

Bismarckove socijalne reforme

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada

Pravnog fakulteta

Sveučilište u Zagrebu

Osamdesetih godina prošlog stoljeća u Njemačkoj su usvojeni prvi zakoni iz socijalnog osiguranja koji su označili početak moderne socijalne politike. Reforme su nazvane Bismarckovim, jer ih je potakao tadašnji njemački kancelar, ujedinitelj Njemačke. U ovom prilogu analiziraju se uzroci i karakter tih socijalnih reformi, koje su imale velikog utjecaja na razvoj socijalne politike u svijetu.

Kao što se moglo pročitati u predhodnim napisima u ovoj rubrici časopisa, država se, bilo posredstvom gradskih vlasti bilo direktno, već u srednjem vijeku počela uplitati u socijalnu sferu. Njena akcija bila je usmjerena na najsiromašnije podanike, skitnice i prosjake, koji su s vremenom postali toliko brojni da su predstavljali opasnost za poredak. Cilj tih početnih mjera bio je prije svega kontrola siromaha kao potencijalnog remetilačkog elementa, ali i njihovo rudimentarno zbrinjavanje nužno da se održe i iskoriste kao pogodna radna snaga za najteže javne poslove. Ipak, tadašnja državna intervencija bila je ograničenog dometa, više policijske nego dobrobitne prirode.

Snažnija državna intervencija u socijalnu sferu u Europi počinje u 19. stoljeću, kada se razvilo industrijsko, građansko društvo. Osnovni razlog tome jest pojava velikog broja industrijsko - urbanog stanovništva, pridošlog sa sela i iskorijenjenog iz malih sredina i srodničkih grupa u kojima je ranije vladala primarna solidarnost. Velike mase ljudi pridošle u grad i u industriju lišene su tako zaštitnih tradicionalnih mehanizama sigurnosti u obitelji, široj srodničkoj grupi, susjedstvu i prepuštene aleatornostima industrijskog rada i tržišta. Pomoć crkve i filantropa u takvoj situaciji nije dostatna. Mutualizam se javlja kao oblik samorganiziranja zanatskih i industrijskih radnika, koji također ne zadovoljava šire potrebe ljudi za socijalnom sigurnošću. Upravo se stoga državna intervencija u području socijalnog zbrinjavanja i zaštite javlja kao prijeko potrebna. Uostalom, prisutnost vlasti u javnoj, dakle i socijalnoj sferi, koincidira s izrastanjem jakih

europskih država koje raspolažu s velikim vojskama, policijama, administracijama. Javlja se potreba za državnim školama, javnim zdravstvom, socijalnim službama. Socijalna je politika, dakle, dio državnog mehanizma, sustav državnih mjera kojima je cilj prevladavanje ili ublažavanje socijalnih problema i distribucija osnovnih elemenata opće dobrobiti.

Prve značajne mjere socijalne politike bilježimo u Njemačkoj osamdesetih godina prošlog stoljeća u vrijeme vladavine kancelara Otta von Bismarcka.

Njemački duh državnog paternalizma

Postavlja se pitanje: zašto se socijalna politika pojavila u Njemačkoj, a ne u razvijenijoj zemlji kakva je u to vrijeme bila Velika Britanija? Pokušat ćemo to ukratko objasniti s nekoliko činjenica.

Njemačka u drugoj polovini 19. stoljeća, naročito nakon ujedinjenja 1871. godine, postaje snažna industrijska zemlja. O tome svjedoči nekoliko podataka. Godine 1870. Njemačka je imala 36% gradskog stanovništva, a 1910. godine u gradovima je živjelo 60% gradskog stanovništva. U proizvodnji čelika, koja je indikator gospodarske snage, Njemačka je nadvisila Francusku već 1875. godine (2 milijuna naprama 1.5 milijun tona), a Veliku Britaniju u prvom desetljeću 20. stoljeća. Uostalom, Njemačka je, uz SAD, bila kolijevka druge industrijske revolucije obilježene upotrebom električne energije, motora s unutrašnjim izgaranjem i kemijskom industrijom. O problemima proizašlim iz brze promjene socijalne

