

Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak
SOCIJALNA POLITIKA HRVATSKE
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu,
Zagreb, 2008., 444 str.

Sveučilišni udžbenik *Socijalna politika Hrvatske* uredio je profesor Puljiz, nastavlajući se na udžbenik *Socijalna politika: Povijest, sustavi, pojmovnik* iz 2005. g. i udžbenik *Sustavi socijalne politike* iz 2000. g., kojima su autori Puljiz, Bežovan, Šućur i Zrinščak. Autori, pravnici odnosno većinom sociolozi s Katedre za socijalnu politiku Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, stručnjaci su za pojedina područja socijalne politike koja u knjizi obrađuju, a udžbenik je plod njihove višegodišnje suradnje i odraz usmjerenog, sustavnog i uspješnog djelovanja Katedre. Novi udžbenički pot-hvat sveobuhvatan je prikaz i tumačenje povijesnog razvoja i novijih trendova socijalne politike u Hrvatskoj, a odlikuju ga socijalna osjetljivost, interdisciplinarnost, kontekstualnost, analitičnost, unutarnja konzistentnost, preglednost i jasnoća izričaja. Nakon općeg pregleda socijalne politike Hrvatske u uvodnom poglavlju slijede poglavlja posvećena mirovinskom sustavu, zdravstvenoj politici, politici zapošljavanja i nezaposlenosti, socijalnoj pomoći i socijalnoj skrbi, obiteljskoj politici, stanovanju i stambenoj politici, te civilnom društvu i kombiniranoj socijalnoj politici. Donosimo sažeti pregled po poglavljima. U uvodu u povijesni kontekst i suvremene trendove socijalne politike Hrvatske profesor Puljiz polazi od početaka socijalne politike u Hrvatskoj krajem 19. stoljeća, kad je primijenjen bismarckovski model socijalnog osiguranja pojedinih kategorija

radnika, preko fondova kojima su doprinosili radnici i poslodavci. U zdravstvu i školstvu prvi zakoni doneseni su sedamdesetih godina 19. stoljeća za vladavine bana Ivana Mažuranića. Tijekom Prvog svjetskog rata organizirano socijalno djelovanje odvijalo se putem humanitarnih akcija za ratne stradalnike i sirotinju. Socijalna politika u međuratnom razdoblju uvelike se oslanjala na dobrotvorne djelatnosti udruga i građana, uz ograničenu ulogu države. Nakon Drugog svjetskog rata, u razdoblju administrativnog socijalizma (1945.-1953.) prevladavala je ideologija socijalnog automatizma, prema kojoj je razvoj proizvodnje u socijalističkom društvu automatski trebao postupno ukloniti sve socijalne probleme koji karakteriziraju kapitalistička društva. U razdoblju samoupravljanja (1953.-1990.) pod utjecajem međunarodnih organizacija i globalnih kretanja, ideja da je socijalna politika isključivo područje državne regulacije ustupa pred stručnim oblicima socijalne zaštite. Početkom 1950-ih osnivaju se visokoobrazovne institucije za socijalni rad. Osobito od 1960-ih godina postaju vidljivi, a 1970-ih i 1980-ih uslijed neprikladnosti socijalističkog uređenja globalnim promjenama i gospodarske krize, postupno rastu, veliki socijalni problemi, kao što su nezaposlenost, socijalna nejednakost, siromaštvo, što doprinosi destabilizaciji i dezintegraciji bivše države. U neovisnoj Hrvatskoj, u prvom članku Ustava Republika Hrvatska se određuje kao socijalna država. Autor prati razvoj socijalne politike u vrijeme Domovinskog rata, u drugoj polovici 1990-ih, i od 2000. g. nadalje. Tijekom Domovinskog rata enormna energija nacionalne solidarnosti nosi socijalnu dimenziju i očituje se u pomo-

ći najugroženijima, osobito izbjeglicama i prognanicima, koju pružaju primarne skupine (obitelj, susjedi itd.), međunarodne i domaće nevladine organizacije, i država putem Socijalnog programa Vlade. U kontekstu saniranja ratnih posljedica u drugoj polovici 1990-ih osobito ugrožene skupine predstavljaju stradalnici rata, nezaposleni, umirovljenici i radnici niskih prihoda. Njihovo nezadovoljstvo usmjerava se prema ratnim profiterima i ostalima koji su se okoristili nepravedno provedenom privatizacijom; traži se intervencionizam države radi ispravljanja te nepravde, dok istodobno neoliberalno orijentirani Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka traže smanjenje javnih socijalnih izdataka. U tom razdoblju pokrenute su reforme ključnih sustava socijalne sigurnosti: mirovinskog sustava, sustava socijalne skrbi, zaštite djece i obitelji, politike zapošljavanja. Nakon 2000. g. Puljiz razlučuje razdoblje 2000.-2003., obilježeno gospodarskim rastom, ali i politikom redukcije socijalnih troškova (*retrenchment*), uvođenjem kapitalizirane mirovinske štednje u drugom i trećem stupu, povećanjem participacije za niz zdravstvenih usluga, fleksibilizacijom radnih odnosa; i razdoblje 2004.-2007., obilježeno pripremama za ulazak u Europsku uniju odnosno približavanjem europskom socijalnom modelu borbe protiv socijalne isključenosti, sporazumom o povratu duga umirovljenicima, pripremama zdravstvene reforme u cilju rješavanja problema pristupa zdravstvenim uslugama, niskom stopom zaposlenosti, povećanjem nekih obiteljskih naknada, rastom izdataka za prava branitelja i dr. 2003. g. Hrvatska konačno ratificira Europsku socijalnu povelju i njena tri protokola, čime se obvezuje svake dvije godi-

