

SAD: liberalizam, filantropija i Rooseveltove socijalne reforme

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Pregledni rad
UDK 304(973)

Priljeno: prosinac 1996.

Autor iznosi osnovne činjenice o razvoju socijalne politike u SAD do Drugog svjetskog rata.

SAD su zemlja najveće imigracije u svijetu. Britanski imigranti koji su prvi doselili dali su temelje američkog načina života, koji obilježava duh liberalizma, individualne slobode i poduzetništva. To se odrazilo i u socijalnoj politici. Dugo je u SAD primjenjivan britanski Poor Law, ali na američki način. U 19. stoljeću razvila se filantropija, a tek je gospodarska kriza krajem dvadesetih i početkom tridesetih godina ovog stoljeća uzrokovala jaču državnu intervenciju u socijalnoj sferi. Bilo je to u doba Rooseveltova New Deala. Najznačajniji zakon kojim se u to vrijeme nastoje prevladati glavni socijalni rizici jest Social Security Act iz 1935. godine.

Sustav socijalne sigurnosti u SAD danas se, usprkos približavanjima koja su se desila nakon Drugog svjetskog rata, osjetno razlikuje od onog u europskim zemljama. Taj je sustav jače obilježen idejom liberalizma, isticanjem individualne odgovornosti građana za vlastitu sudbinu, regionalizmom, privatnim poduzetništvom i manjom intervencijom države u socijalnu sferu. Te se razlike mogu objasniti obilježjima SAD kao velike države, njihovom specifičnom poviješću, masovnom imigracijom tijekom posljednja dva stoljeća te otvorenim mogućnostima rada i stvaranja.

SAD - VELIKA ZEMLJA IMIGRACIJE

Za razliku od europskih zemalja SAD raspoložu ogromnim teritorijem koji, usporedbe radi, čini 2/3 površine cijele Europe. Radi se o prirodno raznolikom teritoriju koji je moguće razdijeliti u šest velikih regija koje imaju različite, često međusobno suprotstavljene interese. U slučaju SAD u pravom smislu riječi radi se o novoj zemlji. Ta zemlja nije imala povijesno naslijeđe feudalizma, dakle i sve terete klasnog društva. Starosjedilačko indijansko stanovništvo, koje je prilikom doseljavanja Europljana bilo relativno malobrojno, prorijedeo je u ratovima s doseljenicima, potisnuto u rezervate, uništeno alkoholom ili pak asimilirano. Zemlja je stoga bila slobodna i na potpu-

nom raspolaganju bijelim doseljenicima. Kada je riječ o razvoju industrije i tržišta za industrijske proizvode, onda u SAD nije trebalo potiskivati zanatsku i manufakturnu proizvodnju kao u Europi, nego se industrija lako nametnula kao dominantan način proizvodnje. Nadalje, Amerikanci nisu morali osvajati tuđe teritorije radi osiguranja sirovina za vlastitu industriju kao ni vanjska tržišta za plasman industrijskih proizvoda. Sve su to našli u svojoj velikoj zemlji, koja je nakon početne potčinjenosti Velikoj Britaniji mogla živjeti sama za sebe, bez ovisnosti o vanjskom svijetu.

U gospodarskim temeljima američkog razvitka bila je poljoprivreda. Ona je u početku porezima i doprinosima financirala razvoj industrije, a američki su farmeri (teško je govoriti o seljacima u europskom smislu riječi!) predstavljali prvo veliko tržište za industrijske proizvode. Površine obradivog zemljišta naročito su se brzo povećavale u drugoj polovini 19. stoljeća. Obradiva je površina porasla 67% u desetljeću 1848.-1858., a 88% u desetljeću 1859.-1869., u vrijeme "Velikog marša na Zapad". Za prometno povezivanje prostranog teritorija u početku su služila velika jezera na sjeveroistoku i velike rijeke, kao Mississippi, dok su kasnije izgrađene transkontinentalne željezničke pruge. Dugo vremena Amerika je oskudijevala u radnoj snazi, pa je i to pridonijelo

razvoju kulta kreativnog rada, a bilo je i razlogom visokih nadnica koje su privlačile europske doseljenike.

Doseljavanje Europljanja na područje današnjih SAD i Kanade ozbiljnije je krenulo u 17. stoljeću. Prva gradska naseobina u Virginiji, Jamestown, nastala je 1607. godine. U vrijeme stjecanja nezavisnosti, krajem 18. stoljeća, SAD su imale nešto manje od 4 milijuna stanovnika. Godine 1840. bilo ih je 17 milijuna, 1860. god. 31 milijun, a 1920. godine 106 milijuna. Tako brz rast stanovništva prije svega treba zahvaliti useljavanju. Bilježimo podatak da je između 1860. i 1920. godine u SAD pristiglo 18,5 milijuna doseljenika. Najveća je imigracija bila 1892. godine - 1,285.000 doseljenika, a nešto manja 1914. godine - 1,218.000 doseljenika (Philip, 1969:146.).

