

Eugen Pusić: Pogledi na socijalnu državu, socijalnu politiku i socijalnu zaštitu

*Vlado Puljiz**

UDK 351.84(497.5)
364.01(497.5)
929 Pusić, E.

Pregledni znanstveni rad / review scientific paper

Primljeno / received: 30. 9. 2011.

Prihvaćeno / accepted: 15. 11. 2011.

Analizira se praktični angažman akademika Eugena Pusića u području socijalne dobrobiti te njegov doprinos razvoju znanosti o socijalnim djelatnostima i socijalnoj politici. U praktičnom se smislu naglašava važnost njegova doprinosa osnivanju Više stručne škole za socijalne radnike u Zagrebu kao i njegovo djelovanje kao savjetnika glavnog tajnika za djelovanje Ujedinjenih naroda u razvoju socijalnih službi te predsjedanje Međunarodnom vijeću za socijalnu dobrobit (International Council of Social Welfare – ICSW) 1964.–1968. Teorijski doprinos Pusića sistematizira se u odnosu na pitanja: nastanka i evolucije socijalne politike i socijalne države; pretpostavkama nastanka socijalne države, njezinoj krizi te o perspektivama socijalne države.

Cljučne riječi: član HAZU Eugen Pusić, socijalna dobrobit, socijalna politika, socijalne djelatnosti, Viša škola za socijalne radnike, Ujedinjeni narodi, International Council of Social Welfare – ICSW, znanost i praksa

* Prof. emeritus Vlado Puljiz, umirovljeni profesor socijalne politike na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (professor emeritus, retired professor of social policy at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: vlado.puljiz@zg.htnet.hr)

1. Uvod

O doprinosu Eugena Pusića socijalnim djelatnostima¹ moguće je govoriti s dva osnovna aspekta. Prvi je praktični angažman u utemeljenju i razvoju obrazovanja socijalnih radnika u Zagrebu početkom 1950-ih te njegove aktivnosti vezane za unapređenje područja socijalne dobrobiti u Organizaciji ujedinjenih nacija i Međunarodnom vijeću za socijalnu dobrobit (ICSW) 1960-ih. Drugi je aspekt teorijski doprinos Eugena Pusića raspravama o socijalnoj državi, socijalnoj politici i socijalnoj zaštiti, u prvom redu u definiranju i razjašnjavanju osnovnih koncepata, razvojnih trendova, razmatranju uloge tih djelatnosti i kontekstualizaciji u ukupan društveni razvoj.

U ovom prilogu bit će riječi o te dvije dimenzije djelovanja Eugena Pusića.

2. Doprinos obrazovanju socijalnih radnika i međunarodno djelovanje

U prvim poslijeratnim godinama Eugen Pusić zaposlio se u upravi Grada Zagreba, gdje je, između ostalog, obavljao funkciju ravnatelja Odjela za socijalne poslove Gradskog narodnog odbora. Nešto kasnije postao je načelnik, a potom savjetnik u Ministarstvu, odnosno u Savjetu za narodno zdravlje i socijalnu politiku Narodne Republike Hrvatske.

Početkom 1950-ih posebno je bila vrijedna uloga Eugena Pusića u osnivanju i koncipiranju nastavnog programa Više stručne škole za socijalne radnike osnovane 1952. u Zagrebu. Za bolje razumijevanje tog događaja potrebno je podsjetiti se društvenog i političkog konteksta u kojem je došlo do osnivanja Škole. Naime, u prvim poslijeratnim godinama u socijalnoj je zaštiti u Jugoslaviji vladala doktrina »socijalnog automatizma«. Tadašnje vladajuće strukture polazile su od pretpostavke da će socijalistički razvoj sam po sebi riješiti socijalne probleme, koji su, smatralo se, imanentni kapitalističkom društvu. Stoga tim problemima socijalističko društvo ne treba poklanjati izdvojenu pažnju, pa, dakle, niti za njih osnivati posebnu javnu politiku. Drugim riječima, panacea za sve socijalne devijacije je »razvoj socijalističkih društvenih odnosa« (Šefer, 1984: 46). Međutim,

¹ Znanstveno područje socijalnih djelatnosti utemeljeno je u Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa prije desetak godina, a obuhvaća dvije znanstvene discipline: socijalnu politiku i socijalni rad.

nakon raskida sa Sovjetskim Savezom 1948. postupno se mijenjaju neke doktrinarne postavke jugoslavenskog socijalizma te se pokušavaju realizirati nove ideje (u prvom redu ideja samoupravljanja, a k tome i decentralizacija). Te su se promjene odrazile u samoj socijalnoj zaštiti, pa se odstaje od dogme prema kojoj je socijalističko društvo socijalno harmonično i bez problema. To je, nadalje, značilo da se napušta posvemašnja državna kontrola i regulacija socijalnih programa, integriranih u cjelinu socijalističke razvojne politike, te se počinje afirmirati profesionalni, stručni pristup u socijalnoj zaštiti.² Također je bilo važno da je došlo do decentralizacije socijalne zaštite (nije se tada govorilo o socijalnoj politici!) i da ona prelazi u nadležnost republika. U takvom političkom ozračju Vlada NR Hrvatske 17. rujna 1952. donosi Uredbu o osnivanju Više stručne škole za socijalne radnike u Zagrebu, prve obrazovne institucije socijalnog rada takve vrste ne samo u Jugoslaviji nego i u cijelom tadašnjem socijalističkom svijetu. U stručnom timu zaduženom za kreiranje programa Škole bili su Eugen Pusić, Kamilo Bresler, Valerija Singer (koja je imenovana za prvu ravnateljicu Više stručne škole), Tatjana Marinić te još nekoliko stručnjaka koji su imali određena znanja i iskustva u socijalnoj zaštiti. Budući da je većina njih poznavala strane jezike, upućeni su na studijski boravak u zapadne zemlje kako bi se upoznali s programima obrazovanja socijalnih radnika te njihova iskustva iskoristili u koncipiranju programa obrazovanja socijalnih radnika. Eugen Pusić u tom je svojstvu boravio u Austriji, Nizozemskoj, Finskoj i SAD.

