

stoljeća kasnije, može se usporediti s neuspješnim sustavom *Speenhamlanda* u njegovoj temeljnoj nakani da se izbjegne kapitalizam i tržišne zakonitosti koje sa sobom nosi. Rezultati i toga projekta "samozaštite" danas su nam razvidni, i to mnogo više nego Polanyiju u njegovo vrijeme. *Međutim, nama, kao i Polanyiju sredinom ovog stoljeća, ostaje u naslijeđe veliko pitanje, pitanje koje je on postavio u svojoj kompleksnoj povijesnoj analizi razvoja modernog tržišnog obrasca: što je tržište danas i kako se može živjeti s njim? Na koji se način danas izražava "društvenost" društva i kako se to isto društvo može boriti s današnjim napetostima unutar svjetskog tržišnog sustava, sustava koji udara u same ekološke i biološke granice opstanka?*

U trećem dijelu knjige ("Preobrazba u toku") Polanyi se dotiče ovih pitanja na svoj način, pitajući se što je sloboda u složenom društvu. Suočen s nadolazećim fašizmom i socijalizmom, bio je uvjeren da su oni dokazom "nestajanja tržišnog gospodarstva". Bio je svjestan potrebe za određenom regulacijom tržišnog sustava, ali uz očuvanje maksimalne osobne slobode građana kao pojedinaca. No, i sam se bojao krajnjih posljedica regulacija koje udaraju protiv slobode pojedinaca i naroda. Fašizam je za njega "krajnje osujećivanje slobode, zapravo neizbježan rezultat liberalne filozofije, koja tvrdi da su moć i prisila zlo, da sloboda zahtijeva njihovu odsutnost iz ljudske zajednice. Nešto takvo naprosto nije moguće, u složenom društvu to postaje očito. Ovo ne ostavlja alternativu doli ostati vjeran jednoj iluzornoj ideji slobode i poricati zbilju društva, ili prihvatiti tu zbilju i odbaciti ideju slobode. Prvo je zaključak liberala, a drugo fašista. Nikakav se drugačiji zaključak ne čini mogućim." (Str. 289).

Polanyi misli da je njegovu generaciju "odbacivanje tržišne utopije, kroz projekte i fašizma i socijalizma", ponovo suočilo sa zbiljom društva. Za njega su i fašisti i socijalisti prihvatili zbilju društva kao "društvenu činjenicu", ali ono u čemu se razdvajaju jest pitanje, može li se ili ne može, u svjetlu ovoga znanja, ustrajati na ideji slobode. Zato on na kraju i postavlja važno pitanje: "Je li sloboda prazna riječ, iskušanje oblikovano da uništi čovjeka i njegova djela, ili čovjek može ponovno afirmirati svoju slobodu unatoč tom znanju i težiti njezinu ispunjenju u društvu bez zapadanja u moralni iluzionizam?" (Str. 291).

I, na kraju: Polanyijeva knjiga je, sasvim sigurno, dijete svoga vremena. Neke njegove teze o demonskim posljedicama tržišta po neposrednu reprodukciju radne snage možda su danas tek povijesni dokument na razini pojedinih, visokorazvijenih zemalja. Drugačija bi bila, možda, slika kad bi, temeljem rada brojne ekipe istraživača promatrala svjetski tržišni sustav i njegove posljedice po radnu snagu i ekološki sustav u svjetskim relacijama. Isto tako, danas nema neposredne opasnosti od fašizma i komunizma. Iako je njegov rad prvenstveno namijenjen sociolozima koji se bave ekonomskim pojavama (pa kao takav traži i pripremu za susret s oporim povijesnim materijalom), njegova analiza povijesnog razvoja tržišnog sustava i kraha toga sustava početkom 20. stoljeća trebala bi biti nezaobilaznom literaturom i znanstvenika iz drugih društvenih znanosti.

Drago Čengić

CARING FOR CHILDREN AND OLD PEOPLE A Comparison of European Policies and Practices

Tine Rostgaard
Torben Fridberg

The Danish National Institute of Social
Research, 1998.

Ova studija rezultat je šireg komparativnog istraživačkog projekta "Socijalna zaštita u Europi" što ga je Danski nacionalni institut za društvena istraživanja pokrenuo 1992. godine. Svrha ovog projekta je odrediti središnje socijalne teme i teme koje se odnose na tržište rada, uspoređujući Dansku s drugim europskim zemljama. To mogu biti poticaji za izmjenu postojećih socijalnih programa. Studija je podijeljena na devet poglavlja.

U prvom poglavlju se raspravlja o metodološkim i teorijskim odrednicama. Autori se osvrću na probleme, evidentne iz prethodnih istraživanja, koja su uglavnom analizirala socijalne potpore u novcu i one koje je davala država. Teorijski problem se postavlja u okviru koncepta kombinirane socijalne politike (*welfare mix*) u kojoj država postavlja opći okvir i u kojem je ona jedan od čimbenika u socijalnoj politici.