Naseljavanje Amerike odvijalo se u etničkim valovima. Prvi su bili doseljenici s britanskog otočja i oni su dominirali do sredine prošlog stoljeća. Naime, između 1815. i 1906. godine britanske je otoke napustilo oko 17 milijuna ljudi, od čega se pretežan broj naselio u SAD koje su obilježili svojim jezikom i kulturom. U drugoj polovini 19. stoljeća brojna je njemačka imigracija. U razdoblju 1871.-1914. Njemačka je ukupno dala oko 5 milijuna migranata. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća najbrojnija je talijanska emigracija. Njen je vrhunac bio 1900. i 1901. godine, kada je godišnje u Ameriku prosječno doseljavalo 533 tisuće Talijana. Uz malo zakašnjenje za talijanskim javlja se slavenski migracijski val tako da je 1901., 1902. i 1903. godine u SAD godišnje useljavalo 273 tisuće najviše Slavena iz ruskog i austrijsko-ugarskog carstva. Među doseljenicima iz Austro-Ugarske bilo je mnogo Hrvata. Ostale zemlje, kao što su Grčka, skandinavske i iberijske zemlje, dale su npr. 1903. godine 163 tisuće migranata. Zanimljivo je da u tim prekoceanskim seobama u drugoj polovini 19. stoljeća nisu znatnije sudjelovali Francuzi. Njih je nešto išlo u Kanadu, ali je zato bila masovna francuska migracija u Sjevernu Afriku (Sorre, 1955.).

Britanski su migranti pretežno mali seljaci, zanatlije i radnici na ugovor. Oni dolaze s obiteljima i žele se naseliti na slobodnom zemljištu. Mnogi od njih uzimaju male zajmove u londonskim bankama čime plaćaju put i započinju život u Novom svijetu. Najslavnija lađa kojom se u prvom razdoblju prevoze preko

Atlantika jest jedrenjak "May Flower". Do 1830. godine većina doseljenika zadržava se na istočnoj obali, da bi potom u malim grupama kretali u unutrašnjost. Radilo se o odvaznim ljudima, često avanturistima, koji su imali snage da se suoče s opasnostima nepoznate i neprijateljske okoline. Po prirodi su bili individualisti, ali su istovremeno imali asocijativni duh, tj. bili su sposobni da se udruže radi kolektivnog prevladavanja prepreka. Prvi val doseljenika činili su protestantski puritanci s radnom etikom i duhom poduzetništva koji su na američkom kontinentu našli plodno tlo.

Drukčija struktura doseljenika bila je na jugu Sjedinjenih Američkih Država. Ovdje su dominirali britanski trgovci i obrazovana aristokracija, uglavnom anglikanske vjere. Oni su stvorili velike latifundije na kojima su proizvođili pamuk za potrebe britanske tekstilne industrije. Zato su južnjaci bili manje secesionistički raspoloženi od sjevernjaka. Na plantažama pamuka na Jugu brzo se pojavio problem radne snage. Teško je bilo zadržati radnike, pa su plantažeri angažirali siromahe iz britanskih workhousesa. Najviše takvih bilo je u državi Maryland. No i oni su bježali i nestajali u beskrajnom kontinentu gdje su se nastanjivali nakon što bi osvojili neobrađeno zemljište. Zato su plantažeri na Jugu posegnuli za crnim robovima iz Afrike, koji su bili bolje prilagođeni na tropske vrućine i težak rad u polju. U SAD su tako nastala dva međusobno suprotstavljena socijalno-ekonomska sustava: obiteljsko poduzetništvo, u kojem glavninu čine mali farmeri na Sjeveru, te velike latifundije sa zemljišnom aristokracijom i crnim robovima na Jugu. Mali zemljišni posjed u SAD daleko je veći nego u Europi. Njegova je gornja granica 50 ha. Broj farmi 1860. godine iznosio je oko 2 milijuna, da bi se 1890. godine popeo na 6 milijuna. Veliku ulogu u nastanku novih obiteljskih farmi odigrao je Evansov Homestead Law iz 1862. godine koji je svakom doseljeniku na Zapad besplatno nudio 160 ekara (62 hektara) zemljišta u privatno vlasništvo. Veliki marš na Zapad na vrhuncu je bio nakon građanskog rata, kada je velika masa ljudi kretala u osvajanje novih prostora.

