

## Socijalne usluge u reformiranom sustavu socijalne skrbi Hrvatske

UDK: 364.442(497.5)

*Ideja temeljite reforme cjelokupnoga sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj svoje je najpotpunije ozbiljenje doživjela tijekom rada na projektu "Strategija reforme sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj", a koji je pod vodstvom Ministarstva rada i socijalne skrbi te uz financijsku i stručnu pomoć Svjetske banke, Odjela za međunarodni razvoj Vlade UK te Vlade Japana trajao od travnja 2002. godine do travnja 2003. godine. Na projektu su bili angažirani brojni strani i domaći stručnjaci čiji je rad bio fokusiran na pet područja: radna politika i zapošljavanje, socijalna pomoć, socijalne usluge, povećanje sposobnosti praćenja siromaštva te fiskalna pitanja i decentralizacija. Završna izvješća svih timova te sažeti opis reformiranoga sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj objavljeni su u radnom materijalu Ministarstva rada i socijalne skrbi u lipnju 2003. godine.*

*Iako su unutar opisa novoga sustava socijalne skrbi predviđene mnogobrojne i dalekosežne promjene, u mnogim su dijelovima te promjene samo naznačene, ali ne i detaljno razrađene. Predviđeno je, također, da se u nekoliko sljedećih godina niz prijedloga ispita i dalje razradi putem pilot-projekata. To znači da je implementacija reforme usko vezana uz kritičku valorizaciju i primjenu predviđenih promjena, a takvu je valorizaciju i primjenu nemoguće izvesti bez punog angažmana onih koji rade u sustavu socijalne skrbi. Objavlivanje ovog dokumenta u časopisu povezano je, stoga, i sa željom da se unutar sustava još više potakne diskusija o predloženim promjenama te stimuliraju promjene.*

*Iz završnog izvješća tima za socijalne usluge ovdje su objavljeni dijelovi dokumenta koji tematiziraju socijalno planiranje na lokalnoj razini, javnu službu za socijalni rad te pitanje transformacije institucija. Cjelokupni dokument o socijalnim uslugama sadrži još uvod, poglavlje o standardima i regulaciji, zaključak te niz priloga. Iako nepotpun, ovdje objavljeni dokument jasno naznačuje kako se socijalna intervencija ne može planirati ni izvoditi bez jasne strategije socijalnog planiranja na lokalnim (i svim drugim razinama), kako se način rada u centrima za socijalnu skrb mora reformirati kako bi se korisnicima socijalnih usluga mogla pružiti adekvatna ponuda te kako je institucije potrebno postupno transformirati u smjeru većeg korištenja alternativnih resursa skrbi.*

*Tim za socijalne usluge činili su Paul Stubbs i John Warwick te su oni autori dionice o socijalnim uslugama koji je izvorno napisan na engleskom jeziku. Redakturu prijevoda te njegovu prilagodbu potrebi objavljivanja u časopisu izvršio je Siniša Zrinščak.*

**Ključne riječi:** sustav socijalne skrbi, socijalne usluge, socijalno planiranje, javna služba za socijalni rad, transformacija institucija, Hrvatska.

## JEDINICE ZA SOCIJALNO PLANIRANJE NA LOKALNOJ RAZINI

### Uvod i definicije

Svrha socijalnog planiranja na lokalnoj razini jest povećati i potaknuti pozitivne lokalne demokratske procese. To je postupak koji nastoji uključiti sve članove lokalne zajednice u potrazi za nalaženjem rješenja za specifične lokalne probleme. Ovaj je sustav danas neizostavan dio planiranja socijalnih usluga u mnogim europskim zemljama. U Velikoj Britaniji on je temelj na kojem se utvrđuju svi lokalni prioriteti, na kojem se ugovaraju pružatelji usluga, te odlučuje o financiranju. Sve lokalne vlasti u Velikoj Britaniji obvezne su donijeti takve planove, a na način koji određuje centralna vlast. Takvi planovi sastavljaju se jednom godišnje i čine temelj financijskoj podršci lokalnim zajednicama. U srednjoj Europi uvode se slični sustavi. Spomenimo Republiku Češku gdje je socijalno planiranje na lokalnoj razini promoviralo Ministarstvo socijalnih djelatnosti, te će ono postati temeljem procesa decentralizacije. Slične pomake učinile su Bugarska, i Rumunjska. Projekti financirani iz inozemstva provode se na sličan način u Bosni Hercegovini te u Srbiji, razvijajući mehanizme lokalnog planiranja za socijalne usluge. Federalna vlada Rusije isto tako nastoji potaknuti takvo planiranje na regionalnoj i općinskoj razini.

Socijalno planiranje na lokalnoj razini je kamen-temelj europskoga socijalnog modela. Revidirana Europska socijalna povelja (1996.), članak 14., razmatra pravo na korištenje usluga socijalne skrbi. Zemlje potpisnice povelje obvezuju se:

- promovirati ili pružati usluge koje bi, koristeći metode socijalnog rada, pridonijele blagostanju i razvoju kako pojedinaca tako i skupina u zajednici, te njihovu prilagođavanju društvenom okruženju;

- poticati sudjelovanje pojedinaca i dobrovoljnih ili drugih organizacija radi uspostave i održavanja takvih usluga.

Europska unija planiranje na lokalnoj razini posebice vidi kao sredstvo za borbu protiv socijalne isključenosti. U 2001. godini Europski parlament, a zatim i Europsko vijeće, oblikovali su program za poticanje suradnje država-članica u borbi protiv socijalne isključenosti. "Social Policy Agenda", dokument EU, promovira kvalitetu, sudjelovanje i transparentnost. Europska unija preporučuje poštivanje deset ključnih načela kako bi se podržala politika socijalne uključenosti (Vijeće Europske unije, 15/223/01).

**1. Supsidijarnost:** mjere politike i usluge međusobno će postati bolje povezane ako se razvijaju i pružaju u što neposrednijoj blizini ljudi kojima su namijenjene.

**2. Holistički pristup:** mjere socijalne politike moraju se razviti i usluge pružiti na cjelovit način, koji poštuje sveukupne potrebe ljudi, a ne da budu sputana raznorodnim ograničenjima koja proizlaze iz organizacijske prirode.

**3. Transparentnost i odgovornost:** korisnicima socijalnih naknada i usluga mora se garantirati transparentnost i jasno donošenje odluka, te moraju postojati jasno definirane procedure za odbijanje zahtjeva kao i za žalbe na donesenu odluku (npr. pučki pravobranitelj, povelja o pravima itd.).

**4. Korisnicima primjerene usluge:** ako su usluge otvorene prirode, ako su pristupačne, fleksibilne i odgovaraju potrebama njihovih korisnika, stvorit će se bolji uvjeti za socijalnu uključenost.

**5. Djelotvornost:** usluge koje promoviraju uključenost bez odlaganja reagiraju na potrebe korisnika i to bez nepotrebne birokracije, a njihov je naglasak na pravovremenom pružanju usluga i isplativosti.

**6. Solidarnost i partnerstvo:** mjere politike i usluge čiji je cilj socijalna uključenost, promoviraju solidarnost i povezanost u društvu, jačaju partnerstvo i odgovornost svih interesnih skupina.

**7. Dostojanstvo i ljudska prava:** mjere politike i usluge čiji je cilj socijalna uključenost, prepoznaju i podržavaju ljudsko dostojanstvo i osnovna ljudska prava za sve, kroz primjenjivanje načela jednakosti i odbijanje diskriminacije.

**8. Sudjelovanje:** mjere politike i usluge čiji je cilj socijalna uključenost planiraju se, pružaju i kontroliraju (ispituju) uz sudjelovanje onih kojima prijeti siromaštvo i socijalna isključenost.

**9. Osobni razvoj:** mjere politike i usluge čiji je cilj socijalna uključenost nastoje smanjiti ljudsku ovisnost, poduprijeti razvoj samostalnog djelovanja i ojačati autonomiju, kako bi se stvorili uvjeti za osobni napredak i razvoj.

**10. Trajno poboljšanje i održivost:** mjere politike i usluge mogu bolje podržati uključenost, a njihov utjecaj može biti trajniji budući da je sve jača tendencija među zemljama-članicama da provjeravaju i prate rezultate mjera politike i pružanje usluga, te da se konzultiraju i uzimaju u obzir mišljenja korisnika.

Socijalno planiranje stoga možemo definirati kao proces inkluzije koji uključuje sve interesne skupine i ispituje potrebe i resurse; utvrđuje planove za lokalno rješenje lokalnih socijalnih problema; naručuje konkretne usluge; redovito revidira rezultate. Ono obično uključuje uspostavljanje mehanizma za dogovoreno planiranje koje nastoji mobilizirati postojeće resurse, potaknuti nove inicijative, te osigurati mrežu usluga da bi se ispunili dogovoreni rezultati i ciljevi. Iako priznajemo da u Hrvatskoj postoje poteškoće glede uspostavljanja djelotvornog sustava socijalnog planiranja na lokalnoj razini, ono se treba razviti kao glavno obilježje reformiranog sustava socijalne skrbi.

## Trenutno stanje

U Hrvatskoj postoji neujednačena slika uključivanja lokalnih i regionalnih vlasti u pružanje usluga socijalne skrbi. Trenutno, izdaci jedinica lokalne samouprave iznose oko 242 milijuna kuna (otprilike 30 milijuna USD/€), što je oko 10% ukupnih državnih izdataka. Priroda i visina tih izdataka uvelike varira, pokrivajući novčane i nenovčane naknade za niz ugroženih skupina, subvencionirani smještaj i prijevoz te jednokratne pomoći. Utjecajni stručnjaci definirali su te izdatke kao "paralelni" sustav socijalne skrbi (Bežovan i Zrinščak, 2001.). Neke gradske vlasti, posebice u Splitu i Rijeci, započele su proces sustavnog planiranja koje uključuje godišnji natječaj za nevladine organizacije aktivne na području socijalnih i zdravstvenih tema. Pri tome je Split najnapredniji, u smislu savjetovanja i razmatranja prioriteta, kroz brze postupke procjene te po pitanju dugoročnih ugovaranja. No to još uvijek uvelike odstupa od pravoga socijalnog planiranja na lokalnoj razini, i CZSS-i još uvijek imaju premlu ulogu u tim procesima.