strukture možda najbolje govori primjer tekstilne industrije. Godine 1875. dvije trećine tkalaca pamučne odjeće u Njemačkoj male su zanatlije slične onima u V. Britaniji na kraju 18. stoljeća. Godine 1882. ostalo je samo polovina takvih tekstilnih obrtnika, a 1895. godine uopće ih nema. "Ovi zanatski radnici, koji rade kod kuće, teško se integriraju u narastajuću modernu industriju, zbog njezinog brzog i ekspanzivnog ritma razvoja i raspada starih prevladanih oblika proizvodnje" (Philip, A., 1963, str. 255).

Prilikom objašnjenja njemačkog državnog intervencionizma treba obratiti pažnju na specifični karakter ove zemlje koja je razvila moćnu administrativnu elitu, koja se u 19. stoljeću amalgamirala sa starom aristokracijom. Njeno vrijednosno izvorište treba tražiti u luteranskom poimanju riječi *Beruf*, što podrazumijeva predanost profesionalnom pozivu. Dok se kalvinistička etika sastoji u tome da se stalno kreira novi rad i dostignuće, što uzrokuje nastanak nestabilne elite, koja se stalno mora potvrđivati novim uspjesima, luteranska elita čini određeni socijalni sloj, Stand, koji obavlja tradicijom profiliran profesionalni rad u službi nekom autoritetu. Vrhovni autoritet u državi je kralj. No za razliku od francuskog kralja koji u svojim rukama koncentrirava svu vlast, pruski je kralj prvi službenik države. On je redove aristokracije otvorio pripadnicima drugih slojeva iz kojih se regrutirava visoko državno činovništvo. Zanimljivo je da su francuski hugenoti izbjegli nakon Bartolomejske noći krajem 17. stoljeća u velikom broju ušli u visoke rangove pruske vojske. Tako je nastao snažno hijerarhizirani državni aparat koji se nakon napoleonovskih ratova afirmirao kao reformatorski čimbenik čije je ideje narod manje više pasivno prihvaćao.

Tradicija snažne države mnogo je više ukorijenjena u istočnom, pruskom dijelu Njemačke. Liberalizma je, pod utjecajem Francuske, nešto više bilo u zapadnom dijelu zemlje. No on je radi dominacije Pruske potisnut nakon ujedinjenja.

Ukupna je duhovna klima u Njemačkoj pogodovala razvoju moćne države. Treba se prisjetiti njemačke klasične filozofije (naročito Hegela) i uloge koju su njezini predstavnici pridavali državi. Važno je istaknuti da je Ferdinand Lassalle, otac njemačkog socijalizma, za razliku od francuskih socijalista, državu

smatrao glavnim nosiocem socijalnog progresa. U govoru u Ronsdorfu on kaže: "Ništa nam neće toliko pomoći kao država; kako će se to dogoditi, mi ne znamo, to je stvar znanstvenika; ali ono što znamo jest da ako se država za nas ne zauzme, i ako ćemo ostati u rukama tvorničara, onda smo izgubljeni". (Rosanvalon, P., 1981, str. 151). Poznato je da se takvom poimanju države kao nosiocu socijalnog napretka oštro suprotstavljao Karl Marx, naročito u svom spisu "Kritika Gotskog programa".