Poduzetnički duh, individualizam, asocijativnost, odsutnost klasne hijerarhije i paternalizma te čvrsto organizirane državne vlasti koja bi dominirala društvom obilježja su američkog društva nastala u 18. i 19. stoljeću. Američko

ozračje slobode i otvorenih mogućnosti privlačilo je europske migrante koji su tamo tražili ono što nisu mogli naći u svojim zemljama izmučenim ratovima, neimaštinom i bezdušnom eksploatacijom. U svezi s osvajanjem Zapada i duhom pionira R. Garaudy piše: "Sve do kraja 19. stoljeća za Amerikanca 'granica' je bila, kako piše Maurois, pokretna crta između civilizacije i stepe. Svi oni koji su, počevši od 1815. godine, napustili Europu u kojoj su se restaurirale monarhije i feudalizam i koji su, dolazeći u Ameriku, maštali o svijetu u kojem se svatko može razviti prema vlastitim sposobnostima, a ne prema rođenju, našli su tu idealno polje jednakosti šansi... Taj je val išao od Atlantika do Pacifika i svaki se aktivan i poduzetan čovjek mogao nadati da će tu sebi po volji napraviti kraljevstvo. Granica - koja je izgledala kao horizont bez kraja - bila je mogućnost pružena svakom da se bez obzira na prošlost i socijalno porijeklo iščupa ispod nameta starih civilizacija, da slobodno prodiru u prazne prostore. Toga oblika jednakosti danas se svaki Amerikanac sjeća s nostalgijom.

Godine 1890. pokretni front stigao je na pacifičku obalu i direktor 'Cenzusa' objavio je 'kraj granice'. Od tada pioniri nisu imali svoju šansu. Bila je to velika prekretnica u američkoj povijesti" (Garaudy, 1969:85-86.).

Zanimljivo je da je 1960. godine predsjednik J. F. Kennedy svoj program razvitka SAD nazvao "Nova granica", podsjećajući Amerikance na Veliki marš na Zapad i herojsko doba pionira.

U posljednjim decenijama 19. stoljeća val imigranata u SAD iz Istočne i Južne Europe razlikovao se od prethodnog anglosaksonskog i njemačkog vala. Radilo se pretežno o siromašnim seljacima, bezemljašima i nepismenim radnicima, uglavnom katolicima, koji su se teško adaptirali na američke prilike. Mnogi od njih nisu naučili jezik niti su prihvatili američku kulturu. Većina se nije namjeravala trajno naseliti u Americi, nego je imala planove povratka. Htjeli su zaraditi nešto novca i vratiti se u europsku postojbinu da bi tamo popravili svoj materijalni položaj. Glavnina tih doseljenika zaposlila se u industriji čelika i u rudnicima, a manji se broj otisnuo na osvajanje zemljišta u prostranstvima Zapada.

Ova etnička šarolikost doseljene populacije priječila je razvoj radničkog pokreta i njegovu jedinstvenost. Etničke i rasne predrasude

bile su prepreka klasnoj solidarnosti. Nadalje, početne naseobine doseljenika koje su živjele relativno izolirane i bez međusobnih kontakata činile su temeljne jedinice američkog društva koje nije imalo razvijene vertikalne državne strukture kakav je bio slučaj u europskim zemljama.

PRIMJENA BRITANSKOG POOR LAW I RAZVITAK FILANTROPIJE

Britanski su doseljenici u Novi svijet donijeli praksu elizabetanskog Poor Law iz 1601. godine, koji je nastao iz potrebe za kontrolom prosjaka i skitnica na prijelazu iz agrarnog u industrijsko društvo. U prvom planu tog zakona jest lokalna kontrola siromašnog, socijalno remetilačkog elementa, a cijeli sustav odnosa prema sirotinji pod nadzorom je države. U novoj sredini lokalna socijalna kontrola, kako je utvrđuje Poor Law, bila je kulturno privlačna. Puritanski kalvinizam, kojem većinom pripadaju prvi doseljenici, ipak donekle inovira pristup sirotinji i u prvi plan ističe potrebu da svi moraju raditi. Doseljenici u početku žive u malim naseobinama koje su izolirane i u kojima je socijalna kontrola prirodna. Vlada oskudica i svi članovi zajednice moraju raditi. Nema socijalne hijerarhije, a veoma je snažna vjera u jednakost. Sposobni i poduzetni imaju mogućnosti djelovanja i mogu se izdvojiti radom i kreativnošću. Pauperizam se shvaća kao bolest i nesposobnost doseljenika da se snađu i iskoriste šanse u novoj zemlji rada i stvaranja. Uostalom, mnogi imigranti došli su iz britanskih sirotišta i ne žele ponovno dospjeti u istu situaciju (Rimlinger, 1971.). Ovdje su otpori "laissez-faire" filozofiji mnogo slabiji nego u Europi.

U 19. stoljeću među američkim znanstvenicima veoma je popularan socijalni darvinizam prema kojem se socijalni napredak odvija kroz bespoštednu konkurenciju u kojoj preživljavaju samo najsposobniji. Herbert Spenser, engleski sociolog koji razrađuje takvo shvaćanje društva, krstarilo je Amerikom i bio je čašćen na banketima bogataša koji su prihvaćali njegove teze o nužnosti borbe za održanje i štetnosti organiziranog državnog pomaganja sirotinje. Pomoć sirotinji on vidi kao sprečavanje djelovanja prirodnih zakona napretka i selekcije. Siromaštvo, bolest i smrt slabih i napuštenih vidi se kao nužnost na putu ostvarenja konačnog višeg dobra (Pinker,

