

Sustavi socijalne pomoći: povijest, obilježja i modeli¹

Zoran Šućur

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak

UDK 364.4 (4-15)

Primljeno: studeni 1998.

U radu se polazi od značajnih promjena koje su se dogodile u zapadnoeuropskim sustavima socijalne pomoći. Općenito je poraslo zanimanje među znanstvenicima i političarima za ovaj segment socijalne sigurnosti. Analiziraju se uzroci zamjetnog porasta broja korisnika i izdataka socijalne pomoći u tim zemljama. Autor prvo ukazuje na temeljne odrednice socijalne pomoći te ukratko prezentira razvoj zapadnoeuropskih sustava pomoći. Empirijski je utvrđeno da se grupacije zapadnoeuropskih zemalja razlikuju s obzirom na brojna obilježja socijalne pomoći te da se modeli socijalne pomoći nužno ne poklapaju s režimima socijalne države. Unutar sustava socijalne sigurnosti pojedinih zemalja mogu koegzistirati suprotstavljeni modeli. Kako se zbog ekonomskih i društvenih promjena izmijenila uloga socijalne pomoći, posebna je pažnja posvećena budućim prijedlozima reforme socijalne pomoći. Dosadašnje reforme uglavnom nisu uspjele bitno smanjiti ni broj korisnika niti socijalne izdatke namijenjene socijalnoj pomoći. S gledišta budućnosti socijalne pomoći, detaljno su analizirani prijedlozi "radikalne" i "parcijalne" reforme socijalne pomoći.

1. Uvod

Dosadašnji se sustavi socijalne sigurnosti u zemljama razvijenoga svijeta nalaze pred značajnim izazovima. To se može reći za sustav u cjelini, a posebice za neke njegove segmente (mirovinski sustav, sustav socijalne pomoći, sustav zaštite od nezaposlenosti itd.). Poznato je da se već duže vrijeme vode rasprave u znanstvenim i političkim krugovima oko načina reforme mirovinskog osiguranja. Međutim, možda je manje znano da se u razvijenim europskim zemljama vodi žučna i kontroverzna polemika oko reforme programa socijalne pomoći. Inače, treba reći da su se znanstvenici dosada znatno više bavili programima socijalnog osiguranja nego programima socijalne pomoći. Temeljitiye izučavanje socijalne pomoći u nacionalnom kontekstu vezano je za devedesete godine, dok su komparativna izučavanja socijalne pomoći "još u svojim počecima" (Lødemel, 1997.:7).

Otkuda u posljednje vrijeme pojačani interesi razvijenih europskih zemalja za sustav socijalne pomoći? Razloge treba tražiti, prije svega, u porastu broja siromašnih u tim zemljama, odnosno u značajnom povećanju broja korisni-

ka socijalne pomoći. EU je 1975. imala 12,6% siromašnih, 1988. godine 13,7%, a 1992. godine 14,7% (Trade unions, social exclusion..., s.a.: 8; usp. Deleeck i sur., 1995.). Osobito pojedine zapadnoeuropske zemlje bilježe stalni rast siromaštva i izdataka namijenjenih za programe socijalne pomoći. U posljednjih se dvadesetak godina u Njemačkoj broj primatelja socijalne pomoći četverostručio (Brückner, 1995.). Broj korisnika programa opće socijalne pomoći povećao se od 851.000 u 1980. na 2,515 milijuna u 1995. godini (Hanesch, 1997.). Proizlazi da je između 1980. i 1995. broj korisnika opće pomoći porastao za oko 160% a ukupni izdaci, namijenjeni pomoći, za otprilike 290%. Usprkos tome, treba reći da u Njemačkoj udio javnih izdataka za socijalnu pomoć u ukupnim socijalnim izdacima još uvijek ne prelazi 5% (Hanesch, 1997.; Basic information..., 1997.).

Međutim, rast broja korisnika i izdataka socijalne pomoći nije svojstven samo za Njemačku (tablica 1). Vidimo da se stope stanovništva, ovisnog o socijalnoj pomoći, kreću od 2-15%. U Finskoj se broj korisnika između 1989. i 1994. godine udvostručio i sada iznosi oko 11% populacije (Heikkilä, 1997.). Također

¹ Ovaj je rad nastao uz potporu Hrvatskoga pravnog centra, u okviru projekta "Socijalna politika i socijalno pravo".

je iz tablice 1 razvidno da su nordijske zemlje, proporcionalno gledajući, u 80-im godinama imale najbrži rast broja korisnika socijalne pomoći, nakon Velike Britanije i Irske (vidi također Gustafsson, 1993.). Kad je u pitanju socijalna pomoć, Velika Britanija je (uz Irsku) predvodnik u Europi. Danas u ovoj zemlji socijalnu pomoć prima više od 15% stanovništva, a u razdoblju od 1980. do 1992. broj se primatelja pomoći u Britaniji povećao za gotovo 7%. Kada se usporede podaci o broju korisnika pojedinih programa pomoći u Francuskoj između 1990. i 1995., evidentan je trend povećanja broja korisnika u gotovo svim programima (Reberlioux, 1997.). Samo su rijetke europske zemlje u osamdesetim doživjele smanjenje broja korisnika. To je npr. bio slučaj s Austrijom, u kojoj sustav socijalne pomoći ne igra

značajnu ulogu. U ovoj zemlji troškovi novčane socijalne pomoći u ukupnim socijalnim izdacima čine manje od 1% (Steiner, 1997.).

Povećani interes za ovaj segment sustava socijalne sigurnosti rezultat je ne samo narašnih stopa ovisnosti o programima socijalne pomoći, nego i promjena koje su se dogodile u sastavu korisnika pomoći. Dok su šezdesetih i sedamdesetih godina glavni primatelji pomoći bili "tradicionalno" siromašni (starije žene koje su primale starosne ili obiteljske mirovine, beskućnici, bivši zatvorenici), u osamdesetim i devedesetim godinama ove su skupine potisnute "novosiromašnima" (Hanesch, 1997.:13). Raste broj djece-korisnika pomoći, kao i odraslih koji se nalaze u radnoaktivnoj dobi, tako da se i u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama pojavio fenomen "zaposlenih-siromašnih".

Tablica 1.

Broj korisnika i izdaci za socijalnu pomoć

Zemlja	Broj korisnika pomoći kao % stanovništva (1992.)	Broj korisnika pomoći kao % stanovništva (promjena: 1980.–1992.) ^a	Izdaci za socijalnu pomoć kao % BDP (1992.)	Izdaci za socijalnu pomoć kao % BDP (promjena: 1980.–1992.) ^a	Izdaci za socijalnu pomoć kao % izdataka socijalne sigurnosti (1992.)
Austrija	4.8	-0.4 ^b	1.3	0.3 ^b	6.7
Belgija	3.6	1.7	0.7	0.2	3.0
Danska	8.3	-	1.4	-	7.8
Finska	9.2	5.7	0.4	0.3	-
Francuska	2.3	1.5 ^c	1.8	0.2 ^c	6.4
Njemačka	6.8	2.9 ^b	1.6	0.6 ^b	11.9*
Irska	12.4	3.7	5.1	2.2	41.2*
Luksemburg	2.7	-	0.4	-	1.4
Nizozemska	-	1.1	2.2	0.5	10.9
Norveška	4.0	2.5	0.7	0.5	4.8
Švedska	6.8	2.7	0.5	0.3	6.7
Švicarska	2.3	0.5 ^d	0.8	-0.1 ^d	1.8
Velika Britanija	15.3	6.7	6.4	1.2	33.0

Izvor: Gough i sur., 1997., str. 24 (tablica 2) i str. 27 (tablica 4).

Bilješka: Podaci o udjelu izdataka socijalne pomoći u izdacima socijalne sigurnosti uzeti su iz OECD-ove baze podataka o kućanskim transferima, osim kod Belgije, Luksemburga i Velike Britanije, gdje su korišteni podaci vlade. Ovi su različiti izvori mogli utjecati na rezultate; tako je taj udio izdataka u Njemačkoj znatno veći nego što pokazuju izvori vlade (ranije je spomenuto da ti izdaci ne prelaze 5%).

*1990.; #1991.

^a Kod utvrđivanja trenda, korišteni su samo novčani oblici socijalne pomoći (isključujući i naknadu za stanovanje).^b Uključena je pomoć za one koji borave u domovima.^c Odnosi se samo na dva programa: Naknade za odrasle hendikepirane osobe i Naknade za roditelje koji žive sami.^d Odnosi se samo na dodatnu pomoć (dodatak) umirovljenicima.

Pojava da sve veći broj ljudi ovisi o socijalnoj pomoći potakla je G. Rooma da ukaže na problem tzv. novog siromaštva (Room, 1990.).

Porast broja korisnika socijalne pomoći prouzrokovan je, prvenstveno, povećanim rizicima od siromaštva. Umnježavanje rizika od siromaštva posljedica je ponajviše pojave masovne i dugotrajne nezaposlenosti u većem broju zemalja EU (broj nezaposlenih u EU iznosi oko 18 milijuna). Zabrinjava podatak da raste i broj dugotrajno nezaposlenih pojedinaца koji su često prisiljeni, tijekom dugog razdoblja ekonomske neaktivnosti, oslanjati se na naknade socijalne pomoći. Osim toga, povećanom riziku od siromaštva doprinijela je i izmijenjena priroda rada i zapošljavanja. Postfordistička struktura ekonomije dovodi do širenja netipičnih oblika rada (privremenog, povremenog i prigodnog zapošljavanja), koji djelomično ili potpuno onemogućuju pojedincima s takvim zaposlenjem pristup naknadama socijalnog osiguranja.

S druge strane je rast broja pojedinaca, ovisnih o sustavu socijalne pomoći, posljedica raspadanja tradicionalnih obiteljskih i drugih mreža, koje su obično pružale potporu pojedincima u situacijama radne neaktivnosti ili drugim rizičnim okolnostima. Pojavili su se novi obiteljski oblici (samačka, jednoroditeljska kućanstva) koji u održanju svog životnog standarda jako ovisi o socijalnoj pomoći ili općenito o socijalnim transferima.

Povrh toga, pojavile su se značajne financijske poteškoće u nekim dijelovima socijalnog osiguranja (vezano ponajviše za stariju i umirovljeničku populaciju), što je također prisililo jedan broj ljudi da potraže dodatne naknade od sustava socijalne pomoći, kako bi održali postojeći životni standard. Iako se traže načini kako neke kategorije starijih osoba s posebnim potrebama zaštititi unutar sustava socijalnog osiguranja, ipak u prijelaznim razdobljima tražnja za novim rješenjima, ove kategorije ljudi najčešće ostaju na teret socijalne pomoći.

