

Negativni efekti socijalne pomoći u SAD

Darko Oračić
Zagreb

Autor u ovom prilogu iznosi zapažanja prema kojima negativni efekti programa socijalne pomoći u SAD uvelike neutraliziraju pozitivne efekte. On pokazuje da socijalna pomoć destimulira rad, podriva radnu etiku i duh samostalnosti, te promovira pasivnost i neodgovornost socijalnih grupa i pojedinaca kojima je namijenjena. Socijalna pomoć također potiče raspad cjelovitih obitelji i rođanje izvanbračne djece, doprinoseći tako stvaranju krnjih obitelji. Napokon, socijalna pomoć destimulira razne oblike dobrovoljne pomoći, slabi društvene mreže, te potiskuje privatne dobrotvorne organizacije i društva za uzajamnu pomoć.

Uvod

Programi socijalne pomoći ("public assistance" ili "welfare") u SAD danas stoje pred dubokom reformom: i predsjednik Clinton i novoizabrana republikanska većina u Kongresu obećali su biračima da će korjenito promijeniti sustav socijalne pomoći. Takva situacija dobar je povod za ukazivanje na neke negativne efekte programa socijalne pomoći u SAD koji su pridonijeli općem nezadovoljstvu tim programima i tako potaknuli donošenje odluke o reformi.

Pored toga, prenošenje iskustava o programima socijalne pomoći u SAD može doprinijeti promicanju kritičkog i informiranog pristupa domaćoj socijalnoj politici. Takav je pristup posebno važan i aktualan danas kako bi se spriječilo nepromišljeno imitiranje zapadnih zemalja u socijalnoj politici, ali i u drugim vrstama državne politike. Politička praksa zapadnih zemalja mješavina je čimbenika koje je vrlo teško razlučiti jedne od drugih i precizno ustanoviti koji od njih ima pozitivne, a koji negativne efekte. K tome, često su posljedice neke državne mjere ili zakona drugačije ili čak obrnute od namjera, želja i pretpostavki koje su potakle njihovo uvođenje. Stoga je preporučljiva njihova pažljiva i detaljna analiza.

Programi socijalne pomoći u SAD

U glavne programe socijalne pomoći spadaju: pomoć obiteljima s djecom (Aid to Families with Dependent Children - AFDC), dodatni sigurnosni prihod (Supplemental Security Income - SSI), medicinska pomoć (Medicaid), markice za hranu (Food Stamps), te stambena potpora (Housing Assistance) koja uključuje

subvencije stanarina (rent subsidies) i državne stanove za siromašne (public housing) (McEachren, 1994).

U manje programe socijalne pomoći spadaju: porezni kredit na zarađeni dohodak (Earned Income Tax Credit), opća potpora (General Assistance), program školskog ručka (School Lunch Program) i drugi programi prehrane, te energetska potpora (Energy Assistance) koja pokriva troškove za grijanje (McEachren, 1994).

Programi socijalne pomoći namijenjeni su osobama i obiteljima s niskim prihodima. Međutim, granični iznos prihoda koji je uvjet za primanje pomoći razlikuje se od programa do programa i od jedne do druge federalne jedinice (McEachren, 1994). Pored kriterija veličine prihoda koriste se i neki drugi kriteriji za dodjelu pomoći. Tako je, na primjer, dodatni sigurnosni prihod (SSI) namijenjen starim ili za rad nesposobnim osobama, dok pomoć obiteljima s djecom (AFDC) uglavnom primaju obitelji s jednim roditeljem (obično majkom).

Programi socijalne pomoći mogu se podijeliti prema obliku u kojem pružaju pomoć. Na primjer, AFDC i SSI pružaju pomoć u obliku gotovine, dok drugi glavni programi pružaju pomoć u obliku dobara ili usluga.

Ukupni izdaci za programe socijalne pomoći u 1990. godini iznosili su oko 160 milijardi dolara, a od toga: 19.8 za AFDC, 15.1 za SSI, 72.1 za medicinsku pomoć i 16.2 za markice za hranu (McEachren, 1994). Izdaci samo za glavne programe u 1994. godini procijenjeni su na više od 265 milijardi dolara (Ragan and Thomas, 1994).

Može se zaključiti da su programi socijalne pomoći u SAD vrlo raznoliki, a izdaci za njih vrlo veliki.