1974.). Spenserove ideje za američke prilike razradio je sociolog Sumner. On smatra da je milijuner proizvod prirodne selekcije koja na površinu izbacuje one koji se mogu nositi s izazovima koje donosi svijet u kojem žive. No kako je s vremenom raslo stanovništvo i povećavali se gradovi, socijalni slučajevi ipak su se umnažali. Oni postaju opterećenje za lokalne zajednice pa sazrijeva potreba da se neadaptirani pojedinci smještavaju u posebne institucije. To ne znači odustajanje od načela prema kojem je pojedinac, prije svega on sam, odgovoran za vlastitu sudbinu. Stoga je cilj institucija da se brinu za ovisne osobe i da ih osposobe da se same o sebi mogu brinuti. To su sirotišta (almshouses) u kojima se provodi praksa "indoor relief" (pomoć unutar institucije) umjesto prakse "outside relief" (pomoć izvan institucije). U početku je naglasak na institucijama kao skloništu, azilu, koje zamjenjuje obitelj i daje pomoć onima koji se sami ne mogu održati u društvu. Međutim, sredinom 19. stoljeća postupno u prvi plan izbija načelo zaštite društva od neugodnih, socijalno devijantnih individua (custodial approach).

Oko 1820. godine počinju se razvijati specijalizirane institucije za djecu, mentalno retardirane, slijepe, gluhe, kao i korektivne ustanove za delinkvente. Većinu su tih institucija utemeljili bogati pojedinci. Tek je za neke kategorije marginalaca odgovornost preuzela država. Dakle, premda priznaju socijalne probleme, Amerikanci ostaju zornici prema ideji da te probleme treba rješavati država. Oni to prepuštaju inicijativi bogatih i obrazovanih pojedinaca, koji tako slijede kršćanska načela milosrđa koja je u Europi prakticirala Crkva.

Vrijedi, dakle, upozoriti na američku praksu filantropije koja se naročito razvila u 19. stoljeću i koja je zaslužna za nastanak i razvitak mnogih institucija "socijalnog blagostanja" namijenjenih siromašnoj i hendikepiranoj populaciji. U američkom je društvu rašireno vjerovanje da bogati, koji su to postali zahvaljujući svojim individualnim sposobnostima, trebaju pomoći siromašnima na dragovoljnoj, filantropskoj osnovi, a ne putem obveze koju bi nametnula država. Od bogataša se posebno očekuje da osnivaju i pomognu u održavanju institucija koje služe za uzdizanje masa (uplift of the masses). Takve su institucije škole, knjižnice, bolnice, sirotišta, domovi za stare ljude.

Dvije važne organizacije filantropije razvijaju se u SAD u 19. stoljeću. Prva je *Charity Organization Societies* (COS), kojoj je porijeklo u V. Britaniji, a koja je preteča današnje organizacije *Family Service of America*. Druga organizacija je *Settlement houses*.

Charity Organization Societies izvorno su funkcionirali kao tzv. "prijateljski posjetitelji" (friendly visitors). "Prijateljski posjetitelji" pretežno su žene iz više klase koji su posjećivali siromašne s ciljem da ih motiviraju na aktivnosti radi postizanja boljeg načina života. Oni su svojim siromašnim šticeenicima davali savjete o odgoju djece, vođenju kućanstva, odgovarali su ih od poroka kao što su pijanstvo, zapuštenost i lijenost. Ovaj pristup temeljio se na spenserovskoj doktrini individualizma i samopomoći. Uvjerenje je da je siromaštvo posljedica pogrešnog načina života, lošeg korištenja novca, pijanstva i nemoralna (Johnson, Schwartz, 1991.). Novac se siromašnim obiteljima davao samo u iznimnim situacijama. U središtu pažnje je individua, odnosno slučaj (case). Ona je izvor teškoća u koje je zapala. Osnovno pitanje na koje se traži odgovor jest: zašto je individua u nevolji? U tome može pomoći "prijateljski posjetilac", koji će pronaći putove izlaska iz te situacije. Ova metoda postaje poznata kao "znanstveno milosrđe" (scientific charity). Može se reći da su to počeci socijalnog rada kao profesije. "Prijateljski posjetitelji" neka su vrsta socijalnih radnika na slučaju (caseworkers).

Druga značajna institucija filantropije bila su *Settlement houses*. Radilo se o kućama u siromašnim naseljima u koje su se useljavali bogati ljudi, filantropski usmjereni svećenici, sveučilišno obrazovane žene iz viših socijalnih slojeva. Ideja vodilja bila im je da se iz susjedstva brinu za dobrobit siromašnih ljudi, obično imigranata koji se nisu snašli u novim prilikama. Jedna od metoda bila je da se siromašne susjede poziva u *Settlement houses*, gdje se za njih organiziraju klubovi i skupine za razne aktivnosti. Za razliku od *Charity Organization Societies* ovi socijalni djelatnici izvor nevolja ne traže u samim siromašnim i od društva marginaliziranim pojedincima, nego u okolini koja na njih negativno djeluje. "Settlement worker ima težak zadatak da istraži i identificira što uzrokuje problem i mora razviti aktivnosti s ciljem da eliminiira uzrok koji je doveo do problema" (Johnson, Schwartz, 1991:8.).