Ova studija odgovara na četiri pitanja koja su i njen metodološki okvir:

1. Koji je cilj politike socijalne skrbi i novčanih potpora, s obzirom na ciljane skupine, kriterije za dobivanje potpora, standarde i, općenito, prednosti ove politike?

2. Organizacija potpora je istraživana u odnosu na nadležnost za pružanje i propisivanje usluga, je li to nadležstvo državnih ustanova ili neprofitnog sektora? Isto tako, upravlja li se potporama na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini?

3. Financiranje potpora se analizira ovisno o tome jesu li one financirane kroz doprinose iz rada, dobrovoljna ili obvezna osiguranja ili preko poreza te plaćanje korisnika usluga. Analiza se bavi i s različitim poreznim subvencijama i novčanim potporama koje mogu u drugi plan staviti neformalnu skrb o djeci i starima, te koristiti usluge privatnih profitnih organizacija.

4. Pružanje potpora u naravi je konačni element u analizi socijalne skrbi s obzirom na podjelu između neprofitnih organizacija i crkvenih organizacija, poslodavaca, tržišta, obitelji, lokalne ili središnje vlasti.

Drugo poglavlje *Skrb o djeci i starima – usporedba europskih politika i praksi* donosi komparativne rezultate istraživanja.

U sustavima socijalne sigurnosti europskih zemalja posebno mjesto zauzima skrb o starima i razvoj novih socijalnih usluga za ovu populaciju. U ovoj komparativnoj analizi obrađeno je sedam zemalja: Danska, Švedska, Finska, Nizozemska, Engleska, Francuska i Njemačka. To je rezultat istraživanja u vremenskom razdoblju od 1982. do 1996. godine. Središnji je dio ove analize institucionalni okvir sustava socijalnih usluga, to jest načina na koji su one organizirane, financirane i pružene.

Problemi skrbi o starijima i djeci te institucionalni okvir za njen razvoj povezani su sa širim problemima u ovim zemljama.

Prije svih su tu problemi povezani s *promjenom na tržištu radne snage te demografijom*. Žene, osobito u skandinavskim zemljama, čine sve veći udjel u zaposlenoj radnoj snazi. Žene su tradicionalno brinule za starije i djecu, a njihovim zapošljavanjem javlja se potreba za posebnim uslugama. Stariji ljudi sve više žive sami. Najveći postotak starih koji žive sami imaju Danska, Finska i Švedska. To je povezano i s mobilnošću mlade radne snage te strukturom stambenog fonda. Kada stariji žive sami mogućnosti neformalne pomoći članova domaćinstva se smanjuju, a povećavaju se zahtjevi za pomoć drugih.

U analiziranim zemljama neformalna pomoć rodbine bila je tradicionalno glavnim izvorom skrbi o starijim ljudima. Najveći dio ove pomoći pružaju supružnici i djeca. U Njemačkoj je to najznačajnija pomoć.

Na pružanje moguće pomoći supružnika i djece negativno utječe trend sve prisutnije rastave brakova. Ovaj problem naročito je važan u skrbi za djecu.

U ovim zemljama sve veći udjel u stanovništvu čine osobe starije od 65 godina. U svim zemljama značajno je poraslo očekivano trajanje života. Najznačajniji porast, za žene i muškarce, zabilježen je u Finskoj i Francuskoj od oko 11 posto u razdoblju 1960.–1996. Nedvojbeno je da će u ovim zemljama rasti udjel starih u populaciji. Sada se naročito zapaža rast mlađe starije skupine u dobi od 65 do 70 godina. U značajnom je porastu i najstarija skupina iznad 80 godina života. U Engleskoj oni već sad čine 4–5 posto stanovništva.

S navedenim, značajan čimbenik promjena socijalnog statusa starijih povezan je s političkim i ekonomskim pritiskom za redukcijom troškova socijalne države. Socijalni troškovi u promatranim zemljama kreću se od 28 posto BDP u Engleskoj do 40 posto u Švedskoj.