• Efekti na rad

Čista ekonomska teorija (ali i zdrav razum) sugerira da socijalna pomoć umanjuje poticaje za rad (McConnell and Brue, 1992). Socijalna pomoć povećava prihod primatelja omogućavajući mu da, pored ostalih dobara, "kupi" i određenu dodatnu količinu dokolice i tako smanji količinu svog rada. K tome, snižavanje iznosa pomoći s rastom prihoda također destimulira rad: prihod od rada smanjit će iznos pomoći snižavajući tako i nagradu za rad. Štoviše, u mnogim programima stopa redukcije iznosa pomoći (benefit reduction rate - BRR) je 100 posto: za svaki zaradeni dolar pomoć se smanjuje za 1 dolar. To znači da je neto dobitak od rada jednak nuli (McConnell and Brue, 1992)¹.

Izvjesno je da socijalna pomoć ima negativne efekte na količinu recipijentova rada, ali je daleko manje izvjesno kolika je veličina tih efekata. Relativno malobrojne empirijske studije efekata varijacije iznosa AFDC-a između federalnih (ili lokalnih) jedinica sugeriraju veličine smanjenja rada od 10 do 50 posto i to u obliku duljih i/ili češćih perioda nezaposlenosti (Moffitt, 1992). Međutim, obična uporedba radnog angažmana majki koje primaju AFDC i radnog angažmana samohranih majki u cjelini sugerira mnogo veće efekte. Na primjer, u 1987. godini samo je 2 posto prvih radilo puno radno vrijeme, nasuprot 40 posto od potonjeg tj. ukupnog broja (Moffitt, 1992).

Tu razliku možda može djelomično objasniti činjenica da velika većina primateljica AFDC-a istovremeno participira i u drugim programima (Moffitt, 1992). Međutim, empirijske studije efekata tih programa još su rjeđe od prethodnih. Na primjer, postoji samo jedno istraživanje efekata markica za hranu na

količinu rada samohranih majki. Prema toj studiji, markice za hranu smanjuju njihov rad za oko 10 posto (Moffitt, 1992). Istraživanja efekata tog programa na muške glave obitelji i na samce nema uprkos činjenici da je markice za hranu u 1992. godini primalo oko 25 milijuna Amerikanaca i da je prosječni mjesečni iznos za četveročlanu obitelj bio veći od 270 dolara (McEachren, 1994). Nema također niti empirijskih istraživanja efekata programa stambene potpore (Housing Assistance) koju je u 1990. godini primalo oko 10 milijuna ljudi (McEachren, 1994).

Postoje samo dvije empirijske studije efekata medicinske pomoći - najvećeg odnosno najskupljeg programa socijalne pomoći. Jedna studija ustanovila je statistički značajne negativne efekte tog programa na količinu rada samohranih majki, dok je druga studija utvrdila negativne efekte na njihovu stopu zaposlenosti (Moffitt, 1992)².

Postoje, međutim, prikazi rezultata eksperimentalnih programa socijalne pomoći koji mogu djelomično koristiti u procjeni efekata "redovnih" ili "normalnih" programa. Između 1968. i 1982. godine, federalna je vlada sponzorirala četiri eksperimentalne potpore dohotka (income maintenance) ili tzv. negativnog poreza na prihod (negative income tax - NIT). Posljednji, najveći i metodologijski najkorektniji je bio eksperiment u Seattleu i Denveru (tzv. SIME/DIME) koji je uključio oko 4800 obitelji u trogodišnji i petogodišnji program. Osnovni iznosi novčane pomoći kretali su se od 90 do 140 posto iznosa koji označava službeno definiranu granicu siromaštva³, a također su varirale i stope smanjenja osnovnog iznosa (BRR) (McConnell and Brue, 1992).

Efekti eksperimentalne socijalne pomoći bili su relativno veliki. Najveće godišnje smanjenje količine rada oženjenih muškaraca u trogodišnjem programu iznosilo je 7.3 posto (u drugoj i trećoj godini), a u petogodišnjem pro-

¹ Od 1967. do 1982. godine recipijentima AFDC-a je bilo "dopušteno zadržati" prvih 30 dolara zarade u mjesecu, a stopa redukcije iznosa pomoći (BRR) za ostatak zarade smanjena je na 67 posto. To se, međutim, pokazalo lošim rješenjem: ono je, doduše, povećalo količinu rada postojećih recipijenata, ali je i privuklo nove, snižavajući tako njihovu količinu rada i povećavajući ukupne troškove programa (Moffitt, 1992; McConnell and Brue, 1992).

