

Socijalna politika i obitelj

Vlado Puljiz

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Studijski centar socijalnog rada

Izvorni znanstveni članak

UDK 304: 316.356.2

Primljeno: listopad 1994.

U ovom članku analizira se evolucija i priroda socijalne politike prema obitelji u europskim zemljama. Autor intervenciju države u privatnu sferu obitelji, u smislu materijalne i druge potpore, dovodi u vezu s nastankom industrijskog društva i raspadom mreže tradicionalne porodične solidarnosti. U razvijenim zemljama socijalna davanja za djecu i obitelj danas su vrlo razvijena. Ipak, neki proklamirani ciljevi socijalne politike prema obitelji nisu postignuti, prije svega oni pronatalitetni. U posljednjem dijelu članka autor upozorava na neke aspekte socijalne politike prema obitelji u Hrvatskoj, te njene pravce razvoja.

UVOD

(1) Socijalna politika različito se definira u pojedinim zemljama. Njen sadržaj ovisi o historijskom kontekstu u kojem je nastala i razvijala se. Rasprava o definicijama bila bi korisna i indikativna, jer bi vodila temeljnim vrijednosnim usmjerenjima pojedinih društava ili civilizacijskih krugova u kojima su se razvili danas poznati modeli socijalne politike. Mi se ovdje u takvu raspravu nećemo upuštati, nego ćemo se zadovoljiti jednom relativno ustaljenom, širokom definicijom koja obuhvaća zajedničke elemente socijalnih politika razvijenih zemalja.

Može se, dakle, reći da socijalna politika obuhvaća one aktivnosti države kojima je cilj reguliranje transfernih davanja pojedincima i grupama koje su, usljed određenih okolnosti, ostali bez svih ili dijela prihoda, pa tako dospjeli u nepovoljnu životnu situaciju. Ona se, nadalje, bavi organiziranjem raznih usluga građanima, koje su besplatne ili se djelomično plaćaju. U nešto širem značenju, socijalna politika određuje i neke standarde ponašanja na tržištu rada. Treba naglasiti da je socijalna politika prije svega državna politika. Što se tiče humanitarnih akcija koje vode nedržavne organizacije, one spadaju u socijalnu politiku u onoj mjeri u kojoj je njihova uloga definirana od strane države, odnosno ukoliko te akcije čine dio legaliziranog i institucionaliziranog sistema. Neformalne i spontane forme socijalne politike, kao što je porodična solidarnost ili karitativna pomoć, ne spadaju u socijalnu politiku (Marklund, 1993).

(2) Obitelj je temeljna ljudska grupa. Ona spada u kategoriju tzv. primarnih grupa u kojima su odnosi među članovima prisni. Obitelj je najtrajnija i najvažnija forma zajedničkog življenja ljudi. Dvije su ključne potrebe koje proizlaze iz prirode čovjeka, a uvjetuju važnost, trajnost i stabilnost obitelji. Prva je - nužnost reprodukcije i nastavljanja života, a druga je - staranje o djeci u razdoblju njihova rašćenja i osamostaljivanja. Naime, po ornitološkoj alegoriji, čovjek je "gnjezdaš". To znači da je stvorenje koje odmah po rođenju nije sposobno za život, nego mu za to treba potpora roditelja, obitelji i društva. Čovjekom se postaje ne samo biološkom činjenicom rođenja, nego zahvaljujući procesu socijalizacije, učenjem, usvajanjem vještina, uzora ponašanja i vrijednosti koje su stvorile prethodne generacije. Stoga rađanje i socijalizacija djece ni u jednom društvu nisu prepušteni slučajnostima spolnih odnosa, nego su predmet stroge regulacije. Obitelj je, dakle, zaštićena forma zajedničkog življenja ljudi (First, 1981).

