

## SOCIJALNI RAD U KONTEKSTU NOVOG ZAKONA O SOCIJALNOJ SKRBI

**Ana Balaband**

Ministarstvo rada i socijalne skrbi

Priopćenje sa znanstvenog skupa

UDK 364:340.130.53

Primljeno: prosinac, 1997.

*U radu su opisane neke od novina koje donosi Zakon o socijalnoj skrbi. Kao prvo, naglašena je specifična odgovornost i značaj socijalnih radnika u njegovom provođenju. Također su naglašene mogućnosti koje ovaj Zakon pruža udrugama i pojedincima u obnašanju usluga socijalne skrbi te značaj suradnje centara socijalne skrbi sa humanitarnim i drugim udrugama.*

Velika odgovornosti stoji pred cijelim sustavom socijalne skrbi, pred novim Zakonom kojeg smo donijeli i čiju primjenu očekujemo, a to znači onda i pred svima nama, prije svih pred socijalnim radnicima, koji smo stup te djelatnosti. U kontaktima s vama posljednjih dana, pa i prije, u razdoblju od donošenja Zakona o socijalnoj skrbi, znam da ste vrlo zainteresirani za niz pitanja koja su njime regulirana. Znam da vas jako zanima i pitanje organizacije službi i Centara, itd. U tom ću vas smislu malo razočarati, jer ću govoriti upravo o socijalnom radu u novom Zakonu i o tome što se od struke očekuje u primjeni novog propisa. O ostalim sadržajima možemo razgovarati kasnije u raspravi, ako bude vremena. Međutim, s obzirom na temu i značaj ovog skupa naglasak je ipak na onome što se od struke u novom propisu očekuje. Kao jedan od istaknutijih članova Radne skupine za izradu novog Zakona (što sam, moram reći, doživjela na neki način kao vlastito priznanje ali i kao priznanje struke) mogu reći da nikada dosad u izradi propisa koji su se donosili na ovom području, nije u toj mjeri bio prisutan socijalni rad, odnosno netko tko predstavlja struku - pa to smatram velikim pomakom. Upravo je stoga to veća odgovornost: kako ugraditi struku u nove propise i dati joj mjesto koje se od nje očekuje? Sjećate se starog zakona koji je na puno mjesta spominjao socijalni rad. Ali kad smo ga u praksi provodili, bilo ga je vrlo teško valorizirati na pravi način. Novi Zakon o socijalnoj skrbi, kao što ste vjerojatno imali prilike vidjeti, ne spominje često socijalni rad, ali vjerujte mi da je više nego ikada utkan u norme i da se upravo stručno djelovanje traži više nego ikada. Uspjeh provedbe ovog Zakona, koji je u odnosu na dosadašnju regulativu u ovom području potpuno drugačiji, u vrlo velikoj mjeri ovisi upravo o tome koliko ćemo zajedničkim snagama uspjeti djelovati na novi način.

Dosad se o proteklom ratnom razdoblju i ulozi socijalnih radnika dosta toga reklo. Iako je njihov doprinos ublažavanju trauma bio velik, moram reći da je ta situacija stručni rad u centrima za socijalnu skrb u rješavanju redovnih socijalnih problema stavila u drugi plan. Mi smo ipak u tom razdoblju, birajući prioritete u datim okolnostima, pružajući novčane pomoći da bi ljudi uspjeti preživjeti, zanemarili, zapostavili ili se u manjoj mjeri (iz sasvim objektivnih razloga) bavili problemima koji su također posljedica rata i problema u gospodarskom životu, a koji sada sve više dolaze do izražaja. Oni u nekim sredinama buknu, u nekima su još pritajeni, ali su sasvim sigurno prisutni: od nasilja u

