

Velika Britanija: od zakona za siromašne do laburističkih socijalnih reformi

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada

Pravnog fakulteta

Sveučilište u Zagrebu

Pregledni rad

UDK 304(410)

Primljeno: lipanj 1996.

Autor se bavi poviješću britanske socijalne politike od srednjeg vijeka do razdoblja neposredno nakon Drugog svjetskog rata. On ukazuje na četiri velike socijalne reforme koje su ključne za evoluciju britanske socijalne politike. Prva je obilježena zakonom za siromašne iz 1601. godine, druga promjenom zakona o siromašnima iz 1834. godine. Treću reformu provodi liberalni ministar L. George u prvoj deceniji 20. stoljeća, a četvrta je nagoviještena poznatim Izvještajem W. Beveridgea 1942. godine. Tako je utemeljena poslijeratna britanska socijalna država koja se, uz izvjesne promjene, održala sve do danas.

Velika Britanija je prva zemlja na svijetu u kojoj je državna vlast organizirala sustavnu politiku prema siromašnima, koji su se u vrijeme njenih početaka, u srednjem vijeku, uglavnom pojavljivali kao prosjaci i skitnice. Britanske su vlasti u razdoblju od početka 17. do sredine 19. stoljeća donijele nekoliko zakona o siromašnima (*poor laws*), kojima su regulirale njihov status, razvrstavale ih u kategorije, određivale im domicil i kretanje, propisivale vrste i način pomoći nesposobnim siromašnima te obvezu rada onima koji su bili sposobni.

Tek početkom 20. stoljeća, nakon tri stoljeća primjene zakona o siromašnima, usvojeni su prvi britanski zakoni o socijalnom osiguranju koji se odnose na neke kategorije građana. Konačno, velika socijalna reforma koja je temeljito izmijenila sustav britanske socijalne države i uspostavila načelo univerzalizma izvršena je neposredno nakon Drugog svjetskog rata u doba petogodišnje laburističke vladavine, a na temelju prijedloga koje je još u tijeku rata koncipirao lord W. Beveridge.

Dugo razdoblje vladavine zakona za siromašne moguće je podijeliti u dvije etape. Prva je etapa tzv. Starog zakona za siromašne (*Old Poor Law*) i akata kojima je on dopunjavao, a koja traje od 1601. do 1834. godine. Druga je etapa uobičajeno nazivanog Novog zakona za siromašne (*New Poor Law*), a traje od 1834. do 1908. godine kada je donesen zakon o mirovi-

nama starim ljudima, a potom i neki drugi zakoni koji su označili faktični kraj zakona za siromašne.

OLD POOR LAW 1601. GODINE

U šesnaestom i sedamnaestom stoljeću Velika Britanija se konstituirala kao država-nacija. To je vrijeme dinastije Tudor kada se odvija jačanje središnje kraljevske vlasti. Jedna od opasnosti koja ugrožava centralizaciju i funkcioniranje države jesu prosjaci i skitnice čiji se broj znatno umnožio nakon epidemije kuge u 14. stoljeću, uzurpacije samostanskih imanja i prvih mjera u procesu akumulacije kapitala, kojeg obilježava ograđivanje velikih imanja i protjerivanje seljaka (*enclosure*). Smatra se da je kraljica Elizabeta I. prvi zakon za siromašne oktroirala upravo iz straha od prosjaka i skitnica, jer se bojala socijalnih nemira koje su oni, tada već mnogobrojni, mogli izazvati. Neko vrijeme prije toga Tudori su skitničenje i prosjačenje pokušali suzbiti uglavnom brutalnom represijom. No kada im to nije uspjelo uvažili su ekonomske uzroke narastajuće bijede pa su posegnuli za kombiniranim mjerama ekonomske i represivne prirode sadržanim u zakonima za siromašne.