Postoji sveopća predanost decentralizaciji usluga socijalne skrbi i ostalih javnih usluga, s tim da se već ograničeni broj promjena dogodio u pogledu prebacivanja odgovornosti za domove za starije osobe i za tekuće troškove CZSS-a na županije, iako su te mjere imale slab utjecaj, budući da županije trenutno samo prosljeđuju centralna sredstva umjesto da imaju jasne obveze. U okviru ovoga projekta nastavljamo se na rad projekta decentralizacije javne uprave, čiji je jedan dio i potprojekt decentralizacije socijalnih službi (Puljiz i dr., 2002.). U tom je projektu uočljiv priličan napor da se istraže mogućnosti i daju preporuke za učinkovitiju, djelotvorniju i demokratičniju raspodjelu ovlasti među državnim, regionalnim i lokalnim razinama uprave. U kontekstu Sporazuma o stabilizaciji i

pridruživanju s Europskom unijom, sve veći će se naglasak stavljati na rad u obliku pilot-programa socijalnog planiranja na lokalnoj razini i lokalnog rješavanja socijalnih problema.

### Potreba za promjenama

Ovdje nas više zanima sadržaj i proces socijalnog planiranja na lokalnoj i regionalnoj razini nego ravnoteža odgovornosti i raspodjela ovlasti, a što je preokupacija tima za decentralizaciju i fiskalna pitanja. Dakako, imamo na umu da, zbog različitosti unutar Hrvatske, lokalna rješenja za lokalne probleme (a u skladu s tekućim europskim trendovima) predstavljaju važan oblik demokratizacije sama po sebi. Složenost uređivanja lokalnih vlasti i potrebe za promjenama detaljnije su razrađene u izvješću tima za decentralizaciju i fiskalna pitanja. Općepriznato je da je unazad deset godina socijalna skrb u Hrvatskoj bila u prevelikoj mjeri centralizirana, uz malo prostora za odlučivanje i različitosti na regionalnoj i lokalnoj razini.

Prelazak na kombinirano pružanje skrbi unaprijed je uvjetovano pridavanjem vodeće uloge lokalnim strategijama naručivanja, s obzirom da socijalni problemi i raspoloživi resursi za njihovo prevladavanje variraju od sredine do sredine. Općepriznato je da i postojeći sustav koji je utemeljen na pružateljima usluga i koji je centraliziran, ometa pružanje usluga i ne dopušta dovoljno prilagođavanje lokalnim i regionalnim specifičnostima. Nacionalni ciljevi mogu i moraju biti prilagođeni i provedeni kroz procese planiranja na lokalnoj razini. Stvaranje lokalnoupavljenih tržišta usklađenih s potrebama i potražnjom je nužan, ali ne i dovoljan uvjet za učinkovitiju mrežu socijalnih usluga. Bez veće uključenosti interesnih skupina u bitne procese socijalnog planiranja neće biti ni pravog uključivanja građana u područje pružanja socijalnih usluga.

### Preporuke za promjene

*Preporuka 1. Preporučujemo da primjeri trenutno postojećih "socijalnih vijeća" dođu u središte pozornosti u pogledu promocije socijalnog planiranja na lokalnoj razini diljem Hrvatske, i to kroz programe osposobljavanja, zakonodavstvo te socijalnopolitičke smjernice. Svi gradovi i općine trebali bi biti obvezni osnovati socijalna vijeća, dok bi u nekim slučajevima to mogle činiti skupine manjih općina.* Potrebno je uspostaviti ravnotežu između osiguravanja znatnijeg lokalnog sudjelovanja i prikupljanja adekvatnih resursa za potrebe stanovništva.

Socijalna vijeća trebala bi imati povezujuću ulogu, te bi se putem njih ljudi i organizacije mogli sastajati kako bi utvrdili potrebe, procijenili resurse i planirali buduće pružanje usluga. Vijeća su partnerstvo kroz koje se odvija planiranje i donose zajedničke odluke. Političke strukture na lokalnoj razini ispunjavaju svoja zaduženja određivanjem toga što je potrebno pružiti na lokalnoj razini putem naručivanja usluga, te održavanjem odnosa sa centralnom vlašću. Uloga socijalnog vijeća jest osigurati da se njihove odluke temelje na najboljim dostupnim saznanjima prikupljenima od što većeg broja sudionika.

*Preporuka 2. Centri za socijalnu skrb trebali bi odigrati ključnu ulogu u socijalnom planiranju na lokalnoj razini, nakon što se utvrde nacionalne smjernice glede njihovih zaduženja.* Jedna ili dvije osobe iz CZSS-a trebale bi biti članovi socijalnog vijeća. Budući da se socijalno planiranje na lokalnoj razini zasniva na identitetu zajednice i lokalnom sudjelovanju, CZSS-i čije su granice često u neskladu s granicama lokalne zajednice neće biti primaran začetnik, organizator niti u centru procesa planiranja. Međutim, njihovo znanje i razumijevanje različitih lokalnih zajednica kojima stoje na usluzi, bit će od velikog značenja u stvaranju realnog i iz-

vedivog plana. Jedan od za to prikladnih mehanizama bio bi da se od CZSS-a za-trazi da socijalnom vijeću preda godišnja statistička i narativna izvješća o socijalnoj skrbi na njihovu području. CZSS-i bi se isto tako mogli natjecati za raspisane poslove, i to sami ili u partnerstvu s drugim ustanovama, ne bi li tako proveli detaljniju godišnju anketu o socijalnom stanju i bolje procijenili socijalne potrebe. Do-duše, takav bi se ugovor trebao dodjeljivati putem otvorenog natječaja. Na taj način CZSS-i će pridonijeti procesu planiranja u svim njegovim fazama, kroz pružanje podloge za početno definiranje socijalnih potreba, pomažući u analizi rezultata i sudjelujući u donošenju odluka glede lokalnih prioriteta. CZSS-i će isto tako sudjelovati u osiguranju resursa za socijalne usluge, udovoljavajući zahtjevima stranke koje raspisuje natječaj. Uz partnere iz nedržavnog sektora CZSS-i će se natjecati za niz djelatnosti na području socijalnog rada koje će biti određene tijekom procesa planiranja. Ove je promjene potrebno inkorporirati u pravila i odredbe o radu CZSS-a.

Postojeći projekti nude praktične primjere na kojim treba dalje graditi socijalno planiranje. Oni uključuju rad CERANEO-a na decentralizaciji, rad na lokalnom planiranju u Splitu financiranoga od EZ-a, Hrvatsku mrežu zdravih gradova, te rad Urban instituta na sudjelovanju građana u radu lokalne samouprave. Uzajamno i međusobno učenje moglo bi se razviti kroz pilot-programe, konzultiranjem primjera iz regije (kao što su Slovenija i Republika Češka), te kroz intenzivno oslanjanje na proces sastavljanja lokalnog plana i javnog natječaja za usluge. Gdje je to prikladno, manje sredine i zajednice mogle bi biti odabrane za nove oblike programiranja i rada u zajednici.

### Veza s drugim preporukama

Razvoj lokalnog planiranja u početku bi se mogao odvijati na područjima novih pilot-programa uz pomoć CARDS programa Europske unije. Ti pilot-programi mogli bi pružiti primjer dijela potrebnog rada za mješovito pružanje usluga – u obliku *pro forma* sporazuma o uslugama, projekata i programa, partnerstva i slično, a u cilju stvaranja socijalnog plana temeljenoga na prepoznavanju potreba. Prema tom programu, naručivanje usluga je strategija popunjavanja praznina, u skladu s općim nacionalnim ustrojem, ciljevima, kao i lokalnim okolnostima. Interesne skupine koje bi pridonijele radu socijalnih vijeća trebale bi uključivati: CZSS-e, nove regionalne službe za socijalni rad, institucije/domove, grad/općinu, županiju, nevladine organizacije, organizacije utemeljene u zajednici, korisnike i njihove udruge, privatni sektor, četvrti/okruge, crkvu, sindikate te javnost uopće. Oni koji su zaduženi za koncipiranje zakonodavstva trebali bi razmotriti mogućnost liberalnog pristupa članstvu socijalnih vijeća, na način da to članstvo bude raznoliko i da vijeća osnivaju gradska ili općinska vijeća.

Potrebni su i jasni sporazumi koji bi omogućili ujedinjavanje sredstava i oslobađanje dijela sredstava za poticanje inovacija, kao što je djelomično financiranje socijalnih radnika koji djeluju u zajednici, a koji su zaposlenici lokalnih CZSS-a od strane regionalne ili lokalne vlasti. Potrebno je što prije naručiti izradu detaljnog priručnika za socijalno planiranje na lokalnoj razini.

### Savladavanje zapreka promjenama

Sljedeća tablica pokazuje glavne zapreke promjenama, njihov utjecaj, vjerojatnost i predložene načine njihova savladavanja.

Tablica 1.

