

Kronologija socijalne politike Zapada

(Od srednjeg vijeka do sredine dvadesetog stoljeća)

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Pregledni rad

UDK 304 (973)

Primljeno: svibanj 1997.

Ovaj kratki kronološki pregled razvoja socijalne politike Zapada od srednjeg vijeka do prvih godina nakon Drugog svjetskog rata sadrži glavne tendencije i događaje koji su obilježili uspon javne i socijalne politike. Posebnu pažnju obratili smo na zakone i državne mjere koje obilježavaju oficijelne korake u socijalnoj politici.*

Pored opće izradili smo i posebne kronologije socijalne politike za pet karakterističnih zemalja Zapada. Radi se o Njemačkoj, Francuskoj, Švedskoj, Velikoj Britaniji i SAD. U nekim od tih zemalja razvili su se poznati modeli socijalne politike koji su i danas prisutni, počevši od socijaldemokratskog u Švedskoj, preko konzervativno-korporativističkog u Njemačkoj do liberalnog modela u SAD.

Pri izradi ove kronologije odlučili smo se za periodizaciju na tri razdoblja.** Prvo razdoblje seže od srednjeg vijeka do sredine 19. stoljeća. Možemo ga nazvati predindustrijskim. To je razdoblje širenja i jačanja ingerencija države, izgradnje države-nacije. Socijalnu skrb ne obavlja država, nego u njoj dominira crkva. No država već poduzima prve socijalne mjere uglavnom sporednog karaktera. U tom razdoblju treba upozoriti na proklamacije Francuske revolucije o pravima građana, kao i o socijalnim pravima. Međutim, proklamirana prava uglavnom nisu ostvarena, nego je za to trebalo čekati čitavo stoljeće, a negdje i više od toga.

Drugo razdoblje proteže se od sredine 19. stoljeća do kraja Prvog svjetskog rata. Radi se o razdoblju snažnog razvoja urbano-industrijskog društva. Na političkom planu organiziraju se sindikati i radničke političke partije koje vrše pritisak na državu radi rješavanja sve brojnijih socijalnih problema u gradovima, a i država sa svoje strane djeluje preventivno u socijalnoj sferi. Državna intervencija u socijalne poslove najavljuje kraj liberalnog *laissez-fairea*. Ipak je ta intervencija ograničena na saniranje najopasnijih socijalnih rizika koji pogađaju siromašne radnike, stare ljude i drugu sirotinju. Naglasak je prije na minimalnoj materijalnoj pomoći negoli na opsežnijoj akciji prevladavanja siromaštva.

Treće razdoblje obuhvaća vrijeme velike ekonomske krize, Drugog svjetskog rata te prvih poratnih godina. Europa je između dva rata doživjela totalitarističke devijacije u nekim ključnim zemljama. Ti su događaji de facto dokrajčili liberalnu ekonomiju i doveli do državnog ekonomskog i socijalnog intervencionizma, naročito poslije Drugog svjetskog rata. Neposredno nakon rata utemeljuje se socijalna država, koja s jedne strane mehanizmima osiguranja obuhvaća gotovo svo stanovništvo, a s druge strane povećava obujam već postojećih socijalnih prava.

* U sastavljanju ove kronologije najviše informacija crpili smo iz knjige C. Jones: *Patterns of Social Policy*, citirane u literaturi na kraju članka.

** Heclio razlikuje četiri etape u razvoju socijalne države do naših dana: eksperimentiranje (1870-tih-1920-ih), konsolidacija (1930-ih-1940-ih), ekspanzija (1950-ih-1960-ih) i preformulacija (1970-ih i dalje). Heclio, H. (1981) *Toward a New Welfare State*, rad citiran u literaturi na kraju članka.

