

ULOGA SOCIJALNIH USLUGA U ODRŽIVOM SOCIJALNOM RAZVOJU

Međunarodna konferencija, Berlin 24.–25. listopada 2001.

Ovu konferenciju organizirali su Vijeće Europe i njemačko Savezno ministarstvo za obitelj, starije osobe, žene i mladež (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jungen). Konferenciji je prisustvovalo stotinjak predstavnika iz zemalja-članica Vijeća Europe, a dobro su bile zastupljene i postsocijalističke zemlje iz Srednje i Istočne te slabije iz Jugoistočne Europe. Iz Hrvatske su na konferenciji bila dva predstavnika – Siniša Kuhar iz Ministarstva rada i socijalne skrbi te autor ovoga priloga.

Konferenciju je otvorila njemačka savezna ministrica obitelji, starijih osoba, žena i mladeži, Christine Bergmann, te generalni tajnik Vijeća Europe, Walter Schwimmer.

Predsjednik konferencije bio je H. Georg Weigel, ravnatelj Instituta socijalnog rada i socijalne edukacije u Frankfurtu na Majni, a generalni izvjestitelj bio je Helmut K. Anheier s londonske Škole ekonomije i političkih znanosti.

Na uvodnoj plenarnoj sjednici izlaganja su podnijeli Igor Tomes, s Karlova Sveučilišta u Pragu, i Brian Munday iz Europskog instituta socijalnih usluga Sveučilišta u Kentu.

Zaključni govor o budućnosti socijalnih usluga u Europi na završnoj plenarnoj sjednici održao je pater Jürgen Gohde, predsjednik Diakonisches Werk Njemačke protestantske crkve i predsjednik Njemačkog saveznog udruženja za dobrovoljni rad.

Ove informacije o glavnim ličnostima konferencije navodimo zbog toga što one govore o važnosti koju su konferenciji namijenili organizatori skupa.

Konferenciju su, po prirodi stvari, obilježila dva uvodna referata, na čiji sadržaj ovdje želimo opširnije upozoriti.

Prvo o referatu B. Mundaya, koji je na konferenciji, doduše, bio drugi po redu, ali koji mi se učinio kvalitetnijim od Tomesova, inače prvoga po redu. Naslov je referata "Osnovna pitanja socijalnih usluga u Europi". U njemu Munday daje opsežnu definiciju socijalnih usluga, koju nam se čini uputnim citirati: "Soci-

jalne su usluge one usluge koje nudi vlada i nevladine organizacije sa ciljem da odgovore na potrebe pojedinaca i skupina korisnika, kao što su djeca i obitelji, starije osobe i osobe s fizičkim i mentalnim hendikepom. Te se usluge mogu davati u domicilu osoba, u dnevnim centrima i domovima, a pružaju ih socijalni radnici i drugi stručnjaci iz srodnih područja. Volonteri, također, u velikoj mjeri doprinose u davanju većine socijalnih usluga. Te usluge nisu iste kao zdravstvene i obrazovne. One, posebno u Srednjoj i Istočnoj Europi, mogu obuhvatiti usluge zaštite i novčana davanja. Termin *socijalna zaštita* upravo označava tu kombinaciju usluga." S druge strane, *održivi socijalni razvoj* (eng. sustainable social development, franc. développement social durable, njem. nachhaltige Sozialentwicklung) "koncept je širokog doseg koji podrazumijeva promociju i zaštitu socijalnih prava svih građana, a posebno onih koji su u europskim društvima pogođeni socijalnom isključenošću. U socijalnom razvoju prioritet imaju one akcije kojima se nastoji iskorijeniti siromaštvo, promovirati zaposlenost i pospešiti socijalna integracija, te zahvaljujući kojima treba suzbiti sve oblike diskriminacije. Bitni su aspekti socijalnog razvoja responsabilizacija, partnerstvo i aktivnija participacija u civilnom društvu. Važna je riječ 'održiv', jer se tako upozorava da programi socijalnog razvoja moraju biti dobro planirani i primijenjeni, uz suglasnost i sudjelovanje kako vlade tako i nevladinih sektora, a njihovi troškovi trebaju biti prihvatljivi. Nema nikakve sumnje da socijalne usluge u svim zemljama imaju ključnu ulogu u održivom socijalnom razvoju."