## Savladavanje zapreka promjenama u razvoju socijalnog planiranja

Zapreka	Vjerojatnost	Utjecaj	Predloženi načini savladavanja zapreka
1. Nedostatak suglasja o lokalnom socijalnom planiranju	Srednja	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paziti na procese koji grade suglasje</li> <li>• Minimalni dogovori potrebni za postizanje statusa fokusnog područja</li> <li>• Pristup zasnovan na dokazima, a ne na vrijednostima</li> </ul>
2. Teritorijalna neslaganja koja vode do nejasnih obveza	Velika	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dogovoriti jasne odrednice za različite interesne skupine</li> <li>• Inzistirati na djelomičnom ujedinjavanju sredstava</li> <li>• Osposobljavanje ključnih interesnih skupina</li> </ul>
3. Određeni grupni i/ili skriveni interesi kontroliraju proces u svoju korist	Srednja	Velik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jasno angažman i određivanje pravila od strane nepristranih stranaka</li> <li>• Lokalno socijalno planiranje mora biti u okviru dogovorenih ishoda</li> <li>• Razviti strukture koje osiguravaju prisutnost slabije artikuliranih i/ili marginaliziranih grupa</li> </ul>
4. Neslaganja oko predstavljanja i zastupanja	Srednja	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razgranate strukture predstavljanja i zastupanja</li> <li>• Konzultacijski procesi ukazuju na ovo pitanje</li> <li>• Rješenja utemeljena na učinkovitosti struktura, a ne osobnosti</li> </ul>
5. Nedostatak ravnoteže između dva pristupa – od vrha na dolje/stručnog pristupa i od dna prema vrhu/"grassroot" pristupa	Srednja	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dogovoriti opseg odgovarajućih teritorijalnih jedinica</li> <li>• Raspraviti ovo pitanje putem izbora između različitih aktivnosti</li> <li>• Učiti putem komparativnih studija drugih zemalja</li> </ul>
6. Prevelika politizacija procesa planiranja	Velika	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suradivati sa svim političkim strankama i nestranačkim grupama</li> <li>• Osigurati jasne procedure i odrednice</li> <li>• Uvesti nagrade i sankcije ovisno o stupnju depolitizacije</li> </ul>

**Troškovi i utjecaj promjena**

U načelu, i kao rezultat djelotvornosti proizišle iz ujedinjavanja resursa, nacionalni sustav socijalnog planiranja na lokalnoj razini ne bi trebao imati drugih troškova izuzev onih koji su navedeni u dokumentu. Mogla bi postojati osnova za sustav državnih stimulacija i nagrada za one lokalne i regionalne vlasti koje dostignu zadano u pogledu potrošnje i kvalitete, kao i kazne za one koji potroše i/ili postignu manje. Ovo je zapravo tema za raspravu koja se tiče drugih komponenti

ovoga projekta ali, u svakom slučaju, nju se može razviti i tijekom vremena.

Povećana uloga lokalnog upravljanja socijalnom skrbi, planiranja i odgovornosti u socijalnim službama imala bi širi utjecaj i na druge javne službe. Na taj bi način veći broj interesnih skupina posvećivao više pažnje socijalnim pitanjima, te bi se osiguralo ujedinjavanje resursa, kako bi se maksimalno pospješila učinkovitost i ciljano pružanje usluga. Najvažnije je da se potaknu socijalne inovacije i proširi krug pružatelja usluga, skupina koje

zagovaraju određene interese, i slično. To bi ojačalo kompetentnost profesionalaca, volontera, javnih službenika i drugih čimbenika koji koriste pristupe socijalnom planiranju utemeljene na zajednici.

## JAVNA SLUŽBA ZA SOCIJALNI RAD

### Uvod i definicije

Šire gledano, socijalni rad može se definirati kao profesionalno djelovanje koje je usredotočeno na zadovoljavanje ljudskih potreba i koje nastoji izazvati promjene u životima osoba, skupina, zajednica i društava. Socijalni rad ima jednu značajnu, iako ne i jedinu, odgovornost "da brani i promovira ljudska i građanska prava onih, obično najneemoćnijih, pojedinaca i skupina u društvu, u potrazi za socijalnom pravdom" (Lyons, 1999.:11). Socijalni rad obuhvaća procjenu potreba ili rizika, intervenciju te pružanje i mobilizaciju resursa. Kad se organizira profesionalni socijalni rad unutar države, možemo reći da je javna služba za socijalni rad onaj dio države i lokalne zajednice koji zapošljava socijalne radnike i srodne stručnjake, pružajući usluge pojedincima i obiteljima na temelju posebnih kriterija, te nastoji uravnotežiti skrb i kontrolu. Zbog svoje utemeljenosti na pravu, on se često naziva i propisanim (*statutory*) socijalnim radom. Ovdje dajemo prednost pojmu "javne službe" priznavajući ulogu koju takva služba nosi kao javno dobro.

### Trenutno stanje

Hrvatska ima jaku i dugu tradiciju javnih službi za socijalni rad, s profesionalno kvalificiranim socijalnim radnicima i srodnim stručnjacima koji su zaposleni u institucijama socijalne skrbi i u nacionalnoj mreži centara za socijalnu skrb, bivšim centrima za socijalni rad. Krajem 2001. godine bilo je 800 socijalnih radnika zaposleno u 79 CZSS-a i 26 područnih ure-

da u Hrvatskoj, u omjeru od jednog socijalnog radnika na svakih 5.547 stanovnika, a od sveukupno 1.941,5 zaposlenih (MRSS, 2002.), što uključuje pravnike, psihologe i socijalne pedagoge, kao i administrativno osoblje.

CZSS-i čine nacionalnu službu za direktno pružanje niza naknada koje bi trebale ublažiti siromaštvo i učinke određenih stanja. CZSS-i također nadziru, pružaju podršku i upućuju u institucije ili drugim službama ugroženu djecu, obitelji, odrasle osobe s invaliditetom i starije osobe, uključujući i one u stalnom smještaju. Nadalje, "savjetovanje" je bilo na raspolaganju za 234.872 osobe u 2001. godini. Rad CZSS-a uređen je zakonom, propisima i jasnim rasporedom odgovornosti, što osigurava da pojedinci imaju pravo na zaštitu u najširem smislu. Unatoč njihovoj ključnoj ulozi unutar sustava, socijalna politika nedovoljno istražuje trenutno funkcioniranje CZSS-a u Hrvatskoj, a nema niti jasnih preporuka za promjene koje bi se temeljile na dokazima.

Prepoznata je potreba za modernizacijom CZSS-a po pitanju prakse i metodologije, upravljanja i ravnjanja. Što se tiče prakse, stručnjaci troše previše vremena na administrativne zadatke, odnosno na utvrđivanje postojanja nečijeg prava na povlastice. Zapravo, pristup koji je usko ograničen pravilima i koji se temelji na pravima, u okruženju gdje nedostaje novca, dovodi do *ad hoc* racionalizacije i nedostatka fleksibilnosti u pogledu resursa. Na snazi je i ponešto statičan i formaliziran sustav procjenjivanja, gdje se postavlja zahtjev za stručnim mišljenjima, donosi se rješenje o funkcioniranju pojedinca i obitelji, a unutar zakonskog roka, umjesto da to bude uvod u jasno planiranje rješavanja određenog slučaja. Malo se pažnje posvećuje metodologijama planiranja slučajeva, te rezultatima tog planiranja, i ne postoji sustavna pre-

danost procjeni slučajeva, upravljanju i nadgledanju opsega posla.

U kontekstu centralizacije i velikih odgovornosti, trendovi u upravljanju su više reaktivni, a ravnatelje se ne ohrabruje da preuzmu ulogu u socijalnom planiranju na lokalnoj razini, iako neki od predanih ravnatelja CZSS-a pokušavaju biti proaktivni. To je možda najbolje vidljivo u CZSS-ima srednje veličine, koji pokrivaju između 30.000 i 40.000 tisuća ljudi. Štoviše, ravnatelji imaju slab pristup istraživanjima i slabu mogućnost analize, a i slabu podršku i nadzor, tako da je vršenje vodeće uloge i promoviranje inovacija i promjena strukturalno spriječeno. Male su mogućnosti i za strateško planiranje, za podršku osoblju te primjenjivanje standarda kvalitete, a još manje za određivanje prioriteta ili opsega posla i zaduženja u skladu s interesima i sposobnostima. Strukture upravljanja poboljšane su uspostavom upravnih vijeća koja djeluju kao organi upravljanja, ali bez jasne proaktivne uloge u pridonosenju javnim raspravama i podizanju svijesti. Neki od većih CZSS-a koje smo posjetili su, čini se, preveliki, udaljeni i odsječeni od novih mehanizama socijalnog planiranja na lokalnoj razini. Manji CZSS-i ne posjeduju ljudske resurse potrebne za intervenciju koji bi odgovorili na velik broj socijalnih problema u zajednici.

### Potreba za promjenama

Promjena je potrebna kako bi se osigurala moderna javna služba za socijalni rad, kao prva stanica za ugrožene pojedince i obitelji, i kao dio zakonom propisane službe za procjenu i rad na slučajevima. To je ključno pitanje, kako ne bi došlo do kršenja ljudskih prava, a tamo gdje je potrebno, država je u mogućnosti pojedine osobe lišiti slobode u skladu s jasnim i priznatim postupcima. Promjene se uvode putem izmjena u obiteljskom zakonu i u reformi zdravstva, kojima je

namjera razriješiti profesionalno osoblje CZSS-a od nekih dužnosti u prikupljanju podataka koji se tiču klasifikacije vrsta i stupnja invalidnosti, te u savjetovanju obitelji, ali velika većina i dalje vidi potrebu za sistematizacijom i, gdje je to moguće, smanjivanjem funkcija CZSS-a.

Potrebno je i jasno odijeliti administraciju pojednostavljenog sustava naknada, zasnovanih na pravu, od vršenja profesionalne socijalne procjene, planiranja i intervencije. Nakon konzultacija, izvješće tima za socijalnu pomoć kretat će se u tom smjeru, a po njemu bi socijalni radnici trebali zadržati početni kontakt s podnositeljima zahtjeva kako bi procijenili potrebe. To znači da, unutar postojećih resursa, postoji ograničen prostor koji bi dozvolio socijalnim radnicima unutar CZSS-a da rade sa socijalnim slučajevima i prakticiraju veću diskreciju u donošenju stručnog rješenja.

Mnogi će korisnici usluga trebati kombinaciju naknade i drugih vrsta potpore, a to se mora razmatrati unutar sistematičnijeg razvrstavanja i sustava procjene slučajeva. Nadalje, za one korisnike usluga socijalnog rada koji su radno sposobni, trebala bi postojati jasnija veza između usluga i prava, te volje za traženjem posla i/ili uključivanje u društvenokorisne djelatnosti. To je temelj mnogih preporuka tima za decentralizaciju i fiskalna pitanja. S vremenom će se glavni stručni rad javne službe za socijalni rad usredotočiti više na krizne situacije i kratkoročne intervencije, te na upućivanje drugim službama gdje će jasne, pravovremene i vremenski ograničene intervencije donijeti bitne promjene u funkcioniranju pojedinca i njegove obitelji. Općenito gledajući, socijalni bi radnik u većoj mjeri upravljao a u manjoj izravno radio sa slučajevima. Prijedlog tima za decentralizaciju i fiskalna pitanja da se CZSS-i podijele na tri odjela (administrativni odjel, odjel za socijalnu pomoć te odjel za uslu-



Tablica 2.