ne izvješćivati Vijeće Europe o realizaciji socijalnih prava. Autor budućnost skicira u okviru europske socijalne politike s dominantnom produktivnom, aktivnom, naspram protektivne, pasivne socijalne države, dakle s promijenjenom ulogom države koja ipak, ističe Puljiz, ostaje aktivan čimbenik u socijalnoj sferi. To je praćeno nastojanjem na transsektorskom povezivanju različitih sustava radi potpore obiteljima, ulaganja u obrazovanje, poboljšanja temeljne zdravstvene zaštite, suzbijanja siromaštva, socio-gospodarskog uključivanja isključenih, odnosno nastojanjem na dinamičkom usklađivanju različitih politika u cilju rješavanja socijalnih problema i jačanja socijalne kohezije.

Vlado Puljiz autor je i poglavlja o **mirovinskim sustavima**. Izlaže podjele, funkcije i značenje mirovinskih sustava, te povijesni pregled njihova razvoja. Preko osnovnih pokazatelja o mirovinskom sustavu (broj i struktura osiguranika; udio mirovinskih troškova u BDP-u; zamjenska stopa odnosno udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći) objašnjava stanje hrvatskog mirovinskog sustava i razloge provođenja mirovinskih reformi 1999. i 2002. g., provedenih s ciljem da se sustav diversificira i učini održivim. Puljiz uočava prednosti reformiranog sustava u oslobađanju građana od ovisnosti o državi, a prema individualnim inicijativama radi vlastite socijalne sigurnosti, upozoravajući istom na nužnost državnog jamstva temeljne socijalne sigurnosti građana. Drži da sustav treba neprestance kritički korigirati i nadograđivati, u perspektivi uspostaviti nulti mirovinski stup odnosno socijalno-zaštitnu mrežu, i tražiti rješenja za problem fleksibilizacije radnih odnosa koji ne nose socijalnu sigurnost. Zalaže se za kombiniranje načela

temeljne socijalne sigurnosti s načelom diversifikacije koje omogućuje individualna ulaganja u socijalnu sigurnost.

Siniša Zrinščak obrađuje **zdravstvenu politiku** iz društvene perspektive. Nakon pregleda povijesnih zasada, osobitu pozornost posvećuje zdravstvenim reformama tijekom tranzicije: reformi 1993. kad se u punom opsegu uvodi privatizacija ali također i centralizacija ili podržavljenje dijela zdravstvenih institucija radi sprječavanja nekontrolirane privatizacije i radi kontrole troškova sustava; reformskim inicijativama u razdoblju 2000.-2003. kad Vlada uspijeva smanjiti javne zdravstvene troškove, ali ne i provesti niz promjena radi unaprjeđenja kvalitete zdravstvenih usluga; reformi 2006. kad je usvojena Nacionalna strategija razvitka zdravstva kao okvir niza mjera za poboljšanje učinkovitosti, pristupačnosti i kvalitete; i okolnostima koje su prethodile ovogodišnjoj reformi. Podatci iz više istraživanja i dalje ukazuju na pozitivnu korelaciju nižeg obrazovanja, nižih prihoda i nižeg zaposleničkog statusa s percepcijom da su troškovi za zdravstvo visoki ili vrlo visoki. Kao ključne probleme koji opstaju unatoč reformskim nastojanjima, Zrinščak naznačuje nekontrolabilnost, parcijalne interese i nejednakost pristupa zdravstvenoj zaštiti, a kao prepreke pristupu zdravstvenoj zaštiti najčešće se spominju dugo čekanje na pregled i troškovi zdravstvenih usluga. Naposljetku, autor upozorava na potrebu za transparentnom i javnom raspravom i daljnjim sustavnim istraživanjima.