Ove dvije osnovne definicije citirali smo jednostavno stoga što u našem društvu, nažalost, još nije dovoljno prihvaćeno značenje socijalnih usluga i održivoga socijalnog razvoja, nego se još držimo starih koncepata, koji se u Europi smatraju prevladanima.

U svome prilogu Munday pažnju koncentrira oko nekoliko točaka, potrebnih za razumijevanje šireg konteksta socijalnih usluga. (1) Na socijalne usluge utječe ekonomska, poli-

tička, socijalna i kulturna globalizacija. (2) Europske se zemlje nalaze u različitim fazama razvoja socijalnih usluga. Postsocijalističke su zemlje u fazi kada tek nastoje razviti socijalne usluge. Nadalje, te su zemlje suočene s negativnim ideološkim naslijeđem i raspoložu s ograničenim materijalnim resursima. S druge strane, u zapadnim je zemljama izražen trend smanjivanja uloge države u socijalnim uslugama, odnosno na djelu je "mješovita ekonomija socijalne skrbi", u kojoj sve veću ulogu imaju nevladine organizacije i obitelj. (3) Na demografskom planu glavni je fenomen starenje stanovništva te pluralizacija obiteljskih oblika. Žene su sve više prisutne na tržištu rada, a stubokom se mijenja tradicionalna obitelj. To značajno utječe na ponudu socijalnih usluga. (4) Promjene u Srednjoj i Istočnoj Europi pokrenule su masovne migracije prema Zapadu. Uslijed toga javlja se sve veća etnička i kulturna raznolikost suvremenih društava, što je velik izazov za socijalne službe. (5) Žene su u posebnom odnosu sa socijalnim uslugama, budući da su one tradicionalno obavljale skrbičke obiteljske poslove. U postsocijalističkim europskim zemljama u razdoblju socijalizma mnoge su socijalne službe iščezle, a nove se nisu razvile, pa to stvara teške probleme, naročito zaposlenim ženama.

Bez obzira na sve razlike prisutne u europskim zemljama, Munday smatra da se sve članice Vijeća Europe trebaju angažirati na razvoju mješovite ekonomije u socijalnim uslugama. Kao što smo naveli, to znači smanjenu i promijenjenu ulogu države te veći doprinos organizacija civilnog društva u socijalnom sektoru. Nadalje, korisnici trebaju sudjelovati u izboru i plaćanju socijalnih usluga. Jedna je od mogućnosti uvođenje isključivo novčanih prestacija. To znači da bi korisnici sami birali usluge, što nas onda približava komercijalnom šoping-modelu u socijalnom sektoru, a što je teško prihvatljivo. Socijalne usluge treba modernizirati, a jedna od mogućnosti jest da se u javni sektor uvede praksa upravljanja koja dominira u privatnom sektoru. Tako bi se razvila nova menadžment-kultura u socijalnim uslugama, koja bi podigla razinu njihove efikasnosti. To npr. znači ugovaranje usluga, korištenje *cost-benefit* analize i sl. Smatra se da to može izazvati pravu revoluciju u socijalnim uslugama, ali, dodali bismo, isto tako otvoriti i mnoga nova pitanja.

