

Socijalni problemi u Zapadnoj Europi: siromaštvo, nezaposlenost, isključenost

Vlado Puljiz, Gojko Bežovan
 Studijski centar socijalnog rada
 Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

U ožujku ove godine u Kopenhagenu će se održati Svjetski summit o socijalnom razvoju. Taj veliki skup biti će posvećen glavnim socijalnim problemima suvremenog svijeta i perspektivama njihovog prevladavanja. U središtu su pažnje tri nedaće s kojima se susreće većina kako nerazvijenih tako i razvijenih zemalja: siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost.

Za Svjetski summit o socijalnom razvoju već se duže vrijeme obavljaju opsežne pripreme. Većina zemalja formirala je nacionalne odbore, a također su napisani i nacionalni izvještaji o socijalnom razvoju. Hrvatska je u ljeto 1994. godine priredila svoj nacionalni izvještaj, kojeg smo objavili u prošlom broju našeg časopisa. U sjedištu svjetske organizacije bilo je više sastanaka kojima je bila svrha priprema dokumenata Summita, prije svega Deklaracije i Programa akcija.

U veliku raspravu o socijalnom razvoju uključile su se i mnoge međunarodne organizacije koje se bave socijalnim problemima. Takva je organizacija International Council on Social Welfare (ICSW). Radna grupa ICSW-a za Europu, kojoj je predsjedao njemački senator Volker Kaske, priredila je posebnu publikaciju pod naslovom "Some Reflections on Social Development in Europe". Ta je publikacija objavljena kao posebno izdanje "Bulletin of the European Region of the ICSW" (kolovoz 1994). Urednici su H.C. Rasmusten i Marja A.Pijl. U ovoj publikaciji nalazimo priloge uglednih eksperata iz više europskih zemalja koji, prvenstveno polazeći od problema u svojim zemljama, raspravljaju o siromaštvu, nezaposlenosti i socijalnoj isključenosti.

Smatrali smo da će našim čitateljima biti zanimljivo upoznati glavne socijalne probleme

Zapadne Europe kako ih vide tamošnji eksperti, pa ih ovdje iznosimo u ekstenzivnom osvrtu.

Europa ima 18 milijuna nezaposlenih. Među njima je najviše žena i mladih. Opravdano je strahovanje da je nezaposlenih trostruko više, ako se u obzir uzmu zemlje Srednje i Istočne Europe koje se bore s problemima tranzicije.

Pored nezaposlenosti, daljnji problem predstavljaju ljudi koji nemaju stana, ili nemaju zadovoljenu neku drugu egzistencijalnu potrebu. Svakog dana u Europi dramatično raste kriminalitet i prostitucija, širi se rasizam i ksenofobija. Dosta je mladih ljudi koji ideal nalaže u fašizmu i nacizmu. Sve to ozbiljno uznemirava javnost u europskim zemljama. U tome se vidi opasnost za demokraciju i napredak. Izvoriste tih zala bez sumnje je u naraslim socijalnim problemima, kao što su siromaštvo i nezaposlenost, koji opet kao posljedicu imaju "isključenost" (exclusion) iz društva i odbacivanje njegovih vrijednosti. To je razlog radi kojeg socijalna pitanja postaju glavna pitanja.

Situacija se ipak razlikuje od jedne do druge zemlje, ali ima i dosta zajedničkih značajki.

Danska¹

U razdoblju 1950—70. godine Danska je, kao i većina europskih zemalja, imala punu uposlenost. U socijalnoj politici na snazi je bio skandinavski model, koji je izgradila socijaldemokracija. Nezaposlenost se masovnije pojavljuje sedamdesetih godina. U početku se nezaposlenost nastoji pobijediti starim keynesianskim metodama (dobrovoljni odlazak u mirovinu, povećanje socijalnih izdataka), no takav pristup nije dao velike rezultate. Godine

¹ Izvor: Peter Abrahamson: "Integrating the excluded: policies against poverty and exclusion in Denmark".

1982. vlast preuzimaju kozervativci i drže je do 1993. godine. Oni pribjegavaju liberalnim instrumentima regulacije gospodarskog i socijalnog razvoja, kao što je smanjenje javnih izdataka, privatizacija, decentralizacija.

Godine 1990. F.K. Hansen objavljuje rezultate istraživanja o siromaštvu i socijalnom deprivaciji u Danskoj. Njegov je nalaz da u Danskoj 8% obitelji pati od "multideprivacije". Dvije godine kasnije T. Fridberg objavljuje studiju o socijalno isključenima u Danskoj. Za njega su "socijalno isključeni oni koji su više nego privremeno nesposobni pronaći mjesto u društvu ili su pak nesposobni da se za sebe brinu na način koji je društveno prihvatljiv".

Među isključene ubrajaju se djeca s ulice, korisnici droga, kriminalci, beskućnici, mentalno bolesni, ljudi u osobnoj krizi i žrtve nasilja, ljudi koje nalazimo među rano umirovljenima, među dugotrajnim korisnicima socijalne pomoći, izbjeglicama i migrantima. Njih ne karakterizira samo marginalnost u odnosu na tržište, nego i neintegritetnost u društvu shvaćeno u širem smislu riječi.

Što se danas u Danskoj poduzima u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti? Uglavnom se razlikuju dvije vrste mjera: prve su vezane uz tržište rada, a druge uz socijalnu politiku. Kada je riječ o tržištu rada onda se vrši stratifikacija nezaposlenih s obzirom na dob, obrazovanje i zdravstveno stanje. Najnužnije mjere vezane uz tržište rada jesu dobrovoljno povlačenje u mirovinu, naknade za nezaposlenost i bolest te ponuda rada i prekvalifikacija. Oko četvrtinu radnih mjesta nezaposlenima nudi privatni sektor, a tri četvrtine javni sektor, od čega najviše na lokalnoj razini. Zapošljavanje u privatnom sektoru autor ocjenjuje kao čisti dobitak, dok je zapošljavanje u javnom sektoru "rotacijskog" karaktera. Na socijalno-političkom planu glavne su mjere: mirovine za one koji se ranije povlače s tržišta rada, socijalna pomoć za privremeno nezaposlene te socijalna potpora za "uključivanje".