² U svom, inače primjermom i po obuhvatnosti jedinstvenom, pregledu empirijskih istraživanja, Moffitt nije naveo brojčane iznose veličine tih efekata (iako je on autor jedne od studija).

³ Iznos koji označava granicu službeno definiranog siromaštva u SAD dobiven je tako da su troškovi minimalne prehrane (koje je procijenio Odsjek za poljoprivredu američke vlade) pomnoženi s tri na osnovi pretpostavke da siromašni ljudi troše oko jedne trećine njihovog prihoda na hranu. Dobiveni iznos je zatim prilagođen veličini inflacije i veličini obitelji, pa je tako, na primjer, granični iznos za jednu osobu u 1991. godini bio 6939 dolara, a za četveročlanu obitelj 13 924 dolara (McEachren, 1994).

gramu 13.6 posto (u četvrtoj godini) i to u obliku češćih i/ili duljih perioda nezaposlenosti. Udane žene smanjile su rad za prosječno 20.1 posto u drugoj godini oba projekta, a samohrane majke za 14.3 posto. Najveći efekt je bio među mladim neoženjenim muškarcima - 43 posto (McConnell and Brue, 1992; McEachren, 1994).

Pri interpretaciji rezultata tog eksperimenta treba imati na umu nekoliko činjenica. Kao prvo, mnogi članovi kontrolne grupe primali su tijekom eksperimenta "normalnu" socijalnu pomoć za koju su bili kvalificirani (Murray, 1984). To znači da rezultati eksperimenta pokazuju razliku između (djelomičnih) efekata normalne socijalne pomoći i efekata eksperimentalne socijalne pomoći, te da su stoga čisti efekti eksperimentalne socijalne pomoći veći od zabilježenih. K tome, eksperiment je bio vremenski ograničen i participanti su bili svjesni toga (Murray, 1984). Već i sama razlika u efektima između trogodišnjeg i petogodišnjeg programa ukazuje na veliku vjerojatnost da bi dugogodišnji odnosno vremenski neograničen program imao puno veće efekte.

Postoje neki značajni nedostaci navedenih istraživanja. Naime, i eksperiment i ekonometrijske studije uzeli su u obzir samo promjene u broju sati rada, ali ne i u njegovoj kvaliteti i intenzitetu. Za pretpostaviti je da socijalna pomoć ima negativne efekte i na te suptilnije dimenzije rada (McConnell and Brue, 1992). Također valja imati na umu da se, ako osoba ne radi, njene vještine i znanja ne samo ne uvećavaju, već se smanjuju i slabe, umanjujući tako njenu zapošljivost i potencijalne prihode (McEachren, 1994). Nezaposlenost ima posebno štetne efekte na mladež koja treba ući u radnu snagu i biti podvrgnuta obuci na radu, steći radno iskustvo, te time formirati svoje radne navike, vještine i znanja (Murray, 1984)⁴.

Spomenuta istraživanja također ignoriraju socio-kulturne dimenzije rada i socijalne pomoći. Na primjer, radna etika sastavni je dio američkog etosa koji uključuje aktivizam, optimizam, samostalnost, samopouzdanje i indivi-

dualnu odgovornost kao osnovne vrijednosti (Mead, 1992). Međutim, kulturna poruka koju odašilju programi socijalne pomoći potpuno je tome suprotna: oni tretiraju recipijente kao žrtve nepovoljnih okolnosti i uvjeravaju ih da su nesposobni i bespomoćni, te da nisu odgovorni za svoju situaciju, odnosno da su drugi krivi ("krivo je društvo"). Programi socijalne pomoći promoviraju tako pasivnost, defetizam, fatalizam, zavisnost i prebacivanje odgovornosti. Štoviše, socijalna pomoć materijalno nagrađuje takve stavove i odgovarajuće ponašanje. Rezultat je stvaranje pasivnog mentaliteta ("welfare mentality") koji postaje kulturno-psihička prepreka izlasku iz siromaštva (Segalman and Marsland, 1989).

U društvu u kojem rad ima određenu vrijednost po sebi (pored instrumentalne), socijalna pomoć otuđuje i izolira recipijente od glavnine društva, te ih lišava odobravanja okoline koje proizlazi iz obavljanja radne uloge (Murray, 1984). Štoviše, obični zaposleni ljudi preziru i pomalo mrze besposlene recipijente socijalne pomoći (Mead, 1992).