Te dvije vrste filantropske pomoći siromašnim građanima, u kojima su u velikoj mjeri sudjelovale religijske zajednice, promovirale su mnoge institucije socijalne dobrobiti u Americi, koje i danas djeluju. One su afirmirale privatni pristup u rješavanju socijalnih problema. Takav se pristup pokazao fleksibilan, usredotočen na slučaj. Tim se putem afirmira autonomija onog koji pomaže, a lakše se može eksperimentirati s novim metodama rada. Država treba osigurati samo osnovnu regulaciju za djelovanje. Treba, međutim, spomenuti i negativne aspekte privatne socijalne intervencije. Uvjerenje je da se tako jača klasna kultura, a siromašni se socijalno stigmatiziraju. Nadalje, na takav način teško je zadovoljiti sve potrebe socijalno ugroženih. Prisutni su problemi koordinacije. Pored toga, javlja se problem prenaplašenog profesionalizma i elitizma, što se u krajnjoj liniji može pokazati disfunkcionalnim. Ipak, filantropija se, uza sve navedene slabosti, pokazala važnom komponentom koja može funkcionirati unutar složenog sustava socijalne dobrobiti kakav je američki.

SINDIKAT I SOCIJALNA SOLIDARNOST RADNIKA

SAD su se kao velika svjetska industrijska sila pojavile krajem 19. stoljeća. Već je rečeno da je tada završeno osvajanje Zapada i da se znatno povećao broj farmera.

Radi ilustracije industrijskog rasta SAD navedimo neke podatke za ključnu deceniju 1880.-1890. Broj poduzeća porastao je od 252.852. na 350.405. Broj radnika povećao se od 2.732.000 na 4.251.000. Vrijednost proizvodnje u istom se razdoblju popela od 5.369 milijuna na 9.372 milijuna dolara. S druge strane dohodak po glavi stanovnika iznosio je u deceniji 1869.-1878. u prosjeku 215 dolara, a 1914. godine oko 1.000 dolara (Philip, 1963: 153).

Treba podsjetiti da su SAD odigrale vodeću ulogu u drugoj industrijskoj revoluciji obilježenoj električnom energijom i strojem s unutrašnjim izgaranjem.

Kraj stoljeća također je vrijeme organiziranja američkih radnika. Organizacije radnika u SAD nastaju sporije i s više otpora nego u Europi. Prepreka nastanku radničkih organizacija bila je američka filozofija individualizma i samopomoći. Kao što je ranije rečeno, rad-

nička je klasa bila etnički podijeljena, a pridošlice iz Južne i Istočne Europe krajem stoljeća bez kulture su radničkog organiziranja, slabo su obrazovani i skloni traženju individualnog probitka.

Ipak, 1878. godine nastaje značajna radnička organizacija koja traži usvajanje radničkih zakona koji bi propisali 8 sati rada te zamjenu za obveznu arbitražu kod štrajka. Ta organizacija oživljava stari ideal o radničkim kooperativama. Cilj joj je da okupi sve vrste radnika te sve protivnike bankara i kapitalista, dakle i seljake, zanatlije, male trgovce i poduzetnike. Zanimljivo je da je upravo ta organizacija pokrenula štrajk 1886. godine s ciljem postignuća osamsatnog radnog dana. No tijekom štrajka u Chicagu u atentatu je ubijeno nekoliko radnika, nakon čega su uslijedile represalije i slabljenje organizacije. Upravo su ti događaji bili povod za kasniju proslavu Prvog svibnja kao Dana radnika.

Usporedo s padom spomenutog širokog radničkog sindikalnog pokreta razvija se uži američki trejdunionizam. Predvodi ga *American Federation of Labor* koja ima cilj zaštititi interese kvalificiranih radnika, tzv. profesionalaca. Ta je organizacija utemeljena 1890. godine i obuhvaćala je četrdesetak sindikata pojedinih zanimanja. Federacija je 1902. godine već imala 2 milijuna članova. Ova je organizacija konzervativna. U pravilu joj pripadaju bijelci, muškarci i kvalificirani koji nemaju niske dohotke, bar prije 1930-ih godina (Mishra, 1981.). Ova radnička organizacija nema namjeru mijenjati socijalni sustav, nego se bori za poboljšanje položaja radnika unutar kapitalizma, a poslodavce smatra protivnikom s kojim je radnički sindikat prirodno sučeljen. Federacija rijetko organizira radničke štrajkove, ali kada to čini, onda se bori do krajnjih mogućnosti.

