

## Decentralizacija socijalne skrbi i socijalne nejednakosti: slučaj Hrvatske

ZDENKO BABIĆ\*

Studijski centar socijalnog rada  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni rad  
UDK: 364.013:364.46(497.5)  
doi: 10.3935/rsp.v25i1.1458  
Primljeno: ožujak 2017.

*Visoke i rastuće regionalne ekonomske nejednakosti u Hrvatskoj uz »parcijalnu decentralizaciju« sustava socijalne skrbi rezultirale su porastom socijalnih nejednakosti među hrvatskim građanima. Spomenuti procesi rezultirali su situacijom da se jedno od temeljnih načela socijalne države i socijalne politike kao što je načelo jednakosti sve više narušava. Navedeno ima za posljedicu da razina ostvarenja socijalnih prava građana u Hrvatskoj u sve većoj mjeri ovise o mjestu stanovanja i socioekonomskom statusu. Navedena tvrdnja je središnja hipoteza rada koja je eksplicirana analizom dostupnosti institucionalne skrbi za starije osobe po županijama u Hrvatskoj i lokalnih socijalnih programa izabrane četiri jedinice lokalne samouprave. Provedena analiza pokazala je značajnu razinu međužupanijskih nejednakosti u dostupnosti institucionalne skrbi za starije te isto tako analizom izdvajanja i strukture lokalnih socijalnih programa demonstrirala da je stupanj ostvarenja socijalnih prava građana Hrvatske u značajnoj mjeri neujednačen i ovisan o mjestu stanovanja i socioekonomskom statusu. Uzroci za navedenu situaciju nalaze se u neuspješnim politikama ujednačavanja regionalnog razvoja i parcijalno provedenoj decentralizaciji sustava socijalne skrbi. Zaključno poglavlje donosi određene preporuke za nositelje ekonomske i socijalne politike kojima bi se demonstrirane i rastuće socijalne nejednakosti hrvatskih građana potencijalno ublažile.*

**Ključne riječi:** socijalne nejednakosti, socijalna prava, decentralizacija, lokalni socijalni programi.

---

\* Zdenko Babić, Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, zdenko.babic@pravo.hr

## UVOD

Dobro je poznata činjenica da su međužupanijske ekonomske nejednakosti u Republici Hrvatskoj mjerene pokazateljem bruto domaćeg proizvoda po stanovniku izuzetno visoke unatoč brojnim (bivšim i sadašnjim) programima namijenjenim »uravnoteženju« i smanjenju regionalnih nejednakosti (Puljiz, 2009.; Đokić i sur., 2015.). Negativne posljedice takvog neravnomyernog razvoja su velike i reflektiraju se »demografskim pražnjenjem« radno sposobnog stanovništva iz najnerazvijenijih dijelova Hrvatske, ali i rastućim socijalnim nejednakostima.

Navedene rastuće socijalne nejednakosti u Hrvatskoj posljedica su situacije u kojoj stupanj ostvarenja socijalnih prava građana Hrvatske u velikom dijelu ovisi o mjestu stanovanja što je u potpunoj suprotnosti s temeljnim načelom jednakosti građana u ostvarivanju socijalnih prava koje bi trebalo vrijediti na cijelom prostoru. Dodatno navedena istraživanja pokazuju da u velikoj mjeri obrazovne prilike i uvjeti obrazovanja za djecu predškolske i osnovnoškolske dobi ovise također o mjestu stanovanja što je u suprotnosti s načelom osiguravanja jednakih životnih šansi (Burušić, 2007., 2010.; Bilić, 2012.). Da je situacija s regionalnim ekonomskim i socijalnim nejednakostima u Hrvatskoj postala zabrinjavajuća, potvrdili su i recentno objavljeni rezultati istraživanja Državnog zavoda za statistiku (DZS) o stopama i riziku siromaštva stanovništva po općinama, gradovima i županijama u Hrvatskoj koji su pokazali dramatične regionalne i prostorne razlike u prisutnosti siromaštva u Hrvatskoj.

Iz svega navedenog proizlazi temeljna hipoteza ovog rada koja tvrdi: razina ostvarenja socijalnih prava građana Republike Hrvatske u značajnoj mjeri ovisi o mjestu stanovanja što je u suprotnosti s jednim od

temeljnih načela socijalne države, a to je načelo jednakosti građana u ostvarivanju socijalnih prava. U svezi s postavljenom hipotezom temeljni cilj rada je prikazom empirijskih podataka demonstrirati prethodno navedenu temeljnu hipotezu rada. Metodologija koja će se koristiti za eksplikaciju temeljne hipoteze rada oslanjat će se na empirijsku analizu decentraliziranih programa socijalne skrbi kao što je program skrbi za starije osobe te analizu lokalnih socijalnih programa, njihova financiranja i strukture te potencijalnim učincima na ostvarenu razinu socijalnih prava i ublažavanje siromaštva. Za navedenu analizu socijalnih programa koristit će se metoda studije slučaja četiri izabrane lokalne jedinice s analizom financiranja i strukture njihovih socijalnih programa.

Rad je uz uvodno i zaključno poglavlje podijeljen na pet dijelova. Nakon uvoda slijedi prvo poglavlje koje donosi prikaz tendencija u pogledu odnosa centralizacije i decentralizacije programa socijalne politike u europskim zemljama. U drugom poglavlju donosi se pregled procesa decentralizacije sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj s prikazom trenutnog stanja i izazova. Treće poglavlje donosi rezultate empirijske analize decentraliziranog socijalnog programa institucionalne skrbi o starijima koji su najvećim dijelom u ingerenciji jedinica lokalne i područne samouprave. Četvrto poglavlje analizira međuovisnost siromaštva i financiranja te strukture lokalnih socijalnih programa s njihovim potencijalnim učincima na ublažavanje siromaštva korisnika. U petom poglavlju raspravljaju se ostvareni uvidi iz provedene analize. Na kraju se donosi zaključak s jasnim prikazom ostvarenih temeljnih uvida te prijedlogom novih istraživanja i određenih poboljšanja u smislu mjera ekonomske i socijalne politike kako bi se identificirane socijalne nejednakosti ublažile.

## CENTRALIZACIJA I DECENTRALIZACIJA U SOCIJALNIM PROGRAMIMA ZEMALJA EU-A

Značajan broj socijalnih program od ingerencija za njihovo koncipiranje i kreiranje do mehanizama kontrole i propisivanja standarda za njihovo provođenje i financiranje u velikom broju europskih zemalja decentraliziran je na regionalne i lokalne razine vlasti. Najčešći primjeri decentraliziranih socijalnih programa u europskim zemljama su programi socijalnih usluga, primjerice, programi socijalnih usluga namijenjeni za skrb o djeci, skrb o starijim osobama; u tu skupinu nerijetko ulaze i programi skrbi o osobama s invaliditetom te programi za mlade koji su decentralizirani, primjerice, u Nizozemskoj (Jensen i Lolle, 2013.; Vermeulen, 2015.). Ipak, važno je naglasiti kako postoje razlike u pogledu vrste socijalnih programa koji su decentralizirani lokalnim razinama te također u pogledu »intenziteta« decentralizacije u socijalnom području u europskim zemljama. Naime, u pojedinim europskim zemljama je decentralizirana većina socijalnih programa dok u drugim zemljama tek njih nekolicina. Tako se, primjerice, stupanj decentralizacije socijalnih programa većine europskih zemalja može smjestiti u prostor između skandinavskih zemalja koje tradicionalno bilježe najveću razinu decentraliziranih programa i manje decentraliziranih zemalja kao što su primjerice Malta, Slovenija i Mađarska (Och, 2015.).

Najčešći argumenti za decentralizaciju socijalnih programa na lokalne razine vlasti koji prevladavaju u europskom kontekstu su:

- tradicionalno ukorijenjeno visoko vrjednovanje načela supsidijarnosti u europskom prostoru koje pojednostavljeno rečeno kaže da probleme treba rješavati

ona razina vlasti na kojoj nastaju (Koprić, 2008.)

- preporuke Vijeća Europe o potrebi približavanja socijalnih službi krajnjim korisnicima (Vijeće Europe, 1985.)

- povećanje učinkovitosti u pružanju socijalnih usluga koje se argumentira činjenicom da su lokalne jedinice vlasti bliže građanima te imaju adekvatnije instrumente kojima mogu preciznije detektirati socijalne potrebe na svom području i u skladu s njima dizajnirati učinkovitije socijalne programe od nacionalne razine (Vermeulen, 2015.; Jurlina Alibegović i sur., 2010.)

- povećanje efikasnosti u provedbi socijalnih programa zbog djelovanja zakona ekonomije razmjera. Naime, zakonitost ekonomije razmjera (eng. *economy of scope*) kaže da će poduzeće ostvariti niže prosječne troškove po jedinici proizvodnje ako proizvodi više povezanih proizvoda nego da ih proizvodi u posebnim poduzećima za svaki proizvod. Analogija koja bi se mogla primijeniti i na socijalne programe jedinica lokalne samouprave je da će uvođenje novih socijalnih programa moći ostvariti spomenute uštede smanjivanjem prosječnih fiksnih troškova programa, primjerice, kada ista razina lokalne administracije može obraditi zahtjeve novih programa pa se smanjuju jedinični administrativni troškovi po programu. S druge strane, kritičari decentralizacije navode nedostatke procesa decentralizacije i argumentaciju za (re)centralizaciju pojedinih javnih funkcija pa tako i za (re)centralizaciju socijalnih programa. Najznačajniji argumenti u tom smjeru koji se nalaze u literaturi o europskom kontekstu su problem porasta socijalnih nejednakosti, tj. kada građani iste države koji su jednaki pred zakonom i trebali bi imati jednaka prava ne ostvaruju jednaka socijalna prava zbog različitih razloga. To se događa kada se, primjerice, socijalne nejednakosti javljaju kao posljedica velike nejednakosti

u cijenama i kvaliteti istih javnih usluga na prostoru jedne države (obrazovanja, socijalne skrbi, socijalnih usluga) koje se pružaju građanima decentralizirano na lokalnim razinama (de Vries, 2000.) ili kada nije osigurano načelo jednake dostupnosti ustanova socijalne skrbi građanima na cijelom prostoru države. Drugi značajan argument su problemi »švercera« (eng. *free rider*) i »lokalnog socijalnog turizma«, to jest kada na lokalnim razinama građani drugih sredina koriste beneficije pojedinih lokalnih javnih programa (koji su namijenjeni građanima određene lokalne zajednice), a da nisu sudjelovali u njihovom financiranju ili kada dolazi do poticaja za lokalnu migraciju ili do lažne migracije s prijavama na adrese rodbine kako bi se koristile lokalne socijalne beneficije. Treći značajan razlog koji se često navodi kao argument kontra decentralizacije odnosi se na neadekvatne ljudske kapacitete koje je često teško »privući« i oformiti u manjim lokalnim zajednicama, a koji su često preduvjet za uspješnu i efikasnu realizaciju javnih politika i programa (Steinich, 2000.). Decentralizacije i (re)centralizacije ovlasti za obavljanje javnih poslova između nacionalne, regionalne i lokalnih razina prema navedenom istraživanju (de Vries, 2000.) uzročno je povezana s teritorijalnom veličinom zemlje – u teritorijalno većim zemljama razumljivo i očekivano decentralizacija uživa bitno veću popularnost kako među nositeljima odgovornosti na lokalnim razinama tako i među građanima (de Vries, 2000.), no istovremeno na drugoj strani takva potpora izostaje u manjim zemljama. Također periodična popularnost decentralizacije i (re)centralizacije ciklički se smjenjuju u europskim zemljama analogno kako ekonomska teorija konjunkturnih ciklusa objašnjava neizbježna ciklička kretanja u gospodarstvu. Tako je »moda decentralizacije« u europskim zemljama bila popularna u razli-