Nastava na Višoj stručnoj školi socijalnih radnika počela je u jesen 1952.³ Eugen Pusić niz je godina bio profesor Škole i član njezina upravnog tijela. U spomenici objavljenom 2002. prigodom pedesetogodišnjice djelovanja studija socijalnog rada zapisano je: »Dr. Eugen Pusić je odigrao ključnu ulogu u osnivanju i koncipiranju Više stručne škole za socijalne radnike. Po otvaranju djeluje u Školi kao mentor, organizator, a niz godina i kao profesor. Pomaže u prenošenju iskustava stranih studija organiziranjem studijskih boravaka profesora i suradnika Više škole u inozemstvu, kao i

² M. Ružica taj preokret dovodi u vezu s promjenama u socijalnoj politici zapadnih europskih zemalja: »Počeci i sredina 50-ih godina bili su period zaokruživanja modernih socijalnih programa u Europi i snažnog uključivanja međunarodnih agencija (MOR; SZO; UN). One su najzaslužnije za homogenizaciju i integraciju programa socijalne politike na starom kontinentu. Upravo se u tom periodu dešava zaokret u našoj zemlji i Jugoslavija se direktno uključuje u te promjene u socijalnoj politici« (Ružica, 1987:14).

³ Vrijedno je spomenuti da je Erna Sailer, ravnateljica bečke škole socijalnog rada, ujedno ekspert tehničke pomoći UN, već 1953. hrvatskim socijalnim radnicima održala seminar o metodici socijalnog rada na slučaju (*casework*).

gostovanja inozemnih predavača u nas. Nastoji da se socijalni rad profesionalizira i izdvoji iz državne administracije, te primijeni ne samo u službama i ustanovama socijalne skrbi već i u drugim područjima: zdravstvu, sistemima obrazovanja, gospodarstvu, ustanovama odgoja i preodgoja« (Studijski centar socijalnog rada, 2002: 25).⁴

Prigodom obilježavanja 50-godišnjice Studija socijalnog rada u Zagrebu 2002. akademiku Eugenu Pusiću dodijeljeno je posebno priznanje za zasluge u utemeljenju i razvoju obrazovanja socijalnih radnika.

Eugen Pusić je na području socijalne dobrobiti aktivno djelovao u međunarodnim tijelima i organizacijama.⁵ Tako je u razdoblju 1964.–1965. obavljao funkciju savjetnika glavnog tajnika UN za djelovanje Ujedinjenih nacija u razvoju socijalnih službi.⁶ Posebno je zapažen njegov angažman u Međunarodnom vijeću za socijalnu dobrobit (International Council of Social Welfare – ICSW).⁷ Na kongresu ICSW-a u Ateni 1964. Pusić je izabran za predsjednika te međunarodne organizacije za mandatno razdoblje 1964.–1968.⁸

O značenju Međunarodnog vijeća za socijalnu dobrobit (ICSW), pored ostalog, svjedoči uloga te nevladine organizacije u pripremi prvog Svjet-

⁴ Treba podsjetiti da se u izučavanju socijalne zaštite, dakle i u obrazovanju socijalnih radnika, Eugen Pusić zauzimao za interdisciplinarni pristup. »Ja i dalje pretpostavljam da izučavanje socijalne zaštite mora obuhvatiti mnogo toga i otvoriti mnoge putove i pristupe. Ono mora voditi prema načinu promatranja svijeta i razumijevanja ljudi i njihovih problema, a ne dopustiti zatvaranje u cjelinu kakvog razvojnog modela, ma kakva mu bila vrijednost« (1984: 17).

⁵ Termin »socijalna dobrobit« prijevod je engleskog izraza »social welfare«, koji se, ekstenzivnije, može shvatiti kao »socijalna zaštita«. Ta igra s terminima u području socijalnih djelatnosti dosta je komplicirana, pa se u ovom prilogu njome ne može baviti (v. Puljiz, 2005).

⁶ U knjizi Eugena Pusića *Socijalna zaštita i društveni razvoj* (1976.), koja predstavlja prijevod publikacije objavljene na engleskom jeziku pod naslovom *Social Welfare and Social Development*, u posebnom dodatku objavljeni su izvještaji i drugi dokumenti o socijalnoj zaštiti koje je Eugen Pusić početkom 1960-ih redigirao za tijela Ujedinjenih naroda.

⁷ ICSW je utemeljen 1928. kao međunarodna nevladina organizacija koja se bavi istraživanjima, izdavanjem publikacija, provođenjem usavršavanja te davanjem savjeta i informacija nevladinim udrugama. ICSW je aktivan u različitim područjima socijalnog razvoja, socijalne zaštite i socijalnih prava te u tome tijesno surađuje s UN.

⁸ O ugledu Eugena Pusića u ICSW-u osobno se osvjedočio autor ovog priloga kad je 1973. u Granadi (Španjolska) sudjelovao na europskom skupu te organizacije posvećenom društvenim promjenama i socijalnim problemima u selu (*Le monde rurale face aux changements sociaux*).

skog summita o socijalnom razvoju u Kopenhagenu 1995., na kojem je sudjelovala i hrvatska delegacija predvođena Predsjednikom Republike.⁹

3. Pogledi na socijalnu državu, socijalnu politiku i socijalnu zaštitu

U više se svojih radova Eugen Pusić bavi socijalnom državom, socijalnom politikom i socijalnom zaštitom.¹⁰ Ovdje se analiziraju njegovi temeljni stavovi koji se odnose na ta područja znanstvenog i praktičnog djelovanja.

