

THE WELFARE PARADOX
Income Maintenance and Personal
Social Services in Norway and Britain,
1946–1966

Ivar Lødemel

Scandinavian University Press, Oslo, 1997.

I. Lødemel je obrazovanjem socijalni radnik i jedno je vrijeme radio u struci. Sada je direktor *Fafo Institute for Applied Social Science*, a trenutno ima i ulogu koordinatora u međunarodnom projektu o posljedicama *workfare* programa. Treba napomenuti da je Lødemel jedan od najznačajnijih autora u području istraživanja sustava socijalne pomoći. Ova knjiga također spada u područje njegova užeg interesa. Inače, u istraživačkom pogledu, socijalna pomoć predstavlja donekle zanemareno područje socijalne zaštite. Osobito su vrlo rijetka komparativna izučavanja socijalne pomoći. Ova knjiga ne samo da popunjava tu prazninu, nego osvjetljava i druga područja socijalne politike (prvenstveno ulogu socijalnog osiguranja). Ona ukazuje na neke dosada skrivene veze između univerzalnih i selektivnih socijalnih programa, a koje, čini se, utječu i na teorijska promišljanja socijalne sigurnosti.

Knjiga se sastoji od četiri glavna poglavlja. U prvom poglavlju je naznačen teorijski okvir rada, u kojem su navedeni ciljevi i metode istraživanja, izvori podataka te definirani polazni pojmovi i osnovni koncepti. Drugo poglavlje nosi naslov "Razvoj institucionalne socijalne zaštite", u kojem autor usporedno istražuje razvoj norveškog i britanskog modela socijalnog osiguranja, temeljeći svoje nalaze prvenstveno na mirovinskom sustavu. U trećem poglavlju ("Rezidualna socijalna zaštita u uvjetima ekspanzije socijalne države") prezentirane su razlike u razvoju između norveškoga i britanskog sustava socijalne pomoći, dok su u zaključnom, četvrtom poglavlju navedeni glavni nalazi studije i ponuđen novi okvir za istraživanje nejednolikog razvoja socijalne politike.

Ova knjiga obrađuje razvoj socijalne zaštite u Velikoj Britaniji i Norveškoj u prva dva desetljeća nakon Drugog svjetskog rata. Riječ je o dvjema zemljama koje su dovoljno različite za usporedbu, ali imaju i dosta sličnosti koje su

značajne i važne. Obje su zemlje u spomenutom razdoblju željele zamijeniti stari zakon o siromašnima socijalnim osiguranjem i rezidualnom socijalnom pomoći. Međutim, to su napravile na različite načine. Glavna je Lødemelova teza da je nejednaki razvoj socijalnog osiguranja u Velikoj Britaniji i Norveškoj doveo do oblikovanja različitih sustava socijalne pomoći (koji se bitno razlikuju prema veličini i sastavu klijentele). Programi socijalnog osiguranja se promatraju s aspekta njihove sposobnosti da smanje udio stanovništva koji se oslanja na socijalnu pomoć. Ova se "sposobnost" socijalnog osiguranja može mjeriti obuhvatnošću i razinom njegovih naknada. Autor polazi od toga da je norveška socijalna pomoć krajnje rezidualna, dok britanska ima manje crta rezidualnosti. Naspram tome, norveški je sustav socijalnog osiguranja bliži institucionalnom modelu nego britanski sustav.