Sama riječ "obitelj" dolazi od riječi obitavati, prebivati, tj. stanovati zajedno (lat. habitare). Radi se o grupi bliskih srodnika koji žive, odnosno stanuju zajedno. Danas, međutim, kriterij zajedničkog stanovanja u svakom slučaju nije ispunjen. Neki su članovi obitelji odsutni i žive drugdje, ali ipak s onima koji su ostali na kućnom ognjištu čine blisku zajednicu života. Svi članovi, obavezno nisu okupljeni oko "jedne vatre i jednog lonca" (kako Francuzi kažu: "autour d'un feu et d'un

pôť"). U dnevnoj je upotrebi i riječ "porodica". Ona je izvedena iz riječi rod, rođiti, roditelj. Ipak, pojam "porodica" ima šire značenje od obitelji. Ona, naime, podrazumijeva ne samo užu obiteljsku, nego i širu srodstveničku grupu koja obuhvaća više srodnika i srodničkih jedinica. Riječ "obitelj" bliža je poimanju današnje male, konjugalne srodničke grupe. U statistici se ustalio termin "domaćinstvo", koji asocira na rezidencijalno-ekonomsku zajednicu. Nadalje, kada je riječ o selu, u upotrebi je i termin "gospodarstvo" koje u prvi plan ističe ekonomsku dimenziju obitelji.

Vidi se, dakle, da termini nisu baš precizni i da prilikom korištenja mogu izazvati nedoumice.

PREOBRAZBA OBITELJSKIH FUNKCIJA I SOCIJALNA POLITIKA

(3) Radi boljeg razumijevanja odnosa socijalne politike i obitelji vrijedno je upozoriti na obiteljske funkcije i njihovu transformaciju. Te se funkcije, grosso modo, mogu podijeliti u dvije grupe. Prvu čine biološko - fizičke funkcije: rađanje, ekonomska aktivnost (proizvodnja i potrošnja) te zaštita članova. Drugu grupu čine kulturne, socijalne i emocionalne funkcije (edukacija, socijalizacija, razvoj ličnosti i sl.), (La sociologie, 1970).

U predindustrijsko doba, osobito u tradicionalnoj ruralnoj zajednici, proširena je obitelj, zajedno sa seoskom sredinom, obavljala ranije spomenute fizičke funkcije, ali isto tako i odgoj i socijalizaciju svojih članova. Obitelj je činila čvrstu cjelinu života, mali socijalni mikrokozmos. Međutim, uporedo s razvojem urbano - industrijskog društva tradicionalna je obiteljska zajednica oslabila. Njene su funkcije počele preuzimati vanjske institucije i grupe. Ekonomska funkcija (proizvodnja, a dijelom i potrošnja) odvijaju se danas uglavnom izvan obitelji. Odrasli članovi, a prije svih otac radi izvan kuće i tako skrbi za život obitelji. Žena u početku obavlja neplaćeni rad u kući, a kasnije se i sama zapošljava na vanjskim poslovima. Obitelj se usljed toga dijeli na aktivni i uzdržavani dio. Zaštitna funkcija također više ne spada u isključivu obiteljsku domenu, nego je obavljaju vanjske institucije. Slično se može reći za funkciju edukacije i socijalizacije koje su značajnim dijelom "iselile" iz obitelji (Bosanac, 1976).

Ova redukcija obiteljskih funkcija navela je mnoge autore da ozbiljno dovedu u pitanje budućnost obiteljske zajednice. Ipak, sve promjene koje su se u posljednjih stotinu i više godina desile u obitelji razvijenih zemalja pokazale su da ona zadržava primat kao "kolijevka ljudske prirode", kako ju definira Ch. Cooley. Štoviše, može se zapaziti da se u suvremenom svijetu, u kojem raste pritisak globalnog društva na individu, obnavlja značaj obitelji kao emocionalnog utočišta i zaklona. Obitelj se održava kao nezamjenjivi intermedijarni član između individue i društva. Ako su, dakle, oslabile prisilne dimenzije zajedničkog obiteljskog života, kao što je ekonomska, na drugoj je strani došla do jačeg izražaja emocionalna i vrijednosna uloga obitelji kao orijentira i uporišta. Naglašenija emocionalna uloga povećala je očekivanja od obitelji, a slabljenje ekonomskih funkcija pojačalo je slobodu partnera. Usljed toga trendovi u obitelji su na prvi pogled kontradiktorni. S jedne strane dosta je indikatora labavljenja obiteljskih veza i individualizacije članova, dok s druge strane istraživanja pokazuju da u vrijednosnom i emocionalnom pogledu raste privrženost obitelji kao najvažnijoj socijalnoj grupi.