Valja se podsjetiti osnovnih definicija. *Socijalna je država* tip države koja je razvila pravno-institucionalni okvir za kontinuirano djelovanje na socijalnom području. Drugim riječima, socijalna je ona država koja je na sebe preuzela odgovornost za osiguranje osnovnih egzistencijalnih potreba svojih građana. *Socijalna je politika* organizirana djelatnost države i drugih čimbenika u društvu usmjerena na prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i isključenim građanima, ujednačavanje životnih šansi i unapređivanje opće dobrobiti u društvu. *Socijalna zaštita* podrazumijeva djelatnosti države u cilju prevladavanja socijalnih rizika, a to prije svega znači socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i socijalne usluge ranjivim pojedincima i skupinama. Socijalna zaštita po doseg djelovanja uža je od socijalne politike; ona je odgovor na negativne i destabilizirajuće posljedice društvenog razvoja. Primjera radi, socijalna politika, pored socijalne zaštite, obuhvaća pojedine aspekte obrazovanja, stambene i zdravstvene politike.¹¹

3.1. O nastanku i evoluciji socijalne politike i socijalne države

Znatnu pažnju u svojim radovima Eugen Pusić posvećuje nastanku i evoluciji socijalne politike i socijalne države. Ona se može sažeti na sljedeći

⁹ O europskim dokumentima ICSW-a pripremljenim za taj summit pogledati Puljiz, Bežovan, 1994.

¹⁰ Treba upozoriti da je u socijalističkom razdoblju u prvom planu bila socijalna zaštita, dok je manje pažnje poklanjano socijalnoj politici, koja je nešto širi koncept od socijalne zaštite te konotira na opsežniju državnu intervenciju u izjednačavanju uvjeta života i osiguranju životnih šansi svim građanima. Promatrano kronološki, to se vidi i u radovima E. Pusića.

¹¹ Budući da je socijalna politika obuhvatnija djelatnost od socijalne zaštite, u nastavku se uglavnom koristi taj termin, koji, uostalom, obuhvaća socijalnu zaštitu, koja čini većinu njenog sadržaja.

način. U ranim fazama društvenog razvoja na djelu je bezuvjetna solidarnost ljudi unutar primarnih, srodničkih i užih teritorijalnih zajednica, koja podrazumijeva neprijateljstvo i sukobljavanje s drugim ljudskim zajednicama. Socijalni se problemi rješavaju unutar tih zajednica, pa stoga oni nisu vidljivi na širem društvenom planu. U drugoj razvojnoj fazi pojavljuje se izdvojena politička vlast, koja uključuje dominaciju manjine nad većinom, te koja, zahvaljujući monopolu sile, ostvaruje vlast nad društvom. U postfeudalnim apsolutističkim monarhijama uspostavlja se, s jedne strane, vjernost podanika vladaru, a s druge vladareva (državna) paternalistička briga za sigurnost podanika. Riječ je, dakle, o »državi-zaštitnici« (*L'Etat protecteur*), koja svojim pripadnicima jamči sigurnost (ona je »država-noćobdija«), a zauzvrat traži privrženost i služenje vladaru. U takvim apsolutističkim, prosvjetiteljskim državama, ističe Pusić, nastaju zamci socijalnih službi (primjer su »zakoni za siromašne« u elizabetinskoj Velikoj Britaniji početkom 17. stoljeća!). U građanskim pokretima i revolucijama koji su se u zapadnim zemljama desili u vremenskom rasponu od 17. do 19. stoljeća postupno se definira nova vrsta društvenog ugovora između vlasti i građana. Vrijednosti koje su proklamirane u građanskim pokretima i revolucijama, kao što su sloboda, jednakost, bratstvo, služe za legitimiranje političke vlasti. Novim društvenim ugovorom tako se uspostavlja ravnoteža u kojoj je, na jednoj strani, slobodan građanin, sa svojim građanskim i političkim pravima (»prava slobode« – *droits-libertés*), a k tome jamstvo njegova mira i sigurnosti, dok je na drugoj strani demokratska vlast kojoj legitimitet daje slobodno izražena volja građana.¹² Na načelnoj razini, moglo bi se reći da spomenute vrijednosti građanskih društava podrazumijevaju obećanje socijalne dobrobiti za sve građane (»prava potraživanja« – *droits-créances*). Međutim, u ranim fazama građanskih društava to se obećanje praktično ne ostvaruje. Do radikalne promjene dolazi u 20. stoljeću, u razvijenom urbano-industrijskom društvu, kada se konstituirala socijalna država, ili, kako je Pusić često naziva, država dobrobiti.¹³ Građa-

¹² Pusić upozorava na povijesne primjere atipične institucionalizacije demokratske građanske države koje vidi u Njemačkoj i Italiji nakon Prvog svjetskog rata. Riječ je o tome da su se te države jednostrano pokušale institucionalizirati na nacionalnoj državnosti, dok su drugu stranu demokratskog pakta s građanima, koju predstavlja sloboda pojedinca, zanemarile. Tako je došlo do neravnoteže koja je rezultirala fašizmom i nacizmom, dakle totalitarnim poredcima (Pusić, 1996: 204).