Konzervativna je vlada, kao što smo prethodno spomenuli, promijenila osnovnu orijentaciju socijalne politike. Ta nova orijentacija sadržana je u dva slogana: "Postoji potreba za svakim" (There is a need for everybody) i "Nešto za nešto" ili "Treba doprinijeti da bi se

dobilo ("Something for something" ili "On has to contribute in order to receive"). Naglasak je, na nastojanju da svakom dobije mjesto u društvu, a isto tako da dađe svoj doprinos ukupnom blagostanju društva.

U Danskoj su razvili instituciju potpore mladima (The Youth Allowance) koji su nezaposleni. Ona se sastoji u ponudi radnog i obrazovnog angažmana tijekom 5 mjeseci po 20 sati tjedno. Potporu mogu dobiti građani mlađi od 25 godina, a gube ju ako odbiju ponudeno zapošljavanje ili obrazovanje. Prva iskustva primjene ove mjere pokazala su se uspješnim. Također je važno da su lokalne zajednice pokazale sposobnost da ih realiziraju. Godine 1993. usvojen je "Municipal Activation Act" kojim je cilj daljnje poticanje lokalnih inicijativa u zapošljavanju i prevladavanju socijalne isključenosti.

Finska²

Do šezdesetih godina Finska je primjenjivala rezidualni model socijalne politike. Od tada prelazi na institucionalni model skandinavskog tipa, kojeg karakterizira sveobuhvatna socijalna sigurnost, socijalni servisi namijenjeni svim građanima, koncept prihvatljivog socijalnog minimuma, princip univerzalizma i centralna uloga države. Skandinavski se model razlikuje od drugih modela po većoj zaposlenosti žena i općenito njihovom boljem statusu u društvu.

Zahvaljujući ovoj radikalnoj promjeni u socijalnoj politici u Finskoj je uspješno vodena borba protiv siromaštva. Prema jednom podatku socijalni su transferi uklonili 80% siromaštva, dok isti podatak za SAD iznosi 30%. Zanimljive su statistike koje otkrivaju siromaštvo jednoroditeljskih obitelji. Naime, 1985. godine među jednoroditeljskim obiteljima u Finskoj siromašnih bilo je 4.0%, u Švedskoj 4.7%, u Njemačkoj 23.1%, a u SAD 57.4%. U Finskoj se nije desila "feminizacija" siromaštva koja karakterizira anglosaksonske zemlje. Za vrijeme gospodarske recesije sistem socijalne sigurnosti odigrao je veoma važnu ulogu. Sveobuhvatna socijalna sigurnost održala je socijalnu koheziju društva tokom razdoblja visoke nezaposlenosti.

² Izvor: Veli-Matti Ritakallio i Kari Salavno: "Achievements of social policy and future threats to social integration in Finland".

Nezaposlenost je danas najveći problem Finske. U 1994. godini stopa nezaposlenosti iznosila je 20%. Od toga dugotrajna nezaposlenost žini 40%. U sistemu socijalne sigurnosti pokazala se "rupa" koja se odnosi upravo na dugotrajnu nezaposlenost. U 1993. godini oko 30 tisuća građana prestalo je primati naknadu za nezaposlenost na osnovi predhodne zarade i prešlo je na bazičnu pomoć za nezaposlenost, koja je znatno niža i ispod je zadovoljavanje osnovnih potreba. Krajem 1994. godine očekuje se oko 200 tisuća ljudi koji su nezaposleni duže od godinu dana.

Povećani broj dugo nezaposlenih postaje glavni nukleus siromaštva. Prema jednoj procjeni nezaposlenost od jedne godine i duže uzrokuje gubitak prihoda između 30 i 80% ovisno o razini predhodne zarade i obiteljskom nasljeđu. Autori upozoravaju na rast socijalnih troškova nezaposlenosti, koji na duži rok nadmašuju troškove osiguranog zapošljavanja. Produžena nezaposlenost izvor je mnogih ljudskih tragedija. Ona uzrokuje alijenciju zahvaćenih grupa. To ugrožava ne samo pojedince nego i cijelo društvo. Naime, unutar društva razvija se subkultura socijalno ugroženih. Situacija postaje naročito opasna kada pojedine socijalne grupe padnu toliko nisko da više nemaju što izgubiti, pa se u skladu s tim saznanjem počinju i ponašati.

Teškoće izazvane nezaposlenošću uzrokovale su početkom devedesetih godina promjenu u socijalnoj politici, koja sve više dopijeva pod utjecaj nove liberalne škole. Sukladno tom načinu mišljenja socijalna i javna politika doživljavaju se kao teret. Logična je posljedica takve politike smanjivanje socijalnih troškova. To se u Finskoj stvarno i desilo početkom devedesetih godina. Tako se ova zemlja sa zakašnjenjem priklonila reglizmu i tačerizmu, koji su uzrokovali rast siromaštva i socijalnih problema u SAD i Velikoj Britaniji.

Autori ovog priloga očigledno se ne slažu s ovim zaokretom u socijalnoj politici, koji se desio upravo u vrijeme kada je bila potrebna veća solidarnost društva s nezaposlenima na duži rok.

Koje mjere mogu poboljšati socijalnu situaciju u Finskoj? Na nacionalnom planu to je održanje bazične sigurnosti u čemu država tre-

ba imati centralnu ulogu. Na međunarodnoj razini treba ostvariti financijske aranžmane iz raznih izvora koji će osigurati minimalni prihod svima onima kojima prijeti siromaštvo i socijalno isključenje. Potrebno je, nadalje, koordinirati gospodarsku i socijalnu politiku. Autori smatraju da upravo skandinavski (nordijski) model pokazuje da socijalna politika može povoljno utjecati na gospodarski razvoj. Važna je i aktivna politika na tržištu rada. Tu se prije svega misli na one mjere koje mladim ljudima olakšavaju zapošljavanje. Karakteristično je zalaganje autora za održanje bazičnih socijalnih davanja na principima univerzalizma. Naime, iskustvo uči da socijalna davanja na osnovi "means-testa" i ciljanih grupa zahtijevaju velike administrativne troškove (slučaj V. Britanije), koji takve programe čine neracionalnima. Nadalje, važno je održati ravnotežu između državne kontrole i decentralizacije. U tom kontekstu treba razmotriti dosadašnje odnose između različitih razina javnog sektora, privatnog sektora i nevladinih organizacija.