čito vrijeme: u Njemačkoj prvo desetljeće iza Drugog svjetskog rata s objašnjenjem da je strah od obnove centralizirane poslijeratne Njemačke bio glavni pokretač trenda decentralizacija koji usporava krajem 60-ih godina prošlog stoljeća u Njemačkoj (Johnson, 1983.). S druge strane, upravo negdje u to vrijeme »popularnost decentralizacije« zahvaća Veliku Britaniju gdje vrh popularnosti doživljava početkom osamdesetih da bi krenula u zalazak i (re)centralizaciju dolaskom na vlast Margharet Thatcher sredinom osamdesetih godina prošlog stoljeća (de Vries, 2000.). S druge strane, Švedska i Nizozemska moglo bi se reći s određenim zakašnjenjem slijede spomenute decentralizacijske trendove pa tako decentralizacija vrh svoje popularnosti doživljava u Švedskoj u drugoj polovini osamdesetih, dok u Nizozemskoj vrh decentralizacijskog trenda nastupa u ranim devedesetim godinama prošlog stoljeća. Slični su trendovi vidljivi i u nešto recentnijoj povijesti pa tako istraživanje iz Švedske navodi da se u području skrbi za starije osobe koje je u Švedskoj bilo izrazito decentralizirano u prvom desetljeću 21. stoljeća intenziviraju centralizacijske tendencije na račun smanjivanja uloge decentralizacijskih socijalnih programa namijenjenih skrbi za starije osobe (Thrydegard i Throslund, 2010.).

### **DECENTRALIZACIJA SOCIJALNIH PROGRAMA U HRVATSKOJ: PRIKAZ STANJA**

Određeni teoretičari koji proučavaju izazove decentralizacije u europskom kontekstu navode da kada se govori o procesu decentralizacije važno je razlikovati tri razine tog procesa (Och, 2015.): regulatornu, administrativnu i financijsku decentralizaciju. Regulatorna decentralizacija (ponekad se naziva i političkom) označava stupanj i mjeru u kojoj je prenesena moć

i pravo odlučivanja lokalnim razinama da (samostalno) odlučuju o javnim politikama i programima na svom području te svojim aktima definiraju, primjerice, kriterije i cijene za pojedine socijalne usluge koje pružaju svojim građanima. Administrativna decentralizacija s druge strane označava stupanj u kojem je sama administrativna provedba određenog socijalnog programa prepuštena lokalnoj razini vlasti pa tako lokalna razina administrativno osigurava dijelove provedbe programa (primjerice, lokalna razina provodi dio socijalnog programa koji se odnosi na provjeru dohotka imovine (engl. *means-test*) ili dio uz planiranje socijalnog programa i sl.). Financijska decentralizacija uključuje delegiranje ovlasti za samostalno upravljanje i odlučivanje o vlastitim prihodima i rashodima na jedinice lokalne i područne samouprave, što su te ovlasti lokalnih razina vlasti veće, govorimo o visokoj razini ostvarene financijske decentralizacije i obrnuto.

Uloga jedinica lokalne i (područne) regionalne samouprave (JLPS) u socijalnoj zaštiti u Hrvatskoj definirana je Ustavom i ključnim zakonima koji reguliraju ova područja, a tu spadaju: Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15) te Zakon o socijalnoj skrbi (NN, 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07, 57/11, 33/12, 157/13, 152/14, 99/15). Uz navedena dva temeljna zakona socijalna prava na lokalnoj razini često su određena posebnim aktima i pravilnicima koji su usvojila predstavnička tijela jedinica lokalne i područne samouprave, a kojima su regulirana određena socijalna prava koja JLPS osiguravaju svojim građanima.

Decentralizacija u socijalnom sektoru Hrvatske započela je Zakonom o socijalnoj skrbi iz 1997. godine (NN, 73/97), preciznije s njegovom odredbom iz članka

7. gdje se u prvom stavku navodi obveza osiguranja 5% prihoda jedinice lokalne samouprave (tada općina i gradova) za financiranje socijalnih potreba njihovog stanovništva, a što je tada pretežito uključivalo subvencioniranje troškova stanovanja socijalno ugroženih osoba. Osim spomenute odredbe, tadašnji zakon je u istom članku 7 u stavku 2 naveo da »općina, grad i Grad Zagreb mogu osim za pomoć iz stavka 1. ovoga članka osigurati sredstva za ostvarivanje prava utvrđenih ovim Zakonom u većem opsegu te za pružanje i drugih vrsta pomoći« (NN, 73/97), te je od tada ovom odredbom omogućeno jedinicama lokalne i područne samouprave financiranje socijalnih programa u iznosima većim od minimalnih, što su primjenjivale i primjenjuju i danas veći gradovi i lokalne jedinice s boljim financijskim kapacitetima.

Tako započeti proces decentralizacije socijalne zaštite u Hrvatskoj nakon 1997. godine nastavio se zakonskim izmjenama 2001. godine kada je (NN, 59/01 i 82/01) djelatnost domova socijalne skrbi većim dijelom decentralizirana – na način da su se osnivačka prava i ovlasti za provođenje dijela postupka vezana za osnivanje domova i financiranje domova socijalne skrbi prenesena na jedinice područne (regionalne) samouprave, te je tada također djelomice decentralizirano financiranje i upravljanje centrima za socijalnu skrb. Naime, do spomenutih izmjena koje su stupile na snagu u srpnju 2001. godine ravnatelj centara imenovao je izravno resorni ministar, a nakon ovih izmjena ravnatelj bira upravno vijeće centra te se sredstva za izdatke za materijal, energiju, komunalne i druge usluge, tekuće održavanje, financijske izdatke i ostale nespomenute izdatke distribuiraju putem županijskih proračuna. Također zakonske izmjene iz 2001. godine po prvi put izričito navode da je osiguranje sredstava za podmirenje troškova stanovanja i ogrjeva ob-

veza jedinica lokalne i područne samouprave (NN, 59/01) u članku 5. izmjena, a koji se odnosio na promjene članka 7. Zakona o socijalnoj skrbi iz 1997. godine.

Sljedeće značajnije davanje ovlasti i obveza jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave dolazi tek donošenjem novog Zakona socijalne skrbi iz 2011. godine. Spomenutim zakonom se u članku 14. osim što se ponavlja obveza osiguravanja sredstava za pokrivanje troškova stanovanja i ogrjeva u proračunima JLPS-a u stavku 4. (NN, 57/11) po prvi put izričito navodi obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija osiguranja sredstava za usluge pučke kuhinje te rad prihvatilišta za beskućnike, te se u stavku 3. navodi obveza financiranja onih ustanova socijalne skrbi kojima su osnivač JLPS (NN, 57/11), dok stavak 5. navodi da JLPS mogu osigurati sredstva za novčane naknade socijalnom ugroženom stanovništvu i socijalne usluge u većem opsegu od minimuma propisanih zakonom (NN, 57/11). Prethodno sažeto opisane i navedene zakonske izmjene krovnog zakona iz 1997. godine, zatim 2001. godine te ponovno tek 2011. godine opisuju proces decentralizacije kroz delegiranje, tj. davanja ovlasti i obveza jedinicama područne i lokalne samouprave u području socijalne skrbi. Sve spomenute izmjene te trenutna situacija u pogledu odnosa centra-

lizacije i decentralizacije u području socijalne skrbi sažeto su prikazane u tablici 1.

Tako se iz podataka prikazanih u tablici 1. može zaključiti da je i danas većina prava iz sustava socijalne skrbi centralizirana te se postupak odobravanja i financiranje istih odvija u glavnoj ustanovi sustava – centru za socijalnu skrb – kojemu je osnivač Republika Hrvatska, pa se i najveći broj spomenutih prava financira iz središnjeg državnog proračuna kako je prikazano u tablici 1. Tako Zakon o socijalnoj skrbi iz 2015. (NN, 99/15) godine u **članku 100.**, stavcima 1., 2. i 3. izrijekom navodi da: » (1) O priznavanju prava u sustavu socijalne skrbi na zajamčenu minimalnu naknadu, naknadu za osobne potrebe korisnika smještaja, jednokratnu naknadu, naknade u vezi s obrazovanjem, osobnu invalidninu, doplatak za pomoć i njegu, status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja, naknadu do zaposlenja i socijalne usluge rješanjem odlučuje centar za socijalnu skrb. (2) O priznavanju prava na naknadu za troškove stanovanja odlučuje jedinica lokalne samouprave i Grad Zagreb, sukladno odredbama ovoga Zakona i posebnih zakona. (3) O priznavanju prava na naknadu za troškove ogrjeva odlučuje jedinica područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb, sukladno odredbama ovoga Zakona« (NN, 99/15).

Tablica 1.

*Socijalna skrbi: prikaz podjele ovlasti za odobravanje socijalnih prava između razina vlasti u Republici Hrvatskoj*

Prava i Aktivnosti	D	Ž JP(R)S	O/G JLS	JU CZSS	PP
Zakon o socijalnoj skrbi (NN, 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07, 57/11, 33/12, 157/13, 152/14, 99/15)					
određivanje korisnika	x	x	x	x	
standardi	x	x			
nadzor					
utvrđivanje socijalnih prava:	x	x	x		
(i) zajamčena minimalna naknada, jednokratna naknada, doplatak za pomoć i njegu, osobna invalidnina, naknada za osobne potrebe korisnika smještaja, status roditelja njegovatelja, naknada u svezi s obrazovanjem, naknada do zaposlenja, naknada za ugroženog kupca energenata	x			x	
(ii) socijalne usluge (pomoć u kući, boravak, smještaj, organizirano stanovanje..)	x			x	
(iii) pomoć za podmirivanje troškova stanovanja i ogrjeva		x	x		
(iv) pomoć beskućnicima		x	x		
Ustanove:					
- centri za socijalnu skrb	x				
- dom socijalne skrbi	x		x	x	x
- centar za pružanje usluga u zajednici	x		x	x	x

Napomena: D – središnja država (ministarstvo, zavod, agencija); Ž – županija; O/G – općina/grad; JU – javna ustanova; PP – privatni partner (privatna osoba; privatni sektor); JLS – jedinica lokalne samouprave; JP(R)S – jedinica područne (regionalne) samouprave (Šućur i sur., 2016.).

Na temelju prezentiranog iz tablice 1. te iz članaka 117. i 118. Zakona o socijalnoj skrbi (NN, 157/13) može se zaključiti da su troškovi stanovanja i ogrjeva nadalje u cijelosti decentralizirani te da su ih dužne financirati jedinice lokalne i područne samouprave. Nadalje, stavci 3., 4. i 5. u članku 117. aktualnog Zakona o socijalnoj skrbi (NN, 157/13) navode obveze JLPS u financiranju onih ustanova socijalne skrbi

kojima su osnivač te se ponavlja obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija u osiguranju sredstava za usluge pučke kuhinje te za rad prihvatilišta za beskućnike te se ponovno navodi da JLPS mogu osigurati sredstva za novčane naknade i socijalne usluge u većem opsegu nego što je definirano zakonom. Međutim, u slučaju da jedinica područne (regionalne) samouprave ne raspolaže dovoljnim sredstvima za osigura-

vanje financiranja rada centara socijalne skrbi zbog niže razine razvijenosti može se koristiti sredstvima pomoći izravnanja proračuna Republike Hrvatske za financiranje decentraliziranih funkcija socijalne skrbi, a koje su detaljno definirane člankom 120.

Članak 121. utvrđuje obvezu osiguranja sredstava financiranja djelatnosti domova za starije i nemoćne osobe, kojima su osnivači jedinice područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb, u proračunima jedinica područne (regionalne) samouprave i Grada Zagreba (Zakon o socijalnoj skrbi, NN, 157/13). Članak 122. spomenutog Zakona u stavku 1. na određeni način ponavlja obvezu velikih gradova i gradova sjedišta županija osiguravanja financiranja djelatnosti pučkih kuhinja, prihvatilišta i prenoćišta za beskućnike te zbrinjavanja osoba koje primaju zajamčenu minimalnu naknadu u socijalne stanove; dok stavak 3. navodi da u kriznim situacijama kada obitelj s maloljetnom djecom ostane bez svog doma i nije u mogućnosti sama osigurati smještaj, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su im osigurati privremeni smještaj u socijalnom stanu ili na drugi način, kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji (Zakon o socijalnoj skrbi, NN, 157/13).

Što se tiče ocjene pozitivnih i negativnih aspekata dosadašnjeg procesa decentralizacije u području socijalne skrbi ozbiljnih evaluacijskih studija u Hrvatskoj do sada nije bilo. Međutim, praksa je pokazala da su se u dijelu većih gradova i JLPS s većim financijskim kapacitetima razvili dodatni socijalni programi ponekad i kao paralelni programima koji postoje na centralnoj razini, no češće se zapravo radilo o komplementarnim programima koji su najčešće pokrivali one socijalne izazove i potrebe na lokalnim razinama na koje nije

bilo odgovoreno s centralne razine (Šučur i sur., 2016.). Premda je sustav socijalne skrbi, kako to pokazuje razrada u tablici 1., ostao nadalje prilično centraliziran, ipak se iz prethodno navedenog može ocijeniti da je s vremenom intenzitet decentralizacije u socijalnom području u Hrvatskoj rastao. No, s druge strane, tu se radilo o procesu »parcijalne decentralizacije«, a jedan od temeljnih negativnih kolateralnih učinaka takvog procesa »parcijalne decentralizacije« ogleđa se u porastu regionalnih socijalnih nejednakosti hrvatskih građana, kako se dalje pokazuje u nastavu teksta.

### **Decentralizirani programi socijalnih usluga: primjer institucionalnih usluga za skrb o starijima**

Porast očekivanog životnog vijeka i nizak natalitet u zadnjih nekoliko desetljeća u Hrvatskoj rezultirao je značajnim porastom udjela starijeg stanovništva, kako skupine stanovnika starijih od 65 godina starosti tako i porastom udjela stanovništva starijeg od 80 godina, a sve to skupa stavlja zahtjeve na proširenje institucionalnih i izvaninstitucionalnih kapaciteta skrbi o starijima osobama u Hrvatskoj. Kako je prethodno navedeno, institucionalna skrb o starijim osobama decentralizirana je na jedinice regionalne samouprave izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi iz 2001. godine. Nakon što je proveden proces decentralizacije te su osnivačka i upravljačka prava prenesena na županije, u Hrvatskoj otvaranja novih javnih domova u županijskom vlasništvu gotovo da uopće nije bilo<sup>1</sup> o čemu svjedoče podaci Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku prema kojima je 2003. kao i 2016. godine bilo 45 domova za skrb o starijima koji su u županijskom vlasništvu. U istom periodu potražnja za institucionalnim smještajem i skrbi

<sup>1</sup> Izuzev otvorenog novog doma Grada Zagreba na Lašćini 2016. godine s kapacitetom od 200 mjesta.



starijih osoba zbog porasta udjela starijeg stanovništva je višestruko povećana. Spomenuta situacija neodgovaranja na rastuću potražnju za institucionalnom skrbi starijih osoba rezultirala je snažnom ekspanzijom domova za skrb o starijim osobama privatnih osnivača pa se tako, prema Bađun (2017.), kapacitet državnih domova povećao od 2004. do 2014. za samo 426 mjesta, dok se kapacitet privatnih domova povećao za 2 552 mjesta, a broj privatnih domova porastao je sa 48 koliko ih je bilo 2003. godine na 97 prema podacima resornog ministarstva u 2015. godini. Uz decentralizirane i privatne domove, prema podacima resornog ministarstva objavljenim u Strategiji socijalne skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014. - 2016. (MSPM, 2014.), postoji još 87 drugih pravnih osoba koje pružaju usluge smještaja bez osnivanja ustanove doma te veći broj obiteljskih domova koji mogu pružati skrb do maksimalno 20 korisnika. Porast navedenih oblika ponude institucionalnog smještaja za starije osobe bez osnivanja doma odgovor je na rastuću potražnju te se može djelomice objasniti i činjenicom da zahtijeva niža investicijska ulaganja te je procedura za pokretanje spomenutih oblika skrbi za starije administrativno jednostavnija. Iz navedenih podataka nameće se zaključak da je nakon decentralizacije institucionalne skrbi o starijim osobama uslijedio proces privatizacije i pluralizacije ovog sektora koji unatoč snažnoj ekspanziji nije bio dovoljan da bi u potpunosti zadovoljio potražnju za institucionalnim smještajem jer su i nadalje liste čekanja bitno veće od raspoloživih kapaciteta. Ipak, iz podataka resornog ministarstva može se iščitati da, iako su u decentraliziranim (javnim) domovima kapaciteti skoro u cijelosti popunjeni, u privatnim domovima ima

slobodnih kapaciteta. Razlog tomu leži u činjenici u prosjeku većih cijena smještaja u domovima privatnih osnivača što upućuje na činjenicu da je određenom broju starijih osoba prepreka smještaju u privatne domove upravo spomenuta viša cijena, dok bi se drugi razlog mogao nalaziti u međuzupanijskim neusklađenostima ponude i potražnje. U istraživanjima se osim ovog temeljnog problema nedostatnih kapaciteta usluga institucionalne skrbi za starije osobe u Hrvatskoj (Žganec i sur., 2008.; Matančević, 2014.; Bađun, 2017.; Strmota, 2017.) apostrofira i problem neujednačenih standarda kvalitete smještaja i njege u decentraliziranim javnim domovima i privatnim domovima te drugim spomenutim oblicima institucionalne skrbi o starijima te potreba dugoročnog promišljanja razvoja ovog sektora (Dobrotić, 2015.). Također, istraživanja koje je provela Bađun (2017.) apostrofira problem nedovoljno transparentnog određivanja ekonomske cijene smještaja, to jest vrlo često prisutnog određivanja cijene ispod razine poslovanja na ekonomskoj točki pokrića<sup>2</sup> (Bađun, 2017.) u javnim decentraliziranim domovima. Takvo određivanje cijene smještaja u pojedinim decentraliziranim domovima županijskih osnivača rezultira poslovanjem županijskih domova s minusom što onda otvara prostor na pravo na subvenciju iz središnjeg državnog proračuna kako bi se pokrio navedeni minus. Tako se iz centralnog proračuna svake godine djelatnost decentraliziranih domova dodatno subvencionira pa je, prema Bađun (2017.), za 2015. godinu subvencija iz državnog proračuna iznosila 163,1 milijun kuna za financiranje »gubitaka« decentraliziranih domova. Međutim, u dosadašnjim radovima se nije analizirala problematika međuzupanijskih nejednakosti u pogledu usluga skrbi za starije oso-

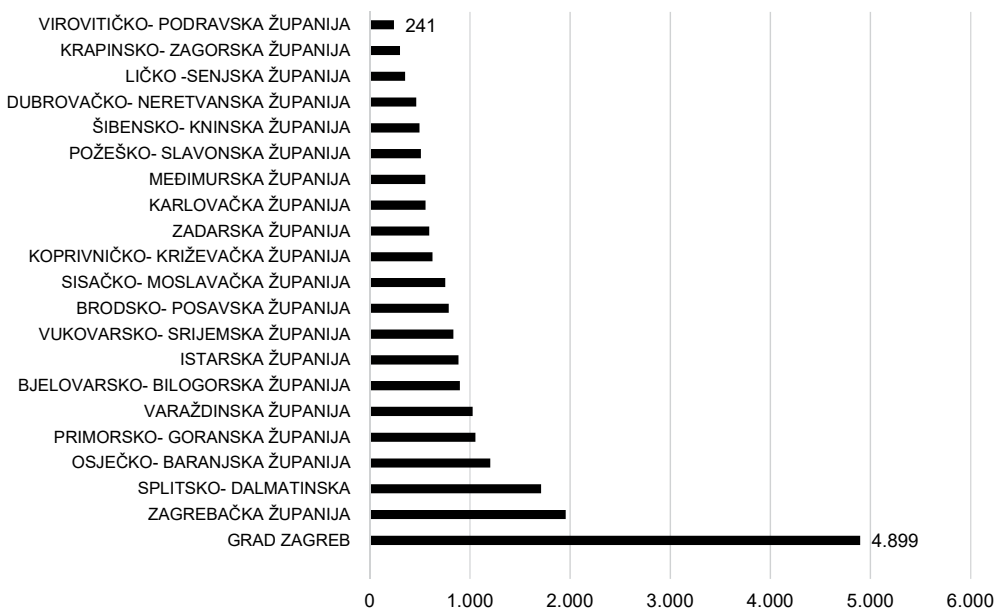
<sup>2</sup> Cijena koja ne bi stvarala ni dobitke ni gubitke za dom.

be, a one su kako će se pokazati u daljnjoj analizi prilično značajne i imaju određene reperkusije na spomenute identificirane izazove kod sustava usluga skrbi za starije osobe. Na slici 1. prikazani su ukupni kapaciteti za institucionalni smještaj starijih osoba po županijama prema podacima resornog ministarstva, a odnose se na raspoložive kapacitete unutar decentraliziranih i privatnih domova, obiteljskih domova i kapaciteta kod drugih pravnih ustanova koje nude usluge skrbi o starijim osobama bez osnivanja ustanove doma. Iz slike 1. je razvidno da su u pet županija ukupni kapaciteti svih spomenutih institucionalnih oblika skrbi ispod 500 mjesta (Virovitičkoj, Krapinsko-zagorskoj, Ličko-senjskoj, Dubrovačko-neretvanskoj i Šibensko-kninskoj), dok s druge strane pet županija pri dnu slike 1. ima institucionalni smještajni kapacitet veći od 1 000 mjesta, dok se izdvajaju Zagrebačka županija i Grad Zagreb s oko 2 000 i gotovo 5 000 mjesta kapaciteta institucionalnog smještaja. Međutim, Grad Zagreb i Zagrebačka županija imaju brojnije starije stanovništvo nego, primjerice, Virovitička i Ličko-senjska županija pa je s pravom očekivati veće institucionalne kapacitete tako da nam slika 1. pruža uvid u apsolutnu ponudu institucionalnih kapaciteta za skrb o starijima, a ne govori nam puno o međuzupanijskim razlikama u dostupnosti kapaciteta institucionalnih oblika skrbi starijim osobama.

Podaci prikazani na slikama 2. i 3. ilustriraju razinu međuzupanijskih nejednakosti sustava usluga institucionalne i izvaninstitucionalne skrbi za starije osobe u Hrvatskoj. Konkretno, podaci prikazani na slici 2. daju puno jasniju sliku međuzupanijskih razlika dostupnosti kapaciteta institucionalne skrbi zato što su prikazani podaci o postojećim institucionalnim kapacitetima u pojedinoj županiji u odnosu na broj stanovnika starijih od 65 godina u pojedinoj

županiji. Iako podaci na slici 1. sugeriraju znatne razlike u postojanju institucionalnih kapaciteta za skrb o starijima po županijama, upravo podaci prikazani na slici 2. daju realnu sliku međuzupanijskih razlika u dostupnosti institucionalnih kapaciteta skrbi. Tako je iz slike 2. razvidno da se, primjerice, u Bjelovarsko-bilogorskoj, Zagrebačkoj, Požeško-slavonskoj, Varaždinskoj županiji i Gradu Zagrebu u postojeće kapacitete institucionalnog smještaja može smjestiti od 3,5% do 4,1% ukupnog stanovništva starijeg od 65 godina tih županija, dok se na kraju niza s izrazito niskim kapacitetima nalaze Krapinsko-zagorska i Virovitičko-podravska županija u kojima su raspoloživi institucionalni smještajni kapaciteti dostatni tek za 1,3% stanovništva starijeg od 65 godina u Krapinsko-zagorskoj županiji i 1,6% u Virovitičko-podravskoj županiji. S druge strane, u EU zemljama u prosjeku oko 5% starijih osoba prima dugotrajnu skrb u institucijama/ustanovama, isključujući zdravstvene ustanove (Žganec i sur., 2008.). Dakle, iz navedenih podataka je jasno da su trenutni kapaciteti institucionalnog smještaja čak i u »najboljim županijama« sa slike 2. ispod europskog prosjeka, dok su županije u desnom dijelu slike značajno udaljene od europskih standarda dostupnosti institucionalnog smještaja za starije osobe.

Slika 1.

*Kapaciteti institucionalne skrbi za starije po županijama*

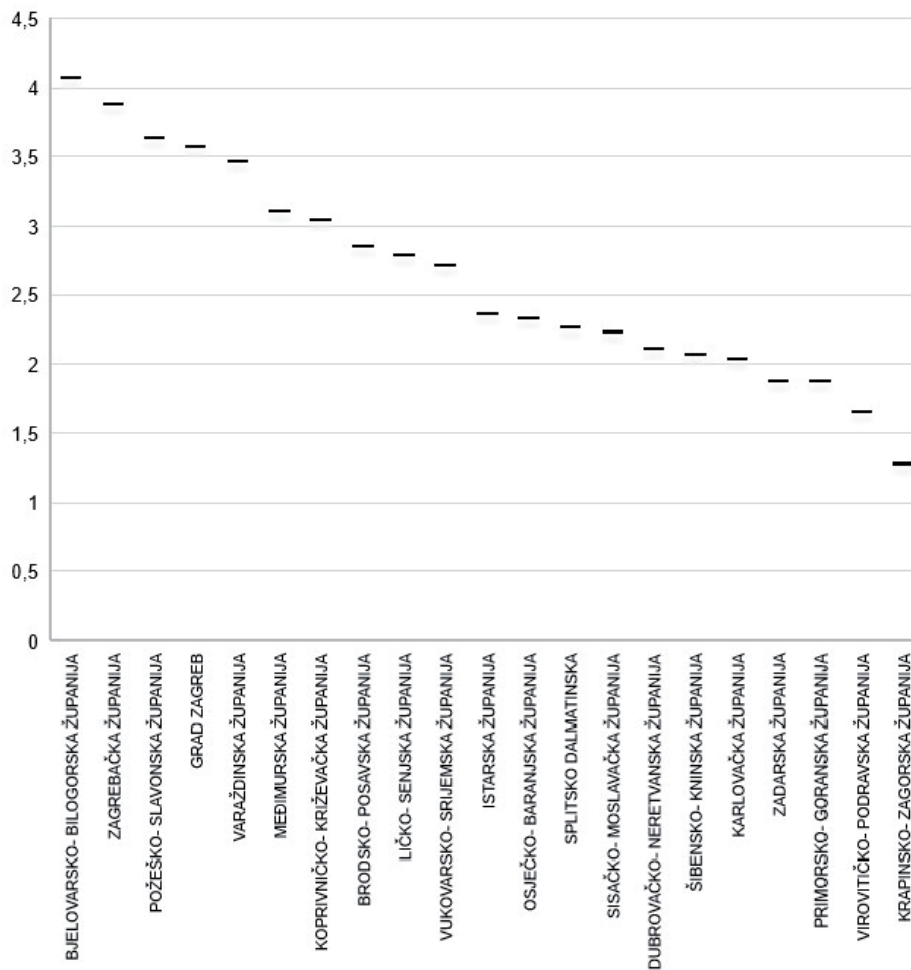
Napomena: Podaci obuhvaćaju javne domove, privatne domove, pružatelje usluga za smještaj starijih bez osnivanja doma i obiteljske domove za starije i nemoćne.

Izvor: Strategija socijalne skrbi za starije osobe 2014.-2016. godine (MSPM, 2014.).

Podaci prikazani na slikama 1. i 2. jasno su pokazali postojanje znatnih međužupanijskih razlika u dostupnosti institucionalne skrbi za starije osobe. Spomenute se nejednakosti dodatno pojačavaju ako pogledamo podatke prikazane na slici 3. o dostupnosti institucionalnog smještaja za starije osobe u domovima socijalne skrbi prema tipu osnivača. Prethodno je, naime, naglašeno da iako trenutni zahtjevi za institucionalni smještaj višestruko nadmašuju postojeće slobodne kapacitete kojih u decentraliziranim javnim domovima skoro da i nema, s druge strane u domovima privatnih osnivača ima slobodnih mjesta zbog u prosjeku više cijene smještaja. Zato nam slika 3.

daje uvid u važnu činjenicu da u Hrvatskoj postoji nekoliko županija u kojima uopće nema kapaciteta za institucionalni smještaj u javnim decentraliziranim domovima u kojima je sama cijena institucionalnog smještaja niža. Županije u kojima nema kapaciteta u javnim decentraliziranim domovima su upravo one iste koje imaju najniže institucionalne kapacitete skrbi o starijima: Virovitičko-podravska i Krapinsko-zagorska županija te uz njih Zagrebačka županija što je nalaz koji dodatno pojačava međužupanijske nejednakosti u dostupnosti institucionalne skrbi o starijima o čemu se više raspravlja petom poglavlju.

Slika 2.

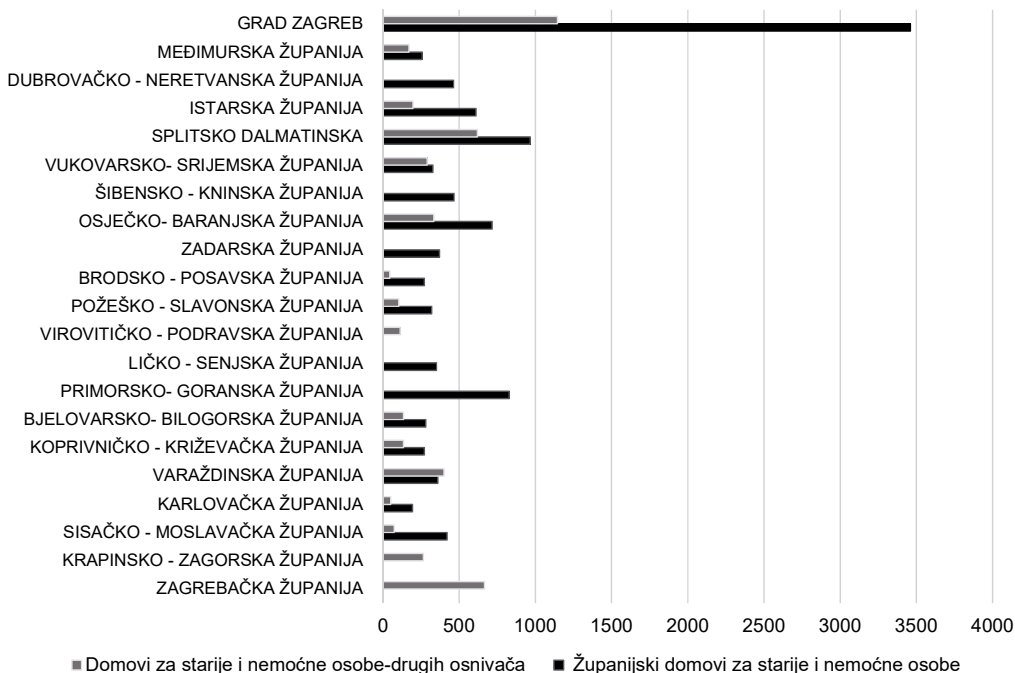
*Institucionalni kapaciteti po stanovniku starijem od 65 godina po županijama*

Napomena: Kapaciteti su izraženi u %, tj. kao omjer kapaciteta institucionalnog smještaja i broja stanovnika starijih od 65 godina u županiji. Podaci obuhvaćaju javne domove, privatne domove, pružatelje usluga za smještaj starijih bez osnivanja doma i obiteljske domove za starije i nemoćne.

Izvor: Strategija socijalne skrbi za starije osobe 2014.-2016. godine (MSPM,2014).

Slika 3.

*Kapaciteti domova za skrb o starijima po županijama i tipu osnivača*



Izvor: Strategija socijalne skrbi za starije osobe 2014-2016. godine (MSPM, 2014.).

### Socijalne nejednakosti i lokalni socijalni programi – studija slučaja četiri grada

Državni zavod za statistiku je krajem 2016. godine po prvi put objavio podatke o regionalnoj distribuciji siromaštva temeljene na podacima iz popisa stanovništva 2011. godine. Spomenuti podaci donose detaljan prikaz procjene stopa rizika od siromaštva u svim jedinicama lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj i to temeljem potrošne i dohodovne metode. Spomenuti podaci uz podatke o socijalnim programima na lokalnoj razini koji su

prikupljeni u okviru projekta »Sinergijski socijalni sustav« (Šućur i sur., 2016.) te podaci Ministarstva financija o prihodima i rashodima jedinica lokalne i područne samouprave su okvir na temelju kojeg je formiran »demonstrativni uzorak« četiri grada kao »oglednih« jedinica lokalne samouprave kako bi se empirijski demonstrirao nejednak socijalni položaj građana koji žive u različitim jedinicama lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj.

U demonstrativni uzorak izabrana su dva gradska centra – Zagreb i Rijeka koji gospodarski spadaju među najrazvijenije dijelove Hrvatske<sup>3</sup> i bilježe bitno niže razi-

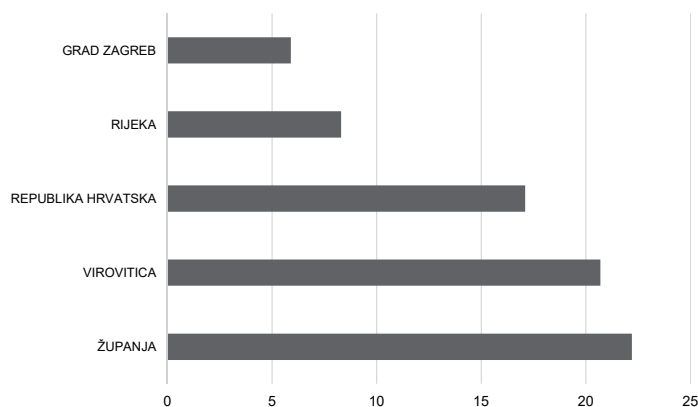
<sup>3</sup> Grad Zagreb prema indeksu razvijenosti spada u V. najrazvijeniju skupinu, grad Rijeka u IV., dok se Županija i Virovitica nalaze u III. skupini.

ne siromaštva kako pokazuju podaci Državnog zavoda za statistiku prikazani na slici 1. Istovremeno gradovi Zagreb i Rijeka i njihovi dostupni socijalni programi spadaju među gradove s najizdašnijim i najrazrađenijim socijalnim programima koje provode na svom području kako su pokazali nalazi spomenutog projekta »Sinergijski socijalni sustav« (Šućur i sur., 2016.). S druge strane, gradovi Županja i Virovitica su u uzorak izabrani iz suprotnih razloga, to su, naime, dva grada koja se nalaze u relativno nerazvijenijim županijama s visokom prisutnošću siromaštva te sa slabije razvijenim socijalnim programima i bitno nižom razinom izdvajanja za socijalnu zaštitu. Naime, prema spomenutom istraživanju (Šućur i sur., 2016.) upravo je Virovitičko-podravska županija zabilježila najnižu razinu izdvajanja za socijalnu zaštitu po stanovniku, dok je Vukovarsko-srijemska županija također bila među 4 županije s najmanjim izdvajanjima za socijalnu zaštitu. Dodatni razlog zašto su u »demonstrativni uzorak« izabrana četiri grada je činjenica koju navodi spomenuto istraživanje (Šućur i sur., 2016.) koja je pokazala da oko 2/3 ukupnih socijalnih izdataka na lokalnoj i regional-

noj razini dolazi od strane gradova, dok tek preostala 1/3 dolazi od županija i općina zajedno, ako Grad Zagreb pribrojimo gradovima. Međutim, ako se Grad Zagreb i izuzme iz ukupnih izdvajanja, ostaje i nadalje činjenica da su zapravo gradovi nositelji socijalnih programa na lokalnoj razini što se može objasniti činjenicom da upravo gradovi najčešće imaju bolji financijski kapacitet te uspijevaju privući kompetentnije ljudske potencijale u svoju upravnu administraciju u usporedbi s općinama kojima često nedostaje financijskih kapaciteta, ali i ljudskih potencijala za kreiranje i provedbu odgovarajućih socijalnih programa. Na slici 4. prikazana je dijametralno suprotna situacija u pogledu prisutnosti siromaštva u spomenute četiri lokalne jedinice prema dostupnim podacima. Naime, dok gradovi Zagreb i Rijeka prema objavljenim podacima Državnog zavoda za statistiku bilježe bitno niže razine rizika od siromaštva od 5,9% i 8,3% od državnog prosjeka koji je 2011. godine iznosio 17,1%, na drugoj strani su gradovi Virovitica s 20,7% i Županja s 22,2% koji bilježe veću razinu siromaštva od prosjeka, dok se u usporedbi s Rijekom i Zagrebom radi o dvostruko te gotovo i trostruko većoj prisutnosti siromaštva.

Slika 4.

*Stopa rizika od siromaštva 2011. godine prema potrošnoj metodi u izabranim gradovima*



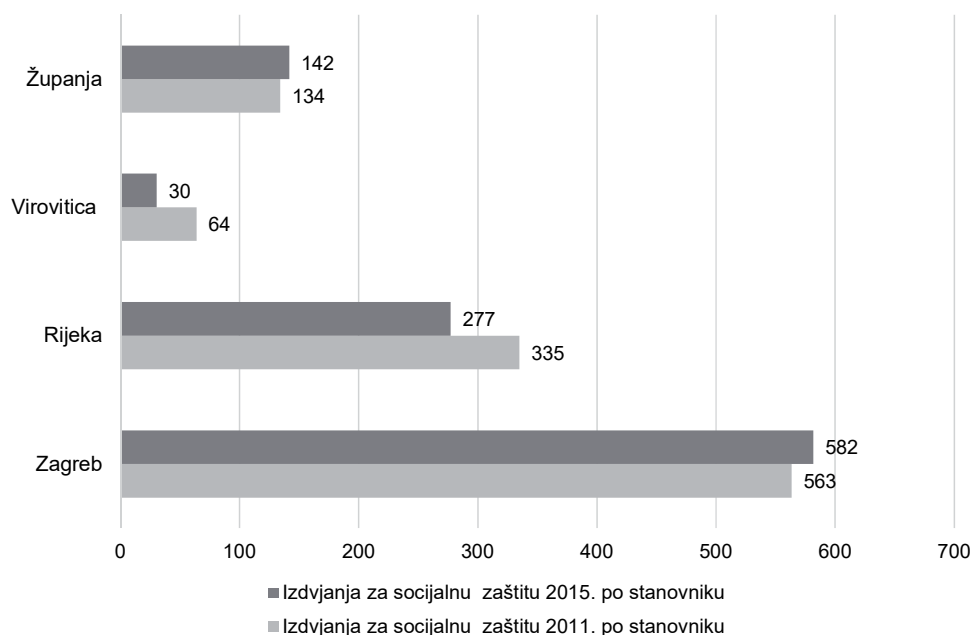
Izvor: Državni zavod za statistiku. Geografska raspodjela rizika od siromaštva.

S druge strane, iako bi se očekivalo da izdvajanja za financiranje socijalnih programa budu veća u onim lokalnim jedinicama koje bilježe veću razinu siromaštva, podaci prikazani na slici 5. prikazuju upravo suprotno. Podaci o financijskim izdvajanjima za socijalnu zaštitu po stanovniku lokalnih jedinica prikazani na slici 5. preuzeti

su iz baze lokalnih proračuna Ministarstva financija za sve gradove iz našeg uzorka i oni su prilično pouzdani na što upućuje i činjenica da nema značajnijih oscilacija između 2011. i 2015. godine u izdvajanjima, dok su podaci o stanovništvu preuzeti iz baze popisa stanovništva po naseljima 2011. godine (DZS).

Slika 5.

Izdvajanja za socijalnu zaštitu po stanovniku u izabranim gradovima 2011. i 2015. godine



Izvor: DZS i Ministarstvo financija.

Iz slike 5. razvidno je da najveću razinu izdvajanja za socijalnu zaštitu po stanovniku 2011. godine imao Grad Zagreb od 563 kune, slijedi ga Rijeka s 335 kuna, zatim Županja sa 134 kune i na posljednjem mjestu je Virovitica sa 64 kune. U 2015. godini, zadnjoj godini za koju su podaci o izdvajanjima za izdatke socijalne zaštite bili dostupni, poredak gradova s obzirom

na izdvajanja za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika ostao je nepromijenjen s tim da su Zagreb i Županja neznatno povisili izdvajanja, dok su s druge strane izdvajanja po glavi stanovnika smanjena u Rijeci za oko 17%, dok pomalo iznenađuje podatak o smanjenju izdvajanja za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika grada Virovitice 2015. godine u odnosu na 2011. godinu za više

od 50%. Dakle, podaci o izdvajanjima za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika dobro ilustriraju činjenicu da zapravo razvijene jedinice lokalne samouprave s većim fiskalnim kapacitetima (Zagreb i Rijeka) i s manjom prisutnošću siromaštva izdvajaju više po stanovniku (a ne manje kako bi se očekivalo) za socijalnu zaštitu od slabije razvijenih gradova Virovitice i Županje, dok su se s druge strane u Virovitici u promatranom periodu spomenuta izdvajanja neočekivano značajno smanjila.

### **Usporedba socijalnih programa Zagreba, Rijeke, Virovitice i Županje**

Socijalna prava građana Grada Zagreba utvrđena su u Odluci o socijalnoj skrbi koja je objavljena u Službenom glasniku Grada Zagreba 2014. i 2015. godine. Prava su podijeljena u četiri kategorije. Prvu kategoriju čine novčane pomoći u koje ulazi sljedeće.

Naknada za troškove stanovanja koja se priznaje korisnicima zajamčene minimalne naknade u visini do 50% iznosa zajamčene minimalne naknade. Ovo pravo koristilo je oko 2 330 korisnika 2014. godine i na njega je grad izdvojio oko 16,7 milijuna kuna u 2014. godini. Novčanu pomoć umirovljenicima ostvaruju umirovljenici čiji su ukupni prihodi jednaki ili manji od 1 500,00 kuna mjesečno i to u tri razreda – umirovljenici s mirovinom do 900 kuna dobivaju mjesečni dodatak od 400 kuna, oni s mirovinom od 900 do 1 200 kuna dobivaju 300 kuna mjesečno, dok umirovljenici s mirovinama u razredu od 1 200 do 1 500 kuna ostvaruju pravo na 200 kuna mjesečnog dodatka. U 2014. godini oko 12 700 umirovljenika Grada Zagreba ostvarivalo je pravo na mjesečni dodatak što je na godišnjoj razini iznosilo oko 43,5 milijuna kuna. Grad Zagreb također osigurava svojim starijim siromašnijim sugrađanima koji su temeljem

rješenja centra za socijalnu skrb smješteni u dom na području grada Zagreba novčanu pomoć za osobne potrebe (džeparac) u mjesečnom iznosu od 100 kuna. Također, građanima koji su ostvarili pravo doplatka za pomoć i njegu ili osobnu invalidninu grad osigurava novčanu pomoć u iznosu od 200 ili 100 kuna mjesečno. Ovaj oblik novčane pomoći koristilo je oko 10 000 građana grada Zagreba 2014. godine i za tu svrhu izdvojeno je oko 20 milijuna kuna (Cerano, 2016.).

Drugu skupinu prava čine prava na pomoć u naravi i tu ulazi pravo na prehranu u pučkoj kuhinji koju ostvaruju korisnici zajamčene minimalne naknade. Iznimno, pravo na prehranu u pučkoj kuhinji mogu ostvariti i osobe na temelju uputnice centra za socijalnu skrb. To pravo je 2014. godine koristilo oko 4 660 građana za što je grad izdvojio oko 18 700 000 kuna. Pomoć u obiteljskim paketima ostvaruje obitelj ili skrbnik s troje i više maloljetne djece ako su korisnici zajamčene minimalne naknade te jednoroditeljska obitelj s jednim ili više maloljetne djece ako je korisnik zajamčene minimalne naknade. Pomoć u obiteljskim paketima ostvaruje i obitelj hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata ako redoviti ukupni mjesečni prihodi hrvatskog branitelja i članova njegova kućanstva ne prelaze 230% od osnovice. Pomoć djeci u mliječnoj hrani ostvaruje roditelj ili skrbnik djeteta u dobi do 12 mjeseci, ako je po procjeni odabranog liječnika pedijatra utvrđena potreba za dodatnom prehranom, pod uvjetom da roditelj ili skrbnik djeteta živi u zajedničkom kućanstvu s djetetom. Pravo na besplatno ljetovanje imaju djeca predškolskog uzrasta i školskog uzrasta do završetka osnovne škole. Na ljetovanje se upućuju djeca korisnika prava socijalne skrbi ostvarenih sukladno ovoj odluci i zakonu te djeca iz obitelji slabijeg imovinskog stanja prema procjeni osnovnih ško-



la i vrtića grada Zagreba, djeca branitelja iz Domovinskog rata slabijeg imovinskog stanja. Pravo na besplatno ljetovanje mogu ostvariti i osobe s invaliditetom (Ceraneo, 2016.).

Pravo na besplatnu godišnju/mjesečnu pokaznu kartu ZET-a imaju umirovljenici čiji su ukupni prihodi jednaki ili manji od 3 200 kuna mjesečno, korisnici zajamčene minimalne naknade, nesposobni za rad i privređivanje, osobe s invaliditetom koje nisu zaposlene, osobe starije od 65 godina života koje nisu korisnici mirovine s prihodima manjim od 3 200 kuna, dobrovoljni darivatelji krvi, članovi obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, sukladno Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, učenici i studenti, nezaposlene osobe. Pravo na besplatan prijevoz tijekom 2014. godine koristilo je oko 121 750 korisnika i za to pravo trebalo je osigurati 116,6 milijuna kuna u 2014 godini. Treća i četvrta grupa prava odnosi se na pravo na privremeni smještaj u prihvatilištu ili prenoćištu za beskućnike te pravo na druge oblike pomoći kao što su pomoć u kući kada zbog tjelesnog, mentalnog, intelektualnog ili osjetilnog oštećenja ili trajnih promjena u zdravstvenom stanju ili starosti prijeko potrebna pomoć druge osobe te pravo na savjetovanje.

Kada se pogleda proračun Grada Zagreba za 2015. godinu, vidljivo je da je u 2015. godini Grad Zagreb oko 495,7 milijuna kuna<sup>4</sup> izdvojio za socijalnu zaštitu od čega je 365,6 milijuna kuna bilo usmjereno na financiranje programa i pomoći, a 90,1

milijun kuna za financiranje ustanova kojima je Grad Zagreb osnivač, a koje pružaju brojne socijalne usluge, obrazovanje, zapošljavanje uz potporu osobama s invaliditetom i djeci s poteškoćama u razvoju (Centar Goljak, Centar za autizam, OŠ Nad Lipom, Mali dom, URIHO, Centar za rehabilitaciju, Centar Silver suosnivač s RH). Važno je još istaknuti da osim gore navedenih socijalnih prava koja se financiraju iz proračuna Grada Zagreba gradski ured socijalne zaštite administrira pravo pomoći za novorođenče pa su na poziciji tog ureda još i izdaci pomoći za novorođenče koja se isplaćuje i u okviru je razdjela glave socijalne zaštite, a ukupni iznos na godišnjoj razini je oko 80<sup>5</sup> milijuna kuna.

Socijalni program grada Rijeke iznosio je prema izvješću o ostvarenju za 2015. godinu oko 28 milijuna kuna<sup>6</sup>. Grad Rijeka, kako je vidljivo iz dokumenta o ostvarenju socijalnog programa te sa službenih stranica grada i odluke socijalnog vijeća grada i gradonačelnika iz 2015. godine<sup>7</sup>, pruža brojne oblike pomoći svojim sugrađanima. Tako grad Rijeka građanima koji ispunjavaju određene uvjete (da su primatelji zajamčene minimalne naknade ili da imaju prihode ispod određene razine što su dva najvažnija uvjeta uz još nekoliko drugih)<sup>8</sup>, pruža sljedeća prava. U prvom redu kao i kod većine jedinica lokalne i područne samouprave grad Rijeka sukladno obvezi iz Zakona o socijalnoj skrbi sufinancira troškove stanovanja i s njima povezane režijske troškove svojim siromašnijim sugrađanima. Najveći broj pomoći odlazi na sufinanciranje troškova prijevoza različitim skupinama korisnika, naknade troško-

<sup>4</sup> Dostupno na: <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORACUN%202015/Godisnji%20izvjestaj%20o%20izvršenju%20Proracuna%20Grada%20Zagreba%20za%202015..pdf>.

<sup>5</sup> Što se može jasno vidjeti iz plana proračuna za 2016. godinu dostupnog na: <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORACUN%202016/Proracun%20za%202016..pdf>.

<sup>6</sup> Dostupan je na: <http://www.rijeka.hr/SocijalniProgram>.

<sup>7</sup> Odluka dostupna na: <http://www.rijeka.hr/NovaOdlukaOSocijalnoj>.

<sup>8</sup> Vidjeti: <http://www.rijeka.hr/SocijalniProgram>.

va prehrane uključuju pokrivanja troškova prehrane za djecu osnovnih škola čiji roditelji zadovoljavaju kriterije te isto tako prehrane u produženom boravku, troškova prehrane za gradske pučke kuhinje. Grad Rijeka također novčano pomaže umirovljenicima s malim mirovinama i to onima koji ostvaruju mirovinu manju od 1 000 kuna te mjesečno ostvaruju pravo na novčanu pomoć u iznosu nadoknade razlike do 1 200 kuna<sup>9</sup>, dok oni koji imaju mirovinu između 1 200 i 1 400 kuna mjesečno ostvaruju pravo na mjesečnu novčanu pomoć od 150 kuna za što grad Rijeka godišnje izdvaja oko 3 milijuna kuna<sup>10</sup>. Osim navedenih oblika pomoći Rijeka još sufinancira određene oblike zdravstvenih troškova za pojedine kategorije korisnika te program pomoći u kući, boravak djece u jaslicama i vrtićima korisnicima zajamčene minimalne naknade, te financira 1 000 kuna novčane pomoći za novorođenčete te još 1 000 kuna u obliku poklon-bona. Za razliku od velikih gradova Zagreba i Rijeke za koje su podaci o socijalnim programima i izdvajanjima za njih dostupni na njihovim mrežnim stranicama, isto se ne može reći za dva manja grada iz uzorka – Županju i Viroviticu, međutim podaci o njihovim financijskim socijalnim izdacima su dostupni u bazi lokalnih proračuna Ministarstva financija<sup>11</sup>. Tako grad Županja koja broji nešto više od 12 000 stanovnika prema popisu 2011. godine u izvješću o izvršenju proračuna za 2015. godinu<sup>12</sup> navodi da je od planiranih 1 573 000 kuna za socijalni program realizirano 1 568 000 kuna, dok su ukupni realizirani proračunski rashodi iste godine iznosili 31

175 000 kuna te su izdaci socijalnog programa iznosili oko 5% ukupnih realiziranih rashoda 2015. godine, što je po stanovniku iznosilo nešto više od 140 kuna. Iz izvješća o izvršenju proračuna grada Županje za 2015. godine objavljenom na web stranicama grada Županje<sup>13</sup> može se zaključiti da očekivano najveći dio socijalnog programa grada Županje odlazi na financiranje troškova stanovanja najsiromašnijih građana (oko 485 tisuća kuna). Osim navedenog, Županja sufinancira podmirenje troškova prehrane učenika, troškova prijevoza učenika i studenata te troškove redovitog programa predškolskih ustanova za djecu s posebnim potrebama i osigurava jednokratne pomoći građanima u potrebi. Za sve ove oblike pomoći u 2015. godini grad Županja je utrošila oko 1 083 000 kuna, a najznačajnija stavka su bile jednokratne pomoći građanima u potrebi (459 tisuća kuna) te financiranje ogrjeva (164 tisuće kuna), subvencija troškova prijevoza učenika (159 tisuća kuna) i 94 tisuće kuna pomoći za novorođenčad.