Spominje se više poticaja za ovu novu britansku politiku prema siromašnima, prosjacima i skitnicama. Prije svega, pokazalo se da stari način zbrinjavanja sirotinje putem milo-

stinje, kojeg je u srednjem vijeku prakticirala crkva, nije zadovoljavao potrebe sve većeg broja siromašnih ljudi kojih je bilo posvuda u zemlji. Nadalje, počevši od 16. stoljeća u Velikoj Britaniji se javljaju novi socijalni slojevi koji su vezani uz narastajuću trgovinu i manufakturu. Oni promiču ideje merkantilizma koje ugrožavaju tradicionalni socijalni i ekonomski poredak. Pored pojave i rasta novih socijalnih slojeva, treba spomenuti protestantsku reformaciju i pojavu kalvinističkog puritanizma, koji je, kako to objašnjava Max Weber, odigrao presudnu ulogu u nastanku i razvoju kapitalizma, jer je promovirao novu etiku rada i poduzetništva.

Prema puritanskom shvaćanju rad je dobar za pojedinca i za naciju, a nerad i lijenost su štetni i nedopustivi. U toj religijskoj interpretaciji rezultati rada čovjeku daju sigurnost da će biti spašen tj. da ima božju naklonost. "Sigurnost u spas dolazit će od objektivnog opažanja rezultata čovjekovih djela, od djela koja sama za sebe ne vrijede ništa, ali koja su plodovi stabla života. Ako su plodovi stabla dobri, to je zbog toga što je stablo dobro". (Philip, 1963: 37).

Puritanci milostinju smatraju lošim djelom. Ona je uvreda Boga, jer izražava osjećaj samilosti prema neizlječivoj bolesti bijede. To znači prihvaćanje bijede od strane onog koji milostinju daje i od onog koji milostinju prima. Bijeda, dakle, nije prirodna, nego je rezultat grijeha lijenosti, pa je treba suzbiti radom ili socijalnom pravdom. Milostinja prosjaka zadržava u bijedi, a njemu treba pomoći da iz nje izađe. Ako on to neće učiniti, treba ga kazniti. Kao potkrijepa takvog pristupa citira se sveti Pavao koji kaže: "Tko ne radi taj ne treba ni jesti".

Na temelju toga možemo razumjeti zašto je središnje pitanje Starog zakona za siromašne: kako sposobne prosjake i skitnice natjerati da rade i tako ih osloboditi poroka lijenosti?

Osnovni zakon za suzbijanje siromaštva koji potječe iz tog doba usvojen je 1601. godine kada je vladala Elizabeta I. Uobičajeno se taj zakonski akt naziva "Old Poor Law" (Stari zakon za siromašne). U tom dokumentu sadržane su precizne definicije pojedinih kategorija siromašnih kao i način kako s njima postupati. Tako se definiraju nemoćni siromašni u koje spadaju stari, kronično bolesni, slijepi i umo-

bolni. Za njih je predviđena pomoć u ubožnicama. Sličan status imaju siromašna djeca dok ne odrastu i postanu sposobna za rad. Drugu kategoriju čine radno sposobni prosjaci i skitnice koji su obvezni raditi. Inicijalno se obvezni rad organizira relativno slobodno, izvan institucija, a ako ta metoda nije uspijevala skitnice i prosjake se slalo u "radne domove" (workhouses). Ako bi odatle pobjegli dospijevali su u "popravne domove" u kojima je režim bio osjetno stroži.

Osim putem pomoći i kontrole sirotinje, siromaštvo se pokušalo suzbiti propisivanjem plaća, kontrolom cijena žita i kvalitete proizvoda nužnih za život.

Primjena zakona za siromašne organizirana je u parohijama. Potrebna sredstva prikupljana su posebnim lokalnim porezima, ali i na druge načine. Ovo lokalno upravljanje sirotinjom bilo je pak uklopljeno u, doduše labavu, nacionalnu strukturu, a kontrolnu je ulogu imalo kraljevsko Tajno vijeće (Privy Council).