Na kraju, treba istaknuti jedan posebno važan dio spomenute socio-kulturne dimenzije rada. Riječ je, naime, o radnoj ulozi oca - hranitelja obitelji. Uloga hranitelja obitelji glavni je izvor samopoštovanja posebno za muškarce koji rade na dosadnom, teškom i nisko plaćenom poslu. Ta je uloga izvor društvenog statusa odnosno poštovanja i odobravanja koje on prima od svoje obitelji, prijatelja i lokalne zajednice. Socijalna pomoć, međutim, čini prihod koji ostvaruje otac - hranitelj manje potrebnim i važnim, a njegovu ulogu manje značajnom, umanjujući tako njegovu motivaciju za rad (Segalman and Marsland, 1989). Štoviše, pružanje pomoći obiteljima s djecom (AFDC-a) uvjetovano je nepostojanjem formalno-pravnog bračnog odnosa ili barem nezaposlenošću oca⁵. Socijalna pomoć ne samo da time smanjuje motivaciju za rad, već i negativno djeluje na obitelj.

Efekti na obitelj

Socijalna pomoć negativno utječe na stabilnost obitelji i to prvenstveno podrivajući eko-

⁴ Negativne efekte na zaposlenost ima i osiguranje nezaposlenih (Unemployment Insurance) koje ovdje treba spomenuti iako ono formalno ne spada u programe socijalne pomoći, već u programe socijalnog osiguranja (social insurance). Neki autori procjenjuju da je oko trećine ukupne nezaposlenosti u SAD posljedica naknade za nezaposlene (Niskanen and Moore, 1993).

⁵ Od 1988. godine federalna vlast zahtijeva da sve države omoguće primanje AFDC-a i cjelovitim obiteljima ukoliko je otac nezaposlen (Moffitt, 1992).

nomski i socio-kulturni značaj uloge oca - hranitelja i umanjujući zavisnost žene i djece od njegovih prihoda. Mnogi istraživači pretpostavljaju da stabilnost obitelji općenito stoji u pozitivnoj svezi s veličinom prihoda oca, ali u negativnoj vezi s veličinom prihoda majke (Moffitt, 1992). Ta hipoteza, međutim, nije sustavno empirijski ispitana iako je u skladu s nalazima empirijskih studija o efektima socijalne pomoći na razvod, separaciju i izostanak ponovne udaje. Te su studije, naime, pokazale da je veličina socijalne pomoći (prvenstveno AFDC-a) u statistički značajnoj, iako nevelikoj, svezi s navedenim zavisnim varijablama (Moffitt, 1992).

Mnogi su istraživači vjerovali da su negativni efekti socijalne pomoći na stabilnost obitelji i braka posljedice lošeg dizajna programa koji "kažnjava" legalni bračni odnos ili zaposlenost oca. Međutim, čak je i prije spomenuti eksperiment s negativnim porezom na dohodak (NIT), kod kojeg je osnovni iznos bio veći nego kod obične socijalne pomoći, a stopa njegovog umanjivanja (BRR) manja, te za primanje kojeg nije bio postavljen nijedan drugi uvjet osim veličine prihoda, imao velike negativne efekte na stabilnost braka. Tako je, na primjer, u trogodišnjem programu, na razini osnovnog iznosa od 90 posto iznosa granice siromaštva, broj raspada brakova u usporedbi s kontrolnom grupom porastao 43 posto za crnce, 64 posto za bijelce i 37 posto za participante podrijetlom sa španjolskog govornog područja ("Hispanics") (Glazer, 1988). Ponovno treba napomenuti da ti rezultati pokazuju razliku između efekata (kratkotrajne) eksperimentalne i (dugotrajne) normalne socijalne pomoći koju je primao velik broj članova kontrolne grupe, tj. da su čisti efekti eksperimentalne socijalne pomoći vjerojatno bili veći od navedenih.

Empirijska istraživanja također su pokazala da postoji veza između veličine socijalne pomoći i postotka krnjih obitelji tj. obitelji u kojima nije prisutan otac (Moffitt, 1992). Pored raspada cjelovitih obitelji, stvaranju krnjih obitelji doprinosi i rađanje izvanbračne djece. Društveno možda najštetniji efekt socijalne pomoći u SAD je upravo poticanje te aktivnosti i to naročito kod mladih djevojaka. Poticaje koji k tome vode nije teško rekonstruirati i ra-