¹³ Detaljniji prikaz širenja državnih funkcija nalazi se kod norveškog istraživača S. Rokkana. On razlikuje četiri faze razvoja moderne države. U prvoj fazi država učvršćuje svoju vojnu i fiskalnu moć (vojska i porezi), u drugoj se fazi konstituira država-nacija, koja putem školstva, religije, jezika i komunikacijskih sredstava povezuje vladajuće elite sa širokim narodnim slojevima. U trećoj fazi razvijaju se demokratske političke institucije, uspostavljaju

ni se u socijalnoj državi pojavljuju u ulozi korisnika javnih dobara i usluga, dakle socijalne dobrobiti, a ne samo kao podanici vlasti ili pak slobodni građani, kako je to bilo u prethodnim tipovima država (Pusić, 1994a: 9). Oni u novom društvenom ugovoru stječu »socijalno građanstvo« (*social citizenship*), definirano u socijalnim pravima.

Ova evolucija od »države zaštitnice« do »socijalne države« ogleda se u razvoju ljudskih prava, kako ga je definirao T. H. Marshall (1964.). Naime, u ranim fazama građanskog društva (18. stoljeće) u zapadnim zemljama konstituiraju se građanska prava, u 19. stoljeću slijede ih političkih prava, dok se u 20. stoljeću, u okrilju socijalne države, razvijaju socijalna prava.¹⁴

Dvostoljetnu evoluciju države Eugen Pusić ilustrira s dvama viđenjima uloge socijalne politike. Jedno je viđenje sadržano u koncepciji Josepha Sonnenfelsa, vodećeg kamentalista carice Marije Terezije u 18. stoljeću, koji kao cilj socijalne politike vidi »... ukidanje prosjačenja, točan nadzor od čega se tko u državi prehranjuje, ograničenje svih nekorisnih i neradu sličnih djelatnosti ...« Drugo je viđenje Hansa F. Zachera, njemačkog teoretičara socijalne politike s kraja 20. stoljeća, koji smatra da socijalna politika treba »... svakome osigurati život dostojan čovjeka, smanjiti razlike u dobrobiti, a odnos ovisnosti odstraniti ili nadzirati« (cit. prema Pusiću, 1994a: 10).

3.2. O pretpostavkama nastanka socijalne države

Pusić upozorava na tri bitne pretpostavke koje su omogućile nastanak socijalne države. Prvu čine nove potrebe građana nastale kao posljedica industrijalizacije i urbanizacije, zbog čega se mjesto rada odvaja od mjesta stanovanja, raspada se šira srodnička skupina koja je u tradicionalnom društvu bila jamac socijalne sigurnosti pojedinca i obitelji. Drugim riječima, dolazi do individualizacije načina života, što proizvodi socijalne rizike, koje sužena, i u funkcijama znatno oslabljena, obitelj ne može uspješno rješavati. Bijeda industrijskih radnika koja izbija na površinu u

građanska i politička prava. U četvrtoj fazi nastaje socijalna država koja kodificira ekonomska i socijalna prava građana te uspostavlja mehanizme redistribucije nacionalnog dohotka radi osiguranja od osnovnih socijalnih rizika te s ciljem podizanja životnog standarda siromašnijih slojeva stanovništva (Rokkan, 1974).

¹⁴ Valja primijetiti da je ovdje riječ o zapadnoj evoluciji prava, u kojoj socijalna prava nastaju posljednja. S druge pak strane, socijalističke su zemlje primjer izokrenutog razvoja. Tamo su od strane države prije uvedena socijalna prava (ta su prava, ma kakvima ih danas ocjenjivali, temeljna legitimacija socijalističke vlasti), dok građanska i politička bivaju potisnuta, pa se uspostavljaju tek nakon pada socijalizma i uspostave demokratskog poretka.

prvoj fazi industrijskog društva predstavlja nagovještaj socijalnih sukoba i prijete dezintegracijom društva. Druga pretpostavka nastanka socijalne države socijalne su mjere, koje indiciraju povećani kapacitet države da organizirano djeluje u suzbijanju socijalnih procesa koji prijete društvenoj koheziji. To znači da je, prije svega kao posljedica znanstveno-tehnološke revolucije, povećana proizvodnost rada i rast društvenog bogatstva. Paralelno s time, porasla je sposobnost države da razvije pravni i administrativni mehanizam koji će obavljati redistribuciju nacionalnog dohotka. Za nastanak socijalne države nisu dovoljne samo te dvije pretpostavke, nego je bitno organizirano djelovanje zainteresiranih građana, dakle njihov pritisak na vladajuću strukturu da uspostavi socijalnu politiku kao instrument suzbijanja negativnih posljedica industrijalizacije, urbanizacije i djelovanja slobodnog tržišta. Ovdje se prvenstveno misli na radnički pokret i njegovu borbu za unapređenjem položaja siromašnih društvenih slojeva (Pusić, 1996: 207–208). Postoje, naravno, i druga stajališta o uzrocima nastanka socijalne države, koja u znatnoj mjeri relativiziraju učinak socijalne mobilizacije siromašnih slojeva, na kojoj inzistira Eugen Pusić.¹⁵

Međutim, makar na državnu preraspodjelu nacionalnog dohotka u korist siromašnijih slojeva djeluju mnogi faktori (pored ostalih, religija i ratovi, kada se, kako kaže Rosanvallon, imajući u vidu Drugi svjetski rat, »obnavlja društveni ugovor«), čini se prihvatljivim Pusićevo stajalište da iza svega toga, ipak, stoji više ili manje artikulirana težnja, otvoreni ili pak prikriveni pritisak depriviranog stanovništva usmjeren na poboljšanje njegova materijalnog položaja. Eugen Pusić je u tome eksplicitan: »Socijalna država nije nigdje nastala bez borbe. Socijalna država je mjera preraspodjele. Svako