obitelji, alkoholizma do sasvim nove pojave posttraumatskih stresova. A oni nisu zahvatili samo sudionike Domovinskog rata i ljude koji su bili neposredno izloženi patnji i živjeli u područjima u kojima su se vodile ratne operacije, nego i sve druge obitelji koje su indirektno bile zahvaćene ratom, jer su imale u ratu članove obitelji ili su zbrinjavale prognanike. Postoji, dakle, čitav niz socijalnih problema, o ovisnostima da ne govorimo. Ne radi se samo o povećanju maloljetničke delinkvencije nego problemu agresivnijeg ponašanja u sve mlađim dobnim skupinama. Dakle, pojavljuje se patologija kojoj mi kao struka moramo biti dorasli odgovoriti na pravi način. Što Zakon o socijalnoj skrbi donosi i gdje to očekuje najveću ulogu i najveću zadaću socijalnog rada i socijalnih radnika? Već ste imali prilike vidjeti da su u ovaj Zakon ugrađena dva nova prava od kojih se jedno zove *savjetovanje*, a drugo se zove *pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća*. Naravno da se radi o sadržajima koje je vrlo teško propisom do kraja definirati. Međutim, zakonodavac je ilustrativno ipak dao naznaku onoga što se u tom području očekuje. Očekuje se da će socijalni radnici pomagati obiteljima u novim okolnostima, dakle da će im biti pri ruci kad budu kreirali vođenje vlastitog kućanstva u novim okolnostima, primjerice kada se radi o udovici koja je ostala bez prihoda ili bez jedinog člana podrške u obitelji, kojoj se ruši struktura dosadašnje obitelji i stvara neka nova, a nju pojedinac ponekad može a ponekad ne može sam prevladati. Govori se i o pomoći u rješavanju odgojnih problema vezanih i preventivno i kurativno, kad se već pojavi problem u odgoju ili ponašanju djeteta. Spominje se čitav niz drugih situacija a svima je zajedničko da se od socijalnog radnika očekuje da svaku onu osobu koja mu se pojavi u centru za socijalnu skrb sagleda kao osobu, da sagleda sve raspoložive resurse koji vladaju u njenoj obitelji i u lokalnoj sredini u kojoj ta obitelj živi, te da promisli što se sve može učiniti da bi se riješio problem, iako se osoba možda pojavila samo stoga što je ostala bez prihoda. Ostati bez osnovnih prihoda, a vidimo da je broj materijalno ugroženih osoba i obitelji sve veći, uvijek sa sobom nosi i neke druge probleme, a na struci je da ih prepozna, da pomogne čovjeku da ih prevlada u datoj situaciji i da vidi sve one resurse kojima se toj obitelji može pomoći. To traži prije svega educiranost, dodatnu educiranost mogla bih reći, onih djelatnika koji su već zaposleni, a traži i od Studija da u promišljanju programa vodi računa o svim tim okolnostima i da nove generacije pripremi za taj drugačiji odnos prema čovjeku. Ljudi se međusobno razlikuju, oni dolaze zbog nekih problema koje im je lakše i jednostavnije izgovoriti, ali se iza toga krije cijela paleta sasvim drugačijih sadržaja koje je ponekad moguće riješiti puno jednostavnije. Ponekad i teže. Ali za to zaista moramo svi biti spremni. Propisivanjem tih dvaju prava željeli smo i u Zakonu naglasiti tu drugačiju ulogu, iako propis (ja to uvijek naglašavam i mislim da to kao socijalni radnik koji se bavio izradom propisa mogu reći) uvijek treba doživljavati kao instrument, kao pomoćni instrument koji određenim pravima i mjerama daje mogućnost da nešto više poduzmemo, a to i jest naša zadaća, naša struka: sagledati čovjeka, vidjeti njegove resurse, osposobiti ga da sam prevlada određene situacije u kojima se našao. A mnogi od takvih ljudi u tim su se okolnostima našli samo trenutačno.

Nadalje, kad se govori o pomoći propisanoj novim zakonom, upozoravam na sasvim nov pristup u određivanju novčane pomoći. Dosadašnji sustav bio je reguliran čitavim nizom pomoći (znate sve probleme koji su s tim bili vezani - ja na to ne bih gubila vrijeme). Pomoć za uzdržavanje, koja je sada jedan od načina materijalnog pomaganja materijalno nezbrinutih pojedinaca i obitelji, ima u sebi u najvećoj mjeri ugrađen princip *supsidijarnosti*. Primjetila sam u razgovorima s kolegama da ga neki dosta teško prihvaćaju. Što on zapravo