Kasnije je tijekom 17. i 18. stoljeća doneseno još nekoliko zakona kojima se dopunjavao i korigirao stari elizabetanski zakon iz 1601. godine. U tom smislu potrebno je spomenuti Zakon o domicilu iz 1662. godine (*Act of Settlement*), koji je propisivao teritorijalnu primjenu sustava kontrole i zaštite siromašnih. Tim aktom parohijama je zabranjeno da se oslobađaju siromašnih koji su živjeli na njihovu teritoriju. Sljedeći zakon bio je *Gilbert's Act* iz 1782. godine koji je donekle ublažio stroga pravila kontrole siromaha, osim onog koje se odnosilo na obvezni domicil. Ovaj je zakon omogućio je da se u "radne domove" mogu primiti djeca i invalidi, pa ti domovi postaju neka vrsta azila za siromašne i nesposobne stanovnike.

Zanimljiv je zakon koji je nastao na osnovi prakse berkširskog sela Speenhamlanda 1795. godine, u vrijeme gospodarske krize i velikog porasta pauperizma. Tim je zakonom priznato, prvi put u povijesti, pravo na egzistencijalni minimum onim siromasima koji radom nisu mogli ostvariti sredstva nužna za život. Država je bila pozvana da im pomogne. Zanimljivo je da se egzistencijalni minimum procjenjivao na temelju cijene žita i broja djece.

Međutim, sve ove mjere u odnosu na sirotinju s vremenom su pokazale mnoge nedostatke. Bilo je velikih razlika u primjeni zakona na lokalnoj razini. Nadalje, slabljenje središnje

vlasti (osobito sredinom 17. stoljeća) uzrokovalo je porast lokalne samovolje u postupanju sa sirotinjom. Također, nije bio izgrađen dovoljan broj ustanova za brigu i kontrolu prošnjaka i skitnica, pa se primjena zakona uglavnom svela na njihovo kažnjavanje. Porast broja siromašnih ljudi uzrokovao je velike troškove koji su se putem poreza svaljivali na lokalne zemljišne vlasnike. Na primjer, porezi za siromašne učestvovali su se između 1785. i 1830. godine i dosegli su razinu od jedne šestine čistog prihoda zemljišnih vlasnika. Jedan siromašni kojeg je trebalo pomagati dolazio je na deset stanovnika, što je bio velik teret poreznim obveznicima. (Rosanvallón, 1981:144).

NEW POOR LAW 1834.

Zakon za siromašne izložen je naročito žestokim kritikama od kraja 18. stoljeća pa nadalje. Posljedica je to ekonomskih i socijalnih promjena koje obilježavaju rast industrije i gradova. Puritanska etika, koja je na vrijednosnom planu poticala poduzetništvo i postignuće (achievement), ističe individualnu umjesto kolektivne odgovornosti. U britanskom društvu postupno prevladava uvjerenje da siromašne ljude treba prepustiti tržišnim zakonima ponude i potražnje rada, tako da se oni sami moraju snalaziti i preživljavati u novom poretku liberalne laissez-faire ekonomije. Koncept istovremene kontrole i zbrinjavanja sirotinje iz Starog zakona, sa svojim represivnim i paternalističkim obilježjima, sve je više bio u neskladu s potrebama novog vremena, obilježenog industrijom i slobodnim tržištem.

Najznačajniji filozofi i ekonomisti liberalizma koji djeluju u 18. stoljeću nastupaju protiv važećeg zakona o siromašnima. Oni ga doživljavaju kao prepreku gospodarskom razvoju. Adam Smith u zabrani kretanja sirotinje vidi kočnicu razvoja tržišta. Malthus pak smatra da su ekonomske i socijalne posljedice zakona potpuno suprotne njegovim intencijama, jer potiču nerad i parazitizam koji su pogubni za društvo. William Pitt je 1796. godine u Domu komuna govorio: "Zakon o domicilu sprječava radnika da se nađe na tržištu gdje bi mogao prodati svoj rad pod najboljim uvjetima, a kapitalistu ne dozvoljava da uposli kompetentnog čovjeka, sposobnog da mu osigura najbolju naknadu za uloženi novac." (Rosanvallón, 1981:144).