(4) U kontekst transformacije obiteljskih funkcija i njihov transfer na državne i druge institucije treba smjestiti pojavu socijalne politike kao organizirane državne djelatnosti na rješavanju socijalnih problema. Naime, razvoj industrijskog društva uzročio je destrukciju tradicionalnih mreža socijalne solidarnosti koje su se koncentrirale u i oko obitelji. Iščupane iz svojih ruralnih, tradicionalnih korijena, u gradove doseljene radničke obitelji našle su se u stanju velike socijalne nesigurnosti. Gubitak posla, bolest ili smrt oca - hranitelja zaposlenog u tvornici, predstavljali su tešku egzistencijalnu opasnost za radničku obitelj. Zapadna su društva, zasnovana na principima liberalizma, u 19. stoljeću bila socijalno nestabilna i konfliktna. Uostalom, upravo zazirući od tih opasnosti koje za socijalni mir donosi industrijalizacija, na istoku i jugoistoku Europe nastali su snažni narodnjački pokreti sa ciljem čuvanja tradicionalnog načina života, koji je najjače uporište imao u selu. Narodnjačkih ideja te odbacivanja industrijalizacije u strahu od socijalnih problema i nemira bilo je i u Hrvatskoj. Zanimljivo je u

tom smislu citirati Ognjeslava Utješenića Ostrožinskog, koji je, braneći opstanak seoskih kućnih zadruga pedesetih godina prošlog stoljeća, ovako sudio o zapadnoj industrijskoj civilizaciji: "Ako su pauperizacija i proletarijam mora koja plaši narode, i ako porodično uređenje naroda zatire to zlo u korjenu, nije li onda takvo uređenje vrijedno svakog poštovanja? Što bi dala Francuska, ili Belgija i Njemačka za amulet takvog magičnog pentagrama koji može izgnati odvratnu neman koja tako opasno nagriza onaj samo naizgled sretan život industrijskih zemalja?" (Utješenić, 1988).

Na zapadu su se u obrani nesigurne radničke egzistencije razvile snažne radničke partije, prijeteći socijalnom revolucijom i radikalnom preobrazbom novonastalog industrijskog kapitalizma. No, paralelno s time nastajali su novi oblici uzajamnog pomaganja radničke populacije. Zaštitne socijalne funkcije u početku su bile koncentrirane oko dobrotvornih organizacija, organizacija uzajamne pomoći, religioznih i sindikalnih institucija. No to nije bilo dovoljno, nego se u socijalnu zaštitu radnika umiješala i država stvarajući šire koncipirane mehanizme socijalne sigurnosti.

Prvi sistem socijalnog osiguranja pojavio se u Njemačkoj u doba Bismarcka osamdesetih godina prošlog stoljeća. Bismarck je s jedne strane vodio represivnu politiku prema socijal-demokratima, kao političkim zastupnicima radnika, a s druge je strane, za kompenzaciju, pokrenuo aktivnu državnu socijalnu politiku. U svojim "Memoarima" tim je povodom zapisao: "Gospoda demokrati uzaludno će svirati flautu kada narod shvati da vladari vode računa o njegovu dobru" (Rosanvallon, 1976). Tako su u rasponu između 1883. i 1889. usvojena tri velika zakona o socijalnom osiguranju radnika (osiguranje u slučaju bolesti, nesreće na poslu, te invalidnosti i starosti) koji znače prve krupne državne mjere kojima se utemeljuje moderna socijalna politika. Dakle, nakon obiteljske solidarnosti, filantropije i sindikalnog mutualizma, nastupa etapa socijalne države koja razvija mehanizme sigurnosti za radnike, te druge kategorije zaposlenih. Obitelj u tim zakonima nije posebno tretirana. Ipak, jasno je da se osiguranje od životnih rizika odnosilo i na njene članove. Time je povećana ovisnost obitelji o ocu - hranitelju te

je na način različit u odnosu na tradicionalnu seosku porodicu, u kojoj je u prvom planu imovina, obnovljena obiteljska patrijarhalna struktura.

POČECI SOCIJALNE POLITIKE PREMA OBITELJI

(5) Socijalna politika prema obitelji u značajnim europskim zemljama kao što su Francuska, Njemačka i Švedska javlja se između dva svjetska rata. Država se, na neki način, počinje miješati u privatnu obiteljsku sferu pokušavajući tako promovirati neke opće interese.