U sindikatima postoje moćne udruge uzajamne pomoći radnika. "Ako su SAD danas u zaostatku u pogledu socijalne sigurnosti, to je zbog toga što su radnici osigurani kod svog sindikata gotovo protiv svih socijalnih rizika. Svakom sindikatu pridruženo je udruženje uzajamne pomoći kojem radnik plaća kotizaciju pomoću koje je životno osiguran, ima pravo na mirovinu nakon određene starosne dobi, naknadu u slučaju bolesti, a naročito pravo na pomoć u slučaju nezaposlenosti, kao i pomoć iz štrajkaškog fonda" (Philip, 1963:162.).

Prednosti koje radnik stječe drže ga u sindikatu, jer ih gubi ako ga napusti. Kotizacije su relativno visoke, pa ako ih ne može platiti radnik, plaća ih poslodavac na osnovi kolektivnog ugovora. Tako kolektivni ugovor postaje instrumentom sindikalne akcije.

Dugi i iscrpljujući štrajkovi mogući su zbog obilnih fondova nastalih iz kotizacija koje radnici plaćaju. Disciplina u štrajku veoma je naglašena, a često se posize za bojkotom kupnje proizvoda onih poslodavaca koji ne žele ispuniti radničke zahtjeve. O tome se javnost obavještava putem tiska. Nije stoga čudo što su se "veliki kapetani industrije" služili različitim metodama da bi onemogućili radničke štrajkove i oslabili radnički otpor.

Ipak, američki radnički pokret nikad nije, kao europski, ugrožavao establishment, nego je za radnike unutar njega nastojao izboriti što povoljniji položaj. Uloga sindikata, kao što vidimo, bila je važna u razvitku američkog sustava socijalne sigurnosti, koji je zahvaljujući i tome dugo ostao izvan dometa snažnijeg državnog intervencionizma.

ROOSEVELTOVE SOCIJALNE REFORME

U SAD su i prije velike krize tridesetih godina postojali zahtjevi za od države organiziranim socijalnim osiguranjem. U prvom planu tih zahtjeva bile su nesreće na poslu koje su najjasniji primjer potrebe za osiguranjem. Zagarovnici socijalnog osiguranja razni su građanski lideri, profesionalci socijalnog rada i menadžeri koji rad shvaćaju kao gospodarski resurs koji treba valorizirati. Za to treba napredna socijalna politika kao instrument. Pokret za socijalno osiguranje početkom stoljeća vodila je jedna privatna skupina za pritisak pod nazivom *American Association for Labor Legislation*. Naročito su se zalagali za naknade u slučaju nesreća na poslu (Heidenheimer, Heclo, Adams, 1983.). Ipak, oporba socijalnom osiguranju veoma je velika eda bi takve inicijative imale većeg uspjeha. Obvezno socijalno osiguranje većina stanovnika doživljava kao protivno američkim vrijednostima. Suprotstavljaju mu se ne samo poslodavci nego i radnički sindikati koji se boje obveznih nameta i slabljenja uzajamne radničke solidarnosti koju su sami razvili.

Ipak, početni oblici socijalnog osiguranja uvode se za državne službenike, prvo federalne, pa onda po pojedinim državama. Radi se o tzv. *workers compensation*, o čemu je za federalne uposlenike prvi zakon izglasan 1908. godine. Prva savezna država koja je za svoje službenike usvojila sličan zakon to je učinila 1911. godine, a 1929. godine takav su zakon imale samo četiri savezne države. No radilo se o relativno malom broju osiguranih osoba.

Nakon Prvog svjetskog rata porastao jeazor prema socijalnom osiguranju. U njemu se vide negativne vrijednosti omraženog njemačkog državnog paternalizma, kao i opasnost od novonastalog sovjetskog socijalizma koji Amerikanci zdušno odbacuju kao sustav suprotan američkom, pogotovo kada je riječ o poimanju individualne slobode i privatnog vlasništva.

Nastojanja za obveznim socijalnim osiguranjem slabe u prosperitetnim dvadesetim godinama kada Amerika punim jedrima i pod snažnim vjetroj *laissez-fairea* plovi prema Velikoj krizi.

Godine 1930. samo 10% Amerikanaca iznad 65 godina primalo je neku vrstu mirovine, a od toga su 80% bile vojne državne mirovine. U shemama osiguranja od nezaposlenosti samo je 0,5% zaposlenih. S druge strane u sirotištima je smješteno oko 100 tisuća ljudi.

Depresija koja 1929. i nekoliko sljedećih godina pogađa Ameriku opasnija je od one u europskim zemljama. Proizvodnja je pala za trećinu, a broj nezaposlenih narastao je na 15 milijuna, što je činilo 29% radne snage. Ukupan gubitak nacionalnog dohotka prouzročen krizom iznosio je 133 milijarde dolara po cijena iz 1929. godine, od čega je gubitak u 1929. godini iznosio 81 milijardu (Zavadski, 1975:25.). Kriza je zahvatila sve sektore djelatnosti, pa i poljoprivredu. John Steinbeck u svojoj knjizi *Plodovi gnjeva* impresivno opisuje propast američkih farmera u doba Velike krize.