Ipak, najveći doprinos razvoju koncepta jake države dali su tzv. katedarski socijalisti, u prvom redu Wagner, Schaeffe i Schmoller. Na kongresu u Eisenachu 1872. godine na kojem je sudjelovalo mnogo profesora ekonomije i prava (odatle naziv "katedarski socijalisti"), oni proklamiraju rat liberalizmu koji simbolizira engleska manchesterska škola. U Manifestu iz Eisenacha, koji je sastavio Schmoller, država se proglašava "velikom moralnim učiteljem čovječanstva". U Manifestu se traži da "država učini napor kako bi se sve veći broj građana koristio civilizacijskim dobrima". Upravo su intelektualci iz ovog kruga osnovali Udruženje za socijalnu politiku (Verein für Sozialpolitik), koje je imalo velik utjecaj, a u kojem je djelovao i Max Weber. Jedan od glavnih predstavnika katedarskih socijalista Adolf Wagner u svojem djelu "Osnove političke ekonomije" izložio je "zakon narastajućeg širenja javnih djelatnosti ili djelatnosti države kod civiliziranih naroda koji napreduju". Drugim riječima, "što je društvo civiliziranije, država više troši". (Wagner, A., 1909-1913).

Dakle, brza industrijalizacija koja uzrokuje promjenu strukture stanovništva i urbane socijalne probleme, tradicija snažne paternalističke države koju utjelovljuje carska administracija te duhovna klima, tako i među glavnim strujama socijalista, pogodovali su državnoj socijalnoj intervenciji koja se osamdesetih godina ispoljila u Njemačkoj.

Bismarckovi zakoni

U Njemačkoj je u 19. stoljeću bilo različitih poticaja i koraka za rješavanje socijalnih pitanja. Neki su poduzetnici poduzimali mjere u korist radnika. Takav je bio Ernst Abbé koji je kao upravitelj tvornice Zeiss u Jeni nastojao da radnici dobiju pravo na dobit

i pravo upravljanja u poduzeću. Značajnu je ulogu imala i crkva. Tako je protestant Johann Heinrich Wichern 1848. godine osnovao "Unutrašnju misiju", katolički kapelan Kolping šegrtske udruge, a pastor Von Bodelschwingh odgojne ustanove.

Pišući o mutualizmu ili udrugama uzajamne pomoći u prethodnom broju časopisa, spomenuli smo da se u razdoblju 1848-1870. godine vodila indirektna borba između dobrovoljno utemeljenih radničkih kasa (Hilfkasen) i obveznih kasa (Zwangkassen). Dobrovoljne su kase bile prisutnije u zapadnim pokrajinama, uglavnom u Porajnju, a obavezne u istočnim, pruskim dijelovima zemlje. Prevladalo je obavezno mutualno osiguranje. Fektično je ono svoj nastavak doživjelo u državnoj intervenciji u socijalnom osiguranju u doba Bismarcka (Puljiž, 1995).

Prije samih Bismarckovih reformi bilo je državnih mjera koje se mogu svrstati u začetke državnog socijalnog intervencionizma. Treba podsjetiti da je sam njemački termin "Wohlfahrstaat", koji otprilike odgovara anglosaksonskom terminu "Welfare State", prema pisanju njemačkih historičara iz 19. stoljeća, označavao najpozitivnije aspekte policijske akcije (Polizeistaat) koje su se ticale kontrole cijena žita, borbe protiv skupoće i slično. Radilo se, dakle, o izrazito antiliberalnom značenju tih mjera. Treba znati da je Pruska 1763. godine, u vrijeme Fridricha Velikog, prva uvela obvezno osnovno školstvo. Nadalje, na osnovi izvještaja generala Von Horna o negativnim posljedicama za zdravlje regruta, u Pruskoj je 1839. godine zabranjen rad djece mlađe od 9 godina, a ograničen je maksimalno na 10 sati za adolescente između 9 i 16 godina. Nekoliko godina kasnije, 1853, zabranjen je rad djece mlađe od 12 godina, a limitiran je na 6 sati rad adolescenata između 12 i 14 godina. Nadalje, 1845. godine Opći zakon o obrtima ovlastio je općine da prisile svakog šegrta i pomoćnika da pristupi staleškoj udruzi i da joj plaća doprinos. Izmjena zakona iz 1848. otvara mogućnost da se i poslodavci prisile da plaćaju doprinos udrugama.