Politikom zapošljavanja i nezaposlenošću bavi se Teo Matković. Kao i ostali autori, iznosi kratki povijesni pregled od početka 20. st., kad se u Hrvatskoj osnivaju prve javne institucije za prevladavanje rizika nezaposlenosti. Potom se usredoto-

čuje na razdoblje nakon osamostaljenja Hrvatske. Danas se velikim otežavajućim čimbenicima rješavanja problema nezaposlenosti smatraju neprimjerena razina ljudskog kapitala nezaposlenih (niska razina obrazovanja, neposjedovanje znanja, vještina i radnog iskustva); „nepoželjne“ osobne značajke (zbog kojih pri zapošljavanju bivaju diskriminirani pripadnici pojedinih skupina); kretanja na tržištu rada (primjerice gospodarska kriza). Matković ističe da je u Hrvatskoj tržište rada relativno segmentirano, a zaposlenje relativno visoko zaštićeno, no aktivna politika zapošljavanja i mjere osiguranja u slučaju nezaposlenosti nisu na visokoj razini. Ti se problemi nastoje rješavati između ostalog putem sudjelovanja u Europskoj strategiji zapošljavanja, izradom Nacionalnog akcijskog plana zapošljavanja i njegovom operacionalizacijom u vidu godišnjih planova za poticanje zapošljavanja. Europski programi razvoja institucionalne infrastrukture u području zapošljavanja u nas su bili dostupni preko projektnih shema CARDS i PHARE, koje je danas zamijenila projektna shema *Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA*.

Razvoj sustava **socijalne pomoći i socijalne skrbi** u Hrvatskoj analizira Zoran Šućur. Radi se o uskim segmentima socijalne politike koji komplementiraju socijalno osiguranje jer predstavljaju mrežu ispod mreže, odnosno zaštitu najsiromašnijih, kao i pomoć u obliku socijalne skrbi za osobe koje ne pripadaju nužno kategoriji najsiromašnijih, ali trebaju osobne socijalne usluge. Uslijed porasta broja nezaposlenih, fleksibilizacije radnih odnosa, raspada tradicionalnih obiteljskih mreža i nedostatnih mirovina za neke kategorije umirovljenika, u Hrvatskoj raste broj

korisnika socijalne pomoći i potražnja za uslugama socijalne skrbi. Kao nedostatke aktualnog sustava socijalne pomoći i skrbi autor navodi njegovu netransparenčnost, slabo informiranje građana, manjak objektivnih kriterija evaluacije programa, neprilagođenost lokalnim potrebama, preveliku centraliziranost i institucionaliziranost, nedovoljnu učinkovitost u reintegraciji siromašnih u društvo i tržište rada, nestručnost, i nisku razinu naknada. Izlaz se dijelom nalazi u decentralizaciji, otvaranju prostora za djelovanje civilnih organizacija, deinstitucionalizaciji i privatizaciji nekih segmenata sustava.

Još jedno poglavlje iz pera profesora Zrinščaka posvećeno je **obiteljskoj politici**. Nakon povijesnog pregleda autor prati kako su se glavni instituti obiteljske politike iz socijalističkog razdoblja, u neovisnoj Hrvatskoj transformirali tijekom četiri razdoblja, od nacionalno i populacijski obojane politike usmjerene na očuvanje tradicijskih obiteljskih vrijednosti, preko restriktivne faze inaugurirane 2000. g. pod pritiskom nepovoljne gospodarske situacije i međunarodnih financijskih institucija, do formuliranja novije politike koja predstavlja zaokret od transferne (suzbijanje siromaštva novčanim davanjima) prema politici prilagođenoj suvremenim obiteljskim odnosima. U sklopu pregovora za ulazak u Europsku Uniju izvjestitelji Europske komisije upozorili su na samo djelomičnu usklađenost antidiskriminacijskih zakonskih odredbi s *acquis communautaire*, dok su odredbe o jednakim mogućnostima žena i muškaraca procijenili većinom usuglašanima, osim u aspektima kao što su nefleksibilan roditeljski dopust, neriješene poteškoće u pristupu zapošljavanju za trudne žene i majke male

djece i nekoliko drugih točaka. Zrinščak ukazuje na potrebu za daljnjim razvojem nove obiteljske politike u skladu s paradigmatom rodne ravnopravnosti i borbe protiv obiteljskog nasilja, politikom koja će zadovoljavati potrebe pluralne obiteljske strukture i usklađivanja vanjskog rada i obiteljskih obveza, te osigurati mrežu potpore obiteljima i djeci primjerenu suvremenom načinu života.

