatnosti odnosi i na socijalnu skrb. O djelovanju Zaklade u velikoj će mjeri ovisiti daljnji razvoj civilnog sektora socijalnih službi, kao i njegova implementacija u lokalnim zajednicama.

Predviđamo da bi u roku od 5 godina trebalo osnovati socijalnu komoru, kao člansku organizaciju stručnjaka zaposlenih u socijalnim djelatnostima. U istom razdoblju trebalo bi financiranje pomoći za uzdržavanje prenijeti na općine i gradove, odnosno u centre za socijalnu skrb, i povezati ih s lokalnim *workfare*-programima.

Regije

Regionalna razina javne uprave, između središnje države i županija, sada nije definirana. Međutim, njezino bi konstituiranje, s obzirom na prostornu i kulturnu

raznolikost Hrvatske, bilo korisno za sustav socijalne skrbi, a pretpostavljamo i za druge djelatnosti.

Procjenjujemo da bi na regionalnoj razini trebalo formirati zavode za socijalni rad, kao i zaklade za razvoj civilnog društva. Nadalje, na regionalnu je razinu potrebno prenijeti odlučivanje o osnivanju i financiranju domova socijalne skrbi za posebne kategorije korisnika, primjerice za osobe s teškoćama u razvoju, poremećajima u ponašanju, djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi, a čiji se korisnici ne mogu zbrinjavati u izvaninstitucionalnoj skrbi, ili pak na nižim područnim i lokalnim razinama. Formiranjem regionalne razine mogle bi se još više razviti aktivnosti unapređenja socijalnih službi i njihove prilagodbe lokalnim potrebama.

Županije

Županijskoj razini pripadaju programske i implementacijske nadležnosti. Županijska tijela već su dobila u nadležnost osnivanje, upravljanje i financiranje domovima za stare i nemoćne osobe. Predlažemo da županije imaju pravo na osnivanje i upravljanje centrima za socijalnu skrb. No to bi trebale raditi uz suglasnost općina i gradova za koje se ti centri osnivaju. Nadalje, na županijskoj razini odvijao bi se drugostupanjski postupak u ostvarivanju socijalnih prava, kao i stručna evaluacija ostvarivanja tih prava. Županija bi, osim centara za socijalnu skrb i domova za starije i nemoćne, mogla osnivati i druge institucije socijalne skrbi, npr. centre za pomoć i njegu. Županija bi odobravala i koncesije za domove udomiteljstva.

Na županijskoj bi razini trebalo osnovati socijalna vijeća u kojima bi bili zastupljeni predstavnici županije, općina te davatelja i korisnika socijalnih usluga. Oni bi nadležnom županijskom tijelu predlagale socijalne programe i osnivanje novih službi te ocjenjivali ostvarene rezultate.

Nadležnosti županije u socijalnoj skrbi trebaju imati i gradovi iznad 50 tisuća stanovnika.

Općine i gradovi

U općinama i gradovima, putem centara za socijalnu skrb, ostvarivali bi se socijalni programi, kao što su pomoći za stanovanje, povremene socijalne pomoći, posebno pomoći uaturi, razni oblici izvaninstitucionalne skrbi, te gradili socijalni stanovi. Isto bi se tako ovdje ostvarivale dodatne socijalne pomoći i usluge iznad zajamčene nacionalne razine. U općinama i gradovima treba ostvariti drugi dio kontinuuma socijalne skrbi koji ide od institucionalnih prema izvaninstitucionalnim oblicima. Naime, mrežu osnovnih državnih institucija u socijalnoj skrbi osnivaju i financiraju središnja država i županije, dok općine i gradovi održavaju preostale i dodatne djelatnosti koji se nastavljaju na djelovanje tih institucija (takva je npr. pomoć starijima u kući, aktivnosti reintegracije i sl.).