Zaključak glasi: "U svijetu koji se mijenja može se mnogo naučiti od nordijskog modela socijalne politike, njegovih principa, metoda i rezultata. Univerzalna socijalna politika izvrsno je sredstvo za ostvarenje socijalno integriranog i pravednog društva. Nordijski model također predstavlja pogodan okvir za djelovanje civilnih dobrobitnih organizacija".

Francuska³

Francuska je u razdoblju 1982—92. godine svoj unutrašnji bruto-proizvod povećala za jednu četvrtinu. To je omogućilo porast plaća za 10% i rast prihoda od imovine za 55%.

Istovremeno je poboljšana socijalna situacija starih i hendikepiranih osoba, ali se desilo i veliko pogoršanje u pogledu socijalne neprikladnosti. To daje osnove za pesimistički zaključak autora: "Nous excluons plus vite que nous integrons" (Brže isključujemo nego što integriramo).

O rastu marginalnih populacija govore ovi podaci: 1993. godine Francuska je imala 5 milijuna siromašnih, 7 milijuna (12%) stanovnika bez prava na supstitutivna davanja živjelo je ispod praga siromaštva (60 franaka dnevno), 18,6% građana primalo je minimalni dohodak

³ Izvor: Hugues Faltesse: "Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'intégration sociale en France".

uključivanja (Revenu Minimum d'Insertion), a njihov je broj i dalje u porastu.

Siromaštvo se sve češće ne ograničava samo na pitanje dohotka, nego ono kumulira mnoge nedaće u domeni socijalnih odnosa, potrošnje, stanovanja, obrazovanja, zdravlja, zaposlenosti. Siromašni ljudi gube gotovo svu moć odlučivanja o svom načinu života i o budućnosti svoje djece.

Na siromaštvo najviše utječe nezaposlenost. Danas u Francuskoj udio nezaposlenih u aktivnoj populaciji iznosi 12%. Među njima je dugo nezaposlenih (više od godinu dana) oko trećine. Prosječno traženje posla traje 350 dana. Najviše su nezaposlenošću pogođeni mladi i osobe starije od 50 godina. Nezaposlenost sama po sebi ne mora značiti socijalnu isključenost. Ankete, ipak, pokazuju da je više od polovine nezaposlenih iznad dvije godine blizu socijalne isključenosti. No rizici socijalnog isključenja obuhvaćaju mnogo šire socijalne grupe.

Četiri su faktora koji presudno utječu na socijalnu integraciju: obiteljske teškoće, gubitak stana, školski neuspjeh, nedostatak kvalifikacija, izoliranost.

Danas se u Francuskoj dosta raspravlja o krizi koja je dovela do "nesigurne obitelji" ("La famille incertaine" je naslov knjige Louisa Roussela), koja podrazumijeva evoluciju prema više emocionalnim formama obitelji, rast broja jednoroditeljskih obitelji i konkubinatskih zajednica, krizu roditeljske funkcije, smanjenje obiteljske solidarnosti. Sve to, uz iznenadne nepovoljne događaje, može utjecati na socijalne probleme i socijalnu isključenost.

Gubitak stana također je značajan faktor. U Francuskoj je 200 tisuća osoba bez stana, a daljnjih više od 600 tisuća živi u hotelima i nastambama — karavanama.

Nadalje, 200 tisuća mladih svake godine napušta školski sistem, a da ne dobija nikakvu svjedodžbu o kvalifikaciji.

Velik je problem "usamljenosti" u francuskom društvu: svaki deseti aktivni stanovnik živi sam, a svako drugo pariško domaćinstvo sastavljeno je od jednog člana.

Ako se sve to uzme u obzir onda je razumljiv strah od velikih razmjera socijalne isključenosti koja prijete Francuskoj. Martine Au-

bay, predsjednica zaklade "Djelovati protiv isključenosti" razlikuje dvije kategorije isključenih: "S jedne strane radi se o ljudima koji još sudjeluju u vrijednostima našeg društva..., a s druge strane onima koji, na primjer, ne smatraju da je rad osnovno sredstvo za održavanje života". Prvi se žele integrirati, dok drugi odlaze u svijet kriminala, droge, prostitucije i sl. čno.

Francuski autor navodi niz mjera koje treba poduzeti u borbi protiv spomenutih zala koji prijete društvu. U tom smislu predlaže se poboljšanje i međunarodno ujednačavanje informacija o ovim socijalnim problemima. Kako je siromaštvo znak bolesti društva, ono je eminentno politički problem o kojem vlada treba voditi računa. Nije dovoljno samo proklamirati prava, nego treba precizirati njihov sadržaj, odrediti konkretne modalitete ostvarivanja, valorizirati rezultate. Mnogo se očekuje od civilnog društva, a naročito od nevladinih organizacija koje mogu povećati "socijalnu transparentnost" i razviti suptilnu socijalnu mrežu podrške ugroženim ljudima. Jedan dio izvještaja posvećen je mogućnostima socijalne integracije djece i mladih kao najosjetljivijih grupa. U tom kontekstu primjereno stanovanje smatra se isto tako važnim za socijalnu integraciju kao i njega, obrazovanje i rad. Autori posebno ne govore o rezultatima socijalnog davanja namijenjenog socijalnom uključivanju (RMI), kojeg je prije nekoliko godina Francuska uvela kao sredstvo u borbi protiv siromaštva, nezaposlenosti i isključenosti, a za što godišnje troši 200 milijardi franaka.