Lødemel prvo definira socijalnu pomoć, nastojeći je razgraničiti od socijalnog osiguranja. Polazna je poteškoća u tome da nema međunarodno priznate definicije socijalne pomoći, za razliku od socijalnog osiguranja koje određuju točno utvrđeni rizici i plaćanje doprinosa. Suvremene definicije uglavnom navode kao ključne odrednice socijalne pomoći: provjeru prihoda i pružanje naknada koje osiguravaju egzistencijalni opstanak. Lødemel u ovoj knjizi prihvaća nešto drugačiju definiciju pomoći (socijalna pomoć uključuje sve programe proizašle iz ranije pomoći za siromašne), jer je njegov cilj analiza povijesnog razvoja socijalne pomoći. Iako se poziva na Titmussa, Lødemel nešto drugačije oslikava ključnu razliku između transfera socijalne pomoći i socijalnog osiguranja. Titmuss je smatrao da socijalna pomoć počiva na socijalno-tržišnim vrijednostima, dok je socijalno osiguranje zasnovano na elementima ekonomskog tržišta. Lødemel tvrdi da se ova dva tržišta mogu i trebaju kombinirati, kako bi se postigao što viši stupanj institucionalne dobrobiti. To znači da socijalno osiguranje pretpostavlja individualističke vrijednosti ekonomskog tržišta i kolektivističke vrijednosti socijalnog tržišta. Veze između osobnih doprinosa i naknada izražavaju vrijednosti neovisnosti i samopomoći, dok nekontributivni oblici socijalnog osiguranja predstavljaju kolektivističke vrijednosti solidarnosti, uzajamne pomoći i težnju prema smanjenju nejednakosti.

Osim toga, u ovom teorijsko-konceptualnom okviru autor podrobnije analizira Titmusove modele socijalne politike, koje prihvaća kao polazište. Podrobnije su naznačene osnovne razlike između suvremene socijalne pomoći i onih oblika pomoći koji joj prethode. Te se razlike tiču legislative, karaktera naknada, načina njihova financiranja i upravljanja, strukture korisnika. S povijesnog aspekta, Lødemel naglašava trendove konvergencije i divergencije koji se pojavljuju u europskoj praksi, vezano za pomaganje siromašnih. Konvergencija je uglavnom bila posljedica širenja liberalnih ideja o ulozi (socijalne) pomoći. S druge strane su divergentni trendovi bili rezultatom specifičnih tradicija pojedinih zemalja, ali i nepridržavanja liberalnih principa u zakonodavstvu i praksi.

Nakon pobližeg određenja teorijskog i konceptualnog okvira, autor prati razvitak socijalnog osiguranja, smatrajući da je bez njega nemoguće zamisliti modernu socijalnu državu. Programi socijalnog osiguranja se mogu razlikovati prema metodi financiranja, razini naknada ili stupnju obuhvatnosti. Lødemel ističe kako rasprava o načinima financiranja koincidira s pojavom socijalističkih partija. On pokazuje da je porezno financiranje socijalnog osiguranja karakteristično za socijalističku perspektivu i ideologiju (koja nastoji ostvariti ideju solidarnosti kroz kolektivnu odgovornost i redistribuciju), dok je princip doprinosa navlaštita za nesocijalističke ideologije (koje inzistiraju na samopomoći i recipročnosti). Odavde slijedi kako je princip doprinosa više sukladan etici ekonomskog nego socijalnog tržišta. Bitna je Lødemelova napomena kako univerzalnost, sama po sebi, nije dostatna da bismo neki model označili institucionalnim. Potrebno je, osim toga, da naknade imaju odgovarajuću razinu. Ako je visina naknada socijalnog osiguranja niska, onda će se korisnici morati okretati prema socijalnoj pomoći kao dodatnom izvoru prihoda.

Autor se pita kako su dvije zemlje odmah nakon rata došle do različitih modela socijalnog osiguranja, iako su u objema na vlasti bile laburističke partije? On smatra da se važan uzročnik ovome nalazi u naslijeđu politika i političkih mjera, odnosno u dominaciji kontinuiteta nad promjenama. Kada se neki oblik socijalne zaštite ustoliči, onda često profesionalni i birokratski interesi nastoje spriječiti odstupa-

nje od njega. Međutim, i sama klijentela može težiti njegovu očuvanju. Ovo se naslijeđe posebno odnosi na rasprostranjenost javnih i ne-javnih programa osiguranja. U Velikoj Britaniji su, na primjer, nejavni (privatni) programi bili puno značajniji nego u Norveškoj (u kojoj se preferiralo javno socijalno osiguranje). Pored toga, čini se, da je radnički pokret u Norveškoj igrao konstruktivniju ulogu u oblikovanju socijalne zaštite nego u Velikoj Britaniji. Lødemel analizira one političke procese u Norveškoj od kraja 19. stoljeća do 30-ih godina ovoga stoljeća koji su olakšali postizanje konsenzusa među političkim partijama. Na primjer, i u Norveškoj su socijalisti htjeli da troškove financiranja mirovina snose poslodavci ili država, dok su konzervativci i liberali podržavali načelo doprinosa. Međutim, u prvoj polovici ovog stoljeća postignut je kompromis, tako da su konzervativci prihvatili porezno financiranje, a laburisti princip plaćanja doprinosa sukladno primanjima. Ovaj kombinirani model financiranja mirovina se nastavio i nakon rata. Sve ovo govori kako se je mijenjao odnos laburista prema principu kontributivnosti.

