

## SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI RAD U HRVATSKOJ

**Vlado Puljiz**Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar socijalnog rada

Priopćenje sa znanstvenog skupa

UDK 36+304(497.13)

Primljeno: prosinac, 1997

*Rad govori o socijalnoj politici i socijalnom radu u Hrvatskoj. Opisuju se osnovni trendovi socijalne politike u svijetu s obzirom na to da svijet na nas značajno utječe i sve će više utjecati. Ipak, najviše pažnje poklonjeno je onome što se danas događa na socijalnom planu Hrvatske, socijalnoj situaciji te odgovoru države i sustava sigurnosti na nju. Također se opisuju pripreme reformi glavnih sustava socijalne sigurnosti, socijalne skrbi i slično.*

Socijalna je politika djelatnost, prije svega državna djelatnost, koja se sastoji u preraspodjeli nacionalnog dohotka s ciljem rješavanja socijalnih rizika kao što su bolest, starost, nezaposlenost, invalidnost, smrt hranitelja, potpora obitelji. Zatim, to je djelatnost koja teži ujednačavanju životnih uvjeta ljudi i konačno, socijalna politika ima cilj podupirati, pomagati, rješavati probleme ranjivih socijalnih grupa, tj. onih koji se nalaze u najtežem položaju. Prema tome, socijalna politika vrlo je opsežna djelatnost države kojoj pomažu razne organizacije - humanitarne, privatne, neprofitne i slično.

Važnost socijalne politike može se ilustrirati podatkom da danas razvijene socijalne države, kao što su recimo skandinavske, pa i glavne europske države, troše na socijalne namjene, tj. putem sekundarne preraspodjele nacionalnog dohotka, između 1/4 i 1/3 bruto nacionalnog dohotka radi rješavanja socijalnih problema, prevladavanja socijalnih rizika i zbrinjavanja siromašne populacije. Dakle, danas ogromna sredstva iz nacionalnih dohodaka idu u socijalnu sferu.

U javnosti se dosta koristi jedan termin srodan socijalnoj politici, ali koji ipak nešto drugo znači. Radi se o terminu socijalna država. Uobičajeno je da se pozivamo na Hrvatsku kao socijalnu državu. Uostalom tako je zapisano u Ustavu. O tome veoma često slušamo tijekom saborskih rasprava o socijalnim temama. Ljudi se često pozivaju na socijalnu državu kao neku, rekao bih, panaceju, kao lijek koji će sve riješiti. Pritom se katkad zaboravlja da ona pretežnim dijelom ovisi o gospodarskoj situaciji. Mi ćemo otprilike na sljedeći način definirati socijalnu državu: to je ona država koja na sebe preuzima jamstva za temeljnu materijalnu dobit i socijalnu sigurnost svojih građana. Drugim riječima, ona država koja ne preuzima takva jamstva za egzistenciju i sigurnost svojih građana ne bi se mogla nazvati socijalnom državom. Danas gotovo sve razvijene države, naročito europske, u svoje ustave stavljaju tu sintagmu o socijalnoj državi. Nijemci u sličnom smislu koriste sintagmu socijalno tržište, dakle tržište koje mora biti socijalizirano, što u prvi mah zvuči malo kontradiktorno. Nitko se danas ne usudi, bar na razini eksplicitnosti, odreći ove dimenzije suvremene države koja joj daje epitet "socijalna".

Recimo nešto o socijalnom radu. Znam da će kolegica Ajduković u svom izlaganju o tome puno bolje i detaljnije govoriti. Ipak, navest ćemo definiciju socijalnog rada koju

koristi Vijeće Europe, a koja je dobra, objašnjavajuća definicija. Ona glasi otprilike ovako: socijalni je rad specifična profesionalna djelatnost koja pridonosi uzajamnoj adaptaciji pojedinaca, obitelji, ljudskih skupina i socijalne okoline, a u kojoj ljudi razvijaju samopostovanje i samoodgovornost. Drugim rječima, u socijalnom radu treba se oslanjati na potencijale pojedinaca, društvenih skupina i društvene zajednice. Iz te se definicije vidi koliko je danas djelatnost socijalnog rada kompleksna. Prema tome, ako netko želi biti socijalni radnik, onda treba upoznati čovjeka, treba upoznati primarne i sekundarne skupine u kojima on živi, treba upoznati njegovu društvenu zajednicu, državu i njene institucije. Tek je tada tom pojedincu moguće kompetentno pomoći, odnosno moguće ga je uputiti da sam sebi pomogne. Stoga je i studij socijalnog rada kompleksan i multidisciplinaran.