Reformi starog zakona za siromašne prethodio je 1832. godine izvještaj komisije o njevogovoj primjeni u kojem se iznose oštre kritike ostvarenih rezultata, pa se predlažu promjene u skladu s ranije spomenutim zahtjevima. Vrijedno je spomenuti da je tada u Velikoj Britaniji utemeljeno Statističko društvo koje simbolizira nastojanje da se socijalne i ekonomske pojave mjere i znanstveno analiziraju. To doводи do osnivanja i razvoja disciplina kao što je sociologija i socijalna politika.

Novi zakon za siromašne (precizan mu je naziv: *Poor Law Amendment Act*) donesen je 1834. godine. On je ukinuo načelo obveznog teritorijalnog domicila, koje je prije bilo pokretljivost radne snage. Nadalje, tim je zakonom uspostavljen centralizirani sustav kojim je pomoć siromašnima unificirana, a postala je i selektivnija. Umjesto na razini velikog broja malih parohija, siromašnima se upravlja u većim regijama, gdje su smješteni "radni domovi". Situacija siromašnih morala je po slovu zakona biti nepovoljnija nego što je bila situacija radnika. Isto tako, prilike u "radnim domovima" postale su teže nego što su do tada bile. Cilj je bio da se siromašni ljudi prisile da sami traže posao i zarađuju za život.

Novi zakon za siromašne predstavljao je pobjedu liberalizma nad srednjovjekovnim paternalizmom. On je omogućio stvaranje tržišta rada i pokretnog proletarijata prisiljenog da svoj rad prodaje za nisku naknadu.

Nešto kasnije, 1846. godine ukinut je zakon o cijenama žita (*Anti-corn Law Bill*). I druge reforme koje su slijedile učvršćivale su mehanizme liberalne ekonomije koja je svoj najveći procvat doživjela u viktorskoj epohi u drugoj polovini 19. stoljeća.

FABIJANIZAM I REFORME L. GEORGEA

U 19. stoljeću Velika Britanija, zahvaljujući industrijalizaciji i trgovačkoj ekspanziji, doživljava brz gospodarski napredak. To se ogleda i u rastu broja stanovnika. Oko 1800. godine broj stanovnika kretao se između 8 i 10 milijuna, a već 1831. godine iznosio je 16,5 milijuna. Izvjesno usporavanje rasta stanovništva dešava se, radi iseljavanja u SAD, sredinom 19. stoljeća.

Međutim povećanje gradskog i industrijskog stanovništva prati pojava masovne bijede.

Siromaštvo i bijeda do tada nisu bili toliko vidljivi jer su bili disperzirani po selima. Sada se pak bijeda koncentrirala u gradovima gdje se gubi tradicionalna seoska solidarnost koja je apsorbirala i prikrivala bijedu i neimaštinu. U gradovima su legla bolesti, pijanstva i nemoralna. Naročito je teška situacija u radničkim naseljima i slumovima.

U drugoj polovini 19. stoljeća u britanskom društvu postupno raste svijest o teškom položaju radnika. Treba reći da su tome dosta pridonijeli romani Charlesa Dickensa koji je opisivao život najcrnje londonske sirotinje. Isto tako Charles Booth, osnivač "Armije spasa", obznanjuje rezultate anketa o životnim uvjetima ljudi u predgrađima Londona. On opisuje užase rada u domicilu (tzv. sweating system). Od njega potječe podatak da 22% populacije živi ispod životnog minimuma. Slična istraživanja o siromaštvu provodi Rowntree. I radnički pokret dobiva na širini i zamahu. Kvalificirani radnici u Britaniji već su odranije sindikalno organizirani, a pred kraj 19. stoljeća javljaju se i organizacije nekvalificiranih radnika.

