

Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti

Gojko Bežovan

Siniša Zrinščak

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta

Sveučilište u Zagrebu

Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni članak

UDK: 304:352(497.5)

Primljeno: prosinac 2001.

Za razliku od većine drugih postkomunističkih zemalja, Hrvatska je naslijedila relativno decentralizirani sustav socijalne skrbi. On je uz to, kao integrativan dio socijalističkog sustava vlasti, bio i vrlo birokratiziran. Pod utjecajem rata i drugih specifičnosti hrvatskoga društvenog razvoja, početkom 90-ih godina 20. stoljeća taj sustav postaje izrazito centraliziran i kao takav funkcionira punih deset godina. Istodobno, a ponajviše nakon stupanja na snagu novoga Zakona o socijalnoj skrbi 1998. godine, u gradovima Hrvatske (osobito većima) razvijaju se dodatni (paralelni) programi socijalne skrbi. Početkom 2000. Vlada RH najavljuje a u 2001. godini i započinje s postupnom decentralizacijom sustava socijalne skrbi.

Aktualnu politiku decentralizacije autori razmatraju iz nekoliko kutova. Ona se, ponajprije, smješta unutar aktualne krize socijalne države i razvoja kombiniranog modela socijalne politike. Tu se osobito važnim pokazuje primjena načela supsidijarnosti, tj. njegova nedovoljna recepcija u Hrvatskoj. Potom se detaljno izlažu rezultati istraživanja o socijalnoj politici u gradovima Hrvatske. Prikupljanje podataka provedeno je na osnovi razgovora s odgovornim osobama u gradskim uredima za socijalnu skrb, putem analize socijalnih programa gradova, popunjenih upitnika iz 74 grada, te intervjua s voditeljima ureda za socijalnu skrb u četiri najveća hrvatska grada. Na osnovi ovoga istraživanja raspravlja se o problemima i mogućnostima daljnje decentralizacije sustava socijalne skrbi. Osobito se upozorava na to da decentralizacija mora biti osmišljena kao dio procesa demokratizacije, da mora mobilizirati sve resurse lokalnih sredina, da mora postojati mnogo veća koordinacija između različitih razina vlasti (centralne, regionalne, lokalne) i različitih dionika (državnih, neprofitnih i profitnih), a govori se i opasnostima različite razine socijalnih prava na različitim područjima Hrvatske. Decentralizaciju treba osmisliti i provesti na način da doprinese efikasnosti sustava. Na kraju se analiziraju i najnovija zakonska rješenja kojima se u Hrvatskoj sredinom 2001. godine započelo s postupnom decentralizacijom u području sustava socijalne skrbi.

Ključne riječi: decentralizacija, socijalna politika, lokalne vlasti, Hrvatska.

UVOD

U mnogim studijama o razvoju socijalne politike s pravom se govori o brojnim modernim i pomodnim izrazima koji dominiraju i stručnom literaturom i rječnikom političara i konkretnih društvenih programa i procesa. Jedan od takvih izraza je zasigurno i riječ decentralizacija. Premda je pojam decentralizacije teško jednoznačno definirati, jer postoje različiti tipovi decentralizacije i jer dobiva nova značenja unutar posve različitih političko-ide-

ologijskih opcija, decentralizacija se poima kao jedan od bitnih aspekata aktualnih društvenih procesa. Pri tom je (a što sugerira i postojeća literatura) mogućnosti i izgled decentralizacije potrebno proučavati, uz uvažavanje svih komparativnih svjetskih iskustava, prvenstveno iz perspektive aktualnih procesa konkretnoga društva.

O aktualnom značenju decentralizacije u Hrvatskoj rječito govore i sljedeće činjenice. U Programu rada Vlade RH za razdoblje

2000.-2004. godine navedeno je da će se pokrenuti proces široke decentralizacije te jačanja lokalne i regionalne samouprave, što znači da će se lokalnim samoupravnim jedinicama, napose većim gradovima, omogućiti obavljanje znatno šireg kruga poslova i osigurati viši stupanj samostalnosti u odnosu na središnju vlast i upravu. Međutim, navedeno je i da realizacija projekta vertikalne decentralizacije zahtijeva postupnu preobrazbu teritorijalnog ustroja zemlje, pri čemu će se povezivanjem županija i korekcijom njihovih granica uspostaviti manji broj regionalnih jedinica. Na lokalnoj razini trebao bi se provesti proces okrupnjavanja lokalnih samoupravnih jedinica kako bi se povećao njihov kapacitet i postigao veći stupanj racionalnosti lokalnih struktura (Vlada RH, 2000.:25). U dokumentu Svjetske banke pod naslovom *Croatia. A Policy Agenda for Reform and Growth* (a poznato je da Svjetska banka ima velik utjecaj na oblikovanje političkih strategija u Hrvatskoj), na više se mjesta spominje decentralizacija, a posebno u poglavlju o reformi lokalne uprave i samouprave. Tu se izričito navodi da će veća odgovornost lokalnih uprava promovirati demokratsko društvo, ubrzati gospodarski rast, građanima pružiti mogućnost boljeg izbora, ubrzati i povećati učinkovitost lokalnih političara u rješavanju lokalnih problema te otvoriti mogućnost redefiniranja uloge javnog sektora u osiguranju proizvoda i usluga (World Bank, 2000.:133). Konačno, izmjenama niza zakona iz područja društvenih djelatnosti te Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Vlada RH je od srpnja 2001. godine započela proces decentralizacije koji će se, kako je javno obznanjeno, i dalje postupno razvijati ovisno o specifičnostima pojedinog područja.

Da je provođenje politike decentralizacije kompleksan i neizvjestan proces jasno govore ne samo aktualne javne rasprave o politici decentralizacije već i stručni skupovi i znanstveni tekstovi što u posljednje vrijeme raspravljaju o toj temi, a i iskustva drugih zemalja. Stoga svrha ovog rada, a i projekta na osnovi koga je on nastao, jest aktivno sudjelovanje u procesu decentralizacije u području socijalne politike Hrvatske.¹ Nakon kratkog pregleda relevantnih svjetskih iskustava, želimo ocrtati kon-

tekst unutar koga se zbiva decentralizacija u Hrvatskoj. Za to će nam, uz opis naslijeđene strukture sustava socijalne skrbi, ponajprije poslužiti rezultati empirijskog istraživanja o provođenju socijalnih programa u gradovima Hrvatske, provedenoga krajem 2000. i početkom 2001. godine. U završnom dijelu rada, a na osnovi rezultata ovoga i još nekih empirijskih istraživanja koja su upravo u tijeku, sumarno ćemo ocijeniti probleme i perspektive decentralizacije u sustavu socijalne politike Hrvatske.

KRIZA SOCIJALNE DRŽAVE, RAZVOJ KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE I STRATEGIJE DECENTRALIZACIJE

Dominantni trendovi u socijalnoj politici te model kombinirane socijalne politike

Na osnovi brojnih analiza razvoja socijalne politike može se s pravom zaključiti da je 20. stoljeće ocrtalo puni krug – od samih početaka razvoja prvih socijalnih programa, njihove postupne implementacije i širenja (osobito nakon Drugoga svjetskog rata), doseganja tzv. zlatnog doba socijalne države (70-te i 80-te godine 20. stoljeća), do krize socijalne države koja dobrano uzdrma njezine temelje, premda je evidentan i otpor nekim bitnijim promjenama već ukorijenjenih socijalnih aranžmana. No te su promjene objektivno inducirane i njih potiču neki krucijalni društveni procesi: promjene u strukturi rada i zapošljavanja, promjene u strukturi obitelji i životnim stilovima te demografske promjene. Sve promjene koje se dešavaju krajem 20. stoljeća, a kojima je zajednički nazivnik kriza socijalne države, pokušavaju se paradigmatički opisati zaokretom od *keynesijanske nacionalne socijalne države* ka *schumpeterijanskom postnacionalnom radnom režimu* (Jessop, 1999.:355-356).

Riječ je o zaokretu koji je, ujedno, jako povezan s ideologijskim raspravama o socijalnoj državi krajem 20. stoljeća, tj. s gledanjem kojeg se može nazvati socijalno-pesimističnim. On se temelji na postavkama da socijalna država predstavlja samo nepotreban trošak, da ona podržava ovisničku kulturu te da potkopava

¹ Ovaj je projekt izveden u okviru rada Udruge za razvoj socijalne politike, a financijski je potpomognut od Veleposlanstva Kraljevine Nizozemske u Hrvatskoj. Autori najsrdačnije zahvaljuju na ovoj potpori, bez koje se projekt ne bi mogao realizirati.

društveni moral. Nasuprot ovakvom shvaćanju, mnogi autori jasno pokazuju da je socijalna zaštita produktivan čimbenik, što se jasno vidi kako u području gospodarstva tako i u području cjelokupnoga društvenog razvoja.²

Ideološki rasprave o ulozi socijalne države nezaobilazne su, jer je mnoge argumente teško analizirati bez razumijevanja njihove ideološke osnovice. Ipak, one teško mogu prikriti činjenicu da zaista dolazi do različitih promjena koje se mogu prepoznati u nizu manje ili više različitih oblika.³

1. fleksibilizacija i deinstitucionalizacija radnih aranžmana;

2. privatizacija i decentralizacija niza socijalnih programa (posebice u području obrazovanja, zdravstva i mirovinskog sustava);

3. veća selektivnost i ciljanost u socijalnim programima te smanjivanje troškova kroz zamjenu pasivnih potpora aktivnim programima;

4. smanjenje redistribucije u društvu i povećanje društvene nejednakosti;

5. sve veća ovisnost o tržištu i oslanjanje na nedržavne resurse itd.

Jedan od ključnih načina da se aktivno odgovori na suvremene izazove klasičnim oblicima socijalnih država jest razvoj tzv. kombinirane socijalne politike, čime se nastoje aktivno prevladati slabosti dosadašnjih socijalnih modela, ali ne i dovesti u pitanje samu ideju o što univerzalnijoj socijalnoj zaštiti. Koncept razvoja kombiniranog modela socijalne politike značajnim se dijelom temelji na kritici dominantne uloge države i njezinih ustanova u pružanju socijalnih usluga, a riječ je o tri ključna razloga: državni su socijalni programi birokratizirani, neučinkoviti i neinovativni.

U modelu kombinirane socijalne politike važnu ulogu imaju privatne neprofitne (nevladine) organizacije. Ove su organizacije uvijek postojale i djelovale u suradnji s državnim organizacijama. Svoju misiju uglavnom ostvaruju na lokalnoj razini i uz razvijenu suradnju s lokalnim vlastima. Načelo supsidijarnosti legitimira njihov razvoj, a redovito su iskazivale posebne interese određenih društvenih skupina, te nastojale utjecati na demokratičnost i učinkovitost državnih programa.