Nakon ujedinjenja Njemačka je država, pod željeznom rukom kancelara Otta von Bismarcka, ubrzala industrijalizaciju i ukupan gospodarski razvoj. Razvio se i njemački radnički pokret. Godine 1875. na Kongresu u Goti došlo je do ujedinjenja radničkih partija. Tri

godine nakon toga vlada je zabranila socijaldemokratske novine i uhitila socijaldemokratske prvake na osnovi Zakona protiv općenito opasnih težnji socijaldemokracije iz 1878. godine.

Bismarckovi su zakoni namijenjeni dopuni zakona protiv socijaldemokracije. Oni imaju jake političke konotacije (Žganec, 1995). Represivne mjere protiv socijaldemokracije upotpunjuju se obveznim mjerama socijalne zaštite najugroženijih kategorija radnika. Radnici se, tako, dovode u položaj ovisnosti o državi.

U carskom proglasu Vilhelma I. njemačkom parlamentu 1881. godine, kojim se najavljuje socijalno zakonodavstvo, stoji: "Liječnije društvenog zla ne može se sastojati isključivo od represalija protiv ekscesa socijaldemokracije, nego istovremeno i od podizanja blagostanja radničke klase" (Zavadski, 1975). Sličnu misao na nešto drugačiji način izriče sam Bismarck u svojim Memoarima: "Gospoda demokrati (misli na socijaldemokrate - prim. V.P.) uzaludno će svirati flautu kada narod shvati da se vladari brinu za njegovo dobro" (citirano prema Rosanvallon, 1981, str. 149). Bismarck u obraćanju Reichstagu prilikom rasprave o mirovinskom zakonu 1889. godine dalje razrađuje ideju dugoročnog vezivanja radničke klase za kapitalističku državu: "Kad budemo imali 700.000 sitnih umirovljenika koji će od države primati svoju mirovinu... kad oni budu mogli izgubiti makar 115 do 200 maraka... i to ne budu mogli spriječiti, uvjeren sam, kad učinite ovaj sitni ustupak, onda ćete naučiti običnog građanina da u Reichu vidi dobrotvornu ustanovu" (citirano prema Zavadskom, str. 20).

No da konačno nešto kažemo o samim zakonima. Godine 1881. uz spomenuti carski proglas predložen je projekt zakona kojim se htjelo obvezati poslodavce da osiguraju svoje zaposlene za slučaj nesreće na poslu. Poslodavci su po tom prijedlogu zakona trebali plaćati doprinos osiguranju kojim upravlja država i koje ona subvencionira. Zanimljivo je da je parlament odbio načelo subvencija od strane države, ali je prihvatio princip obveznog osiguranja.

Godine 1883. usvojen je Zakon o obveznom osiguranju za slučaj bolesti. Njime je uvedeno obvezno zdravstveno osiguranje, ali samo za industrijske radnike čiji godišnji prihod nije prelazio dvije tisuće maraka. Bismarck je,

dakle, reformom ciljao siromašnije zaposlene radnike. Međutim, radnici su morali plaćati dvije trećine potrebnih sredstava u zdravstvene fondove, dok su preostalu trećinu plaćali poslodavci. Tim su fondovima upravljale nezavisne institucije, ali one su bile pod kontrolom države. Značajno je da su u savjetima fondova dvije trećine mjesta imali radnici, a jednu trećinu poslodavci. Povijesna je ironija da se tim fundamentalnim iskustvom u upravljanju zajedničkim fondovima kasnije obilno koristila njemačka socijaldemokracija kojoj je Bismarck bio veliki protivnik. Ti su fondovi imali tri oblika: poduzetničke blagajne, profesionalne blagajne i komunalne blagajne. Ove posljednje okupljale su "raspršene" i izolirane radnike kao što su bili zanatski radnici, pekarski radnici i drugi. Doprinosi koje su radnici morali plaćati iznosili su 1.5-2% u komunalne kase, a 3-4% za druge dvije kase. Naknada u slučaju bolesti bila je vezana uz visinu plaće. Ovaj je zakon 1885. i 1886. godine proširen je na većinu zaposlenih, uključujući i poljoprivredne radnike.