Godine 1883. mala skupina intelektualaca osniva Fabijansko društvo. Ime su uzeli po rimskom vojskovođi Fabiusu Cunctatoru iz doba punskih ratova. Riječ je o otvorenoj intelektualnoj istraživačkoj skupini kojoj pripada nekoliko slavni ljudi tog doba. Među njima treba izdvojiti Sidneya Webba, historičara sindikalnog pokreta, njegovu ženu Beatrice Webb (Potter), historičarku potrošačkih udruga, romanopisca H.G. Wellsa te dramaturga Bernarda Shawa. Društvo je u početku imalo oko 150 članova, ali je održavalo brojne konferencije i izdavalo publikacije. Svoje su ideje izložili u djelu *Fabian Essays* 1889. godine. Osnovni im je cilj preobraziti kapitalističko društvo u pravcu socijalizma. Brzo su ostvarili veliki utjecaj na sindikate i siromašne društvene slojeve.

Pod utjecajem Fabijanskog društva i kao izraz potrebe radničkih organizacija 1906. godine osnovana je laburistička partija (Labour Party), koja se bori za poboljšanje životnih uvjeta britanskih radnika.

Neki autori smatraju da je utjecaj na socijalne reforme koje su u Velikoj Britaniji obavljene početkom dvadesetog stoljeća izvršio burski rat 1899-1902. godine. Naime, masovna regrutacija vojnika za front otkrila je veliku raširenost bolesti, nepismenosti i siromaštva unutar širokih slojeva stanovništva, što je izne-

nadilo britansko javno mnijenje. (Esping-Andersen 1990:63).

Prve značajne socijalne reforme potakla je liberalna vlada koja je došla na vlast 1906. godine, a u njoj je za to najveće zasluge imao ministar Lloyd George. Ta je vlada od prije naslijedila istražnu komisiju o djelovanju zakona o siromašnima. Većinski dio komisije bio je za održavanje status quo, dakle protiv promjena u zakonodavstvu prema siromašnima. Drugi, manjinski dio komisije inspiriran fabijanskim idejama zagovarao je ukidanje zakona za siromašne. Bila je to skupina oko bračnog para Webb koja 1909. godine objavljuje čuveni *Minority Report*. Njegovi se autori zalažu za preventivnu socijalnu politiku. Njihovo je stajalište da mora postojati "uzajamna obveza između pojedinca i zajednice". Ta uzajamna obveza treba biti tako organizirana da se "univerzalno održava minimum civiliziranog života koji treba biti predmet solidarne odgovornosti društva" (Rosanvallon, 1981:1446). U pitanje se, dakle, dovode sveta načela liberalizma. No ove ideje u to doba nije bilo lako realizirati.

Nakon žestokih parlamentarnih rasprava usvojena su dva socijalna zakona koja čine okosnicu liberalnih reformi L. Georga na kojima se utemeljila početna faza britanske socijalne države.

Prvi je bio zakon o mirovinama starim ljudima iz 1908. godine. Mirovine su po tom zakonu bile niske i davale su se nakon provjere imovnog stanja (means test). Zakon je zadržao razlikovanje na "dostojne" (deserving) i "nedostojne" (undeserving) siromašne stare ljude. Mirovine su bile financirane iz općih poreza koje su plaćali bogatiji građani.

Značajniji je bio zakon o zdravstvenom osiguranju i osiguranju od nezaposlenosti iz 1911. godine (*The National Insurance Act*). Osiguranje je bilo obvezno i obuhvaćalo je sve radnike koji su zarađivali manje od 320 funti godišnje. Doprinosi u fond osiguranja plaćali su poslodavci, radnici i država. Sudeći po tome, ovaj sustav osiguranja slijedi bismarkovsku tradiciju državnog paternalizma, što je izazvalo veliko protivljenje onih koji su bili za održanje tradicionalnih vrijednosti britanskog liberalizma. Zanimljivo je da su u zdravstvenom osiguranju odgovornost za raspodjelu novčanih naknada i administraciju dobile radnička *Friendly Societies* koja su bila dosta zastupljena i utje-

cajna. (Heidenheimer, Hecllo, Adams, 1983: 217)

Još nekoliko zakonskih akata pripada ovom paketu britanskih socijalnih reformi s početka stoljeća. Spomenimo odredbu o objedima za školsku djecu iz 1906. godine, o medicinskoj kontroli školske djece iz 1907. godine te propis o minimalnim plaćama u selekcioniranom industrijama iz 1909. godine. (Butterworth and Holman, 1977:64).