U svih sedam zemalja smanjenje fondova za starije značilo je usmjeravanje na razvoj pomoći u kući, umjesto smještaja u institucije. Porast troškova za ove programe prisilio je vlade na vrednovanje (evaluaciju) ovih socijalnih programa. Lijeve stranke kritizirale su nedostatak utjecaja korisnika i posesivnu prirodu socijalne opskrbe. Desne stranke su kritizirale

ekspanzivnu narav socijalnih programa i nedostatak vrijednosti za novac. Nedostatak novca tjerao je vlade prema *cost-efektivnosti*, potrazi za jeftinijim programima i alternativnim pružateljima usluga. Nove pružatelje usluga posebno je u doba tačerizma promovirala Engleska kroz *quasi-market* shemu. Država s neprofitnim organizacijama sklapa ugovore o pružanju socijalnih usluga. Ugovori se sklapaju na osnovi raspisanog natječaja. Na taj način želi se povećati učinkovitost socijalnih programa. U svim zemljama skresane su novčane potopre starijima. U Njemačkoj i Nizozemskoj uvedene su nove sheme socijalnog osiguranja koje osiguravaju skrb za starije.

Važno je napomenuti da se u svih sedam zemalja bilježi značajan rast potreba pružanja usluga starijima.

U Danskoj, Švedskoj, Nizozemskoj i Francuskoj troškovi za starije raspodijeljeni su uglavnom između pomoći u kući i smještaja u instituciju. U Njemačkoj i Engleskoj trošak je uglavnom podijeljen između doplatka za skrb i smještaja u instituciju. Jedino u Finskoj postoji ravnoteža troškova između smještaja u instituciju, pomoći u kući i doplatka za skrb. Švedska, Danska i Nizozemska troše proporcionalno više po glavi stanovnika za ove namjene od drugih zemalja.

Rezultati ovog istraživanja govore da je politika socijalne skrbi u promatranim zemljama uglavnom usmjerena na pružanje pomoći u kući, nastojeći starije ostaviti u svome domu te odgađajući, koliko je to moguće, smještaj u institucije. Normalizacija i neovisnost su dominantne vrijednosti koje karakteriziraju većinu ovih politika. Zajednička strategija za svih sedam zemalja u ovom razdoblju bila je jačanje skrbi zajednice, premda to u ovim zemljama ima različito značenje. Članovi obitelji, rođaci i susjedstvo ohrabrivani su da pomognu i pruže pomoć starijima. Kako bi se potakla pomoć starijima, u Švedskoj i Danskoj je uveden institut bolovanja u slučaju pomoći rođacima. Značajno je da je u analiziranom razdoblju ovo postalo važno političko pitanje.

Pomoć u kući je najzastupljenija u Danskoj gdje jedan od četiriju starijih od 65 godina prima pomoć u kući. Zatim u Švedskoj 17 posto starijih ima prosječnu pomoć šest sati tjedno. U Nizozemskoj jedan od deset starijih ima prosječno 3,8 sati tjedno pomoći. U Njemačkoj

jedan od dvadeset starijih, i Francuskoj svega 0,6 posto primaju ove oblike pomoći.

Nizozemska, s 9 posto starijih smještenih u institucije, prednjači u odnosu na druge zemlje. Engleska, Njemačka i Švedska imaju po 5 posto, Francuska i Danska po 4,5 posto, a Finska 3 posto. Poseban oblik smještaja u normalne stanove (*sheltered housing*) s alarmnim sustavima ima Nizozemska 11 posto, Engleska 6,5 posto, Danska 4 posto, Švedska 3 posto.

Standardi pružanja socijalnih usluga starijima različiti su i kreću se od 44 zaposlena za 100 korisnika u staračkom domu u Njemačkoj do 131 zaposlenih za 100 korisnika u Danskoj. Pružanje usluga starima u svim programima veoma je radno intenzivna djelatnost i podrazumijeva uključenost velikog broja zaposlenih. Produktivnost rada u ovim djelatnostima uvijek je upitna i diskutabilna.

U pet zemalja odrasla djeca nemaju formalne obveze plaćanja skrbi svojih roditelja koju im pruža država. U Francuskoj i Njemačkoj djeca su obvezna sudjelovati u pokrivanju troškova na osnovi provjere imovine i prihoda ili će se imovina njihovih roditelja opteretiti hipotekom. U Engleskoj se nekretnine uzimaju u obzir kod staračke samske obitelji kao jamstvo pokrivanja troškova smještaja u instituciju. Sve veći su zahtjevi i u skandinavskim zemljama da se korisnici i njihova djeca obvežu na pokrivanje dijela troškova.

U politici skrbi za starije u svim zemljama povećao se udjel pružanja pomoći u kući. Ovo je usko povezano s politikom deinstitutionalizacije: oni koji su ranije bili smješteni u staračkim domovima, sada radije žele živjeti u svojoj kući s intenzivnijom skrbi. Smještaj u ustanovama tipa stacionara rezerviran je u svim zemljama za jako stare osobe. Kriteriji za smještaj u ovim ustanovama veoma su striktni.

U promatranom razdoblju od 1982. do 1996. godine najveće promjene dogodile su se u Švedskoj gdje se udjel starih koji primaju pomoć smanjio sa 28 posto na 22 posto, uglavnom zbog kresanja usluga pomoći u kući. U istom razdoblju taj se udjel u Danskoj povećao s 25 posto na 28,5 posto. U ostalim zemljama nije došlo do značajnijih promjena u udjelu populacije starih koji primaju pomoć.