OPĆI TREND OVI

Razdoblje		
Do 1850. godine	1850.-1920. godine	1920.-1950. godine
<ul style="list-style-type: none"> - Izgradnja države-nacije, jačanje državne fiskalne i vojne moći. U socijalnoj sferi dominira crkva. Država se postupno javlja u ulozi davatelja minimalne pomoći i kontrolora siromašnih (prosjaka i skitnica). - Crkveno milosrđe i lokalna pomoć siromašnima. - Prelaz od pojedinačnog na institucionalno milosrđe. - Ustanove crkvene skrbi: azili, bolnice, sirotišta, milosnice. - Četrnaesto i petnaesto stoljeće, a i kasnije: represivne mjere prema prosjacima i skitnicama. Tretiraju se kao remetilački element. - Prva polovina šesnaestog stoljeća: gradske reforme kojima se regulira pomoć i uspostavlja kontrola nad skitnicama i prosjacima. - Kraj šesnaestog i početak sedamnaestog stoljeća: zakoni za siromašne kojima se vrši kategorizacija, regulira status, obveze, način financiranja pomoći siromašnima. - Neki oblici javne zdravstvene skrbi. - Dobrotvorstvo i filantropija. - Udruge uzajamne pomoći, naročito među nekim kategorijama radnika (rudari, mornari). <p>Obrazovanje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sedamnaesto i osamnaesto stoljeće: početak osnovnog obrazovanja u protestantskim zemljama - Država preuzima kontrolu nad parohijalnim školama ili se pak osnivaju autonomne lokalne osnovne škole. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimiranje političke vlasti kroz proces demokratizacije. Državna socijalna intervencija uglavnom u vidu javne pomoći najugroženijim skupinama. Pojava socijalnog osiguranja. - Prve državne intervencije u radno zakonodavstvo. - Zaštita zaposlene djece. - Širenje udruga uzajamne pomoći među radnicima. - Prvi zakoni o socijalnom osiguranju kojima su obuhvaćene siromašne kategorije radnika. - Usvajaju se prvi zakoni o nesrećama na poslu, o mirovinskom i invalidskom osiguranju te o zdravstvenom osiguranju radnika. - Promjene u zakonima prema "zaslužnim" siromasima. - 1891. Enciklika <i>Rerum novarum</i> pape Lava XIII.: obveza je poslodavaca da poboljšaju uvjete rada i da radnike tretiraju kao kršćane. - Pojava socijalnog katolicizma. Načela: personalizam, pluralizam i zajedničko dobro. Praktični pristup socijalnim problemima. - Koegzistencija crkvene pomoći, filantropije, radničkog mutualizma i javnog socijalnog osiguranja - Porast dobrovoljnih aktivnosti i počeci profesionalizacije socijalnog rada. <p>Obrazovanje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uvođenje obveznog osnovnog školstva. Cilj je elementarno obrazovanje prije svega radnika i vojnika, a potom i druge populacije. 	<ul style="list-style-type: none"> - Socijalna mobilizacija, utemeljenje socijalnih prava i socijalnog građanstva. Pokrivanje glavnih socijalnih rizika. Konstituiranje socijalne države (Welfare State). - Snažno jačanje državne intervencije u ekonomskoj i socijalnoj sferi kao posljedica Prvog i Drugog svjetskog rata te ekonomske krize. - Snažne lijeve partije i sindikati vrše pritisak na usvajanje socijalnog zakonodavstva radi prevladavanja glavnih socijalnih rizika kojima su izloženi radnici. - Državna intervencija u radničko stanovanje. - Pojava totalitarizama u nekim europskim zemljama i autoritarna etatiistička intervencija u socijalnoj sferi. - "Warfare State" tijekom Drugog svjetskog rata. Pojačava se osjećaj solidarnosti među stanovništvom ugroženim ratom. - 1941. Atlantska povelja: osigurati "opstanak slobodan od straha i oskudice" - 1942. Izvještaj W. Beveridgea: spriječiti "stanje socijalne nužde". - Uspostava poslijeratne socijalne države sa širokim obuhvatom populacije i podizanjem razine socijalnih prava. <p>Obrazovanje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Široki pristup sekundarnom obrazovanju, širenje tehničkog obrazovanja. - Početak masovnog visokog obrazovanja koje ekspandira nakon Drugog svjetskog rata.