Usluga socijalnog rada usmjerena različitim korisnicima i njihovim potrebama

Priroda problema	Ključni radnik	Funkcije	Drugi resursi
Siromašne radnosposobne osobe	Službenik za socijalnu pomoć	Odluka o pravu na naknadu Postavljanje uvjeta vezanih za <i>workfare</i> i/ili druge načine ispitivanja mogućnosti zapošljavanja Podrška za postizanje samostalnosti	Povezanost CZSS-a i HZZ-a (plan zapošljavanja/savjetovanje pri nalaženju posla) Socijalno vijeće sa <i>workfare</i> programima
Dugoročna ranjivost (npr. invaliditet)	Socijalni radnik	Odluka o novčanoj naknadi i skrbi Mobilizacija drugih resursa Posjećivanje i praćenje Plan rehabilitacije	Ustanove, NVO-i i drugi pružatelji usluga
Kriza ili visok rizik	Socijalni radnik	Procjena Kontroliranje ulaza Plan slučaja/ugovor Praćenje i nadzor Mobilizacija resursa	Obiteljski centri Dnevna njega NVO-i i drugi pružatelji usluga u zajednici

ge socijalnog rada) dobrodošao je. Odjel za usluge socijalnog rada dodjeljivao bi socijalne radnike (u izuzetnim okolnostima srodne stručnjake) određenim korisnicima kako bi radili s njima u skladu s jasnim planom slučaja. Što se tiče razvoja usluge usredotočene na korisnika, važna je sljedeća općenita klasifikacija.

Nadalje, preporuke u tablici 2. podrazumijevaju dvojni ulogu CZSS-a i osoblja centara u području socijalnog planiranja na lokalnoj razini. Prva i glavna uloga jest sudjelovati i stručnim znanjem doprinosti u rješavanju lokalnih socijalnih problema i, posebice, pružiti konkretne podatke i informacije. To ukazuje na potrebu za jačanjem CZSS-ovih analitičkih i istraživačkih kapaciteta. Drugo, CZSS bi mogao odgovarati na zahtjeve naručitelja usluga i natjecati se za određene usluge koje bi prelazile okvire njegovih zakonski utvrđenih centralnih zaduženja. To zahtijeva određeni stupanj transformacije CZSS-a u fleksibilnije organizacije, s centralnom i perifernom strukturom, koje bi bile u mogućnosti

razvijati prijedloge za projekte utemeljene na interesima i sposobnostima osoblja i suradnika, te iz projekta u projekt graditi kreativna partnerstva s drugim skupinama u zajednici.

Što se tiče općih funkcija CZSS-a, predlažemo da – vezano uz korisnike (slučajeve) za koje su odgovorni – zaduženja novog odjela za službe socijalnog rada budu podijeljene u tri generalne kategorije.

1. Praćenje slučajeva. Praćenje dugoročnih slučajeva na koje zakon obvezuje, te svih onih korisnika koji su u domovima. Uloga je socijalnog radnika pratiti i povremeno preispitati slučajeve kako bi se osiguralo da je smještaj najprikladniji za korisnika i ispunile potrebe korisnika. U tom pogledu podržati ih mogu, vlastitim sudom i procjenom, ostali stručnjaci CZSS-a. Postoji mogućnost da se ova usluga u određenoj mjeri naručuje izvana, iako CZSS mora posjedovati i održavati podatke o korisniku, te osigurati da se posjeti obavljaju u skladu s propisima. U kontekstu različitih potreba korisnika u

različitim fazama životnog ciklusa, ova će se uloga praćenja slučajeva mijenjati. U slučaju jednog broja korisnika, CZSS će preuzeti aktivniju ulogu nadgledanja slučajeva i rada sa slučajevima, kao naprimjer u slučaju mladih osoba koje napuštaju sustav skrbi. U slučaju osoba u domovima, ulogu socijalnog radnika najčešće će preuzeti stručni zaposlenik u toj instituciji, koji isto tako može nadgledati i slučajeve po pitanju razvoja plana rehabilitacije.

2. Nadgledanje slučajeva. Ovo uključuje procjenu, planiranje i mobiliziranje resursa. Svi novi korisnici čije potrebe na to ukazuju i svi slučajevi koji su od velike važnosti, zahtijevaju angažman socijalnog radnika iz CZSS-a na razini voditelja slučaja. Iako je odgovoran za svu dokumentaciju i sastanke za praćenje napretka korisnika, zadužen za koordinaciju početne procjene i plana, mnogi elementi navedenih zaduženja mogu biti naručeni putem ugovora od NVO-a, licenciranih stručnjaka i drugih skupina.

3. Rad s konkretnim slučajevima. Podrazumijeva aktivne terapijske i njima slične intervencije, sa svrhom rješavanja određenih problema u skladu s dogovorenim planom. Neke aspekte ovoga rada u slučaju određenih skupina nastaviti će obnašati stručno školovani socijalni radnici CZSS-a, i to u skladu s jasnim sustavom raspodjele i procjene ozbiljnosti i intenziteta slučajeva. Takav način rada mogao bi se usredotočiti na najugroženije skupine, posebice na djecu izloženu rizicima, ili na djecu za koju se sumnja da su zlostavljana, te na njihove roditelje, ili se može koncentrirati na one skupine za koje su drugi resursi slabije razvijeni.

Unutar preustrojene javne službe za socijalni rad, **korisnici** mogu očekivati:

- otvorenu, pristupačnu i nestigmatizirajuću uslugu;
- odgovarajuću procjenu;
- jasan plan, ugovor te program ishoda;

- nadležnog radnika koji je odgovoran i pun razumijevanja;
- plan izgrađen na jačim stranama;
- jasnu ideju o tome što treba biti učinjeno (od strane pojedinca) da bi se stanje promijenilo;
- jasnu ideju o vremenskom roku u kojem bi trebalo doći do promjene, te što ako do toga ne dođe;
- znat će kakvu će vrstu potpore dobiti – od socijalnog radnika i od drugih;
- otvoren pristup podacima;
- jasne postupke pri podnošenju žalbi i priziva.

Zaposlenici službe moraju biti kompetentni **stručnjaci** u mogućnosti da:

- imaju pristup resursima i mogućnost korištenja tih resursa;
- pruže uslugu koja je usredotočena na korisnika;
- imaju ulogu u socijalnom planiranju na lokalnoj razini;
- slijede interese struke (izvan opće i/ili zakonom propisane uloge);
- procijene rizike i donesu rješenja (čija je težina razmjerna dužini rada u službi);
- posjećuju s određenim ciljem, te pohranjuju relevantne podatke;
- unose novosti unutar jasnih okvira;
- savjetuju se s kolegama, supervizorima i ravnateljima;
- upravljaju sredstvima i utvrđuju prioritete glede namjene diskrecijskih sredstava;
- nadgledaju, upravljaju i podržavaju volontere.

Glavni prioritet jest da se **rukovoditeljima** omogući:

- raspodijeliti rad na racionalan i djelotvoran način;
- pružiti strateško vodstvo i viziju;
- uspostaviti ciljeve i domete;
- upravljati proračunom;
- identificirati praznine, probleme i pitanja te surađivati s ostalima kako bi se

ispunile praznine i riješili problemi na lokalnoj i državnoj razini;

- preispitati postignute rezultate;
- zapošljavati i procjenjivati osoblje;
- naručivati istraživanja i savjete izvana;
- pridonositi socijalnom planiranju na lokalnoj razini;
- surađivati s drugim zakonom propisanim i nepropisanim agencijama;
- zbrinuti neraspodijeljene slučajeve.

Nadalje, da kompetentni **upravitelji** mogu:

- iznositi viziju i strategiju javnosti;
- zajednički razvijati viziju i strategiju;
- pružati podršku voditeljima;
- pomagati ravnateljima pri zapošljavanju i procjenjivanju osoblja;
- imati ulogu u prikupljanju sredstava;
- umrežavati se kroz isprepletene upravljačke strukture;
- sastajati se redovito na lokalnoj razini (mjesečno) i nacionalnoj (godišnje);
- doprinositi debatama, raspravama i lateralnom razmišljanju o ključnim pitanjima i problemima;
- nositi javnu odgovornost;
- naručivati istraživanja izvana;
- intervenirati u kriznim i konfliktnim situacijama;
- privremeno upravljati u nedostatku rješenja za te situacije.

### Preporuke za promjene

Velik broj promjena u CZSS-ima proizlazi iz jasnih preporuka na drugim područjima koja se tiču rada na naknadama, veza sa zapošljavanjem i uključenosti u socijalno planiranje na lokalnoj razini. Pri pretvaranju vizije u stvarnost mora doći do bitnih strukturalnih, profesionalnih, praktičnih i administrativnih promjena. Jedna od zapreka tim promjenama jest nepreklapanje teritorijalnih i granica CZSS-a, a jedna od njezinih posljedica je