¹⁵ Tako Flora i Heidenheimer govore o modernizaciji, socijalnoj mobilizaciji te autonomnoj ulozi države u nastanku socijalne politike. Pod modernizacijom razumiju procese industrijalizacije, urbanizacije i deagrarizacije, koji su doveli do razaranja tradicionalnog društva, umnožavanja socijalnih problema te do državne intervencije u njihovu prevladavanju. Takvo stajalište zastupa i H. L. Wilensky. S druge strane, prisutna je teza da sve zasluge za nastanak socijalne države pripadaju mobilizaciji siromašnih slojeva stanovništva, prije svega radničke klase, koja se bori za pravedniju raspodjelu nacionalnog bogatstva, odnosno poboljšanje svoga položaja. Dakle, bit je socijalne politike u poboljšanju socijalnih prilika onih koji loše prolaze u primarnoj distribuciji putem tržišta. Socijalnu politiku možemo shvatiti kao odgovor na pitanje kome ona čini dobro (*cui bono?*). Takvo je stajalište, pored ostalih, N. Ginsburga. Treće je stajalište da je bitnu ulogu u kreiranju socijalne politike imala država, dakle upravljači i slavni reformatori. S gledišta državne vlasti riječ je o širenju njezine legitimnosti u uvjetima postupnog širenja demokratske vladavine. Uistinu, neke socijalne reforme u Francuskoj, Njemačkoj i Austro-Ugarskoj mogu se očitavati kao anticipirano djelovanje predstavnika vladajućeg režima kojim se nastoje držati pod kontrolom socijalne revandikacije siromašnog dijela društva, preciznije, iz naraslih radničkih partija (više: Puljiz, 2005: 25–39).

preraspodjeli suprotstaviti će se oni koji će u njoj izgubiti i, prema tomu, ako interesenti nisu u stanju povesti borbu za preraspodjelu, od socijalne države neće biti ništa» (Pusić, 1997: 22). U današnjim okolnostima ta borba za preraspodjelu nacionalnih dobara i usluga poprima druge, sofisticiranije oblike nego je to bilo krajem 19. i u većem dijelu 20. stoljeća. Ipak, u krajnjoj liniji i dalje je riječ o društvenom pritisku na vladajuću strukturu da uspostavi mehanizme za prevladavanje socijalnih problema i podizanje općeg blagostanja i socijalne sigurnosti.¹⁶

Zanimljivo je da Eugen Pusić u svojim raspravama upozorava na ambivalentnu prirodu socijalne države i socijalne politike u društvenom razvoju. S jedne strane ta je uloga konzervativna, jer, prevladavajući ili pak ublažavajući negativne socijalne posljedice, pomaže održanju vladajućeg političkog poretka. Drugim riječima, socijalna politika ima homeostatsku ulogu. S druge strane, baveći se tamnim stranama društvene zbilje, akteri socijalne politike dio su šireg fronta društvene kritike, pa stoga pripadaju progresivnim snagama u društvenim konfrontacijama (Pusić, 1984: 15). Možda je upravo u kontekstu konzervativno – progresivne ambivalentnosti moguće bolje sagledati i prije spomenuto, često naizgled kontradiktorno, djelovanje različitih društvenih aktera u razvoju socijalne politike.¹⁷

3.3. O krizi socijalne države

Eugen Pusić znatnu je pažnju u svojim radovima posvetio krizi socijalne države. Kao što je poznato, ta je kriza izbila sredinom 1970-ih, a s obzirom na sve turbulencije koje su se u proteklih tridesetak godina dogodile, ona je i danas na djelu. Pusićev je stav da su na krizu presudno utjecale gospodarske promjene te informatička revolucija. Informatička je revolucija, smatra Pusić, suočila gospodarstva razvijenih zemalja s nužnošću prilagodbe proizvodnih procesa. Ta se prilagodba, pored ostalog, sastoji u stvaranju povoljne atmosfere za inicijative svih vrsta poduzetnika u schumpe-

¹⁶ Čini se da je socijalna država najstabilnija i najotpornija na vanjske pritiske upravo u onim zemljama u kojima njezine mjere donose određenu dobrobit ne samo siromašnim nego i srednjim društvenim slojevima. Takav su primjer skandinavske zemlje. Primjerice, poslijeratni švedski socijalni reformatori »proširili su legitimaciju socijalne politike iz radničkih na srednje slojeve, koji su tako prihvatili široko zasnovanu socijalnu solidarnost« (Puljiz, 2005: 99).

¹⁷ Ovdje valja upozoriti na ulogu laičkog socijalnog katolicizma, posebno u Njemačkoj i Austriji, koji državi pripisuje ključnu ulogu u pomaganju siromašnih, formulirajući socijalnu pravdu različitu od socijaldemokratske i liberalne (Puljiz, 2005: 35).