Procesi razvoja kombiniranog modela socijalne politike poduprti su i u brojnim raspravama ideološkog karaktera. U tom smislu dugoročno je naročito važna rasprava koja se vodila o konceptu trećega puta (Giddens, 1999.). Primjerice, rasprave o reformama lokalne samouprave u Velikoj Britaniji povezane su s izgradnjom partnerstva s organizacijama civilnog društva. Velika su očekivanja od organizacija civilnog društva i u pružanju različitih usluga (Craig, Manthorpe, 1999.). U Velikoj Britaniji organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u samoorganizaciji korisnika socijalnih usluga. U kontekstu obnovljenog interesa za ulogu zajednice i status građana (*citizenship*), ove organizacije daju legitimitet socijalnoj politici koja se izgrađuje odozdo (Barnes, 1999.).

Ovakav okvir razmišljanja na djelu je u već spomenutoj *Agendi socijalne politike* (European Commission, 2000.). Radi se o programu nove europske socijalne politike što bi se trebao ostvarivati na načelima supsidijarnosti, s naglašenom ulogom neprofitnog sektora. Stoga se i zemljama-kandidatima za članstvo u Europskoj uniji preporuča da omoguće značajniju ulogu neprofitnim organizacijama u pripremi i primjeni različitih programa socijalne politike.

Za nas može biti veoma relevantno iskustvo Mađarske, u kojoj partnerstvo organizacija civilnog društva u području socijalne skrbi s drugim dionicima značajno doprinosi izgradnji socijalnog kapitala (Széman, Horsányi, 2000.). Organizacije civilnog društva u znatnoj mjeri nadopunjavaju državne programe, a dijelom ih i zamjenjuju. U Mađarskoj ove organizacije najviše pružaju usluge starim osobama (75%), a 56% njih pruža pomoć siromašnima. Osim toga, one rješavaju probleme i drugih skupina: djece, mladih, hendikepiranih, osoba s narušenim zdravljem, te obitelji s najrazličitijim problemima. Széman i Horsányi zaključuju da je veća uloga organizacija civilnog društva u području socijalne politike veoma povezana s procesima demokratizacije društva. Slično tvrdi i Puljiz (2000.a:19) kada kaže da je zdravo i produktivno civilno društvo uspješna protuteža državi i tržištu. U tom smislu poželjna je i izvjesna uravnoteženost razvoja svih triju sektora.

² Usp., primjerice, Bergham, Fouarge (1999.) te novi dokument Europske unije *Social Policy Agenda* (European Commission, 2000.).

³ O tome je pisano i u Zrinščak, 2000.

Strategija decentralizacije

O strategiji decentralizacije gotovo je nemoguće govoriti izvan svih već opisanih promjena, odnosno nastojanja razvoja kombinirane socijalne politike. Decentralizacija je, kao što je već rečeno, samo jedan aspekt promjena, ali, s druge strane, i svojevrsan zaštitni znak najbitnijih procesa u razvoju socijalne politike na prijelomu dvaju stoljeća.

Kompleksnost strategije decentralizacije najbolje opisuju teorijske raščlambe što govore o trima različitim načinima poimanja pojma decentralizacije (Pollitt, Birchall and Putman, 1998.)

Prva je razlika između *političke i administrativne decentralizacije*. Kod političke decentralizacije na djelu je decentralizacija (prenosjenje) vlasti na izabrane političke predstavnike, dok je kod administrativne riječ o davanju ovlasti menadžerima ili postavljenim tijelima za upravljanje nekom organizacijom. Druga razlika govori o *kompetitivnoj ili nekompetitivnoj decentralizaciji*. Kompetitivnost se postiže javnim natjecanjem u osiguranju određenih usluga, dok se kod nekompetitivne određenoj ustanovi ili tijelu daje pravo da samo upravlja određenim sredstvima (npr. škola može sama upravljati svojim proračunom). Posljednja razlika govori o *unutarnjoj decentralizaciji ili devoluciji*. Kod unutarnje decentralizacije riječ je o procesima unutar jedne organizacije u kojoj se osnažuje određen broj višerangiranoga osoblja. Devolucija postoji onda kada se vlast daje posebnim, legalno ustanovljenim tijelima.

Ovaj pokušaj raščlambe decentralizacije jasno pokazuje da je u konkretnoj analizi potrebno točno vidjeti o čemu je zapravo riječ. S tim su povezana još dva problema. Prvo je pitanje posljedica decentralizacije, tj. vrlo je teško ocijeniti u kojoj mjeri decentralizacija doprinosi povećanju učinkovitosti, pravičnosti, smanjivanju troškova, većoj demokratskosti, višoj kvaliteti usluga itd. Jasno je da se jednom strategijom decentralizacije teško postižu svi kumulativno očekivani učinci, tj. da neki aspekti decentralizacije ne mogu ostvariti međusobno različita očekivanja. Drugi problem proizlazi iz tradicije i političkog uređenja određene države. Strategije i očekivanja od decentralizacije različite su u federativnim i unitarnim državama.

Stoga nije moguće očekivati iste učinke primjerice od političke decentralizacije u Italiji (primjer davanja većih ovlasti regijama, rasprave o federalizaciji zemlje) i devolucije u Ujedinjenom Kraljevstvu (primjer prebacivanja ovlasti od regionalnih zdravstvenih vlasti na posebno tijelo Nacionalne zdravstvene službe).

Zbog istog je razloga uloga lokalnih vlasti u području socijalnih službi vrlo različita u pojedinim zemljama. Ona primarno ovisi o tome je li riječ o unitarnim i kvaziunitarnim državama (Austrija, Belgija, Njemačka, Italija...), državama u kojima postoji više razina lokalne samouprave (Hrvatska, Danska, Francuska...) ili državama s jednom razinom lokalne samouprave (Bugarska, Češka, Cipar, Finska...) (Council of Europe, 2000.; Puljiz, 2000.b). Ona ovisi i o tome na koju se ulogu misli u području socijalnih usluga. Strateška i konceptualna uloga (određivanje politike i programa, zakonski okvir, minimalni standardi itd.) uglavnom pripada državi, premda neki standardi mogu biti uređeni i na regionalnoj odnosno lokalnoj razini. Funkcionalna ili operativna uloga govori o implementaciji (uspostavljanje socijalne infrastrukture, upravljanje uslugama i sl.), a ona se najčešće odvija na regionalnoj, a posebno lokalnoj razini. Posljednja je organizacijska ili strukturalna uloga koja uključuje koordinaciju ili superviziju aktivnosti, a osnovni joj je cilj ostvarenje propisane razine socijalne zaštite, efikasnosti i ekonomičnosti socijalnih usluga. Ova uloga u pravilu pripada državi (Puljiz, 2000.b).

Brojne analize i rasprave koje govore o decentralizaciji (a najčešće je to u značenju političke decentralizacije) jasno pokazuju da je ujedno riječ o procesu razvoja demokracije odnosno jačanja regionalizacije u Europi, koja procesima europskog povezivanja, ali i procesima globalizacije, dobiva novi zamah. Demokracija je, zapravo, ovdje ključna riječ i na nju se vežu strategije participacije građana, osnaživanja nižih razina vlasti, razvoja novih demokratskijih struktura, novi pristupi izradi i implementaciji političkih programa i sl. O ovome govore brojni skupovi i dokumenti Vijeća Europe, nastali u okviru misije Vijeća za promicanjem demokracije.⁴

Politiku decentralizacije valja sagledavati i povezano s pojmom supsidijarnosti, koji danas

⁴ Usp., primjerice, Council of Europe, 1992.; 1993.a; 1993.b; 1994.a.; 1997.

postaje sve važnijim načelom uređenja društvenog života.

Pojam *supsidijarnosti* mnogi pronalaze kao nosivi princip već u antičkoj filozofiji, premda je kao moderno načelo uređenja društvenog života formuliran u enciklici pape Pija XII. *Quadragesimo anno* 1931. godine, gdje se kaže: "Ostaje ipak u socijalnoj filozofiji čvrsto i nepobitno ono načelo koje se ne može ni ukloniti ni promijeniti: kao što ne valja pojedincima oduzimati i predavati državi one poslove koje oni mogu obavljati na vlastitu odgovornost i vlastitom marljivošću, tako je nepravedno i vrlo škodljivo i za javni poredak opasno davati većemu i višemu društvu one poslove koje mogu izvršiti manje i niže zajednice. Svaka naime društvena ustanova mora po svom pojmu i značenju pomagati udovima društvenog tijela, a ne smije ih nikad ni uništiti ni sasvim prisvojiti. ... Stoga neka državni vladari budu duboko uvjereni u ovo: što bude savršeniji hijerarhijski red među raznim udruženjima, u skladu s načelom 'pripomoćne službe' (supsidijarnosti) to će uspješniji biti autoritet društvene vlasti i to će sretniji i radosniji biti položaj države." (Valković, 1991.:54-55.)

Pojam *supsidijarnosti* ovdje je mišljen iz perspektive organsko-korporativnoga, hijerarhijskog uređenja društva s početka 20. stoljeća, uređenja unutar kojega je Katolička crkva sebi osigurala primjeren prostor autonomnog djelovanja. Ovaj je princip jasnije uobličen i u političko-teritorijalnoj organizaciji nekih država (primjer Njemačke nakon Drugoga svjetskog rata), ali je posebnu važnost dobio krajem 20. stoljeća u dvama dokumentima: prvo, u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine, a drugo, u Ugovoru iz Maastrichta Europske unije iz 1991. godine. U članku 4. st. 3. Povelje kaže se da će se javne ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima, a da će se prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti voditi računa o širini i prirodni zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. Vrlo je slično navedeno i u preambuli Ugovora iz Maastrichta, gdje se kaže da će se odluke donositi što je moguće bliže građanima.⁵ Zapravo, važno je reći da je

princip *supsidijarnosti* postao principom organizacije vlasti u Europskoj uniji, a pritom je potrebno pronaći ravnotežu između različitih razina vlasti te potrebe jačanja kapaciteta društva, odnosno građana i njihovih različitih organizacija u procesu kreiranja i provođenja politike.