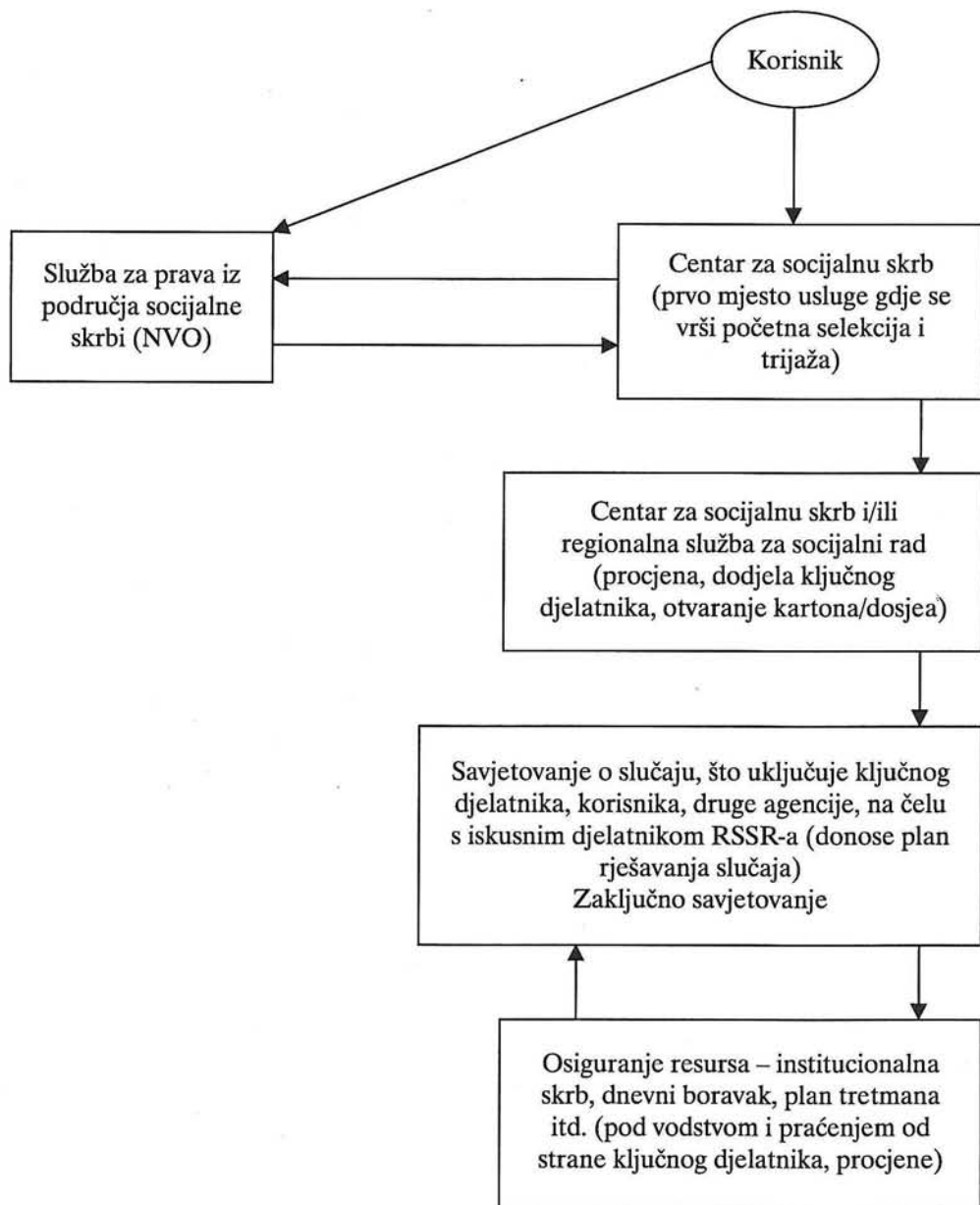
veliko odstupanje u ljudskim resursima u različitim CZSS-ima. Zbog tih i ostalih razloga, neki predlažu razvoj regionalnih referalnih centara (Nušinić i Teodorović, 2002.) kao glavnih centara za procjenu i pomoć u radu.

*Preporuka 3. Mi zagovaramo ustanovljavanje dvostupanjskog sustava, lokalnih centara za socijalnu skrb, kao početne točke i, tamo gdje je potrebno, uključivanje nove regionalne službe za usluge socijalnog rada, koja bi se mogla organizirati na županijskoj razini. Ova je stručna služba u skladu s preporukama tima za decentralizaciju i fiskalna pitanja vezana uz osnivanje CZSS-a na regionalnoj razini, tako da bi i CZSS-i i regionalne službe bili ustanovljeni na regionalnoj razini. U tom smislu, regionalne bi vlasti odlučivale bi li ta služba bila potrebna i u kojem obliku.*

Regionalna služba za usluge socijalnog rada bila bi resurs iskusnijih stručnjaka i upravitelja na raspolaganju CZSS-ima, kad god se pojavi potreba za pomnijim razmatranjem slučaja kojoj prvostupanjska služba, ili neki drugi pružatelj usluga, ne može udovoljiti. Uspostavljanje ove službe zahtijevalo bi značajnu promjenu u vidu promjena procedura, propisa i, konačno, zakonodavstva, kao i osposobljavanje za rad na konkretnim slučajevima, upravljanje slučajevima i rukovođenjem. Vremenom bi ova regionalna služba mogla zapošljavati djelatnike koji će se pojaviti kao višak zbog transformacije domova. Služba ne bi morala biti smještena na jednom mjestu, nego bi se mogla sastojati od imenovanih iskusnijih socijalnih radnika koji bi određeni dio radnog vremena provodili obnašajući tu funkciju. Mi zamišljamo samo jednu regionalnu službu za socijalni rad, kao drugostupanjsku službu za intenzivan rad sa slučajevima u svakom području koja bi bila povezana s određenim brojem prvostupanjskih CZSS-a. U grafičkom prikazu 1. prikazan je put korisnika kroz sustav.

Dijagram 1.

Javna služba za socijalni rad



Preporuka 4. *Funkcije CZSS-a potrebno je revidirati i dopuniti u skladu s izmjenama njihovih dužnosti.* Ovakva funkcionalna revizija trebala bi jasno raščlaniti dužnosti i funkcije koje je potrebno u potpunosti izbaciti iz CZSS-a (one koje su vezi s bračnim i obiteljskim savjetovanjem, podrškom u zajednici i volonterskim radom), one gdje bi CZSS trebao imenovati glavnog i odgovornog radnika (uglavnom one gdje CZSS djeluje kao stranka u sudskom postupku) i one gdje CZSS mobilizira resurse drugih, uključujući krizne slučajeve tamo gdje je takva podrška prisutna. Prijedlozi tima za decentralizaciju i fiskalna pitanja glede participativne funkcijske revizije, uključujući upitnik za sve CZSS-e jesu koristan prvi korak, iako su promjene koje mi preporučujemo stručne prirode, što zahtijeva dugoročno osposobljavanje i promjene u osnovnom pristupu, dakle promjene koje nadilaze konkretne izmjene zakonskih uvjeta i procedura.

Preporuka 5. *Ključne funkcije regionalne službe za socijalni rad mogle bi se proširiti tamo gdje to dopuštaju uvjeti i resursi, uključujući sve ili samo neke od sljedećih:*

- smjernice regionalne politike i strateško planiranje (u suradnji s regionalnim zavodima za socijalni rad i drugim institucijama), pod vodstvom regionalnog direktora službe za socijalni rad;

- regionalne jedinice za analizu i statistiku;

- regionalne timove za udomiteljsku skrb i usvajanje (odgovorne za regrutiranje, procjene, bazu podataka i praćenje);

- regionalne timove za intervenciju u kriznim i hitnim slučajevima.

Unatoč tome mi zamišljamo lokalne CZSS-e kao glavne jedinice javne službe za socijalni rad, barem u kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju, sa širokim rasponom stručnjaka koji u sve većoj mjeri mogu djelovati kao opći radnici na

slučajevima kojima podršku pruža fleksibilna regionalna služba.

Potrebno je oprezno nastaviti sa tako temeljitim preustrojem javne službe za socijalni rad.

Preporuka 6. *Ključne promjene trebaju se usmjeriti na tri točke od kojih svaka zahtijeva pilot-programe osposobljavanja:*

- sredstva, vještine i sposobnosti potrebnih za vršenje procjene i postupanje sa slučajevima;

- moderniziranje pristupa upravljanju službom za socijalni rad;

- upravljanje i javna svijest.

Prethodno je nužno obaviti značajne poslove na području izgradnje kapaciteta, uključujući intenzivno osposobljavanje koje je povezano s promjenama i radnim navikama, isprobavanjem novih oblika i načina pohranjivanja podataka o slučajevima itd., prije nego što se inovacije mogu provesti na državnoj razini u obliku novih zakona, propisa i procedura. Upravljanje slučajevima i procjena slučajeva, navedeno u dodatku 4. (*ovdje neobjavljeno, prim. ur.*), jest ključna spona između rekonstituirane lokalne službe i fleksibilne regionalne službe.

Pojednostavljivanje sustava novčanih naknada i odvajanje administrativnih odluka o naknadama od stručnog rada na slučajevima, glavni su elementi predložene reforme socijalne pomoći. U tom smislu, CZSS-i i regionalne službe za socijalni rad trebat će izvanredne fondove kako bi započeli s preventivnim radom u slučajevima gdje bi nedjelovanje rezultiralo dugoročnim krizama i potrebom za institucionalnom skrbi.

Preporuka 7. *Mi preporučujemo uspostavu izvanrednog ili diskrecijskog fonda koji bi zamijenio postojeće fondove za jednokratnu pomoć i bio fleksibilniji u kombinaciji izravne novčane potpore nizu drugih usluga.* U svim slučajevima upotreba sredstava morala bi biti obrazložena pomoću

jasnoga plana slučaja i argumenta, i on bi bio način na koji bi novčane ili nenovčane naknade spriječile dugoročnu i kroničnu krizu. Opseg ovih fondova mogao bi biti određen pomoću jasnih kriterija i po razredima, ovisno o tome tko (socijalni radnik, njegov nadređeni, službenik regionalne uprave) posjeduje diskrecijsko pravo. Takve fondove financirale bi regionalne i lokalne vlasti.

### Savladavanje zapreka promjenama

Sljedeća tablica prikazuje glavne zapreke promjenama, njihov utjecaj, vjerojatnost te predložene načine njihova savladavanja.

Tablica 3.  
Zapreke promjenama uspostavljanju nove službe socijalnog rada

Zapreka	Vjerojatnost	Utjecaj	Predloženi načini savladavanja
1. Otpor stručnjaka, sindikata i drugih interesnih skupina	Srednja	Velik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Savjetovanje u širokom krugu, te uključivanje u odluke o promjenama</li> <li>Uvođenje klauzule o neotpuštanju i/ili stimulacija za promijenjene uvjete rada</li> </ul>
2. Neprekidno inzistiranje na krutim granicama struke	Visoka	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>Povećanje mogućnosti za inovativni rad</li> <li>Savjetovanje i uključivanje struka izvan socijalnog rada</li> <li>Ispitivanje i savladavanje otpora kroz program osposobljavanja</li> </ul>
3. Nejasan opis zaduženja	Srednja	Velik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funkcioniranje pilot-programa razjašnjava zaduženja</li> <li>Proširenje štiti od svođenja zaduženja na propisani minimum</li> <li>Financijske strukture nagrađuju one koji nadmašuju minimalna zaduženja</li> </ul>

### Troškovi i utjecaj promjena

U ovoj je fazi teško procijeniti troškove, iako bi se osnivanje regionalne službe za socijalni rad moglo postići uz neznatne ili niske troškove. Troškovi trogodišnjeg programa za osposobljavanje, koji će započeti s djelovanjem u osam probnih područja u prvoj godini, a u drugoj i trećoj biti na državnoj razini, iznosit će oko 6 milijuna kuna (0,75 milijuna USD/€) u prvoj godini i 12 milijuna kuna (1,5 mili-

juna USD/€) u drugoj i trećoj, što ukupno čini 30 milijuna kuna (3,75 milijuna USD/€) kroz tri godine. Neki od ovih troškova mogli bi biti podmireni kroz vanjske donacije i/ili priloge u obliku tehničke pomoći, tako da bi državni izdaci iz proračuna mogli iznositi oko 15 milijuna kuna (2 milijuna USD/€).