U većini zemalja koordinacija pružanja usluga najznačajniji je poticaj za *cost-efektivnost* i kvalitetu pruženih usluga. Usluge postaju sve

fleksibilnije s inovacijama za podmirenje različitih potreba. Jasno, pomoć u kući ne može odgovoriti na sve zahtjeve korisnika. U svim zemljama želi se čuti glas korisnika i ponuditi im mogućnost da primaju novčane potpore za pomoć u kući ili da tu pomoć dobiju u prirodi.

Korisnicima usluga pruža se mogućnost sudjelovanja u donošenju odluka koje su za njih važne. U pojedinim zemljama postoje prepoznatljive razlike među pojedinim jedinicama lokalne samouprave u politici pružanja usluga starijima. U svim zemljama postoje velike razlike urbanih i ruralnih sredina u ovim programima.

Općenito, prisutnost kombiniranog modela socijalne politike u pružanju usluga starima u pojedinoj zemlji odnosi se na specifičnu kulturu i politička obilježja. U skandinavskim zemljama tradicionalno prevladava javni – državni sektor koji je odgovoran za organizaciju, financiranje, davanje financijskih potpora te organizaciju socijalnih usluga. Privatni neprofitni sektor više je prisutan u Nizozemskoj i Njemačkoj. U ovim zemljama, kao i Engleskoj i Francuskoj, obitelj igra veliku ulogu. Tržište ima najznačajniju ulogu u Engleskoj. Dijelom zbog financijskih i dijelom zbog ideoloških razloga sve zemlje podupiru nedržavne programe: neprofitni sektor, obitelji i tržište.

Država uglavnom osigurava sredstva te usaglašava politiku u ovom sektoru. Lokalne vlasti imaju važnu ulogu u procjeni potreba i organizaciji usluga.

Privatizacija ovih usluga i uvođenje instituta ugovora za pružanje usluga s državom postaje sve prisutnije u svim zemljama. Udjel ovakvih aranžmana varira od 70 posto institucionalne skrbi u Engleskoj do 4 posto usluga u kući u Švedskoj.

Problem pružanja usluga starima povezan je i s potpisivanjem kolektivnih ugovora. Zaposleni postavljaju sve više zahtjeva poslodavcima da im odobre slobodne dane za skrb o svojim starima.

Neprofitni sektor postaje sve značajnijim u pružanju ovih usluga u svim zemljama. On je

fleksibilniji od drugih i preko njega se mogu mobilizirati različiti potencijali.

Neformalni, obiteljski odnosi još uvijek su važan oslonac mnogim starim obiteljima. Međutim, brojni demografski razlozi čine ga sve nepouzdanijim.

Isto tako, u ovom poglavlju navode se iscrpni podaci o različitim potporama i programima za djecu predškolskog uzrasta. Ovim programima nastojalo se pomiriti zahtjeve tržišta rada s obvezama koje imaju obitelji u podizanju male djece.

Novijim promjenama skraćuje se porodiljni dopust u Danskoj, Finskoj, Švedskoj, Njemačkoj i Nizozemskoj. Od 1998. Francuska je uvela produljenje porodiljnog dopusta s postojećeg za obitelji s troje i na obitelji s dvoje djece. S druge strane, u svim zemljama država uvodi sve širi program usluga kojeg može koristiti sve veći broj domaćinstava. Nadalje, navode se podaci po zemljama o trajanju porodiljnog dopusta i drugim potporama ovim obiteljima. Plaćanja za djecu smještenu u predškolske ustanove je različito. Skandinavske zemlje u najznačajnijoj mjeri subvencioniraju ove programe. Među analiziranim zemljama Francuska najizdašnije subvencionira programe za djecu.

Od trećeg do devetog poglavlja iznose se rezultati analize po pojedinim zemljama. Analize po zemljama sadrže: uvod, povijest socijalne skrbi, financiranje, opskrbu, organizacije, skrb za djecu, skrb za starije te razvoj i promjene od 1984. do 1996. godine.

U dodatku studija sadrži mnoštvo statističkih podataka koji se odnose na područje socijalne skrbi za starije i za djecu.

Ova studija je pisana pregledno i jasno. Sadrži veoma bogatu građu o politikama i programima socijalne skrbi za djecu i starije u navedenim zemljama. Čitanje ove studije preporučava se svima onima koji se zanimaju za ova područja, a osobito onima koji se u Hrvatskoj praktično bave socijalnom politikom, povezano s ovim dvjema uzdržavanim skupinama stanovništva.

Gojko Bežovan