znači? On znači da svaki pojedinac i svaka obitelj treba prvo vlastitim snagama riješiti problem u kojem jest, treba iskoristiti sve materijalne, financijske i imovinske resurse koje posjeduje, a tek onda može ostvariti pomoć od države. Polazeći upravo od tog principa, odredbe u kojima je regulirana ta pomoć naglašavaju ulogu, odgovornost ali i moć socijalnih radnika (pa ću o tome nešto više reći). Te odredbe daju mogućnost socijalnom radniku da praćenjem materijalnih prilika određene obitelji odluči da li ta obitelj može ili ne može i nadalje ostvarivati novčanu pomoć. Dakle, prateći materijalne prilike te obitelji, vi možete sutra, primjenjujući propis, reći odgovorno: osoba ta i ta ili obitelj ta i ta, nema pravo iz tih i tih razloga na pomoć koja je ovdje propisana, bez obzira na neke druge uvjete koje ona možda ispunjava. Moram reći da se oko ovog rješenja vodila dosta velika rasprava. Rasprava se vodila zbog toga što takvo rješenje s jedne strane u velikoj mjeri može riješiti sve one probleme na koje su centri ukazivali i zbog kojih im se u najvećoj mjeri dosad prigovaralo, a to je da pomoć ostvaruje netko tko je ne treba. Naime, vi svi znate da u ovim gospodarskim okolnostima u kojima ljudi koji rade ne dobivaju prihode, a broj nezaposlenih i broj onih s malim приходima je velik. Neki od njih (veći broj njih) ostvaruje prihode iz nekih sasvim drugih, trenutačno neuhvatljivih izvora. Znači da postoji siva ekonomija, crno tržište i sve ono što je karakteristično za ovakvo prelazno razdoblje. Stoga su u životu moguće svakakve okolnosti. Ovo rješenje koje je dato Zakonom omogućava da se eliminiraju oni koji pomoć ne trebaju dobiti. Međutim, ono što je izuzetno značajno, na što treba ukazati i što ću ponavljati svakom prilikom kojom mogu, je ogromna odgovornost ove djelatnosti jer postoji mogućnost zloupotrebe službe. Dakle, s druge strane postoji pitanje odgovornosti da se ne pogriješi tamo gdje se ne smije pogriješiti. Mnogi ljudi stvarno u ovom trenutku žive samo od onog što dobivaju iz centara za socijalnu skrb. Zbog toga ponavljam: taj dio propisa daje i odgovornost i moć. Ja sam, međutim, čvrsto uvjeren da stručnjaci koji su završili Studij socijalnog rada, svi oni koji su uz to dodatno educirani, a mi smo imali dosta veliki broj edukacija, mogu odgovorno obavljati taj posao i odgovorno se s njim nositi, i da će pogreška biti manje nego dosad.

Kad se nadalje govori o ovlastima koje su date socijalnim radnicima, moram reći da se promjena u odnosu na dosadašnje stanje sastoji u tome da se izbor udomiteljskih obitelji prepušta centrima za socijalnu skrb. Dakle, ne postoje propisi, niti će oni biti podzakonski ili slično određeni, koji će reći što to mora ispunjavati obitelj udomitelja u pogledu prostora i drugih uvjeta. Propisani su uvjeti koje mora ispunjavati udomitelj kao osoba, jer smo željeli zaštititi svaku osobu koja bude smještena u takvoj obitelji. Međutim, smatramo da su socijalni radnici sasvim dorasli tome da dolaskom u jednu obitelj vide da li u njoj postoje prostorni uvjeti za brigu o djetetu, invalidnoj osobi ili starom čovjeku. Dosta se često dosad govorilo da imamo udomiteljskih obitelji koje ne odgovaraju (iako su standardi bili propisani) ni minimumu zahtjeva koje bi trebalo ispunjavati da se osigura pravilan razvoj, odgoj i odrastanje, posebice kad su u pitanju djeca. Bilo je prigovora i pritužbi i o starim osobama. Dakle, iako je sve bilo propisano, u praksi je bilo dosta propusta. Ja se iskreno nadam da će sljedeći Zakon o socijalnoj skrbi biti donesen u novim okolnostima i znatnije decentraliziran, ali ovo je sasvim sigurno jedna od onih stvari koja je već sada dostupnija i bliža centru za socijalnu skrb i koja mu daje i odgovornost da ocijeni udomiteljsku obitelj, te da u situaciji kada je ta ocjena negativna nešto i poduzme.