Britanski laburisti su također u prvim desetljećima 20. stoljeća mijenjali svoj stav prema kontributivnosti: od odbacivanja do prihvaćanja. Prije analize razvoja britanskog socijalnog osiguranja nakon Drugog svjetskog rata, Lødemel ukratko analizira Beveridgeov izvještaj, pitajući se u kojoj su mjeri kasnije ostvareni ili napušteni glavni Beveridgeovi principi. Lødemel jasno pokazuje da je u kasnijem razvoju došlo do otklona od tih principa, posebice glede razine naknada socijalnog osiguranja. Prevladalo je mišljenje, kako je bolje poboljšati programe socijalne pomoći, nego povišiti razine naknada socijalnog osiguranja. Cilj je tih reformskih prijedloga bio da se socijalna pomoć približi javnosti. Zbog niske razine naknada veliki je broj umirovljenika iz sustava socijalnog osiguranja primao dodatak u obliku socijalne pomoći. Stoga je sustav socijalne pomoći i dalje igrao središnju ulogu u Velikoj Britaniji, puno značajniju od one koju je predviđao Beveridge. Norveški sustav socijalnog osiguranja se financirao pretežno iz poreza, a britanski iz doprinosa. Zbog principa doprinosa, u Velikoj Britaniji su o socijalnoj pomoći postale gotovo permanentno ovisne skupine kao što su nesposobni od rođenja, kućanice i sl. Dakle, iako su obje zemlje imale slične am-

bicije u pogledu socijalnog osiguranja, prihvatile su bitno drugačije pristupe ovom problemu.

Nakon analize razvoja socijalnog osiguranja, autor prelazi na usporedno izučavanje socijalne pomoći. Već smo spomenuli Lødemelovu tezu da postoji korelacija između pomoći i socijalnog osiguranja, a ona se očituje na dva načina. Prvo, širenje socijalnog osiguranja je glavni uzročnik smanjivanja broja ljudi koji se oslanjaju na socijalnu pomoć (a time se mijenja i sastav korisnika pomoći). Drugo, mijenjaju se i funkcije socijalne pomoći. Tako se, na primjer, uvodi novi pojam rehabilitacije, koji je također potekao iz socijalnog osiguranja. Lødemel prati i kritički razmatra reformrske prijedloge o socijalnoj pomoći koji su, među ostalim, doveli i do promjene imena. Umjesto tradicionalne pomoći, namijenjene isključivo siromašnima, moderna socijalna pomoć pokriva veće segmente populacije i proširuje skup svojih aktivnosti (pored materijalne potpore uvodi se pružanje savjeta). Bilo je i prijedloga u Norveškoj da se razlikuje socijalna pomoć (koja obuhvaća usluge u novčanom vidu) od socijalne skrbi, koja bi obuhvaćala novčanu pomoć, ali i sve druge vidove potpore (savjetovanje i sl.).

Na osnovi statističkih podataka autor pokazuje da se u Norveškoj, u razdoblju od 1946-1966., dogodilo značajno smanjenje broja korisnika socijalne pomoći (za otprilike jednu trećinu). Uzrok ove tendencije on vidi u uspostavi određenih programa socijalnog osiguranja (prvenstveno onih namijenjenih starima i nesposobnima). Promijenio se i sastav klijentele socijalne pomoći. Umjesto starih i nesposobnih, među korisnicima pomoći počinju dominirati "rezidualne kategorije", koje su ostale nepokrivene socijalnim osiguranjem. Norveški je sustav socijalne pomoći prolazio kroz postupne reforme. U pedesetim i šezdesetim godinama su se smjenjivali različiti i suprotstavljeni prijedlozi. U nekima su se predlagala šira prava na socijalne usluge, radi održanja dohotka, dok se u drugima inzistiralo na kombinaciji dohodovne politike i socijalnog rada. Upravo je proširenje socijalne pomoći (osim novca, pružaju se usluge i savjeti) i isticanje diskrecije utjecalo na jačanje uloge socijalnih radnika. Osim što raspoređuju naknade, socijalni radnici obavljaju i funkciju savjetovanja ili, kako se tada počelo nazivati, "socijalnog tretmana".