U zaključku se kaže: "Održanje kohezije nužne za napredak naših društava i našeg dostojanstva zahtijeva da oni koji su posrnuli ne budu i izgubljeni". Međutim, okolnosti za prevladavanje problema nisu povoljne: "Pred imperativom međunarodne ekonomske utakmice, isključenost i siromaštvo su među nama. Socijalni dualizam prijete da se trajno instalira". Odgovornost kako međunarodne tako i nacionalnih zajednica pred ovim socijalnim apartheidom danas je veća nego ikada.

Italija⁴

Siromaštvo se danas pokazuje kao dinamičan fenomen, koji je više obilježen socijal-

⁴ Izvor: Claudio Calvaruso: "L'integration entre services publics et privés: pour un nouvel modèle de Welfare".

nim isključenjem nego materijalnom bijedom. Prema jednom istraživanju u Italiji: 80% siromašnih mlade je od 44 godine, 20% siromašnih su žene, obrazovna razina siromašnih identična je nacionalnom prosjeku, 35% tih ljudi pod nikakvim uvjetima ne prihvaća povratak u normalni život, 80% nikad se nije obratilo za pomoć nekoj socijalnoj instituciji, 30% svoju situaciju smatra normalnom i ne želi je mijenjati. Glavni uzrok te situacije jesu poteškoće u obitelji i kidanje emotivnih veza. Ovi se ljudi definiraju kao oni koji su izgubili "socijalni apetit" (anoxeriques sociaux), jer ne žele imati kontakt s institucijama od trenutka kada su od njih bili grubo odbačeni.

Jedno drugo istraživanje Zaklade Labos pokazalo je da 2/3 javnih djelatnika smatra da javni servisi nisu u stanju odgovoriti novim potrebama i da bi radi toga trebalo temeljito mijenjati: filozofiju intervencije, profil socijalnih djelatnika i smisao i prirodu prestacija.

Također se pokazalo da su dobrovoljne organizacije, kooperative solidarnosti i društvene asocijacije koje uporište imaju u civilnom društvu sve sposobnije odgovoriti potrebama marginalnih socijalnih grupa.

Sudeći na osnovi toga izgleda da je kriza "Welfare State" sve manje vezana uz ekonomske faktore (velike financijske izdatke), nego ona uglavnom proizlazi iz nesposobnosti sadašnjeg modela socijalne države da na zadovoljavajući način odgovori na suvremene socijalne potrebe.

"Socijalna država" treba evoluirati u "socijalnu zajednicu". To ne znači ograničiti aktivnosti "socijalne države", nego ih usmjeriti u pravcu konstruiranja stvarne "zajednice". Tako se socijalne zajednice javlja kao nastavak stare "socijalne države". Ukratko, autor zagovara "Welfare mix" u kojem će državna i nedržavna intervencija imati točno omeđena područja. To znači novi savez Države i Društva koji će zamijeniti stari savez Države i Tižišta koji je bio utjelovljen u "Welfare State".

Norveška⁵

Filozofiju norveške socijalne politike definirao je Einar Gerhardsen u svojoj biografiji "Samarbeid og strid" (Suradnja i borba) na sljedeći način: "Onaj koji je zdrav pomoći će bole-

snog i nesposobnog, onaj koji radi pomoći će nezaposlenog, onaj koji je u aktivnoj dobi pomoći će starog koji više ne može raditi". On je kao predsjednik norveške vlade u razdoblju 1945—1965. i vođa Laburističke partije najviše doprinio izgradnji norveškog sustava dobrobiti. Ovaj sustav imao je tijekom nekoliko decenija snažnu podršku političke klase i širokih slojeva stanovništva.

Kritični trenuci za norvešku socijalnu državu nastupili su posljednjih godina kada je porastao broj nezaposlenih, kada je pogoršana zdravstvena zaštita, smanjena državna briga o djeci, kada se proširila socijalna patologija. Oponenti Gerhardsenovog tipa socijalne države upozoravaju na rast izdataka socijalnog sektora od 15 na 26% GNP u posljednjih 20 godina. Naročito su u tom razdoblju porasli troškovi zdravstvene zaštite.

Unatoč krizi osnovni je stav sadašnje laburističke vlade kojom predsjedava Gro Harlem Bruntland da treba održati osnovne aranžmane socijalne države, a novim zahtjevima treba udovoljiti izgradnjom "socijalnog društva" (Welfare Society). Tako će se održati i razviti Gerhardsenovo socijalno nasljeđe.

Danas su osnovni elementi norveške socijalne države sljedeći: Nacionalno osiguranje daje naknade svima koji su bolesni, invalidni, nezaposleni, stare dobi, nesposobni, za trudnice i porodilje, za one koji su pogođeni smrću hranitelja. Ovakvo nacionalno osiguranje uvedeno je 1967. godine. Nacionalno osiguranje je s vremenom dobilo šire dimenzije nego je to norveški parlament (Stortinget) planirao prije 30 godina. Danas više od 20% populacije ostvaruje primanja iz Nacionalnog osiguranja. To čini 60% svih transfera za zdravlje i socijalne namjene.

U Norveškoj je veoma razvijena zdravstvena zaštita. Gradani ništa ne plaćaju bolničku njegu, ali plaćaju udio u troškovima liječničkih pregleda. Plaća se izvjesna participacija za lijekove. Razvijena je preventivna medicina.

Norveška je prva u svijetu uvela javnu dječju zaštitu. Zakon o tome izglasan je 1896. godine. No dječji vrtići postoje već 150 godina. Briga o djeci, starima i nesposobnima uglavnom je u nadležnosti lokalnih zajednica.

⁵ Izvor: Rune Anderson: "The norwegian Welfare state — 40-year old experiment".