zumjeti. Na primjer, biti "tinejdžerica" iz siromašne obitelji u nekoj crnačkoj ili "hispaničkoj" gradskoj četvrti jedna je od najnižih ekonomskih i statusnih pozicija u američkom društvu. Nasuprot tome, socijalna država nudi joj plaćen stan, zdravstveno osiguranje, markice za hranu, siguran prihod, te status odrasle osobe pod uvjetom da rodi dijete. A ako rodi još jedno, iznos pomoći bit će uvećan. Mlade djevojke rađaju djecu kako bi dobile socijalnu pomoć. Ne zapošljavaju se i ne udaju, a mnoge ne završavaju niti školu, postajući tako u potpunosti ovisne o socijalnoj pomoći. Oko polovice svih majki koje primaju AFDC imale su svoje prvo dijete kao "tinejdžerice" (XXX, 1994), a oko 80 posto djece u siromašnim gradskim četvrtima rađa se izvan braka i biva odgajano bez prisustva oca (Novak, 1993)⁶.

Kao što je rečeno, rađanje izvanbračne djece, zajedno s raspadom cjelovitih obitelji, doprinosi stvaranju krnjih obitelji. Postotak takvih obitelji udvostručio se između 1969. i 1993. godine (McEachren, 1994). Povećao se i udio članova krnjih obitelji u ukupnom broju siromašnih sa 17.8 posto u 1959. godini na 52.9 posto u 1989. godini (George and Howards, 1991). Zato se često govori o "feminizaciji siromaštva" (Murray, 1984; McEachren, 1994). Krnje obitelji su također relativno dobar prediktor siromaštva: dok je samo 5.7 posto članova cjelovitih obitelji siromašno, dotle je stopa siromašnih u krnjim obiteljima 33.4 posto (Ragan and Thomas, 1994). Stopa siromašne djece u krnjim obiteljima je četiri puta veća od istovrsne stope u cjelovitim obiteljima i iznosi 55 posto (XXX, 1994). Pored toga, mnoga empirijska istraživanja su pokazala da postoji snažna veza između krnjih obitelji s jedne strane, te školskog neuspjeha, kriminala i narkomanije s druge (Segalman and Marsland, 1989).

Dodatne negativne efekte imaju naselja javnih stanova za siromašne (public housing) koja napučuju uglavnom krnje obitelji koja tako prostorno koncentriraju devijantnu populaciju. Takva naselja postaju centri kriminala, trgovine drogom, nasilja i maloljetničkih bandi. Lokalnim vlastima katkad ne preostaje ništa drugo nego da takva naselja jednostavno poruše (Chelf, 1992).

⁶ Stopa crnačke vanbračne djece rođene u 1993. godini iznosila je oko 66 posto (XXX, 1994). Ovdje treba napomenuti da takva situacija nije povijesno nasljeđe. Na primjer, postotak vanbračne djece kod crnaca na početku stoljeća bio je niži nego kod većine drugih etničkih grupa. Povijesna su istraživanja također ustanovila da je crnačka obitelj tijekom razdoblja ropstva i pravne diskriminacije bila relativno čvrsta i stabilna (Gutman, 1977).

Može se sa sigurnošću zaključiti da su krnje obitelji značajan izvor siromaštva i socijalno-patoloških pojava, te da socijalna pomoć doprinosi stvaranju takvih obitelji.

Postavlja se pitanje, međutim, koliki je doprinos socijalne pomoći stvaranju krnjih obitelji. Većina komparativnih studija o razlikama u efektima socijalne pomoći između federalnih ili lokalnih jedinica našla je statistički značajne, ali relativno slabe veze između veličine vrijednosti socijalne pomoći s jedne strane, te stope krnjih obitelji, stope izvanbračnih poroda i stope razvoda s druge (Moffitt, 1992). Rasporak između kretanja veličine socijalne pomoći i navedenih varijabli još očiglednije pokazuju analize vremenskih serija podataka: dok pomenute stope stalno rastu od 1950-ih godina do danas, realna vrijednost paketa socijalne pomoći (koji uključuje AFDC, medicinsku pomoć i markice za hranu) opadala je od 1974. do 1982. godine, a zatim blago rasla do 1990. godine (Moffitt, 1992).

Socijalna pomoć zasigurno nije jedini uzrok porasta veličina navedenih varijabli. Mora se uzeti u obzir mogućnost utjecaja i drugih ekonomskih, socijalnih i kulturnih čimbenika kao što su: porast participacije žena u radnoj snazi, slabljenje tradicionalnih vrijednosti, jačanje hedonističke i permisivne kulture, širenje feminizma itd. (Donohue, 1990).