Odgovor koji je na Veliku krizu dao predsjednik F. D. Roosevelt uglavnom je poznat pod nazivom *New Deal*, dok se donekle zapostavljaju socijalne reforme koje je on uveo. Ovdje ćemo više pažnje posvetiti upravo tim socijalnim reformama.

F. D. Roosevelt je predsjedničke ovlasti preuzeo početkom 1933. godine. Okružio se ekipom intelektualaca, "jajoglavih" kako ih na-

zivaju Amerikanci. (Slično će 1961. godine postupati također karizmatični demokratski predsjednik J. F. Kennedy.) Roosevelt nije bio čovjek s jasnim idejama kojima bi se unaprijed rukovodio u prevladavanju krize pred kojom se našao. Imao je za Amerikance tipični empirijski duh, pa je u traženju izlaza mijenjao pravce kretanja i ekipe savjetnika koje su mu pomagale. Nakon nekoliko takvih pokušaja došao je do projekta kasnije slavljenoj kao New Deal.

Roosevelt je pokrenuo seriju izvanrednih mjera kojima je bio cilj davanje rada nezaposlenima. Umjesto da uvede britanski sustav osiguranja od nezaposlenosti, Roosevelt nastoji zaposliti nezaposlene. U tom smislu formira se *Civilian Conservation Corps* koji angažira desetine tisuća mladih ljudi na pošumljavanju i izgradnji cesta. Jednim je zakonom formirana *Public Work Administration* koja raspolaže kreditom od 3,3 milijarde dolara namijenjenih za javne radove, što je gotovo jednako godišnjem proračunu koji iznosi oko 4 milijarde dolara. Iz tog razdoblja poznati su javni radovi u dolini rijeke Tennessy, gdje je izgrađeno šest brana, a pod stručnim vodstvom tamošnjeg sveučilišta primjenjivao se poseban plan razvoja poljoprivrede, što je također bio presedan u američkoj praksi.

U svibnju 1933. godine oko 1.500 američkih poslovnih ljudi okupljenih na Kongresu nacionalne trgovačke komore složilo se da treba odstupiti od dogme "free enterprise" te zatražilo od države da usvoji kodeks ponašanja u gospodarstvu kojim će se spriječiti nelojalna konkurencija. S druge strane, Američka federacija rada zahtijeva zaštitu plaća i smanjenje radnog dana. U lipnju 1933. godine stupa na snagu *National Industrial Reconstruction Act* koji predsjedniku daje pravo da za svaku industriju donese kodeks lojalne konkurencije. Taj akt sadrži i nekoliko socijalnih mjera, kao što je zabrana rada djeci ispod 16 godina, određena minimalna plaća, ograničeno trajanje rada te priznanje kolektivnih ugovora. Otpor poslodavaca ipak je bio snažan i 1935. godine Vrhovni sud taj zakon proglašava neustavnim.

Kriza je pogodila i stari sustav socijalne dobrobiti koji je praktično prestao funkcionirati. Filantropske donacije gotovo su iščezle, jer su i pripadnici srednje i više klase bili materijalno ugroženi. Financijski je postalo nemoguće uzdržavati sirotišta i druge socijalne institucije koje su se dijelom oslanjale i na pomoć države.

Rimlinger smatra da su visoki troškovi sirotišta ubrzali usvajanje zakona o mirovinama (Rimlinger, 1971.).

Javno zapošljavanje koje je zauzimalo značajno mjesto u New Dealu nije bilo dostatno za rješavanje najizraženijih socijalnih problema. Zato Rooseveltova savjetnička ekipa okupljena u *Committee on Economic Security* predlaže dalekosežnije socijalne reforme koje interpretira u skladu s tradicionalnim američkim liberalnim vrijednostima. Tako je usvojen *Social Security Act* 14. kolovoza 1935. On sadrži odredbe o starosnim mirovinama te osiguranju za slučaj nezaposlenosti onih koji su radili u industriji i trgovini. Izbor tih dvaju vrsta osiguranja čini se logičnim. Starim ljudima treba dati mirovine jer su u krizi izgubili uštedevinu, a mladi su ljudi najviše ugroženi nezaposlenošću.

Mirovine su kontributivne i imaju uniformirane nacionalne standarde. Iznosi mirovina su ipak mali, vezani su uz iznos plaća nakon 1936. godine do umirovljenja sa 65 godina. Mjesečna minimalna mirovina utvrđena je na 10 dolara, a maksimalna na 85 dolara. Relativno veći udio u mirovinama dobili su slabije plaćeni radnici. Mirovinska su davanja financirana porezima na plaće s jednakim udjelom zaposlenih i poslodavaca. Međutim, iz mirovinskog su osiguranja isključeni samozaposleni, poljoprivrednici i uslužni radnici te povremeni radnici (Cole, 1986.). Davanja za nezaposlenost i socijalna pomoć u velikoj su mjeri prepušteni diskrecijskim odlukama administracije.