Značajna novina uvedena je i u odredbe kojima se propisuje postupak ostvarenja prava iz sustava socijalne skrbi, a kojom se željelo utjecati na stručni rad. Zakonom je,

naime, propisano da se tijekom postupka za ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi mora izraditi plan postupanja, utvrditi svrha koja se njime želi postići, te poduzeti radnje kojima se osobu u nepovoljnom stanju osposobljava za brigu o sebi i članovima obitelji.

Obveznom izradom plana postupanja želi se "prisiliti" stručne djelatnike da razmišljaju o svakom pojedincu koji se našao u nevolji, o specifičnostima situacije u kojoj se nalazi, o njegovim osobnim svojstvima, obiteljskim i drugim prilikama. Želi se također postići da stručni djelatnik surađuje s osobom koja treba pomoć, te da se primijene ona rješenja problema koja je dotična osoba u stanju provesti. Dakle, i na taj se način želi nametnuti individualni pristup svakoj pojedinoj osobi i obitelji.

Ako se povežu sve odredbe koje se u primjeni pojedinih prava odnose na stručni rad, odnosno kojima se daje mogućnost slobodnog postupanja socijalnom radniku, može se zaključiti da novi Zakon o socijalnoj skrbi dosljedno želi da se korisnika socijalne skrbi ne promatra kao zbroj prihoda i broja članova kućanstva, nego kao osobu sa svim njenim osobnostima koje ga razlikuju od drugog korisnika i koje stoga traže i različito postupanje stručnih radnika.

Polazeći od toga da se socijalni rad potvrdio kao struka dugogodišnjim postojanjem Studija (evo danas mu je 25 godina), obrazovali su se takvi stručnjaci kojima treba dati mogućnost da otvaraju i neka druga područja svog djelovanja, a ne samo ona koja su vezana za državnu službu. Ovaj je Zakon, mislim, stvarno značajna prekretnica u tom pogledu, jer kao što daje mogućnost svim udrugama i svim jedinicama lokalne uprave da se bave socijalnom skrbi, daje je i pojedincima, fizičkim osobama. A ja pretpostavljam da će pri osnivanju ustanova socijalne skrbi pod propisanim uvjetima na prvom mjestu ipak biti stručni ljudi. Mislim da je to vrlo značajna mogućnost u kojoj struka može potvrditi sebe na sasvim nov način. Novi je Zakon omogućio i obavljanje profesije samostalnim radom: obavljanje pomoći i njege u kući i savjetovanje. Očekujemo da će se socijalni radnici, vjerojatno više pojavljivati kao organizatori i rukovodioci djelatnosti pružanja pomoći i njege u kući. Međutim, kad se radi o drugom segmentu, a to je mogućnost osnivanja savjetovaništa, očekujemo da će se pojaviti u znatno većoj mjeri ta vrsta institucija i da će se i kroz nju na nov način afirmirati struka i socijalni rad. Očekujemo da će se na taj način prostor djelovanja, koji je sad ipak sužen, znatno proširiti i dati veće mogućnosti socijalnim radnicima.

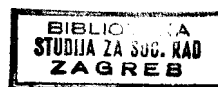
Značajnu novinu (da ne govorimo samo o onome što se novim zakonom od struke očekuje) predstavlja, po prvi puta u zakon ugrađena, mogućnost napredovanja tijekom zaposlenja. Dakle, propisani su određeni uvjeti pod kojima tijekom svog radnog vijeka stručnjaci zaposleni u službama socijalne skrbi mogu napredovati u položaj mentora, odnosno u položaj savjetnika, što će im naravno omogućiti i bolji materijalni položaj. U svakom slučaju, formalno postoji mogućnost, a to je, koliko ja znam, ipak jedan korak naprijed. Pritom bih samo htjela reći da pojam mentor ne treba vezati ni za pripravnika u centru za socijalnu skrb ili ustanovi, ni za provođenje pripravničke prakse. To je naprosto jedna pozicija u napredovanju, za koju nismo uspjeli smisliti bolji naslov te smo prenijeli rješenje koje je imala prosvjeta i tako prihvatili naslove *mentor* i *savjetnik*. Oni samo označuju višu poziciju u položajnom zvanju.