Budući da mnoge općine i gradovi nemaju dodatne kapacitete za organizaciju i ostvarivanje programa socijalne skrbi, njih treba obvezati na povezivanje u posebne jedinice lokalne samouprave, sastavljene od više općina i gradova, a koje će zajednički ostvarivati socijalne programe koji spadaju u njihovu nadležnost. To je i mogućnost da se prevlada sadašnja materijalna, kadrovska i organizacijska slabost malih općina. Posebne bi jedinice odgovarale područjima koje danas pokrivaju centri za socijalnu skrb, budući da su oni, unatoč razmrvljenoj političko-teritorijalnoj podjeli, nastavili djelovati na širem području.

Na razini ovih posebnih jedinica mogle bi se osnivati nove socijalne službe, npr. obiteljski centri, koje bi preuzele dio aktivnosti sadašnjih centara za socijalnu skrb. Isto bi tako trebalo osnivati centre za pomoć i njegu, razvijati oblike udomi-

teljstva i razne druge oblike izvaninstitucionalnog djelovanja (npr. inkluzija hendikepiranih, za što postoje dobri primjeri).

U okviru posebnih jedinica nužno je uspostaviti suradnju sa službama zapošljavanja, obrazovanja i zdravstva, jer se jedino tako na široj osnovi mogu rješavati socijalni problemi. Primjerice, suradnja sa službom zapošljavanja važna je i zbog ostvarivanja *workfare*-programa, sa školama radi programa edukacije i razvoja volonterstva, sa zdravstvenim institucijama radi brige o starima i nemoćnima, itd.

Na razini posebnih jedinica za djelatnost socijalne skrbi, osnivala bi se socijalna vijeća u koja bi bili birani predstavnici općina, centara za socijalnu skrb, drugih davatelja usluga, kao i korisnika socijalnih prava. Socijalna bi vijeća trebala odigrati ključnu ulogu u socijalnom planiranju, korištenju resursa i unapređenju lokalnoga socijalnog djelovanja.

Gradovi iznad 30 tisuća stanovnika mogli bi predstavljati posebne jedinice u području socijalne skrbi.

* * *

Decentralizaciju socijalne skrbi treba poduprijeti istovremenim procesom *modernizacije*, koja podrazumijeva informatizaciju, povećanje transparentnosti, reformu obrazovanja, podizanje razine stručnog i znanstvenoistraživačkog rada u socijalnoj djelatnosti. Tome će poslužiti i usvajanje europskih standarda, čemu će prilog biti ratifikacija Europske socijalne povelje, odnosno nadzor i izvještavanje o njezinoj primjeni.

Decentralizacija dobiva pravi smisao ako je popraćena *pluralizacijom* nosilaca socijalnog djelovanja, što znači da država, u suradnji s privatnim sektorom, neprofitnim udrugama, dobrovoljnim skupinama i pojedincima u lokalnoj sredini, definira programe i razvija socijalnu akciju kao odgovor na sve raznovrsnije socijalne

potrebe građana. Decentralizacija se tako javlja kao bitan instrument u ostvarivanju

kombinirane socijalne politike, na putu od socijalne države do socijalnog društva.

Tablica 1.

Raspodjele nadležnosti između središnje, županijske te gradske i općinske razine

Središnja razina

Nadležnosti:	Tijela:	Buduće promjene.
<ul style="list-style-type: none"> – nacionalni razvojni programi – zakoni i propisi; – jamstvo temeljnih prava; – nacionalni standardi; – državna mreža socijalnih institucija; – stručni i administrativni nadzor; – informacijski sustav i obrazovanje; – koncesije; – financijski transferi nižim jedinicama (izravnavanje). 	<ul style="list-style-type: none"> – Ministarstvo rada i socijalne skrbi; – Zavod za socijalni rad; – Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži (značajnim dijelom); – Fond izravnavanja; – Zaklada za razvoj civilnog društva; – visoko obrazovanje. 	<ul style="list-style-type: none"> – prijenos nekih nadležnosti na lokalne i područne jedinice; – poboljšavanje načina financijskih transfera nižim jedinicama; – Socijalna komora, – natječaji za realizaciju socijalnih programa.