Amandmanom na *Social Security Act* iz 1939. godine osiguranje se proširuje na uzdržavane supruge i djecu. Nakon rata, a naročito šezdesetih godina u doba vladavine demokratskih predsjednika, nastaju drugi programi javne pomoći siromašnoj i ugroženoj populaciji, kojima se upotpunjuje državna intervencija u socijalnoj sferi (Puljiz, 1995.).

Možda je glavna slabost tih socijalnih reformi u tome što nisu ništa bitno novo donijele u pogledu zdravstvenog osiguranja i obiteljskih dodataka. Kada je riječ o zdravstvenom osiguranju, izgleda da je negativnu ulogu odigrala konzervativna Američka medicinska asocijacija.

Mišljenja o Rooseveltovim socijalnim reformama su različita. Jedni su ih kritizirali kao nedostatne, dok su drugi smatrali da je Velika

kriza pretvorila SAD u *Social Service State*, baš kao što je to, po njihovom mišljenju, postala Velika Britanija u doba L. Georgea pred Prvi svjetski rat. Jedni su u New Dealu vidjeli "mirnu socijalnu revoluciju", dok su drugi naglašavali činjenicu da je on u interesu kapitalizma. Sam Roosevelt u više je navrata rekao da reforme koje poduzima služe očuvanju nacionalnih institucija. U svojoj inauguralnoj adresi 20. siječnja 1937. on kaže da se mir i socijalna sigurnost smatraju bitnima za "pravo na traženje sreće" (the pursuit of happiness), što je princip iz Jeffersonove Deklaracije o nezavisnosti. U tom smislu Roosevelt opravdava svoje reforme kada kaže: "Odbili smo probleme našeg zajedničkog blagostanja prepustiti vjetrovima slučaja i uraganima rušenja... Prije stoljeće i pol oni su (naši preci) uspostavili saveznu vladu u cilju unapređenje općeg blagostanja i osiguranja blagodat naroda" (Stanovčić, 1975:261.).

ZAKLJUČNA NAPOMENA

Rooseveltovi su socijalni zakoni u američki sustav socijalne sigurnosti unijeli državnu komponentu, koja je ranije bila slabo zastupljena. No ona je i dalje osjetno slabija nego u europskim državama.

Kada ocjenjuju sustav socijalnog blagostanja svoje zemlje, američki analitičari u prvi plan ističu tri njegova obilježja:

(1) Taj je sustav snažno obilježen pragmatizmom i inkrementalizmom. To znači da se promjene u sustav uvode postupno i s obzirom na specifične probleme koji se javljaju. Nema velikih nacionalnih projekata socijalne sigurnosti, nego je na djelu stalna prilagodba novim prilikama. Tako su šezdesetih godina nastali programi kao Medicare, Medicaid, Food Stamps, Social Security Income i drugi.

(2) Postoji velik stupanj decentralizacije socijalne skrbi. Nadležnost se dijeli između federalne vlasti, država i lokalnih vlasti. Federalne se funkcije, pored ostalog, odnose na difuziju moći, medijaciju i potporu regionalnim programima. Smatra se da je javno blagostanje odveć kompleksan sustav da bi ga se prepustilo samo jednoj razini vlasti ili samo određenoj vrsti institucija.

(3) Velika je uloga privatnog sektora, koja se osobito iskazuje u zdravstvenoj zaštiti, mirovinama, grupnom osiguranju, obrazovanju i socijalnim uslugama (Social Security Bulletin, 1993.).

Danas, kada u svijetu dolazi do globalizacije socijalne politike i kada oživljavaju liberalne ideje koje znače slabljenje uloge države i jačanje drugih čimbenika socijalnog blagostanja, dostignuća američkog modela socijalne sigurnosti dobivaju na značenju pa ih je dobro pobliže upoznati.

LITERATURA

- Colc, T. (1986) *Whose Welfare*, Tavistock Publication, London - New York
- Garaudy, R. (1969) *Le grand tournant du socialisme*, Paris, Gallimard
- Johnson, L. C., Schwartz Ch. L. (1991) *Social Welfare*, Allyn and Bacon, Boston
- Heidenheimer, A. J. Hecko, H. i Adams, C. T. (1983) *Comparative Public Policy*, St. Martins Press, New York
- Mishra, R. (1981) *Society and Social Policy*, London, Macmillan
- Philip, A. (1963) *Histoire des faits économiques et sociaux*, Aubier, Paris
- Pinker, R. (1974) *Socijalna teorija i socijalna politika*, Zagreb, Savez društava socijalnih radnika Hrvatske
- Puljiz, V. (1995) Programi socijalne sigurnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, *Revija za socijalnu politiku* 1/1995.
- Rimlinger, G. (1971) *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York: John Wiley
- Social Security Bulletin*, Vol. 54, No 4, 1993.
- Sorre, M. (1955) *Les migrations des peuples*, Paris, Flammarion
- Stanovčić, V. (1975) Izvori teorija o državi blagostanja, pogovor knjizi Zavadski, S.: *Država blagostanja...*
- Zavadski, S. (1975) *Država blagostanja*, Beograd, Radnička štampa