NJEMAČKA

Razdoblje		
Do 1850. godine	1850.-1920. godine	1920.-1950. godine
<ul style="list-style-type: none"> - Polizeistaat: akcije policije radi kontrole cijena žita kao i drugih cijena živežnih namirnica. - 1794. Prenos pomoći siromašnima na lokalne zajednice. - Počeci tvorničkog zakonodavstva. - 1839. Zabrana rada djeci mlađoj od 9 godina (Izvjestaj generala Von Horna). - 1845. Prvi pruski opći kodeks kojim se regulira djelovanje fondova potpore za obrtnike i tvorničke radnike. - Obveze poslodavaca imaju snažna paternalistička obilježja. - 1845. Rudarske bratovštine radi osiguranja za slučaj bolesti, radne nesposobnosti i smrti hranitelja obitelji. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1763. Uvođenje obveznog osnovnog školstva u Pruskoj od strane Friedricha Velikog. - 1830. Utvrđen princip obveznog osnovnog školovanja. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualizam: dobrovoljne radničke kase (Hilfkassen) i obvezne kase (Zvankassen). - 1881. Carski proglas Wilhelma I. u parlamentu kojim se najavljuju zakoni o socijalnom osiguranju. - 1883. Zakon o zdravstvenom osiguranju industrijskih radnika. - 1884. Zakon o osiguranju radnika u slučaju nesreće na poslu. - 1889. Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju radnika. - 1894. Prvi neovisni fond za nezaposlene radnike. - 1911. Kodeks o socijalnom osiguranju koji ujedinjuje socijalne zakone. - 1919. Osiguranje za nezaposlenost. - 1920. Zakon o savjetima pogona. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Srednje škole s plaćanjem namijenjene eliti (gimnazije). - 1919. Nacionalni sustav obrazovanja. Osnovno obrazovanje za sve. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1927. Osiguranje za nezaposlene koje obuhvaća otprilike onu populaciju koju i zdravstveno osiguranje. - 1920-tih. Modernizacija zakona o siromašnima. - 1933. Dolazak nacista na vlast. - Zakon o ukidanju bijede naroda i države. Ukidaju se sindikati, pravo na štrajk, savjeti poduzeća. - Utemeljuje se Njemački front rada i Carska zajednica slobodne skrbi. - Prakticira se pronatalitetna populacijska politika. - 1945. Poraz nacizma i kolaps njemačkog socijalnog osiguranja. - 1949. Usvojen Osnovni zakon (ustav) koji ustanovljava "socijalno tržišno gospodarstvo". Socijalna se prava vežu uz zaposlenost i gospodarski rast. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1949. - Diferencijacija srednjeg obrazovanja. - Pokrajine dobivaju autonomiju u obrazovanju.

FRANCUSKA

R a z d o b l j e		
Do 1850. godine	1850.-1920. godine	1920.-1950. godine
<ul style="list-style-type: none"> - 1781. Zakon Le Chevalier usmjeren protiv asocijacija i korporacija: "Nema više korporacija u Državi, postoje samo posebni interesi i opći interes". - 1791. Pravo svih građana na slobodno obrazovanje koje nije ostvareno. - 1793. Deklaracija o pravima: "Javna pomoć je sveta dužnost. Država bijednim građanima treba osigurati život bilo da im osigura posao, bilo da osigura sredstva onima koji su nesposobni za rad." No to nije ostvareno. - Osnovana središnja institucija javne pomoći (Assistance nationale). - Mutualne udruge u rudnicima, industriji, željeznici uglavnom pod patronatom poslodavaca (patronski mutualizam). - 1850. Utemeljena nacionalna kasa za starosne mirovine. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Komune kao osnovne teritorijalne jedinice (nasuprot Crkvi) dobivaju obvezu održavanja osnovnih škola. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pokušaji Napoleona III. s uvođenjem državnih, paternalističkih mjera u socijalnu i radnu sferu. Negativne reakcije pristaša politike laissez-fairea (kritike "Države-providnosti"). - 1898. Zakon o osiguranju od nesreće na poslu. Usvojen nakon osamnaest godina rasprava (predložio ga 1880. godine Nadaud). - 1889. Prvi kongres o međunarodnoj javnoj pomoći prilikom svjetske izložbe u Parizu. - 1910. Zakon o radničkim i seljačkim mirovinama (R.O.P.). (Predložio ga Laisant 1890. godine). - Godine 1911. i 1912. Kasacijski sud zakonu o radničkim i seljačkim mirovinama oduzima obvezni karakter. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1878. Komune obvezne formirati vlastite osnovne škole. - 1881. Slobodno osnovno obrazovanje. - 1882. Obvezno pohađanje osnovnih škola. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nakon pripajanja Alzace i Lorraine rasprave o prednostima i nedostacima njemačkog socijalnog osiguranja. - 1921. Prijedlog zakona o socijalnom osiguranju. - 1930. Zakon o socijalnom osiguranju kojim se osiguravaju sljedeći rizici: bolest, materinstvo, starost, invaliditet i smrt. Osiguranjem pokriveni industrijski i trgovački radnici. - 1932. Zakon o obiteljskim dodacima. Uspostavljena obveza poslodavaca u industriji i trgovini da uplaćuju u fondove za obiteljske dodatke. - 1938. Zakon o podršci obitelji kojim se promiče natalitet koji je u Francuskoj dosta nizak. - Populacijska i obiteljska politika uvjetovane strahom od njemačke demografske i vojne nadmoći. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Liceji - srednje škole za elitu s plaćanjem troškova. - 1936. Obvezno obrazovanje do 14. godine.