Sve analize pokazuju da je princip *supsidijarnosti* načelo koje valja s oprezom primjenjivati i reinterpreirati, ovisno o svakoj konkretnoj situaciji. Riječ je o vodećem načelu, a ne o konkretnom napatku za snalaženje u različitim situacijama, odnosno riječ je o napatku kojeg valja znati konkretno primijeniti. U citiranoj studiji Vijeća Europe čak se kaže da je to politički princip. Stoga su vrlo korisna brojna dublja razjašnjenja principa *supsidijarnosti* koja pomažu njegovoj implementaciji.⁶

U tom smislu Lauc naglašava da načelo *supsidijarnosti* ima tri sastavnice: 1. da ni jedna zajednica ne smije sebi u nadležnost prisvojiti ono što može učiniti sam pojedinac; 2. da manjim društvenim jedinicama ne smiju biti uskraćene mogućnosti i sredstva za ostvarivanje onoga što su kadre one same postići; 3. da veće jedinice moraju uvažiti hijerarhijsku strukturu i pomoći manjim jedinicama u onome za što one nisu sposobne (Lauc, 2000.:77). Slično razumijevanje nalazimo i u Valkovićevoj analizi kada razlikuje *supsidijarnu kompetenciju*, *supsidijarnu asistenciju* i *supsidijarnu redukciju* (Vlaković, 2000.:70). To znači da svaka zajednica i osoba mogu i trebaju činiti ono što je u njihovoj moći (kompetencija). Ako su pak niže razine slabe, tada im treba pružiti pomoć kao samopomoć (asistencija). Konačno, ako pomoć kao samopomoć djeluje, tada intervenciju treba obustaviti (redukcija).

Ovakvim se analizama vrlo jasno pokazuje složenost primjene načela *supsidijarnosti*, ali i korisnost onog tipa analize koji će procijeniti postojanje ne samo formalno navedenog načela *supsidijarnosti* u nekom dokumentu ili unutar neke političke strategije, već i njegova "duha", te pogotovo u pitanju postoji li dovoljan, dinamičan i u svakom pogledu inspirirajući prostor unutar kojega sve niže razine vla-

⁵ Usp., Europska povelja o lokalnoj samoupravi (2001.); Lauc, 2000., Council of Europe, 1994.b.

⁶ "In the area of religion as well as politics, the principle of subsidiarity appears to be at the heart of the present day reflection about the distribution of authority. The problem of subsidiarity's application is not simply a technical one; it refers also to the question of where solidarities are located and what meanings are attached to different levels of authority." (Voyé, 1994.:124)

sti, a posebno pojedinac i njegova obitelj, mogu zadovoljiti prava i potrebe koje im pripadaju kao neotuđive.

**“NOVO VINO I STARE MJEŠINE”:
HRVATSKA SOCIJALNA POLITIKA
POD TERETOM KOMUNISTIČKOG
NASLJEDA, RATA I TRANZICIJE**

Razvoj hrvatske socijalne politike u posljednjih desetak godina nije izgrađivan samo pod neposrednim utjecajem rata i tranzicije već i činjenice da su se radikalni društveni procesi ambivalentno odnosili spram nekih bivših postavki prijašnje organizacije sustava socijalne skrbi i uopće organizacije vlasti. Tako je, primjerice, kreirana paradoksalna situacija da stari komunistički obrasci mišljenja i djelovanja i dalje funkcioniraju, ali pod novim nazivom i novim oblicima, te da se prema naslijeđu komunizma odnosi izrazito i nekritički: uglavnom se, barem načelno, sve odbacivalo bez istinske analize toga nasljeđa. Ovaj paradoks, kreiran na osnovi nagle i brze preobrazbe, bio je zamjetan i u drugim postkomunističkim zemljama. No u području organizacije vlasti postoji jedna bitna razlika. Većina je drugih tranzicijskih zemalja naslijedila izrazito centraliziran sustav, koji se u prvim tranzicijskim godinama nastojao radikalno demokratizirati i decentralizirati. Hrvatska je, nasuprot njima, naslijedila relativno decentraliziran, gotovo fragmentiran sustav, koji je u prvim godinama nove postkomunističke vlasti gotovo u potpunosti centraliziran. No kako taj fragmentirani komunistički sustav nije bio demokratičan i nije razvijao autonomne društvene potencijale, njega je zapravo bilo vrlo lako centralizirati, te tako dolazimo do Pusićeve konstatacije da “slavne tradicije” lokalne samouprave zapravo i nema te da je treba početi graditi iznova (Pusić, 2000.).

Razloge centralizaciji stoga treba tražiti i u ratom izazvanim problemima (okupacija i nefunkcioniranje dijela državnog teritorija, financiranje rata i ratnih stradalnika), te u tipu vlasti kakav se razvijao (elementi autokratskog režima, tj. odgođena demokratizacija i odgođena europska integracija). U području socijalnog sustava to je učinjeno Zakonom o socijalnoj zaštiti iz 1991. i 1993. godine, tj. ukida-

njem bivših samoupravnih interesnih zajednica te prenošenjem njihovih ovlasti i ovlasti bivših općina na centralnu vlast. Sličan trend vidljiv je i u teritorijalnoj organizaciji zemlje, zakonski reguliranoj zakonima iz 1992. i 1997. te nizom amandmana donesenim na te zakone. Ovim je ustrojem Hrvatska podijeljena na 20 županija (plus grad Zagreb kao izdvojena teritorijalna struktura), 122 grada i čak 422 općine. Osim velike fragmentarnosti i malih mogućnosti djelovanja u nejakim i financijski potpuno neautonomnim općinama, javljao se i problem odnosa centralne vlasti spram nižih razina, što je Hrvatsku učinilo čak i slučajem o kojem je raspravljalo i Vijeće Europe.

Provedena analiza ovakvoga teritorijalnog ustroja pokazala je da se mogu izdvojiti četiri osobine statusa lokalnih samoupravnih jedinica u Hrvatskoj (Perko-Šeparović, 2001.):

1. monotipski model lokalnih samoupravnih jedinica, koji ne uzima u obzir njihovu prirodnu raznolikost kao i varijacije u populaciji;
2. enumerativni model određivanja njihovih kompetencija;
3. postojanje mnogih posebnih zakona koji ustavna prava općina i gradova daju natrag centralnoj vlasti;
4. nepostojanje zakonske osnove transferiranja nadležnosti lokalnim samoupravnim jedinicama izvan područja kompetencije propisanog Ustavom.

Konkretni problemi demokratizacije i razvijanja novih modela socijalne države vidljivi su i iz analize selektivnog prihvaćanja samo određenih odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Hrvatska, primjerice, nije prihvatila članke i stavke iz Povelje u kojima se određuje načelo supsidijarnosti, kojima se za jamčuje elastičnost delegiranih ovlasti u prilagodbi lokalnim uvjetima, kojima se navodi da lokalne vlasti moraju biti konzultirane o pitanjima koja se njih izravno tiču itd. (Lauć, 2000.:83). S time je povezan i problem nedostatnog financijskog kapaciteta lokalnih jedinica (Šimović, 2000.)⁷

U području socijalne skrbi centralizacija je možda bila svrhovita u uvjetima duboke (ratne) socijalne krize, ali i takav sustav nije uspio zadovoljiti narasle potrebe sve dok država nije

⁷ O problemima i mogućnostima proširenja djelovanja lokalnih samoupravnih jedinica usp. minucioznu analizu I. Koprića (Koprić, 2000.).

intervenirala *Socijalnim programom* (1993. godine), kojim je zapravo uspostavljena paralelna socijalnozaštitna mreža s već postojećim sustavom socijalne pomoći. Taj je program sadržavao brojne mjere pomoći najsiromašnijem stanovništvu, a u njemu su značajnu ulogu imali Caritas i Crveni križ.

Taj je način socijalne intervencije ukinut 1998. godine stupanjem na snagu novog Zakona o socijalnoj skrbi, kojim su preimenovani neki stari i uvedeni neki novi instituti socijalne intervencije (primjer pomoći za uzdržavanje, osobne invalidnine te pomoći u podmirenju troškova stanovanja). Osim toga, ovim je zakonom uvedena obveza djelomičnoga lokalnog sufinanciranja socijalnih programa (o tome više kasnije u analizi istraživanja), a otvorena je i mogućnost raznim organizacijama civilnog društva da obavljaju djelatnost socijalne skrbi te da posebnim programima dodatno zadovoljavaju socijalne potrebe građana. U zakonu se, iako se to izričito ne navodi, dijelom afirmira i načelo supsidijarnosti.⁸ No kao što je dosadašnja analiza već ustanovila, njegova posvećena i kreativna primjena zahtijeva brojne preduvjete, koji moraju biti ispunjeni unutar političkoga i društvenog razvoja.⁹

SOCIJALNI PROGRAMI U GRADOVIMA HRVATSKE – REZULTATI EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA

Empirijsko istraživanje kojim smo željeli dobiti što potpuniju sliku o najizrazitijim socijalnim problemima u gradovima Hrvatske i načinu rješavanja tih problema, sastojalo se od nekoliko povezanih dijelova. Ponajprije smo obavili razgovore s odgovornim osobama za socijalno područje u gradovima Hrvatske, a potom prikupili i analizirali njihove pisane socijalne programe. Na osnovi prikupljenih informacija sastavili smo i distribuirali anketu te prikupili odgovore iz 74 grada Hrvatske. Na kraju smo proveli i dubinske polustrukturirane

intervjue s voditeljima ureda za socijalnu skrb u četiri najveća grada: Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku.¹⁰

U ovom dijelu rada izložit ćemo najvažnije rezultate ankete, dok ćemo ostale prikupljene spoznaje koristiti u pisanju završnog osvrta.

Slika gradova i socijalnih programa

Premda nismo uspjeli sakupiti odgovore svih gradskih uprava (iz planiranih 122 grada), prikupljena 74 ispunjena anketna upitnika pružaju zadovoljavajuću sliku o gradovima Hrvatske. To se može posebno vidjeti iz tablice 1. Osim toga, od 12 gradova koji su u Hrvatskoj do godine 2001. imali pravo propisati prerez na porez na dohodak, a riječ je o većim gradovima (iznad 40.000 stanovnika) koji imaju i veće mogućnosti financiranja posebnih programa, u našem je uzorku bilo uključeno 11 gradova.

Tablica 1.