Ako navedene strukturne promjene uzrokuju rast socijalno ovisnog dijela stanovništva, onda to utječe i na model funkcioniranja sustava socijalne pomoći. Drugim riječima, ako sve veći postotak (aktivnog) stanovništva propada ispod linije siromaštva, onda socijalna pomoć počinje u znatno većem stupnju preuzimati ulogu jamčenja minimalnog životnog standarda za sve veći broj ljudi, barem u prijelaznom

razdoblju. Problem je, po nekim autorima, što sadašnji sustavi socijalne pomoći nisu u mogućnosti ispuniti ovu zadaću (Hanesch, 1997.). Zbog toga, ali i zbog uočenih unutrašnjih slabosti samih programa socijalne pomoći (na kojima inzistiraju posebno autori desnih i konzervativnih orijentacija), nužne su određene promjene i reforme u sustavu socijalne pomoći.

2. Od "pomoći za siromašne" do "socijalne pomoći"

Rudimentarni oblici sustava socijalne sigurnosti javljaju se onda kada država preuzima, u određenoj mjeri, ulogu skrbi o najugroženijim slojevima stanovništva. Pomaganje siromašnih se u srednjem vijeku odvijalo "izvan" države. Crkva je bila glavni skrbnik siromašnih, koji su se uglavnom javljali kao prosjaci i skitnice. Pored Crkve, na socijalno-humanitarnom planu djelovale su mutualističke i druge udruge, koje su bile manje značajne jer su prvenstveno nadopunjavale aktivnosti Crkve (Puljiz, 1997.). Srednjovjekovna pomoć se temeljila na institutu milostinje, što znači da je dodjela pomoći bila utemeljena na arbitarnosti, iako su postojale i skupine siromašnih koje su primale takoreći stalnu pomoć. Međutim, ta je pomoć bila neizvjesna i zbog nesigurnih izvora sredstava. Crkva je glavninu sredstava distribuiranih sirotinji dobivala u obliku donacija ili dobročinstava. Priljev tih sredstava je zasigurno bio znatno manji u situacijama ekonomskih poremećaja ili prirodnih katastrofa. Kada se broj siromašnih značajno povećao, srednjovjekovni način skrbi o siromašnima, koji se temeljio na milostinji, nije mogao adekvatno odgovoriti na narasle potrebe. Isto tako se crkvena distribucija pomoći smanjuje gašenjem samostana i, općenito, slabljenjem feudalnog poretka. Iz tih razloga, kao i zbog straha od socijalnih nemira koje mogu prouzročiti sve brojnije skupine skitnica i prosjaka, brigu o siromašnima počinju preuzimati svjetovne i državne vlasti. Ovo će se značajno odraziti na pojavu i izgradnju sustava socijalne sigurnosti.

Najznačajnije promjene u pomaganju siromašnih dogodile su se u Velikoj Britaniji, koja je postala, kako neki kažu, "svjetskom radionicom" (Scott, 1994.) u području socijalne politike između 17. i 19. stoljeća. Za razliku od drugih zemalja, u kojima su brigu o siromašnima

preuzele lokalne ili gradske vlasti, Velika Britanija je prva u svijetu razvila sustavnu politiku prema siromašnima na državnoj razini. Ona je u prije spomenutom razdoblju donijela niz zakona (poznatih pod imenom "zakoni za siromašne"), koji su doprinijeli obuhvatnoj socijalnoj reformi. Tim je zakonima bio reguliran status siromašnih, izvršena je njihova kategorizacija, propisani su načini i oblici pomoći, određeno je mjesto prebivanja i područje kretanja siromašnih i slično.

Bitan element u razvoju pomoći za siromašne predstavljao je tzv. Stari zakon za siromašne iz 1601. godine. On je uveo razlikovanje između "nemoćnih" i "lijenih" siromaha. U prvu skupinu su ulazili stariji ljudi, djeca i oni koji se ne mogu sami brinuti za sebe (bolesni, mentalno retardirani i sl.). Vlasti su bile dužne skrbiti o ovoj skupini i ona je imala pravo na pomoć na lokalnoj (parohijskoj) razini. Ovi "zaslužni" siromašni su u većoj mjeri trebali skrb nego kontrolu, pa su pomoć dobivali od karitativnih društava i drugih organizacija izvan radnih domova te na manje stigmatizirajući način. Drugu skupinu su činili radnosposobni siromasi. Njih je trebalo kazniti, a pomoć su dobivali jedino kroz radne i popravne domove, u kojima su obavljali određeni rad za stanovitu naknadu. Kod ove je skupine primanje pomoći bilo povezano s "gubitkom" slobode. Ovakva stajališta su polazila od postavke da posla ima za svakoga tko želi raditi. Ako netko ne želi raditi ili ne može naći posao, on ima problema s radnom motivacijom i zato je potrebno "ispraviti" njegove stavove. Međutim, rješenje i za neke skupine iz kategorije "nemoćnih" siromašnih traženo je više na planu kontrole nego na planu skrbi. To se posebno odnosi na mentalno oboljele i one s teškoćama u učenju. Status pripadnika ovih skupina bio je reguliran zakonima iz 1845. i 1886. godine (Becker, 1997.). Oni su često bili smješteni u azile ili druge institucije, s namjerom da se smanji njihova potencijalna opasnost za društvo. Ovakvoj institucionalizaciji osoba s mentalnim poremećajima doprinosili su i eugenički pokreti s kraja 19. i početka 20. stoljeća. Iz ovoga proizlazi da su institucionalno segregirani bili ne samo radnosposobni siromasi, već i pojedini segmenti "zaslužnih" siromašnih.

U 18. stoljeću su se pojavili mnogi problemi u svezi s provedbom zakona. Na vidjelo su

izbile unutrašnje slabosti sustava. Proširilo se siromaštvo stoga što značajan broj zaposlenih ljudi nije uspijevao zadovoljiti temeljne egzistencijalne potrebe, tako da su službenici za dodjelu pomoći počeli davati dodatnu pomoć onima s niskim plaćama. Čak je bilo pokušaja da se ustanovi linija siromaštva, definirana kao suma novca potrebna za zadovoljenje potreba opstanka (Scott, 1994.; Puljiz, 1997.). To je dovelo do rasta poreznih opterećenja i pojave krivog uvjerenja o preizdašnim oblicima pomoći. Osim toga, radni i popravni domovi su postali mjesta u kojima su boravili uglavnom stari, nemoćni i umobolni, dok su oni za rad sposobni primali "vanjsku" pomoć.

Zbog navedenih, a i drugih slabosti, 1834. je donesen tzv. Novi zakon za siromašne, koji je značajan i po tome što je u njemu napravljena bitna razlika između "institucionalne" (*indoor*) i "izvaninstitucionalne" (*outdoor*) pomoći (Becker, 1997.). Primjer prvog tipa pomoći su radni domovi koji su trebali pružiti sklonište za "lijene" i "nezaslužne" siromašne. Ovaj tip pomoći je namjerno učinjen neatraktivnim i stigmatizirajućim. Dogodile su se, također, promjene na razini upravljanja, a pomoć je postala u većoj mjeri unificirana i selektivna (Puljiz, 1997.). Novi je zakon, k tome, napao državni paternalizam sukladno individualističkoj ideologiji koja je isticala tržište kao centralni element. Nezaposlenost se počinje promatrati kao normalno obilježje tržišne ekonomije. Ako je nezaposlenost normalna, onda je normalno i siromaštvo nezaposlenih (radnosposobnih) pojedinaca.

Većina je i ostalih europskih zemalja uvela određene oblike pomoći za siromašne. U Francuskoj su za vrijeme Revolucije proklamirane mnoge nove ideje u sferi javne pomoći, koje uglavnom nisu ostvarene. U Konstituciji je naznačeno da država-nacija treba pružiti pomoć, na cijelom svom teritoriju, svim građanima koji ne mogu raditi (Puljiz, 1997.). Zatim je 1793. formirana Središnja institucija za javnu pomoć, koja je ubrzo ukinuta. Međutim, država je slabo sudjelovala u socijalnim akcijama, tako da su njene intervencije u pomaganju siromašnih bile od malog značenja. Uglavnom je lokalnim vlastima prepušteno da se staraju za sirotinju i da održavaju institucije za njihov smještaj ili skrb. Za razliku od Velike Britanije, koja je uspostavila zakonski okvir na državnoj razini, država je u Francuskoj uglavnom lokal-

nim razinama prepuštala svu brigu o siromašnima. Općenito govoreći, postoje sličnosti i razlike među europskim zakonima za siromašne. Sličnosti su bile, prije svega, rezultat širenja liberalističkih ideja vezanih za pomažanje siromašnima. Treba reći da je Britanija najdalje otišla u ozakonjenju principa koji podupiru liberalnu tradiciju. Konačno, britanski zakoni za siromašne su bili primjerom koji su slijedile mnoge europske zemlje. Razlike treba tražiti na razini pridržavanja liberalnih principa (u legislativi i praksi) te u pravcima diferencijacije svenamjenskih radnih domova.

Europski zakoni za siromašne (polazeći poglavito od britanskih zakona) su imali nekoliko bitnih obilježja. Pomoć za siromašne uključivala je dva osnovna principa (Lødemel, 1997.). Prvi je princip "manje poželjnosti" (*less eligibility*), prema kojem uvjeti za primanje pomoći trebaju uvijek biti manje privlačni od najslabije plaćenog rada. Međutim, zbog niskih nadnica to uvijek nije bio slučaj, tako da je taj princip više shvaćen u "psihološkom nego u materijalnom pogledu" (Scott, 1994.:8). Drugi princip je bio "provjera putem radnih domova" (*workhouse test*), a ona se sastojala u tome da je država zahtijevala od pojedinaca da se odreknu slobode (ulaskom u radni dom) te da prihvate rad u zamjenu za pomoć koja je osiguravala preživljavanje.

Državna se odgovornost za socijalnu dobrobit javlja tek u modernom dobu. Nasuprot tome, pomoć za siromašne je bila financirana, organizirana i ostvarivana na lokalnoj razini. U onim zemljama gdje je država preuzimala stanovitu ulogu, ta se uloga prvenstveno sastojala u donošenju zakonodavnog okvira koji je određivao odgovornosti i obveze lokalne vlasti. Međutim, ovakav su odnos pojedine europske zemlje i danas zadržale spram "socijalne pomoći".

Kad je riječ o klijenteli, zakoni za siromašne su bili isključivo orijentirani na najsiromašnije segmente društva. Velikim su dijelom to bili pojedinci kojima je pomoć trebala radi fizičkog preživljavanja. S druge strane, dominantnu ulogu u svakodnevnoj distribuciji pomoći za siromašne imali su laici, što ne iznenađuje, s obzirom na to da su karitativne organizacije često djelovale kao partneri lokalne vlasti.