Centralno mjesto u obiteljskoj politici zauzima pomoć djeci. Država, naime, želi veći broj djece, jer joj trebaju novi podanici, pa stimulira njihovo rađanje. Prema tome, socijalna politika izvorno je zamišljena kao pronatalitetna. Ona je inspirirana pretežno strateškim, ali i ekonomskim razlozima. Indikativan je primjer Francuske u kojoj se razvila ambiciozna socijalna politika prema obitelji. Francuska se bojala demografske i vojne premoći Njemačke, pa je htjela povećati broj stanovnika. Zanimljivo je da je Francuska iz sličnih razloga održavala brojno seljaštvo nasuprot gradskom stanovništvu. Naime, njeni su političari smatrali da je seljak spremniji za obranu zemlje, jer je jače patriotski ukorijenjen. Uostalom, on je glavni junak iz rovova Verduna i Marne u prvom svjetskom ratu. No taj mit o seljaku - pješaku koji brani Francusku srušio se 1940. godine kada su njemački tenkovi jednostavno pregazili Maginot - liniju i razbili tehnički inferiorniju francusku vojsku. Uz strateške pojavili su se i drugi razlozi potpore djeci. U Francuskoj su poslodavci dodacima za djecu nastojali smanjiti pritisak radnika na povećanje plaća od strane radnika s brojnim obiteljima. Pronatalitetnu politiku odmah nakon drugog svjetskog rata proklamira i prvi predsjednik francuske vlade - Charles de Gaulle, pozivajući Francuskinje da rode "12 milijuna lijepih beba" (Jones, 1985).

Nacistička Njemačka spremala se za osvajački rat, pa su joj za ostvarenje tog cilja trebali mladi Nijemci. Za razliku od Francuske i Švedske, gdje je pronatalitetna politika imala ne samo strateške inspiracije, u nacističkoj Njemačkoj ona je bila reducirana na ekspanzionističke i nacističke namjene.

Švedska je velika zemlja s relativno malim brojem stanovnika. Da bi napučila veliki prostor trebali su joj ljudi. Švedski socijal-demokrati koji dolaze na vlast početkom tridesetih godina utemeljuju obiteljsku socijalnu politiku. Ključnu ulogu u tome ima bračni par Gunnar i Alva Myrdal te Ellen Key. Oni promoviraju ideju tzv. "narodne kuće", koju treba predstavljati švedska država. Država, dakle, mora brinuti za sve svoje građane. Isto tako razvija se ideja o planiranju stanovništva, kao i o ulaganju u dobrobit svih građana.

Drugi svjetski rat potakao je razvoj obiteljske politike i u drugim europskim zemljama. U glasovitom planu lorda W. Beveridgea u Velikoj Britaniji iz 1942. godine temeljni je princip "nacionalna kompenzacija za socijalne rizike". Pored toga, Beveridge predlaže socijalnu politiku kojoj je cilj organizacija zaposlenosti, poboljšanje zdravlja stanovništva te pomoć obiteljima putem obiteljskih dodataka. Predviđeno je da se ovi troškovi financiraju dodatnim porezima. Osnovni prijedlozi iz plana lorda Beveridgea pretočeni su u zakone za laburističke vladavine u prvim poslijeratnim godinama (Social..., 1942).

PRIRODA I NAČINI SOCIJALNIH DAVANJA OBITELJI

(6) Već je rečeno da je početna inspiracija socijalne politike prema obitelji bila pronatalitetna. Također smo rekli da su se kasnije pojavili i drugi razlozi za materijalnu i uslužnu podršku obitelji, kao što su smanjenje pritiska na plaće, pravednost, podizanje kvalitete života te socijalizacija uzgoja mladih generacija. Sukladno tome širio se i sadržaj socijalne politike prema obitelji. Danas je to niz mjera kojima se nastoji unaprijediti obiteljski život i pomoći u prevladavanju nekih životnih situacija. Te se mjere mogu svesti na davanja u novcu, poreske olakšice i servise za pomoć obitelji.

Važno je razlikovati obiteljska (dječje dodatke i slično) od drugih oblika socijalnih davanja. U pitanju je razlika u temeljnim načelima po kojima se obavlja transfer.

Socijalna davanja po osnovi socijalnog osiguranja (bolest, starost, invalidnost, nezaposlenost) daju se kao naknada za uplate u osiguravajuće fondove (načelo "reward").