Gradovi u uzorku prema broju stanovnika

Broj stanovnika	Broj gradova	Postotak
2.000 – 5.000	7	9,5
5.000 – 10.000	24	32,4
10.000 – 40.000	27	36,5
40.000 – 100.000	9	12,2
više od 100.000	4	5,4
Bez odgovora	3	4,1

Aktivnije sudjelovanje gradova u rješavanju ključnih socijalnih programa najviše je potaknuto određenim događajima vezanima uz dvije godine: 1993. i 1998. Godina 1993. godina je duboke ekonomske i socijalne krize, na koju Vlada RH reagira interventnim *Socijalnim programom*, što je potaknulo mali broj gradova da donesu svoje socijalne programe. Ipak, najveći poticaj dao je Zakon o socijalnoj skrbi koji je stupio na snagu 1. siječnja 1998. godine, jer je tek to godina od kada čak 33 gra-

⁸ U čl. 4. st. 1. Zakona kaže se da je svatko dužan brinuti se za zadovoljavanje svojih životnih potreba i potreba osoba koje je, po zakonu ili po drugoj pravnoj osnovi, dužan uzdržavati. U st. 2. stoji da je svatko svojim radom, prihodima i imovinom dužan pridonositi sprečavanju, otklanjanju ili ublažavanju vlastite socijalne ugroženosti, kao i socijalne ugroženosti članova svoje obitelji, posebice djece i drugih članova obitelji koje se ne mogu sami o sebi brinuti.

⁹ Očito jest da je ovdje riječ o samo jednom i nedovoljnom aspektu supsidijarnosti, pogotovo ako se ova odredba usporedi s cjelokupnim zakonskim rješenjima koja su, zapravo, bila u velikoj suprotnosti s tim načelom.

¹⁰ Autori posebno zahvaljuju svima s kojima su kontaktirali, prije svega na njihovoj dobroj volji da prenesu relevantne informacije, dadu svoje komentare, popune upitnik te aktivno sudjeluju u radu okruglog stola (održanoga 4. svibnja 2001.) na kome su izneseni prvi rezultati ovoga istraživanja.

da iz našeg uzorka redovito donosi svoj socijalni program. Riječ je o prvom pokušaju sustavnijeg rješavanja aktualnih problema, odnosno pokušaju da se razrađenim socijalnim programom definira predviđeno izdvajanje od najmanje 5% vlastitog prihoda, namijenjenoga za podmirenje troškova stanovanja (članci 7. i 34. Zakona), ali i drugih potreba socijalne skrbi.

Opseg i struktura izdvajanja izazivali su u široj, ali i stručnoj javnosti niz komentara. Njihovu opravdanost potvrdilo je i naše istraživanje koje je pokazalo:

- da postoji velika razlika među gradovima u ispunjavanju te obveze (u našem uzorku ima gradova čije izdvajanje za socijalnu skrb iznosi samo 0,36% proračuna grada);

- postoji i velika razlika u realnom iznosu tih izdvajanja (ovdje je riječ o podatku Ministarstva rada i socijalne skrbi da je od ukupno izdvojenih 911 milijuna kuna 1999. godine, samo u Zagrebu potrošeno 800 milijuna kuna);¹¹

- od ukupno izdvojenih sredstava, za Zakonom predviđeno podmirenje troškova stanovanja socijalnougroženih građana troši se manje od petine sredstava (u našem uzorku 18,94%), pri čemu je najveći problem predstavljala činjenica da mnogi socijalnougroženi građani koji bi mogli ostvariti to pravo, nisu imali valjani ugovor o najmu;¹²

- programi koji su financirani tim sredstvima programi su koji se mogu ubrojiti u vrlo široko shvaćenu socijalnu skrb (npr. subvencioniranje školske prehrane) ali u svakom slučaju riječ je o programima koji ne pripadaju Zakonu o socijalnoj skrbi, pa sve do programa koji sa socijalnom skrbi jedva imaju što zajedničkoga (različiti komunalni programi ili pojedine sanitarno-zdravstvene akcije);

- ne postoji mehanizam osiguranja dotoka, odnosno namjenskog korištenja predviđenih sredstava, što znači da u velikom broju slučajeva predviđeni plan socijalne potrošnje nije ostvaren zbog preusmjerenja sredstava na druge programe;

- nema izgrađene javnosti niti se potiče uključenosť šireg kruga dionika koji bi meritorno odlučivali i raspravljali o strukturi, namjeni i izvedbi socijalnih programa.

Usprkos ovim evidentnim problemima izdvajanja za socijalne potrebe, anketa je jasno pokazala svijest o važnosti toga izdvajanja. To se vidi i iz procjene socijalnih problema u gradovima, što je jasno pokazalo važnost ali i ograničenost socijalne intervencije. Lista najvažnijih problema govori da su oni većinom posljedica duboke ekonomske krize i svih kumuliranih tranzicijsko-razvojnih problema, što pojačava važnost mobilizacije svih postojećih resursa u saniranju socijalnih posljedica, ali ujedno pokazuje da se brojni problemi ne mogu riješiti socijalnom intervencijom. To gotovo dramatično ilustriraju i odgovori iz onih gradskih sredina u kojima je nezaposlenost najveća, a gdje su perspektive gospodarskog razvoja i ubrzanog zapošljavanja najmanje. Sumaran opis socijalne situacije, odnosno učestalost navođenja pojedinih socijalnih programa, prikazan je u tablici 2.

Usprkos već navedenom problemu strukture izdvajanja socijalnog proračuna, zanimalo nas je identificiranje programa za koje se izdvojilo najviše sredstva. U ovom slučaju na prvom su mjestu svi programi koji se odnose na djecu, a najčešće je (uz neke programe psihosocijalne podrške djeci) riječ o subvencioniranju troškova prijevoza do škole i prehrane u školi. Na drugom su mjestu već spomenuti troškovi stanovanja, te različite novčane potpore koje se daju socijalno ugroženima. Treće mjesto zauzimaju programi različitih udruga koje djeluju na gradskom području. Na četvrtom mjestu, možda pomalo neočekivano, našla se pučka kuhinja kao sasvim poseban program, koji smo po učestalosti navođenja morali izdvojiti kao posebnu kategoriju, a ne unutar programa udruga koje velikim dijelom vode pučke kuhinje (npr. Caritas ili Crveni križ). To govori o važnosti pučkih kuhinja u olakšavanju svakodnevnoga života najugrože-

¹¹ Podatak preuzet od Puljiza (2000.b:215) Ovdje ipak još valja dodati da jedna druga analiza Ministarstva rada i socijalne skrbi rječitije pokazuje da je najčešće riječ o vrlo nepouzdanim pokazateljima te da je na osnovi dostavljenih podataka gotovo nemoguće točno izračunati koliko se i za što izdvaja. Konfuzija u odlukama o tome što sve ulazi u tzv. "socijalni program" te procjena da je u 1999. godini 540 jedinica lokalne samouprave izdvojilo samo 1,71% svojih sredstava, jasno govori o velikim problemima kako u provođenju zakonske odredbe, tako i u daljnjim mogućnostima kreacije novih socijalnih programa na lokalnim razinama.

¹² Ovaj je problem riješen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, koji više ne traži postojanje valjanog ugovora o najmu kao preduvjetu dodjele pomoći.

Tablica 2.

Učestalost navođenja pojedinih grupa socijalnih problema

Grupe socijalnih problema	Broj gradova u kojima je posebno apostrofiran navedeni problem	Postotak od ukupnog broja analiziranih gradova
Visoka nezaposlenost	45	60,8
Siromaštvo, nezadovoljavajući životni standard	27	36,5
Problem starijih osoba i umirovljenika	26	35,1
Loša gospodarska situacija	22	29,7
Rat i posljedice rata	17	23,0

njih. Na posljednjem su mjestu različiti programi za stradalnike rata, što smo također zbog učestalosti pojavljivanja izdvojili kao zasebnu kategoriju, premda i te programe u velikom broju slučajeva provode udruge proizašle iz Domovinskog rata.

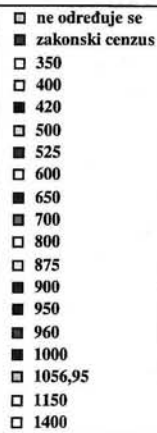
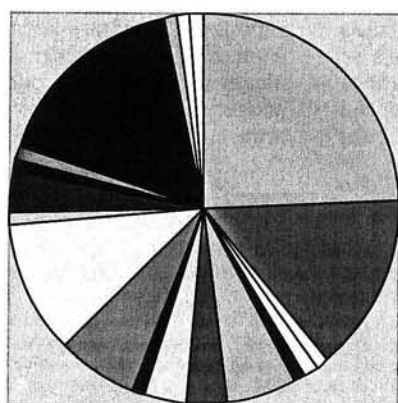
Jedno od neriješenih pitanja provođenja socijalnih programa gradova jest pitanje propisanih kriterija za ostvarivanje određenih prava. Poznato je, naime, da svi centri za socijalnu skrb u Hrvatskoj dodjeljuju određene pomoći prema kriterijima i osnovicama koje su propisane na razini Hrvatske, dok gradovi u provođenju svojih programa nisu vezani ovakvim propisima. Dok, s jedne strane, to govori da gradovi s više financijskih mogućnosti ili s većom socijalnom senzibilnošću mogu s pravom svojim građanima pružiti veću razinu socijalnih prava, s druge strane, ova raznolikost

kriterija i osnovica podvlači pitanje razlika u socijalnim pravima, posebno uočljivih u većim gradovima i njima susjednim manjim gradovima ili općinama koje uopće ne financiraju nikakve socijalne programe.

Najvažnije materijalno pravo u području socijalne skrbi na razini Hrvatske, a koje se dodjeljuje u centrima za socijalnu skrb, jest pomoć za uzdržavanje, koja se utvrđuje u određenom postotku od osnovice, ovisno o uvjetima korisnika ili pojedine obitelji. Osnovica za utvrđivanje pomoći na razini Hrvatske od 1. siječnja 1998. godine iznosi 350 kuna, a taj je iznos od ožujka 2001. godine povećan na 400 kuna. Ova osnovica služi i kao kriterij za druga materijalna prava (npr. doplatak za pomoć i njegu, ili pak osobna invalidnina koja, primjerice, iznosi mjesečno 250% osnovice za osobu koja nema vlastitog prihoda), odnosno kao

Grafikon 1.

Iznos dohodovnog cenzusa u gradovima kao uvjeta za ostvarivanje određenih prava



N = 59

svojevrsan orijentir kod jednokratne pomoći koja se može dodijeliti zbog određenih trenutnih okolnosti u konkretnom potrebnom iznosu, ali ne i u većem od trostrukog iznosa osnove, za što je potrebno prethodno pribaviti suglasnost ministra socijalne skrbi.

U gradovima je slika potpuno drukčija tako da iznos censusa, kao kriterija za određivanje pojedinih prava, varira od 350 pa sve do 1.400 kuna po osobi. To, međutim, ne znači da pojedinac može dobiti ovdje povećani iznos socijalne pomoći, već da u nekim slučajevima može lakše participirati u nekim drugim gradskim socijalnim programima.¹³ Kako to konkretno izgleda, ilustrirat ćemo na primjeru Splita, a na osnovi Programa socijalne skrbi i zdravstvene zaštite grada Splita za 2001. godinu.