Nakon Prvog svjetskog rata dopunjeni su propisi o pomoći nezaposlenima, a 1925. godine utemeljen je rudimentarni sustav mirovina za udovice i siročad.

Postavlja se pitanje da li su ove reforme koje je provela britanska vlada, a koje su dovele do izvjesnog državnog intervencionizma u socijalnoj sferi, ipak ugrozile osnovna načela liberalizma o individualnoj slobodi, samoodgovornosti, poduzetništvu i tržištu? Odgovor daje Esping-Andersen: "Liberalne reforme nisu otvorile put bijega od tržišta, nego su samo reducirale socijalnu patologiju koju je proizvelo to tržište i povezale su individualizam s novom stvarnošću društva organiziranog u smislu kolektiviteta. Liberali su promovirali socijalnu politiku koja odražava tu novu logiku. To je značilo zadržati samopomoć putem masovnog obrazovanja i promicanja jednakosti šansi". (Esping-Andersen, 1990:63).

IZVJEŠTAJ LORDA BEVERIDGEA I LABURISTIČKE REFORME

Najznačajnija britanska socijalna reforma nastala je tijekom Drugog svjetskog rata i vezana je uz ime lorda Williama Beveridgea. Mada su tu reformu uvjetovale specifične historijske okolnosti, neki autori smatraju da je presudnu ulogu u definiranju britanske socijalne reforme imala upravo Beveridgeova osobna karizma. Drugi pak naglašavaju da nije toliko u pitanju njegovo vizionarstvo koliko "sposobnost da opće reformističke ciljeve vladajuće klase pretoči u razradene i tehnički izvedive prijedloge". (Kincaid, 1975).

William Beveridge bio je početkom stoljeća tajnik povjerenstva za reformu sustava socijalne pomoći u kojoj su djelovali fabijanci Sidney i Beatrice Webb. Uoči Drugog svjetskog rata izabran je kao liberalni poslanik u Donji dom britanskog parlamenta. Godine 1941., kada je Velika Britanija bila u totalnom

ratu s nacističkom Njemačkom, postavljen je na čelo parlamentarnog povjerenstva koje je trebalo pripremiti prijedlog reforme britanskog sustava socijalne sigurnosti. Kao rezultat jednogodišnjeg rada godine 1942. objavljen je u 750 tisuća primjeraka izvještaj povjerenstva kojeg je napisao lord Beveridge pod naslovom *Social Insurance and Allied Services*, a koji je postao temelj kasnijeg britanskog sustava socijalne sigurnosti.

Bilo je dosta rasprava o tome kako se u to teško ratno vrijeme mogla pojaviti tako radikalna socijalna reforma kao što je bila Beveridgeova. Uvjerljivo zvuče objašnjenja koja o tome daje Richard Titmuss. On smatra da je Drugi svjetski rat zbog svojih obilježja borbe na život i smrt bio glavni uzrok ove socijalne reforme. U ratu se promijenio opći pogled na uvjete u kojima je živjelo britansko stanovništvo. U ratu je sudjelovalo mnoštvo ljudi, pa su njihovi socijalni uvjeti zaokupljali vladu. Socijalne su se reforme tako pojavile kao civilna podrška ratnim naporima. Titmuss navodi tri načina putem kojih je rat utjecao na britansku socijalnu politiku: (a) pojačana je socijalna solidarnost pred opasnošću od zajedničkog neprijatelja, (b) obitelji srednje klase u provinciji preko evakuirane djece iz bombardiranih gradova upoznali su se sa siromaštvom gradskih radničkih slojeva, (c) vlada je morala dati odgovor na ratnu situaciju budući da je htjela imati zdravu, hranjenu i zadovoljnu naciju. (Titmuss, 1958). O psihološkom djelovanju Beveridgeova izvještaja James Griffiths, prvi posljeratni laburistički ministar zdravlja, u svojim sjećanjima napisao je i ovo: "U jednom od najmračnijih trenutaka rata, krajem 1942. godine, izvještaj Beveridgea činio se kao mana došla s neba." (Baldwin, 1990:116).