Županijska razina

Nadležnosti:	Tijela:	Buduće promjene:
<ul style="list-style-type: none"> – ostvarivanje temeljnih socijalnih prava: pomoć za uzdržavanje, osobna invalidnina, doplatak za pomoć i njegu; – implementacija nacionalnih programa: skrb o djeci, invalidima i duševno bolesnim osobama izvan obitelji; – županijski socijalni programi; – osnivanje i nadzor nad centrima za socijalnu skrb; – osnivanje i financiranje domova za starije i nemoćne osobe; – osnivanje drugih socijalnih službi. 	<ul style="list-style-type: none"> – županijski uredi socijalne skrbi; – socijalna vijeća. 	<ul style="list-style-type: none"> – povezivanje na regionalnoj razini radi koordinacije zajedničkih funkcija; – regionalni zavodi za socijalni rad; – regionalne zaklade za razvoj civilnog društva; – prijenos dijela nadležnosti na općine i gradove.

Općinska i gradska razina

Nadležnosti:	Tijela:	Buduće mjere:
<ul style="list-style-type: none"> – ostvarivanje socijalnih prava: pomoć za podmirjenje troškova stanovanja, oblici povremene pomoći, pomoć i njega u kući i dr.; – gradnja socijalnih stanova; – lokalno socijalno planiranje; – programi za djecu i obitelji: obiteljski centri; – programi izvaninstitucionalne skrbi: pomoć i njega u kući i sl.; – razvoj volonterstva, susjedske pomoći i druge lokalne inicijative. 	<ul style="list-style-type: none"> – odjeli za socijalnu skrb; – centri za socijalnu skrb; – socijalna vijeća. 	<ul style="list-style-type: none"> – povezivanje općina u realizaciji programa; – stvaranje posebnih jedinica oko centara socijalne skrbi; – razvoj privatnog i neprofitnog sektora, zaklada lokalnih zajednica i sl.

Tablica 2.

Prihodi i rashodi sustava socijalne skrbi
– u tisućama kuna

	1997.		1998.		1999.		2000.	
	iznos	%	iznos	%	iznos	%	iznos	%
Prihodi ukupno	1.167.408	100,0	1.422.859	100,0	1.739.477	100,0	2.046.876	100,0
državni proračun	1.002.466	85,8	1.211.646	85,2	1.518.330	87,3	1.784.788	87,2
vlastiti prihodi ustanova socijalne skrbi (Ministarstva rada i socijalne skrbi)*	164.951	14,2	211.212	14,8	221.147	12,7	262.087	12,8
Rashodi ukupno	1.172.755	100,0	1.423.203	100,0	1.698.432	100,0	2.046.876	100,0
pomoći i naknade u socijalnoj skrbi	428.357	36,5	518.814	36,4	675.663	39,8	895.860	43,8
bruto plaće i druga primanja djelatnika ustanova socijalne skrbi	370.238	31,6	497.500	35,0	618.154	36,4	715.943	34,9
materijalni troškovi i drugi izdaci ustanova socijalne skrbi	266.185	22,7	280.413	19,7	292.185	17,2	311.525	15,2
izdaci za nabavu, izgradnju i investicijsko održavanje kapitalnih sredstava	107.976	9,2	126.476	8,9	112.431	6,6	123.549	6,0

Izvor: Dokumentacija Ministarstva rada i socijalne skrbi.

* Vlastite prihode čine: participacija korisnika smještenih u ustanovama socijalne skrbi (plaćanje cijene smještaja), prihodi od dopunske gospodarske i negospodarske djelatnosti ustanova socijalne skrbi (prihodi od radionica za profesionalnu rehabilitaciju korisnika, ugostiteljske djelatnosti, iznajmljivanja prostorija i dr.), donacije, kapitalni prihodi, prihod od Republičkog fonda "Kralj Zvonimir" (za prognanike i izbjeglice u domovima socijalne skrbi) i Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja (od 1. siječnja 1999. Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje) te drugi prihodi.