Najviše je na ovakvu koncepciju pomoći utjecala percepcija klijentele, koja je u Norveškoj smatrana uglavnom radnonesposobnom.

U Britaniji je socijalna pomoć imala drugačiju ulogu. Britansko socijalno osiguranje nije uspjelo smanjiti broj korisnika pomoći, jer su naknade socijalnog osiguranja bile niske, te su često nadopunjavane dodatnom pomoći. Kontributivni princip je isključio iz socijalnog osiguranja skupine s nedovoljno dugim razdobljem uplaćivanja doprinosa. Stoga su se sastav i veličina klijentele socijalne pomoći bitno razlikovali u Britaniji i Norveškoj. Samo radi ilustracije, spomenimo da su starosni umirovljenici u Britaniji 1949. godine činili 48,2% korisnika pomoći, dok je ovaj postotak narastao na 59,9% u 1965. godini. Ranije smo spomenuli kako je u ovom istom razdoblju u Norveškoj značajno smanjen udio umirovljenika i starih među klijentelom socijalne pomoći. U odnosu na Norvešku, koja je samo reformirala svoj raniji zakon za siromašne (nastojeći ga učiniti "suvišnim"), Velika Britanija je ukinula *Poor Law* i zamijenila ga novim. Međutim, neuspjeli socijalnog osiguranja stalno su stvarali pritisak za reformom socijalne pomoći. Tako se šezdesetih godina pokušalo stvoriti dvorazinski program pomoći, u kojem bi prva razina uključivala bolje usluge za stare i nesposobne. Međutim, taj pokušaj nije uspio, već je došlo do poboljšanih usluga za cijelu klijentelu. Isto tako, dok je financiranje i upravljanje socijalnom pomoći u Norveškoj i dalje vezano za lokalnu razinu, u Britaniji je uspostavljen nacionalni program socijalne pomoći. Norveški je sustav pomoći multifunkcionalan (*cash/care*), s naglaskom više na skrbi nego na dohodovnoj politici, dok su funkcije materijalne potpore i socijalne skrbi jasno odvojene u Velikoj Britaniji. To je i razlog zašto je socijalni rad imao puno važniju ulogu u norveškom sustavu pomoći.

U završnom dijelu knjige autor sažeto sumira glavne nalaze o socijalnoj pomoći i socijalnim uslugama, uspoređuje norvešku i britansku socijalnu pomoć s obzirom na njihov stupanj rezidualnosti te nudi moguća objašnjenja uočenih razlika. U tom smislu on navodi nekoliko čimbenika koji objašnjavaju nejednaki razvoj socijalne pomoći u Britaniji i Norveškoj. Prvo, to su različiti stavovi prema siromaštvu i ovisnosti, prema podjeli korisnika na zaslužne i nezasažne, prema samopomoći i sl.

Vrijeme provođenja reforme je, također, utjecalo na smjer razvoja pomoći. Britanija je ranije pristupila ovim reformama nego Norveška, što znači da su reformski prijedlozi naišli na drugačiji odjek zbog različite sociopolitičke klime. U razdoblju neposredno nakon rata siromaštvo je više promatrano kao odraz strukturalnih okolnosti dok se, kasnije, počinju češće isticati patološki faktori kao uzročnici siromaštva. Zatim, ne smijemo isključiti različit utjecaj pojedinih političara i reformatora na putove razvoja socijalne pomoći. Osim toga, već smo spominjali kako je političko naslijeđe i socijalno osiguranje iznimno značajno utjecalo na specifičan razvoj pomoći u Britaniji i Norveškoj.