Socijalna pomoć siromašnima služi prevladavanju teških životnih situacija. No ona se ne

daje po načelu naknade za predhodna izdvajanja, nego kao materijalna podrška koja proizlazi iz opće društvene solidarnosti (načelo "relief"). U pravilu je dodjela socijalne pomoći vezana uz provjeru imovnog stanja i radnih sposobnosti onih kojima se dodjeljuje (means-test).

Obiteljska davanja zasnovana su na načelu kompenzacije za dodatne financijske napore koje zahtijevaju djeca, stari, hendikepirani članovi obitelji. Ta davanja imaju preventivni karakter, jer trebaju spriječiti siromaštvo obitelji s mnogo djece i drugih uzdržavanih članova. Obiteljska davanja nisu, dakle, vezana uz predhodne uplate u fondove, nego su bezuvjetna i prikupljaju se uglavnom fiskalnim putem. Ona postepeno poprimaju univerzalni karakter i odvajaju se od sistema socijalne sigurnosti i socijalne pomoći. Ipak, treba naglasiti da su počeci obiteljske socijalne politike bili vezani uz sistem socijalnog osiguranja. Mislimo na udovičke mirovine. Međutim, kasnije uvedeni dodaci za djecu, stare i hendikepirane, poprimaju drugačiji, univerzalni karakter. Sama distribucija socijalnih davanja obitelji, kao što su dječji dodaci, može se vršiti na osnovi provjere imovnog stanja ili pak neovisno od toga, tj. kao potpora svoj djeci. U prvom slučaju radi se o preraspodjeli po vertikalnoj (od imućnijih ka manje imućnima), a u drugom o preraspodjeli po horizontalnoj osnovi (od onih bez djece prema onima s djecom).

MODELI OBITELJSKE POLITIKE

(7) Modeli obiteljske politike vezani su uz opće modele socijalne politike. Najpoznatije modele socijalne politike razvili su R. Titmuss i G. Esping Andersen. Ako malo pojednostavnimo shemu, može se reći da liberalni pristup u socijalnoj politici akcent stavlja na naknadu kroz sistem socijalnog osiguranja koji je jednim dijelom privatiziran te socijalnu pomoć najugroženijim građanima. S druge strane, socijal-demokratska, uglavnom skandinavska socijalna politika, veliku pažnju posvećuje kompenzaciji i prevenciji, a manje naknadi i pomoći. Ipak, ova dva različita pristupa u prevladavanju socijalne ugroženosti i razvoju socijalne države u novije se vrijeme približavaju i kombiniraju u cijelom nizu zemalja.

Uprošćena dihotomna podjela same socijalne politike prema obitelji jeste na tradicionalnu i modernu.

Tradicionalna politika nastoji podržati patrijarhalnu strukturu obitelji. Najuočljivija njeva verzija jeste - obitelj jednog hranitelja. Obiteljska se davanja uglavnom transferiraju posredstvom zaposlenog oca, dok se zapošljavanje žene destimulira. Ona se nastoji zadržati u kući. Obiteljska su davanja relativno mala i rezidualna. Najjače uporište ovakva politika ima u SAD, Irskoj i Velikoj Britaniji, a podršku ima u srednjoj klasi tih zemalja. U radničkim, siromašnijim obiteljima model jednog hranitelja manje je proširen. Zanimljivo je da je lord Beveridge u svom programu socijalnih reformi inzistirao na tome da žena ostane u kući, jer je to njena prirodna domena. To su mu kasnije prigovarali britanski feministički pokreti. Najjače je tradicionalni model izražen u Irskoj. Također ga nalazimo u južnoj Europi, koja je u razvijenom dijelu svijeta najduže održala patrijarhalnu strukturu obitelji.

Moderna obiteljska socijalna politika naglasak stavlja na obitelj kao zajednicu individua. Najizraženija je u skandinavskim zemljama, prije svega u Švedskoj. Ovdje su veća državna davanja obitelji, a razvijeni su i servisi za pomoć obitelji. Interferencija društva u privatnu domenu osjetno je veća. Načela na kojima se takvo djelovanje države zasniva jeste kvaliteta življenja, pravednost, redistribucija prihoda u korist brojnijih obitelji. Veoma je proširen model dvaju hranitelja obitelji - oca i majke, a daje se snažna potpora majci koja je zaposlena.