Tablica 3.

Broj korisnika i pomoći u socijalnoj skrbi u Republici
Hrvatskoj 2001. godine

Opis	2001.
Pomoć za uzdržavanje (ukupno obuhvaćenih osoba)	112.034
Osobna invalidnina	9.904
Doplatak za pomoć i njegu	31.165
Naknada plaće roditelju teže hendikepiranog djeteta, koji koristi dopust do 7. godine djetetova života, odnosno radi s polovicom radnog vremena	3.471
Jednokratna pomoć	101.723
Pomoć za osobne potrebe korisnika stalnog smještaja u domu socijalne skrbi i u udomiteljskoj obitelji ("džeparac")	10.092

Pomoć u prehrani	3.624
Pomoć za odjeću i obuću	941
Podmirenje troškova ogrjeva	125
Podmirenje pogrebnih troškova	1.289
Besplatni obvezatni udžbenici i jednokratna novčana pomoć za kupnju udžbenika za osnovnu i srednju školu socijalnougroženim učenicima	18.713
Osposobljavanje za samostalan život i rad	6.222
Pomoć i njega u kući	499
Smještaj djece i mladeži u udomiteljsku obitelj	2.354
Smještaj odraslih i starijih osoba u udomiteljsku obitelj	2.304
Smještaj djece i mladeži u dom socijalne skrbi	5.908

Smještaj odraslih i starijih osoba u dom socijalne skrbi	6.401
Pomoć za podmirenje troškova stanovanja	27.367
Podmirenje troškova ogrjeva	36.349

Izvor: Dokumentacija Ministarstva rada i socijalne skrbi.
Metodološka objašnjenja:

- broj korisnika iskazan je sa stanjem krajem godine, osim kod jednokratnih davanja kod kojih je iskazan ukupan broj pomoći u izvještajnoj godini;
- za korisnike prikazanih prava, sredstva je osiguralo Ministarstvo rada i socijalne skrbi (državni proračun i vlastiti prihodi), osim za pomoć u podmirenju troškova stanovanja koja su se financirala iz proračuna općina, gradova i Grada Zagreba, te za podmirenje troškova ogrjeva koje je od 1. srpnja 2001. preneseno na županije, ali je država u toj godini osigurala oko 50% sredstava;
- isti korisnik može dobiti istodobno više različitih pomoći;
- besplatni školski udžbenici osiguravali su se (i plaćali) u 1999. godini preko Ministarstva prosvjete i športa.

Tablica 4.

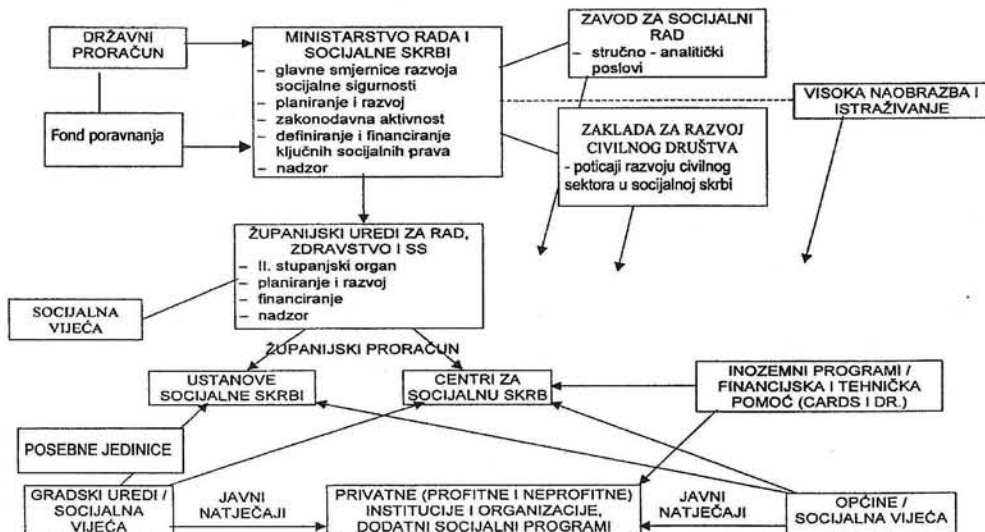
Broj državnih domova socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj, te smještenih korisnika i zaposlenika 2001. godine