Gojko Bežovan autor je poglavlja o **stanovanju i stambenoj politici**. Nakon povijesnog pregleda problematike stanovanja od kraja 19. stoljeća, kreće problemskim pristupom te ocrtava različite aspekte stambene politike: stambene statuse, subencioniranje troškova stanovanja, stambenu štednju, društveno poticanu stanogradnju, poreznu politiku, posebne stambene programe, standard stanovanja. Danas, poglavito u pogledu većih gradova, govorimo o stambenoj krizi i slabosti socijalne države u području stambene politike, što ima negativne posljedice između ostalog i po demografsku sliku stanovništva. Bežovan zagarovara sustavno praćenje stambenih potreba, kontrolu cijena putem pojačane stambene ponude, prioritet izgradnje socijalnih i javno najamnih stanova, uspostavu Hrvatskog stambenog fonda i neprofitnih stambenih organizacija (stambenih zadruga), koji bi u suradnji s gradovima i državom izrađivali i provodili stambene programe.

Naposlijetku, profesor Bežovan piše također o **civilnom društvu i kombiniranoj socijalnoj politici**, odnosno sustavu u kojemu vlada, lokalne vlasti, organizacije civilnog društva, trgovačka društva, obitelj, i drugi dionici surađuju na osiguranju socijalnih usluga. Ako socijalne usluge pružaju neprofitne organizacije, tada troškove pokrivaju vlasti, sami korisnici i donacije, uz moguće sudjelovanje volontera. Kom-

binirana socijalna politika trend je koji se iz razvijenih zemalja sve više širi u tranzicijske zemlje, budući da država više ne uspijeva zadovoljiti povećanu potražnju za socijalnim uslugama. U Hrvatskoj je doneseno niz zakona koji uređuju i olakšavaju djelovanje organizacija civilnog društva, primjerice poticajni porezni okvir, te smo u tom pogledu među najnaprednijim zemljama regije, no neki relevantni zakoni, na primjer Zakon o socijalnoj skrbi, sadrže restriktivne odredbe u pogledu kombinirane socijalne politike. *Policy* okvir u tom smislu također treba nadgradnju. Socijalno poduzetništvo u neprofitnim organizacijama kojim se postiže tržišni profit uz održivo pružanje socijalnih usluga, model je koji se u nas tek počeo primjenjivati, zasad u manjem obimu. Najveći izazovi u formuliranju i provedbi kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj leže u umrežavanju i partnerskom povezivanju različitih dionika, između ostalog putem europskih predpristupnih fondova.

Knjiga sadrži mnoštvo statističkih podataka i povijesnih činjenica, uglavnom iz različitih nacionalnih i međunarodnih izvora, ali i iz izvornih istraživanja autora. Budući da stiže u doba financijske i gospodarske krize koja se iz SAD-a prelila u Europu i zahvatila Hrvatsku, ovaj sveučilišni udžbenik o temeljnim socijalnim pravima građana i socijalnim programima, koji se u vrijeme krize nalaze na kocki, a društvo ih nužno mora zaštititi, informativno je i poticajno štivo za čitateljsku publiku mnogo širu od studentske populacije: za političare, državne službenike, akademsku zajednicu, novinare i sve druge koji tome mogu i trebaju svesrdno doprinijeti.

Jasmina Božić

Alfredo Višković
SVJETLO ILI MRAK:
o energetici bez emocija
Akademija tehničkih znanosti Hrvatske
– Lider press d.d., Zagreb, 2008., str.
126

Knjiga Alfreda Viškovića koja se predstavlja sačinjena je kao skup pitanja i odgovora na aktualne probleme energetike, okoliša i razvoja. Autor je pitanja postavio u smislu zahtjeva sebi da čitatelju odgovorima pruži određena objašnjenja. A. Višković doktorirao je na Fakultetu elektrotehnike i računarstva u Zagrebu i završio doktorski studij informacijskih znanosti na Filozofskom fakultetu u Zagrebu, autoru i koautoru više stručnih i znanstvenih članaka i djela na području energetike. Dobitnik je nagrade Akademije tehničkih znanosti Hrvatske Rikard Podhorsky za 2006. godinu za dostignuće s primjenom u gospodarstvu. Na funkciji je direktora Sektora za strateško planiranje i razvoj Hrvatske elektroprivrede.

Kako ističe autor u Uvodu, već se od pojedinih vlada postavlja cilj po kojem bi se u roku od 15 do 25 godina četvrtina električne energije trebala proizvesti iz obnovljivih izvora. Europski savjet za obnovljivu energiju (EREC) ambiciozno predviđa da bi se do 2040. godine 80 posto električne energije i 50 posto ukupnih potreba energije dobivalo iz obnovljivih izvora. Po Viškoviću, energetska revolucija je već počela, iako se to od šire javnosti ne primjećuje. Hrvatska je posebno nepovoljnom položaju jer mora uvoziti više od 50 posto potrebne energije. Slijede poglavlja u obliku pitanja i odgovora, a iz kojih će se istaći najzanimljiviji primjeri problema, uključivši i podatke.