Pomoć siromašnima je češće bila prirodna nego novčana. Dakle, radilo se pretežno o

uslugama i davanjima u vidu konkretnih dobara. S jedne strane je to logično očekivati ako se polazi od činjenice da su ekonomije od 17. do 19. stoljeća bile manje novčano orijentirane nego moderne ekonomije. Međutim, davanja u prirodnom obliku, s druge strane, vjerojatno su predstavljala i sredstvo kontrole siromaša. Na taj se način željelo postići dva cilja: osigurati da se pomoć troši u skladu s namjerama onoga tko je daje te ograničiti slododu izbora recipijenta. Korištene su i druge mjere kako bi se utjecalo na ponašanje korisnika, s ciljem da se potakne oslanjanje na vlastite snage i obohrabri traženje pomoći. U tom su smislu, na primjer, organizirane česte posjete kućama korisnika pomoći, radi kontrole i savjetovanja.

Velike promjene u sustavu pomoći za siromašne događaju se na kraju 19. te u 20. stoljeću. Glavni razlog tome je razvoj programa socijalnog osiguranja, posebice programa mirovinskog osiguranja na municipalnoj ili državnoj razini. Socijalno osiguranje je direktno utjecalo na pomoć stoga što je njegovo širenje bilo usko vezano sa smanjivanjem broja onih koji se oslanjaju na pomoć. Također, socijalno osiguranje je uzrokovalo promjene u sastavu klijentele. Značajno je reduciran broj starih i nesposobnih među primateljima pomoći. Proširena je aktivnost sustava pomoći: počinje se koristiti pojam "rehabilitacije", koji je isto tako potekao iz socijalnog osiguranja (Lødemel, 1997.). No, mijenja se i terminologija. Umjesto "pomoći za siromašne" (*poor relief*) uvodi se termin "socijalna pomoć" (*social assistance*). Ova je "smjena" termina obavljena poglavito nakon Drugog svjetskog rata. Tako je, primjerice, Velika Britanija 1948. godine ukinula dotadašnji *Poor Law* i zamijenila ga programom Nacionalne pomoći (*National Assistance Act*), ali je još 1929. godine termin "pomoć za siromašne" promijenjen u "javna pomoć" (Lødemel, 1997.). Ove su terminološke promjene imale nekoliko funkcija. Vjerovalo se da termin "pomoć za siromašne" (*poor relief*) više nije u skladu s modernim zakonodavstvom, jer povijesno i tradicijski sadržava visoki stigmatizacijski potencijal. Time se željelo distancirati od one socijalne politike koja je bila ugrađena u zakone za siromašne. S druge strane, smatralo se da novi termin "socijalne pomoći" bolje pokriva nove sadržaje (nove usluge, koje prijašnji sustav pomoći nije poznavao). Međutim, moramo se složiti s C. Jones koja podsjeća "da

su svi (moderni – Z. Š.) sustavi pomoći proizašli iz pomoći za siromašne iz 19. stoljeća” (Jones, 1985.:113). Eardley i sur. (1996.) su pronašli da samo dvije zemlje (od 24 zemlje OECD-a koje su istraživali) nisu imale zakone za siromašne koji su prethodili sadašnjim sustavima socijalne pomoći.

3. Glavne odrednice sustava socijalne pomoći

3.1. Pojmovna razgraničenja

Bez obzira što se termin socijalne pomoći danas udomačio u socijalnopolitičkom, ali i svakodnevnom rječniku, potrebno ga je preciznije kontekstualizirati i definirati. Nema međunarodno prihvaćene definicije socijalne pomoći, što znači da ovaj izraz nema neko fiksno i univerzalno značenje. Pojedine zemlje imaju različita imena za svoje programe socijalne pomoći (vidi Lødemel, 1997.:6).

Svi moderni sustavi socijalne sigurnosti počivaju na tri stupa, za koja su vezana tri tipa naknada (Jones, 1985.; Spicker, 1993.). Prvi stup čine naknade socijalnog osiguranja. Riječ je o naknadama koje se dodjeljuju ovisno o zaposleničkom statusu i uplaćenim doprinosima, a pokrivaju točno definirane rizične okolnosti (starost, invalidnost i slično). Drugi stup uključuje univerzalne naknade; one se financiraju iz poreza i dodjeljuju se svim građanima koji se nalaze unutar određene kategorije. One nisu vezane ni za zaposlenički status niti za dohodak. Treći stup čine naknade koje se temelje na provjeri prihoda (*means-test*). One se, također, financiraju iz poreza, s tim da pravo na ove naknade ovisi o raspoloživim resursima, ali se mogu koristiti i drugi kriteriji.

U literaturi je moguće naći uglavnom dva pristupa u definiranju socijalne pomoći. Prvi pristup uzima kao referentni okvir zakone za siromašne, pa se socijalna pomoć definira kao nasljednik ovih zakona (npr. Lødemel, 1997.). Ovaj pristup može biti prvenstveno koristan na razini analize povijesnog razvoja socijalne pomoći. Drugi pristup nastoji definirati socijalnu pomoć u odnosu na socijalno osiguranje. Uzimanje socijalnog osiguranja kao referentne

točke vjerojatno je posljedica činjenice da među znanstvenicima i političarima postoji dosta visoka suglasnost oko toga što ono uključuje. Dva elementa definiraju socijalno osiguranje: skup točno utvrđenih pokrivenih rizika (starost, bolest, nezaposlenost, materinstvo, invalidnost, nesreće na radu, obiteljski izdaci) te uplaćivanje doprinosa. Za razliku od socijalnog osiguranja, socijalna pomoć obično ne pokriva točno određene rizike, već je orijentirana na zadovoljavanje potreba, bez obzira na uzroke tih potreba. To znači da je ona orijentirana na različite socijalne probleme, koji se onda i rješavaju na različite načine u pojedinim državama. Polazeći od drugog pristupa, socijalna pomoć se definira kao skup naknada i usluga koje trebaju jamčiti egzistencijalni minimum ljudima u oskudici (bez obzira kako bio definiran), a polazeći od provjere prihoda (Eardley i sur., 1996.; Duffy, 1998.).² Dakle, iz ove definicije proizlazi da su dvije glavne odrednice socijalne pomoći: provjera prihoda i naknade koje jamče egzistencijalni minimum. I. Lødemel (1997.), polazeći od R. Titmussa, ukazuje na bitnu razliku u prirodi transfera socijalnog osiguranja i socijalne pomoći. Dok su prvi transferi po svom karakteru “recipročni” (socijalne su naknade, u većoj ili manjoj mjeri, razmjerno uplaćenim doprinosima), drugi su “unilateralni” (oni impliciraju “odnose darivanja” i predstavljaju “institucionalno obilježje socijalnog altruizma”).

U istraživanjima često možemo susresti široku definiciju prema kojoj socijalna pomoć uključuje sve naknade koje se temelje na provjeri prihoda. Ovakav pristup je, u određenoj mjeri, problematičan. Nekim se programima, temeljenim na provjeri prihoda obično upravlja izvan sustava socijalne pomoći (britanske naknade za stanovanje). S povijesnog aspekta se neki programi, također zasnovani na provjeri prihoda u vrijeme formiranja sustava socijalne sigurnosti, namijenjeni određenim kategorijama stanovništva (prije svega, starima), a koji su prethodili nekontributivnim mirovinskim sustavima, teško mogu jednoznačno odrediti kao socijalna pomoć. U nekim su zemljama stanoviti rizici, koji su obično pokriveni sustavom socijalne pomoći, uključeni u socijalno

² S. Sipos smatra da socijalna pomoć “uključuje transfere u novčanom ili naturalnom obliku koji se ne temelje na osiguranju, te institucionalnu skrb za ljude koji se ne mogu starati o sebi ili ne mogu potpuno plaćati takvu skrb. Socijalna pomoć se temelji na potrebama; ona je obično bazirana na provjeri prihoda ili ovisi o specifičnim uvjetima koji su zamjena za provjeru prihoda” (Sipos, 1997.:1).

osiguranje. Tako su Njemačka i Austrija uvele dodatni stup u socijalno osiguranje, namijenjen zaštiti onih starih ljudi koji trebaju (dugotrajnu) skrb (Duffy, 1998.).

3.2. Principi i uloga socijalne pomoći

Provjera prihoda smatra se temeljnim preduvjetom za dobivanje pomoći. Danas je sve češći slučaj da se provjera prihoda (*means-test*) svodi na provjeru dohotka (*income-test*). C. Jones (1985.) pravi razliku između "provjere prihoda" (*means-test*) i "provjere potreba" (*needs-test*). Naknade koje se temelje na provjeri prihoda dostupne su samo onima čiji su ukupni novčani resursi (bez obzira na njihove posebne potrebe) niži od zacrtanog standarda siromaštva. S druge strane, naknade utemeljene na provjeri potreba polaze, prvo, od procjena zahtjeva onih koji traže pomoć, a onda se utvrđuje u kojoj mjeri njihovi resursi nisu dostatni pokriveni opravdane izdatke. Autorica smatra da je drugi tip naknada u prednosti jer dolazi do većeg broja ljudi. Međutim, razlika između ova dva tipa naknada nije posve jasna i oni se uglavnom poistovjećuju.

Da bi pojedinci dobili pomoć, u pravilu moraju proći i provjeru radne motivacije (*work-test*), osim u određenim slučajevima (npr. kada je osoba mentalno ili fizička hendikepirana, kada bi prisiljavanje na rad imalo negativnih posljedica na odgoj djece i sl.). To znači da se radnosposobni pojedinci moraju službeno registrirati kao nezaposleni te prihvatiti bilo koji tip prikladnog zaposlenja. Odbijanje ponuđenog posla može dovesti do reduciranja naknade ili njenog potpunog gubitka.

Temeljna je funkcija socijalne pomoći usko vezana uz fenomen siromaštva. Svrha je socijalne pomoći, prema Siposu (1997.:1), "održati razinu potrošnje kućanstava u slučajevima gubitka prihoda te pomoći pojedincima ili kućanstvima da izađu na kraj s opasnostima siromaštva i socijalne marginalizacije". Razlika između socijalnog osiguranja i socijalne pomoći na razini ciljeva, prema K. Duffy (1998.), sastoji se u tome da je cilj socijalnog osiguranja zamjena dohotka, a socijalne pomoći zaštita od apsolutnog siromaštva. No, moderni sustavi socijalne pomoći nisu orijentirani samo na sprječavanje i ublažavanje siromaštva, što znači da sve korisnike socijalne pomoći ne možemo nazvati "siromašnima". Na primjer, kod nekih pojedinaca korištenje socijalne pomoći

ne mora biti vezano s niskim prihodima, nego s visokim troškovima (posebno je to slučaj kod institucionalnog tretmana koji zahtijeva dugotrajnu skrb). S druge strane, primanje socijalne pomoći u nekim slučajevima može biti rezultat toga da se neki transferi iz drugih socijalnih sustava (npr. dodaci za podizanje djece) ne smatraju prihodom prilikom provjere resursa kućanstva. Ovdje pomoć igra ulogu poboljšanja materijalnog standarda, a ne osiguravanja životnog minimuma.