U posljednjim je dekadama bilo dosta promjena u demografskim indikatorima, obiteljskim odnosima, radnoj etici i korištenju welfare-aranžmana. Na primjer, osjetno je povećano sudjelovanje žena na tržištu rada (dvije od tri žene u dobi 17—69 godina imaju prihod po osnovi rada), broj jednoroditeljskih obitelji se udvostručio između 1979. i 1989. godine. Između 1980. i 1981. godine broj razvoda braka povećao se za 50%.

Zanimljivo je da kriza nije ozbiljno ugrozila životne uvjete stanovništva. (Nije li tome doprinijela značajna proizvodnja nafte koju Norveška ostvaruje!?). Pobljšanja su zabilježena u stambenom sektoru i u obrazovanju. Najveći su problem mladi nezaposleni, dugo-nezaposleni, jednoroditeljske obitelji koje dobivaju potporu.

Norveška je rijetka zemlja u svijetu koja optimistički gleda na budućnost socijalnog i zdravstvenog sektora. Predviđa se rast udjela zdravstvenih i socijalnih izdataka od 26% u 1991. godini na 38% u 2.025. godini. Temeljna ideja socijalne države ostaje ona Gerhardsenova: "Uz pomoć dobro organiziranih službi zdravi, zaposleni građani trebaju pomoći onima bez posla, odnosno građanima kojima iz drugih razloga treba pomoći u zadovoljavanju životnih potreba. Pomoć, osiguranje i davanje ostvaruju se na način da se korisnici ne stigmatiziraju i ponižavaju".

Njemačka⁶

U Njemačkoj kao izuzetno bogatoj zemlji socijalni problemi postali su važni poslije ujedinjenja. Vlada nastoji postići pravedan socijalni razvoj što je pravi test za socijalni sustav koji se je razvio u Zapadnoj Njemačkoj.

Socijalni sustav u Njemačkoj zasnovan je na principima solidarnosti i supsidijarnosti. Princip solidarnosti ostvaruje se kroz mrežu socijalnih službi preko kojih se podmiruju socijalne potrebe u državnim i nevladinim agencijama. Ovaj sustav financira se na dva načina. Sustav socijalne sigurnosti financiran kroz plaće odnosi se na bolest, nezaposlenost, invalide i umirovljenike. Zatim postoji sustav mirovina za one koji su se žrtvovali za javne stvari (žrtve rata). Nadalje, tu su potpore koje se financiraju kroz porez (dječji doplatok, subvencije sta-

narina). Ako građani ne mogu podmiriti svoje potrebe zahvaljujući ovoj mreži, oni su zaštićeni putem porezom financirane socijalne pomoći.

Samopomoć ima prednost pred drugim oblicima pomoći, posebno onim od strane vlade. Ovo obično znači rad kako bi se netko mogao uzdržavati. Ako je osoba nesposobna za rad, nezaposlena ili umirovljena može očekivati pomoć kroz sustav socijalne sigurnosti financiran iz plaća. Socijalna pomoć dobiva se kad prethodni oblici socijalnih davanja nisu djelotvorni.

Primjena principa supsidijarnosti garantirana je zakonom. Nevladine organizacije za socijalne službe imaju prednost pred vladinim organizacijama, ako su usluge nevladinih organizacija odgovarajuće i primjerene. Nevladine organizacije organizirane su u preko 7.000 neovisnih socijalnih organizacija, institucija i grupa za samopomoć. Ove organizacije imaju oko 800.000 zaposlenih u punom radnom vremenu u oko 70.000 objekata koji vode dobrotvorne organizacije. U ovom programu sudjeluje i oko 1.5 miliona volontera. Dobrotvorne organizacije u Njemačkoj ne bi imale tako važnu ulogu ako ne bi imale prioritet u socijalnoj opskrbi i ako vlada ne bi bila zakonom obavezana da ih financira. Ove organizacije financiraju se vlastitim prihodima, pristojbama koje plaćaju institucije socijalnog osiguranja te prihodima od institucija odgovornih za socijalnu pomoć. Subvencije vlade posebno su značajne kad se investira u objekte. Značajno je napomenuti da je više od polovice socijalnih usluga u socijalnom radu u Zapadnoj Njemačkoj bilo osigurano kroz nevladin sektor. Usprkos državnom monopolu ove su organizacije bile aktivne i u Istočnoj Njemačkoj. Akt o ujedinjenju posebno je naglasio značaj ovih organizacija.

Ove organizacije nedvojbeno promoviraju "Welfare mix" u Njemačkoj. Dobrotvorne organizacije igraju važnu ulogu apelirajući na ljude, izostravajući socijalnu svijest i motivaciju ljudi za volonterski rad. Nadalje, ove organizacije su: grupe za pritisak u politici i administraciji te one koje profiliraju određeni socijalni kod u društvu.

Siromaštvo u Njemačkoj postaje sve raširenija pojava. Broj primatelja socijalne pomoći

⁶ Thomas Becker: "The Fight Against Poverty, Unemployment and Lack of Integration in Germany".

podvostručio se u proteklih deset godina. Sve više ljudi ne može živjeti od rada, uštedovina, financijske pomoći obitelji ili od potpora socijalnog osiguranja.

Linija siromaštva odgovara onoj u Europskoj uniji (relativna linija siromaštva): 50% od prosječnog neto dohotka stanovništva. Više od 2.4 milijuna ljudi u Njemačkoj krajem 1992. godine primalo je socijalnu pomoć. Pored toga, vlada je osigurala pomoć na osnovi cijena njege nemoćnih i rehabilitacije invalida za 800.000 ljudi. Pored toga ima nekoliko stotina tisuća ljudi koji primaju plaće u razini socijalne pomoći (niske mirovine, doplatak za nezaposlene). Pored otvorenog postoji i prikriveno siromaštvo. Tako je istraživanje Caritasa pokazalo da na 4 primatelja socijalne pomoći ima 3 osobe u prikrivenom siromaštvu. Kod starijih ljudi na jednog primatelja socijalne pomoći dolazi jedna prikrivena siromašna ostarjela osoba. Tako se procjenjuje da je 1992. godine u Njemačkoj bilo 5 miliona ili 6% siromašne populacije. Broj siromašnih raste!