Za sustave socijalnih usluga sve važnije postaju nadnacionalne organizacije kao što su

Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, Europska unija, Vijeće Europe. Svjetska banka i MMF posebno su prisutni u Srednjoj i Istočnoj Europi. No njihov doprinos razvoju socijalnih usluga postsocijalističke zemlje u pravilu moraju platiti određenim ustupcima u provedbi socijalnih reformi. Načela socijalne države nalažu da su socijalne usluge dostupne svima koji ih trebaju, a tako se ohrabruje "aktivno građanstvo". Državne investicije u usluge tretiraju se kao pozitivna investicija. No sada su na djelu restrikcije socijalnih troškova i njihovo striktno usmjeravanje. Zato se otvara problem konflikta načela univerzalnosti i usmjerenosti socijalnih usluga. Uobičajeno je da se socijalne usluge daju na lokalnoj razini. Ipak, u većini zemalja središnja država propisuje zakone i određuje politiku, a u nekima su nadležnosti u pogledu socijalnih usluga pod strogom lokalnom socijalnom kontrolom. Pitanje prednosti i nedostataka centraliziranog i decentraliziranog modela aktualno je i u Hrvatskoj. Naime, u nas se nastoji prevladati strogo centralizirani i uvesti decentralizirani model socijalnih službi.

Referat Igora Tomesa ima dugi naslov "Uloga socijalnih usluga u održivom razvoju s posebnim osvrtom na socijalne usluge u transformaciji Srednje i Istočne Europe". U postsocijalističkim zemljama Srednje i Istočne Europe došlo je do velikog buma socijalnih usluga, što se posebno vidi u pojavi velikog broja nevladinih organizacija. Vlade i lokalne jedinice promijenile su naslijeđenu strukturu i kreirale nove socijalne usluge. Pritom je prisutna tendencija od rezidencijalne ka kućnoj skrbi i skrbi u dnevnim centrima. Tomes razlikuje četiri skupine zemalja s obzirom na pristup socijalnim uslugama: (1) zemlje višegradske skupine te Slovenija, (2) baltičke zemlje, (3) zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza, te (4) balkanske zemlje odnosno, kako u objašnjenju stoji, "zemlje bivše Jugoslavije i Albanija". Prvo, Tomes zaboravlja da i Slovenija pripada "bivšoj Jugoslaviji", a drugo, da je Hrvatska, bez obzira na zastoj u razvoju koji je imala zbog rata i neuspješne privatizacije, po osnovnim indikatorima bliža zemljama višegradske grupe nego, njegovim, balkanskim zemljama.

Tomes dalje argumentira ovu svoju tipologiju postsocijalističkih zemalja. Tako tvrdi da su zemlje višegradske skupine (Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska) i Slovenija, angažirane na obnovi socijalnih usluga, oslanjajući se na

vlastito iskustvo od prije Drugoga svjetskog rata. U tome su od samih početaka tranzicije bile potpomognute od zapadnoeuropskih zemalja. Značajno je da su te zemlje brzo razvile neprofitni (treći) sektor. U Češkoj i Slovačkoj ima dobrih primjera suradnje između lokalnih vlasti i subjekata trećeg sektora. U Poljskoj vodeću ulogu u socijalnim uslugama imaju religijske organizacije. Općenito, u ovoj su skupini zemalja Caritas i Diakonija, zajedno s Crvenim križem, razvili respektabilan socijalni uslužni sektor. Lokalne su zajednice veoma aktivne u pružanju kućnih usluga starim i hendikepiranim osobama. U Sloveniji djeluju centri koji daju sve vrste osnovnih usluga korisnicima u njihovoj prirodnoj okolini. (Čini se da Tomes misli na centre za socijalni rad, koji su, uostalom, zajedničko jugoslavensko naslijeđe.) U baltičkim je zemljama, zbog hiperinflacije i siromaštva, bilo moguće razviti tek ograničenu socijalnozaštitnu mrežu. Nakon stabilizacije i izlaska iz krize, ove će zemlje, procjenjuje Tomes, razvijati elemente trećeg sektora i tako uhvatiti priključak sa zemljama višegradske skupine. Treba se složiti s konstatacijom I. Tomesa da su zemlje balkanske skupine, kako ih on naziva, zbog rata bile spriječene u razvoju socijalnih usluga. One, kako kaže, sada ovise o stranoj pomoći. Struktura usluga je ovdje primarno rezidencijalnog tipa, a nastojanje razvoja kućnih usluga i usluga u dnevnim centrima blokirano je nedostatkom sredstava. Ovdje izdvajamo sljedeću rečenicu iz Tomesova priloga (objavljenoga u "News Letter – Observatory for the Development of Social Services in Europe", No. 2/2001.): "Socijalni je rad novi koncept (u balkanskim zemljama – naša opaska), koji zahtijeva široko razumijevanje i potporu. Ovdje, međutim, nema sistematskog obrazovanja profesionalnih socijalnih radnika". Dakle, kad je riječ o Hrvatskoj, uostalom kao i drugim državama nastalima nakon raspada Jugoslavije, radi se o potpunom nepoznavanju stvari, odnosno o zaključivanju sukladno prethodno zamišljenoj tipologiji.