Treba, međutim, reći da su danas dosta prošireni mješoviti modeli obiteljske politike, koji kombiniraju elemente tradicionalnog i modernog pristupa. Nalazimo ih u Francuskoj, Njemačkoj, i drugim zemljama srednje Europe. Oni obuhvaćaju potporu zaposlenim majkama, ali isto tako imaju razvijenu stimulaciju za slučaj njihovog ostanka u kući (Lewis, 1992). Čini se da se takvom modelu u novije vrijeme priklanja i katolička crkva. S jedne strane nastoji se učvrstiti obitelj kao temeljna, posvećena ljudska zajednica, a s druge strane ističe se sloboda žene da se potvrdi u profesionalnom životu.

REZULTATI OBITELJSKE POLITIKE

(8) Kakvi su rezultati obiteljskih politika u Europi? Izgleda da, usprkos naporima, prona-

talitetni ciljevi nisu ostvareni, ili su samo djelomično ostvareni. Uzmimo primjer Francuske, koja sada za obiteljsku politiku izdvaja ogromna sredstva (2.4% unutrašnjeg bruto proizvoda). Ovdje je samo između 1991. i 1993. godine stopa fertiliteta (broj djece po jednoj ženi u doba plodnosti) opala od 1.8 na 1.65. Pronatalitetni su ciljevi ostali, ali je javna vlast shvatila da "... evolucija fertiliteta proizlazi iz dubljih tendencija u društvu na koje financijske intervencije i politički govori nemaju većeg utjecaja. Broj djece u obitelji ponovno je postao stvar privatnog života" ("Le Monde, 1994). Zanimljivo je napomenuti da su danas demografski trendovi najnepovoljniji u zemljama južne Europe, s jakom tradicijom patrijarhalne obitelji. Prema posljednjim dostupnim podacima u Španjolskoj je udio djece ispod 5 godina u ukupnoj populaciji iznosio 5.4%, u Italiji 5.0%, u Portugalu 5.9%, u Grčkoj 5.4%. S druge strane djeca do 5 godina sudjelovala su u ukupnoj populaciji Francuske sa 6.7%, Švedske 6.3% i Velike Britanije 6.7%. Za Njemačku imamo dva podatka (Zapadna - 5.0% i Istočna 6.4%) (World Families, 1994).

Što se tiče strukture obitelji, tu su se u posljednjim decenijama desile značajne promjene, koje indiciraju napuštanje starog obiteljskog modela. Prosječan broj članova obitelji smanjio se u razvijanim zemljama uglavnom ispod tri člana (Francuska 2.6, Njemačka 2.3, Italija 2.8, Švedska 2.2, V. Britanija 2.8 članova). Prema podacima iz početka 20-ih godina, u glavnim europskim zemljama visoke su bile stope vanbračno rođene djece (Švedska 39.7%, V. Britanija 10.9%, Zapadna Njemačka 7.6% i Francuska 11.4%) (Jones, 1985).

Da se u strukturi obitelji dešavaju ozbiljne promjene svjedoči porast obitelji u kojima živi samo jedan roditelj s djecom. U Francuskoj je 1990. svaka osma obitelj s djecom bila jednoroditeljska. Između 1968. i 1990. godine broj takvih obitelji porastao je od 720 na 1.175 tisuća, što je pet puta brži rast od rasta broja parova s djecom. Izgleda da se "jednoroditeljstvo" širi usporedno s urbanizacijom. U Parizu je bila četvrtina od ukupnog broja takvih obitelji (Population et société, 1994). Jednoroditeljske obitelji posljedica su sve većeg broja razvoda (u Francuskoj je taj broj porastao tri puta u odnosu na šezdesete godine), te širenje

konkubinata. François de Singly tim povodom zaključuje: "Brak nije atraktivan stoga što se percipira kao zatvaranje u unaprijed određene uloge. Nasuprot tome, konkubinatat - slobodna veza i zajedničko stanovanje - cijene se jer su shvaćeni kao manje rigidna forma" (Singly, 1994).

U vezi s obiteljskom politikom treba upozoriti na tzv. "iatrogenetic effects" o kojem je prvi pisao I. Illich. On tvrdi da birokratizirani oblici pomoći uvijek rezultiraju pogoršanjem problema kojeg žele riješiti ili bar stvaraju nove probleme. "Kada se npr. provodi javni program materijalne pomoći napuštenim ženama, dešava se da on istovremeno otvara vrata mnogim muževima da napuste svoje žene, jer mogu smiriti svoju savjest saznanjem da javna pomoć štiti njihove žene od najgore oskudice" (Gretschman, 1986).