Pravo na različite oblike socijalne skrbi i zdravstvene zaštite imaju građani Splita koji ispunjavaju jedan od sljedećih uvjeta: socijalni, uvjet prihoda, te posebni uvjet. Socijalni uvjet ispunjavaju oni građani koji rješenjem Centra za socijalnu skrb Splita imaju pravo na pomoć za uzdržavanje ili neki drugi oblik pomoći. Uvjet prihoda ispunjavaju oni građani koji nemaju mjesečni prihod viši od onog koji je određen gradskim censusom, a koji za 2001. godinu za samca iznosi 1.000 kuna, za dvočlanu 1.600, tročlanu 2.200, za četveročlanu 2.800 kuna, a dalje po još 500 kuna za svakoga novog člana obitelji. Poseban uvjet ispunjavaju članovi obitelji poginuloga ili nestalog branitelja iz Domovinskog rata, te djeca hrvatskoga ratnoga vojnog i civilnog invalida i nezaposlenoga razvojačenog branitelja koji prima novčanu naknadu od Zavoda za zapošljavanje.

Na osnovi ovih kriterija te još nekih dopunskih kriterija za pojedine programe (kada se, primjerice, posebno utvrđuje na koga se program odnosi), građani ostvaruju određena prava u sljedećim potprogramima subvencija i pomoći: poklon novorođenoj djeci nezaposle-

nih roditelja iz socijalno ugroženih obitelji, poklon djeci poginulih branitelja i pripadnika UHVDR-a, subvencija prehrane dojenčadi i male djece, subvencija smještaja i prehrane u jaslicama i dječjim vrtićima za djecu iz socijalno ugroženih obitelji, subvencija marendi u osnovnim školama, subvencija prehrane djece u cjelodnevnom i poludnevnom boravku u osnovnim školama, subvencija školskog pribora i udžbenika za učenike osnovnih škola, subvencija školskih knjiga za polaznike srednjih i viših škola te fakulteta, pomoć u organiziranju ljetovanja djece iz socijalno ugroženih obitelji, subvencija prehrane u pučkoj kuhinji, jednokratne novčane pomoći, subvencija komunalne naknade, struje, vode i najamnine itd. Primjer Splita nije reprezentativan za većinu gradova Hrvatske,¹⁴ ali baš zato dobro pokazuje širinu socijalnih programa, odnosno pitanje razine socijalnih prava u različitim dijelovima Hrvatske. Ovo osobito dolazi do izražaja kod prava koja su materijalne naravi, kao primjerice novčana pomoć umirovljenicima, a koja postavljaju pitanje konzistentnosti pojedinih sustava socijalne sigurnosti.¹⁵

Na osnovi ovih rezultata moguće je govoriti o fenomenu razvoja "lokalne socijalne države"¹⁶ u Hrvatskoj. Razine socijalnih prava u pojedinim gradovima veoma su različite. Ova socijalna prava izrasla su na ideologiji povećanih troškova života u gradu, i teško će ih biti smanjivati.

Ovdje još valja napomenuti da u preko 50% analiziranih gradova samo jedna osoba u poglavarstvu radi na provođenju socijalnog programa, a da u još 26% gradova na ovim poslovima rade samo dvije osobe. Pitanje broja zaposlenih te njihove kompetentnosti ključno je pitanje daljnje povećane uloge lokalnih jedinica u socijalnoj skrbi, odnosno pitanje što u području socijalne skrbi obavljaju gradske uprave a što centri za socijalnu skrb.

¹³ Izuzetak čini direktna isplata pomoći umirovljenicima, kao što je to slučaj u gradu Zagrebu.

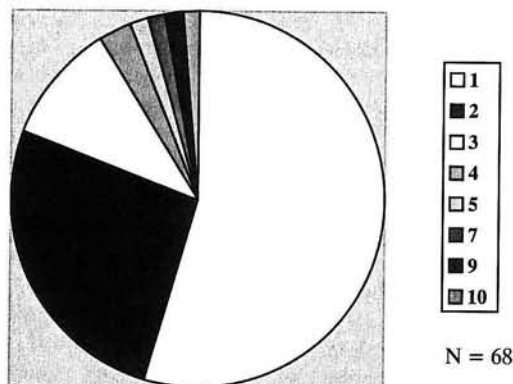
¹⁴ Kao izuzetno pozitivan primjer može se navesti i primjer grada Rijeke, koja već niz godina izrađuje i provodi vrlo kvalitetne programe, ali i nekih drugih (uglavnom većih) gradova.

¹⁵ Ovaj problem, premda iz perspektive mirovinskog sustava, dobro ilustrira Ž. Potočnjak. On u jednom svome recentnom radu pokazuje neusklađenost primanja iz sustava socijalne skrbi (visina iznosa pomoći za uzdržavanje od 400 kn) i prava koja proizlaze iz vrlo visoke razine najniže mirovine, koja zapravo predstavlja značajno socijalno davanje. Od ukupnog broja umirovljenih čak je 20,57% umirovljenika ostvarilo najnižu mirovinu u 2000., a oni su u prosjeku ostvarili čak 55,79% veću mirovinu od one koja bi im pripadala uz primjenu općih propisa o izračunu mirovine (Potočnjak, 2001.).

¹⁶ O pojmu "lokalna socijalna država" više vidjeti u Bönker, Wollmann, 1996.

Grafikon 2.

Broj osoba u poglavarstvu zaduženih za provođenje socijalnog programa



Problemi provođenja programa, suradnja s udrugama te centrima za socijalnu skrb

Činjenica da gradovi dodatnim sredstvima sudjeluju u rješavanju socijalnih problema, od izuzetne je važnosti za ublažavanje socijalnih prilika, ali način tog angažmana prate određeni problemi o kojima u budućoj politici decentralizacije valja voditi računa. Naime, na pitanje koja su tri najveća problema u provođenju socijalnih programa, čak 75% odgovora na prvom mjestu ističe, sasvim očekivano, problem nedostatnih sredstava. Na taj se problem može gledati kao na stalan problem koji će teško ikada biti apsolviran, ali on ipak upućuje da su odvajanja manja od predviđenih 5% za podmirenje troškova stanovanja, odnosno ostale socijalne potrebe u većini gradskih proračuna. To ujedno znači da je važan aspekt provođenja socijalne politike na lokalnim razinama pitanje prioriteta u trošenju sredstava, ali i pitanje demokratizacije stvaranja i provođenja politike.

Premda su ostali problemi u anketi nešto manje navodeni, oni ne zaslužuju i manju pozornost. Riječ je o sljedećim problemima: pitanje provjere zahtjeva, ekipiranost, koordinacija različitih čimbenika te problem subvencije najamnine. Kako smo pitanje ekipiranosti i problem subvencije najamnine (pitanje valjanih ugovora o najmu stana!) već apsolvirali, ovdje želimo kratko komentirati druga dva, usko povezana problema.

Problem provjere zahtjeva svakako je najozbiljniji. Riječ je o tome da svaki zahtjev za dodjelom određene pomoći, odnosno pravom participacije u određenom programu, mora biti provjeren. Iz stručne je literature dohotka, odnosno imovine (*income or means-test*) izaziva mnoge probleme provođenja, a oni su u tranzicijskim hrvatskim okolnostima još pooštreni. Kao prvo, mnogi se gradski uredi suočavaju s problemom valjanosti dokumentacije koja im se podnosi. U mnogo slučajeva oni koji rade na provođenju socijalnih programa ili ne znaju kako bi provjerili dokumentaciju, ili za to nemaju vremena, ili je jednostavno riječ o tome da ne postoje valjani i učinkoviti mehanizmi dokazivanja da, primjerice, netko ima dodatne a neevidentirane prihode. Kako je u Hrvatskoj siva ekonomija ekstremno proširena (procjene govore o udjelu sive ekonomije od 30% do čak 50% BDP-a), te kako nije neobično ponašanje da se svjesno ostvare zapravo nezaslužena prava, posve je jasno da je riječ o teško razrješivom problemu. S druge strane, gradski uredi procjenjuju da ima i dosta onih koji imaju pravo na određena davanja, ali ih ne koriste zbog straha, nelagode ili neznanja. U rješavanju ovih problema veći se dio gradskih uprava oslanja na prethodni postupak provjere proveden u centrima za socijalnu skrb (prema čl. 137. Zakona o socijalnoj skrbi), no to ne čine sve sredine, a problem se javlja i kod dodatne razine prava koja se može ostvariti u gradu ali ne i u centru (a tada se, primjerice, ne primje-

njuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku). Premda se i djelatnici centara susreću sa sličnim problemima, može se ipak ustvrditi da su oni osposobljeniji i iskusniji u provođenju postupka provjere imovnog i ukupnog socijalnog stanja potencijalnog korisnika. Ovdje dolazi do izražaja paralelizam socijalnih programa između autonomnijih gradskih uprava i javnih ustanova (tj. centara za socijalnu skrb) pod nadležnošću Ministarstva za rad i socijalnu skrb. Problemi koji proizlaze iz takvog paralelizma mogli bi se i produbiti politikom decentralizacije, ako se pitanje nadležnosti i podjele poslova ne riješi na drukčiji način.

Kao što je već navedeno, suradnja s centrima samo djelomično rješava ovaj problem. Naime, u donošenju i koncipiranju programa na razini gradova stručnjaci centra sudjeluju u većem dijelu (oko 50% odgovora), odnosno samo djelomično (također 50% odgovora). Kod provođenja programa suradnju iskazuje 45% ispitanih gradova, a u većini se svodi na članstvo pojedinog djelatnika centra u socijalnom vijeću grada. U mnogim je sredinama izraženo i nezadovoljstvo zbog toga što ne postoje stalni (čak ni povremeni) kanali komunikacije između ministarstva nadležnoga za poslove socijalne skrbi i gradskih ureda za socijalnu skrb. Ovaj će problem biti još produbljeniji pri provođenju modela aktivne socijalne politike u kojoj veliku ulogu mora igrati cjelovita procjena te aktivan angažman svakog korisnika socijalne skrbi. Primjera takvog pristupa zadasa gotovo da i nema,¹⁷ a osmišljavanje takvih programa zahtijeva izuzetno dobru koordinaciju različitih čimbenika u lokalnoj sredini.