Vrsta domova	Broj domova	Broj korisnika	Broj zaposlenih
Domovi za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi	14	1.024	491
Domovi za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju	11	1.212	434,5
Domovi za tjelesno i mentalno oštećene osobe	24	2.861	1.679
Domovi za odrasle i starije osobe	64	12.964	3.892,5
Ukupno	113	18.061	6.497

Izvor: Dokumentacija Ministarstva rada i socijalne skrbi.

Grafikon 1.

Shema decentraliziranog sustava socijalne skrbi*



* regionalna razina nije uvrštena zbog toga što je hipotetička

LITERATURA

- Anheier, H. K. (ed.) (2001.) *Social Services in Europe*. Frankfurt a. M.: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2001.) Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nova uloga lokalnih vlasti, *Revija za socijalnu politiku* 8 (3-4).
- Castel, R. (1995.) *La métamorphose de la question sociale*. Paris: Seuil.
- Charte sociale européenne, Vade-mecum (2000.). Strasbourg: Conseil d'Europe.
- Esping-Andersen, G. (19990.) *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi (2001.), u: Sajko, K. (ur.) (2001.). *Izbor međunarodnih ugovora Vijeća Europe*. Zagreb: RRIF.
- Le rôle des collectivités locales dans le domaine des services sociaux locaux* (2000.). Strasbourg: Editions du Conseil d'Europe.
- Puljiz, V. (2000.) Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć, *Hrvatska javna uprava* (2).
- Puljiz, V. (ur.) (2001.) *Mirovinski sustav i socijalna skrb, Hrvatska u 21. stoljeću*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- Rosanvallon, P. (1981.) *La crise de l'Etat Providence*. Paris: Seuil.
- Samuel, L. (1997.) *Droits sociaux fondamentaux*. Strasbourg: Conseil d'Europe.
- Spicker, P. (1991.) The principle of subsidiarity and social policy of European Community, *Journal of European Social Policy* 1(1).
- Tausz, K. (ed.) (2002.) *The impact of decentralisation on social policy*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Institute, Open Society.
- Zakon o socijalnoj skrbi* (1999.). Zagreb: Narodne novine.

Summary

DECENTRALISATION OF SOCIAL SERVICES
MODEL OUTLINE

The Republic of Croatia has a markedly centralised system of social care and thus of social services. Centralisation was mainly caused by war and transition to market economy that substantially increased poverty and other forms of social handicaps of the population.

Today, in changed and to an extent stabilised circumstances, the need for reform of the system of social services is necessarily imposed. The reforms should enable the users to become the subjects of the system of social care instead of objects. That means that their needs should be articulated in the local community and that users should participate in the creation and application of social programmes on equal terms with other actors. Decentralisation implicitly includes local social planning, pluralism of social policy actors and active role of users. In order to realise their programmes, social services must horizontally connect with employment, health protection, education and justice systems.

It is understandable that there are still powerful obstacles to the decentralisation of social services, but also there are significant incentives for the decentralisation that are mentioned in this document. The decentralisation should be implemented gradually, with the application in experimental units and by promoting the good practice. That will help to find adequate solutions.

In a summarised form we suggest the distribution of basic authorities between the three levels of decision-making in the system of social services: central level, county level and the level of cities and municipalities, as well as the directions of future changes.

Key words: social services, decentralisation, redistribution of authority, Croatia.