Značajno je da se mijenja tip siromaštva. Umjesto siromašnih starijih osoba sve je više siromašne djece. Danas na području Zapadne Njemačke jedan od tri primatelja socijalne pomoći je ispod 18 godina. Broj takvih od 1980. više se nego udvostručio. Zbog toga se u Njemačkoj danas govori o "infantilizaciji" siromaštva. Ovo siromaštvo povezano je s raspadom tradicionalne obitelji i s neadekvatnim potporama financiranim kroz poreze za obitelji i djecu. Među primateljima socijalne pomoći udio samohranih majki sa djecom ispod 15 godina povećao se za 25% u posljednjih 5 godina.

U novije vrijeme nezaposlenost u Njemačkoj raste i postaje sve ozbiljniji problem. Krajem 1993. bilo je više od 3.5 milijuna nezaposlenih, od toga 1.1 milijun u istočnom dijelu zemlje. Nezaposlenost je izrazito negativni čimbenik društvenog razvoja, jer se socijalna politika u Njemačkoj uglavnom zasniva na davanjima iz dohotka. Nezaposleni dobija potpore na osnovi osiguranja i uplata poslodavaca i radnika. Potpora za nezaposlene daje se samo određeno razdoblje, potpore koje se dobiju poslije ovise o means-testu (provjera imovinskog stanja i sposobnosti korisnika). Tako nezaposleni postaju ovisnici o socijalnoj pomoći.

Ljudi koji su nezaposleni duže od jedne godine smatraju se dugotrajno nezaposlenima. Ova grupa činila je 1980. god. 12%, a 1991. g.

oko trećine nezaposlenih. Ove grupe nezaposlenih imaju dodatno stambene probleme, probleme s obrazovanjem i participacijom u kulturi. Populističke parole o zloupotrebama socijalne pomoći i neobuzdanom rastu usluga i socijalne skrbi nemaju osnovu, mišljenje je Njemačke nacionalne konferencije o siromaštvu.

Prema rezultatima istraživanja, koje su naručile dobrotvorne organizacije i lokalne vlasti, nezaposlenost je u Njemačkoj strukturalnog karaktera. Međutim, dobrotvorne organizacije koje su postale socijalna svijest nacije rade dodatni pritisak kako bi pomogle nezaposlene jer se socijalne komponente ne mogu izostaviti iz tržišne ekonomije.

Ozbiljan problem u zapadnom dijelu Njemačke je beskućništvo. Procjenjuje se da je u takvom statusu 150.000—180.000 ljudi, daljnjih 700.000 ljudi ima veoma skromne stambene uvjete. Među beskućnicima raste broj žena i mladih. Druga ugrožena grupa u Njemačkoj su invalidi. Stranci se mogu smatrati veoma ugroženom grupom. Integracija stranaca, koji čine oko 8% populacije, veoma je značajan zadatak socijalnog razvoja.

Izvještaji nekolicine dobrotvornih organizacija iz više gradova Njemačke naglašavaju rast siromaštva. Njemački prijedlozi za Svjetski summit o socijalnom razvoju sadrže sljedeće:

1. U okviru koncepta "socijalne tržišne ekonomije" zaposlenost je osnova socijalne sigurnosti. Drugi važan čimbenik je obitelj čiju ulogu treba ojačati.

2. Glavni cilj socijalne politike nije skrb za nezaposlene već promocija zapošljavanja. Statistike pokazuje da je sve više ljudi koji ne mogu naći posao na regularnom tržištu. Za njih treba napraviti "drugo tržište rada", koje treba poticati država kako bi im se otvorila vrata "prvog tržišta rada".

3. Glavni problem socijalne sigurnosti je rizik od isključenja iz sustava koji se financira iz plaća i završavanje na socijalnoj pomoći koja se financira iz poreza. To je pozadina zahtjeva da se socijalni sustav sigurnosti promijeni od ovog koji se temelji na osiguranju. Ako država ne želi uništiti autonomni sustav socijalne sigurnosti, ona bi trebala provesti isplatu potpora koje nisu zasnovane na osiguranju kroz financiranje iz plaća.

4. Socijalni sustav koji se financira iz poreza mora voditi brigu o svima. Razina socijalne

pomoći mora biti dostatna da osigura život dostojan čovjeka.

5. Trebaju se priređivati redoviti izvještaji o siromaštvu kako bi se protiv njega što djelotvornije borilo. Borba protiv siromaštva treba obuhvatiti različite aspekte čovjekovog života, kao što su stanovanje, obrazovanje, tržište rada, kultura, fizičko i mentalno zdravlje. U pripremi svih ispitivanja trebaju sudjelovati dobrotvorne organizacije.

6. Princip supsidijarnosti treba se jamčiti na nacionalnoj i internacionalnoj razini. Nevladine dobrotvorne organizacije moraju biti uključene u socijalnu politiku i njenu provedbu, jer su one najbliže ljudima i njihovim potrebama.

7. Siromašni ne mogu na slobodnom tržištu podmiriti svoje stambene potrebe. Kako bi se prevladali problemi beskućništva potrebna je akcija vlade. Ova akcija mora siromašnima omogućiti pristup stanovanju.

8. Postoji potreba za uvođenjem jedinstvene socijalne politike u Europi, jasno uključujući i Istočnu Europu.

9. Socijalni razvoj kao test preživljavanja čovječanstva zaslužuje veliku pažnju javnosti kao globalni ekološki pokret. Socijalni razvoj i kvalitet života treba mjeriti i istraživati.

U tom smislu velika je obaveza Međunarodnog odbora za socijalnu skrb. Volonterske socijalne akcije treba promovirati kao značajan oslonac društvenog razvoja. Samopomoć je druga značajna strategija koju treba poticati. Države trebaju poticati preraspodjelu postojećeg bogatstva u nekretninama kroz poreze.

Posebna odgovornost je na onima koji rade u medijima i obaveza im je da javnosti prezentiraju socijalne probleme kako bi se poticala aktivna solidarnost s deprivilegiranim društvenim skupinama.