Pitanje suradnje s udrugama koje djeluju u socijalnom području također je izuzetno važno. Svoj socijalni program znatna većina gradova većim dijelom ostvaruje, tako da financira i udruge koje provode niz vrijednih programa. Broj udruga financiranih od gradova vrlo je različit, a što najviše ovisi o veličini gradova, spremnosti gradskih uprava da ostvare kvalitetnu i dugoročnu suradnju s udrugama, te broju udruga koje djeluju na određenom području. I iz naše je ankete vidljivo da je veći broj udruga koncentriran u najvećim gradovi-

ma, i to ne samo zbog pukoga kvantitativnog efekta nego i činjenice da tu djeluje dovoljan broj stručnjaka koji mogu osmišljavati i voditi programe, pa čak i edukativno djelovati na čelnike gradova u sagledavanju važnosti postojanja nevladine scene na određenom području.

Prema prikupljenim podacima rang udruga koje su dobile najviše sredstava jest sljedeći:

1. Caritas i Crveni križ te različite udruge invalida;
2. udruge proizašle iz Domovinskog rata;
3. udruge umirovljenika;
4. programi socijalne integracije (psihosocijalna pomoć, prevencija nasilja, rješavanje problema ovisnosti i sl.).

Ovaj rang najviše financiranih udruga rječitro svjedoči kako o potrebama koje među njima postoje (npr. potrebe najsiromašnijih koje zadovoljavaju Caritas i Crveni križ), ali i o snazi određenih udruga ili populacije koja traži određenu intervenciju (npr. stradalnika rata i umirovljenika). Mnogi drugi programi socijalne intervencije, ili općenito podizanja kvalitete života, lošije prolaze zbog ograničenih sredstava, ali i zbog pomanjkanja kvalitetnijih programa. U mnogim je sredinama postalo jasno da je u tome najvažnija suradnja s grupom stručnjaka koji su dovoljno osposobljeni da uoče dodatne potrebe i znaju kako ih na kvalitetniji način zadovoljiti.

Ocjena kvalitete programa udruga relativno je dobra (srednja ocjena = 3,48 na skali od 1 do 5), a slična je i ocjena za suradnju centara za socijalnu skrb i udruga (3,4). Ova ocjena pomalo i začuđuje, jer postoje brojni primjeri nezadovoljstva suradnjom između udruga i centara, ali to je očito problem koji zaslužuje dodatnu pozornost. Zanimljivo je i to da gradske uprave većinom smatraju da ne treba poticati osnivanje novih udruga (zapravo, često je prisutan ambivalentan stav zbog postojanja palete udruga koje imaju određene zahtjeve, a koje je teško adekvatno financirati, ili na koje se gleda s određenim nepovjerenjem bez uvida u to da mnoge udruge pomažu u rješavanju evidentnih lokalnih problema). Oni koji su spremni pomoći u osnivanju novih udruga to

¹⁷ Ovdje treba ponovno navesti pozitivan primjer grada Splita u čijem Programu socijalne skrbi i zdravstvene zaštite izričito stoji sljedeće: "Sve radno sposobne osobe koje od Upravnog odjela za socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu ostvare neki oblik novčane pomoći trebaju se, u skladu sa svojim sposobnostima, odazvati na poziv Upravnog odjela i svojim dobrovoljnim radom u bilo kojoj humanitarnoj organizaciji, ustanovi ili radnoj organizaciji doprinijeti zajednici" (str. 22. Programa za 2001. godinu).

žele učiniti dodjelom potrebnih financijskih sredstava, materijalnom, stručnom i drugom pomoći, te pomoći u nalaženju adekvatnog prostora.

Rezultati ovoga, ali i još nekih sličnih istraživanja koje su autori proveli posljednjih nekoliko godina (npr. istraživanje o suradnji gradova i udruga iz 1998. godine) nedvojbeno govore o tome da postoje ozbiljne prepreke razvoju kombinirane socijalne politike unutar čega bi udruge imale dostatne resurse pružanja niza socijalnih usluga. Osim u najvećim gradovima, udruga ima vrlo malo, a njihov kapacitet (posebice kadrovski i financijski) djelovanja u socijalnom području gotovo da je zanemariv.

Pogled u budućnost: decentralizacija i autonomija

Pogled u budućnost koji dominira u gradovima s kraja 2000. i početkom 2001. godine nije svijetao jer (što je vidljivo iz grafikona 4.) dominira pesimistično gledanje. Ovo je gledanje zanimljivo i stoga što se sumnja u povećane mogućnosti gradova u rješavanju socijalnih problema u sljedećih nekoliko godina, a usprkos tada već najavljenom programu decentralizacije. Činjenica jest da u tom trenutku politika decentralizacije nije bila točno definirana i da je u gradskim sredinama, što zbog pomanjkanja informacija a što zbog straha od naraslih potreba koje se neće moći adekvatno financirati postojao zazor spram najavljene decentralizacije. Riječ je o gotovo apsurdnoj situaciji da se određena, sasvim dobrodošla politička inovacija, dočekuje s velikim zazorom. O ovom svjedoče i događaji tijekom cijele 2001. godine, jer još zapravo nije jasno kako će se odvijati svi financijski aspekti započete (a vrlo oprezne i još uvijek ne dalekosežne) decentralizacije. Treba pričekati da se vidi hoće li se ostvariti božajan o tome da i Fond izravnanja neće moći zadovoljiti nedostatna sredstva u određenim sredinama, odnosno koliko će ukupno gradova ostvariti mogućnost uvođenja prireza na porez na dohodak kako bi se mogle isfinancirati dodatne obveze (kao što to već čine mnogi). Pitanje jest koliko su određene

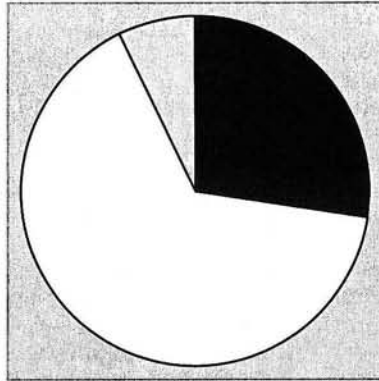
sredine osposobljene da ostvare sredstva iz prihoda koji se sada mogu ubirati u tijelima lokalne samouprave.

Pitanje uređenja izdvajanja na gradskoj razini slijedi ove odgovore. Naime, na pitanje kako bi trebalo biti uređeno izdvajanje za socijalne potrebe na gradskoj razini, većina se u odgovoru opredijelila za postojeće rješenje – tj. da zakonom treba propisati minimalno izdvajanje, a gradovima ostvariti mogućnost dodatnog izdvajanja. Pritom 25% gradova jest za potpunu autonomiju, a samo 7% smatra da zakonom treba regulirati i minimalno i maksimalno izdvajanje. Problem razlika u socijalnim pravima, odnosno mogućih većih razlika u budućnosti, problem je koji se samo djelomice percipira. Naime, tu se većina ponovno zalaže za postojeće rješenje, ali se istodobno u velikom broju slučajeva zaziva oformljenje svojevrsnog fonda solidarnosti (koji je u međuvremenu zaživio u obliku Fonda izravnanja). I ovdje ponovno (kada smo inzistirali da se pitanje autonomije poveže s razinom socijalnih prava) manjina gradova optira za potpunu decentralizaciju (13% ispitanih gradova).

Premda iz uvida u anketu proizlazi da su strah od decentralizacije i optiranje za postojanjem Fonda solidarnosti prisutniji u relativno siromašnijim i manje prosperitetnijim sredinama, našom analizom nismo uspjeli uočiti statistički značajne razlike. Naime, obrada ankete uključivala je i testiranje značajnosti razlika u odgovorima s obzirom na veličinu gradova (5 kategorija) i regionalnu podijeljenost (Sjeverna Hrvatska, Zagrebačka regija, Slavonija, Središnja Hrvatska, Istra i Primorje te Dalmacija). Osim u vrlo malom broju slučajeva, razlike u odgovorima se nisu pokazale statistički značajnima, što znači da niti veličina niti regija igraju značajnu ulogu u ovim pitanjima. Problem vjerojatno proizlazi iz premalog uzorka, ali i iz činjenice da u većini regija možemo pronaći gradove različite razvijenosti. Problem može biti i u tome što zapravo ne postoji neko objektivno mjerilo razvijenosti određene sredine po kojem bi se mogli testirati dobiveni odgovori.

Grafikon 3.

Kako bi trebalo urediti izdvajanje za socijalne potrebe na gradskoj razini?

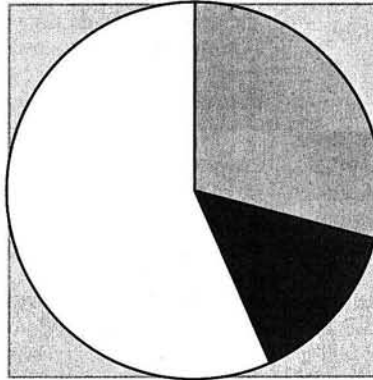


- potpuna autonomija gradova
- zakonom propisano minimalno izdvajanje
- zakonom regulirano minimalno i maksimalno izdvajanje

N = 68

Grafikon 4.

Procjena socijalnih prilika u gradu u sljedećih nekoliko godina

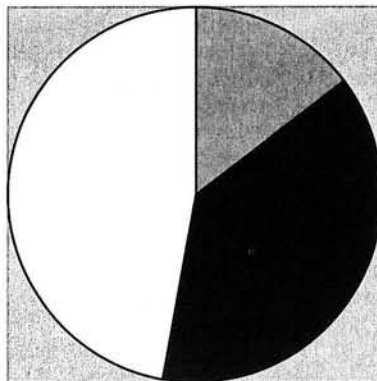


- neće se mijenjati
- bit će bolje
- bit će gore

N = 68

Grafikon 5.

Mogućnosti grada u rješavanju socijalnih prilika u sljedećih nekoliko godina



- veće
- manje
- podjednake

N = 68

SWOT-ANALIZA

Temeljem dosadašnjeg izlaganja te na osnovi ostaloga dostupnoga empirijskog materijala izradili smo SWOT-analizu,¹⁸ kojom smo željeli sumarno procijeniti mogućnosti i domete decentralizacije u Hrvatskoj. Njome se perspektive decentralizacije iskazuju kroz četiri sljedeće odrednice.

Jakosti

– Postoje nemobilizirani lokalni resursi koji bi, dodatnim naporima i suradnjom lokalne samouprave (gradova) i organizacijama civilnog društva, mogli doprinijeti učinkovitosti procesa decentralizacije.

– Donošenje odluka na razini pojavljivanja problema značilo bi jačanje lokalnih zajednica i prenošenje odgovornosti na lokalne dionike.