Izvještaj lorda Beveridgea počinje razotkrivanjem pet velikih zala britanskog društva: prljavštine, bolesti, neznanja, besposlice i siromaštva. U njemu se predlažu rješenja putem kojih se Velika Britanija tih zala može osloboditi. Beveridge predočava sustav socijalne sigurnosti koji znači raskid s koncepcijom "socijalnog osiguranja" koja se pod utjecajem bismarckovskih reformi razvila u Europi.

Pojam "socijalne sigurnosti" središnji je u beveridgeanskom konceptu. On označava novo poimanje socijalnog rizika i uloge države u njegovu prevladavanju. Cilj je sustava socijalne sigurnosti da "čovjeka oslobodi nužde" tako

da mu jamči sigurnost prihoda. Kao socijalni rizici tretiraju se svi oni događaji koji predstavljaju opasnost za redovan prihod pojedinca, a to su: bolest, nesreća na poslu, starost, materinstvo i nezaposlenost. Beveridge umjesto parcijalnog i ograničenog pristupa rješavanju socijalnih problema predlaže globalni i koherentni koncept kojeg obilježavaju četiri načela. Prvo je načelo univerzalizma, što znači da je sustavom socijalne sigurnosti obuhvaćena cijela populacija. Drugo je načelo jednostavnosti i jedinstvenosti, što znači da se jednim doprinosom pokrivaju svi socijalni rizici. Treće je načelo uniformnosti, koje znači da su socijalna davanja svima jednaka bez obzira na socijalni status i zarade korisnika. Četvrto se načelo odnosi na centralizaciju cijelog sustava, što znači da se nagovještava stvaranje jedinstvene javne službe. Nadalje, Beveridge predlaže da država pomaže obitelj putem obiteljskih dodataka, da se javno zdravlje poboljša utemeljenjem Nacionalne zdravstvene službe (*National Health Service - NHS*) te da se organizirano pride zapošljavanju.

Važno je istaknuti da je za Beveridgeov koncept socijalne sigurnosti ključna politika pune zaposlenosti. Tu se vidi utjecaj M. Keynesa i njegovog državnog intervencionizma. O tome Beveridge piše u svom radu objavljenom 1944. godine pod naslovom *Full Employment in Free Society*.

Nezaposlenost je za Beveridgea glavni socijalni rizik. "Funkcija je države da štiti interese građana od masovne nezaposlenosti isto tako odlučno kao što joj je sada funkcija da brani građane od napada izvana i krađe i nasilja iznutra." (Beveridge, 1944).

Veliku pažnju su u Beveridgeovom programu privukle jedinstvene socijalne naknade za sve građane (*flat rate benefits*). U tome su neki vidjeli primjenu socijalističke ideologije. Ispravnije je objašnjenje da je koncept nacionalnog socijalnog minimuma sadržanog u tim naknadama na tragu Beveridgeova nastojanja inspirirana liberalizmom da se ograniči intervencija države u socijalnoj sferi. Za razliku od socijalnih davanja vezanih uz dohodak, "flat rate" predstavlja potporu kojom se održava princip samopomoći građana. Treba dodati da su jednake naknade bile moguće s obzirom na veću demografsku homogenost britanske u odnosu na europske kontinentalne nacije, te da se time znatno pojednostavnjivala administra-

cija koja primjenjuje socijalne zakone. Beveridge ipak nije mogao izbjeći djelomičnu fiskalizaciju sustava socijalne sigurnosti. Naime, zdravstvena zaštita i manji dio socijalnih davanja financirani su putem poreza.