Izvanredni fond za CZSS-e i regionalnu službu za socijalni rad temeljio bi se na diskrecijskim prilozima regionalnih i lokalnih vlasti.

Predložene su promjene nužan preduvjet za razvoj modernoga, raznolikoga, na korisnika usmjerenoga i u zajednici utemeljenog sustava socijalnih usluga. Promje-

na bi povećala povjerenje javnosti u socijalne radnike i podigla profil struke. Nadalje, omogućila bi dobru osnovicu kvalitetnog rada, koji će se generirati razvojem pojedinačnih specijalizacija. Napose, služba bi bila više usmjerena na krizne intervencije, planiranje slučajeva i preventivni rad. Također bi bila sposobnija za umrežavanje i usku suradnju s ostalim agencijama, posebice službama za zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo te s policijom i sudstvom.

## TRANSFORMACIJA INSTITUCIJA I OSIGURANJE ALTERNATIVNIH RESURSA SKRBI

### Uvod i definicije

Uzeti zajedno, ova dva elementa reforme sustava često se nazivaju deinstitucionalizacijom (Bošnjak, 2002.). Transformacija institucija nastoji:

- izmijeniti ulogu domova unutar sustava socijalne skrbi;
- osigurati da u dom budu primljeni samo oni kojima je takva njega najpotrebnija;
- osobe koje mogu imati korist od zbrinjavanja izvan domova, smjestiti u alternativni smještaj;
- promijeniti narav i podići kvalitetu skrbi koja se nudi u domovima.

Resursi alternativne skrbi odnose se na poticanje pružanja usluga izvan domova u pitanju kvalitete i kvantitete udomiteljske i usvojiteljske skrbi, ostalih zamjenskih oblika obiteljske skrbi, dnevne skrbi, te ostalih usluga osmišljenih da bi se korisnicima osiguralo da mogu biti integrirani. To se često naziva promicanjem kontinuiteta skrbi u svrhu zadovoljavanja potreba korisnika socijalne skrbi.

### Trenutno stanje

Hrvatska trenutno ima pet općih tipova domova unutar sustava socijalne skrbi: za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi, za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju, za osobe s tjelesnim i mentalnim oštećenjem, za starije i nemoćne, te za odrasle i starije osobe sa socijalnim i zdravstvenim potrebama. Kao što se može vidjeti u dodatku 4. (*ovdje neobjavljeno, prim. ur.*), ovi su domovi na kraju 2001. godine imali 13.801 stanara. Čak ako i pribrojimo privatne domove s 1.174 osoba i 106 privatnih domova za djecu, tada ukupna populacija u domovima u Hrvatskoj broji 15.081 osoba, ili 3,4 osobe na tisuću stanovnika.

Kao što pokazuje tablica 4.7 koja se odnosi samo na državne domove (*ovdje neobjavljena, prim. ur.*), omjer je najveći za one iznad 65 godina, otprilike 56% cijele populacije, ili 14,8 na tisuću stanovnika. Stopa je ispod 2,5 na tisuću stanovnika za sve ostale dobne skupine, uz iznimku skupine u dobi od 15 do 21 godine, gdje iznosi 5 na tisuću. Sve ove stope su po međunarodnim usporedbama niske, i vrlo niske u usporedbi sa srednjom i istočnom Europom i bivšim Sovjetskim Savezom. Na kraju 2001. godine ukupno je 6.831 osoba bila zaposlena u ovim domovima (omjer od 1 zaposlenika na svakih 2,7 stanara), pritom su 85% bile žene i 52% stručnjaci i osoblje za njegu.

Opća slika, naprotiv, može biti zbujujuća, te postoji potreba za isticanjem trendova unutar svake posebne skupine stanovništva. Iako je bilo sugerirano da postoji nedostatak mogućnosti smještaja za starije osobe, to nije slučaj s ostalim skupinama, posebno s malom djecom, gdje postoji trend porasta smještaja u domove. Nadalje, još uvijek postoji sklonost da se djecu, mladež i odrasle osobe zadržava u domovima dugo, mnogi su domovi preveliki (prosječan kapacitet dječjeg doma je, primjerice, 80 osoba) (Bošnjak i dr., 2002.), geografski su udaljeni, i slabo potiču kontakte s obiteljima i zajednicama.

Postoji dosta dokaza o inovativnoj praksi koji ukazuju da u Hrvatskoj domovi već preuzimaju aktivniju ulogu u promicanju prema zajednici orijentiranih pristupa. Primjeri terenskog rada ustanova za osobe s teškoćama pri učenju (uključujući najveću ustanovu, "Stančić") i domova za djecu sa oštećenjima sluha (kao što je "Slava Raškaj" u Zagrebu), posebno su vrijedni pažnje, iako takvi primjeri nisu rijetki. U tome veliku ulogu ima Udruga za promicanje inkluzije koja je pomogla u uspješnoj reintegraciji 66 odraslih i 22 djece (korisnika iz raznih in-

stitucija) u zajednicu. Rad domova za starije, kao što je Kantrida u Rijeci, pruža model holističkog pristupa skrbi o ugroženim starijim osobama.

MRSS i hrvatska Vlada u cijelosti su jasno predani smanjenju uloge domova unutar sustava socijalne skrbi, pa su od Ekonomskog instituta naručili izvješće koje će oblikovati osnovu njihove strategije (Nušinić i Teodorović, 2002.). Veza između MRSS-a i Ekonomskog instituta nastavlja se u smislu razvoja plana za transformaciju institucija. Zanimljivo je napomenuti da su novinari iskazali veliko zanimanje za tu temu, a to je možda uniželo više zbrke nego razjasnilo ovo inače kompleksno pitanje, što zbog osjetljivosti djelatnika u sustavu, što zbog rodbine korisnika. No ohrabrujuća je činjenica da je na pomolu suglasje koje se odnosi ne na "deinstitucionalizaciju" nego na transformaciju institucija, koje se temelji ne na opreznosti nego na odlučnosti, te naglašava važnost jasnog razlikovanja među segmentima populacije u sustavu skrbi.

Uloženi su i značajni naponi u pogledu osiguravanja resursa za alternativnu skrb, te je trenutno 2.500 djece u udomiteljskoj skrbi (Bošnjak i dr., 2002.). Kampanje za promicanje udomiteljske skrbi za djecu imale su različite rezultate, ovisno o regiji. One su bile vrlo uspješne u sjevernoj Hrvatskoj, a mnogo manje uspješne u Dalmaciji. Potrebno je pažljivo pratiti i procjenjivati udomiteljske planove koji promoviraju zbrinjavanje velikog broja djece (od četvero do desetoro djece) unutar jedne obitelji, posebice što se tiče plaćanja, odnosno mogućnosti svodjenja usluge na razinu robe. Stoga hitno treba uspostaviti jasne kriterije za standarde kvalitete glede skrbi djece koja se nalaze u takvim okolnostima. Poglavlje o standardima i regulaciji (*ovdje neobjavljeno, prim. ur.*) razradit će tu temu. Nastavlja se i rad na strategiji za rehabilitaciju osoba s poteškoćama u učenju i tjelesnim

oštećenjima, iako je dobra volja lokalnih vlasti da osigura smještaj, kao i stvaranje mogućnosti zapošljavanja, bila od veoma velike važnosti. Posvećena je pažnja i potrebama mladeži koja napušta skrb. No i u ovom je slučaju reakcija različitih lokalnih vlasti bila mješovita.

### Potreba za promjenama

Relativno nizak broj i omjer onih koji su smješteni u domovima u Hrvatskoj pruža mogućnost za značajne strateške promjene kojima bi domovi postali dio kontinuiteta skrbi, pri čemu je veći naglasak na skrbi utemeljenoj u zajednici. U ovom trenutku dominiraju dvije krajnosti – ili ostaviti korisnike kod kuće ili ih smjestiti u dom. Stoga je potrebna višeslojna strategija koja objedinjuje profesionalna i financijska pitanja, tako da resursi mogu biti mobilizirani brzo i strateški kako bi dostigli dogovorena ishodišta. Neće doći do promjena ako postoji profesionalna predanost samo u slučaju kada to "resursi dozvoljavaju".

Elementi te strategije mogu se izraziti u obliku tablice.

Unutar procesa postoji potreba za jasnim i realnim ciljevima i vremenskim okvirima. Uz iznimku starijih osoba, moglo bi biti realno predvidjeti (kao što izvješće Ekonomskog instituta sugerira) smanjenje korištenja domova za 40% kroz pet godina. Zbog neprekidne deklarirane potrebe za smještajem nekih korisnika, bili bismo iznenađeni da kroz sljedećih pet godina može biti postignuto smanjenje od daljnjih 20%. Broj ljudi na listi čekanja za domove čini situaciju složenom za starije osobe. Općepoznato je da mnoge osobe koriste te liste kao osigurano pokriće svojim stambenim potrebama, a njega im nije potrebna. Moraju se razmotriti razlozi koji sada potiču ljude da se upišu na liste čekanja.

Rasprava je, stoga različita za različite skupine korisnika.



Tablica 4.