terovskom smislu riječi. Uloga kejnezijanske, regulatorne i usmjeravajuće države, koja je na vrhuncu bila u prva poslijeratna tri desetljeća, potisnuta je u drugi plan.¹⁸ Iz toga je proizašlo nastojanje mnogih država da se poduzetnici oslobode davanja koja ih sputavaju u inicijativi, ograničavajući im prostor djelovanja. Odatle proizlazi kritičan stav prema znatno narsloj i skupoj socijalnoj državi. Druga je posljedica informatičko-tehnološke revolucije smanjenje broja radnih mjesta, posebno za nekvalificiranu radnu snagu. To dovodi do potrebe za promjenama obrazovne politike. Ako je, kako ističe Pusić, industrijska revolucija nametnula potrebu opismenjivanja radnika, danas smo suočeni s imperativom stalnog obrazovanja zaposlenih i njihove prilagodbe promjenama tehnoloških procesa. Riječ je o raspadu stare fordističke industrijske strukture i tercijarizaciji ekonomije. Treba dodati da ti procesi mijenjaju samu prirodu rada i zaposlenosti. Dolazi do fleksibilizacije rada, a na socijalno-psihološkom planu to podrazumijeva prekarizaciju rada, odnosno povećanje nesigurnosti zaposlenih. Nema sumnje da je kriza zaposlenosti, koja se odrazila kroz porast nezaposlenosti te fleksibilizaciju rada, znatno utjecala na sustave socijalne sigurnosti, dakle na same temelje socijalne države.¹⁹ Drugim riječima, razdoblje sigurne zaposlenosti, koje je prevladavalo u doba fordizma i »salarijata«, kako ga naziva R. Castel, a kojeg se sjećaju starije generacije građana, ostalo je iza nas.

Vrijedi dodati da je kriza socijalne države, pored spomenutog, uvjetovana demografskim promjenama, prije svega starenjem stanovništva i promjenama u obitelji. Starenje stanovništva povećava socijalne troškove (npr. za mirovine i zdravstvenu zaštitu). S druge strane, obitelji su postale socijalno nesigurne, pa stoga »isporučuju« svoje socijalne probleme društvu. Neki analitičari kao zajednički nazivnik svih društvenih promjena izdvajaju proces individualizacije, odnosno povećanje mogućnosti osobnog izbora. Treba podsjetiti da je individualizacija od početaka građanskog društva, tijekom procesa osvajanja građanskih i političkih sloboda, uglavnom imala emancipacijski karakter. Međutim, individualizam ima i negativne aspek-

¹⁸ Mnogi autori govore o poslijeratnom »zlatnom dobu socijalne države« (G. Esping-Andersen) ili, kako piše J. Fourastie, o »slavnih trideset godina« rasta i ekspanzije socijalnih prava (Puljiz, 2005: 147–150).

¹⁹ O tome Robert Castel sudi na sljedeći način: »Veza između rada i socijalne zaštite oslabila je i sve manje djeluje, budući da postoji masovna nezaposlenost; sve su više na djelu neizvjesni uvjeti rada; množe se oblici ugovora o radu; sve su više prisutni aranžmani u sivoj zoni između priznatog i nepriznatog rada i neradnih aktivnosti, kao što je dodatni rad, razne vrste staža i rad u fiksiranim shemama« (Castel, 1995: 630).

te koji sve više dolaze do izražaja u suvremenom društvu.²⁰ »Osvajanje osobne neovisnosti, koja je dugo bila vektor pozitivne evolucije prema više afektivnim nego institucionalnim vezama u obitelji, popraćeno je negativnim učincima. Pozitivno otkriće osobne veze istovremeno prati proces gubljenja veza odnosno defilijacija, kako je naziva R. Castel. Neovisnost tako postaje ranjivost, egalitarna veza s drugim individuama pretvara se u strah od nesigurne budućnosti« (Fitoussi, Rosanvallon, 1996: 33).

Ovdje je riječ o vrijednosnim kritikama predimenzionirane i birokratizirane socijalne države, koja je sve manje u stanju prevladavati posljedice socijalne atomizacije, a koja je, mnogi se slažu, prisutna u razvijenim društvima.²¹ Uostalom, socijalna dezintegracija i isključenost, koje iz takvog stanja proizlaze, ozbiljno su zabrinule europske institucije, u prvom redu Vijeće Europe, koje upozorava da je potrebno prevladati dramatične posljedice »negativnog individualizma«, koje je prouzročila globalizacija, neoliberalizam i kriza socijalne države (Council of Europe, 2003: 3).

Posebno su zanimljiva razmišljanja Eugena Pusića o krizi naše socijalne države. U jednom članku iz 1987. upozorava na teškoće s kojima se suočila tadašnja naša socijalna država. Pusić, s jedne strane, upozorava da je nastojanje države da u pitanje ne dovede načelo raspodjele nacionalnog dohotka prema potrebama i u korist siromašnijih građana, u okolnostima kada su, s druge strane, znatno narasle ekonomske poteškoće zbog kojih je opterećenje socijalnim programima sve teže podnosivo. »Rezultat je ovog protuslovlja da socijalni programi većinom nisu izričito i formalno ukidani, ali – kako podaci pokazuju, njihova se stvarna vrijednost i kvalitet neprestano smanjuju« (Pusić, 1987: 5). Međutim, upravo to ružičanje socijalne države i nemogućnost rješavanja socijalnih problema, kao što je nezaposlenost, socijalna nejednakost i siromaštvo, ubrzali su pad socijalističkog poretka. Moglo bi se reći da socijalizam nije bio u stanju ostvarivati akumulaciju, zbog čega nije mogao rješavati socijalne probleme, pa je iz-

²⁰ Alan Fox takav individualizam naziva »tržišnim individualizmom« (*market individualism*), koji individuu usmjerava isključivo na ostvarenje njezina interesa, a suprotstavlja se svakom obliku neinteresnog povezivanja. S druge strane, danas postoji sve veća potreba za »asocijativnim individualizmom«, kakav je svojevrmeno zagovarao Alexis de Tocqueville (Puljiz, 2004: 243).

²¹ O tome P. Rosanvallon piše: »Hipersocijalizacija odozgo nije više u stanju odgovoriti na induciranu desocijalizaciju u bazi društva. ... U krajnjoj liniji ako 'socijalno' nije ništa drugo do mreža autonomnih odvojenih individua, država će ih morati u potpunosti pokrivati ... Tako je socijalna država vezana uz rast individualizma: što se manje pojedinac oslanja na svoje bližnje, on se više mora obraćati državi kao moćnoj zaštitnici« (Rosanvallon, 1981: 115–116).

gubio legitimaciju za upravljanje društvom, koja se, prije svega, temeljila na socijalnoj sigurnosti i socijalnoj državi (Županov, 1995).