Važno je reći da su predviđene socijalne naknade bile relativno niske i da su se zadržale na granici egzistencijalnog minimuma. Građanima je tako ostavljeno dovoljno prostora da u skladu sa svojim mogućnostima na tržištu "kupuju" dodatnu socijalnu sigurnost, nakon što im je država zajamčila osnovne uvjete egzistencije. Drugim riječima, ostvarena je univerzalna socijalna sigurnost, ali je njena razina dosta niska pa ne ugrožava od liberala isticanu samopomoć i individualnu odgovornost. Beveridgeu su predbacivali da je zanemario dvije socijalne skupine: zaposlene žene i nesposobne za rad. Zaposlene udane žene, naime, nisu bile izjednačene s muškarcima u plaćanju doprinosa i u socijalnim primanjima. Beveridge je polazio od pretpostavke da se radi o manjem broju žena, dok ih većina ostaje kod kuće i socijalno su osigurane preko zaposlenog muža. Što se radno nesposobnih građana tiče oni su bili diskriminirani u odnosu na invalide rada. Beveridge je iznio dva argumenta u prilog preferiranja invalida rada u sustavu socijalne sigurnosti. Prvo, tako se osiguravaju radnici na opasnim poslovima i, drugo, zaposleni rade po zapovijesti poslodavca. Dakle, potreba zaposlenosti i hijerarhijska priroda radnog mjesta bili su presudni za privilegiranje onih koji dožive nesreću na radu u odnosu na fizički ili mentalno oštećene osobe izvan sustava zaposlenosti.

Laburisti su u Velikoj Britaniji došli na vlast 1945. godine i vladali su do 1950. godine. Predsjednik vlade bio je Clement Attlee. Laburistička je vlada provela ograničenu nacionalizaciju u nekim granama rudarstva, industrije i bankarstva. Pri tome je kao glavni cilj državne intervencije isticala politiku pune zaposlenosti. No nacionalizacije su naišle na otpor naročito kada je došla u pitanje čelična industrija. Više uspjeha imale su laburističke reforme socijalnog zakonodavstva inspirirane Izvještajem lorda Beveridgea. To je zbog toga što je oko njih postignut nacionalni konsenzus u najtežim uvjetima rata. Uostalom, kao što je prethodno rečeno, iako su te reforme znatno poboljšale socijalnu sigurnost britanskih ljudi i zajamčile osnovna socijalna prava, one nisu radikalno mijenjale osnovnu filozofiju britanskog društva koja izvorište ima u liberalizmu.

Drugim riječima, ove su reforme stvorile izvjesnu kolektivističku osnovu poslijeratnog britanskog liberalizma.

Što se tiče zakonskih akata kojima se u laborističkom razdoblju operacionalizirala Beveridgeova koncepcija socijalne sigurnosti, spomenimo da su 1945. godine uvedeni obiteljski dodaci, 1946. godine utemeljeno je Nacio-

nalno zdravstveno osiguranje (NHS), 1948. godine izglasan je zakon o socijalnoj pomoći, a 1949. godine zakon o stanovanju. (Jones, 1985:39). Time je uspostavljena poslijeratna britanska socijalna država koja se po osnovnim obilježjima može smjestiti negdje na pola puta između skandinavskog socijaldemokratskog i američkog rezidualnog modela.

LITERATURA:

- Baldwin, P. (1990) *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge
- Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free Society*, London
- Butterworth, E. i Holman, R. (1975) *Social Welfare in Modern Britain*, Fontana - Collins, Glasgow
- Cole, T. (1986) *Whose Welfare?* Tavistock Publications, London - New York
- Esping - Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey
- Heidenheimer, A.J., Hecl, H. i Adams, C.T. (1983), *Comparative Public Policy*, St. Martins Press, New York
- Kincaid, J. (1975) *Poverty and Equality in Britain*, Harmondsworth: Polican
- Philip, A. (1963) *Histoire des faits économiques et sociaux*, Aubier, Paris
- Rosanvallon, P. (1981) *La crise de l'Etat providence*, Editions du Seuil, Paris
- *** *Social Insurance and Allied Services* (1942) London
- Titmuss, R. (1958) *Essays on the Welfare State*. Allenand Unwin, London