Postavlja se pitanje: kakvo je značenje socijalnog rada i socijalne politike u suvremenom svijetu? Pedesetih godina trebalo se boriti s tzv. doktrinom socijalnog automatizma, prema kojoj industrijalizacija i gospodarski rast sami po sebi rješavaju socijalne probleme. Međutim, vrlo brzo se shvatilo da to nije dobra postavka. Bogata društva poput onih zapadnih, u jednom su razdoblju, naročito šezdesetih godina, imala iluziju da je blizu kraj socijalnim problemima. Postoji iz tog doba knjiga glasovitog ekonomista Kenetha Galbraitha koja se zove *Društvo obilja*. Galbraith je otprilike ovako napisao: "U američkom društvu obilja preostali su samo otoci siromaštva koje treba prevladati." Čak je i američki predsjednik Johnson svoj poznati program *Veliko društvo (Great Society)* intonirao u smislu vođenja posljednje borbe protiv siromaštva u američkom društvu. Kao što danas znamo, siromaštvo ipak nije pobijeđeno, čak štoviše sedamdesetih i osamdesetih godina ono se vratilo na velika vrata. Danas u svijetu imamo posla s vrlo visokom nezaposlenošću, siromaštvom, a također i s isključenošću.

Termin "isključenost" u posljednje se vrijeme učestalo rabi i označava pojavu neuključivanja u društvo nekih ljudskih skupina i pojedinaca. Oni ostaju izvan društva ili se iz njega na neki način isključuju. To su ljudi koji su dugo nezaposleni, mladi koji su napustili školu i neke druge marginalne socijalne skupine. Oni često odbacuju središnje vrijednosti društva, pa se postavlja problem njihovog uključivanja u smislu preuzimanja nekih odgovornosti, odigravanja nekih korisnih društvenih uloga, priznavanja vrijednosti društva u kojem žive. Uistinu se radi o velikom problemu suvremenog svijeta. Da je problem isključenosti poprimio značajne razmjere, svjedoči činjenica da je 1995. godine u Kopenhagenu održan prvi Svjetski summit o socijalnom razvoju na kojem su bili mnogi šefovi država; a bio je i naš predsjednik. SAD nije zastupao predsjednik Clinton nego potpredsjednik Gore. Kod nas je taj sastanak ostao u sjeni izvještaja o razgovorima predsjednika Tuđmana o nekim drugim problemima važnim za rješavanje naše ratne situacije. Summit u Kopenhagenu imao je naslov: *Siromaštvo, nezaposlenost i isključenost*. Njegova je Deklaracija poučna i za nas kao i za sve one zemlje koje se danas susreću s pogoršanjem socijalne situacije. Sudeći po tome, socijalna politika i socijalni rad ostat će veoma značajne djelatnosti. Prema pouzdanim predviđanjima proizvodne će djelatnosti postupno opadati, jer u gospodarstvu napreduje automatizacija i informatizacija. Nedavno je objavljen podatak da Njemačka danas može proizvesti istu količinu dobara s upola manje zaposlenih radnika nego 1970. godine. Pojavljuje se fenomen nesigurne zaposlenosti, povremene i parcijalne zaposlenosti. Mnogi ljudi kao da nemaju stabilno mjesto u društvu. Čini se kao da su suvišni. Cijelo suvremeno društvo nalazi se pred ogromnim izazovom

kako se postaviti prema svim tim novim problemima koji proizlaze iz promjena u načinu proizvodnje a odražavaju se na socijalnu sferu.