– Poticanje inicijativa i inovacija na lokalnoj razini trebao bi biti dio programa kojim vlada podupire razvoj civilnog društva.

– Postoje mogućnosti prenošenja dobre prakse u druge sredine.

– Mogućnost učinkovitog planiranja na lokalnim razinama veoma je važna tema koja bi trebala okupiti širi krug dionika.

Slabosti

– Nedostatak ljudskih resursa i osposobljene administracije važno je unutarnje ograničenje razvitku sustava.

– Nedovoljna motivacija zaposlenih i negativna selekcija zaposlenih na lokalnim razinama kreiraju otpore decentralizaciji kao novoj odgovornosti.

– Nedostatak koordinacije i nedovoljna informiranost bitno umanjuju potencijale, tj. ne postoji nikakva sustavna razmjena informacija, odnosno javno mnijenje o ovom području.

– Očita je dominacija drugih sektora nad socijalnim, a s tim je povezan i voluntarizam u trošenju proračunskih sredstava.

Povoljnosti

– Stavovi relevantnih dionika o tome da se može napraviti više za najpotrebitije govore o

mogućnostima koje postoje u okolišu i koje treba iskoristiti.

– Povoljan zakonski i porezni okvir za ne-profitne organizacije promovirao bi programe razvitka kombinirane socijalne politike u kojima bi se moglo računati i s participacijom građana.

– Od ključne bi važnosti trebala biti suradnja s vjerskim organizacijama, prije svega Caritasom, te strukovnim udrugama na lokalnoj razini.

– Pozitivna iskustva dijela socijalnih vijeća u nekim gradovima govore da bi ona mogla postati okvir za mobilizaciju javnoga mnijenja na lokalnoj razini.

– Postoje mogućnosti korištenja inozemnih fondova i tehničke pomoći za razvoj ovoga područja, primjerice, CARDS-program Europske unije.

Prijetnje

– Nepovoljna gospodarska kretanja dovođe do rasta socijalnih problema i ograničenih izvora za njihovo podmirenje.

– Dio jedinica lokalne samouprave ima skromne prihode, odnosno proračune, pa to onda reducira i socijalne programe i vodi daljnjoj regionalizaciji siromaštva u Hrvatskoj.

– Proces demokratizacije na lokalnim razinama još uvijek su dvojbeni, te je s promjenom vlasti na lokalnim razinama moguće očekivati neuvažavanja ranijih postignuća u socijalnom sektoru.

– Ozbiljna prijetnja decentralizaciji socijalnih programa povezana je i s činjenicom da se tu ne radi o prioritetnom području, jer se često fondovi namijenjeni za socijalne programe iskorištavaju u druge svrhe.

NOVI ZAKONSKI OKVIR

Nakon dugih rasprava, te nakon što je ovo istraživanje provedeno i dijelom bilo prezentirano javnosti, u Hrvatskoj je sredinom 2001. godine započeo proces decentralizacije. Rasprave su, nažalost, većinom bile opterećene političkim interesima, odnosno prosudbom o tome koja politička stranka vlada određenom

¹⁸ SWOT-analiza (skraćenica od početnih slova engleskih riječi *strengths, weaknesses, opportunities, threats*) upotrebljava se u strateškom planiranju. Jakosti i slabosti obično se odnose na unutarnje probleme i tretiraju sadašnje stanje, a mogućnosti i prijetnje su vanjske i odnose se na budućnost.

razinom nižih teritorijalnih struktura. Takvoj, vrlo neproduktivnoj atmosferi, doprinijelo je i naglo ukidanje Županijskog doma Hrvatskoga sabora u kome je oporba imala većinu, a zbog čega je u vrlo kratkom vremenskom razdoblju izvršena i druga promjena Ustava.

Rasprave su, ipak, ukazale na primjetan strah od decentralizacije, a možda čak i na strah od preuzimanja povećane odgovornosti. Taj je strah dugo bio i pothranjivan nedostatkom informacija o konkretnim dimenzijama decentralizacije, što je ipak u prvoj polovici 2001. godine bilo ublaženo nizom seminara što su ih organizirali neki vladini resori (npr. u organizaciji Ministarstva rada i socijalne skrbi). No najveći problem projekta decentralizacije proizlazio je iz dvaju pitanja: nepromijenjene teritorijalne strukture države (a u Programu Vlade je bilo napomenuto kako će se prići postupnoj, racionalnijoj i svrsishovitijoj preobrazbi), te neravnomjernog razvoja zemlje, odnosno izrazito nejednakih potencijala razvoja pojedinih dijelova Hrvatske. Pitanje, stoga, glasi: u kojoj mjeri ovakav projekt decentralizacije može biti generator saniranja ovih razlika. Ili, drukčije rečeno: kako ga treba dimenzionirati da ne bi produbio veće razlike, a da bi mogao odigrati funkciju oslobađanja ili poticanja autonomnih potencijala razvoja? Premda na ovo pitanje još uvijek nije odgovoreno, rasprave o decentralizaciji, pa i ovo istraživanje zajedno sa svojim javnim djelovanjem, nesumnjivo su ukazali na značenje ovoga pitanja.

Sve je ovo utjecalo na dinamiku započinjanja projekta decentralizacije. Započeto je vrlo oprezno, što je vidljivo i iz zakonskih rješenja.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave osigurana su sredstva za one funkcije koje su, posebnim zakonima iz oblasti osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi, prenesene u nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. To je učinjeno preraspodjelom zajedničkih poreza između države, županija, gradova i općina. Zakonom je također predviđeno da će se razlika nedostatnih sredstava u pojedinim županijama ili gradovima osigurati iz sredstava Fonda izravnivanja, prema posebnim kriterijima koje utvrđuje Vlada RH. Također je predviđena i mogućnost uvođenja novih lokalnih poreza. Tako, primjerice, županije mogu uvoditi sljedeće vrste

poreza: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre. Novi oblici poreza su, primjerice, porez na nekoristišene poduzetničke nekretnine i porez na neizgrađeno građevinsko zemljište. Županije i gradovi imaju pravo na dodatan udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije, a u području socijalne skrbi za centre za socijalni rad (0,4%) i domove umirovljenika (1,6%). Promijenio se i udio općine, grada i županije u porezu na dobit te u porezu na promet nekretnina.

U području socijalne skrbi decentralizacija je normirana Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi.

Zakonom je, ponajprije, utvrđeno da jedinice lokalne samouprave sudjeluju u financiranju materijalnih troškova centara za socijalnu skrb od 1. srpnja 2001. godine. To znači da se, uz sve ono što se jedinica iz državnog proračuna, u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave (tj. županije) osiguravaju sredstva za: izdatke za materijal (uredski i ostali potrošni materijal); energiju, komunalne i ostale usluge (izdaci za komunikacije, informiranje, službena putovanja, osiguranje i unajmljivanje); tekuće održavanje (prijevoznih sredstava, namještaja i druge opreme i zgrada); financijske izdatke (izdaci za platni promet i bankarske usluge, kamate i ostali financijski izdaci), te ostale nespomenute izdatke (izdaci za reviziju, članarine, pribavljanje stručnog mišljenja i intelektualne usluge te prezentaciju) (čl. 6.a).

Druga bitna izmjena odnosi se na drukčije uređenje izdvajanja za pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Više se ne traži izdvajanje od najmanje 5% proračuna, već se kaže da je jedinica lokalne samouprave (tj. grad i općina) dužna osigurati sredstva za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a jedinica područne (regionalne) samouprave (tj. županija) za podmirenje troškova ogrjeva. Jedinica lokalne samouprave također može (može, a ne mora!!!) osigurati sredstva za osiguranje viših razina prava nego što su utvrđena Zakonom. U Zakonu se preciznije regulira pomoć za podmirenje troškova stanovanja (kriteriji za dodjelu i sl.) te se time ispravljaju neki problemi koji su proizlazili iz prijašnjega zakonskog uređenja.

Značajnu novost predstavlja i drukčiji način imenovanja ravnatelja centara za socijalnu

skrb; njega je prije imenovao ministar, što je bilo posve neprimjereno djelovanju centara u lokalnim sredinama i što je davalo prostora posve političkim kriterijima izbora ravnatelja. Prema novom Zakonu, ravnatelja bira upravno vijeće centra. Ipak je i dalje zadržan velik utjecaj države, jer upravno vijeće čine tri predstavnika osnivača (tj. države), jedan djelatnik centra, kojega predlaže njegovo stručno vijeće, te jedan predstavnik područne (regionalne) samouprave kojega predlaže njezino predstavničko tijelo.

Što se tiče ostalih ustanova, Zakonom je normirano da će se osnivačka prava nad domovima za odrasle osobe (za starije i nemoćne osobe) prenijeti na jedinicu područne (regionalne) samouprave na čijem području ti domovi imaju sjedište, i to s 1. siječnjem 2002. godine, dok ostali domovi socijalne skrbi ostaju pod direktnom nadležnošću centralne vlasti. Ovakvim se rješenjem odustalo od prijašnjega prijedloga¹⁹ da će se domovi za odrasle osobe prenijeti u nadležnost lokalne samouprave što se, vjerojatno zbog heterogene strukture gradskih sredina, učinilo teško izvedivim. Novi "vlasnici" tih domova dužni su od 1. siječnja 2002. godine osigurati sredstva za nastavak djelatnosti doma.

ZAVRŠNI OSVRT

Premda su i ovaj tekst i cjelokupan projekt nesumnjivo pokazali da je decentralizacija socijalne politike dugoročan proces te da kao takav zahtijeva i dodatna istraživanja i dodatan teorijski napor, nesumnjivo je da se već sada mogu formulirati neki vrlo relevantni zaključci.

1. Decentralizacija je dominantan trend u razvoju socijalnih politika razvijenih zemalja. Ovaj koncept preporuča se i tranzicijskim zemljama, unutar njihovih reformskih napora. Međutim, u Hrvatskoj smo suočeni s činjenicom provođenja projekta decentralizacije odozgo. Takav način provođenja decentralizacije može, sasvim suprotno izvornim intencijama, umanjiti lokalne potencijale i pasivizirati ljudske resurse. Stoga je potrebno poduzeti dodatne napore kako bi dio koncepta i energije u ovom projektu došao odozdo. U takvom okviru zagovarano proces postupne decentraliza-

cije, s prepoznatljivom ulogom organizacija civilnog društva u tom procesu.

2. Ciljanim programima obučavanja i obrazovanja potrebno je prevladati problem ograničenja ljudskih resursa i institucionalnih okvira. Stoga je socijalne programe jedinica lokalne samouprave potrebno učiniti što transparentnijima.