Najbolji su rezultati socijalne politike prema obitelji postignuti u materijalnoj podršci i redistribuciji dohotka. Obiteljska davanja, olakšice i servisi podigli su standard i kvalitetu življenja obitelji s djecom. O tome su ilustrativni podaci za zemlje Europske zajednice o visini porodičnih davanja 1981. godine. Par s prosječnim prihodom i s dvoje djece po osnovi obiteljskih davanja u dobi od 10 do 12 godina dobivao je između 14.0% (u Belgiji) i 3.8% (u Danskoj) prihoda. Tome treba dodati poreske olakšice te usluge koje utječu na standard obitelji (Jones, 1985). Bez državne pomoći obitelji s više djece bile bi u znatno nepovoljnijem položaju. Jedna francuska računica iz 1983. godine otkriva nam da su prosječni mjesečni troškovi bračnog para iznosili 9.960 franaka. Jedno dijete zahtijevalo je dodatnih 1.860 franaka izdataka, dvoje djece 3.420, a troje 5.470 franaka. Ako se ti povećani troškovi koje donose djeca usporede s visinom obiteljskih davanja i usluga uzetih zajedno, onda npr. ta davanja obitelji s dvoje djece s prosječnim prihodima pokrivaju trećinu dodatnih troškova.

Može se reći da se danas europske obiteljske politike nalaze pred velikih preispitivanjem ciljeva i instrumenata. Obiteljske politike nisu uspjele povećati natalitet i sačuvati staru obiteljsku strukturu. Pomogle su, međutim, u preveniranju siromaštva i unapređenju standarda obitelji s većim brojem djece i drugih ovisnih članova.

SOCIJALNA POLITIKA I OBITELJ U HRVATSKOJ

(9) Politika prema obitelji u Hrvatskoj, kao dio ukupne socijalne politike, zaslužuje posebnu pažnju. Usljed rata i teških poratnih prilika u nas je došlo do odgode definiranja nove, okolnostima preobraženog društva, prilagođene obiteljske politike. O obiteljskoj politici se vode povremene rasprave, a naziru joj se neki elementi u prijedlozima tzv. socijalnih zakona. Stoga nam se čini usputnim ovdje ograničiti na osnovne natuknice, koje ćemo razraditi jednom drugom prilikom.

U bivšoj socijalističkoj Hrvatskoj imali smo, rečeno terminologijom Titmussa, industrijski model socijalne politike koji je bio usklađen s projektom "socijalističke preobrazbe društva". Pojednostavljeno rečeno, ta je preobrazba zamišljena kao rast društveno organizirane, a potiskivanje privatne privrede. U neku ruku u Hrvatskoj je postojalo dualno društvo i ekonomija. Zaposeliti se u "udruženom radu" značilo je imati socijalne beneficije nedostupne ostalim građanima koji su bili izvan njega. To se odnosilo na elemente zdravstvene zaštite, mirovine, socijalnu pomoć, stanovanje. Može se reći da je društvena privreda bila preopterećena socijalnim davanjima. Ta su davanja za socijalizam imala legitimacijsku funkciju. Međutim, neefikasnost socijalističke privrede i duboka kriza u koju je ona upala, ugrozile su i konačno srušile socijalistički sistem, koji se jednostavno dalje nije mogao reproducirati.

(10) Hrvatska je prije četiri godine krenule putem tranzicije iz socijalističkog u građansko, pluralističko društvo. Problemi tranzicije danas su, nakon iskustva u srednjoj i istočnoj Europi, više-manje poznati. Ogladaju se u padu proizvodnje, zaposlenosti, redukciji socijalnih davanja (Puljiz, 1994). To je visoka cijena koju treba platiti da bi se stvorilo efikasnije gospodarstvo i potakao ukupan razvoj. Međutim, Hrvatska se u samoj tranziciji morala suočiti s teškim posljedicama rata, kojeg su nam nametnuli velikosrpski agresori.