Cjeloviti podaci o socijalnom programu grada Virovitice kao niti u slučaju Županje nisu u potpunosti dostupni. Ipak, na mrežnim stranicama grada Virovitice u okviru izvješća o izvršenju gradskog proračuna za 2015. godinu<sup>14</sup> moguće je pronaći sljedeće informacije u pojašnjenju izvršenja proračuna. Za provođenje socijalnog programa 2015. godine grad Virovitica je utrošio 359 319,36 kuna novčanih davanja i to: za stipendiranje 30 studenata 271 200 kuna, za naknade vlasnicima nekretnina do 500 metara uz odlagalište otpada 78 276,88 kuna,

<sup>9</sup> Tako je na indirektan način grad Rijeka svojim socijalnim programom za svoje starije sugrađane uveo minimalnu mirovinu od 1 200 kuna.

<sup>10</sup> Vidjeti odluku dostupnu na: <http://www.rijeka.hr/NovaOdlukaOSocijalnoj>.

<sup>11</sup> Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>.

<sup>12</sup> Izvješće dostupno na: <http://zupanja.hr/wp-content/uploads/2016/10/Godišnji-izvještaj-proracuna-za-2015.-godinu-1.pdf>.

<sup>13</sup> <http://zupanja.hr/wp-content/uploads/2016/10/Godišnji-izvještaj-proracuna-za-2015.-godinu-1.pdf>.

<sup>14</sup> <http://www.virovitica.hr/proracun-grada-virovitice/>.

10 363, 43 kune za branitelje za komunalni doprinos, te se još posebice navodi 61 000,00 kuna za poticanje demografskog rasta. Za naknade građanima u naravi 2015. godine izdvojeno je 222 790,61 kunu i to za sufinanciranje javnog prijevoza stanovnika 8 320,00 kuna, za sufinanciranje troškova stanovanja 48 020,61 kuna, sufinanciranje prehrane u pučkoj kuhinji 150 000,00 kuna te 16 450,00 kuna za poklon-pakete socijalno ugroženim osobama povodom blagdana. Ukupan iznos gore navedenih stavki izdvajanja u novcu i naravi za socijalni program bio je oko 645 000, a prema popisu stanovništva 2011. godini grad broji nešto više od 21 tisuću stanovnika pa je prosječno za socijalni program po stanovniku 2015. godine utrošeno tek nešto iznad 30 kuna, što se u potpunosti slaže i s podacima iz baze Ministarstva financija prikazanim na slici 5. Ako se pogledaju ostvareni rashodi proračuna grada Virovitice koji su 2015. godine bili nešto viši od 90 milijuna kuna, onda izdvajanja za socijalni program iznose manje od 1% proračunskih izdvajanja grada Virovitice, što je u usporedbi s gradovima iz uzorka daleko najmanje proračunsko izdvajanje za socijalni program što objašnjava zašto Virovitica ima bitno najnižu razinu izdvajanja za socijalni program po stanovniku u usporedbi sa ostalim gradovima iz uzorka.

## RASPRAVA

Iz podataka koji analiziraju dostupnost institucionalne skrbi za starije osobe u Hrvatskoj u trećem poglavlju može se zaključiti da je dostupnost institucionalne skrbi za starije osobe u Hrvatskoj u velikoj mjeri ovisna o mjestu stanovanja te socio-ekonomskoj poziciji starijih osoba ili članova njihovih obitelji s obzirom na činjenicu da domovi privatnih osnivača raspolažu sa slobodnim kapacitetima pa oni koji imaju

dobru platežnu sposobnost u njima mogu pronaći institucionalni smještaj. Osim navedenog, analizirani podaci u trećem poglavlju sugeriraju da je dosadašnja provedba decentralizacije u segmentu usluga institucionalne skrbi za starije rezultirala djelomičnom privatizacijom i pluralizacijom usluga skrbi za starije, dok nije pozitivno utjecala na izjednačavanje dostupnosti ovog oblika skrbi starijim osobama na cijelom prostoru države. Dakle, isključivo su rasli institucionalni kapaciteti privatnih osnivača bilo osnivanjem ustanova doma za skrb bilo porastom osnivanja obiteljskih domova i pružanja usluga skrbi o starijima u institucijama bez osnivanja doma. S druge strane, kapaciteti decentraliziranih javnih domova su ostali isti kao i prije početka procesa decentralizacije te tako i danas postoje županije koje ne pružaju organizirano institucionalnu skrb svojim građanima u okviru javnih domova.

Iz svega navedenog, uzimajući u obzir provedbu jednog od temeljnih načela socijalne skrbi, a to je načelo jednakosti što bi u konkretnom slučaju značilo osiguranje podjednake dostupnosti institucionalne skrbi za starije osobe neovisno o njihovom mjestu stanovanja i socijalno-ekonomskom statusu, može se iznijeti ocjena da decentralizacija institucionalne skrbi nije unaprijedila implementaciju načela jednakosti u segmentu institucionalne skrbi za starije osobe u Hrvatskoj, nego je djelomično i umanjila implementaciju spomenutog načela u praksi pružanja skrbi za starije osobe u Hrvatskoj. Zorna ilustracija navedene tvrdnje razvidna je kroz pokazanu međusobnu povezanost mjesta stanovanja i dostupnosti institucionalne skrbi za starije osobe kada se pod dostupnošću razmatra i dostupnost kapaciteta i cjenovna pristupačnost o čemu svjedoče prikazani primjeri Virovitičko-podravске i Krapinsko-zagorske županije. Naime, spomenute dvije županije ne samo

da imaju najmanje ukupne raspoložive kapacitete za institucionalnu skrb starijih osoba od svih županija u Hrvatskoj nego su (slika 2.) i ti mali raspoloživi kapaciteti dostupni samo u domovima privatnih osnivača po tržišnim cijenama, što je nerijetko onim starijima osobama iz obitelji slabijeg socio-ekonomskog statusa cjenovno nedostupno. Tako da se konačno može iznijeti ocjena da stanovnici Krapinsko-zagorske i Virovitičko-podravske županije imaju najslabiji pristup uslugama institucionalne skrbi za starije u Hrvatskoj i tim nalazom se u segmentu prava na institucionalnu skrb za starije polazna hipoteza rada »da stupanj ostvarenja socijalnih prava građana Hrvatske u velikom dijelu ovisi o mjestu stanovanja« pokazala točnom.

U četvrtom se poglavlju, koristeći se metodom studije slučaja socijalnih programa četiri grada i dovodeći ih u odnos s razinom siromaštva, pokazalo da građani razvijenih gradova u ovom slučaju Rijeke i Zagreba u kojima je bitno niža razina siromaštva izdvajaju bitno veće iznose u prosjeku za socijalne programe te posljedično tome građani spomenutih gradova uživaju bitno veću razinu i širu lepezu socijalnih prava pokrivenih lokalnim socijalnim programom od građana gradova Virovitice i Županje koji iako bilježe bitno veću razinu siromaštva izdvajaju bitno manje iznose po glavi stanovnika za socijalne programe. Tako samo ako, primjerice, usporedimo umirovljenike s malim mirovinama u gradu Rijeci, oni s mirovinama manjim od 1 400 kuna te u gradu Zagrebu do 1 500 kuna mogu računati s redovitim mjesečnom novčanom pomoći od svojih gradova dok istovremeno siromašnim umirovljenicima Županje i Virovitice takva pomoć nije osigurana od strane njihovih gradova, a zasigurno bi im koristila za poboljšanje njihovog siromašnog umirovljeničkog standarda.

Osim navedenog, grad Zagreb osigurava osobama s invaliditetom koje su ostvarile pravo na osobnu invalidninu redovitu mjesečnu novčanu pomoć od 200 kuna te financira nekoliko timova koje osiguravaju prijevoz, tj. mobilnost osobama s invaliditetom u gradu. Dodano navedenom, grad Zagreb je osnovao i financira redovito djelatnost nekoliko ustanova koje su specijalizirane za rad s osobama s invaliditetom, njihovu rehabilitaciju i/ili obrazovanje djece s poteškoćama (Centar Goljak, Centar za autizam, OŠ Nad Lipom, Mali dom, URIHO, Centar za rehabilitaciju, Centar Silver, suosnivač s RH). Može se iznijeti ocjena da je razina prava i usluga koje grad Zagreb osigurava osobama s invaliditetom bitno veća u usporedbi s pravima osoba s invaliditetom koje gradovi Županja i Virovitice pa i Rijeka ocjenjujući programe za osobe s invaliditetom prema dostupnim podacima iz socijalnih programa navedenih gradova.

Također u segmentu prava obiteljske politike, tj. naknada i usluga za djecu i obitelj Grad Zagreb nudi i financira bitno višu razinu prava od svih gradova iz uzorka. Tako pomoć za novorođenče za prvo dijete u Zagrebu iznosi 1 800 kuna, za drugo dijete 3 600 kuna za treće i svako sljedeće dijete 54 000 kuna bez obzira na socio-ekonomski položaj roditelja. U Virovitici je iznos 500 kuna, dok 1 000-3 000 kuna pomoći za novorođenče mogu dobiti roditelji slabijeg imovinskog stanja U Rijeci pomoć za novorođenče iznosi 1 000 kuna novčane pomoći i 1 000 kuna vrijednosti poklon-bon, u Županji pomoć iznosi 1 000 kuna. Grad Zagreb osigurava besplatne udžbenike za sve osnovnoškolske učenike, dok drugi gradovi isto osiguravaju samo za učenike iz siromašnijih obitelji. Krajem 2016. godine Grad Zagreb je prva jedinica lokalne samouprave koja je uvela institut majke odgajateljice.