Godine 1884. izglasan je Zakon o nesreći na radu. U njemu su primijenjena načela usvojena 1881. godine. Po tom zakonu poslodavci su morali obvezno plaćati u zajedničke korporativne blagajne iz kojih su isplaćivane naknade za invaliditet proizišao iz nesreće na radu. Radnik koji je postao potpuni invalid dobivao je rentu u visini dvije trećine plaće. U slučaju smrti na poslu udovica radnika dobivala je 20% njegove plaće, a svako dijete daljnjih 15%. Najveći iznos za sve isplate bio je 60% plaće radnika.

Treći je Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Izglasan je 1889. godine. Bio je to prvi zakon o obveznom mirovinskom osiguranju u svijetu. U mirovinske fondove polovinu novca plaćali su radnici, a polovinu poslodavci.

Sva tri zakona ujedinjena su u kodeks socijalnog osiguranja 1911. godine.

Vidi se da u početnom razdoblju nije bilo financijskih subvencija države fondovima socijalnog osiguranja. No ipak je uloga države bila značajna. Ona obvezuje na osiguravanje radnika, a istodobno nadzire cijeli sustav. Doprinosi poslodavaca naglašavaju njihovu odgovornost za sudbinu radnika. S druge strane doprinosi koje plaćaju radnici trebaju ih naučiti razumnosti i štedljivosti te ih priviknu-

ti na kontraktualno pravo iz kojeg proizlaze socijalna davanja.

Socijalno je osiguranje, dakle, uvedeno na inicijativu državne vlasti. Radi se o modernoj ekstenziji tradicionalne uloge koju je igrala država. To je anticipirani odgovor države na radničke potrebe.

Radnici su bili za socijalno osiguranje. Ipak nisu bili za Bismarckove reforme iz dva osnovna razloga. Prvo, jer su morali plaćati doprinose na koje nisu bili naviknuti i, drugo, socijalna su davanja bila dosta niska da bi bila privlačna. Njemački su radnici bili skloniji socijalnom osiguranju koje se financira porezima, dakle za onu varijantu osiguranja koja je kasnije uvedena u skandinavskim zemljama. S druge strane, protiv socijalnog osiguranja bili su mali i srednji poduzetnici koji su imali radno intenzivnu proizvodnju, slabe uvjete rada i bili su izvozno su orijentirani. Suprotno tome, za socijalno su osiguranje bila veća, od države zaštićena poduzeća, koja nisu brinula za cijene na stranim tržištima.

Zanimljivo je da su nacionalni liberali bili protiv osiguranja od nesreća na poslu, ali su podržavali potrebu javnog financiranja mirovina, jer se time olakšavao teret pomoći siromašnima (Baldwin, 1990).

No bez obzira na slaganja i neslaganja pojedinih socijalnih aktera, Bismarckovi su zakoni uhvatili korijen. Iz njih je izrastao koherentan sustav socijalnog osiguranja zasnovan na obveznim doprinosima radnika i poslodavaca i pod kontrolom i subvencijama države. Taj je sustav imao velikog utjecaja, naročito u srednjoj Europi. Bismarckove su reforme postale kanon socijalne politike. Preko austrougarskog zakonodavstva taj je model stigao i u Hrvatsku, gdje je obilježio razvoj socijalnog osiguranja.

Njemačka socijalna politika nakon Bismarcka

Sustav socijalnog osiguranja uveden osamdesetih godina održao se bez većih promjena do 1920. godine.

Godine 1900. osiguranjem su obuhvaćeni radnici u kućnoj radinosti, 1911. godine osiguranje dobiva kućna posluga, dramski umjetnici i činovnici, 1913. godine radnici u trgovini. Ukupno je 1913. godine osiguranjem obuhvaćeno 18 milijuna osoba (Zavadski, 1975).