Pri interpretaciji spomenutih istraživanja treba također imati na umu da socijalna pomoć utječe na odluke prvenstveno onih koji će postati njeni primatelji. To znači da se ne može očekivati da veličina socijalne pomoći objasni broj razvoda, izvanbračnih porodaja i krnjih obitelji među onima koji tu pomoć ne primaju i nikad je nisu primali. Mogućnost primanja socijalne pomoći, doduše, može smanjiti riskantnost ponašanja koje vodi k navedenim rezultatima i na taj ga način potaknuti, iako akter ne mora nužno postati recipijent ili to može biti samo kratko vrijeme. Mogućnost takvog utjecaja, međutim, odnosi se uglavnom na osobe relativno niskih potencijalnih prihoda. Stoga promjene u veličini socijalne pomoći ne mogu objasniti kretanje, na primjer, stope krnjih obitelji među srednjim i višim socio-ekonomskim slojevima.

Glede analize vremenskih serija podataka, treba naglasiti da "teška vremena" i ekonomska nestabilnost čine čak i realno opadajući iznos socijalne pomoći vrlo privlačnim. Ekonomske recesije sredinom sedamdesetih i početkom osamdesetih godina vjerojatno su značajno utjecale na odluke mladih žena i majki da postanu kvalificirane za socijalnu pomoć. Razumljivo je da su mnoge od njih u tim uvjetima i pod dojmom tih događaja odlučile imati vanbračno dijete ili se razvesti kako bi dobile socijalnu pomoć. Čak niti sedmogodišnja ekonomska ekspanzija osamdesetih godina nije značajno povećala realne prihode nisko plaćenih radnika (Blank, 1993), održavajući tako primanje socijalne pomoći relativno atraktivnom alternativom braku. Nezaposlenost, "podzaposlenost" i niske plaće mladih muškaraca i muževa smanjuju apsolutnu vrijednost braka za žene, ali i povećavaju relativnu vrijednost socijalne pomoći, te i na taj način destimuliraju stvaranje i održavanje cjelovitih obitelji. Pored toga, atraktivnost socijalne pomoći tijekom sedamdesetih godina povećala je i uvođenje niže stope redukcije i blažih kriterija dodjele (Murray, 1984).

Valja istaknuti da nijedan od komparativnih studija nije uključila u mjereni paket socijalne pomoći izdatke za subvencije stanarina i za državne stanove za siromašne iako su ti programi zajedno 1991. godine dosegili iznos od 17 milijardi dolara i bili jednaki izdacima za markice za hranu (Ragan and Thomas, 1994). Gotovo da i nije potrebno spominjati koliko je takav oblik pomoći važan (a stoga i utjecajan), posebice u velikim urbanim centrima. Spomenuta empirijska istraživanja također su ignorirala socio-kulturne dimenzije socijalne pomoći. Kao što je prije rečeno, socijalna pomoć podriva društvenu ulogu i status oca i muža, ali ona također legitimira rađanje vanbračne djece i reducira njihovu društvenu stigmatizaciju (Donohue, 1990).

Uprkos nedostatku valjanih empirijskih istraživanja, može se zaključiti da socijalna pomoć potiče raspad cjelovitih obitelji i rađanje vanbračne djece kod svojih (budućih) recipijenta, te tako znatno doprinosi rastu stope krnjih obitelji prvenstveno među nižim socio-ekonomskim slojevima⁷.

⁷ Treba ipak napomenuti da su neke empirijske studije (nenavedene u opsežnom Moffittovom pregledu) ustanovile vrlo snažnu vezu između veličine socijalne pomoći i stope izvanbračnih poroda (Murray, 1993).

Efekti na dobrovoljnu pomoć

Unatoč tome (a dijelom i upravo zato) što je američko društvo vrlo individualističko, ono ima mnoge izvore dobrovoljne pomoći. Najvažniji među njima su sljedeći: prije svega obitelj, zatim rodaci, prijatelji, susjedi, etničke grupe, vjerske zajednice, udruženja za uzajamnu pomoć, te dobrotvorne organizacije. Navedene uloge, ustanove i socijalne mreže čine "finu strukturu društva" (Glazer, 1988, 140). One pojedincu daju osjećaj sigurnosti, pripadnosti i identiteta, ali i tvore sustav moralnih poticaja i ograničenja (Novak, 1993). One su također osnovni sadržaj "civilnog društva" tj. spontano izasle, multifunkcionalne i krajnje složene mreže dobrovoljnih društvenih odnosa.