Također moram reći da u dijelu koji se odnosi na stručne radnike u službama socijalne skrbi stoji nekoliko odredbi koje se odnose na primjenu pravila struke (kad se takve odredbe napišu u zakonu, one imaju više formalnu naznaku i teško je reći kako njih zapravo provesti

i što one u provedbi znače). Njihovim sadržajem se od stručnih radnika traži da svoje poslove obavljaju po pravilima struke uz poštivanje osobnosti korisnika, njegovog dostojanstva i nepovredivosti osobnog života. Dakle, to je jedna deklaratorna norma. Međutim, mislim da bi se u vezi s tom normom, barem u našoj struci, trebali pozabaviti u udruzi socijalnih radnika. Iako nije bilo mnogo takvih situacija, ipak treba reći da se ponekad dogodi da pojedinci (da li zbog okolnosti, da li zbog nečeg drugog) dovedu u pitanje i etičnost struke. Mislim da je bolje da struka sama o tome govori i da to sama riješi. Ako budemo govorili o udruzi i sadržaju njegovog djelovanja, onda je pitanje etike jedno od ključnih pitanja. Mi se bavimo ljudima i tu treba griješiti što manje, barem ne griješiti u onom dijelu koje je pitanje čistog ophođenja, pitanje pristupa čovjeku. Moram reći kako smo mi u Ministarstvu, uz sve druge poslove, naprosto zasipani predstavkama, pritužbama građana, itd., i da ponekad uistinu ima situacija gdje je formalno obavljeno s ljudima sve što treba, ali čovjek traži i ljudski pristup. On traži da se s njim ophodi kao s pojedincem, da pred sobom vidite Mirjanu s njenim problemima, a ne broj u nizu, jer smo danas u gužvi. To je pojednostavljen primjer, ali mislim da struka mora naći snage i razgovarati o tim problemima.

Nadam se da će u pitanju statusa struke, udruge i nekim drugim problemima, za koje mislim da su ključni za daljnje djelovanje i afirmaciju struke, imati priliku kasnije reći više. Svi mi smatramo da nismo na pravi i dovoljan način iskoristili ono što je djelatnost u proteklom razdoblju dala, ali po mom mišljenju to ovisi o svima nama, najviše i prije svega. Ja bih još samo podvukla da je novi zakon uistinu velika prekretnica zbog odnosa prema korisniku i zbog rješenja kojima se otvaraju nove mogućnosti, koja u daleko većoj mjeri uključuju nevladine resurse, jedinice lokalne uprave, humanitarne organizacije, različite udruge, pri čemu smatram da je jako značajno da centri za socijalnu skrb vide svoje mjesto i da shvate da je postojanje svih tih udruga njima samo pomoć i rasterećenje, a ne konkurencija. Htjela bih reći i to da uspješnost provedbe zakona ovisi, s jedne strane, i o tome kako ćemo svi skupa djelovati, a s druge strane u dosta velikoj mjeri i o Studiju i pripremi novih generacija za promijenjene okolnosti. Ako smijem reći, tu ipak postoji još prostora za suradnju Ministarstva i Studija. Mislim da moramo kraj svega napraviti dodatni napor i te mlade ljude u većoj mjeri pripremiti za ono što oni neposredno moraju početi raditi. Oni moraju biti manje iznenađeni stvarnošću na koju naiđu na radnom mjestu i mislim da u tom pogledu moramo svi skupa, i Studij, i Ministarstvo, i ustanove socijalne skrbi u kojima najveći broj njih ima prvi susret s praksom, učiniti sve kako bi mladi socijalni radnici od prvog dana svog rada bili osposobljeni nositi se sa svim problemima s kojima se suočavaju kao ljudi i kao stručnjaci.

Od uspješnosti toga procesa u velikoj mjeri ovisi hoće li se u budućem propisu iz socijalne skrbi povećati uloga i sloboda djelovanja socijalnih radnika. O njemu također ovisi hoće li se socijalni rad "vratiti" u druga područja iz kojih je posljednjih godina, djelomično ili u cijelosti isključen (prosvjeta, zdravstvo, kazneni sustav, gospodarstvo i dr.), te dobiti ono mjesto koje mu kao struci neosporno pripada.



*Summary**SOCIAL WORK IN THE CONTEXT OF THE NEW SOCIAL WELFARE CODE**Ana Balaband*

*In this article some important aspects of new Social Welfare Code are described. The responsibility and importance of social workers in its application is emphasized. The possibilities that the Code offered to non-governmental agencies and individuals in providing social services are described. The importance of collaboration among centers for social welfare and humanitarian and other non-governmental agencies is emphasized.*