Tomes ipak pronalazi zajedničko naslijeđe za sve četiri spomenute skupine postsocijalističkih zemalja. On konstatira da se u prethodnom razdoblju ovdje radilo o paternalističkom distributivnom sustavu, koji je bio orijentiran na definirane socijalno ranjive skupine. Sustav socijalnih usluga bio je orijentiran na novčana davanja iz državnog proračuna, odnosno u bivšoj Jugoslaviji iz posebnih fondova. Socijal-

ne su usluge imale suplementarnu ulogu i bile su usmjerene na najugroženiju populaciju. Doktrinarni pristup socijalnim uslugama imao je za posljedicu zanemarivanje realnih potreba korisnika. Primjenjivao se institucionalni pristup, a rijetke su bile usluge u kući i u dnevnim centrima. Nije bilo socijalnih usluga ponuđenih na tržištu, što bi povećalo njihov izbor i smanjilo razmjere socijalne isključenosti. Država je pokazivala neodgovornost u trošenju sredstava, a bio je ukorijenjen mentalitet ovisnosti o državi. Civilni je sektor zanemaren, dok su samo neke organizacije imale državnu podršku (npr. udruženja hendikepiranih i Crveni križ). Uslijed takvog naslijeđa ove su zemlje insuficijentne u institucijama nužnima za suočavanje s posljedicama privatizacije, restrukturiranja, nezaposlenosti, socijalne diferencijacije, dakle s fenomenima što ih je donio postsocijalizam.

Prema mišljenju Tomesa, u prvoj postkomunističkoj etapi sve se tranzicijske zemlje moraju boriti protiv isključenosti značajnih dijelova populacije, posebno onih najsiromašnijih. Siromaštvo je posljedica gubitka prihoda, uzrokovanog pojavom masovne nezaposlenosti, koja je ovdje novi fenomen. Nadalje, siromaštvo je uzrokovano hiperinflacijom, jer ona snižava plaće, mirovine i obiteljske dodatke. Siromaštvo je, nadalje, uzrokovano nedostupnošću socijalnih usluga ugroženim socijalnim skupinama. Mnogim je ljudima teško ostvariti pravo na zdravstvenu zaštitu i obrazovati se. Nove socijalne potrebe uzrokovane su zapošljavanjem "na crno" izvan zemlje, zbog čega često dolazi do raspada obitelji, napuštenih žena, djece i starih ljudi.

Postsocijalističkim je zemljama potrebna međunarodna pomoć, jer one same ne mogu prevladati nestašicu sredstava, manjak iskustva i profesionalnog kadra. To, međutim, ne znači da treba obaviti mehanički transfer zapadnih modela u ove zemlje. Socijalne se usluge ne mogu razviti a da se u svakoj zemlji ne vodi računa o tradicijama i potrebama njezinih ljudi. U zemljama CEE (Central and Eastern Europe) postoje svojevrstne prelazne usluge između zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i socijalnog sektora. Siromaštvo je posljedica nemogućnosti zarade, pristupa zdravstvenoj zaštiti i odgovarajućem obrazovanju. Uloga socijalnih usluga artikulirana je prema staroj rimskoj tradiciji, označenoj sintagmom "dare, facere, omitere et pati". (To je mnogo širi kon-

cept nego "zadovoljavati manifestirane potrebe".)