Portugal⁷

Problem siromaštva u Portugalu nije, uprkos brojnim istraživanjima, dobro poznat fenomen. Prema kriterijima Europske unije oko jedna trećina obitelji u ovoj zemlji nalazi se u situaciji relativnog siromaštva.

Najnoviji ekonomski rast nikako ne može ignorirati stare i nove probleme siromaštva koji naglašavaju dvostruku podjelu društva. To je podjela među sektorima društva koji odgovaraju izazovima integracije u Europsku uniju te vode daljnjem progresu i ovih sektora koji zaostaju.

Značajne razlike javljaju se u pojedinim regijama. Očekuje se da će se ova situacija popraviti investicijama u infrastrukturu iz fondova Unije. Kod investicija u infrastrukturu treba voditi računa o razvoju lokalnih zajednica. U slučajevima zanemarivanja lokalnih zajednica dolazi do migracija mladih, ostaju starije osobe, što dovodi do pojave novih oblika siromaštva.

Druga važna podjela nalazi se na tržištu radne snage. Postoji dio visokokvalitetnih osoba koje imaju visoke plaće poput onih u drugim razvijenim zemljama. Nasuprot toga postoji značajan broj nekvalitetnih osoba sa malim plaćama, čak ispod zakonskog minimuma, nesigurno zaposlenje, problemi sa radom djece, itd.

Naredni važan fenomen siromaštva u Portugalu odnosi se na gradsku sirotinju, uključujući i njenu etničku zasnovanost.

Švedska⁸

Švedski model socijalne države veoma je popularan u svijetu. O njemu su se vodile i vode velike debate u političkim i znanstvenim krugovima.

Podsjetimo na tri temeljna elementa švedskog modela socijalne države: (1) puna uposlenost, (2) široka skala socijalne sigurnosti, što znači financijsku potporu svim građanima koji se nadu u socijalnim rizicima (važno je spomenuti da se solidarnost aktivira ne samo u odnosu na ugrožene socijalne grupe, nego ona obuhvaća sve građane, što pojačava lojalnost srednjih slojeva prema sustavu socijalne sigurnosti) i (3) strategija smanjivanja razlika u standardu koja se ostvaruje putem javnih usluga kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje i dr. i to uz veoma niske cijene. Javni sektor se tretira kao garancija socijalne dobrobiti i garancija za jednakopravnu distribuciju usluga.

⁷ R.R. Amaro: "The Concept of Poverty and new Forms of Poverty".

⁸ Izvor: Gigi Isacson: "The Swedish model-dead still alive or in a transition".

Kod švedskog modela ne radi se samo o tome da građani mogu zadovoljiti svoje bazične potrebe uz pomoć države, nego da oni imaju snažnu potporu koja im omogućava da kontroliraju svoje životne uvjete i svoje "resurse".

Švedski je model razvijen u poratnom razdoblju, eda bi ga ugrozila gospodarska kriza 70-ih i 80-ih godina. Prve kritike došle su od Konfederacije poslodavaca, koja je inzistirala na tome da će visoki socijalni troškovi ugroziti gospodarski rast.

Sljedstveno novim okolnostima u posljednjoj je dekadi bilo mnogo govora o privatizaciji, koja je trebala otvoriti vrata konkurenciji u socijalnom sektoru i ostvarenju "revolucije slobodnog izbora", kako je svoj program 1991. godine označila nova konzervativna vlada. I stvarno, u javnom sektoru poduzeti su neki koraci u pravcu privatizacije, naročito u području dječje zaštite i skrbi za stare. Neke su lokalne zajednice uvele "uslužne vouchers-e". Također su uvedeni neki tržišni elementi u javne servise, a privatne su kompanije ohrabrivane da razviju podsisteme mirovinskog i drugih oblika osiguranja. Međutim, "bum privatizacije" kratko je trajao. On u većoj mjeri nije zahvatio socijalne servise, a sve je više indikatora koji otkrivaju nedostatke privatizacije. Pokazalo se, naime, da je privatizacija, suprotno očekivanjima, dovela do povećanja birokracije. Moglo bi se reći da se privatizacija nije uspjela afirmirati kao alternativa staroj "welfare-ideologiji", ali je pomogla u otkrivanju provedivosti pojedinih alternativa.

Drugi instrument nove politike bila je decentralizacija koja je trebala poslužiti u kontroli socijalnih izdataka. Tijekom recesije pokazale su se, međutim, neke slabosti decentralizacije. U diskusijama o novom welfare-modelu paradigma decentralizacije vezala se uglavnom uz rast neformalnog socijalnog sektora. U Švedskoj je, naime, bilo dosta prošireno mišljenje da će rast nevladinih organizacija pomoći u reduciranju javnog sektora. Pokazalo se da su i ta očekivanja pretjerana, jer je Švedska i ranije imala relativno razvijen neformalni sektor i individualni dobrovoljni rad. Sa svoje strane nevladine organizacije deklarirale su se za komplementarnu ulogu u socijalnim aktivnostima odbijajući da preuzmu ključnu odgovornost države kako se to od njih očekivalo.

Švedski autor ipak izvještava da su se i u ovoj zemlji visokog socijalnog blagostanja neke kategorije stanovnika, zahvaljujući krizi, našle u nepovoljnijoj socijalnoj situaciji. On pri tome izdvaja dvije socijalne grupe: nezaposlene, čiji je broj osjetno porastao, te djecu koja su, kako ističe, uvijek gubitnici.

Zaključak je da su rezultati "revolucije slobodnog izbora" u socijalnoj sferi uglavnom mršavi. Pojavila se, kako su je nazvali novinari, "kontrarevolucija" koja je zagovarala povratak tradicionalnoj ideologiji švedskog modela. Na kraju se kaže: "Tijekom više od stotinu godina Welfare-model bio je bitni dio ideologije koja je prevladavala u sindikatima i dobrovoljnim organizacijama Švedske. On je izgrađen na jakoj tradiciji i nadamo se da će još više doći do izražaja u narednim godinama".