3. Potrebno je inicirati što šire javne rasprave kako bi se eventualno došlo do suglasja hoće li u cijeloj zemlji vrijediti ista razina socijalnih prava što ih jamči država, odnosno da li će razlike kojima će doprinositi lokalni programi biti ograničene. Bez regulacije prihvatljive razine razlika u socijalnim pravima postoji opasnost da će se u Hrvatskoj i dalje razvijati već ukorijenjeni koncept "lokalne socijalne države".

4. Kombinirani model socijalne politike, s organizacijama civilnog društva kao važnim dionicima, treba biti glavni čimbenik razvijanja socijalnog kapitala, tj. održivoga socijalnog i gospodarskog razvitka lokalnih zajednica. Zbog toga bi bilo poželjno sklapanje trogodišnjih ugovora s udrugama koje bi pružale socijalne usluge na lokalnoj razini. U ovom okviru naročito se prepoznaje uloga crkvenih, humanitarnih organizacija koje imaju veći ugled i utjecaj u lokalnim zajednicama. Kao važan potencijal prepoznaju se različite strukovne udruge koje mogu doprinijeti legitimnosti socijalnih programa.

5. Potrebno je početi i s evaluacijom socijalnih programa. Subvencije najamnina i troškova stanovanja mogli bi u tome imati prioritet. Valjalo bi uložiti dodatne napore kako bi se evaluirali sustavi provjere u ostvarivanju pojedinih socijalnih prava. Pristupačnost socijalnih usluga korisnicima javlja se kao problem i zato mu valja posvetiti primjerenu pažnju.

6. Treba analizirati što u programima jedinica lokalne samouprave zapravo ne pripada socijalnim programima. Nedefiniranost lokalnih socijalnih programa, prema novim zakonskim rješenjima, ostavlja lokalnim zajednicama mogućnost razvijanja inovativnih i lokalnoj sredini primjerenih programa. Međutim, dosadašnja je praksa pokazala da takva mogućnost većinom ostaje neiskorištenom.

7. Socijalna vijeća mogla bi imati puno veću ulogu, a u suradnji s medijima mogla bi

¹⁹ O tome vidjeti: Prijedlog Zakona iz veljače 2001. godine.

pomoći u izgradnji javnog mnijenja o socijalnim problemima u lokalnim zajednicama.

8. Kao središnji problem i poticaj za daljnja istraživanja postavlja se pitanje kako izgraditi učinkovitu institucionalnu infrastrukturu s jednom (decentraliziranom) ustanovom (u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave) koja, u suradnji s državom – vladom i drugim dionicima, može adekvatno odgovoriti suvremenim socijalnim, gospodarskim i političkim zahtjevima?

LITERATURA

- Albert, M. (1995.) *Kapitalizam protiv kapitalizma*. Zagreb: Školska knjiga.
- Barnes, M. (1999.) Users as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare, *Social Policy and Administration* 33(1):73-90.
- Bartlett, W., Roberts, J. A., Le Grand, J. (1998.) *A Revolution in Social Policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. Bristol: The Policy Press.
- Bergham, J. & Fouarge, D. (1999.) Socijalna zaštita kao produktivan čimbenik, *Revija za socijalnu politiku* 6(1):65-82.
- Bežovan, G. (1995.) Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike, *Revija za socijalnu politiku* 2(3):195-213.
- Bežovan, G. (1996.) Privatni neprofitni sektor i razvoj socijalnog režima u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4):299-331.
- Bežovan, G. (1999.) Zaklade i njihova uloga u modernom društvu, u: G. Bežovan (ur.) *Zaklade: djelatnosti i osnivanje*. Zagreb: Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- Bönker, F., Wollmann, H. (1996.) Incrementalism and Reform Waves: the Case of Social Service Reform in the Federal Republic of Germany, *Journal of European Public Policy* 3:441-460.
- Council of Europe (1992.) *Decentralisation and the strengthening of local self-government*. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Council of Europe (1993.a) *Conference on the European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg: Council of Europe Press
- Council of Europe (1993.b) *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*. Strasbourg: Council of Europe Press
- Council of Europe (1994.a) *Definitions and limits of the principle of subsidiarity*. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Council of Europe (1994.b) *Participation by citizens-consumers in the management of local public services*. Strasbourg: Council of Europe Press
- Council of Europe (1997.) *The use of performance indicators in local public services*. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Council of Europe (2000.) *Conference of European ministers responsible for local government – The role of local authorities in the field of local social services, Basic report*. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Craig, G., Manthorpe, J. (1999.) Unequal Partners? Local Government reorganization and the Welfare Sector, *Social Policy and Administration* 33(1):55-72.
- European Foundations for the Improvement of Living and Working Conditions (1990.) *Public services: Working for the Consumer*. Dublin: Loughlinstown House.
- European Foundations for the Improvement of Living and Working Conditions (1993.) *Local Community Action and Social Policy: A Discussion Document*. Luxembourg.
- European Commission (2000.) *Social Policy Agenda*. Luxembourg. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (2000.), u: *Izbor međunarodnih ugovora Vijeća Europe*. Zagreb: RRiF-plus.
- Evers, A. (1991.) Introduction, in: Kraan, R. J., et al., *Care for Elderly: Significant Innovations in three European Countries*. Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, Colorado: Westview Press.
- Giddens, A. (1999.) *The Role of the Third Sector in the Third Way*. Focus, CAF, Paper no. 2.
- Jessop, B. (1999.) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scales and Modes of Coordination, *Social Policy & Administration* 33(4):348-359.
- Johnson, N. (1991.) Welfare Pluralism: Opportunities and Risks, in: Evers, A., Svetlik, I. (eds.) *New Welfare Mixes for Elderly*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Koprić, I. (2000.) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa, *Hrvatska javna uprava* 2(3):391-436.

- Lazar, H. and Stoyko, P. (1998.) The future of the welfare state, *International Social Security Review* 51(3):3-36.
- Lauc, Z. (2000.) Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – *de lege ferenda*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50(1-2):65-87.
- Ministarstvo rada i socijalne skrbi (2001.) *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi*. Zagreb.
- Perko-Šeparović, I. (2001.) *The Reform of Local Self-Government in Croatia*. Zagreb: Croatian Law Centre. (Neobjavljen interni materijal.)
- Politt, C., Birchall J., Putnam, K. (1998.) *Decentralising Public Service Management*. London: MacMillan Ltd.
- Potočnjak, Ž. (2001.) Najniža mirovina, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51(3-4):557-586.
- Puljiz, V. (2000.a) Civilno društvo u svijetu i u Hrvatskoj, u: Baloban, S. (2000.) *Izazovi civilnog društva u Hrvatskoj*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Puljiz, V. (2000.b) Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć, *Hrvatska javna uprava* 2(2): 189-222.
- Pusić, E. (2000.) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: prilog raspravi, *Hrvatska javna uprava* 2(2): 347-352.
- Szeman, Z., Horsanyi, L. (2000.) *Caught in the Net in Hungary: Partnership in Local Welfare Policy*. Budapest: Institute of Sociology of Hungarian Academy of Sciences – Nonprofit Research Group.
- Šimović, J. (2000.) Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica, *Hrvatska javna uprava* 2(2):259-282.
- Valković, M. (1991.) *Socijalni dokumenti Crkve. Sto godina katoličkoga socijalnog nauka*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Valković, M. (2000.) Civilno društvo – izazov za državu i Crkvu, u: Baloban, S. (2000.) *Izazovi ci- vilnog društva u Hrvatskoj*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine, *Narodne novine* 75, 29. 8. 2001.
- Vlada RH (2000.) *Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, 8. 2. 2000.
- Voyé, L. (1994.) Unification, Catholicism and the Principle of Subsidiarity, in: Fulton, J., Gee, P. (eds.) *Religion in Contemporary Europe*. Lampeter, Dyfed, Wales: The Edwin Mellen Press, Ltd.
- World Bank (2000.) *Croatia. Policy Agenda for Reform and Growth*.
- Zakon o socijalnoj skrbi* (1999.) Zagreb: Narodne novine (2. izdanje).
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave*, *Narodne novine* 59, 30. 6. 2001.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi*, *Narodne novine* 59, 30. 6. 2001.
- Zrinščak, S. (2000.) Skile i haribde socijalne sigurnosti, *Revija za socijalnu politiku* 7(3-4):229-243.

Empirijski materijal:

- popunjene i statistički obrađene ankete 74 grada;
- socijalni programi 14 gradova;
- transkripti razgovora sa zaposlenima u gradskim i županijskim uredima za socijalnu skrb;
- transkripti intervjua s pročelnicima ureda za socijalnu skrb u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku;
- transkript rasprave vođene na okruglom stolu o prvim rezultatima našega istraživanja, vođene 4. 5. 2001. godine.

Summary

POSSIBILITIES OF DECENTRALISATION IN SOCIAL POLICY AND OF THE NEW ROLE OF LOCAL AUTHORITIES

Gojko Bežovan, Siniša Zrinščak

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

Contrary to most other post-communist countries, Croatia inherited a relatively decentralised social care system. In addition to that, as an integrated part of the socialist system it was also highly bureaucratic. Under the influence of war and other specific features of the Croatian social development in the beginning of 1990s, that system became highly centralised and has functioned as such for ten years. At the same time, especially after the new Social Care Act of 1998 came into force, additional (parallel) social care systems were developing in Croatian towns (particularly in larger ones). In the beginning

of 2000, the Government of the Republic of Croatia started a gradual decentralisation of the social care system.

Authors are considering the actual decentralisation policy from several viewpoints. It is primarily situated within the actual crisis of welfare state and development of welfare mix. The application of the subsidiarity principle proves to of special importance i.e. its insufficient reception in Croatia. The results of the social policy research in Croatian cities are presented in detail. Data compilation was conducted on the basis of interviews with responsible persons in municipal social care offices, analyses of social programmes of towns, filled out surveys (74 towns) and interviews with social care department supervisor in four largest Croatian towns. Based on this research, the problems and possibilities of further decentralisation are discussed. Special attention is drawn to the fact that decentralisation must be structured as a part of the democratisation process, that it must mobilise all resources of local communities, that a far greater co-ordination should exist between different levels of government (central, regional, local) and various participants (state, non-profit and profit). The dangers of different levels of social rights in various regions of Croatia are mentioned. Decentralisation should be structured and conducted in such a manner so that it contributed to the system efficiency. In the end, the most recent legal solutions by which the gradual decentralisation in the social care area began in Croatia in the middle of 2001 are analysed.

Key words: decentralisation, social policy, local authorities, Croatia.