Dakle, i iz prethodno navedenih i analiziranih podataka u četvrtom poglavlju jasno se nameće zaključak da građani grada Zagreba u usporedbi s ostalim gradovima iz uzorka ostvaruju najveću razinu socijalnih prava, posebice se mogu istaknuti umirovljenici, osobe s invaliditetom te programi usmjereni na djecu i obitelj, dok s druge strane građani siromašnijih slavonskih gradova, iako bilježe najveće stope siromaštva, za socijalne programe ulažu najmanje iznose po stanovniku po čemu se posebice izdvaja grad Virovitica, a njihovi građani ostvaruju bitno nižu razinu lokalno financiranih socijalnih prava od građana Rijeke i Zagreba. Tako da se u konačnici može ustvrditi da podaci koji su prezentirani i analizirani u četvrtom poglavlju potvrđuju polaznu hipotezu rada koja je glasila »da stupanj ostvarenja socijalnih prava građana Hrvatske u velikom dijelu ovisi o mjestu stanovanja«.

## ZAKLJUČAK

Iz provedene analize može se iznijeti zaključak da, iako je najveći broj prava u sustavu socijalne skrbi u Hrvatskoj i nadalje centraliziran, ipak od prvog zakona o socijalnoj skrbi iz 1997. godine jedinice lokalne i područne samouprave dobivaju sve više ovlasti u području socijalne skrbi te dolazi do postupne decentralizacije sustava socijalne skrbi. Ipak, spomenutu administrativnu i regulatornu decentralizaciju u području socijalne skrbi nije jednakim intenzitetom pratila fiskalna decentralizacija te je takva »parcijalna decentralizacija« u konačnici doprinijela porastu socijalnih nejednakosti u Hrvatskoj. Tako se najveći izazov dosadašnjeg i mogućeg daljnjeg procesa decentralizacije sustava socijalne skrbi nalazi u činjenici da se u Hrvatskoj u razvijenijim sredinama i većim centrima kreiraju i financiraju specifični socijalni

programi, što je posljedica dosadašnjeg procesa decentralizacije u kojem su JLPS dobile ovlasti kojima se odgovara na socijalne potrebe stanovnika, dok s druge strane manje razvijene sredine s većim socijalnim potrebama i istovremeno slabijim fiskalnim kapacitetima i mogućnostima financiranja lokalnih socijalnih programa sve više zaostaju u socijalnom području. Tako uz visoke regionalne ekonomske nejednakosti koje se odražavaju u razlikama u životnom standardu i kupovnoj moći stanovnika hrvatskih županija s vremenom dolazi i do porasta socijalnih nejednakosti među hrvatskim građanima, dok stupanj ostvarenja socijalnih prava počinje sve više ovisiti o mjestu stanovanja što je u suprotnosti s načelom jednakosti koje je jedno od temeljnih načela socijalne države.

Iz svega navedenog, logična temeljna preporuka za nositelje ekonomske i socijalne politike je da se je potrebno odlučiti za a) nastavak započetog decentralizacijskog procesa u području socijalne skrbi s paralelnim procesom fiskalne decentralizacije i reforme javne uprave s ciljem formiranja lokalnih jedinica s dovoljnim fiskalnim i ljudskim kapacitetima za kvalitetno obavljanje njima dodijeljenih javnih funkcija i b) za promišljanje mjera i politika sa centralne razine kojima bi se ovakve rastuće ne samo ekonomske nego i socijalne nejednakosti ublažavale. U tom smislu, bilo bi korisno razmotriti ideju za uspostavljanje načela za osnivanjem svojevrsnog državnog socijalnog fonda za poravnanje putem kojeg bi se onda transferirao određeni iznos sredstava sa centralne razine za ostvarivanje socijalnih programa u manje razvijenim jedinicama područne i lokalne samouprave s ciljem ublažavanja u radu iznesenih rastućih socijalnih nejednakosti i ujednačavanja socijalnih prava građana Republike Hrvatske na cijelom državnom prostoru.

## LITERATURA

- Badun, M. (2017). Financiranje domova za starije i nemoćne u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 24(1), 19-43. <https://doi.org/10.3935/rsp.v24i1.1370>
- Bilić, R. (2012). *Does a Zip code affects one's chances of a getting into higher education? Local and regional inequalities of access to higher education in Croatia* (Master thesis). Central European University, Budapest.
- Burušić J., & Babarović, T. (2007). *Eksperimentalno vanjsko vrednovanje obrazovnih postignuća u osnovnim školama Republike Hrvatske*. Istraživački izvještaj. Institut Društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Burušić, J., Babarović, T., & Marković, N. (2010). Koliko daleko padaju jabuke od stabla? Odnos obrazovnih postignuća djece i obrazovne razine njihovih roditelja. *Društvena istraživanja*, 19(4-5), 709-730. <https://hrcak.srce.hr/60111>
- Centar za razvoj neprofitnih organizacija. (2016). *Socijalna slika Grada Zagreba za 2015. godinu. 'Odgovori na izazove starenja stanovništva'*. Dostupno na <http://www.ceraneo.hr/wp-content/uploads/2016/12/CERANEO-Socijalna-slika-Grada-Zagreba-za-2015.-godinu.pdf>
- Dobrotić, I. (2015). Razvoj i poteškoće sustava skrbi za starije osobe u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja*, 25(1), 21-42. <https://hrcak.srce.hr/157952>
- Đokić, I. et al. (2015). *Analitičke podloge za izradu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske*. Zagreb: Ekonomski institut.
- De Vries, M. S. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *Journal of Political Research*, 38(2), 193-224. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00532>
- Grad Zagreb. Izvještaj o izvršenju proračuna Grada Zagreba za 2015. godinu. Dostupno na <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORACUN%202015/Godisnji%20izvjestaj%20o%20izvršenju%20Proracuna%20Grada%20Zagreba%20za%202015..pdf>
- Grad Zagreb. (2015). *Plan proračuna za 2016. godinu*. Dostupno na <http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/financije/PRORACUN%202016/Proracun%20za%202016..pdf>
- Grad Rijeka. *Socijalni plan grada Rijeke*. Dostupno na <http://www.rijeka.hr/SocijalniProgram>
- Grad Županja. (2016). *Godišnji proračun-izvještaj Proračuna Grada Županje za 2015.godinu*. Dostupno na <http://zupanja.hr/wp-content/uploads/2016/10/Godisnji-izvjestaj-proracuna-za-2015.-godinu-1.pdf>
- Jensen, P. H., & Lolle, H.(2013). The fragmented welfare state: Explaining local variations in services for older people. *Journal of Social Policy*, 42(2), 349-370. <https://doi.org/10.1017/S0047279412001006>
- Johnson, N. (1983). *State & government in Federal Republic of Germany: The executive at work*. Oxford: Pergamon Press.
- Jurlina Alibegović, D. et al. (2010). *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut.
- Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8(1), 95-132. <https://hrcak.srce.hr/135595>
- Lešić Omerović, M. (15. 3. 2016). Županja utrošila 1.568.462,42 kn za socijalni program. Za jednokratne pomoći 459.000 kn. Glas Slavonije. Dostupno na <http://www.glas-slavonije.hr/296149/4/Za-jednokratne-pomoci-459000-kn>
- Matančević, J. (2014). *Obilježja modela kombinirane socijalne politike u pružanju socijalnih usluga u Hrvatskoj* (Doktorska disertacija). Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Ministarstvo socijalne politike i mladih. (2014). *Nacrt Strategije socijalne skrbi za starije osobe 2014-2016. godine*. Zagreb: MSPM. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/pristup-informacijama/programi-strategije-planovi-i-izvjesca/strateski-dokumenti-vlade-rh/ministarstvo-za-demografiju-obitelj-mlade-i-socijalnu-politiku/17700>
- Och, R. (2015). Centralization and decentralization of eldercare policies in Europe. In D. Kutsar & M. Kuronen (Eds.), *Local Welfare Policy Making in European Cities* (pp. 163-179). Berlin: Springer.
- Puljiz, J. (2009). *Čimbenici regionalnog razvoja i regionalnih nejednakosti u Republici Hrvatskoj* (Doktorska disertacija). Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu.

- Steinich, M. (2000). Monitoring and evaluating support to decentralisation: Challenges and dilemmas. *ECDPM Discussion Paper 19*. Maastricht: ECDPM.
- Strmota M. (2017). Stanovništvo 50+ u ulozi pružatelja i primatelja neformalne skrbi u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 24(1), 1-17. <https://doi.org/10.3935/rsp.v24i1.1368>
- Šućur Z., Babić. Z., Urban I., & Baran J. (2016). *Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih, Program Ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj.
- Trydegård, G.-B., & Thorslund, M. (2010). One uniform welfare state or a multitude of welfare municipalities? The evolution of local variation in Swedish elder cares. *Social Policy and Administration*, 44(4), 495-511. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00725.x>
- Vermeulen, W. (2015). *Decentralization of social policy in Netherlands*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Available at <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-background-document-decentralization-social-policy-netherlands.pdf>
- Vijeće Europe. (1985). *Povelja Vijeća Europe o lokalnoj samoupravi*. Strasbourg: Vijeće Europe.
- Žganec, N., Rusac, S., & Laklija, M. (2008). Trendovi u skrbi za osobe starije životne dobi u Republici Hrvatskoj i u zemljama Europske unije. *Revija za socijalnu politiku*, 15(2), 171-188. <https://doi.org/10.3935/rsp.v15i2.743>
- Ustavni sud Republike Hrvatske. (2015). *Ustava Republike Hrvatske* (pročišćeni tekst). Dostupno na <http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20prociscen%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%2015.%20sijecnja%202014.pdf>
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst). *Narodne novine*, br. 19/2013.
- Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, br. 73/1997, 27/2001, 59/2001, 82/2001, 103/2003, 44/2006, 79/2007, 57/2011, 33/2012, 157/2013, 152/2014, 99/2015.

### Summary

## **DECENTRALIZATION OF SOCIAL WELFARE AND SOCIAL INEQUALITY: THE CASE OF CROATIA**

**Zdenko Babić**

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

*High and increasing regional economic inequality with 'partial decentralization' of social welfare system in Croatia resulted in an increase of social inequality among Croatian citizens. The aforementioned processes resulted in a situation in which one of fundamental principles of social welfare and social policy, such as the principle of equality, is being seriously impaired. The result of that is that the realization of social rights of citizens in Croatia is increasingly dependent on the place of residence and socio-economic status. This claim is a central hypothesis of the paper which was demonstrated by analyzing the availability of institutional care for the elderly by county in Croatia and an analysis of local social programs of four selected units of local self-government. The analysis demonstrated a significant level of inter-county disparities in the availability of institutional care for the elderly and the analysis of local social programs has shown that the degree of realization of social rights of Croatian citizens is largely uneven and dependent on the place of residence and socio-economic status. The causes for that situation had come from the unsuccessful policies of harmonization of regional development and partial decentralization of the social welfare system. The final chapter provides specific recommendations for economic and social policy makers with potential positive effects which would decrease social inequality of Croatian citizens in the future.*

**Key words:** social inequality, social rights, decentralization, local social programs.