Zanimljivo je da se u državnoj socijalnoj politici s vremenom izgubila antisocijaldemokratska crta. Zakon protiv socijaldemokrata ukinut je 1890. godine, nakon što su oni na izborima osvojili 20% glasova. Sam car Wilhelm II. proklamira da želi pomiriti radnike s državom. On podržava politiku socijalne zaštite i preventive. Godine 1912. socijaldemokratska partija je najjača u Reichstagu. Godine 1913. sindikati imaju 3 milijuna članova.

Tijekom Prvog svjetskog rata pojačava se intervencija države u radno-socijalnoj sferi. Zakon o domovinskoj pomoćnoj službi iz 1916. godine obvezao je sve muškarce u dobi između 17 i 60 godina na angažman, a istovremeno je unio široka prava radnika u sudlučivanje. "Prvi je svjetski rat u tom smislu trasirao put za razvoj radništva od objekta skrbi socijalne države do zakonski priznatog partnera u radnome životu" (Milardović, A., 1995, str. 25).

Weimarska je Republika učvrstila i razvila stečevine socijalne države. Vladajuća koalicija socijaldemokrata, katolika i liberala ugradila je uz klasične vrijednosti liberalizma (npr. opće pravo glasa) u Weimarski ustav neke temeljne zahtjeve socijaldemokrata. Tako se poboljšao položaj radnika, a također je dalje razvijeno socijalno partnerstvo. Na razini države utemeljene su službe za zapošljavanje i profesionalnu orijentaciju. Godine 1927. uvedeno je osiguranje nezaposlenih radnika koje je po-

punilo prazninu u Bismarckovu sustavu socijalnog osiguranja. Što se tiče radničke participacije u odlučivanju važan je bio Zakon o savjetima pogona iz 1920. godine. Sustav tih savjeta sadržan je u Weimarskom ustavu.

Teško stanje u Njemačkoj krajem dvadesetih godina, ratne reparacije, velika nezaposlenost i bijeda uzrokovali su slom spomenute vladine koalicije 1930. godine i kraj Weimarske Republike. Nakon nekoliko predsjedničkih kabineta na vlast 1933. godine dolazi Adolf Hitler i nacionalsocijalisti. Oni odmah nakon osvajanja vlasti donose Zakon o ukidanju bijede naroda i države koji vladu ovlašćuje da bez obzira na ustav donosi zakone. Tako se ukida parlamentarna demokracija, a i sustav stečenih liberalnih i socijalnih prava. Već u 1933. godini ukidaju se sindikati, pravo na štrajk, tarifna autonomija, savjeti poduzeća. Umjesto njih utemeljuje se Njemački front rada, a na području socijalne skrbi umjesto dotadašnjih velikih humanitarnih organizacija nastaje Carska radna zajednica slobodne skrbi Njemačke koja je potpuno pod kontrolom nacional-socijalista. U cjelini se, dakle, mijenja državna socijalna politika i podređuje se interesima nacističkog režima. Doduše, ta je politika imala uspjeha u zapošljavanju, izgradnji infrastrukture i kontroli cijena, ali ugrađena u mehanizam totalitarne države, kakva je tada bila Njemačka, morala je doživjeti veliki slom 1945. godine.

LITERATURA:

1. Baldwin, P. (1990), *The politics of social solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge
2. Milardović, A. (ur.), (1995), *Socijalna država*, Osijek, Panliber
3. Philip, A. (1963), *Histoire des faits économiques et sociaux*, Paris, Aubier - Montaigne
4. Puljiz, V. (1995), Mutualizam ili organizacije uzajamne pomoći, *Revija za socijalnu politiku*, 2/1995.
5. Rosanvallon, P. (1981), *La crise de l'Etat providence*, Seuil, Paris
6. Wagner, A. (1909-1913), *Les fondements de l'économie politique*, Paris
7. Zavadski, S. (1975), *Država blagostanja*, Beograd, Radnička štampa
8. Žganec, N. (1995), Temeljna obilježja sustava socijalne skrbi Savezne Republike Njemačke, *Revija za socijalnu politiku*, 2/1995.