Velika Britanija⁹

Rasprava o tome da li je socijalna politika u Velikoj Britaniji univerzalna ili rezidualna i dalje traje, premda je socijalna skrb kao komponenta socijalne politike uvijek bila rezidualna. Potrebe za socijalnom skrbi donekle su veće od onih koje se osiguravaju kroz socijalne službe centralne i lokalne vlasti. Ove službe interveniraju tek kada se postojeći sustavi obitelji i zajednice pokažu nedjelotvornima.

Potrebe socijalne skrbi, kada su u pitanju pojedinci i obitelji, odnose se na novčane potpore, hranu, odjeću, adekvatno stanovanje, obrazovanje za djecu, zaposlenje, participaciju u kulturnim zbivanjima, dokolicu, prijevoz i kupovinu. Postoji i širi koncept koji bi se odnosio na sigurnu okolinu i poticanje socijalne odgovornosti. Značajno je napomenuti da sustav socijalne skrbi financira centralna država preko lokalne vlasti u iznosu od 85%.

Prema istraživanjima, glavnina socijalne skrbi osigurava se preko obitelji. Uloga lokalnih volonterskih grupa značajna je kada su u pitanju etničke i rasne zajednice, žene, invalidi. U usporedbi s troškovima za obrazovanje i zdravstvo vlada malo troši na socijalnu skrb. To je naročito mali iznos u usporedbi sa zemljama Europske unije. Demografski i socijalni trendovi — veći udio starijeg stanovništva, relativno manji broj mladih ljudi, razvedeni brakovi i

⁹ D. Statham: "Enhancing Social Integration Through Social Care".

zaposlenja žena — zahtijevaju ozbiljno preispitivanje programa socijalne skrbi.

Socijalna skrb trebala bi postati faktor socijalne integracije i u tom smislu trebalo bi poduzeti niz koraka.

1. Dosadašnji koncept socijalne skrbi veoma puno je polagao na ulogu žene u obitelji. Novija istraživanja govore da sve više raste uloga supruge u obitelji. U slučaju razvoda brakova jasnije su određene obaveze oca prema djeци.

2. Problem nasilja u obitelji ne treba potcjenjivati i on bi trebao postati jasna obveza socijalne skrbi. Zlostavljanje djece i žena je u porastu. Postoji sve veća povezanost između stresa u obitelji, nasilja i nezaposlenosti. Istraživanja su pokazala porast broja razvoda među nezaposlenim muškarcima i veće nasilje nad ženama kod iste skupine.

3. Obiteljski život i zaposlenje do sada su bili razdvojeni. S većim zaposlenjem žena to se počima mijenjati. To iziskuje nove troškove za dječju skrb koja ovisi o materijalnoj pomoći obitelji. Ovdje se u novije vrijeme pokazuje važnom i briga za ostarjele članove obitelji.

Za niz aktivnih socijalnih i demografskih procjena nisu više dovoljni obitelj ili pojedinci kao zamjena za djelotvornu socijalnu skrb.

Budućnost socijalne skrbi treba povezivati i sa proširivanjem znanja i vještina onih koji su profesionalni u ovoj oblasti. Oni trebaju biti sposobni javnosti prezentirati kompleksne probleme iz ove oblasti. Trebaju omogućiti ljudima da kroz vlastite napore opišu ono što oni trebaju. Trebaju razviti osjetljive jezične, kulturne i rasne razlike kako bi pomogli u rješenoj socijalnih problema, razviti strategiju pomoći lokalnim grupama, biti spremni na inovacije.

Za državu je svakako velika obaveza da uzimajući u obzir demografske i socijalne promjene preispita svoju ulogu i ulogu obitelji kod raspodjele odgovornosti za socijalnu skrb. Koncept javne socijalne skrbi trebao bi dijeliti sa javnim zdravstvom obvezu podmirivanja postojećih pomoći i identificiranja novih potreba socijalne skrbi. Svakako se treba zauzeti za širi

koncept socijalne skrbi kako bi on značajnije doprinio socijalnoj integraciji.

Na kraju spomenimo da je Radna grupa ICSW-a priredila sljedeće zaključke u sedam točaka:

1. Ujedinjeni narodi, poput Socijalne povelje Europskog vijeća, trebaju prirediti Socijalnu povelju i promovirati integraciju socijalnih prava u nacionalne legislative.

2. Sve vlade trebaju preuzeti obvezu da prezentiraju dvogodišnji socijalni izvještaj, kojeg će prirediti nezavisni stručnjaci uz puno sudjelovanje nevladinih organizacija, u kojem će se opisati situacija siromašnih, nezaposlenih i drugih depriviranih. Taj izvještaj treba sadržavati ocjenu posljedica mjera koje je poduzela vlada.

3. Sve vlade trebaju svake dvije godine podnijeti izvještaj o poduzetim strukturnim mjerama koje su poduzete i koje se predviđaju na nacionalnom i internacionalnom planu sa ciljem da se poboljša materijalna situacija siromašnih, nezaposlenih i depriviranih osoba. Taj izvještaj treba biti predmet javne rasprave.

4. Privatne neprofitne organizacije treba financijski pomagati. One trebaju sudjelovati u donošenju odluka o socijalnoj politici na svim razinama.

5. Potrebna je nova socijalna klima. Vrijednosti žene trebaju se više uključiti kod donošenja odluka. Treba povećati sudjelovanje žena na svim razinama odlučivanja.

6. Dobrovoljni rad kao i obavljanje društveno nužnih zadataka kao što je obrazovanje, skrb i uzdržavanje u obitelji treba društveno priznati i naknaditi. Neophodna je pravednija raspodjela tih zadataka i plaćenog rada između muškarca i žene.

7. Svatko treba imati mogućnost da sudjeluje u društvu i da ima sva socijalna i građanska prava. Mi želimo društvo za sve. Ujedinjeni narodi trebaju bdjeti da vlade priznaju građanska i socijalna prava danas isključenim grupama.