Nakon ovih uvodnih referata, rad konferencije odvijao se u tri radionice. Prva je radionica bila posvećena "Strukturi, akterima i odgovornostima u davanju socijalnih usluga". Uvodno je izlaganje imala Svitlana Kuts, iz Centra za filantropiju u Kijevu. Radionici je predsjedao Friedrich Seibel, iz Visoke socijalne škole iz Koblenza.

Svitlana Kuts je upozorila na raznovrsnost, kompleksnost i dinamiku sustava socijalne politike u Ukrajini. Ona navodi tročlanu strukturu davatelja usluga: državne institucije, filantropske organizacije i mreže samopomoći (self support networks). Danas u Ukrajini prevladava samopomoć odnosno uzajamna pomoć. Ipak, tranzicija je otvorila nove probleme i mogućnosti. U tranziciji se pokazala nesposobnost ukrajinskog društva da organizira upravljanje državnim socijalnim službama, nevladine organizacije ovise o stranim donatorima, domaće nevladine organizacije su slabe. U društvu je općenito prisutna moralna erozija, a u narodu raste nevjerica u demokraciju. U pogledu djelovanja socijalnih službi S. Kuts izvodi sljedeći zaključak: "S gledišta odnosa između aktera, kompleksnost je izražena u tome da su socijalne usluge filantropskih organizacija ovisne o državnim agencijama, mreže samopomoći ovise o privatnoj filantropiji, a izražena je suprotstavljenost lokalnih mreža i državnih agencija". S. Kuts je na kraju izložila model razvoja socijalnih usluga u Ukrajini, čiji će temelj biti u lokalnoj zajednici, a obilježavat će ga multisektorsko partnerstvo, ekonomska efektivnost i participacija korisnika. Očigledno je da Ukra-

jina u razvoju socijalnih službi ima mnogo više problema nego Hrvatska, ali da se trudi mijenjati sadašnje nepovoljno stanje. Autor ovoga priloga sudjelovao je u raspravi u ovoj radionici. Nažalost nije bilo, osim uvodnog izlaganja, pisanih materijala za konferenciju koji su potrebni za cjelovitiji uvid i ocjenu.

U drugoj radionici tema je bila "Koncepti i oblici davanja socijalnih usluga – praktična iskustva". Uvodničar je bio Jerzj Krzyszkowski iz Lodza, a raspravu je moderirao Jan Maks iz Nizozemske. Treća radionica bavila se "Ulogom korisnika u socijalnim uslugama – mogućnosti participacije". Uvodno je govorio Fintan Farrell iz Irske, a moderator je bio Dirk Jarré iz Njemačke. Na završnoj, plenarnoj sjednici izvjestitelji radionica prenijeli su osnovni sadržaj i poruke iz svih triju radionica.

Dojmljiv je bio završni govor patera Jürgen Gohdea, koji se kritički osvrnuo na posljedice globalizacije i prodora neoliberalizma u socijalnu sferu. Sudeći po pljesku što ga je dobio na kraju izlaganja, većina se sudionika složila s njegovim osnovnim porukama.

Konferencija je bila odlično organizirana (kako se to, uostalom, od Nijemaca i očekuje), postigla je dobre rezultate a, što je najvažnije, ukazala je na ključne probleme. Može se zaključiti da su socijalne usluge, sudeći po mnogim naznakama, uključujući i najavu budućih konferencija, središnja tema socijalne politike u Europi. Hrvatska se u tome mora naći i, sukladno svojim mogućnostima, oblikovati sektor socijalnih usluga kao odgovor na sve veće i raznovrsnije socijalne probleme s kojima se suočava.

Vlado Puljiz