U takvim okolnostima socijalna politika morala se voditi na tri razine. Na prvoj razini rješavaju se problemi najvećih stradalnika rata: obitelji poginulih, ranjenih, prognanika i izbjeglica. Na drugoj razini, hrvatska je država prisiljena pomagati brojnim osiromašenim građanima, koje je pad standarda izazvan ra-

tom doveo u stanje egzistencijalne ugroženosti. To se čini uglavnom u okviru tzv. socijalnog programa.

Na trećoj razini radi se na koncipiranju socijalne politike za normalizirano i obnovljeno hrvatsko društvo. Socijalna politika prema obitelji u tome ima značajno mjesto. Žustre se rasprave vode o demografskoj politici i pobačaju. Neki zakonski prijedlozi (o dječjim dodacima, mirovinskom i invalidskom osiguranju, zapošljavanju, socijalnoj zaštiti) sadrže nove elemente socijalne politike prema obitelji. Oni su uglavnom usmjereni na stimuliranje rađanja, sadrže pogodnosti za majke, predviđaju neka nova rješenja za stare ljude. Radi se o relativno izdašnim mjerama potpore obitelji. No teško je vjerovati da će ti prijedlozi socijalne podrške zasad biti i usvojeni s obzirom na materijalnu oskudicu i druge prioritete koji se nameću u socijalnoj politici (žrtve rata). Realnije je očekivati prebacivanja nekih

socijalnih tereta s države na samu obitelj, koja će se morati više brinuti o svom blagostanju. Iznimku će vjerojatno predstavljati pomoć djeci i majkama, ali u znatno manjoj mjeri nego se to u nekim projekcijama nagovještava. Za to će trebati sačekati bolja vremena.

Da li će ta politika značiti retradicionalizaciju u smislu jačanje patrijarhalne strukture obitelji i povratka žene u kuću, pitanje je koje se može postaviti. Čini se da su tranzicija i posljedice rata u tom pravcu izazvali neke promjene u obiteljskoj strukturi i obiteljskim odnosima (stvaranje velikog broja malih obiteljskih poduzeća i pojačana obiteljska solidarnost koju je rat uzročio i sl.), ali je teško vjerovati da će se dugoročni trendovi transformacije obitelji uočeni u drugim zemljama u nas zaustaviti. Mislimo da će se kao dominantan ipak održati model dvaju hranitelja obitelji, i da će prema njemu i ubuduće trebati prilagođavati socijalnu politiku.

Literatura

1. Bosanac, M. (1976), *Vanbračna porodica*, Zagreb, Prosvjeta.
2. First, R. (1981), *Seoska porodica danas*, Zagreb, IDIS.
3. Gretschmann, K. (1994), Socijalna sigurnost u tranziciji, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 1, Br. 2.
4. Jones, C. (1985), *Patterns of Social Policy*, London, New York, Tavistock Publications.
5. Lewis, J. (1992), Gender and the development of Welfare regimes, *Journal of European Social Policy*, Vol. 2, No. 3.
6. *La sociologie*, (1970), Paris, C.E.P.L.
7. *Le Monde*, 21-24. listopada, serija članaka "Portraits de famille"
8. Marklund, S. (1993), Social policy and poverty in post-totalitarian Europe, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, Vol. 2, No. 3.
9. *Population et société*, (1994), Paris, INED.
10. Puljiz, V. (1994), Socijalna politika postsocijalističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 1, Br. 1.
11. Singly, F. (1994), *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan Université.
12. *Social Insurance and Allied Services* (Plan Beveridge), London, 1942.
13. *World families*, UN, 1994.
14. Utješenović, D. (1988), *Kućne zadruge*, Zagreb, Školska knjiga.

Summary

SOCIAL POLICY AND THE FAMILY

Vlado Puljiz

The emergence of modern social policy is connected with the expansion of industrial society in the western countries at the end of 19th and the beginning of 20th centuries. The industrial society destroyed the traditional solidarity network and replaced it with philanthropy, mutuality and unionism. Social policy was, in its beginnings, directed to risk insurance for the employees and their families. In the first decades of this century

government support was introduced for dependent family members like children, widows and the elderly.

Nowadays we distinguish between traditional and modern systems of family social policy. The distinction depends on the importance of the father as the breadwinner, transferring social payments (as opposed to other family members, particularly the mother).

There is an ongoing process of defining the new policy in Croatia in regard to the family. There are open debates in public. It is difficult to believe, however, that tradition will prevail, because the model of the working mother being the second breadwinner is already very common.