## Transformacija institucija (korisnička perspektiva)

Cilj	Pojedini korisnik	Pojedina institucija	Sustav socijalne skrbi
<b>Kontroliranje ulaza</b> – smanjuje se broj primljenih osoba u dom	Plan za svakog korisnika koji otvoreno razmatra opcije skrbi izvan institucije za smještaj i opravdava odluku o smještaju u instituciju	Uspostavlja povjerenstvo za primanje u dom, koje ne prihvaća nepotrebno upućene stranke	Prati primanje u ustanove te utvrđuje i ispituje željene rezultate za određenu skupinu korisnika
<b>Reintegracija</b> – povećava broj uspješno rehabilitiranih u vlastitoj ili zamjenskoj obitelji ili široj zajednici kroz programe podrške za samostalan život	Izvanredne i redovite revizije razmatraju mogućnost reintegracije te planiraju korake k reintegraciji	Komisija za reviziju utvrđuje prioritete i povezuje se s drugima glede resursa alternativne skrbi/paketa skrbi	Osnažuje resurse alternativne skrbi. Prati postignuća u usporedbi sa željenim rezultatima i ciljevima
<b>Kvalitetna skrb</b> – poboljšava kvalitetu skrbi u domovima i institucijama za smještaj	Ugovor navodi svrhu smještaja u dom te što se od njega može očekivati	Poboljšana povezanost s obiteljima i zajednicom. Fleksibilnija skrb. Povelja o pravima korisnika	Praćenje standarda kvalitete. Prava su određena. Inspekcije potiču promjene

*Odrasli s poteškoćama pri učenju, problemima s mentalnim zdravljem i tjelesnim oštećenjima*

Uz odgovarajuće alternativne resurse, moguće je smanjiti broj osoba u stalnom smještaju na 50%, iako tablica 4.8 u dodatku 4. (ovdje neobjavljena, prim. ur.) ukazuje na težinu zadaće pri pružanju adekvatnih alternativa dugoročnoj njezi u domovima za osobe s poteškoćama u učenju.

*Pokretne odrasle osobe u domovima za starije*

Broj pokretnih osoba ispod 60 godina u domovima za starije iznosi 242. To je broj koji bi se mogao znatno smanjiti pomoću adekvatnih procesa procjene, koji bi se usredotočili na stvarnu potrebu za njegovom u domu, a ne na iskorištavanje doma u svrhu osiguravanja alternativnog smještaja. Planiranje je obvezno kako bi se povećao izbor smještaja dostupnog ljudima u procesu starenja. Treba razmotriti i razvoj domicilne skrbi, prihvatilišta i niza sustanarskih aranžmana. Treba vidjeti je li moguće i privatni sektor uključiti u razvoj takvih planova. Takvo planiranje

zahtijeva pažljivo promišljenu strategiju. Okvir nacionalne politike mora se odraziti u lokalnoj praksi. Oslanjanje na tržište kroz upotrebu *vaučera*, bili oni stvarni ili virtualni, neće ponuditi niz mogućnosti potrebnih za udovoljavanje velikom broju potreba svih skupina korisnika.

*Slabe starije osobe*

Podaci iz tablice 4.9 u dodatku 4. (ovdje neobjavljena, prim. ur.) predviđaju očekivani rast broja starijeg stanovništva tijekom idućih 40 godina. Ključni rast tiče se osoba iznad 65 godina, podatak koji ne utječe samo na mirovinski sustav nego zahtijeva planiranje i u pitanju zdravstva i socijalne skrbi za taj dio stanovništva koji iz dana u dan sve više fizički slabi. Vjerojatno je za očekivati da će skrb u domovima biti neizbježna za ovaj segment populacije, tako da je potrebno početi planirati što prije kako bi se osigurao adekvatan broj kreveta te, što je najvažnije, da taj smještaj bude pružen onima kojima je uistinu potreban, bilo zbog zdravlja bilo situacije u kojoj se nalaze. Ako omjeri ostanu isti, tada će do 2040. godine biti potreban još 2.231 krevet u domovima za starije osobe.

### *Novorođenčad i mala djeca (0-3 godine)*

Ako izuzmemo hitne slučajeve (kratkotrajan smještaj), trebalo bi moći smanjiti brojke iz ove dobne skupine gotovo na nulu. Sva međunarodna istraživanja ukazuju da je za uspješnu socijalizaciju vrlo male djece važna skrb koja se koncentrira na obitelj. Štoviše, Europska unija uložila je velike napore u Rumunjskoj ne bi li povezala deinstitucionalizaciju male djece s raspravama o pristupu u Uniju, demonstrirajući koliko važnim smatra to pitanje. UNICEF-ovi programi u Bugarskoj pokazali su da je moguće naći način da se spriječi institucionalizacija djece Roma. Smještaj u obitelji, planovi za udomljavanje i posvojenje pridonijet će uklanjanju za malu djecu neprikladne skrbi u domovima.

### *Djeca predškolske dobi (3-7 godina)*

Ovisno o razvoju skrbi udomljavanja za ovu dobnu skupinu, udio ove skupine u toj skrbi mogao bi biti sveden gotovo na nulu.

### *Djeca školske dobi (7-14 godina)*

Širenjem alternativnih resursa, broj djece ove dobne skupine mogao bi biti prepolovljen.

### *Mladež (15-21 godinu)*

U skladu s pokušajem promicanja alternativne skrbi, trebalo bi biti moguće i ovdje svesti brojke na polovicu.

### *Djeca s invaliditetom*

Iako postoji mogućnost smanjenja brojnosti ove skupine za 40%, važno je transformirati institucionalnu skrb kako bi se takva djeca smjestila u manje domove, bliže obiteljima, a ne u domove gdje su većinom odrasle osobe. Ovu skupinu djece je daleko najteže deinstitucionalizirati. Ovaj problem nije svojstven samo

Hrvatskoj već ga dijele sve zemlje u regiji. Djeca s višestrukim invaliditetom i djeca s ozbiljnim problemima u ponašanju predstavljaju značajan izazov za sustav socijalne skrbi. Mnogi koji rade u tim institucijama, pa čak i sami roditelji, čvrsto vjeruju da je razina potrebne skrbi tolika da se može uspješno pružiti samo unutar institucije. Jasno, ovaj argument stoji. Stručne službe i radnici su pri ruci, smještaj je prilagođen specijalnim potrebama, te je jasno vidljiva zaštita i sigurnost takve djece i mladeži, posebice stoga što trenutno zajednica ne pruža ništa od navedenoga. Za ovu skupinu korisnika mora se povisiti razina skrbi i, ako ih je teško uključiti u zajednicu, onda je potrebno potaknuti zajednicu da dođe u instituciju. Brojni su primjeri maštovitih nastojanja da se institucije otvore prema svojoj zajednici. Jedan od njih je i primjer ustanove Stančić, primjer stvarno kvalitetne prakse, čiji bi pristup mogli prihvatiti i drugi. Prikupljanje i širenje takvih primjera stvara podlogu za promjene i poboljšanja koja ne predstavljaju prijetnju zaposlenicima institucija. Dapače, oni će potaknuti inovacije i kreativnost. Državno i lokalno socijalno planiranje također će imati ulogu u ovom procesu.

Glavni oblici alternative institucionalnoj skrbi za sve skupine jesu pružanje zadovoljavajućeg smještaja i svakodnevne skrbi. Postoji šest opcija koje treba istražiti na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

- Zaseban samostalan smještaj – to bi moglo biti u obliku stanova iznajmljenih od lokalnih vlasti, privatnog tržišta (uključujući roditelje) uz podršku u skrbi koju bi pružali NVO-i ili centri za socijalni rad.

- Lokalizirani smještaj – stanovi grupirani na malenom geografskom području, s centralnim resursom za radnike i usluge skrbi. Ovakav se smještaj može primijeniti u ruralnim zajednicama ili pri

korištenju preuređenih zgrada postojećih domova socijalne skrbi.

- Zaseban ili sustanarski smještaj na jednom mjestu – novi ili adaptirani stanovi u velikom objektu s više samostalnih stanova.

- Mali sustanarski smještaj – manje od 4 osobe žive zajedno, dijele prostor, a posjećuje ih osoblje za podršku.

- Veliki sustanarski smještaj – 4 ili više osoba živi zajedno s osobljem za podršku, i dijele zajednički prostor.

- Osobe žive s obitelji koja pruža smještaj i podršku/skrb u običnom stanu/kući. Obitelj bi bila plaćena za pružanje smještaja kao i za usluge skrbi.

Udruga za promicanje inkluzije kao nevladina organizacija postigla je značajan napredak u pružanju aranžmana za osobe s poteškoćama pri učenju svih dobnih skupina, neovisno o tome koliko su vremena proveli u institucijama. Oni su pokazali što je moguće postići. Njihov se rad može poticati i razvijati kroz program nacionalnog naručivanja sličnih usluga, kako bi se postigli značajni rezultati u smanjenju broja osoba na dugotrajnoj skrbi.

Radnici u institucijama imaju ključnu ulogu u promjenama i poboljšanju usluga. Strategija i politika ne mogu biti zamjena za svakodnevno djelovanje radnika i njihovih nadređenih. Svaka promjena je rizik i uzrokuje otpor, s kojim se potrebno suočiti kroz pojačan nadzor i pristupačne programe osposobljavanja. Trenutni akademski resursi za osposobljavanje trebaju biti iskorišteni, a ujedno je potrebno uposliti ključne praktičare kao provoditelje promjena. Takvi se praktičari mogu sada prepoznati i tako postati temeljem resursa za nacionalni program osposobljavanja.

Svaki strateški plan mora podržati institucije i njihovo osoblje u pripremi za izmijenjenu ulogu, mora prekvalificirati

osoblje koje će možda napustiti službu, mora stimulirati smanjenje broja korisnika u stalnom smještaju, povećati kratkoročnu skrb, kao i pojačati aktivnosti na terenu i u radu s obiteljima. To isto uvelike ovisi o znatnom povećanju sredstava za alternativne resurse. Stoga bi trebalo biti jasno da su promjene u svim drugim dijelovima sustava, u planiranju slučajeva, u kombiniranom sustavu pružanja usluga, u socijalnom planiranju na lokalnoj razini i, svakako, u standardima, ključne u promoviranju značajne, trajne transformacije institucionalne skrbi. Manji broj korisnika u domovima povećat će potrebu za resursima utemeljenima u zajednici, kako velik broj onih koji više nisu u sustavu institucionalne skrbi ne bi bio osuđen na siromaštvo i društvenu isključenost.

### Preporuke za promjene

Preporuka 8. *MRSS treba što prije ustanoviti radnu skupinu za transformaciju institucija, koja bi bila odgovorna za utvrđivanje smjernica nacionalne politike na ovom području.* U njeno članstvo treba uključivati iskusne predstavnike MRSS-a, uključujući stručne i financijske odjele, jednog ili više autora *Izješća o deinstitutionalizaciji*, mali broj iskusnih stručnjaka iz sustava institucionalne skrbi te ostale, s jasnom zainteresiranošću i predanošću transformaciji institucija, uključujući i korisnike usluga.

Preporuka 9. *Fond za transformaciju institucija i alternativnu skrb trebao bi biti uspostavljen na centralnoj razini tijekom tranzicijskog perioda, kako bi pružio osmišljene resurse za inovativne programe transformacije institucija i/ili njihova osoblja te za programe od nacionalnog značaja za razvijanje alternativa institucionalnoj skrbi.* Takav bi fond funkcionirao kao katalizator promjena kroz otvorene natječaje i kao dopuna regionalnim i lokalnim resursima. Detalje i parametre takvog fon-

da treba razviti radna grupa, iako se opcije financiranja i vlasništva mogu razviti u suradnji s timom za decentralizaciju i fiskalna pitanja. Opći opis takvog fonda nalazi se u dodatku 6. (*ovdje neobjavljenom, prim. ur.*).

Radna skupina bi u roku od godine dana trebala:

- odrediti usklađenu nacionalnu politiku temeljenu na realnim, vremenski ograničenim ciljevima, koja će otkloniti zapreke transformaciji institucija (financijske, administrativne itd.) i omogućiti razvoj alternativnih usluga;

- zacrtati mjere politike za svaku korisničku skupinu, opisujući načela i ishode na kojima bi se usluge trebale temeljiti;

- utvrditi mehanizme strateškog planiranja za važne institucije, na nacionalnoj i lokalnoj razini, koji bi osigurali postojanje dugoročnog plana za promicanje pristupa okrenutih prevenciji i zajednici, te za omogućavanje prekvalifikacije osoblja;

- poduzeti ili nadgledati početne faze strateškog planiranja i program osposobljavanja, zajedno s institucijama na probnim područjima;

- ustanoviti smjernice za djelovanje centralnog fonda za transformaciju institucija i alternativnu skrb (FTIAS), kojem institucije i njihovi zaposlenici mogu podnositi zahtjeve za pokrivanje troškova elemenata njihova strateškog plana, i kojem se svaka skupina može prijaviti s planom alternativne skrbi koji, makoliko lokalno u svojoj primjeni, ima potencijal da bude od nacionalne važnosti;

- predložiti mehanizme praćenja i nadgledanja procesa transformacije institucija nakon prve godine.

### Savladavanje zapreka promjenama

Tablica koja slijedi pokazuje glavne zapreke promjenama, njihov utjecaj, vjerojatnost, te predložena sredstva njihova savladavanja.

Tablica 5.

Savladavanje zapreka promjenama u području transformacije institucija

Zapreka	Vjerojatnost	Utjecaj	Predloženi načini savladavanja
1. Otpor zaposlenika promjenama	Srednja	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uvažavanje i pridavanje pažnje zabrinutostima zaposlenika</li> <li>• Uključivanje zaposlenika u sve faze</li> <li>• Sustavno stimuliranje i nagrađivanje dobre prakse</li> <li>• Stvaranje jasne i dosljedne poruke</li> </ul>
2. Nedostatak financijskih resursa	Velika	Velik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Početi s probnim područjima i nastaviti u skladu s raspoloživim sredstvima</li> <li>• Preusmjeriti uštede kad dođe do promjena</li> <li>• Raspraviti situaciju s raznim izvorima financiranja</li> </ul>
3. Neosiguravanje prikladnih resursa alternativne skrbi, posebno na lokalnoj razini	Srednja	Velik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Važnost utvrđivanja prioriteta unutar kombiniranog pružanja usluga i socijalnog planiranja na lokalnoj razini</li> <li>• Stvoriti savez za promjene i podizati javnu svijest o tome</li> <li>• Odgovarajuća poticajna sredstva iz FTIAS-a</li> </ul>
4. Nedostatak podrške od pojedinih zajednica i obitelji	Srednja	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uključiti obitelji u proces ovih razmatranja</li> <li>• Podizati javnu svijest putem jasnih poruka</li> <li>• Početi oprezno i pokazati pozitivne rezultate</li> </ul>

### Troškovi i utjecaj promjena

U pogledu gorenavedenih preporuka pojavljuju se dvije vrste troškova. Prvi je trošak ustanovljavanja radne skupine i programa osposobljavanja. Procjenjujemo da će oni biti u okviru 6 milijuna kuna (0,75 milijuna USD/€) za prvu godinu. Kako je moguće da se program osposobljavanja postepeno proširi, predviđamo sličan iznos i za drugu i treću godinu, a polovicu tih troškova mogli bi pokriti vanjski prilozi i nenovčana tehnička pomoć. Drugi trošak bio bi za zamišljeni centralni fond za transformaciju institucija i alternativnu skrb. Zadatak radne skupine trebao bi biti da zacрта njihove troškove, vjerojatno najbolje izražene u formi poželjne i minimalne svote koja bi plan učinila izvedivim. Gruba procjena zamišlja FTIAS kao 5% od sadašnjih troškova za institucije, ili oko 50 milijuna

kuna (6,25 milijuna USD/€). Druga iskustva ukazuju da bi ovakav fond mogao započeti s radom i uz manja početna sredstva, otprilike od 10 milijuna kuna (1,2 milijuna USD/€), ali i da bi (bez ovakvog fonda) proces smanjenja broja korisnika u domovima bio uvelike otežan. Ova se suma može sastojati od sredstava centralne vlasti, ušteta od smanjenja potpunosti institucija i zapošljavanja (ne zamjenjujući zaposlenike koji odu u mirovinu ili se zaposle negdje drugdje), te kroz vanjsko financiranje.

Ako se bude oprezno i s jasnom predanošću promjenama planiralo, transformacija institucija i pribavljanje resursa za alternativnu skrb mogli bi znatno pridonijeti uspostavljanju djelotvornijega i na korisnika usredotočenog sustava socijalnih usluga. To bi isto tako bilo isplativo.

### LITERATURA

- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2001.) Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti, *Revija za socijalnu politiku* 8 (3-4):239-258.
- Bošnjak, V. (2002.) Planning De-institutionalisation of child protection from a system perspective: challenges and opportunities. Mimeo for UNICEF/World Bank 'Changing Policies, Changing Lives' Project.
- Bošnjak, V., Mimica, J., Puljiz, V., Radočaj, T., Stubbs, P., Zrinščak, S. (2002.) *Elementi socijalne politike i socijalne skrbi u Hrvatskoj. Procjena/Pregled za UNICEF*. Zagreb: UNICEF, Ured za Hrvatsku.
- Decentralizacija socijalnih službi: nacrt modela, *Revija za socijalnu politiku* 10(1):69-83.
- Lyons, K (1999.) *International Social Work: themes and perspectives*. Arena.
- MRSS (2002.) *Godišnje izvješće*. Srpanj 2002.
- Nušinović, M., Teodorović, B. (2002.) Deinstitutionalizacija sistema posebne skrbi. Studija. Zagreb: Ekonomski institut.
- Puljiz, V. (2001.) Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, *Revija za socijalnu politiku* 8(1):1-18.
- Puljiz, V., Žganec, N. (2001.) *Reforma socijalne zaštite i socijalne politike*. Rukopis.
- Teodorović, B., Bratković, D. (2001.) Osobe s teškoćama u razvoju u sustavu socijalne skrbi, *Revija za socijalnu politiku* 8(3-4): 279-290.
- Žaja, B. (2003.) Govor na radionici u Opatiji, 1. ožujak 2003. (<http://www.mrss.hr>)
- Žganec, N. (2002.) Social Welfare in the Republic of Croatia: on the Road Towards Reform, in: Kaliterna Lipovčan, Lj., Dahl, S.-A. (eds.) *Employment Policies and Welfare Reform*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

### Summary

#### SOCIAL SERVICES IN THE REFORMED SYSTEM OF SOCIAL WELFARE IN CROATIA

*The idea of radical reform of the whole system of social welfare in Croatia has experienced its full realisation during work on the project "Social Welfare Reform Strategy", which was headed by the Ministry of Labour and Social Welfare with the financial and technical assistance of the World Bank, the Department for International Development of the Government of UK and the Japanese Government between April 2002 and April 2003. Many foreign and Croatian experts were engaged in the project, their work focusing on five fields: labour policy and employment, social assistance, social services, strengthening poverty monitoring capacity, and fiscal issues and decentralisation. The final reports of all the teams and a concise description of the reformed system of social welfare in Croatia were published as working materials of the Ministry of Labour and Social Welfare in June 2003.*

*Although within the new system of social welfare numerous and far-reaching changes have been anticipated, in many parts these changes have only been indicated and not elaborated in detail. It has also been planned that an array of recommendations be examined and elaborated in pilot projects in the following years. This means that the implementation of the reform is closely connected with a critical evaluation and application of predicted changes, and such evaluation and application cannot be carried out without the full participation of those working in the social welfare system. The publishing of this document in the journal is thus connected with the wish to further encourage the discussion of proposed changes and induce the changes themselves within the system.*

*Parts of the document from the final report of the social services team dealing with social planning on a local level, a public social work service and the transformation of institutions are published here. The integral document on social services contains in addition an introduction, a chapter on standards and regulation, a conclusion and a number of supplements. Although incomplete, the document published here clearly indicates that social intervention cannot be planned nor carried out without a clear strategy of social planning on the local (as well as other) levels, that the mode of work in social welfare centres has to be reformed in order to provide users of social services with an adequate range of services, and that welfare institutions need to be gradually transformed towards a greater use of alternative welfare resources.*

*The team for social services consisted of Paul Stubbs and John Warwick, hence they are the authors of the section on social services originally written in English, the translation of which was edited and adapted for publication in the journal by Siniša Zrinščak.*

**Key words:** social welfare system, social services, local social planning, public social work services, transformation of institutions, Croatia.