Danas se jako puno govori o globalizaciji. Naročito je mnogo knjiga napisano o globalizaciji u ekonomiji. To znači da se svijet sve više povezuje komunikacijski, informacijski, kulturno, putem tržišta, putem cirkuliranja novca preko državnih granica. Procjenjuje se da danas novac svijetom cirkulira desetak puta brže od kretanja dobara. Nitko više ne može kontrolirati tokove novca kao ni druge oblike globalizacijskog povezivanja. Na djelu je i globalizacija socijalne politike. Spominjem to stoga što je kod nas utjecaj globalizacije i svjetskih institucija vrlo velik, mada se o njemu malo govori. Globalizacija na poseban način utječe i na socijalni rad. Sve je više međunarodnih normi socijalne politike. U tom smislu treba upozoriti na međunarodne, nadnacionalne dokumente koje su zemlje-potpisnice obvezne primjenjivati. Navest ćemo jedan primjer. Hrvatska je nedavno postala članica Vijeća Europe. Naša je zemlja prihvatila Konvenciju o ljudskim pravima i mora primjenjivati odredbe te Konvencije. Hrvatska je tako u pogledu ostvarivanja ljudskih prava podložna Europskom sudu za ljudska prava. Isto tako, Hrvatska će uskoro usvojiti Europsku socijalnu povelju koja sadrži cijeli niz odredbi obvezatnih za države-potpisnice. Mi smo na našem studiju nedavno preveli Europsku socijalnu povelju. Preveli smo i novu verziju te povelje, tzv. Revidiranu socijalnu povelju, koja je objavljena u časopisu "Revija za socijalnu politiku". Nedavno je već Ministarstvo rada i socijalne skrbi formiralo jednu radnu grupu s ciljem identificiranja sukladnosti i razlika naših pravnih normi iz socijalne oblasti s Europskom socijalnom poveljom prije njenog usvajanja. Prilikom usvajanja Europske socijalne povelje moći ćemo izabrati neke članke koji će tada za nas postati obvezni. Pojava nadnacionalnog faktora, nadnacionalnih dokumenata kojima se morate podrediti, važna je u ovo vrijeme jačanja europskih i svjetskih integracija.

Treba podsjetiti da postoje mnoge svjetske institucije koje su ekonomske prirode, kao npr. Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, koje pojedinim državama daju savjete u pogledu organiziranja mirovinskog sustava, zdravstvenog sustava, socijalne skrbi, sustava potpore obitelji itd. Prema tome i takve institucije utječu na socijalnu politiku i socijalni rad. U časopisu "Revija za socijalnu politiku" povremeno objavljujemo dokumente Svjetske banke koji se odnose na Hrvatsku. Iz tih dokumenata se vidi dokle te institucije, kao Svjetska banka, idu u svojim savjetima. Držimo da ti savjeti vrlo često nisu primjereni, da ne odgovaraju našem kontekstu. Uostalom, u mnogim, naročito postsocijalističkim, malim zemljama, kao što su baltičke zemlje, pa Poljska, Češka, Mađarska, Slovenija, Svjetska banka predlaže i podupire uvođenje određenog modela mirovinskog sustava. Nama također predlažu jedan model mirovinskog sustava. Čini se da je Hrvatska u tom pogledu zauzela oprezniji položaj nego što su to uradile neke druge zemlje. Zato idemo nešto sporije s usvajanjem novog mirovinskog sustava, što držimo dobrim. Prema tome, na primjeru mirovinske reforme osvjedočili smo se u globalni pritisak, koji je veoma djelatan i prema kojem se moramo odnositi s dužnom pažnjom, te ga kompetentno razmotriti. Bob Deacon, britanski profesor socijalne politike koji je bio kod nas, a držao je predavanje i u Ministarstvu rada i socijalne skrbi i, uzgred rečeno, najbolji je poznavalac postsocijalističkih socijalnih politika, rekao nam je jednom prilikom: "Morate imati intelektualno pripremljen odgovor na prijedloge Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, inače ćete dospjeti u inferioran položaj." Ovime želimo reći koliko je naša situacija komplicirana. Ona je i iznutra i izvana determinirana s više faktora, pa treba mnogo znanja i umještosti da se

pronađe dobra socijalna politika, da obrazujemo dobre socijalne radnike i da adekvatno rješavamo socijalne probleme koji se u različitim oblicima pojavljuju u našem društvu.