Znanja koje posjeduje civilno društvo o potrebama pojedinca i njegovoj konkretnoj situaciji vrlo su obuhvatna, istančana i detaljna. Kao što je jedan vrlo ugledan autor primijetio: "... izgleda da potrebe najbolje razumiju i zadovoljavaju ljudi koji su najbliže njima i koji djeluju kao susjedi onima koji trebaju pomoć. Treba dodati da izvjesne vrste potreba često pozivaju na odgovor koji nije pukom materijalan, već koji je sposoban uočiti duboku ljudsku potrebu..." (Papa Ivan Pavao II, citiran u Novak, 1993, 160).

Nasuprot civilnom društvu, socijalna država mora nužno koristiti vrlo gruba i neprecizna pravila u odlučivanju o tome tko će dobiti pomoć i koju vrstu pomoći, isključujući tako neke koji stvarno trebaju pomoć, uključujući neke koji je ne zaslužuju, i dajući neodgovarajuću vrstu pomoći (Murray, 1984).

S druge strane, aktivnost socijalne države smanjuje voljnost građana da pomognu: zašto bi, ako postoji ogromna birokracija koja je zadužena da vodi brigu o pomoći siromašnima i ako oni već plaćaju velike poreze koji se koriste za programe socijalne pomoći? Kao što primjećuje prethodno citirani autor: "...intervenirajući direktno i lišavajući društvo njegove odgovornosti, država socijalne pomoći vodi ka gubitku humane energije i izvanrednom porastu državnih službi kojima više dominira birokratski način mišljenja nego briga za posluživanje njihovih klijenata, i koji je popraćen ogromnim uvećanjem troškova..." (citiran u Novak, 1993, 160).

Empirijske studije pokazale su da je rast izdataka za socijalnu pomoć u negativnoj svezi s

veličinom ukupnih doprinosa raznim dobrotvornim i humanitarnim organizacijama (Murray, 1988). Pored toga, socijalni povjesničari Sjedinjenih Država uočili su da je rast socijalne države u 20. stoljeću bio popraćen općim trendom opadanja uzajamne pomoći među siromašnima i na razini lokalne zajednice (Beito, 1990).

Čak i kada država želi "samo pomoći" lokalnim dobrotvornim organizacijama, dolazi do "prostitucije volonterstva": ubrzo djelatnosti lokalne agencije mijenjaju oblik, a njeni volonteri postaju državni službenici koji slijede birokratska pravila (Segalman and Marsland, 1989).

Dobrovoljna pomoć koju pružaju elementi civilnog društva izraz je moralnih vrijednosti milosrđa, solidarnosti i uzajamnosti. Tome nasuprot, socijalnu državu karakterizira naplaćivanje poreza pod prijetnjom zatvora, političarska darežljivost tudim novcem i birokratski tretman recipijenata. Ti elementi očigledno nemaju ništa s navedenim moralnim vrijednostima.

Civilno društvo pomoći će pojedincima, ali će istovremeno pred njih postaviti vrijednosti, norme i obveze koje oni moraju prihvatiti i kojima se moraju pokoravati. Naglasak je na tome da pojedinci koji trebaju pomoć "ponovno stanu na svoje noge", a ne na stvaranju dugoročne zavisnosti. Nasuprot tome, socijalna je država krajnje permisivna prema recipijentima: ona ne zahtijeva poštovanje dominantnih društvenih vrijednosti i normi. Socijalna država štiti svoje recipijente od normalnih kazni i nagrada kojima društvo regulira individualno ponašanje. Štoviše, ona nagrađuje ponašanje i stavove koji odstupaju od dominantnih vrijednosti i normi: nerad, razvod, radanje vanbračne djece, te pasivnost i neodgovornost (Mead, 1986).

Veličinu negativnih efekata socijalne pomoći na razne oblike dobrovoljne pomoći u društvu teško je precizno utvrditi zbog mnogobrojnih, suptilnih i neizravnih sveza između pojedinca i društva. Iz istog razloga, međutim, dade se naslutiti da su ti negativni efekti vrlo veliki i dalekosežni.