4. Komparativna obilježja socijalne pomoći

4.1. Struktura korisnika

Općenito će struktura korisnika ovisiti o ulozi socijalnog osiguranja unutar socijalne sigurnosti. Iz istraživanja Gougha i sur. (1997.) proizlazi da starija populacija čini većinu korisnika pomoći u zemljama gdje prevladava rezidualni model socijalnog osiguranja (Velika Britanija i Irska) i gdje su osnovne mirovine prilično niske. U drugim zemljama starije osobe čine relativno malenu skupinu u sustavu socijalne pomoći. Dapače, u nekim se zemljama zapaža trend povećanja udjela mladih dobnih skupina među korisnicima pomoći. Oko polovine korisnika opće pomoći u Njemačkoj su mladi od 25 godina. Nasuprot tome, u 1995. je tek negdje oko 7% primatelja opće pomoći bilo starije od 65 godina (Basic information..., 1997.). Od ukupnog broja osoba u dobi iznad 65 godina, samo je 2% ovisilo o općoj pomoći. Taj je postotak u Švedskoj 1984. bio manji od 1% (Gustafsson, 1993.), a slično je i u Norveškoj (Clausen, 1996.). Značajno smanjenje starijih populacijskih skupina među tražiteljima pomoći je rezultat činjenice da se sve veći broj potreba ovih ljudi pokriva preko socijalnog osiguranja (u tom kontekstu se može spomenuti i uvođenje posebnog stupa osiguranja za one starije osobe koje trebaju intenzivnu ili dugotrajnu skrb).

U strukturi korisnika nezaobilaznu grupu čine hendikepirani i njihove obitelji. Za razliku od starih, oni su u ekspanziji u gotovo svim analiziranim zemljama. Hendikepirani su specifični po tome što možda nisu tako brojni u usporedbi s drugim grupama, ali su troškovi za pokriće njihovih potreba nesrazmjerno visoki.

S obzirom na spolnu zastupljenost, u većini zapadnoeuropskih zemalja među korisnicima

pomoći prevladavaju žene. Neki autori prilikom objašnjavanja ove činjenice navode jedan načelan uzrok. Oni tvrde da postoji strukturalna razdvojenost između tržišno utemeljenog (muškog) socijalnog osiguranja i obiteljski usmjerene (ženske) socijalne pomoći koja počiva na provjeri prihoda (Sainsbury, 1993.; Duncan, 1995.; O'Connor, 1996.). Ova se razdvojenost onda pojavljuje kao distinkcija između "korisnika čije pogodnosti proizlaze iz prava" (muškarci) i "ovisne klijentele" (žene). Trend prezastupljenosti žena među korisnicima pomoći svakako je svojstven Njemačkoj, iako se ova razlika između spolova smanjuje (tako su 1980. žene činile 63% korisnika opće pomoći, a 1995. godine 57%). Posebno je za žene, čini se, rizična srednja životna dob od 21-49 godina (u Njemačkoj, u toj dobnoj skupini je 49% žena, ali od ukupnog broja primateljica pomoći iz te skupine 62% su žene). U mnogim drugim zemljama EU broj žena koje primaju pomoć prelazi 55%. Jedino se u ovom pogledu razlikuju nordijske zemlje; u njima je ovaj udio žena nešto manji od 50%. Treba spomenuti da je Švedska jedna od rijetkih zemalja u svijetu gdje je veći broj siromašnih muškaraca nego siromašnih žena (Caspar i sur., 1994.). Razloge ovakvog stanja u nordijskim zemljama treba tražiti u boljoj socijalnoj zaštiti starijih žena te u nizu alternativnih naknada namijenjenih ženama i majkama.

Nezaposleni predstavljaju skupinu koja raste najbrže među korisnicima pomoći od početka 80-ih. Iako nemamo preciznih usporednih podataka, očito da trend opadanja uposlenosti postaje sve očitijim u mnogim zemljama. Ipak, treba reći da će se utjecaj nezaposlenosti na "potražnju" za socijalnom pomoći razlikovati u pojedinim zemljama, ovisno o uvjetima ostvarivanja pomoći, visini naknada te promjenama u definiranju nezaposlenosti.

Utvrđeno je također da među korisnicima pomoći značajno raste broj roditelja samaca ili, općenito, samačkih kućanstava. Ta je tendencija više izražena u zemljama engleskog govornog područja, ali ne samo u njima. Podaci govore da su u Njemačkoj samačka i jednoroditeljska kućanstva s ovisnom djecom prezaštupljena među primateljima pomoći (Basic information..., 1997.). Opet se pokazuje da ovo nije u istom stupnju karakteristično za nordijske zemlje. Iako i one bilježe rast jednoroditeljskih obitelji, znatno se manji broj tih

obitelji oslanja na naknade socijalne pomoći. Razlog je, možda, u tome što samohrani roditelji u ovim zemljama imaju više šansi zaradivati na tržištu i što su bolje zaštićeni kroz sustav naknada koje ne sadrže provjeru prihoda.

Postoje i druga obilježja, važna za strukturu korisnika, a jedno od njih je i vrijeme uzimanja pomoći. Kako nema dostupnih usporednih pokazatelja, spomenimo samo da je 1995. redovnu pomoć u Njemačkoj polovica korisnika primala kraće od godine dana, dok je jedna trećina pomoć primala tri i više godina (Brückner, 1995.). Među recipijentima koji su duže primali pomoć, prevladavali su pojedinci bez diploma, kvalifikacija i stručnog obrazovanja. Isto tako, s dobi raste vjerojatnost da se pomoć uzima kroz duže razdoblje.

4.2. Upravljanje socijalnom pomoći

Gough i sur. (1997.) su uspoređivali sustave socijalne pomoći s obzirom na stupanj centralizacije, opseg obiteljskih obveza, rigoroznost provođenja provjere prihoda te s obzirom na stupanj diskrecije prilikom dodjele naknada.

Prema stupnju (de)centralizacije, možemo razlikovati zemlje u kojima su programi pomoći jedinstveni i one u kojima su visoko diferencirani te ovisne o jednoj ili više subnacionalnih razina. Naravno, logično je očekivati da će u federalnim državama (za razliku od unitarnih) postojati veće varijacije među federalnim jedinicama glede ustrojstva socijalne pomoći. Dobar primjer predstavlja švicarska konfederacija, gdje su ovlasti organiziranja pomoći prenesene ne samo na kantonalnu, nego i na komunalnu razinu. Međutim, za razliku od Švicarske, u Saveznoj Republici Njemačkoj su varijacije u programima pomoći relativno male, jer je kontekst u kojem se mogu kretati federalne jedinice (Länder) utvrđen na nacionalnoj razini.

Kada su u pitanju unitarne države, značajna razlika postoji između, s jedne strane Velike Britanije, Irske i Francuske te, s druge strane, ostalih zemalja. Velika Britanija je poznata po tome što ima nacionalni pravni i administrativni okvir. Na drugoj strani su nordijske zemlje i Austrija, gdje lokalne razine imaju velike ovlasti, iako se one razlikuju u pogledu važnosti uloge centralne vlade. Iako Finska uvodi programe u nacionalnim okvirima, još uvijek su

značajne varijacije na komunalnoj razini. Švedska, doduše, ima nacionalne standarde, ali se oni poimaju kao preporuke, tako da su u praktičnoj provedbi prisutne velike razlike. Norveška uopće nema nacionalnih programa pomoći, već se odluke o programima donose i provode na lokalnoj (komunalnoj) razini. Austrijske pokrajine donose odluke o programima, ali vlasti u distriktima imaju određenu slobodu da ih prilagode svojim potrebama. Većina ovih zemalja ima nacionalne smjernice, ali njihovo poštivanje ovisi o lokalnim razinama. Osim toga, ove se zemlje razlikuju i po tome koliki dio pomoći financira centralna vlada (u Danskoj je to 50%, u Finskoj se kreće od 31–64%, dok Švedska i Norveška nemaju takvih kompenzacija na nacionalnoj razini) (Gustafsson, 1993.).

Osnovna jedinica, na koju je usmjerena socijalna pomoć, u većini je zemalja češće nuklearna obitelj nego kućanstvo. Jedino Švicarska, Luksemburg i Austrija češće tretiraju kućanstvo kao jedinicu koja može zatražiti pomoć. Danska je specifična po tome što tretira i kohabitacijsku zajednicu kao zasebnu jedinicu. Većina zemalja, također, polazi od nuklearne obitelji kao resursne jedinice prilikom provjere prihoda. Iznimke su Njemačka, Švicarska, Austrija i Luksemburg, koje u nekim situacijama očekuju od članova kućanstva, npr. od drugih srodnika koji ne čine nuklearnu obitelj, da svome članu pruže materijalnu ili drugu potporu.

Sustavi socijalne pomoći se uvelike razlikuju prema karakteru *means-testa*. Proizlazi da se zemlje, s obzirom na stupanj u kojem se zanemaruju zarade primatelja pomoći, mogu svrstati u tri skupine. U prvu bi ulazile one zemlje koje ne uzimaju u obzir veći dio zarada recipijentata (više od 15%): Belgija, Njemačka, Danska (više na razini preporuka nego provedbe). U drugu bi ulazile zemlje koje uzimaju u obzir cjelokupnu zaradu recipijenta (ukoliko zaraduje): nordijske zemlje, Austrija, Švicarska. Ostale se zemlje nalaze između ovih dviju skupina, s tim da jedino Velika Britanija i Irsko imaju pravilo prema kojemu se iz pomoći isključuju oni koji rade tjedno više od određene broj sati.

Najveći broj zapadnoeuropskih zemalja provjerava i radnu motivaciju (*work-test*), s ciljem da se korisnik registrira kod službe za zapošljavanje i da aktivno traži zaposlenje. Me-

đutim, često ova provjera radne motivacije nije tako striktna, posebno kada se radi o bolesnima, samohranim roditeljima ili pojedincima koji su pred mirovinom.

Sustavi socijalne pomoći se razlikuju i s obzirom na stupanj diskrecije prigodom dodjele naknada. Na jednoj strani su zemlje gdje je diskreciono pravo službenika minimalno (Velika Britanija, Irsko, a slično je i u Francuskoj, Švedskoj, Luksemburgu, Njemačkoj i Nizozemskoj), a na drugoj su zemlje u kojima službenici i lokalne vlasti imaju veliki stupanj diskrecije pri dodjeli naknada (Austrija, Švicarska, Norveška). U pravilu, veći stupanj diskrecije je povezan s multifunkcionalnom prirodom pomoći (*cash and care*) i značajnijom ulogom socijalnih radnika, dok je manji stupanj diskrecije povezan s odvajanjem novčane pomoći od drugih socijalnih usluga. Ovo posljednje je posebno karakteristično za Veliku Britaniju.

4.3. Izdašnost naknada

Nije lako doći do usporedne slike o visini naknada socijalne pomoći. U razvijenim europskim zemljama postoje brojni programi i različite naknade, koje je teško uspoređivati. Osim toga, mijenja se redoslijed zemalja, ovisno o tome koristimo li apsolutni, standardizirani ili relativni iznos naknada. Da bismo napravili usporedbu, treba nacionalne valute pretvoriti u zajednički monetarni pokazatelj. Neka istraživanja (Gough i sur., 1997.; Heikkilä, 1997.) pokazuju da se rang pojedinih zemalja značajno mijenja, ovisno o visini troškova stanovanja.

Kada se visine naknada socijalne pomoći mjere preko zamjenske stope (visina naknada u odnosu na prosječnu plaću), onda proizlazi da nordijske zemlje i Nizozemska imaju najizdašnije transfere socijalne pomoći, dok ostale zemlje EU imaju prosječne zamjenske stope. Također, visine zamjenskih stopa variraju ovisno o tipu obitelji koja prima pomoć. U pravilu, veće zamjenske stope imaju parovi (sa ili bez djece) ili jednoroditeljske obitelji nego neoženjene osobe (Abrahamson, 1997.:155). Neoženjena osoba u dobi od 35 godina jedino u Nizozemskoj (od svih zemalja Europske unije) dobiva socijalnu pomoć čija je visina iznad linije siromaštva. Nordijske zemlje su osobito blagonaklone prema obiteljima s djecom. Analiza zemjenskih stopa pokazuje da se takvim obi-

teljima ne isplati prelaziti od pomoći na plaćeni posao, ako im je ponuđena plaća manja od prosječne (Heikkilä, 1997.:29). Među zemljama koje imaju manje ekstenzivan sustav socijalne pomoći, Švicarska je karakteristična po tome što ima natprosječne zamjenske stope.

5. Modeli (režimi) socijalne pomoći

Unatoč brojnim razlikama, neki su autori pokušali identificirati modele socijalne pomoći u zapadnoeuropskim državama. Broj tih modela će sigurno ovisiti o tome koji se kriteriji koriste, kao i o množini tih kriterija. Zato je ovaj posao nesumljivo složen.

Lødemel (1992.) razlikuje četiri režima pomoći u Zapadnoj Europi, polazeći od dvaju kriterija: je li socijalni rad odvojen od socijalne pomoći te u kojem stupnju su programi centralizirani.

1) Institucionalni režim – karakterističan je za Veliku Britaniju; pomoć je centralizirana, unificirana i odvojena od socijalnog rada.

2) Diferencirani režim – nalazimo ga u zemljama kontinentalne Europe (Njemačka, Austrija, Belgija, Nizozemska); postoji opća i kategorijalna pomoć, ona je kodificirana, odvojena od socijalnog rada i lokalno upravljana.

3) Rezidualni režim – svojstven je nordijskim zemljama; pomoć je lokalna i marginalna, a naglasak je na socijalnoj kontroli i tretmanu.

4) Nepotpuno diferencirani režim – karakterističan za Francusku (i južne europske zemlje); postoje kategorijalni programi za radno nesposobne i ograničeni programi opće pomoći povezani sa socijalnom kontrolom i tretmanom.

Možemo zaključiti da su institucionalni i rezidualni režim ekstremi u ovoj tipologiji, dok se diferencirani režimi nalaze između. Ovi se režimi u velikoj mjeri poklapaju s Esping-Andersenovim (1990.) režimima socijalne države, dopunjenima s četvrtim, južnoeuropskim ("latinskim") režimom (Leibfried, 1993.).

Gough i sur. (1997.) su došli do drugačijih rezultata. Iako su istraživali zemlje OECD-a, moguće je izdvojiti modele pomoći navlastite za zapadnoeuropske zemlje. Oni su utvrdili, također, četiri modela, polazeći od triju kriterija: ekstenzivnosti pomoći, strukture programa i izdašnosti naknada.

(1) Model socijalne države s integriranom sigurnosnom mrežom (Velika Britanija, Irska). Postoji opći nacionalni program pomoći koji pruža široku zaštitu, naknade su na razini socijalnog osiguranja. Prava na naknade su jasno utvrđena, a provjera prihoda nije posve rigorozna. Irska za razliku od Britanije, ima više kategorijalnih programa (koji pokrivaju veće dijelove stanovništva), ali se kreće prema integriranom sustavu.

(2) Model dualne socijalne pomoći (Njemačka, Francuska, Belgija, Luksemburg). Za ovaj je model karakteristično postojanje kategorijalnih programa pomoći, namijenjenih specifičnim grupama, te dodatne opće pomoći. Lokalne vlasti imaju stanovitu diskreciju, ali unutar okvira koji je nacionalno definiran. Provjere prihoda su samo donekle fleksibilne, dok su naknade ispod prosjeka. No, i u ovim zemljama nalazimo programe koji se po stupnju kodificiranosti i ekstenzivnosti približavaju prvom modelu (npr. *Sozialhilfe* u Njemačkoj).

(3) Model rezidualne, na građanskom statusu bazirane pomoći (Nizozemska, nordijske zemlje bez Norveške). Ove zemlje imaju jedan opći program i relativno visoke naknade. Mada postoji nacionalni regulacijski okvir, bitnu ulogu igraju lokalne vlasti. Socijalna pomoć je vezana sa socijalnim radom i socijalnom skrbi. Provjera prihoda je dosta rigorozna, a naknade su dodjeljuju polazeći od principa individualizacije i građanskog statusa. Kako ove zemlje odlikuje tradicija pune uposlenosti i univerzalnih naknada, socijalna pomoć je bila marginalna (barem do početka 90-tih).

(4) Model decentralizirane, diskrecijske pomoći (Norveška, Austrija, Švicarska). Pomoć je po karakteru lokalna i diskrecijska, te povezana sa socijalnim radom i širim srodničkim obvezama. Naknade su nadprosječne, ali relativno mali broj ljudi traži pomoć (zbog visoke muške uposlenosti, stigme ili intervencija socijalnih radnika i službenika).

Ova se tipologija modela socijalne pomoći razlikuje od Lødemelove po tome što se, u jednom dijelu, ne poklapa s Esping-Andersenovim režimima socijalne države. Evidentno je da socijalna pomoć može imati bitno drugačiju ulogu u zemljama koje, prema Esping-Andersenu, pripadaju istom modelu. Na primjer, "liberalni" model je karakterističan za sljedeće zapadnoeuropske zemlje: Velika Britanija, Irska, Švicarska. Međutim, švicarski sustav so-

cijalne pomoći se po mnogim kriterijima razlikuje od britanskoga ili irskoga, tako da pripada drugačijem režimu pomoći. Osim toga, moguća je pronaći stanovite razlike između zemalja koje pripadaju istom modelu socijalne pomoći (npr. između Velike Britanije i Irske).

Sve nordijske zemlje, koje prema Esping-Andersenu imaju "socijaldemokratski" režim socijalne sigurnosti, također nisu obuhvaćene jedinstvenim modelom socijalne pomoći. To se odnosi na Norvešku koja je zadržala diskrecijski sustav socijalne pomoći (slično Austriji i Švicarskoj). Ostale nordijske zemlje i Nizozemska imale su slične obrasce socijalne pomoći do trenutka kad je nezaposlenost počela rapidno rasti. Ugrožavanje pune uposlenosti u ovim je zemljama rezultiralo reformama koje su bile usmjerene većoj centralizaciji programa pomoći.

Konačno, ni sve zemlje koje pripadaju "korporativističkom" režimu socijalne države nemaju isti model socijalne pomoći (iznimka je Austrija). Te su zemlje slične, prije svega, po tome što se oslanjaju na kategorijalne programe pomoći. Treba reći da je među ovim zemljama korporativističkog režima jedino Njemačka napravila važne korake prema obuhvatnoj, jedinstvenoj i ekstenzivnoj socijalno-zaštitnoj mreži. Iz svega navedenoga slijedi da režimi socijalne pomoći ne moraju biti "sukladni" općim režimima socijalne sigurnosti.

6. Budućnost socijalne pomoći

Rast broja korisnika i socijalnih izdataka pobudio je rasprave o sadašnjoj i budućoj ulozi socijalne pomoći. Većina se slaže da je socijalna pomoć izložena dubokim promjenama, ali se nude različite strategije za "rješavanje" sve veće socijalne ovisnosti. Dosadašnji reformski prijedlozi su uglavnom išli, kako ističe Standing (1998.), prema "stezanju socijalne sigurnosne mreže". Veliki je broj ne samo tranzicijskih, nego i razvijenih europskih zemalja prihvatio selektivni i "restriktivni" pristup socijalnim naknadama (Duffy, 1998.; Esping-Andersen, 1997.). Tako se, na primjer, reduciraju visine naknada socijalne pomoći, uvode gornji limiti za naknade, povećavaju razlike između najniže plaćenih poslova i razine opće socijalne pomoći. Također se smanjuju dodaci namijenjeni određenim kategorijama korisnika (nesposobni, stari), neke se skupine isključuju iz sustava pomoći (izbjeglice, tražitelji azila), rigoroznije se provodi provjera prihoda i po-

oštravaju se sankcije u slučaju neprihvatanja posla. Polazeći od pretpostavke kako socijalna ovisnost dobrim dijelom proizlazi iz nedostatka radne motivacije i inicijative, od tražitelja pomoći se očekuje da prođu i "test ponašanja", kako bi se ponovo integrirali u društvo. Socijalna pomoć, kao i općenito socijalna politika, postupno se nastoji prilagoditi koncepciji *workfare-a*. Cilj je svih ovih reformskih mjera smanjiti stopu "uzimanja" socijalne pomoći, odnosno ostvariti financijske uštede, ali i pojačati pritisak, posebno na nezaposlene recipijente da se vrate na tržište i tamo pronađu izvore osiguranja svoje egzistencije. Međutim, čini se da su ovi reformski napori slabo utjecali na kretanje broja korisnika pomoći i na socijalne izdatke (Hanesch, 1977.).

Neke su zemlje nastojale pretvoriti socijalnu pomoć u "bilateralni" transfer (koji bi polazio od prava i obveza korisnika i vlasti). Spomenimo kao primjer "kontra-doprinos" (*counter-contribution*) u Švicarskoj (Tecklenburg, 1997.). Koncept "kontra-doprinos" je blizak ideji da korisnik treba "uzvratiti" na dobivenu pomoć određenom aktivnošću. No, o ovom konceptu postoje dva suprotna gledišta. Prema prvome, potrebna je prisila i kazna kako korisnik ne bi iznevjerio sustav koji ga pomaže. Smatra se kako korisnici nešto duguju vlasti pa trebaju pokazati da će pomoć iskoristiti svrsishodno. Dakle, "kontra-doprinos" se shvaća kao "kazna" ili "vraćanje duga". Drugo gledište u "kontra-doprinosima" vidi sredstvo poticanja inicijativnosti i suodlučivanja. Sudjelovanje u nekim aktivnostima nije samo od koristi društvu, već služi i socijalnoj integraciji korisnika. Ovdje je naglasak na participaciji i integraciji, pa aktivnosti u kojima bi korisnici sudjelovali moraju imati određeni socijalni status i društveno priznanje. Ovaj reformski prijedlog želi težište prebaciti s pomoći na rad. Međutim, ni ovakvi pokušaji nisu bili previše uspješni u pogledu integracije u tržište rada.

Kad je riječ o budućoj reformi sustava socijalne pomoći, moguće je identificirati dva alternativna prijedloga. Jedan bismo mogli nazvati "radikalna reforma", a drugi "parcijalna reforma" socijalne pomoći.

6.1. Radikalna reforma socijalne pomoći – koncepcija temeljnog dohotka

Ideja temeljnog dohotka ("*basic income*", "*citizen pay*") u posljednje vrijeme privlači pažnju znanstvenika i političara. No, dosada su in-

teres za nju više pokazale manje političke stranke (pretežno lijevo orijentirane), a znatno manje velike stranke bilo lijeve ili desne orijentacije. Raspravu o temeljnom dohotku često su poticale stranke zelenih ili razna udruženja sastavljena od eksperata i predstavnika javnosti (Hansen, 1997.; Heikkilä, 1997.; Walter, 1989.). Desne stranke su odbacivale ovaj koncept jer on, po njihovu mišljenju, slabi radnu motivaciju i remeti strukturu plaća na tržištu, a lijeve, socijaldemokratske stranke, su se bojale da će on izmijeniti dosadašnju ulogu sindikata i oslabiti moć kolektivnog dogovaranja. Međutim, neke varijante temeljnog dohotka podržavaju, također, određeni liberalni i konzervativni krugovi.

Pojam temeljnog dohotka nije jednoznačan, što znači da se kod autora koji ga podržavaju javlja u različitim varijantama. Grubo rečeno, postoje oni koji zagovaraju "uvjetovani" temeljni dohodak i oni koji brane "bezuovjetni" temeljni dohodak (Jordan, 1996.) Osim toga, u nekim su se zemljama tijekom povijesti pojavile ideje koje su bile srodne konceptu temeljnog dohotka: "socijalni kredit" (*social credit*) i "socijalna dividenda" (*social dividend*) u Velikoj Britaniji, "zajamčeni godišnji dohodak" (*guaranteed annual income*) u SAD (Walter, 1989.). S druge strane, temeljni se dohodak nerijetko brka s nekim drugim konceptima, a osobito s "negativnim porezom na dohodak". Walter (1989.) smatra da su to dvije različite ideje. Dok bi se temeljni dohodak plaćao svima, negativni porez na dohodak implicira davanje novčanih naknada samo siromašnima. Samo ako je ukupni dohodak kućanstva manji od utvrđenoga neoporezivog dohotka, vlada isplaćuje kućanstvu tu razliku, što znači da u slučaju kada prihodi obitelji prijeđu određenu granicu, negativni se porez pretvara u pozitivni. Negativni porez na dohodak se odnosi prije na kućanstvo nego na pojedinca. Nasuprot tome, temeljni se dohodak poima kao neuklonjiva platforma koju pojedinci mogu "nadograđivati" svojim zaradama ili drugim prihodima. Isto tako, temeljni dohodak nije istovjetan minimalnom dohotku. Minimalni dohodak se dodjeljuje samo onim pojedincima ili obiteljima koje ispunjavaju određene kriterije (provjera prihoda ili neki drugi). Svrha je minimalnog prihoda spriječiti ekstremno siromaštvo. Gotovo sve zemlje EU imaju zajamčeni minimalni dohodak (jedino ga nema Grčka).

Osim toga, treba razlikovati parcijalni temeljni dohodak od univerzalnog temeljnog dohotka. Pod parcijalnim temeljnim dohotkom ćemo podrazumijevati temeljni dohodak namijenjen određenim skupinama stanovništva (npr. temeljna mirovina za sve starije građane, bez obzira koliko imaju radnoga staža ili jesu li uopće obavljali plaćeni rad; dječje naknade za svu djecu; naknade za sve rastavljene roditelje o kojima djeca ovise). Mada se tako ne zovu, ovakve tipove parcijalnog temeljnog dohotka možemo naći u postojećim sustavima socijalne sigurnosti različitih zemalja (Kanada, Švedska, Švicarska, Danska, Belgija, Nizozemska itd.).

Kada se govori o temeljnom dohotku, često se misli na univerzalni temeljni dohodak. To znači da bi taj dohodak dobivao svaki pojedinac, a ne kućanstvo (odrasli i djeca, oni koji imaju i oni koji nemaju plaćeno zaposlenje), bez obzira na njegove prihode ili njegovu želju za radom. Temeljni dohodak bi bio izuzet iz poreza na dohodak. On bi varirao, ovisno o dobi, a njegov bi standardni iznos trebao biti takav da potiče rad i inicijativu. Ovaj dohodak ne bi bio dostatan za podmirenje životnih troškova, ali bi bio "temeljan" u tom smislu da se dodjeljuje svakom građaninu i da čini adekvatan dohodak koji se može povećati kroz druge prihode (Walter, 1989.:19–20). Osnovna je namjera zagovornika temeljnog dohotka da sustav socijalne pomoći integriraju u porezni sustav. Određeni bi tipovi temeljnog dohotka zamijenili ne samo socijalnu pomoć, već i sve druge porezno financirane naknade. Umjesto raznih tipova naknada, postojala bi samo "građanska naknada" (*citizen benefit*). Drugim riječima, temeljni bi dohodak (ovisno o predloženoj varijanti) ili zamijenio sustav socijalne sigurnosti ili bitno reducirao sustav socijalnog osiguranja. Neki, međutim, predviđaju i dalje postojanje relativno malih programa koji bi se temeljili na provjeri prihoda (Walter, 1989.; Standing, 1997.). Dakle, bitno je istaknuti da bi provjera prihoda (*means-test*) nestala ili bila iznimno rijetka. Kako bi svaki član obitelji imao pravo na temeljni dohodak, ukinuta bi bila obveza obitelji da pomaže svoga člana.

U dosadašnjim su raspravama iznesene brojne kritičke primjedbe na račun temeljnog dohotka. U njima su navedene dobre, ali i slabe strane ovog koncepta. Kada je riječ o njegovim prednostima, T. Walter ističe da temeljni

dohodak može: spriječiti siromaštvo u začetku, eliminirati "zamke" siromaštva i nezaposlenosti, potaknuti poduzetnost među slabije plaćenim radnicima, dati ženama i ovisnim članovima društva više autonomije, pružiti pojedincima mogućnost da biraju između plaćenog i neplaćenog rada te stvoriti manje podijeljeno društvo (Walter, 1989.:8). Osim toga, pobornici temeljnog dohotka ističu da bi se time uveo jednostavan, racionalan i jeftin sustav upravljanja naknadama, nestalo bi provjere prihoda (kao i s njom vezane stigmatizacije i ponižavanja), stvarno nezaposleni bi bili zamijenjeni "dobrovoljno nezaposlenima". Tvrdi se da bi temeljni dohodak čak povećao količinu neplaćenog rada. Ovdje se polazi od nalaza klasične studije R. Pahla (1984.). Rezultati te studije se mogu svesti na sljedeće: ako kućanstvo želi biti učinkovito, mora imati kapitalne investicije; ona kućanstva koja nemaju dohotka ili imaju nedostatan dohodak, imat će i manje neplaćenog rada.

Neki ukazuju na pozitivne učinke temeljnog dohotka, posebno kada se radi o ženama i ovisnim članovima društva. Kako bi temeljni dohodak bio usmjeren na pojedinca, izbjegli bi se oni slučajevi siromaštva koji su rezultat nejednake distribucije dohotka unutar kućanstva (tj. da postoje siromašni u bogatim kućanstvima). Time bi se status ekonomski ovisnih poboljšao u očima društva i obitelji (npr. često se pokazuje kako stariji ljudi žele da ih njihova djeca vole, ali ne žele biti ovisni o njima). Pored toga se tvrdi da mi ulazimo u postindustrijsko doba, u kojem će tehnološki razvoj i rast produktivnosti gotovo potisnuti zaposlenja s punim radnim vremenom, kakva smo poznavali dosada. Ako je društveni status u predindustrijskom društvu primarno proizlazio iz vlasništva nad zemljištem, u industrijskom iz plaće, onda će u postindustrijskom, tvrde određeni autori, proizlaziti iz temeljnog dohotka.

Međutim, uočeno je da bi uvođenje temeljnog dohotka moglo stvoriti niz problema. Ako bi razina temeljnog dohotka bila niska, to bi dovelo do pogoršanja životnog standarda mnogih korisnika, a ako bi bila visoka, došlo bi do velikog povećanja socijalnih troškova i poreznih opterećenja. Predlaže se da on po svojoj visini bude između minimalne plaće i linije siromaštva. Osobe s posebnim potrebama ne bi mogle dobiti odgovarajući tretman, posebno u slučaju kada bi sustav bio visoko standardizirani

ran (a to se često želi postići zbog jednostavnosti upravljanja). Nema ni potpune suglasnosti oko toga koja bi jedinica dobivala temeljni dohodak: pojedinac ili obitelj. No, važno je istaknuti kako mnogi sumnjaju da je uopće moguće ostvariti temeljni dohodak u neposrednoj budućnosti.

Možda se najznačajniji prigovor temeljnom dohotku sastoji u tome da bi on prouzročio rast izdataka, povišenje ionako visokih poreza, razvoj neformalne ekonomije te smanjenje radne motivacije, odnosno smanjenje sklonosti prema plaćenom radu. Ima i onih koji misle suprotno: da bi određena varijanta temeljnog dohotka mogla predstavljati sredstvo prevladavanja masovne nezaposlenosti (reducirao bi se broj nezaposlenih, jer bi ostali samo "stvarno nezaposleni") (vidi Hanesch, 1997.; Standing, 1997.). Walter (1989.) smatra da bi porezni prihodi ostali stabilni u zemljama s visokom nezaposlenošću (većina europskih zemalja), jer bi napuštene poslove preuzeli nezaposleni. No, veći je broj onih koji misle da bi temeljni dohodak prouzrokovao značajne poremećaje na tržištu rada. S obzirom da nemamo direktnih dokaza o tome kako bi se ljudi ponašali, kada bi se uveo temeljni dohodak (dosada nije uveden ni u jednoj zemlji), možemo samo navesti iskustva iz eksperimenata s negativnim porezom na dohodak, koji su provedeni 70-ih godina u SAD, a trajali su tri i pet godina. Rezultati su pokazali da se smanjila participacija u plaćenom radu, i to više nego što su zagovornici negativnog poreza željeli, a manje nego što su protivnici očekivali. Većinu onih koji su se opredjeljivali za neplaćeni rad činile su udane žene. Do sličnog su rezultata došle i neke europske studije o utjecaju temeljnog dohotka na ponudu rada. Prema jednom predviđanju, uvođenje punog temeljnog dohotka u Belgiji u početku bi smanjilo ponudu rada za oko 12%, dok bi se kasnije to svelo na 1.5–2% godišnje (prema Walter, 1989.:54). Dakle, iz ovih bi se nepotpunih iskustava moglo zaključiti da bi temeljni dohodak uzrokovao smanjenje ponude rada, ali ne toliko koliko su neki očekivali.

S pravom se naglašava kako bi temeljni dohodak mogao povećati rizike isključivanja za društvene grupe koje su slabije i ranjivije na tržištu rada. Stvorila bi se grupa stalno nezaposlenih koji bi, protiv svoje volje, bili svedeni na puke primatelje temeljnog dohotka. Oni bi,

vjerojatno, izgubili kontakt s tržištem rada, postajali bi sve siromašniji i imali bi velikih poteškoća da se ponovo vrate na tržište rada, jer ne bi dobivali pomoć radi integriranja u društvo. Kako navodi Hansen: "Oni će dobivati novce kako bi se držali po strani i ne stvarali nevolje" (Hansen, 1997.:24).

Kakve su reakcije pojedinih zemalja i javnosti na ideju temeljnog dohotka? Mali broj zemalja je uopće zainteresiran za ideju temeljnog dohotka (posebno su malo zainteresirane one zemlje koje imaju relativno izdašne socijalne transfere, kao što su skandinavske). Dosada se najviše o temeljnom dohotku raspravljalo u Njemačkoj, Danskoj i Nizozemskoj. Ova koncepcija privlači izuzetno malo pažnje u javnosti, koja je slabo uključena u ove rasprave. Međutim, neka su ispitivanja javnog mnijenja pokazala da je javnost naklonjena rješeljivim tipa temeljnog dohotka. Tako se u jednom istraživanju, provedenom 1996. u Finskoj (prema Heikkilä, 1997.:27), tražilo od građana da izaberu jedan od triju ponuđenih modela socijalne sigurnosti: prvi je bio baziran na provjeri prihoda (naknade samo za ugrožene), drugi je uključivao zahtjev da država štiti sve građane, bez obzira na dohodak (neka vrsta temeljnog dohotka plus privatno osiguranje), dok je treći utemeljen na socijalnom osiguranju (jednake naknade onima koji ne rade, a različite onima koji rade, sukladno dohotku i zaradama). Gotovo polovica ispitanika (47%) je dala prednost drugom rješenju, koje znači temeljnu sigurnost za sve.

6.2. Parcijalna reforma socijalne pomoći – novi minimalni dohodak

Dok je prijedlog radikalne reforme polazio od toga da je povećanje broja korisnika i socijalnih izdataka posljedica, prije svega, nedostataka koji se nalaze u samom sustavu socijalne pomoći, prijedlog parcijalne reforme, također, uočava određene slabosti današnjih sustava pomoći, ali glavne uzročnike "krize" ovog sustava vidi u izmijenjenoj ekonomskoj i socijalnoj strukturi društva te u dominaciji neoliberalne orijentacije u ekonomskoj i u socijalnoj politici. Dakle, parcijalni pristup odbacuje radikalne rezove i zalaže se za reformsku postupnost. Parcijalnu reformu socijalne pomoći u većoj mjeri podržavaju sindikati, određeni znanstveni krugovi, volonterske organizacije i socijalističke stranke.

Reformrska je strategija u okviru parcijalnog pristupa usmjerena na dva glavna cilja: olakšati pristup tržištu zapošljavanja te uvesti novi program minimalnog dohotka. Bez ostvarenja prvog cilja teško će se ostvariti priželjkivano smanjenje korisnika i izdataka socijalne pomoći. Potrebne su mjere koje će dati više šansi nezaposlenim pojedincima da pronađu adekvatan posao. Međutim, potrebno je razvijati takvu strukturu zapošljavanja u kojoj će obavljanje plaćenoga rada biti izvorom zarade, dostatne da se pokriju životni troškovi. To je preduvjet da bi se smanjilo siromaštvo koje je vezano s tržištem rada, odnosno da bi se reducirao broj siromašnih koji rade. Osim toga, iskustva različitih zemalja govore da su nužne tješnje veze između programa socijalne pomoći i programa zapošljavanja (Šućur, 1997.).

S druge strane, parcijalna reforma socijalne pomoći zahtijeva odgovarajuće promjene u postojećem sustavu socijalne sigurnosti, a one bi uključivale podizanje visine dječjih, obiteljskih i stambenih naknada te uvođenje takvog minimalnog dohotka koji bi jamčio održanje prihvatljivog životnog standarda. Zagovornici parcijalnog pristupa smatraju da su postojeći programi minimalnog dohotka nedostatni i neadekvatni. Stoga se predlaže novi minimalni dohodak koji bi i dalje, kao i socijalna pomoć, počivao na provjeri prihoda, ali bi trebao pojedince "opskrbiti" s dovoljnom količinom resursa. U odnosu na postojeće programe opće pomoći, novi bi minimalni dohodak bio više standardiziran s obzirom na strukturu naknada i provedbu *means-testa*. Načelo subsidiarnosti bi bilo svedeno na obiteljsku jedinicu, tj. na supružnike te roditelje i djecu. I dalje bi za nezaposlene korisnike pomoći ostala obveza participacije na tržištu rada (podvrgavanje *work-testu*). Ostvarenje novog programa minimalnog dohotka pretpostavlja da u njegovu financiranju glavnu ulogu ima nacionalna razina vlasti.

Ovakav se koncept minimalnog dohotka može ostvariti na različite načine. Hanesch (1997.) smatra da je moguće izdvojiti dvije glavne varijante realizacije novoga minimalnog dohotka. Prema prvoj bi se minimalni dohodak integrirao u sustav socijalnog osiguranja, i to prvenstveno u sektor mirovinskog osiguranja i sektor osiguranja od nezaposlenosti. Prednost je ove varijante u tome što bi se zajednički rizici štitili kroz jedan podsustav soci-

jalne sigurnosti, koji bi istovremeno davao naknade iz osiguranja i minimalni dohodak u slučaju potrebe. U drugoj varijanti bi se zasebni minimalni dohodak financirao iz poreza; on bi zamijenio program opće pomoći i osiguravao naknade bazirane na provjeri prihoda svima koji ih trebaju.

Neke kritičke primjedbe, upućene temeljnom dohotku, isto se tako mogu uputiti i novom minimalnom dohotku (ovdje mislimo na financijsko-troškovni vid). No, koncepcija temeljnog dohotka ima dalekosežnije namjere: utjecati na ukupne financijske izdatke i situaciju na tržištu rada. Namjere novoga minimalnog dohotka su skromnije: njime se želi prvenstveno poboljšati materijalni i društveni položaj siromašnih. Međutim, ostvarenje i ove namjere zahtijeva povećavanje razine naknada socijalne pomoći i olakšavanje pristupa minimalnom dohotku. To znači da i izloženi prijedlog parcijalne reforme socijalne pomoći iziskuje veća financijska sredstva, mada bi količina tih sredstava bila, vjerojatno, manja od one koju zahtijeva temeljni dohodak. Šanse da se provede radikalna ili parcijalna reforma socijalne pomoći su relativno male, ako se ima na umu sadašnja financijska i politička situacija te, kako neki kažu, "zadivljujuća suvremena hegemonija neoliberalizma".

7. Zaključak

Mogli bismo reći da sustav socijalne sigurnosti svoje začetak ima u sustavu socijalne pomoći. Prije nešto više od stoljeća, jedino su siromašni mogli dobiti novčane naknade. U tom smislu socijalna pomoć (ili, prije, pomoć za siromašne) predstavlja najraniji oblik socijalnog interveniranja. Opći trend u socijalnoj sigurnosti 20. stoljeća bi se mogao opisati kao zamjena starih oblika socijalne pomoći socijalnim osiguranjem, odnosno univerzalnim naknadama. Opći razvoj socijalne sigurnosti obilježen je širenjem socijalnog osiguranja i reduciranjem socijalne pomoći. Međutim, u nekim se zemljama od početka 80-ih zbiva obrnuti trend: socijalno osiguranje postaje sve "propusnije", tako da mnogi završavaju u sustavu pomoći.

Moderna socijalna pomoć je sastavni dio socijalne države, za razliku od pomoći za siromašne koja je bila dostupna ograničenom broju ljudi (tražitelji pomoći su morali čekati dok se ne osiguraju potrebni resursi). Ovu su po-

moć većinom primali stariji ljudi, koji su često živjeli u institucijama; pomoć se dobivala kroz duže razdoblje i činila je značajan dio prihoda korisnika. Moderni sustav socijalne pomoći je otvoren za sve koji ispunjavaju uvjete (nikoga se ne može odbiti zato što nema dovoljno resursa). Korisnici socijalne pomoći su uglavnom mladi, koji obično ne žive u institucijama. Pomoć se prima najčešće u kraćem razdoblju i ne čini veći dio prihoda korisnika. S obzirom da su razvijeni drugi socijalni programi, izdaci socijalne pomoći su marginalni u odnosu na ukupne socijalne izdatke (uz neke iznimke).

U većini zapadnoeuropskih zemalja je vidljiv trend povećanja socijalnih izdataka, namijenjenih socijalnoj pomoći, kao i njenih korisnika. Zašto se to dogodilo, o tome postoje dva temeljna objašnjenja. S jedne strane se navode "unutarnji" čimbenici, odnosno nedostatnost unutar samog sustava socijalne pomoći kao uzročnici sadašnje ekspanzije socijalne pomoći. U ovom pogledu se najčešće spominju: previsoke naknade, nedostatak radne motivacije i premala razlika između razine socijalne pomoći i prihoda slabo plaćenih radnika. S druge strane, smatra se kako brzi rast broja korisnika pomoći nije uvjetovan nedostacima socijalnog sustava, već "vanjskim" faktorima, koji su značajno promijenili funkciju socijalne pomoći. Pod ovim "vanjskim" faktorima misli se na socijalnoekonomske promjene koje su izazvale masovnu nezaposlenost i širenje siromaštva, ali i na liberalne modele socijalne sigurnosti, koji su ograničili pristup određenim socijalnim programima. Nesumljivo je ova druga skupina faktora odgovorna za širenje socijalne pomoći. To potvrđuje i činjenica kako dosadašnje reforme, usmjerene više na unutrašnje čimbenike, nisu zaustavile spomenuti trend.

Pojedine grupacije zapadnoeuropskih zemalja su u svojim reformskim zahtjevima usredotočene na neke zajedničke probleme socijalne pomoći. Velika Britanija i Irska diskutiraju o troškovima pomoći, radnoj demotivaciji, prijeverama i ciljanosti. Behavioristički vidovi siromaštva i socijalne ovisnosti su također predmet rasprava u Velikoj Britaniji (iako manje nego u SAD). No, problemi troškova, inicijativnosti i prijevera su aktualni i u drugim zemljama, gdje se povećao broj korisnika pomoći zbog nezaposlenosti (Njemačka, Francuska, Nizozemska, Švedska i druge). U Njemačkoj i Austriji je aktualan problem prebacivanja ne-

kih programa iz socijalne pomoći u socijalno osiguranje (skrb za starije nemoćne osobe). U skandinavskim zemljama je značajno pitanje oko buduće uloge socijalnog rada (ograničavanje lokalne autonomije prilikom pružanja pomoći).

Dosada su zapadnoeuropske zemlje nastojale djelomice reformirati svoje sustave pomoći, ali prihvaćajući prvenstveno neoliberalni pristup. Cilj je tih reformi smanjenje broja korisnika i socijalnih izdataka. Osim toga, učinjeni su u nekim zemljama značajni napori da se potakne radna inicijativnost, i to putem *workfare*-programa i pretvaranja socijalne pomoći iz unilateralnog u bilateralni transfer. Iza dobrog dijela ovih reformskih napora stoji krilatica "rad umjesto pomoći".

Vođe se, isto tako, rasprave o budućim pravcima reforme socijalne pomoći. Na jednoj strani su oni koji zagovaraju radikalnu reformu ili, drugim riječima, ukidanje programa pomoći kroz njihovo uključivanje u porezne ili druge sustave. Na drugoj su strani oni koji se zalažu za parcijalnu reformu, koja bi poboljšala status korisnika. Mogli bismo kazati da ekonomski razvoj i širenje socijalnog osiguranja u zapadnoeuropskim državama neće, barem u dogleđnoj budućnosti, učiniti programe socijalne pomoći suvišnim. Naprotiv, širenje siromaštva i nezaposlenosti, te rast socijalnih izdataka, upravo potiču zanimanje za selektivne oblike dohodovne politike.

Iz analize modela socijalne pomoći proizlazi da se socijalna pomoć, u određenoj mjeri, razvijala samostalno i da ima neke svoje zako-

nitosti. To znači da se subrežimi socijalne pomoći razlikuju od režima socijalne države i da ne koincidiraju s Esping-Andersenovim režimima socijalne sigurnosti. Lødemel (1997.) nalazi da su Titmussovi modeli korisniji kada se opisuju razlike među sustavima pomoći, a manje korisni pri osvjetljavanju razlika u razvoju socijalnog osiguranja. Isti autor govori o "socijalnom paradoksu", polazeći od toga da u sustavu socijalne sigurnosti mogu koegzistirati institucionalni i rezidualni model. To je jasno pokazao na primjeru Velike Britanije i Norveške (Lødemel, 1997.). On navodi da je Velika Britanija u poslijeratnom razdoblju razvijala "rezidualizirani institucionalni model u socijalnom osiguranju" i "institucionalizirani rezidualni model u socijalnoj pomoći". Neki autori čak smatraju da dolazi do približavanja zemalja koje pripadaju različitim modelima zbog sličnog reagiranja na suvremene izazove (Kangas, 1994.) Ovo, donekle, govori o nedostacima Esping-Andersenovih i Titmussovih modela.

Na kraju, teško je u ovom trenutku predvidjeti što će se precizno događati sa socijalnom pomoći i koji će reformski prijedlozi biti usvojeni. Međutim, jedno je izvjesno. Polazeći od postavke da je u većini europskih zemalja na djelu implozija, a ne eksplozija socijalne zaštite, vrlo će teško proći svi oni prijedlozi reforme socijalne pomoći kojima je posljedica povećanje socijalnih troškova. Da bi neki prijedlog bio prihvaćen, on mora barem socijalne izdatke zadržati na istoj razini, ako ih ne može smanjiti.

LITERATURA

- Abrahamson, P. (1997.) Combating Poverty and Social Exclusion, in W. Beck, L. van der Maesen, A. Walker (eds.) *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, The Hague.
- Basic Information and Data on Social Assistance in Germany*, 1997., Otto Blum Institute for Social Research and Social Policy, Cologne.
- Becker, S. (1997.) *Responding to Poverty*, Longman, London and New York.
- Brückner, H. (1995.) Research on the Dynamics of Poverty in Germany, *Journal of European Social Policy* 4: 317-322.
- Caspar, L., McLanahan, S., Garfinkel, I. (1994.) The Gender-Poverty Gap: What We Can Learn from Other Countries, *American Sociological Review* 4: 594-605.
- Clausen, S.E. (1996.) A Classification of Social Assistance Recipients in Norway, *Scandinavian Journal of Social Welfare* 4: 208-213.
- Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L. (1995.) *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC*, Avebury, Aldershot.
- Duffy, K. (1998.) Opportunity and Risk: Trends of Social Exclusion in Europe, the report presented at the conference on "Human Dignity and Social Exclusion", May 18-20, Helsinki.
- Duncan, S. (1995.) Theorizing European Gender Systems, *Journal of European Social Policy* 4: 263-284.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., Whitleford, P. (1996.) *Social Assistance Schemes in*

- the OECD Countries, Vol. 1, Synthesis Report, University of York.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1997.) *Welfare States in Transition*, Sage Publication, London.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., Whiteford, P. (1997.) Social Assistance in OECD Countries, *Journal of European Social Policy* 1: 17–43.
- Gustafsson, B. (1993.) The Income Safety Net: Who Falls into It and Why?, *International Journal of Sociology* 2–3: 37–52.
- Hanesch, W. (1997.) Reform of Social Assistance and the Debate on Basic Income Schemes in Germany, in D. Jarré (ed.) *Basic Income Policies in Europe – Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*, German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt.
- Hansen, H. (1997.) Basic Income in Denmark, in D. Jarré (ed.) *Basic Income Policies in Europe – Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*, German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt.
- Heikkilä, M. (1997.) Basic Income or Guaranteed Minimum Income – Trends and Discussion in Finland, in D. Jarré (ed.) *Basic Income Policies in Europe – Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*, German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt.
- Jones, C. (1985.) *Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis*, Tavistock Publications, London.
- Jordan, B. (1996.) Efficiency, Justice and the Obligation of Citizenship: The Basic Income Approach, in J. Ferris, R. Page (eds.) *Social Policy in Transition*, Avebury, Aldershot.
- Kangas, O. (1994.) The Merging of Welfare State Models?, *Journal of European Social Policy* 2: 79–94.
- Leibfried, S. (1993.) Towards a European Welfare State, in C. Jones (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, London and New York.
- Lødemel, I. (1997.) *The Welfare Paradox*, Scandinavian University Press, Oslo.
- Lødemel, I. (1992.) *European Poverty Regimes*, paper presented at the International Research Conference on Poverty and Distribution, Oslo.
- O'Connor, J. (1996.) From Women in the Welfare State to Gendering Welfare States Regimes, *Current Sociology* 44 (2).
- Pahl, R. (1984.) *Divisions of Labour*, Backwell, Oxford.
- Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada – od mišosrda do socijalne države*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Reberioix, P.Y. (1997.) A Few Points on Basic Incomes in France, in D. Jarré (ed.) *Basic Income Policies in Europe – Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*, German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt.
- Room, G. (1990.) *New Poverty in the European Community*, Macmillan, London.
- Sainsbury, D. (1993.) Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefit: Income Maintenance Policies in the UK, the US, the Netherlands and Sweden, *Journal of Social Policy* 1: 69–98.
- Scott, J. (1994.) *Poverty & Wealth: Citizenship, Deprivation and Privilege*, Longman, London and New York.
- Sipos, S. (1997.) Social Assistance in Hungary, paper presented at "Human Development Week; Social Assistance and Targeting Panel; Decentralization of Public Services Panel", 26 March, Maryland University, Collage Park.
- Spicker, P. (1993.) *Poverty and Social Security*, Routledge, London and New York.
- Standing, G. (1997.) The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income Is Needed in Eastern Europe, *Social Research* 4: 1339–1379.
- Standing, G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi – priča o iskliznutim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, *Revija za socijalnu politiku* 1: 51–73.
- Steiner, H. (1997.) Minimum Income in Austria, in D. Jarré (ed.) *Basic Income Policies in Europe – Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*, German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt.
- Šućur, Z. (1997.) Tržišna transformacija, nezaposlenost i promjene u sustavima socijalne sigurnosti i socijalne pomoći u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3: 237–251.
- Tecklenburg, U. (1997.) Recent Trends in "Basic Income Policies" in Switzerland, in D. Jarré (ed.) *Basic Income Policies in Europe – Experiences, Trends, Visions, Options, Risks*, German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt.
- Trade Unions, Social Exclusion and Insecurity*, s.a., European Trade Union Confederation, Bruxelles.
- Walter, T. (1989.) *Basic Income: Freedom from Poverty, Freedom to Work*, Marion Boyars, London and New York.

*Summary**SOCIAL ASSISTANCE: HISTORY, CHARACTERISTICS AND MODELS**Zoran Šućur*

In his work, the author starts from the significant changes that have taken place in West-European social assistance. Interest in this segment of social security has increased among scientists and politicians. The author analyses the causes of the noticeable increase in the number of recipients and in the expenditure on social assistance in those countries. He gives the main features of social assistance and presents the development of the social assistance in West-European countries. Some empirical results show that West-European countries differ with regard to the numerous features of their social assistance and that its models do not necessarily correspond to regimes of welfare states. Within the social security systems of some countries, the opposing models may co-exist. Since the role of the social assistance has changed as a result of economic and social transformations, particular attention is given to future proposals for social assistance reform. The present reforms have not succeeded in substantially reducing either the number of recipients or the social expenditure allocated for social assistance benefits. As for the future of social assistance, a careful analysis of the proposals for "radical" and "partial" reform is given.