Deset godina poslije, nakon što je Hrvatska napustila socijalizam i prihvatila načela zapadnih demokracija, Pusić ponovo upozorava na opasnosti od napada na socijalnu državu sljedećim riječima: »Ako socijalna država nastane u zemlji koja je gospodarski i politički u zakašnjenju, onda je neminovna opasnost, i s njom moramo računati, da će utjecajna skupina bogatih nastojati svoj utjecaj iskoristiti da bi se ekonomski problemi zemlje rješavali na račun socijalnih programa, njihovim kresanjem ili ukidanjem. To danas još nije u punoj mjeri aktualno, jer je skupina bogatih mala i, uglavnom, nelegitimna; mi živimo u nekoj vrsti političkog kapitalizma. Međutim, kada se ta skupina stabilizira, ona će predstavljati moguću opasnost za socijalnu državu« (Pusić, 1997: 21).

3.4. O budućnosti socijalne države

Na kraju treba spomenuti neka zapažanja Eugena Pusića o perspektivama socijalne države. Poznato je da je socijalna država počela programima socijalnog osiguranja krajem 19. stoljeća. Bila je to intervencija države kao organizacije u prevladavanju glavnih socijalnih rizika, kao što su bolest, starost, invalidnost, nezaposlenost. Međutim, nakon jednog stoljeća djelovanja socijalna je država poprimila karakter institucije, »... tj. takve društvene strukture koja pretvara motive velikog broja interesenata u svoje svrhe i koja je normativnu građu iz koje se sastoji stabilizirala u bezuvjetna normativna očekivanja širom dotične društvene zajednice« (Pusić, 1996: 213).²² O velikoj privrženosti Europljana socijalnoj državi svjedoče mnoge ankete koje se provode u ovo vrijeme krize, kada je na dnevnom redu rezanje socijalnih troškova (*Retrenchement*). Ipak, to ne isključuje promjene u samoj strukturi socijalne države, što podrazumijeva da nije nužno da se ona u svim svojim dijelovima institucionalno stabilizira, nego treba, radi otvorenih mogućnosti prilagodbe, zadržati karakter elastične organizacije, koja se pozitivnim propisima može mijenjati. S obzirom na sve raznovrsnije probleme s kojima se socijalna država susreće u današnjem

²² U tom smislu Pusić citira W. Hanecha: »Socijalna država nije priredba koja se održava samo po lijepom vremenu, koju pod promijenjenim gospodarskim i društvenim uvjetima možemo naprosto baciti preko palube. Ona, naprotiv, tvori središnji stup našeg zajedničkog društvenog temeljnog sporazuma, koji možemo otkazati samo pod cijenu teških društvenih i političkih sukobljavanja« (Pusić, 1996: 213).

postindustrijskom društvu, izvjesno je da joj predstoji značajno preslagivanje i strukturalno diferenciranje. Socijalna pravda i solidarnost temeljne su vrijednosti suvremenog društva, ali one se ne iscrpljuju samo u državnim institucijama i postojećim socijalnim programima. Pusić perspektive socijalne države ovako sažima: »Možda je najsazetija oznaka vjerovatne putanje budućeg razvitka sljedeća: od socijalne države, koja mora svojom organizacijskom moći uspostaviti programe socijalne sigurnosti, prema institucijskom sustavu društva dobrobiti. U takvom bi društvu stabilizirane institucije i elastične organizacije, autonomne od država, razvijale, prema potrebama ili mogućnostima, sve diferenciranije programe za rješavanje socijalnih problema svakodobne razvojne faze svakog pojedinačnog područja, kako u teritorijalnom tako i u funkcionalnom smislu, svjetskog društva« (Pusić, 1996: 214). Indikativno je da Pusić u sagledavanju budućnosti socijalne države sve veće značenje pridaje moralnom razvoju pojedinca. Dakle, individualni moral utemeljen na općeprihvaćenim vrijednostima ljudske zajednice, kao što su solidarnost i uzajamnost, treba biti polazište za kritiku postojećih institucija te njihovu evoluciju u pravcu afirmacije sveljudske povezanosti (Pusić, 1994a: 13).²³ Moglo bi se reći da je to istovremeno kritika sklerotične i birokratizirane strukture socijalne države, koja je, kako neki ističu, smanjila prostor individualne slobode te tako u znatnoj mjeri destruirala njegovo kohezivno tkivo.²⁴

Ipak, Pusić je vrlo kritičan kad je u pitanju privatizacija socijalnih službi, koja se uobičajeno spominje kao jedan od odgovora na sve veće socijalne troškove razvijenih društava. U osvrtu na knjigu V. Rusa *Socijalna država in družba blaginje* (1990.) on ističe: »Nema spora o tome da bi se organizacione veze društvenih službi s državom trebale olabaviti. To se zbiva u većini zemalja njihovim prevođenjem u jedan od koncentričnih krugova javnog sektora. Javni sektor nije država, ali nije ni puki tečevni, akvizitni posao, na što upućuje izraz privatizacija. Čini se da je taj izraz nastao kao parola u političkoj borbi da bi se privukli birači umorni od nesposobnosti

²³ Ovdje je Eugen Pusić na tragu zaključaka Vijeća Europe, najstarije europske institucije za promicanje ljudskih prava, koje socijalnu koheziju u suvremenim društvima vidi kao »... ukupnost odnosa i veza koje tendiraju ojačati kapacitet društva da dugoročno osigura dobrobit svim svojim članovima, uključujući pristup raspoloživim resursima, uvažavanju dostojanstva pojedinaca u njihovim različitostima, osobnu autonomiju te odgovornu društvenu participaciju« (Council of Europe, 2003: 11).