ŠVEDSKA

R a z d o b i j e		
Do 1850. godine	1850.-1920. godine	1920.-1950. godine
<ul style="list-style-type: none"> - Pri kraju 17. stoljeća: liječnici u provinciji zaposleni od strane države. - Od otprilike 1750. godine pojava javnih i dobrovoljno organiziranih bolnica. - 1763. Liječnici obvezni imati certifikat da bi obavljali praksu. - 1847. Reforma zakona o siromašnima u smislu liberalnijeg tretmana siromašne populacije. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1656. Parohijalni svećenici odgovorni za opismenjavanje. - 1779. Svećenstvo poziva na obvezno osnovno obrazovanje za sve. - 1840. Uspostavljeno Ministarstvo obrazovanja i crkvenih poslova. - 1842. Početak obveznog osnovnog obrazovanja dotiranog od strane države. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1871. Reforma zakona o siromašnima. - 1881. Prvi zakoni protiv dječjeg rada. - 1884. Liberal Hedin predlaže mirovinsko osiguranje i osiguranje od nesreće na poslu. - 1889. Prvi zakoni o sigurnosti na radu. - 1891. Zdravstveno osiguranje. - 1913. Nakon dugih rasprava usvojen zakon o "narodnim mirovinama" koje se pretežno financiraju iz poreza, a manje iz doprinosa. Radi se o prvom univerzalnom mirovinskom zakonu. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Plaćene srednje škole - gimnazije za elitu. - 1901. Uvođenje municipalne srednje škole nakon šest godina osnovne škole. - 1920. Uspostavljen Nacionalni odbor za obrazovanje. 	<ul style="list-style-type: none"> - Širenje dobrovoljnog osiguranja podržanog od strane sindikata. - 1931. Državno subvencioniranje fondova zdravstvenog osiguranja. - 1932. Socijal-demokratska partija Per Albin Hansena dolazi na vlast. - 1930-tih uspostavlja se stambena pomoć ugroženim obiteljima. - 1934. Osiguranje od nezaposlenosti. - 1934. Izlazi knjiga Alve i Gunnara Myrdala <i>Kriza u demografskom pitanju</i>. - Uspostavljena švedska obiteljska politika. - 1948. Uvedeni dječji dodaci za svu djecu. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1921. Prva škola za socijalni rad u Stockholmu. - Pripreme za potpuni obuhvat populacije za obrazovanje do 16. godine.

VELIKA BRITANIJA

Razdoblje		
Do 1850. godine	1850.-1920. godine	1920.-1950. godine
<ul style="list-style-type: none"> - 1601. "Old Poor Law". Regulira se odnos prema prosjacima i skitnicama i svrstava ih se u kategorije. - 1662. godine. "Act of Settlement" propisuje teritorijalnu kontrolu i skrb o siromasima. - 1782. "Gilbert's Act" ublažava stroga pravila kontrole siromaha. - 1834. "New Poor Law" ukida načelo obveznog teritorijalnog domicila i omogućava prostornu pokretljivost siromašnih. - 1846. "Anti-corn Law Bill". - 1848. Prvi zdravstveni akt. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1700-tih. Širenje raznih vrsta karitativnih škola. - 1832. Prve državne dotacije za karitativne škole. - 1839. Odbor Tajnog savjeta za obrazovanje. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1851. Prve zakonske mjere u stanovanju. - 1869. Osnivanje organizacija dobrotvornih društava (COS). - 1875. "Veliki javni zdravstveni zakon". - 1883. Osnovano Fabijansko društvo. - 1889. Počeli izlaziti <i>Fabijanski eseji</i>. - 1893. Prvi znanstveni izvještaj o siromaštvu (Booth). - 1908. Zakon o mirovinama starim siromašnim ljudima na osnovi means-testa. - 1911. Zakon o zdravstvenom osiguranju i osiguranju od nezaposlenosti. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1870. Uvedene državne škole. - 1891. Slobodno osnovno obrazovanje. - Uvođenje "grammar schools" za elitu. - 1918. Slobodno obrazovanje u dobi 5-14. godine. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1920-tih. Proširenje obuhvata osiguranja za nezaposlene. - Zdravstveno osiguranje. - 1934. Osnovan odbor za pomoć nezaposlenima. - 1930-tih. Prvi pokret za raščišćavanje "slumova". - 1942. Izvještaj parlamentu lorda W. Beveridgea <i>Social Insurance and Allied Services</i>. - 1945. Uvedeni obiteljski dodaci. - 1946. Osnovana Nacionalna zdravstvena služba (NHS). - 1948. Zakon o nacionalnoj pomoći. - 1948. Zakon o djeci. - 1949. Stambeni zakon. <p><i>Obrazovanje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1944. Osnovno i srednje obrazovanje za sve prema dobi i sposobnostima. - Tripartitna podjela srednjeg obrazovanja.

SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE

Razdoblje		
Do 1850. godine	1850.-1920. godine	1920.-1950. godine
<p>- 1600-tih. Uvode se i primjenjuju zakoni za siromašne prema britanskom uzoru i to u gradovima Nove Engleske i anglikanskim parohijama na jugu SAD.</p> <p>- 1700-tih. U ekspanziji je filantropija, posebno usmjerena na siromašne emigrante.</p> <p>- Ukorjenjuju se vrednote o samopomoći i susjedskoj pomoći naročito u razdoblju pionira i osvajanja Zapada.</p> <p>- 1820. Prva specijalizirana institucija za hendikepiranu djecu (mentalno retardirane, slijepe, gluhe) te odgojne ustanove za delinkvente.</p> <p><i>Obrazovanje</i></p> <p>- 1647. Gradovi u Massachusettsu zapošljavaju učitelje za čitanje i pisanje.</p> <p>- 1827. Massachusetts je prva država koja traži da lokalne zajednice same financiraju slobodno obrazovanje.</p> <p>- 1812. U New Yorku utemeljen prvi nadzorni organ za škole.</p>	<p>- 1863. Prvi državni organ za filantropiju u Massachusettsu.</p> <p>- 1877. Prva organizacija dobrotvornih društava (COS).</p> <p>- Širenje pokreta "Settlement houses" koji djeluje među imigrantima.</p> <p>- 1878. Osnivanje radničkih sindikata koji organiziraju prve masovne štrajkove.</p> <p>- 1890. Utemeljenje "American Labor Federation" koja štiti kvalificirane radnike.</p> <p>- 1911. Prva bezuvjetna pomoć za udovice.</p> <p>- 1912. Osiguranje za slučaj nesreće na poslu.</p> <p>- 1915. Na Alijasci prva bezuvjetna pomoć za ostarjele pionire.</p> <p><i>Obrazovanje</i></p> <p>- 1890-tih. Početak progresivnog obrazovanja.</p> <p>- 1898. U New Yorku počelo obrazovanje socijalnih radnika.</p> <p>- 1919. Utemeljena Američka asocijacija socijalnih radnika.</p>	<p>- 1935. U okviru "New Deal" usvaja se "Social Security Act" koji regulira starosne mirovine i osiguranje za slučaj nezaposlenosti u industriji i trgovini. Mirovine su niske, a granica umirovljenja je 65 godina.</p> <p>- 1937. Roosevelt: "Odbili smo probleme našeg zajedničkog blagostanja prepustiti vjetrovima slučaja i uraganima rušenja..."</p> <p>- 1939. Amandman na "Social Security Act" kojim se osiguranje proširuje na supruge i djecu.</p> <p>- Radi otpora konzervativne Američke medicinske asocijacije ne uvodi se zdravstveno osiguranje.</p> <p><i>Obrazovanje</i></p> <p>- Sustav obrazovanja "laddersystems" prema kojem je svako dijete u prilici napredovati prema vlastitim sposobnostima.</p> <p>- U obrazovanju prisutna rasna segregacija, koja je ukinuta odlukom Vrhovnog suda 1954. godine.</p>

IZVORI

1. Članci Vlade Puljiža u rubrici "Iz povijesti" u *Reviji za socijalnu politiku*, br. 4/1994, br. 1, 2, 3 i 4/1995, br. 1 i 2/1996 i 1/1997. godine
2. Jones, C. (1985) *Patterns of Social Policy*, Tavistock Publications, London and New York
3. Flora, P. i Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981) *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick and London
4. Hecllo, H. (1981) *Toward a New Welfare State*, u Flora, P. i Heidenheimer, A. J. (eds.) *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick and London
5. Hicks, A., Misra J., Tang Nah Ng: *The Pragmatic Emergence of the Social Security State*, *American Sociological Review*, Vol. 60, No. 3, 1995.
6. Johnson, L. C., Schwartz, L. C. (1991) *Social Welfare*, Allyn and Bacon, Boston, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore