

Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć

*Vlado Puljiz**

UDK 304

35.071.6

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 10. 9. 2000.

Prihvaćeno: 25. 9. 2000.

U ovom prilogu raspravlja se o socijalnoj državi, a decentralizacija se ovdje shvaća kao jedan od načina njezine reforme. Posebnu pažnju posvećujemo načelu supsidijarnosti koje podrazumijeva decentralizaciju. Sustav socijalne pomoći pogodan je za primjenu decentralizacije, a njime se opširno bavimo u drugom dijelu priloga. Decentralizaciju smo, dakle, stavili u širi kontekst socijalne države i uži kontekst socijalne pomoći s ciljem boljeg razumijevanja njezine uloge i dosega.

Ključne riječi: socijalna država, decentralizacija, supsidijarnost, socijalna pomoć

Socijalna država i njezina aktualna kriza

(1) Socijalna se država najkraće može definirati kao država koja je na sebe preuzela jamstvo temeljnih egzistencijalnih uvjeta građana. Riječ je o fazi u razvoju države koja slijedi nakon države koja počiva na arbitrarnoj vlasti i pravne države koja prerasta u sustav radi zaštite ljudskih prava (Pusić, 1989.).¹

Put do socijalne države vodio je od arbitrarne, diskrecijske pomoći do obuhvatnih socijalnih prava koja su nastala u 20. stoljeću. Na Zapadu su se,

* Dr. sc. Vlado Puljiz, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

¹ O samoj terminologiji vezanoj uz socijalnu državu vidjeti u: V. Puljiz: Definicija i područja socijalne politike, u zborniku: V. Puljiz i suradnici: *Sustavi socijalne politike*. Izdanje Revije za socijalnu politiku, Zagreb, 2000.

prema shemi T. H. Marshala (1964.), socijalna prava razvila nakon građanskih i političkih. Jedna skupina analitičara glavni uzrok nastanka i razvoja socijalne države vidi u modernizaciji društva, odnosno u korjenitim promjenama u načinu proizvodnje i života u 20. stoljeću. Posljedice modernizacije brojni su socijalni problemi koji su doveli do sve većeg upletanja države i napuštanja položaja u kojem je ona bila svojevrsni noćni čuvar (Nighth Watchman State). Drugi, pak, zastupaju teoriju socijalne mobilizacije prema kojoj je socijalna država rezultat borbe siromašnih slojeva stanovništva, prije svega radnika, za poboljšanje socijalnog položaja. Naime, radni slojevi stanovništva u primarnoj raspodjeli dobara koja se obavlja na tržištu dobivaju razmjerno mali dio nacionalnog dohotka, pa organiziranim borbom nastoje ishoditi sekundarnu preraspodjelu dohotka koju obavlja država. Ima, također, interpretacija prema kojima je sama država, odnosno njezini predstavnici, shvatila potrebu preraspodjele dobara i intervenciju u korist siromašnijeg stanovništva, pa s tim ciljem utemeljila sustave socijalne sigurnosti. U prilog tome spominju se socijalne reforme koje su u nekim zemljama dolazile s vrha države, od državnika-reformatora. Tako je prve zakone o socijalnom osiguranju u Njemačkoj uveo autoritarni kancelar Otto von Bismarck osamdesetih godina prošlog stoljeća, a ima i drugih sličnih primjera.²

Dakle, u 20. stoljeću u zapadnim se zemljama razvila snažna socijalna država, koja preraspodjelom dohotka intervenira u egzistencijalne uvjete građana. Razvoju socijalne države poticaj su dala dva svjetska rata te velike gospodarske krize koje su u ovom stoljeću osiromašile ogromne mase ljudi. Čak su i SAD, zemlja koja se dugo opirala europskom socijalematizmu, jer su ga doživljavale kao opasnost za vrijednosne temelje američke civilizacije, kao što su individualna sloboda, privatno vlasništvo i poduzetništvo, Rooseveltovim reformama uspostavile sustav socijalne sigurnosti zaposlenih i pomoć socijalno ugroženim građanima.

Socijalna je država svoj procvat doživjela u prvim decenijama nakon Drugog svjetskog rata. U tom razdoblju uspostavljeni su sustavi socijalne sigurnosti koji su građanima jamčili potporu u prevladavanju socijalnih

² O determinantama razvoja socijalne države opširno smo pisali u: V. Puljiz, *Socijalne reforme Zapada*, Izdanje Revije za socijalnu politiku, Zagreb, 1997.

rizika kao što su bolest, invalidnost, starost, smrt hranitelja, nezaposlenost i siromaštvo. To razdoblje neki autori danas nazivaju "slavnih trideset godina" (Fourastié) ili "zlatnim dobom" socijalne države (Esping-Andersen).

Poslijeratna keynesijanska socijalna država uspješno je funkcionirala pod sljedećim pretpostavkama: (1) da u društvu prevladava dugoročni, plaćeni rad (life-long-wage-labor), (2) da se održava stabilan brojčani odnos između zaposlenih, umirovljenika i drugih nosilaca socijalnih primanja, (3) da nema dramatičnih promjena u odnosu rada i kapitala i (4) da se ostvaruju visoke stope gospodarskog rasta (Gretschmann, 1994.). Mi bismo tome kao uvjet dodali i postojanost društvene strukture i organizacije, odnosno opseg i prirodu socijalnih problema.

Međutim, od sredine sedamdesetih godina te su pretpostavke za funkcioniranje socijalne države postupno erodirale, pa je ona dospjela u duboku strukturalnu i koncepcijsku krizu. Za ocjenu aktualnog stanja socijalne države prikladno je spomenuti metaforu prema kojoj ona nalikuje na auto s velikim cilindrom čiji vlasnik nema dovoljno sredstava da kupi gorivo, da ga popravi i da za nj plati osiguranje.

Radi boljeg razumijevanja aktualnih reformi socijalne države, a unutar toga i same decentralizacije, korisno je upozoriti na osnovne promjene u strukturi ekonomije i društva koje su uzrokovale krizu klasične, keynesijanske socijalne države.

(2) Pri tome su važni demografski procesi, posebno starenje populacije. Prema podacima za zemlje OCDE-a broj stanovnika starijih od 65 godina udvostručio se između 1950. i 1990. godine, dok se ukupna populacija povećala samo 38%. U istom je razdoblju prosječno očekivano trajanje života prilikom rođenja na Zapadu poraslo za 7 godina i danas iznosi oko 75 godina (Prinz, 1997.). Sve brojnija stara populacija nameće vrlo visoke socijalne troškove koje države sve teže mogu plaćati.³

U istom razdoblju došlo je do osjetnog opadanja stopa fertiliteta, a to je dovelo do smanjenja udjela mladeg stanovništva. Nekadašnja dobna piramida

³ U Nizozemskoj su 1981. godine ukupni socijalni troškovi (socijalna sigurnost, obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalne usluge) za osobe u dobi 0-19 godina iznosili 6.530 guldena, u dobi 20-44 godine 3.440 guldena, u dobi 45-64 godine 7.100 guldena, u dobi 65-79 godina 15.660 guldena, a u dobi iznad 80 godina 25.380 guldena. M. Hill, *Social Policy*, Prentice Hall, Hvester Wheatsheaf, London. New York itd., 1996., str. 303.

stanovništva dobila je oblik zvrka, jer su najbrojnije postale srednje generacije. Godine 1965. opća stopa fertiliteta (broj rođene djece na jednu ženu u fertilnoj dobi) u zapadnoeuropskim zemljama kretala se između 2,5 i 3,2, a 1975. godine između 1,5 i 2,0 (Roussel, 1989.).⁴ Prema novijim podacima, opća stopa fertiliteta u Europskoj uniji iznosi 1,45, a najniža je 1994. godine bila u Italiji - 1,19 i u Španjolskoj 1,22 (Jouvenal, 1996.). Zbog starenja i smanjenog udjela radnih kontingenata stanovništva pogoršao se tzv. indeks ovisnosti (dependency ratio). To znači da sve malo-brojnije radne generacije moraju uzdržavati sve mnogobrojnije ovisne generacije. Ako se podsjetimo tvrdnje da je "... socijalna država specifična forma solidarnosti između onih koji rade i onih koji ne rade, a koja se može održati jedino ako ovi drugi nisu mnogo brojniji od onih prvih" (Hill, 1996.), jasno je da spomenuti demografski procesi ozbiljno ugrožavaju postojeće sustave socijalne sigurnosti i nameću potrebu njihove reforme.

Za funkcioniranje socijalne države važne su promjene u strukturi obitelji. Prije svega, smanjene su stope nupcijaliteta (stupanja u brak) i povećane stope divorcijaliteta (razvoda braka). U porastu je broj izvanbračne djece.⁵ Značajan je fenomen tzv. deinstitucionalizacije braka, što znači da je sve više izvanbračnih veza, konkubinata, kohabitacija, jednoroditeljskih i drugih atipičnih oblika obitelji. Promjene u suvremenoj obitelji L. Roussel jednostavno je definirao u rečenici: "Tako se ljudi sada manje i kasnije žene; razvode se više i ranije, imaju manje djece i rađaju ih u kasnijoj dobi; rjeđe se ponovno žene nakon razvoda" (Roussel, 1989.:81). Takva obitelj koja se javlja u novim, atipičnim oblicima uzrokuje povećane državne troškove. Većina zemalja razvila je programe pomoći jednoroditeljskim obiteljima s ovisnom djecom, jer se takve obitelji najčešće pojavljuju u kategoriji siromašnih kojima treba državna potpora. Zato se govori o tzv. juvenilizaciji siromaštva, što znači da je među siromašnima sve veći broj djece.

(3) Ipak su ekonomske i tehnološke promjene u najvećoj mjeri determinirale krizu socijalne države. Treba podsjetiti da su od sredine sedamdesetih godina značajno opale stope gospodarskog rasta i da je velika naftna

⁴ Prema proračunima demografa prosta reprodukcija stanovništva odvija se pri općoj stopi fertiliteta od 2,1.

⁵ Stopa divorcijaliteta u zapadnim je zemljama sredinom šezdesetih iznosila 10%, a osamdesetih 30%. Istovremeno, u tim se zemljama 1960. godine izvan braka rađalo 5,1%, a 1993. godine 21,8% djece (Eurostat, 1996.).

kriza dovela u pitanje funkcioniranje ukupne svjetske ekonomije. Kao posljedica pojavila se masovna nezaposlenost, koju je sa svoje strane povećala tehnološka revolucija. Naime, nove tehnologije uzrokovale su postupno potiskivanje ljudskog rada iz proizvodnje. Većina analitičara slaže se u ocjeni da politika pune uposlenosti, poznata iz poslijeratnog razdoblja, više nije moguća. "Postalo je, dakle, jasno da ne postoji trasirani put koji vodi ponovnoj uspostavi visoke razine zaposlenosti", piše u Zelenoj knjizi Europske unije (PSE, 1993.:17). U postfordističkoj eri proizvodnja se organizira na fleksibilniji način nego je to do tada bilo. Širi se sektor usluga, raste važnost znanja i informacija u propulzivnim sektorima proizvodnje, javlja se nesigurna zaposlenost (Penna, O'Brien, 1997.). Sve je više "rada na ugovor" (work-contract), samozapošljavanja (self-employment), djelomičnog rada (part-time), povremenog rada i sl. Uz to, svjedoci smo svojevrsne "dekolektivizacija" rada koja se s jedne strane manifestira kroz povećanu i nesigurnu zaposlenost, a s druge strane u procesu individualizacije rada. Apstraktni pojam rada, vezan uz opći radni status i uniformne kategorije, uzmiče pred personaliziranim, specifičnim radom i novim konceptima zaposlenosti.⁶ Sve je to imalo odraza na samu socijalnu sigurnost. Castel piše: "Veza između rada i socijalne zaštite je oslabila ili sve manje djeluje, budući da postoji masovna nezaposlenost; sve su više na djelu neizvjesni uvjeti rada; množe se različiti oblici ugovora o radu; sve su češći aranžmani u sivoj zoni između priznatog rada i ne-radnih aktivnosti, kao što je dodatni rad, razne vrste staža i rad u fiksiranim shemama". Castel posebno upozorava na fenomen tzv. prekarizacije rada (Castel, 1996.:620).

Na promjene u sferi rada i socijalne sigurnosti utječe sam proces globalizacije. Globalizacija potiskuje autarkične ekonomije država-nacija i nameće svjetske standarde u proizvodnji, organizaciji i zaposlenosti. To konkretno znači smanjivanje troškova proizvodnje, pogotovo socijalnih troškova, te fleksibilizaciju tržišta rada. Svjedoci smo prelaza od keynesijanske (KWS) na schumpeterijansku socijalnu državu (SWS), koja inzistira na potrebi ostvarenja uvjeta za akumulaciju kapitala, jačanju kompetitivnosti na svjetskom tržištu, a to znači fleksibilnost rada i stalnu inovativnost u

⁶ U Francuskoj je 1975. godine stabilna zaposlenost iznosila 75%, a sada čini 60% ukupne zaposlenosti (Castel, 1996.:646-647.). U SAD je pola novih radnih mjesta početkom 90-ih godina imalo atipični karakter. Godine 1992. dvije trećine radnih mjesta u privatnom sektoru svrstava se u kategoriju atipičnih (Mishra, 1999.:261.).

otvorenoj ekonomiji.⁷ U takvom tipu države socijalna se politika prilagođava dinamičnom tržištu, što znači da djeluje stalni pritisak na smanjenje socijalnih troškova. Najistaknutiji su primjer takve politike anglosaksonske zemlje, koje imaju niže troškove rada od kontinentalnih europskih zemalja, koje su manje sklone smanjivanju socijalnih prava. To neki autori, kao Esping-Andersen, smatraju uzrokom "eurosleroze", tj. nesposobnosti europskih zemalja da se adaptiraju na novu ekonomsku i socijalnu politiku liberalnog usmjerenja (Esping-Andersen, 1996.). Deregulaciju i smanjivanje socijalnih troškova posebno promoviraju MMF i Svjetska banka, međunarodne financijske institucije koje su pod snažnim američkim utjecajem. Takva se politika naročito preporučuje postsocijalističkim zemljama, koje trebaju zajmove za mukotrpnu postsocijalističku tranziciju.

(4) Kritike koncepta socijalne države, kakav je dominirao nakon Drugog svjetskog rata, dolaze kako s desne tako i s lijeve strane političkog spektra. Neoliberalni kritičari kao Hayek, Nozick i Friedmann zagovornici su tzv. "novih prava" (New Rights) koja znače manje upletanje države. S druge strane, lijevi teoretičar J. Habermas upozorava da su mehanizmi socijalne države kolonizirali društvo i "potrošili" značajan dio osobnih sloboda građana (Abrahamson, 1990.).

Nadalje, ima prigovora da u sekundarnoj distribuciji dohotka koju provodi socijalna država slabije prolaze ljudi iz nižih socijalnih slojeva kojima je pomoć najpotrebnija. Riječ je o tzv. efektu sv. Mateja prema kojem onaj koji ima, tome će se i dati, pa će imati još više. Drugim riječima, ako socijalne skupine konkuriraju za socijalna davanja, u pravilu pobjednici u tržišnoj, primarnoj distribuciji dobivaju više i u sekundarnoj distribuciji koju provodi država. Naime, uvjeti i postupci u sustavima socijalne sigurnosti u pravilu su prilagođeni srednjoj klasi, koja se pri ostvarenju socijalnih prava

⁷ O tom prelasku od jednog na drugi tip socijalne države napisali smo: "... masovna proizvodnja, stabilan gospodarski rast, snažne nacionalne države, puna uposlenost i kontinuirane radne karijere, kao i tradicionalna struktura obitelji s naglaskom na jednom zaposlenom hranitelju te klasični socijalni rizici, koji su obilježavali tzv. keynesijansku epohu u desetljećima nakon Drugog svjetskog rata, a na čijim su osnovama uspostavljeni sustavi socijalne sigurnosti u njihovim raznim varijantama, danas dolaze u pitanje. Umjesto toga se sve više govori o tzv. schumpeterijanskom socijalnom sustavu koji podrazumijeva smanjenu moć nacionalne države, socijalnu politiku koja je u službi rada, poduzetništva i inovativnosti što donosi 'individualizaciju socijalnoga'. Pretpostavka je da se tako stvaraju uvjeti za konkurentnost i prilagodljivost trendovima na međunarodnom tržištu". V. Puljiz: Globalizacija i socijalna država, u zborniku: Zrinčak, S. (ur.). *Globalizacija i socijalna država*, Izdanje Revije za socijalnu politiku, 1998., str. 17.

služi mrežama utjecaja i moći koje nemaju socijalno ugrožene skupine stanovništva (Deleeck, 1978.). U ponašanju korisnika sustava socijalne sigurnosti prisutan je problem tzv. moralnog hazarda. Naime, mnogi se ponašaju na način da se dovoljno ne čuvaju rizika od kojeg su osigurani, jer znaju da će gubitak biti nadoknađen i jer pretpostavljaju da se rizika ne čuvaju ni drugi korisnici. To je tipično ponašanje prilikom korištenja zajedničkih dobara (prokletstvo kolektivnoga!). Kao u teoriji igara, ljudi se ne ponašaju isključivo prema vlastitim normama, nego i prema akcijama koje očekuju od drugih. To se lako može potvrditi ponašanjem u okviru bilo kojeg osiguranja od nekog rizika, koje smanjuje odgovornost pojedinaca za trošenje zajedničkih fondova. Socijalna država tako postaje ogroman stroj za osiguranje i obeštećenje (Evald, 1985.).

Najozbiljnije su one kritike socijalne države koje upozoravaju da ona pospešuje raspad primarnih oblika solidarnosti (obitelj, susjedstvo, lokalna zajednica) i tako na sebe preuzima nemogući zadatak rješavanja sve većeg broja socijalnih problema koji se javljaju u društvu. Upozorava se da je u razvijenim zemljama, naročito onim snažnog liberalnog usmjerenja, razvoj masovnog društva te fordističke proizvodne strukture pratila socijalna atomizacija, odnosno slabljenje primarnih socijalnih grupa u kojima su ljudi zadovoljavali svoje osnovne potrebe. U takvim okolnostima usamljeni pojedinac (kao dio "usamljene gomile" D. Riesmanna) svoje potrebe uglavnom zadovoljava na tržištu, a kada u tome često ne uspijeva, obraća se državi. Cijeli sustav distribucije blagostanja postupno poprima bipolarna obilježja (tržište-država), što znači da je u njemu sve manje mjesta za intermedijarne oblike socijalnosti i uzajamne potpore. "Krizna socijalne države u velikoj je mjeri ekspanzivni izraz te rigidnosti. Oblici državne solidarnosti, razvoj servisa i kolektivnih institucija, nisu u stanju kompenzirati posljedice socijalne atomizacije. Hipersocijalizacija odozgo nije više u stanju odgovoriti na induciranu desocijalizaciju u bazi društva... U krajnjoj liniji, ako 'socijalno' nije ništa drugo do mreža autonomnih odvojenih individua, država će ih u potpunosti morati pokrivati. Ona će postati jedina moguća forma socijalne solidarnosti, jedini način izražavanja kolektivnog života.... Tako je socijalna država vezana uz rast individualizma: što se manje pojedinac oslanja na svoje bližnje, on se više mora obraćati državi kao moćnoj zaštitnici" (Rosanvallon, 1981.:115-116). U pitanju je, dakle,

radikalna kritika socijalne države, koja je, preuzimajući ulogu glavnog "proizvođača socijalnoga", nakon što je tržište potisnulo nekadašnje oblike solidarnosti, dospjela u nemoguću poziciju tutora društva i jedinog jamca socijalne kohezije. Socijalna se država pojavljuje kao Levijatan koji proždire socijetalne tvorevine nižih razina unutar kojih su ljudi živjeli u uzajamnosti i solidarnosti. Ogromni administrativni aparat, koji stvara socijalna država, vanjski je izraz njezina narastanja, birokratske tromosti i neosjetljivosti.⁸ Ima mišljenja da je kriza socijalne države sve manje vezana uz ekonomske faktore i da je u najvećoj mjeri izraz nemogućnosti države da na zadovoljavajući način odgovori na socijalne potrebe društva koje je u punoj preobrazbi. Socijalna država, ističe se, nije u stanju odgovoriti na izazov isključivanja iz društva velikog broja ljudi, odnosno na potrebe njihove socijalne integracije (Calvaruso, 1994.:60).

(5) Osnovni uzroci krize socijalne države u zapadnim zemljama mogu se primijeniti i na europske postsocijalističke zemlje. U tim je zemljama također došlo do dubokih demografskih promjena koje se bitno ne razlikuju od promjena u zapadnim zemljama. Nadalje, u gospodarskoj sferi prisutno je bilo negativno djelovanje socijalne države. Socijalna je politika poistovjećena s ekonomskom politikom te je bila obilježena snažnim državnim paternalizmom. Vladajuća nomenklatura dijelila je socijalne statuse, većinom prema kriteriju lojalnosti. Država je zapošljavala, umirovljavala, dodjeljivala stanove, socijalne naknade i usluge. Sustav socijalnih transfera bio je netransparentan, tj. potpuno je bio zamagljen odnos između davalaca i korisnika. To je pogodovalo uzdizanju države iznad društva i njezinoj posvemašnjoj kontroli nad građanima. Postojao je, doduše, prešutni dogovor između vladajuće elite i širokih slojeva stanovništva, prema kojem eliti pripada vlast, a narodu se jamči osnovna socijalna sigurnost. Individualne su slobode, dakle, bile žrtvovane radi sigurnosti i ostvarenja apstraktnog ideološkog projekta.

⁸ Takva kritika klasične socijalne države može se potkrijepiti njezinim djelovanjem u bivšim socijalističkim zemljama. Na Zapadu neki autori (npr. Iljič), upozoravaju na tzv. jatrogenetski efekt socijalnih programa, što znači da nastojeći riješiti problem, država samo povećava njegove razmjere. U SAD se npr. spominje da je program pomoći samohranim majkama s ovisnom djecom (AFDC) povećao broj jednoroditeljskih obitelji, jer je smanjio odgovornost oca za uzdržavanje obitelji. Slične kritike upućuju se raznim oblicima socijalne pomoći za koje se tvrdi da smanjuju motivaciju za rad.

U socijalizmu su, suprotno shemi T. H. Marshalla, socijalna prava bila razvijena prije građanskih i političkih prava. Socijalizam je u svojoj prvoj razvojnoj fazi relativno uspješno izveo modernizaciju zaostalih društava u Istočnoj Europi, ali nije uspio održati ekonomski rast u drugoj razvojnoj fazi, kada su upravo građanske i političke slobode, privatno vlasništvo, individualna inicijativa i privatno poduzetništvo postali nužna pretpostavka napretka. Neuspjeh na gospodarskom planu uzrokovao je pad standarda stanovništva i doveo u pitanje osnovno dostignuće socijalizma - socijalnu sigurnost. Budući da upravljačka elita nije uspjela osigurati akumulaciju i gospodarski rast, ona je na socijalnom planu izgubila legitimaciju za vladanje društvom. "Drugim riječima, kontrakt između vladajuće nomenklature na jednoj i širokih slojeva osiromašenog stanovništva na drugoj strani praktično je prestao djelovati, a kao posljedica toga socijalizam se kao vladajući sustav jednostavno unutar sebe urušio" (Puljiz, 1996.).

Nakon propasti socijalizma postsocijalističke su zemlje prošle bolno socijalno iskustvo. U njima su osjetno nazadovale gospodarske aktivnosti, pao je standard i raspao se sustav socijalne sigurnosti. Mnogi su građani bivših socijalističkih zemalja imali iluziju da će zapadne individualne slobode, životni standard i socijalnu sigurnost postići relativno brzo, gotovo samim činom preobrazbe političkog sustava. Međutim, tranzicija se pokazala dugim i mukotrpnim procesom koji podrazumijeva duboke promjene u politici, ekonomiji i društvu koje preko noći nije moguće izvesti. Tako je pad socijalizma donio "novu nesigurnost" (Deacon, 1992.). Činjenica je da se većina bivših socijalističkih zemalja, koja praktično nije poznavala nezaposlenost, nakon sloma socijalizma 1989. godine naglo suočila s masovnom nezaposlenošću. Slično se može reći za siromaštvo, za koje se smatralo da je isključivo kapitalistički fenomen. Razne socijalnozaštitne mjere, koje su postsocijalističke zemlje u početku poduzimale kako bi očuvale socijalnu sigurnost, slabo su uspijevale, jer su "sidra socijalne sigurnosti iskliznula, a mreže socijalne sigurnosti bile su pokidane" (Standing, 1998.). Ipak, treba reći da izražene težnje za povratkom na staro, bar u postsocijalističkim zemljama Srednje Europe, nije bilo. Te se zemlje postupno, uz dosta napora i žrtava, izvlače iz krize, tragajući za novim modelom socijalne sigurnosti imajući u vidu zapadna iskustva i razvojne projekcije.

Decentralizacija i načelo supsidijarnosti

(1) Kako dalje razvijati socijalnu državu, na koji način rješavati socijalne probleme i održati nužnu razinu solidarnosti i socijalne pravde u društvu izloženom dinamičkim promjenama? S tim u vezi pojavile su se mnoge ideje, a primjenjuju se i razna rješenja, koja se postupno kondenziraju u novo iskustvo.

Jedna strategija prilagodbe socijalne države sastoji se u redukciji socijalnih davanja i usluga. To se postiže ciljanošću (targeting) na skupine korisnika kao i drugim mjerama. Ta se strategija obično kombinira s raznim mjerama "workfare"-politike. Takav je pristup relativno uspješno primijenjen u SAD. Zaposlenost, posebno fleksibilna i atipična, porasla je, ali su istovremeno povećani rasponi plaća i socijalne nejednakosti. To je dovelo do širenja siromašne potklase (underclass), koja je izložena novim socijalnim rizicima, kao što su kriminalitet, narkomanija, terorizam, a koji također iziskuju velike državne troškove.⁹

Druga strategija preobrazbe socijalne države u znaku je privatizacije. Naime, država svoje obveze u socijalnoj sferi nastoji prenijeti na privatne organizacije, bilo da su one profitnog bilo neprofitnog karaktera. Nesporno je da su u socijalnom sektoru korisne i da državu odterećuju dobrovoljne organizacije, kojih je naročito velik broj u SAD, Velikoj Britaniji i Njemačkoj.¹⁰ O samoj privatizaciji socijalnih usluga iskustva nisu jednoznačna. Npr. u Švedskoj se pokazalo da privatizacija u zdravstvu povećava troškove upravljanja, a u nekim zemljama prilikom privatizacije pojavili su se i drugi problemi (Pijl, 1994.).

Treća strategija može se nazvati "stvaranjem zaposlenosti" (job creation), pri čemu glavnu ulogu preuzima država ili pak ona na to stimulativnim mjerama potiče privatni sektor. Tim su se pristupom u velikoj mjeri služile

⁹ Bill Jordan navodi podatak prema kojem u američkoj državi Kaliforniji izdaci za suzbijanje kriminaliteta nadmašuju izdatke za visoko obrazovanje. Ondje je više crnaca u zatvorima nego na sveučilištima. Ako se nastave trendovi iz proteklog desetljeća, prognozira Jordan, sredinom sljedećeg stoljeća svi stanovnici Kalifornije bit će ili zatvorenici ili njihovi čuvari. "Nova socijalna politika postaje politika prisile, pa pokušaji smanjenja troškova za socijalne usluge završavaju porastom izdataka za korekciju i kontrolu ponašanja" (Jordan, 1997.:183).

¹⁰ A. Giddens spominje brojne male grupe, najviše orijentirane na samopomoć, u SAD i Velikoj Britaniji, koje su osnova procvata civilnog društva (Giddens, 1999.). U Njemačkoj neprofitne organizacije daju više od polovine socijalnih usluga kroz socijalni rad (Becker, 1994.).

skandinavske zemlje, koje su, suočene s krizom socijalne države i pritiscima globalizacije, ustuknule i reducirale stvaranje radnih mjesta. Skandinavske su države radna mjesta uglavnom otvarale u javnom sektoru, koji se razvio i zbog velike zaposlenosti žena, kojima je trebala pomoć javnih servisa oko brige o djeci, skrbi o starima i slično. Radi se o skupoj strategiji, primjerenoj bogatom društvu i klasičnoj socijalnoj državi socijaldemokratskog tipa, koja je u posljednje vrijeme u velikim teškoćama.

Četvrta strategija u središtu ima decentralizaciju odnosno prijenos ovlasti s centralnih organa na niže političko-teritorijalne jedinice. Niže jedinice dobivaju veće ingerencije i odgovornosti u obavljanju socijalnih poslova. Decentralizaciju prati i preraspodjela sredstava u korist nižih teritorijalnih jedinica, bilo da preraspodjela ide od središnjih prema lokalnim fondovima bilo da sama lokalna tijela porezima prikupljaju novac. Nadalje, decentralizacija se obično povezuje s razvojem neprofitnog sektora i civilnog društva, kojima su manje teritorijalne zajednice prirodni ambijent djelovanja.

Ima i drugih scenarija razvoja socijalne države koji se nude na osnovi teoretskih istraživanja ili praktičnog iskustva pojedinih zemalja.¹¹

Pojednostavljeno, budućnost socijalne države svodi se s jedne strane na etatizaciju, a s druge na privatizaciju. Između ta dva ekstremna pola trasirat će se treći put koji je u velikoj mjeri obilježen decentralizacijom.

Socijalni etatizam u osnovi znači rješavanje socijalnih problema u okviru bipolarne strukture distribucije blagostanja tržište-država. Problem je, međutim, u tome što sve veća atomizacija društva nameće potrebu da se pronade neki smisao rastućoj državnoj redistribuciji socijalnog blagostanja. Postoji opasnost da novi porezi i doprinosi, odnosno sve veći socijalni troškovi, dovedu do svojevrstne blokade društva. Tako dolazimo do negativnih posljedica etatizma, kao što je siva ekonomija, rad na crno, neprihvatljive nejednakosti. Zbog toga se može reći da je socijalni etatizam kao alternativa praktično potrošen i da su ga odbacili sami socijaldemokrati, koji su bili njegovi najveći privrženici.

¹¹ M. Hill govori o pet scenarija od kojih prvi podrazumijeva održanje zaposlenosti, ali uz snižavanje plaća i socijalnih davanja, drugi se sastoji u generiranju visokih tehnologija, čega je posljedica niža zaposlenost i dualizacija društva, treći povećanu ovisnost pojedinca o obitelji, četvrti veću ovisnost o državi, a peti scenarij inzistira na većoj ulozi države u generiranju zaposlenosti (Hill, 1996.:312-313).

Privatizacija, kao glavna uzdanica liberalnog scenarija, podrazumijeva dominantnu ulogu tržišta odnosno bitno smanjenu ulogu države u redistribuciji nacionalnog bogatstva. Njezina negativna posljedica je socijalna regresija, sve veća potisnutost nižih društvenih slojeva i širenje socijalne patologije. Umjesto socijalne države potrebno je jačati represivni aparat nužan za kontrolu sve većeg broja asocijalnih elemenata (primjer SAD). Stoga postoji opasnost da država postupno izgubi legitimitet, posebno u marginalnim, osiromašenim dijelovima društva, koji razvijaju neku vrstu supkulture, u pravilu suprotstavljene središnjim društvenim vrijednostima.

(2) Preostaje "srednji put" koji pomaže da se izade iz dihotomije privatizacija-etatizacija, koja se, drugim riječima, svodi na formulu: kolektivni servisi = država = ne-tržište = jednakost, na jednoj, te: privatni servisi = tržište = profit = nejednakost na drugoj strani. Dominantno je mišljenje da budućnost socijalne države danas treba tražiti u vještoj kombinaciji različitih tržišnih i netržišnih elemenata. Rosanvallon piše: "Radi se o tome da se jednoznačna logika etatizacije zamijeni trostrukom dinamikom koja podrazumijeva socijalizaciju, decentralizaciju i autonomizaciju" (Rosanvallon, 1981.:111). Socijalizacija je drugi izraz za debirokratizaciju, odnosno racionalnije upravljanje velikim socijalnim servisima i kolektivnim akcijama. Od decentralizacije se očekuje da donese takvu reorganizaciju javnih usluga koja će omogućiti da one postanu bliže i dostupnije korisnicima. Autonomizacija podrazumijeva da lokalni kolektiviteti preuzmu više zadataka i odgovornosti u socijalnom i kulturnom sektoru. Autonomizacija, nadalje, znači prijenos ovlasti u području socijalnih usluga od države na nevladine subjekte. Tako redukcija socijalne države otvara mogućnost svojevrzne proizvodnje socijabiliteta na nižim razinama. "Radi se o tome da treba razviti dublje civilno društvo i prostore razmjene i solidarnosti koji se mogu smjestiti u njegov okvir, što znači odustajanje od eksteritorijalizacije i projekcije raspodjele blagostanja na samo dva pola: tržište i državu" (Rosanvallon, 1981.:115). Drugim riječima, redukcija državne socijalne intervencije, koja neće završiti socijalnom regresijom, treba omogućiti poticanje razvoja kolektivnih servisa koji će podržavati sami građani, odnosno javnih servisa koji će proizaći iz lokalne inicijative. To znači da treba razviti tzv. "welfare mix" u kojem će država imati manju ulogu, a u socijalnim akcijama veći je prostor za razne društvene skupine i organizacije.

U raspravi o decentralizaciji treba imati u vidu da je klasična socijalna država počivala na svojevrsnoj geografskoj indiferentnosti. Zagovornici decentralizacije i "welfare mix" inzistiraju na tome da se socijalna situacija pojedinca ili skupine ne može razumjeti neovisno o njihovom situiranju u lokalni socijalni kontekst. Na primjer, ista količina novčanih sredstava ne znači isto u selu, gdje obitelj ima mali vrt, voćnjak ili pak nešto stoke, i u gradu, gdje sve treba kupiti i gdje nema autokonzumne ekonomije. Prema tome, širenje civilnog društva i "lokalizacija socijalnoga" postaju nužne komponente nove socijalne akcije u društvu. Castel piše: "U takvoj konjunkturi, administrativne forme lokalnog socijalnog duboko su transformirane i povratak lokaliziranom kontraktu i tretmanu vraća se u znatnim razmjerima. To nije slučajno. Kontraktualizacija odražava, i istovremeno potiče, rekonpoziciju socijalne razmjene na sve više individualiziran način. Paralelno s time, lokalizacija socijalne intervencije ponovno otkriva odnos bliskosti između direktno zainteresiranih partnera koji je univerzalistička pravna regulacija bila izbrisala" (Castel, 1996.:762).

Decentralizacija i autonomizacija omogućuju uspostavu intermedijarne razine između pojedinca i države. Riječ je o svojevrsnoj reteritorijalizaciji socijalne akcije, kojom se otvara prostor za djelovanje neformalnih, malih susjedskih grupa, grupa centriranih oko jednog interesa, grupa samopomoći, akcija grupnog zastupanja (advocacy), formalnih organizacija koje imaju socijalne, kulturne i druge ciljeve na lokalnim, regionalnim, ali i na nacionalnim razinama. To, nadalje, podrazumijeva obnovu dobrovoljnog sektora. Male lokalne grupe mogu biti posebno korisne u svakodnevnoj pomoći ljudima i akcijama samopomoći. U zaključku studije o socijalnim problemima i načinu njihova rješavanja u europskim zemljama M. Pijl piše da se stječe "... dojam o dubokoj struji lokalne energije ... koju često nismo pronašli" (Pijl, 1994.:93).

Ipak, ne treba gajiti iluziju da decentralizacija i lokalizacija socijalne politike donose samo pozitivne učinke. Postoji izražen strah da decentralizacija, pored toga što jača lokalne kolektivitete, osigurava ekološku ravnotežu i raznovrsnost zadovoljavanja ljudskih potreba, može dovesti do regionalnih nejednakosti, sukobljavanja, netolerancije. Ako je, dakle, socijalna država, s velikim sustavima socijalne sigurnosti, učinila netransparentnima socijalne transfere i pasivizirala pojedince i socijalne skupine,

radikalna lokalizacija, bez korektiva u solidarnosti i pravdi na razini cijelog društva, može donijeti nove probleme. Zbog toga proces decentralizacije treba provoditi paralelno s uspostavom mehanizama prevladavanja raznih konflikata. "Demokratski ideal ne sastoji se u negaciji ili brisanju konflikata pod neodrživim plaštom 'konsenzusa', nego ih čini produktivnim i konstruktivnim. Porast socijalne vidljivosti i razvoj demokracije idu paralelno u istom pravcu" (Rosanvallon, 1981.:127).

(3) U vezi s decentralizacijom posebno značenje dobiva rasprava o načelu supsidijarnosti. To načelo izražava potrebu da se političke i druge odluke ne donose na bilo kojoj višoj razini nego je to nužno. "Preciznije rečeno, riječ je o tome da treba uspostaviti decentraliziranu organizaciju odgovornosti, s ciljem da se nikada ne prenosi nadležnost na širu jedinicu kada se to može bolje realizirati u manjoj jedinici" (Spicker, 1991.:3-4).

Načelo supsidijarnosti stari je koncept, koji je najviše promovirala Katolička crkva. Prema njegovi tragovi sežu u 19. stoljeće, obično se kao njegova izvorna formulacija citira enciklika *Quadragesimo Anno* pape Pija XI. iz 1931. godine, koja glasi: "... pogrešno je oduzeti pojedincu i povjeriti široj zajednici ono što on kao privatna osoba poduzima ili pokušava ostvariti, a također je nepravedno i vrlo štetno remećenje pravnog reda obratiti se funkcijama i uslugama više društvene razine radi onog što mogu obaviti tijela niže društvene razine. Radi socijalnog pothvata bilo koje vrste, sukladno njegovoj istinskoj prirodi, treba pomagati članove socijalnih tijela, ali ih ne smijemo uništiti li apsorbirati." (Citirano prema Spicker, 1991.:4.)

Načelo supsidijarnosti moglo bi se tumačiti tako da je državna intervencija nepotrebna dokle god je u alternativnom obliku izvediva na nižoj društvenoj razini. Time se praktično afirmira načelo decentralizacije. No, supsidijarnost se može promatrati kao obrana individualne slobode i neovisnosti. Zapravo, načelo supsidijarnosti proizlazi iz organskog shvaćanja društva. "Čovjek je rođen u društvu, u obitelji, u narodu, i zbog puke činjenice svog postojanja, ima neizbježne obveze prema svojim bližnjima i pripadaju mu prava tog društva" (Clarke, 1975.:166). Supsidijarnost podrazumijeva hijerarhijsku solidarnost, a to znači da je "... glavni izvor solidarnosti ili uzajamne odgovornosti obitelj, potom, sekundarno, zajednica, i tako redom; samo na distancu postoji odgovornost države, međunarodne

zajednice i 'čovječanstva'" (Spicker, 1991.:5-6). Uostalom, brigu o ljudima s potrebama, kao što su bolesni, stari, hendikepirani, u najvećoj mjeri vodi obitelj, a država je u tome marginalna. Državna je pomoć u većini slučajeva djelotvorna ako ima potporu i sudioništvo primarnih socijalnih skupina, njihovo je djelovanje pretpostavka uspjeha državne akcije.

Neki autori upozoravaju da se načelo supsidijarnosti u većini slučajeva uzima samo u svom prvom, negativnom značenju, što znači da se, shodno okolnostima, priječi intervencija viših na nižim razinama društva. Međutim, potpuna interpretacija tog načela podrazumijeva obvezu višeg autoriteta da asistira pojedinim članovima socijalne zajednice. "Drugim riječima, supsidijarnost se ne odnosi samo na ideju intervencije, tj. suplementa (koji otuda proizlazi) zbog nesposobnosti ili manjkavosti nižih skupina, i samo ovisno o opsegu te nesposobnosti i manjkavosti, nego ona podrazumijeva nužnu potporu ili zaštitu, što znači suplementarnu akciju čim je vidljiva potreba da se ta akcija izvrši, a posebno ako se smatra da je ljudsko 'dostojanstvo' nedovoljno zaštićeno" (Ranjault, 1992.:49). Upravo potpora i zaštita čine temelj višeg autoriteta iz čega proizlaze njegove obveze prema ranjivim grupama ili pojedincima koji se ne mogu sami osigurati i dostojno živjeti.¹² Na taj se način razrješava kontradikcija između načela supsidijarnosti i solidarnosti. Drugim riječima, supsidijarnost pretpostavlja organizirano društvo koje se sastoji od koncentričnih, hijerarhijski poredanih socijalnih skupina. U takvom društvu treba ostvariti dinamičnu ravnotežu između slobode i autoriteta, između autonomije i pravičnosti.

Na princip supsidijarnosti pozivaju se pristaše različitih političkih orijentacija, od ljevice do desnice, pritom selektirajući ono što im u njemu najbolje odgovara. Konzervativci obično supsidijarnost nastoje primijeniti na obiteljsku politiku, dobrovoljni sektor te komunalnu brigu za rješavanje problema. Istodobno, oni su za jaku centralnu vlast, pa stoga odbijaju decentralizaciju i prijenos ovlasti na lokalna tijela. Liberali u načelu supsidijarnosti najviše preferiraju obranu individualne autonomije i poduzetništva,

¹² Ch. Millon-Delsol ovako definira negativni i pozitivni efekt supsidijarnosti: "Negativni aspekt: opći autoritet, a posebno država, ne trebaju priječiti pojedince ili socijalne skupine da vode svoje vlastite akcije, tj. da razvijaju koliko je to moguće svoje energije, svoju imaginaciju, svoja nastojanja, koje oni ostvaruju kako u općem tako i u zasebnom interesu; pozitivni aspekt: svaki autoritet ima misiju da inicira, podržava i, u krajnjem slučaju, ako treba, suplementira aktere koji su nedostatni" (Millon-Delsol, 1993.:7).

dok pripadnici lijeve struje u supsidijarnosti kao vrijednosti vide decentralizaciju, odnosno osnaživanje lokalnih organa vlasti. Kada je u pitanju nova koncepcija "trećeg puta", socijaldemokrati i stranke lijevog centra pokazuju sklonost širenju raznih oblika civilnog društva, a decentralizacija im služi kao pogodan instrument za ostvarenje tog cilja. Dakle, načelo supsidijarnosti ne treba uzeti kao imanentno konzervativno. Na njega se mogu pozvati ne samo oni koje ugrožava etatiistička koncepcija društva nego isto tako i slabiji u odnosu prema moćnijima (npr. regije u odnosu prema državi).

Bitno je, međutim, da se načelo supsidijarnosti ne uzima izclirano, samo za sebe, nego u kontekstu drugih načela kao što je solidarnost, jednakost i pravičnost. Tek se tako može uspostaviti dinamička ravnoteža koja je nužna za održanje i razvoj društva. Prema tome, supsidijarnost je kompatibilna pluralizmu socijetalnih vrijednosti. Primjena načela supsidijarnosti podrazumijeva, dakle, veliku kompleksnost. "Konačno, teško je pronaći apsolutni kriterij koji će dovesti do neprijepornih odluka koje se tiču nespособnosti i manjkavosti pojedinaca i skupina, a koji će jamčiti efikasnost suplementarne akcije od strane višeg autoriteta" (Ranjault, 1992.:50). Praktične politike u primjeni načela supsidijarnosti rezultat su tradicije, s jedne strane, te odnosa političkih i socijalnih snaga, s druge strane. Dakle, nema idealnog modela za primjenu supsidijarnosti, nego postoji traganje za rješenjima u konkretnim situacijama i ovisno o konstelaciji raznih socijalnih i političkih snaga.

Načelo supsidijarnosti danas je veoma popularno. Njegovoj su obnovi pridonijela tri velika događanja. U prvom redu riječ je o europskoj integraciji, kako ekonomskoj tako političkoj i socijalnoj. Poznato je, naime, da se načelo supsidijarnosti u Europskoj uniji primjenjuje u odnosima same Unije i država-članica, ali isto tako i unutar pojedinih članica u odnosu prema regijama i manjim teritorijalnim jedinicama. Nadalje, oživljavanju supsidijarnosti poticaj je dao pad socijalizma koji je to načelo negirao stigmatizirajući ga kao produkt zapadnog konzervativizma. Socijalizam se naslanjao na jakobinsku političku tradiciju, krajnje netolerantnu prema autonomnim, intermedijarnim instancijama između pojedinca i društva. Konačno, supsidijarnost je dobila na vrijednosti i zbog krize zapadne socijalne države, o čemu je prethodno bilo riječi.

Umjesto klasične socijalne države danas je sve više na cijeni "supsidijarna država", tj. država koja je dio svojih obliacija prebacila na niže razine i druge aktere u društvu. Zato se umjesto o "welfare state" sve više govori o "welfare society".

Sustavi socijalne pomoći

(1) Tri su načina kojima država građanima raspodjeljuje socijalnu dobrobit. Prvi mehanizam distribucije predstavlja socijalno osiguranje, koje je vezano uz zaposlenost i plaćanje doprinosa. Takvu vrstu socijalnog davanja možemo nazvati naknadom za uloženo (reward). U tu kategoriju spada većina mirovina, naknada za bolovanje, nezaposlenost, nesreću na poslu. Najveći dio socijalnih izdataka dolazi upravo iz sustava socijalnog osiguranja. Drugu vrstu državne distribucije čine univerzalna ili kontingentna davanja. Ona pripadaju definiranoj populaciji, a daju se bez dodatnih provjera i neovisno o statusu zaposlenosti. U pravilu je riječ o kompenzaciji za neko stanje te o prevenciji siromaštva ili pogoršanja socijalnog položaja (compensation/prevention). U tu kategoriju socijalnih davanja u pravilu spadaju dječji dodaci, univerzalne starosne mirovine, pomoć hendikepiranima i sl. U treću vrstu socijalnih davanja ubraja se javna pomoć, koja se dodjeljuje nakon provjere prihoda, resursa ili pak radnih sposobnosti (relief). Cilj je javne pomoći prevladavanje stanja socijalne ugroženosti, odnosno pomoć u zadovoljavanju osnovnih potreba. Pomoću tih mehanizama distribucije socijalnih usluga i davanja može se prosuđivati o tipu socijalne države, odnosno usmjerenosti socijalne politike u nekoj zemlji. Poznato je da je u kontinentalnim europskim zemljama razvijeno socijalno osiguranje (bismarckovski model), a dopunjava ga sustav socijalne pomoći. U anglosaksonske zemljama sustavi socijalnog osiguranja za zaposlene manje su obuhvatni, ali je uz njih raširena javna pomoć ugroženim skupinama stanovništva (liberalni model). U skandinavskim zemljama istaknuto mjesto ima prevencija i kompenzacija (socijaldemokratski model). Ovdje se znatno veća pažnja poklanja socijalnim uslugama nego socijalnoj pomoći, te kreiranju radnih mjesta radi prevencije siromaštva i isključenosti (Esping-Andersen, 1990.). Kriza socijalne države poremetila je neka temeljna obilježja tih triju modela socijalne politike (općenito se u dva druga desio

pomak prema liberalnom modelu!), ali su se razlike među njima ipak održale.

Javna pomoć siromašnima prvi je oblik socijalne intervencije. U srednjem vijeku ta je pomoć bila namijenjena prosjacima i skitnicama, a davali su je crkva, vladari i bogata vlastela (noblesse oblige!). S vremenom je raspodjelu javne pomoći na sebe preuzela država. Kao prekretnica uzima se britanski *Poor Law* iz 1601. godine, kojim je kraljica Elizabeta I. uvela državnu pomoć sirotinji. Temeljem tog zakona lokalne su vlasti prikupljale i dijelile pomoć, a istovremeno su uspostavile kontrolu nad skitnicama i prosjacima kao opasnim društvenim elementima (Puljiz, 1997.). Prvi mirovinski zakoni u Danskoj i Velikoj Britaniji krajem prošlog i početkom ovog stoljeća odnosili su se na siromašne stare ljude. Tako je došlo do transformacije diskrecijske javne pomoći u univerzalno socijalno pravo (Baldwin, 1990.:29). Kako kaže francuska maksima: *La justice d'aujourd'hui, c'est la charité d'hier* (Današnja pravda, to je jučerašnje milosrđe). "Socijalna država izražava ideju da se nesigurnost crkvene skrbi zamijeni sigurnošću državne zaštite" (Rosanvallon, 1981.:25).

Promjene u društvu, a posebno pojava nezaposlenosti, restrukturiranje rada, atipična zaposlenost te kriza socijalne sigurnosti, uzrokuju porast javne pomoći. Javna se pomoć obnavlja kao "individualizacija socijalnog". Obrat u opsegu i načinu korištenja socijalne pomoći zbilo se osamdesetih godina.¹³

Širenje sustava socijalne pomoći zabilježeno je devedesetih godina u postsocijalističkim zemljama. Svjetska banka i MMF tim zemljama preporučuju selektivne socijalne sigurnosne mreže (social safety nets). Zbog toga rastu tzv. ciljane socijalna davanja na osnovi imovinske provjere, a smanjuju se automatska socijalna prava.

Osnovna je podjela socijalne pomoći na novčana davanja (cash) i usluge (in kind, tied benefits). Novčana su davanja namijenjena za egzistencijalne potrebe socijalno ugroženih, a socijalne usluge nisu novčane i u pravilu su

¹³ Atkinson je pokazao da je udio javne pomoći u britanskim socijalnim troškovima počeo naglo opadati još prije Prvog svjetskog rata kada su uvedeni prvi mirovinski zakoni. U međuratnom razdoblju za javnu se pomoć trošilo oko četvrtina svih socijalnih izdataka, a 1949. godine jednu osmina. Porast udjela javne pomoći uz provjeru u Velikoj Britaniji ponovno počinje rasti nakon 1979. godine. Slični trendovi zabilježeni su i u drugim zemljama. Tako su u razdoblju 1980./92. izdaci za socijalnu pomoć u Velikoj Britaniji porasli 190%, u Francuskoj 196%, u Finskoj 438%, u Švedskoj 473%, a u Norveškoj 486% (Cough et al., 1997.:27).

vezane uz definiranu potrebu korisnika. Nadalje, razlikuje se socijalna pomoć namijenjena stanovnicima definirane imovinske kategorije od socijalne pomoći specifičnoj kategoriji korisnika, npr. za stare, nesposobne, hendikepirane. Socijalna se pomoć daje u četiri oblika: opća pomoć, kategorijalna pomoć, pomoć za stanovanje i ostale vezane pomoći (Gough et al., 1997.). U nekim je zemljama sustav socijalne pomoći vrlo diverzificiran. Npr. Francuska ima jednu opću pomoć, deset vrsta pomoći pojedinim skupinama građana (kategorijalna pomoć) te tri vrste stambene pomoći. SAD imaju dvije vrste opće socijalne pomoći, četiri vrste kategorijalne pomoći, dvije vrste stambene pomoći i pet vrsta "drugih vezanih pomoći". Švedska ima jedan oblik opće socijalne pomoći i dva oblika stambene pomoći. Itd. (Gough et al., 1997.:21-23).

Najviše korisnika socijalne pomoći imaju anglosaksonske zemlje. U tim je zemljama socijalna pomoć siromašnim građanima ključni instrument socijalne sigurnosti koji financira država. Prema podacima za 1992. godinu u Australiji je razne oblike socijalne pomoći dobivalo 17,8% svih stanovnika, u Kanadi 15,1%, u Irskoj 12,4%, u Novom Zelandu čak 25,0%, u Velikoj Britaniji 15,3% i u SAD 17,5%. S druge strane, u europskim zemljama udio populacije koja je primala neku vrstu socijalne pomoći iste se godine kretao od 6,8% u Njemačkoj i Švedskoj, 2,3% u Francuskoj i Švicarskoj, 2,1% u Portugalu te 0,7% u Grčkoj. Po izdacima za socijalnu pomoć također prednjače anglosaksonske zemlje. Na socijalnu je pomoć 1992. godine najviše potrošeno u Novom Zelandu - 13,0%, zatim u Australiji - 6,8%, Irskoj - 5,1%, Velikoj Britaniji - 4,1% i SAD - 3,7%. Najveće izdatke za socijalnu pomoć od kontinentalnih europskih zemalja imala je Italija - 3,3%, Nizozemska - 2,2% te Francuska i Njemačka po 2,0% DBP-a (Gough et al., 1997.:24-25).

Od socijalnih skupina socijalnu pomoć najviše primaju stari ljudi. Značajnu skupinu korisnika čine nesposobni za rad, zatim samohrani roditelji odnosno njihova djeca. Među korisnicima socijalne pomoći veći je broj žena nego muškaraca. Socijalna je država, dakle, izvršila svojevrsnu spolnu segregaciju. Muškarci su više orijentirani na tržište rada i socijalno osiguranje, dok su žene ovisnije o socijalnim davanjima, dakle i o socijalnoj pomoći koja se daje na osnovi provjere prihoda (means test). Npr. u Njemačkoj je među korisnicima socijalne pomoći 62% žena.

Sve više nezaposlenih javljaju se kao korisnici socijalne pomoći. Takvih je najviše bilo u anglosaksonskim zemljama, s iznimkom SAD. U posljednje vrijeme u europskim zemljama sve veći broj nezaposlenih dobiva socijalnu pomoć nakon gubitka naknade tijekom dugotrajne nezaposlenosti. U jednom našem radu o osiguranju nezaposlenih napisali smo: "Nezaposleni kojima je isteklo pravo na naknadu mogu dobiti druge oblike pomoći. U Njemačkoj takvi se osiguranici transferiraju na posebnu pomoć nezaposlenima. U Danskoj, Norveškoj i Velikoj Britaniji nezaposleni koji su izgubili naknadu mogu tražiti socijalnu pomoć uz provjeru prihoda. U Francuskoj nezaposleni, koji nisu ostvarili pravo na naknadu po osnovi osiguranja, imaju pravo na potporu tijekom godine dana kada primaju određenu svotu, nakon čega mogu prijeći u sustav socijalne pomoći ... Socijalna se pomoć u pravilu financira porezima, a daje se nakon provjere prihoda. Nadalje, može se reći da je visina socijalne pomoći općenito niža od davanja temeljem osiguranja." (Puljiz, 2000.:100.)

(2) Različito je upravljanje sustavom socijalne pomoći. U skandinavskim zemljama socijalna je pomoć marginalni dio sustava socijalne sigurnosti. Ona je pretežno u nadležnosti lokalnih organa, a dodjela pomoći podložna je diskrecijskoj ocjeni. Postoji nacionalno zakonodavstvo o socijalnoj pomoći, koje primjenjuju lokalne vlasti i socijalni radnici. Siromaštvo se ne percipira samo kao manjak prihoda, nego i kao oblik socijalne patologije. U kontinentalnoj Europi socijalno se osiguranje na osnovi zaposlenosti razlikuje od socijalne pomoći koja se financira porezima. Socijalna je pomoć zakonsko pravo a kod njezine dodjele mala je mogućnost diskrecijskog odlučivanja. U Velikoj je Britaniji socijalna pomoć nacionalno organizirana, tretira se kao dio sustava socijalne sigurnosti i na poseban je način financirana. Davanja su dobro definirana, širok je krug korisnika, a mala je mogućnost diskrecijskog odlučivanja. Socijalni radnici nisu uključeni u distribuciju socijalne pomoći, nego se pretežno bave posebnim socijalnim problemima na lokalnoj razini. U južноеuropskim zemljama značajnu ulogu u davanju socijalne pomoći ima crkva i karitativne organizacije, a pomoć se daje najugroženijim skupinama, kao što su stari i nesposobni. U SAD je sustav socijalne pomoći fragmentiran. Cilj je potpora skupinama siromašnih građana, kao što su oni koji nemaju zdravstveno osiguranje, ili pak siromašnim obiteljima s ovisnom djecom ili osobama s posebnim

potrebama. Mnogi u SAD-u kritiziraju sustav socijalne pomoći smatrajući ga odveć izdašnim, podložnim zloupotrebama, nepodesnim za ublažavanje siromaštva, a pogodnim za širenje ovisnosti građana o državi. S. Sipos smatra da u postsocijalističkim zemljama važnu ulogu u pomaganju siromašnih treba imati crkva, humanitarne i neprofitne organizacije. On posebno naglašava korisnost lokalnih inicijativa: "Lokalne inicijative, kao što su javni radovi i programi prehrane starijih i djece, mogu biti ključni u povećanju resursa socijalne potpore. Lokalne vlasti, karitativne organizacije i nevladine organizacije prikladnije su nego država u davanju nekih oblika socijalne pomoći. Oni su bliže problemima i mogu pronaći fleksibilnije odgovore nego centralna vlada. Postojanje raznih davatelja moglo bi pojedincu omogućiti da odabere odgovarajući oblik socijalne pomoći" (Sipos, 1994.:243).

Pregled načina upravljanja sustavima socijalne pomoći nalazimo kod Gougha i suradnika (1997.). U federalnim državama ovlasti u raspodjeli socijalne pomoći u različitom su stupnju decentralizirani. U SAD i Kanadi postoje velike varijacije socijalne pomoći između federalnih država. U Švicarskoj Konfederaciji odgovornost za socijalnu pomoć spuštena je na kantonalnu razinu ili pak na razinu tri tisuće komuna. U Australiji između federalnih država nema varijacija u socijalnoj pomoći, a i u Njemačkoj Länderi određuju socijalnu pomoć vrlo blizu nacionalne razine.

Kod unitarnih ili, bolje rečeno, nefederalnih država vidljiva je razlika u organizaciji između onih engleskog govornog područja i drugih. U anglosaksonskim zemljama postoji nacionalno zakonodavstvo i čvrst centralni okvir distribucije socijalne pomoći. S druge strane, u južnoeuropskim zemljama (izuzev Grčke), zatim u Švedskoj, Norveškoj, Islandu i Austriji, lokalni organi vlasti raspolažu sa znatnim nadležnostima u pogledu raspodjele socijalne pomoći. Finska ima nacionalnu shemu socijalne pomoći, ali ona znatno varira na lokalnoj razini. Švedska također ima nacionalno propisane skale socijalne pomoći, ali su u praksi velike varijacije na razini komuna. S druge strane, Norveška nema nacionalne skale, ali se primjena nacionalnih propisa razlikuje na lokalnoj, odnosno komunalnoj razini. U Španjolskoj regije određuju razinu socijalne pomoći, a u Italiji je bilo predviđeno, ali nije ostvareno, utvrđivanje nacionalnog okvira za socijalnu pomoć, pa stoga njezina visina i dalje osjetno varira od jednog do drugog kraja zemlje.

Austrijske provincije utvrđuju visinu socijalne pomoći, a vlasti u distriktima imaju diskrecijsku mogućnost da ih dalje diferenciraju.

Lodemel je (1992.) izradio četveročlanu tipologiju sustava socijalne pomoći služeći se dvama kriterijima: stupnjem centralizacije (decentralizacije) i ulogom socijalnih radnika. Na osnovi toga on razlikuje: (1) institucionalizirane, centralizirane sustave, odvojene od socijalnog rada (Velika Britanija), (2) diferencirane - kategorijalne sustave s općim režimom, kojim se lokalno upravlja, ali koji je također odijeljen od socijalnog rada (Njemačka, Austrija, Nizozemska i Belgija), (3) rezidualne - lokalne, u kojima je socijalna pomoć u sustavu socijalne sigurnosti marginalna, a naglašena je uloga socijalne kontrole (skandinavske zemlje) i (4) nepotpuno diferencirane - kategorijalne sustave za nemoćne osobe. Takve sustave nalazimo u romanskim, južnoeuropskim zemljama, a djelomično i u Francuskoj.

U dokumentu Vijeća Europe *The role of the local authorities in the field of local social services* (2000.) razlikuju se tri vrste uloga u području socijalnih usluga: (a) strateška i konceptualna uloga koja znači definiranje politike i programa, uspostavu zakonskih okvira, određivanje minimalnih standarda. U većini zemalja ta uloga isključivo pripada državi, u federativnim, decentraliziranim zemljama to je dijelom prepušteno federalnim jedinicama odnosno regijama. Federalna država u pogledu definicije i standarda socijalne zaštite ima ključnu ulogu u Belgiji. No neki standardi mogu biti određeni na regionalnoj odnosno lokalnoj razini. Ostvarivanje socijalnih prava također je regulirano na regionalnoj razini. U Švicarskoj minimalne standarde na području zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, socijalnog stanovanja i posredovanja rada određuju kantoni. Na federalnoj su razini delegirane ovlasti, pa kantonalno zakonodavstvo daje šira prava nego federalno. U Njemačkoj minimalne standarde određuje federalna država, ali Länderi mogu propisati dodatne socijalne usluge. U drugim decentraliziranim državama regionalne vlasti nemaju stratešku i konceptualnu ulogu. (b) Funkcionalna ili operativna uloga podrazumijeva implementaciju. To znači postavljanje socijalne infrastrukture, usvajanje pravila implementacije, identifikaciju posebnih potreba i očekivanja različitih skupina, planiranje akcija i upravljanje uslugama. Ta je uloga u pravilu namijenjena regionalnoj, a posebno lokalnoj razini. (c) Organizacijska ili strukturalna uloga uključuje koordinaciju i superviziju aktivnosti u području socijalnih

usluga, odnosno uspostavu tijela, mehanizama i procedura koje služe kao veza između drugih dviju uloga. Njezin je osnovni cilj ostvarenje propisane razine socijalne zaštite, efikasnosti i ekonomičnosti socijalnih usluga. Ta uloga u pravilu pripada državi, a ponekad, u potpunosti ili dijelom, širim teritorijalnim entitetima.

(3) Postsocijalističke su zemlje napravile ozbiljan pomak od marginalnih oblika socijalne pomoći prema širem, razrađenom sustavu. S jedne strane, socijalna je pomoć poslužila da se kompletira postojeći sustav socijalnog osiguranja i tako minimalnom zaštitom popune rupe u mrežama socijalne sigurnosti. S druge je strane širenje socijalne pomoći bilo posljedica nastojanja da se kontroliraju socijalni troškovi, što se postiže tako da se potpora daje onima kojima je najpotrebnija. Sipos o socijalnoj pomoći u tim zemljama piše: "Reforma socijalnog osiguranja vjerojatno će tijekom vremena smanjiti preraspodjelu u okviru sustava. Tako će se socijalna pomoć izdvojiti kao posebna briga za ranjive skupine. Izdvajanje financiranja i davanje naknada socijalne pomoći iz programa socijalnog osiguranja jako će poboljšati transparentnost obaju sustava. Takva promjena zahtijeva odgovarajuće formiranje fondova socijalne pomoći i razvoj učinkovitog alternativnog mehanizma distribucije" (Sipos, 1995.:156). U zemljama višegradске skupine provedene su reforme socijalne pomoći. U Češkoj je od 1995. godine na snazi nov zakon o socijalnoj pomoći kojem je intencija korisnika pomaknuti od pasivnog ka aktivnom statusu. U Mađarskoj je 1993. godine usvojen zakon kojim su lokalnim organima delegirane nove ovlasti. Cilj je da lokalne vlasti pronađu adekvatne odgovore na socijalne potrebe građana. U Poljskoj je provedena reforma kojom se dotadašnji sustav pomoći nastojao transformirati u sustav koji će se koncentrirati na ublažavanje siromaštva. U Slovačkoj se koristi kategorija socijalnog minimuma, koji se sastoji od dviju komponenata: (a) iznosa potrebnog za pokrivanje osnovnih potreba i (b) iznosa za pokrivanje osnovnih troškova domaćinstva s obzirom na njegovu veličinu (Cichon, 1995.).

Postsocijalističke zemlje suočene su s velikom nestašicom sredstava za socijalne namjene, dakle i za socijalnu pomoć. Zato nastoje pronaći racionalan model upravljanja ovlastima i financiranjem socijalne pomoći. Poznato je da lokalna vlast olako raspodjeljuje pomoć koja pritječe iz centralnih fondova. Ona nema motiva smanjiti potrošnju, nego, nastojeći

udovoljiti zahtjevima lokalnih korisnika, vrši jak pritisak na centralne fondove radi povećanja transfera. Drugačija je situacija kada se pomoć iz centralnih fondova dijeli posredstvom lokalnih ispostava centralne administracije. No tada se povećavaju administrativni troškovi, a uz to centralna administracija nije sposobna pomoć distribuirati na racionalan način.

Za suzbijanje nekontrolirane lokalne potrošnje uobičajeno se primjenjuju dvije metode: uvjetovani (matching grants) ili unaprijed određeni iznosi sredstava (block grants). U prvom slučaju lokalna vlast mora sama uložiti određena sredstva ako želi dodatno centralno financiranje. Problem se javlja kada lokalne vlasti nemaju sredstava, nego potpuno ovise o središnjim fondovima. Centralno određivanje opsega pomoći za lokalne namjene ima prednost zbog toga što se tako izbjegavaju pritisci za povećavanjem izdataka. Svako povećanje socijalnih troškova iznad određenog iznosa ide na teret lokalne vlasti, pa je ona prisiljena kontrolirati potrošnju. U ovom drugom slučaju centralna vlast mora raspolagati informacijama o socijalnoj situaciji i potrebama, jer tek potom može pravedno rasporediti sredstva lokalnim jedinicama. U postsocijalističkim zemljama s nekvalitetnim socijalnim statistikama i nedovoljnim iskustvom u upravljanju socijalnim službama dosta je teško raspodijeliti sredstva lokalnim jedinicama. Budući da se sada forsira redukcija socijalnih troškova, taj drugi pristup preporučuju stručnjaci Svjetske banke. "Ipak, određivanje opsega potpore je opcija kojoj se daje prednost, s posebnom pažnjom koju valja obratiti korištenju podataka na kojima je raspodjela zasnovana i na kojima su utemeljeni sustavi kvalitativne kontrole" (Sipos, 1995.:252).

Opće siromaštvo i oskudica sredstava za socijalne programe u postsocijalističkim zemljama upućuju na sve veće oslanjanje na humanitarne organizacije odnosno neprofitni sektor. Upravo te organizacije najviše suraduju s lokalnim organima. Rezultati jednog istraživanja u Mađarskoj pokazuju da lokalne vlasti nisu kadre upravljati socijalnim problemima, nego se obraćaju za pomoć neprofitnom sektoru. Zato je dvije trećine civilnih fondacija osnovano na poticaj lokalne vlasti. Lokalne vlasti "...zahvaljujući neprofitnim organizacijama u njihovom legalnom obliku dobivaju veću fleksibilnost, naročito u području financija, i otvaraju mogućnosti različitih socijalnih i tehničkih inovacija" (Straussman, Levai, ed., 1996.:21). U Mađarskoj većina lokalnih organa vlasti u socijalnoj sektoru želi proširiti i

ojačati veze s nevladinim organizacijama. Drugim riječima, decentralizacija u socijalnoj politici može imati pozitivne učinke ako se na taj način na rješavanju socijalnih problema uspiju mobilizirati civilni subjekti i resursi, prvenstveno nevladine organizacije kao posrednici između građana i države.

Sustav socijalne pomoći u Hrvatskoj i problemi decentralizacije

(1) Socijalni su problemi u središtu pažnje ukupne hrvatske javnosti, jer se nakon razdoblja ratnog solidarizma društvo diferenciralo i svatko pokušava objasniti svoju novu socijalnu poziciju. Sada je veliko nezadovoljstvo redistribucijom nacionalnog bogatstva tijekom pretvorbe i privatizacije bivšeg društvenog vlasništva.

Općenito govoreći, hrvatska socijalna politika danas se nalazi pod dva pritiska suprotnog predznaka. S jedne strane u ratu i tranziciji osiromašeni socijalni slojevi zahtijevaju državnu intervenciju i redistribuciju nacionalnog bogatstva radi poboljšanja svog socijalnog položaja koji doživljavaju nepravednim.¹⁴ S druge strane djeluje pritisak s ciljem smanjenja državnih socijalnih troškova, porasta akumulacije i investicija. To se argumentira globalizacijom, potrebom redukcije troškova rada, povećanjem međunarodne kompetitivnosti i približavanjem zapadnim integracijama. Glavni zagovornici smanjenja socijalnih troškova jesu vlasnici i poduzetnici, ali i međunarodne financijske institucije ključne za pribavljanje vanjske potpore razvoju hrvatskog gospodarstva, kao što je Svjetska banka i MMF. Najvidljiviji je utjecaj tih institucija na reformu mirovinskog i zdravstvenog sustava, najznačajnijih elemenata socijalne države, koji troše gotovo jednu četvrtinu hrvatskog DBP-a.

Za socijalnu pomoć, odnosno šire za socijalnu skrb u 1997. godini iz državnog je proračuna potrošeno 0,85%, a 1998. godine 1,05% DBP-a, što je relativno malen iznos. Međutim neki značajni socijalnozaštitni instituti bili su u drugim sustavima socijalne sigurnosti, prije svega u mirovinskom i

¹⁴ "Tako dolazi do moralnog vrednovanja posljedica socijalnog raslojavanja i povećanja pritiska na državu da djeluje kao arbitar u raspodjeli. Socijalna scena sada je uzburkana i zahtjevi za preraspodjelama nacionalnog dohotka prestižu jedan drugoga" (Puljiz, 1996.:28).

zdravstvenom sustavu, a određena sredstva koristila su se na lokalnoj razini. Osim toga, brojne kategorije ratnih stradalnika, prognanici, izbjeglice, povratnici, zasebno su tretirani i nisu ovdje obuhvaćeni. U novim prilikama, zbog reformi mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te smanjenih izdataka za nezaposlene, stradalnike rata, dio korisnika unutar tih sustava biva potisnut prema socijalnoj pomoći, kao posljednjoj socijalnozaštitnoj mjeri. Treba dodati da je primarna solidarnost, koja se osobito iskazala u doba rata, u mirnodopskim uvjetima oslabila. Osim toga, humanitarne organizacije, kako nacionalne tako i međunarodne, koje su se radi pomoći stradalnicima snažno aktivirale tijekom rata, znatno su reducirale svoje aktivnosti, jer im se smanjio dotok sredstava (Stubbs, Sertić, 1996.).

(2) Hrvatska je vlada, zbog teške socijalne situacije, paralelno sa sustavom zbrinjavanja prognanika i izbjeglica, 1993. godine usvojila Socijalni program. Taj je program bio paralelna socijalnozaštitna mjera s već postojećim sustavom socijalne pomoći. Socijalni je program sadržavao cijeli niz mjera pomoći najsiromašnijem stanovništvu. Glavninu sredstava za ostvarenje Programa davala je država. Međutim, važna je uloga bila namijenjena humanitarnim organizacijama, među kojima su bili Crveni križ i Caritas. Radi evidencije siromašnih korisnika te ravnomjerne raspodjele pomoći uvedene su tzv. socijalne iskaznice. Godine 1996. bilo je 106 tisuća obitelji nositelja socijalne iskaznice, u kojima je živjelo 236 tisuća ili oko 5% ukupne hrvatske populacije. Socijalni je program u ratnom vremenu odigrao ključnu ulogu u zbrinjavanju najsiromašnije hrvatske populacije. Pojedinačno pomoć nije bila obimna, ali su zato ugroženim građanima bili dostupni njezini razni oblici. Važno je, međutim, konstatirati da je Socijalni program bio strogo centraliziran i da su u njemu bile koordinirane državna i ne-državna pomoć.

Socijalni program ukinut je 1. siječnja 1998. kada je stupio na snagu nov Zakon o socijalnoj skrbi (usvojen 22. srpnja 1997.). U tom su zakonu neki prijašnji oblici socijalne skrbi, kao što su stalna i privremena novčana pomoć te naknada za socijalni minimum, zamijenjeni s pomoći za uzdržavanje. Nadalje, uvedena su dva nova prava: pravo na osobnu invalidninu i pravo na pomoć u podmirenju troškova stanovanja. Iz sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja u socijalnu skrb prebačeno je pravo na doplatu za tuđu njegu i pomoć. Visina socijalne pomoći utvrđuje se ovisno o prilikama

obitelji i njezinih članova, i to prema osnovici za ostvarivanje prava za uzdržavanje koju svake godine određuje Vlada. Ta osnovica sada iznosi 350 kuna mjesečno. Nije poznato na temelju kojih kriterija Vlada utvrđuje tu osnovicu, ali je ona niska i znatno ispod objektivnih potreba. Usporedbe radi Svjetska banka apsolutnu liniju siromaštva postavlja na 4,3 dolara dnevno za jednu osobu.

Važne su odredbe Zakona koje se odnose na raspodjelu nadležnosti između središnjih i lokalnih organa vlasti. Sredstva za socijalnu skrb određuju se u državnom proračunu i odatle distribuiraju centrima i drugim institucijama socijalne skrbi. No ta se sredstva mogu osigurati i na razini općina i gradova te Grada Zagreba (čl. 5., st. 2.). Štoviše, lokalne jedinice uprave i samouprave obvezuju se da najmanje 5% svojih ukupnih prihoda izdvajaju za potrebe socijalne skrbi, prvenstveno za troškove stanovanja (čl. 7., st. 1.). Nadalje, općine, gradovi i Grad Zagreb mogu osigurati dodatna sredstva za druga prava u većem opsegu nego što to osigurava država (čl. 7., st. 2.).¹⁵

Otvaraju se mogućnosti raznim organizacijama civilnog društva da obavljaju djelatnost socijalne skrbi, a istovremeno se potiču da dodatnim programima zadovoljavaju socijalne potrebe građana. Uz to, te organizacije mogu osnivati institucije socijalne skrbi te centre za pomoć i njegu u kući, ali za to trebaju imati prethodno odobrenje Ministarstva.

U Zakonu je istaknut i princip supsidijarnosti (čl. 4.), što znači da su građani obvezni "...da nastale teškoće rješavaju vlastitim snagama i uz pomoć obitelji, dakle vlastitim radom, imovinom i drugim sredstvima pridonose otklanjanju vlastite socijalne ugroženosti, kao i socijalne ugroženosti osoba koje su dužni uzdržavati" (Balaband, 1996.:339). Dakle, princip supsidijarnosti primjenjuje se na razini pojedinca i obitelji, ali ne i na razini lokalne zajednice, kako se on uobičajeno interpretira.

Što se tiče dodatnih programa na razini lokalnih zajednica, oni su iznimni i pojavili su se u razvijenijim gradskim sredinama, koje su uspjele ostvariti dodatna sredstva za socijalne namjene. Poznati su dodatni socijalni programi u Rijeci i Zagrebu.¹⁶ U okviru svog socijalnog programa Grad Zagreb

¹⁵ Manja sredstva (221 tisuću kuna u 1999. godini) ostvaruju same ustanove socijalne skrbi.

¹⁶ Prema podacima prikupljenim od centara za socijalnu skrb na razini jedinica lokalne samouprave, za socijalnu je skrb u 1999. godini utrošeno 911 milijuna kuna, od čega 800 milijuna samo u Zagrebu. To govori o značajnim mobiliziranim sredstvima u drugim lokalnim sredinama.

daje novčanu pomoć umirovljenicima s mirovinom manjom od 1.210 kuna, osigurava besplatnu prehranu socijalno ugroženima u dvjema pučkim kuhinjama, daje pomoć u naturi obiteljima s troje ili više djece, daje pomoć djeci u mliječnoj hrani, osigurava ljetovanje za siromašnu djecu u suradnji s Crvenim križem, osigurava smještaj beskućnicima u prenoćištu Grada Zagreba, određenom broju obitelji podmiruje troškove stanovanja, provodi zdravstvenu zaštitu neosiguranih osoba.¹⁷ Taj dodatni socijalni program Grada Zagreba namijenjen je socijalno najugroženijoj populaciji, a ostvaruje se zahvaljujući sredstvima prikupljenim porezima.

U Zakonu o socijalnoj skrbi posebno se izdvajaju humanitarne organizacije. Državne se institucije potiču na suradnju s nevladinim sektorom radi uspješnijeg rješavanja socijalnih problema. Već smo spomenuli da je opseg djelovanja humanitarnih organizacija u Hrvatskoj znatno smanjen u usporedbi s ratnim razdobljem. Ipak, različite oblike pomoći, izvan državnih centralnih izvora, od lokalne zajednice i raznih humanitarnih organizacija prima priličan broj korisnika.

Mnogo su manji učinci nevladinih organizacija u osnivanju i održavanju institucija socijalne skrbi. Nevladine su organizacije osnovale samo nekoliko domova socijalne skrbi. Caritas Riječke nadbiskupije osnovao je dom za starije i nemoćne osobe u Ogulinu (34 mjesta), Bio-Vita iz Preloga također je osnovala u Kotoribi dom za starije i nemoćne osobe (64 mjesta). Ustanova za zdravstvenu njegu i rehabilitaciju Dubravke Lekić osnovala je dom za starije i nemoćne osobe u Varaždinu (252 mjesta) s podružnicama u Pribiću (55 mjesta) i Jezerčici (146 mjesta). U Jezerčici je osnovan dom za skrb o djeci (106 mjesta). Prema tome, uz 109 državnih ustanova socijalne skrbi druge pravne osobe osnovale su četiri doma. Ipak je zapažen interes za osnivanje privatnih ustanova socijalne skrbi za najviše 20 korisnika, kao i zahtjevi fizičkih osoba za obavljanjem socijalne skrbi kao profesionalne djelatnosti. Zakon predviđa mogućnost koncesije (najma) ustanova socijalne skrbi privatnicima. Taj se institut malo koristi, mada se tako može ne samo diverzificirati nego i pojeftiniti socijalna skrb. Nadalje, otprije postoji mogućnost smještaja u udomiteljske obitelji djece i odraslih. Udomiteljskih je obitelji više od četiri tisuće, a broj im postupno raste.

¹⁷ Prikaz rada Odjela za socijalnu skrb Gradskog ureda za zdravstvo, rad i socijalnu skrb, Zagreb, 2000., rukopis.

Može se proširiti pomoć i njega u kući, što bi smanjilo pritisak za institucionalni smještaj, a korisnici bi ostali u svojoj sredini življenja. "To ukazuje na pozitivnost propisanih rješenja, te se očekuje povećanje opsega i kvalitete različitih usluga u socijalnoj skrbi, a ujedno i smanjenje potrebe izgradnje državnih ustanova, posebno domova za skrb o starijim i nemoćnim osobama" (Jurčević, 1999.:134). Treba imati na umu da su zakoni tek prvi uvjet za kvalitetnu preobrazbu sustava te da treba još mnogo učiniti kako bi ih slijedila kreativna praksa.

Materijalne oblike socijalne skrbi koje osigurava država u 1999. godini primalo je 3,2% stanovništva, a kada se u obzir uzmu još lokalni i humanitarni izvori, onda se raznim oblicima materijalne pomoći koristilo 6,1% stanovništva, što je povećanje u odnosu na 1998. godinu (Jurčević, 2000.:11). S druge strane istraživanje apsolutnog siromaštva u Hrvatskoj koje je provela Svjetska banka i Državni zavod za statistiku pokazalo je da je Hrvatska 1998. godine imala 8,4% stanovništva ispod apsolutne crte siromaštva na razini 4,3 američka dolara dnevno dohotka po osobi (Šućur, 2000.:221). No relativno je siromaštvo daleko većeg opsega i velik je broj onih kojima treba socijalna pomoć. Stoga se može zaključiti da znatan broj socijalno ugroženih ne traži socijalnu pomoć. Taj fenomen netraženja pomoći (non take-up) dosta je raširen u drugim, pa i u zapadnim zemljama. Jedan od razloga neuzimanja pomoći je stigma koje se boje njezini potencijalni korisnici. Treba dodati da odustajanje od traženja socijalne pomoći pomaže i primjena načela supsidijarnosti, koja se često svodi na hipoteku nad imovinom koju trebaju platiti nasljednici.¹⁸ Iskustvo pokazuje da ljudi, upravo zbog tog razloga, radije traže pomoć od humanitarnih organizacija nego od države, pretpostavljajući da će to državi morati platiti imovinom.