Zaključak

Na temelju prethodnih razmatranja može se zaključiti da programi socijalne pomoći u SAD imaju značajne negativne efekte. Kao

prvo, socijalna pomoć destimulira rad, podriiva radnu etiku i duh samostalnosti, te promovira pasivnost i neodgovornost. Drugo, socijalna pomoć potiče raspad cjelovitih obitelji i rađanje vanbračne djece, doprinoseći tako stvaranju krnjih obitelji. Treće, socijalna pomoć destimulira razne oblike dobrovoljne pomoći, slabi društvene mreže, te potiskuje privatne dobrotvorne organizacije i društva za uzajamnu pomoć.

Ako se zbroje navedeni efekti programa socijalne pomoći, vrlo je vjerojatno da oni u velikoj mjeri prekrivaju odnosno neutraliziraju pozitivne efekte. Neki autori čak tvrde da su negativni efekti veći od pozitivnih, tj. da programi socijalne pomoći povećavaju siromaštvo umjesto da ga smanjuju (Murray, 1984). Treba naglasiti da ovim prikazom nisu obuhvaćeni svi negativni efekti programa socijalne pomoći, te

da nisu obuhvaćeni negativni efekti poreza koji su potrebni za njihovo financiranje. U svakom slučaju, umjesto da bude rješenje, socijalna pomoć postala je dio problema.

Razumljivo je stoga nezadovoljstvo američke političke javnosti programima socijalne pomoći i želja za njihovom reformom. Sve važnije političke grupacije predložile su svoje planove reforme socijalne pomoći. Demokrati, na čelu s predsjednikom Clintonom, predlažu uvođenje veće obuke za rad, vremensko ograničavanje pomoći, te zapošljavanje recipijentca AFDC-a, a republikanci traže dublju promjenu kojom bi se prekinulo poticanje izvanbračnih poroda (Zinsmeister, 1995)⁸. Naredno će razdoblje pokazati koliko daleko su Amerikanci spremni ići u reformi i redukciji programa socijalne pomoći kao ključnih elemenata socijalne države.

LITERATURA:

1. Beito, D. (1990) "Mutual Aid for Social Welfare: The Case of American Fraternal Societies", *Critical Review*, Vol. 4, No. 4
2. Blank, R.M. (1993) "Why were Poverty Rates so High in the 1980s?", u: Papadimitrou, D.B. and Wolff, E.N. (eds.) *Poverty and Prosperity in the USA in the Late Twentieth Century*, MacMillan, London
3. Chelf, C.P. (1992) *Controversial Issues in Social Welfare Policy*, SAGE Publications, Newbury Park
4. Donohue, W.A. (1990) *The New Freedom: Individualism and Collectivism in the Social Lives of Americans*, Transaction Publishers, London.
5. George, V. and Howards, I. (1991) *Poverty Amidst Affluence: Britain and the United States*, Edward Elgar, Aldershot
6. Glazer, N. (1988) *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge.
7. Gutman, H.G. (1977) *The Black Family in Slavery and Freedom, 1750-1925*, Vintage Books, New York
8. McConnell, C.R. and Brue, S.L. (1992) *Contemporary Labor Economics*, McGraw Hill, New York
9. McEachren, W.A. (1994) *Economics: A Contemporary Introduction*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, Ohio
10. Mead, L.M. (1992) *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*, The Free Press, New York
11. Moffitt, R. (1992) "Incentive Effects of the US Welfare System: A Review", *Journal of Economic Literature*, Vol XXX, March
12. Murray, Ch. (1984) *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York
13. Murray, Ch. (1988) *In Pursuit of Happiness and Good Government*, Simon and Schuster, New York
14. Murray, Ch. (1993) "Welfare and the Family: The US Experience", *Journal of Labor Economics*, Vol XI, No.1
15. Niskanen, W.A. and Moore, S. (1993) "Balance the Budget by Reducing Spending", u: Boaz, D. and Crane, E.H. (eds.) *Market Liberalism: A Paradigm for the 21st Century*, Cato Institute, Washington, D.C.
16. Novak, M. (1993) *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*, The Free Press, New York.
17. Ragan, J.F. and Thomas, Jr., L.I. B. (1994) *Principles of Economics*, Chantam House Publishers, Chantam, NJ
18. Segalman, R. and Marsland, D. (1989) *Cradle to Grave: Comparative Perspectives on the State of Welfare*, MacMillan Press, London
19. XXX (1994) "Welfare Reform in America", *The Economist*, June 19
20. Zinsmeister, K. (1995) "Chances of a Lifetime", *The American Enterprise*, Vol. 6, No. 1

⁸ Obje se stranke, međutim, slažu da državama treba dati veću autonomiju u oblikovanju programa socijalne pomoći.