Sada ćemo nešto reći o hrvatskoj socijalnoj situaciji i hrvatskoj socijalnoj politici. Poznato je da je hrvatska socijalna situacija determinirana s dva osnovna čimbenika. Jedan je rat, a drugi tranzicija. Posljedice rata za Hrvatsku su katastrofalne. O tome su podaci dobro poznati a odnose se na poginule, nestale, ranjene, velik broj prognanika i izbjeglica. Godine 1992. imali smo 700 000 prognanika i izbjeglica. Ogromna su ratna razaranja i nastale materijalne štete (oko 27 mlrd. dolara). Rat je velik broj ljudi izbacio iz njihove životne kolotečine, iz njihovog radnog angažmana. S druge strane, na socijalnu je situaciju djelovala tranzicija, a posebno pretvorba i privatizacija društvenog vlasništva. Pretvorba i privatizacija su se odvijale u vrlo teškim ratnim ili poratnim okolnostima. Bio je to jedan, rekao bih, nužan proces, ali koji je u svojevrsnom proturječju sa socijalnom kohezijom koja je postignuta u ratu. Iz toga danas proizlaze neki problemi u Hrvatskoj. Naime, privatizacija je proces u kojem se nužno događa socijalno raslojavanje. Rat je, međutim, situacija u kojoj se postiže velika socijalna kohezija, ljudi se bore za isti cilj, donekle zanemaruju svoju individualnu poziciju, na socijalnoj i vrijednosnoj razini stvari postaju pojednostavljene. Ovdje nećemo govoriti o tome je li se mogla izbjeći pretvorba i privatizacija i kakva je ova ostvarena. Vjerojatno je pritom napravljeno dosta pogrešaka. U svakom slučaju, privatizacija je izazvala veliko socijalno raslojavanje, mnogo je ljudi ostalo bez posla. U tom smislu zanimljiva je jedna ocjena proizišla iz proučavanja novih vlasnika u Hrvatskoj. Zaključak je da su ti novi vlasnici dobrim dijelom ljudi koji nisu stvaraoci dobara, nego su skloni mešetarenju s dobrima, poduzećima, radnim mjestima. Možda se razlika između stvaraoca i mešetara među novim vlasnicima može najbolje prepoznati s obzirom na zapošljavanje. Naime, onaj poslodavac koji zapošljava radnike, koji ih ne otpušta - taj nešto stvara, povećava nacionalna dobra, ostvaruje kreativnu ekspanziju, dok onaj koji samom privatizacijom stječe i premeće imovinu, ali ne zapošljava nove ljude, pripada ovoj drugoj kategoriji.

Rat i tranzicija izazvali su veliko pomjeranje ljudi i mnogi od njih, kao što smo rekli, izbačeni su iz svojih životnih kolotečina. Zato se naša mlada država našla pred golemim problemom kako zbrinuti sve te brojne ugrožene ljude. Bez obzira na sve zamjerke, držim da je Hrvatska položila veliki ispit u ratu i da se na neki način na socijalnom planu pripremila za mirnodopske uvjete. Pritom su centri za socijalni rad, kao i socijalni radnici, odigrali vrlo značajnu ulogu. Ta uloga u javnosti možda nije dovoljno zapažena, nego je ostala u sjeni. To je donekle i naš grijeh, bolje rečeno grijeh profesionalnih udruga socijalnih radnika koje su se trebale boriti za veću prisutnost u javnosti kao što su to radili npr. liječnici i psiholozi.