(3) Sustav socijalne pomoći (skrbi) u Hrvatskoj jako je centraliziran i uglavnom ovisi o središnjem državnom proračunu. Značajnija sredstva za socijalnu skrb, pored onih iz državnog proračuna, izdvajaju se u Zagrebu te u manjoj mjeri u Rijeci. Centri za socijalnu skrb, kao i druge institucije socijalne skrbi, pod neposrednom su ingerencijom Ministarstva rada i socijalne skrbi. Raspodjela kompetencija vrlo je neravnomjerna i odstupa od

¹⁸ Ravnatelj Centra za socijalnu skrb Vukovar pričao mi je da mnogi ljudi, naročito u selima, neće tražiti socijalnu pomoć, jer se boje da će nakon smrti njihovo imanje pripasti državi, a ne nasljednicima.

preporučene u citiranom dokumentu Vijeća Europe. Tako centralizirani sustav nastao je kao posljedica ratnih prilika, i on odražava rašireni sindrom ovisnosti o državi i očekivanje da ona rješava sve socijalne probleme. Taj je sindrom pojačan nezadovoljstvom zbog nepravedne distribucije bogatstva u proteklom razdoblju. Treba, također, imati u vidu da su neka područja toliko stradala u ratu da tamošnje stanovništvo praktično ovisi o državnim dotacijama i socijalnoj pomoći, a lokalne jedinice nemaju mogućnosti bilo kakvog samofinanciranja.

Prema tome, projekt decentralizacije mora uzeti u obzir vrlo nejednake gospodarske prilike hrvatskih regija i lokalnih zajednica. Sama ta činjenica ipak ne treba odgađati decentralizaciju, bar kada je u pitanju socijalna pomoć. Zakon o socijalnoj skrbi otvorio je neke mogućnosti aktiviranja drugih resursa, deetatizacije i racionalizacije. Međutim, ostvareni rezultati nisu značajni. Pored dobrih propisa, za uspjeh su važni stimulansi i ozračje za lokalne i druge inicijative. U tom smislu korisno je citirati mađarsko iskustvo o lokalnim inicijativama: "Uspješna inovacija u početku ne mora nužno biti potpuno elaborirana. Naše je iskustvo da je to češće rezultat slučaja u kojem utjecajni pojedinac daje 'ubrzanje', nakon čega se dešava ono što nazivamo kreativnom eksplozijom" (Straussman, Levai, 1996.:8).

U našoj zemlji nema razvijene tradicije humanitarne djelatnosti. Iznimka je Crkva koja u tome ima velika iskustva i koja je dugo vremena bila stožerna institucija civilnog društva. Ljudi se najviše oslanjaju na primarne veze solidarnosti unutar svojih užih ili širih skupina. No trendovi razvoja hrvatskog društva upućuju na potrebu razvoja nevladinog humanitarnog sektora u normalnim, mirnodopskim vremenima. Humanitarne organizacije masovno su se pojavile u izvanrednim ratnim prilikama kada je u društvu ojačala solidarnost i kohezija. One su tada pokazale svoju snagu, ali isto tako i nedostatke djelovanja. Sada je prilika da se uporedno s porastom nacionalnog blagostanja i približavanja Hrvatske međunarodnim asocijacijama postupno razvija mirnodopski, nevladin sektor.

U tom kontekstu treba drugačije sagledavati ulogu same države. "...Ako država dađe realan sadržaj i praksu socijalnoj pravdi, solidarnosti, zaštiti određenih temeljnih vrijednosti i tako postane instrument javnog dobra, i ako neprofitni sektor bude igrao intermedijarnu ulogu, pa tako pomagao

uspostavljanju boljih odnosa između građana i vlade, to može voditi k novom modelu vladanja u kojem u pitanju neće biti osiguranje javnih usluga, nego kombiniranje napora različitih sektora države, neprofitnog i privatnog sektora u interesu zadovoljavanja potreba zajednice na višoj razini" (Strausman, Levai, 1996.:35).

Po svemu sudeći, decentralizacija može biti važan korak ka velikoj reformi hrvatske socijalne države, ali tek ako se shvati kao dio kompleksnog napora pokretanja zatomljenih energija u rješavanju socijalnih i drugih problema.

Literatura

- Abrahamson, P. (1990.) *Welfare and Poverty in the Europe of the 1990*, Social Progress or Social Dumping, Svjetski kongres sociologa, Madrid
- Balaband, A. (1996.) Nacrt prijedloga zakona o socijalnoj skrbi, *Revija za socijalnu politiku*, 3-4.
- Baldwin, P. (1990.) *The politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Becker, Th. (1994.) The fight against poverty, unemployment and lack of integration in Germany, in: Rasmussen, H. C. and Pijl, M. *Some Reflections on Social Development in Europe*, Bulletin of the European Region of the ICSW
- Calvaruso, C. (1994.) L'integration entre services publics et privés: pour un nouvel model de Welfare, in: Rasmussen, H. C. and Pijl, M. A. (eds.) *Some Reflections on Social Development in Europe*, Bulletin of the European Region of the ICSW
- Castel, R. (1995.) *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris
- Cichon, M. (1995.) *Social Protection in the Visegrad countries: Four Countries Profiles*, ILO-CEET, Report No 13.
- Clarke, D. (1975.) The Conservative faith in a modern age, in: P. Buck (ed.) *How Conservatives Think*, Harmandswarth, Penguin
- Council of Europe (2000.) *The role of the local authorities in the field of local social services*, Conference of European ministers responsible for local government, Istanbul, April 2000.
- Deacon, B. (ed.) (1992.) *The New Eastern Europe, Social Policy Past, Present and Future*, Sage, London
- Deleack, H. (1978.) L'effet Mathieu: De la répartition inégale des biens et services collectifs, *Recherches sociologiques*, 9/3.
- Esping-Andersen (1990.) *The Three World of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge
- Esping-Andersen, G. (1996.) Nakon "zlatnog doba": budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku, *Revija za socijalnu politiku*, 1.
- Eurostat (1996.) *Demographic Statistics*, Brussels

- Evald, F. (1985.) *L'Etat Providence*, Bernard Grasset, Paris
- Giddens, A. (1998.) *Treći put*, Politička kultura, Zagreb
- Gough, I. et al. (1997.) Social assistance in OCDE countries. *Journal of European Social Policy*, 1/7.
- Gretschmann, L. (1994.) Socijalna sigurnost u tranziciji, *Revija za socijalnu politiku*, 2.
- Hill, M. (1996.) *Social Policy*, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, London
- Jordan, B. (1998.) *The New Politics of Welfare*, Sage, London
- Jouvenal, H. (1996.) *Changing Europe*, Futurible International
- Jurčević, Ž. (1999.) Socijalna skrb u Hrvatskoj 1998. godine, *Revija za socijalnu politiku*, 2.
- Jurčević, Ž. (2000.) *Socijalna skrb u Republici Hrvatskoj nakon početka primjene novoga Zakona o socijalnoj skrbi - 1998.-1999. godina*, rukopis
- Lodemel, I. (1992.) *European Poverty Regimes*, referat, International Research Conference on Poverty and Distribution, Oslo
- Marshall, T. H. (1964.) *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, New York
- Millon-Delsol, Ch. (1993.) *Le principe de subsidiarité*, PUF, Paris
- Mishra, R. (1999.) *Globalization and Welfare State*, Edward Egar, Cheltenham UK, North Lampton, USA
- Penna, S., O'Brien, M. (1997.) Postmodernizam i socijalna politika: malen korak naprijed, *Revija za socijalnu politiku*, 2.
- Pijl, M. (1994.) Social policies, from the individual to the world level: by way of conclusions, in: Rasmussen, H. C. and Pijl, M. *Some reflections on Social Development in Europe*, Bulletin of the European Region of the ICSW
- Politique sociale européenne (Livre vert)* (1993.) CECA-CEE-CEEA, Bruxelles, Luxembourg
- Prikaz rada Odjela za socijalnu skrb, Zagreb, 2000.
- Prinz, C. (1997.) Population ageing: a three level perspective, in: Stropnik, N. (ed.) *Social and Economic Aspects Of Ageing Societies: An Important Social Development Issue*, Institute for Economic Research, Ljubljana
- Puljiz, V. (1996.) Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 3-4.
- Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada*, Izdanje Revije za socijalnu politiku, Zagreb
- Puljiz, V. (1998.) Globalizacija i socijalna država, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*, izdanje Revije za socijalnu politiku, Zagreb
- Puljiz, V. (2000.) Definicija i područja socijalne politike, u: V. Puljiz i suradnici: *Sustavi socijalne politike*, izdanje Revije za socijalnu politiku, Zagreb
- Puljiz, V. (2000.) Socijalna politika prema nezaposlenima, u: V. Puljiz i suradnici: *Sustavi socijalne politike*, izdanje Revije za socijalnu politiku, Zagreb
- Pusić, E. (1989.) Pravo i socijalno staranje u razvoju društva, *Socijalna politika*, 43 (7-8).
- Ranjault, P. (1992.) On the principle of subsidiarity. *Journal of European Social Policy*, 2/1.
- Rosanvallon, P. (1981.) *La crise de l'Etat providence*, Seuil, Paris

- Roussel, L. (1989.) *La famille incertaine*, Editions Odile Jacob, Paris
- Sipos, S. (1994.) Obiteljska potpora i pomoć siromašnima u Srednjoj i Istočnoj Europi, *Revija za socijalnu politiku*, 2-3.
- Spicker, P. (1991.) The principle of subsidiarity and social policy of European Community, *Journal of European Social Policy*, 1/1.
- Standing, G. (1998.) Socijalna država u Srednjoj i Istočnoj Europi - priča o poskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, *Revija za socijalnu politiku*, 1.
- Straussman, J. D. and Levai, C. (1996.) *Innovative local authorities*, Local Society Research Group
- Stubbs, P., Sertić, N. (1996.) Nevladine organizacije, ulaganje sredstava i socijano blagostanje: neke hipoteze u Hrvatskoj i Sloveniji, *Revija za socijalnu politiku*, 1.
- Šućur, Z. (2000.) Siromaštvo i nejednakost u Hrvatskoj: osnovni pokazatelji, *Revija za socijalnu politiku*, 2.
- Zakon o socijalnoj skrbi* (1997.) Narodne novine, Zagreb

SOCIAL STATE, DECENTRALIZATION, SOCIAL AID

Summary

Social state is today undergoing a serious crisis, not only of a financial but also of a conceptual nature. The causes of that crisis lay in the economic, technological and demographic changes. The process of globalization has a specific role in that, since it suppresses the closed economies of the nation-states and imposes an integration and the standards of the global competitive economy.

There are various ways to overcome the crisis of social state, among which a decentralization has been often mentioned. Since the central government cannot by itself solve the piled-up social problems, it has been proposed that a part of its' authority be devolved to the lower territorial units, regions and local communities. This way the principle of subsidiarity is being applied, according to which to the higher authorities should be transferred only the tasks which cannot be solved on the lower level. Decentralization in the social policy makes the real sense only when it creates the conditions to activate the resources of the civil society, which may solve certain social problems more efficiently and adequately than the state.

Croatia is in the social policy a very centralized state. This is prevalently a result of the late war, but also of the entire heritage of the popular reliance onto the state intervention in the social circumstances. This could be seen on the instance of social aid, a subsystem of social security. The social aid should necessarily be decentralized, but also the obstacles such as a general poverty of the society and the significant differences among the regions regarding the economic development should be considered. The project of decentralization of the social aid should be carefully prepared and guided, particularly making an effort to create an efficient partnership between the state and the civil society.

Key words: social state, decentralization, subsidiarity, social aid