U ovom su zaključnom dijelu vrlo zanimljiva i poučna razmišljanja autora o rezultatima istraživanja u kontekstu teorija i modela socijalne zaštite. On ističe unutarnje podjele u socijalnoj sigurnosti te, u skladu s time, govori o "socijalnim paradoksima". Lødemel je došao do zaključka da se subrežimi socijalne pomoći razlikuju od režima socijalne države, odnosno da se modeli socijalne pomoći ne poklapaju s Esping-Andersenovim režimima ("*worlds of welfare*"). On smatra da su Esping-Andersenovi modeli jednodimenzionalni jer su bazirani, prvenstveno, na mirovinama i pristupaju socijalnoj državi kao jedinstvenom sustavu. Lødemel je pronašao da norveški "socijaldemokratski" model socijalne države karakterizira u znatno većoj mjeri rezidualni subrežim socijalne pomoći nego britanski "liberalni" model. Tako je univerzalnost britanskog socijalnog osiguranja na duži rok dovela do selektivnosti, a norveška selektivnost je postala instrumentom ostvarivanja institucionalnog modela na duži rok. Britanija je sa svojim rezidualnim pristupom socijalnom osiguranju razvila, na kraju, kvaziuniverzalni sustav socijalne pomoći, dok je Norveška s institucionalnim i univerzalnim pristupom socijalnom osiguranju razvila sustav pomoći koji ima znatno više stigmatizirajućih crta nego britanski. "Paradoks" se odnosi na činjenicu da unutar iste zemlje ili istog sustava socijalne zaštite istovremeno mogu postojati institucionalni i rezidualni model te da očuvanje rezidualne zaštite može pridonijeti razvitku univerzalnih programa, koji djeluju u skladu s institucionalnim modelom.

S druge strane, Lødemel kritizira, također, i nedostatke Titmussovih modela i njegovu oštru distinkciju između ekonomskih i socijalnih tržišta. Lødemel želi istaći kako uključivanje ekonomskih vrijednosti u socijalnu politiku može unaprijediti socijalnu državu. U Norveškoj je, na primjer, naglašavanje tržišnih vrijednosti u mirovinskom sustavu, kroz rast onog dijela mirovina koji ovisi o zaradama, značilo unapređenje mirovinskih programa, jer je predstavljalo alternativu privatnim, tržišnim programima osiguranja. Lødemel smatra da su Titmussovi modeli korisniji prilikom opisivivanja razlika u socijalnoj pomoći, nego prilikom osvjetljavanja razlika u socijalnom osiguranju.

Smatramo da je Lødemel napisao originalnu i izazovnu studiju. On je, s jedne strane, ponudio nove uvide o politici borbe protiv siromaštva te je, s druge strane, tu politiku pokušao dovesti u vezu s modelima socijalne države i tipovima socijalne zaštite. Time je ukazao na ograničenja klasičnih (idealno-tipičkih) modela socijalne politike, koji počivaju gotovo isključivo na programima socijalnog osiguranja ili sličnim programima. Iako je pisana iz povijesne perspektive, ova knjiga nam pomaže da razumijemo kako su se oblikovali današnji socijalni programi, a posebice programi socijalne pomoći. Osim toga, ona doprinosi, u određenoj mjeri, suptilnijoj analizi teorijskih modela i koncepata u području socijalne politike. Mada su komparativni nalazi ograničeni na samo dvije zemlje, ova studija predstavlja impuls za izučavanje novoga (nedovoljno istraženoga) područja komparativne socijalne politike.

Na kraju, ovu knjigu treba preporučiti zbog aktualnosti teme kojom se bavi. Sustav socijalne pomoći postaje sve značajnijom karičkom u lancu socijalne sigurnosti, ne samo post-socijalističkih, nego i zapadnoeuropskih zemalja. Stalni rast izdataka socijalne sigurnosti, kao i njihov utjecaj na ekonomsku situaciju, ponovo su potaknuli interes za socijalnom pomoći. Općenito, sve se veća pažnja posvećuje selektivnosti i ciljanosti u socijalnoj politici. Ova je tematika vrlo aktualna za našu zemlju, gdje su problemi siromaštva i socijalne ugroženosti jasno izraženi.

Zoran Šućur