Osnovni problem pred kojim se danas nalazimo može se sažeti u sljedećim kratkim pitanjima: što s nezaposlenima, što sa stradalnicima rata, kako ih vratiti u život, kako ih integrirati u društvo? Jedan dio ljudi koji su radili i koji su ostali bez posla nekako se smjestio u sustave socijalne sigurnosti. To prije svega znači u mirovinski sustav, zdravstveni sustav i u sustav socijalne skrbi. Međutim, pod velikim pritiskom novih korisnika ti su sustavi popustili, oslabili, u njima je došlo do financijske i koncepcijske krize. Mi zato sada imamo velike probleme, prije svega u mirovinskom i zdravstvenom sustavu. Riječ je jednostavno o tome da se broj onih koji rade i plaćaju doprinose, pa tako popunjavaju socijalne fondove (to su prije svega zaposleni), drastično smanjio u odnosu na broj onih koji su korisnici glavnih socijalnih usluga. Radi ilustracije navest ćemo podatak za mirovinski sustav.

Krajem osamdesetih godina u Hrvatskoj je odnos onih koji su bili zaposleni i umirovljenika bio 3:1. Međutim, danas je taj odnos 1.7:1. Zahvaljujući opadanju zaposlenosti cijeli je sustav socijalne sigurnosti došao u ozbiljnu krizu upravo zbog nedostatka financijskih sredstava. U takvoj situaciji u Hrvatskoj se pripremaju značajne socijalne reforme. Priprema se reforma mirovinskog sustava. Prva zdravstvena reforma već je izvršena a u pripremi je druga. Uskoro će biti usvojen novi program zapošljavanja, a najavljen je i Zakon o obitelji. Kod svega toga je ključno da će znatan broj korisnika iz velikih sustava socijalne sigurnosti, prije svega iz mirovinskog sustava, sudeći na temelju prijedloga novog mirovinskog zakona, prijeći u sustav socijalne skrbi. Podsjećam npr. da će se zaštitni dodatak na mirovine ostvarivati u sustavu socijalne skrbi. Slično će biti s pomoći i njegom u kući. Uslijed toga će porasti značenje socijalne skrbi kao i odgovornost ljudi koji u tom sustavu rade. Stoga će kompetencija socijalnih radnika još više doći do izražaja.

U zemljama koje su nama bliske i s kojima se rado uspoređujemo, a radi se o zemljama tzv. Višeogradske grupe (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska), za socijalnu skrb se troši tri-četiri puta više sredstava nego u Hrvatskoj. Treba stoga očekivati da će naš sustav socijalne skrbi znatno porasti u opsegu te postati kompleksniji. Dogodit će se to i zbog primjene principa supsidijarnosti, zbog privatnih institucija koje će se pojaviti u socijalnoj domeni. Ukratko, socijalna će skrb postati opsežan i složen socijalni sustav koji će zahtijevati veliku kompetenciju i angažman.

Zato se mi na Studiju socijalnog rada nastojimo pripremiti za tu novu etapu koja je pred hrvatskim društvom i hrvatskim socijalnim radom. Nastojat ćemo uvesti nove i više oblike studiranja, kako bismo pripremili stručnjake za složene probleme i povećanu odgovornost koja stoji pred hrvatskim sustavom socijalne skrbi i socijalnim radom.

## LITERATURA:

1. Bežovan, G. (1995) Svjetski summit o socijalnom razvoju. **Revija za socijalnu politku**, 1/1995, 95-100.
2. CERANEO (1996) **Europska socijalna povelja**. Zagreb.
3. Deacon, B. (1995) Nadnacionalne agencije i socijalna politika postsocijalističkih zemalja. **Revija za socijalnu politiku**, 4/1995, 281-295.
4. **Hrvatska kao socijalna država - zadanosti i usmjerenja**. (1997) Zagreb: CID.
5. Puljiz, V. (1994) Socijalni razvoj Republike Hrvatske. **Revija za socijalnu politiku**. 3/1994, 283-289.
6. Puljiz, V. (1997) **Socijalne reforme Zapada**. Zagreb: RSP.

*Summary**SOCIAL POLICY AND SOCIAL WORK IN CROATIA**Vlado Puljiz*

*In this article social policy and social work in Croatia have been discussed. The basic world-wide trends of social policy are described since the world is influencing us and further will. The emphasis is given to the happenings at social level in Croatia, to social situation and state social security response to it. Preparations for the reform of the social and health systems are described.*