²⁴ P. Rosavallon govori o potrebi prevladavanja granica pasivne, distributerske socijalne države. On smatra de je cilj kojem treba težiti »... naći suvremen način internalizacije socijalnoga kako bi se predvodila fronta ekonomske modernizacije i rekonstrukcije socijalnog tkiva«.

i rastrošnosti sveprisutne državne birokracije«. Isto tako nisu realna očekivanja da će obitelj, pogotovo siromašna, biti u stanju preuzeti na sebe znatniji dio socijalnih troškova (Pusić, 1994b: 306). U svakom slučaju, Pusić zazire od »komodifikacije« socijalnih usluga, jer ona može dovesti u pitanje same temelje socijalne države, koju su europska društva mukotrpno izgrađivala posljednjih stotinjak godina.

4. Zaključak

Eugen Pusić ostavio je vrijedno nasljeđe u znanostima koje se bave socijalnom državom, socijalnom politikom i socijalnom zaštitom. Svojim teoretskim radovima znatno je pridonio orijentaciji mladih generacija istraživača na tim područjima. Godine 1994. uvodni članak u prvi broj časopisa *Revija za socijalnu politiku* pod naslovom *Socijalna politika kao moralni problem*, napisao je upravo Eugen Pusić te je i u drugim prilikama istupao kao naš vodeći autoritet. Nema sumnje da je Pusićeva ogromna erudicija i lucidnost u kritičkom sagledavanju društvenih procesa i razvoja socijalne države i socijalne politike bila dragocjena za nas koji smo se posljednja dva desetljeća time bavili. Pusićev pristup tim fenomenima i danas je, kada se treba orijentirati u složenim okolnostima globalizacije, europeizacije i dubokih društvenih promjena, uistinu inspirativan.

Literatura

- Castel, R. (1995) *Les méthamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard
- Council of Europe (2003) *Revised Strategy of Social Cohesion*. Strasbourg
- Fitussi, J.-P., P. Rosanvallon (2006) *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Editions du Seuil
- Marshall, T. H. (1964) *Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday
- 50 godina studija za socijalni rad 1952.–2002. (2002) Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
- Puljiz, V. (2004) *Henri Mendras: Identitet i različitosti Europe*. Pogovor knjizi *Henri Mendras: Europa i Europljani*. Zagreb: Massmedia
- Puljiz, V. (2005) *Socijalna politika: definicije i područja; Povijest socijalne politike*. U: V. Puljiz (ur.) *Socijalna politika*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Puljiz, V., G. Bežovan (1994) *Socijalni problemi u Europi: siromaštvo, nezaposlenost i isključenost*. *Revija za socijalnu politiku* 1(4): 383–392

- Pusić, E. (1976) *Socijalna zaštita i društveni razvoj*. Zagreb: Savez društava socijalnih radnika Hrvatske
- Pusić, E. (1984) *Socijalna zaštita i društveni razvoj*. U: M. Škrbić i dr. (ur.) *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA, 15–27
- Pusić, E. (1987) *Socijalna politika 80-ih između potreba i mogućnosti*. *Socijalni pregled* 21(1–2): 3–6
- Pusić, E. (1994a) *Socijalna politika kao moralni problem*. *Revija za socijalnu politiku* 1(1): 7–14
- Pusić, E. (1994b) *Socijalna politika u konstituiranju moderne demokratske države*. *Revija za socijalnu politiku* 1(3): 303–307
- Pusić, E. (1996) *Uvjeti institucionalne stabilizacija socijalne države*. *Revija za socijalnu politiku* 3(3–4): 201–216
- Pusić, E. (1997) *Pitanja socijalne države*. *Revija za socijalnu politiku* 4(1): 21–24
- Rokkan, S. (1974) *Dimension of State Formation and Nation Building*. U: C. Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, N. J.: Princeton University Press
- Rosanvallon, P. (1981) *La crise de l'Etat providence*. Paris: Seuil
- Rus, V. (1990) *Socijalna država in država blaginje*. Ljubljana: Inštitut za sociologijo
- Ružica, M. (1987) *Socijalna politika 80-ih: kontinuitet ili promena strategije*. *Sociološki pregled* 21(1–2): 7–30
- Šefer, B. (1984) *Socijalna zaštita u funkciji socijalne politike u SFRJ*. U: M. Škrbić i dr. (ur.) *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA, 36–51
- Županov, J. (1995) *Poslije potopa*. Zagreb: Globus

AN ANALYSIS OF THE WELFARE STATE,
SOCIAL POLICY, AND SOCIAL SECURITY

Summary

The paper analyses the activities of Academician Eugen Pusić in the field of welfare, as well as his contribution to the science of social policy and welfare services. His contribution to the establishment of Zagreb School for Social Workers, his engagement as an Advisor to the Secretary General of the United Nations in the field of the welfare services development, and his chairing of the International Council of Social Welfare – ICSW, 1964–1968 are presented in the paper. Pusić's theoretical contributions are systematised into the following categories: the origins and evolution of social policy and welfare state, the prerequisites of welfare state, the crisis of welfare state, and the perspectives of welfare state.

Key words: Member of the Croatian Academy of Sciences and Arts Eugen Pusić, social welfare, social policy, welfare services, Zagreb School for Social Workers, United Nations, International Council of Social Welfare – ICSW, science and practice